



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Številka: 0650-00/12-15
Ljubljana, 11. 3. 2014

Osnutek

Z a p i s n i k

**15. seje Državnega sveta Republike Slovenije,
ki je bila v sredo, 26. 2. 2014**

Predsednik je pričel 15. sejo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta Republike Slovenije.

Seja se je začela ob 13. in zaključila ob 17.36 uri.

Opravičili so se:

- Janko Požežnik
- dr. Milan Medved
- Boris Popovič
- Branimir Štrukelj

Na sejo so bili vabljeni:

- Borut Pahor, predsednik Republike Slovenije (k 3. točki dnevnega reda),
- dr. Uroš Čufer, minister za finance (k 4. točki dnevnega reda),
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 5. točki dnevnega reda),
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje (k 6. točki dnevnega reda),
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport (k 7. in 8. točki dnevnega reda),
- Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo (k 7. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

- mag. Mitja Mavko, državni sekretar, Ministrstvo za finance, (k 4. točki dnevnega reda),
- Monika Pintar Mesarič, generalna direktorica Direktorata za javno premoženje in finančni sistem, Ministrstvo za finance, (k 4. točki dnevnega reda),
- mag. Aleksander Nagode, vodja Sektorja za upravljanje javnega premoženja, Ministrstvo za finance, (k 4. točki dnevnega reda),

- mag. Lovro Lončar, sekretar Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, (k 5. točki dnevnega reda)
- Mojca Faganel, svetovalka, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, (k 5. točki dnevnega reda)
- Dejan Levanič, državni sekretar, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, (k 5. točki dnevnega reda),
- Peter Pogačar, generalni direktor Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, (k 5. točki dnevnega reda),
- Andreja Lang, vršilka dolžnosti generalne direktorice Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja, Ministrstvo za pravosodje, (k 6. točki dnevnega reda),
- Primož Štrancar, Ministrstvo za pravosodje, (k 6. točki dnevnega reda),
- mag. Urban Krajcar, generalni direktor Direktorata za znanost, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, (k 7. točki dnevnega reda),
- dr. Tomaž Boh, vodja Sektorja za znanost, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, (k 7. točki dnevnega reda),
- dr. Edvard Kolar, vršilec dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za šport, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, (k 8. točki dnevnega reda),
- mag. Poljanka Pavletič Samardžija, Direktorat za šport, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, (k 8. točki dnevnega reda),
- mag. Marija Čebular Zajec, podsekretarka Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, (k 8. točki dnevnega reda).

* * *

O sklicu seje je predsednik obvestil predsednika Državnega zbora Republike Slovenije gospoda Janka Vebra in predsednico Vlade Republike Slovenije gospo mag. Alenko Bratušek.

* * *

S sklicem 19. 2. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli predlog dnevnega reda, ki je bil naslednji:

1. Odobritev zapisnika 14. seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 7. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 8. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Nagovor predsednika Republike Slovenije
4. Predlog zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1) – druga obravnava, EPA 1640-VI
5. Predlog zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1) – druga obravnava, EPA 1680-VI
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora – druga obravnava, EPA 1602-VI
7. Poročilo o uresničevanju Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011 - 2020 za leti 2011 - 2012, EPA 1685 - VI
8. Predlog resolucije o nacionalnem programu športa v Republiki Sloveniji za obdobje 2014 - 2023 (ReNPŠ14–23), EPA 1719 - VI
9. Obravnava zaključkov posveta »Problematika javnih naročil«
10. Obravnava zaključkov posveta »Prehod mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela«
11. Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2013

Na predlog Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, je predsednik predlagal da se dnevni red seje razširi z naslednjo točko:

- **Pobuda državnega svetnika Jožeta Slivška za dopolnitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti določil Zakona o bančništvu**

Predlagana razširitev je bila sprejeta (34 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 35 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

Glede na predlagano razširitev je predsednik predlagal v sprejem naslednji

DNEVNI RED:

1. Odobritev zapisnika 14. seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 7. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 8. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Nagovor predsednika Republike Slovenije
4. Predlog zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1) – druga obravnava, EPA 1640-VI
5. Predlog zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1) – druga obravnava, EPA 1680-VI
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora – druga obravnava, EPA 1602-VI
7. Poročilo o uresničevanju Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011 - 2020 za leti 2011 - 2012, EPA 1685 - VI
8. Predlog resolucije o nacionalnem programu športa v Republiki Sloveniji za obdobje 2014 - 2023 (ReNPŠ14–23), EPA 1719 - VI
9. Obravnava zaključkov posveta »Problematika javnih naročil«
10. Obravnava zaključkov posveta »Prehod mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela«
11. Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2013
12. Pobuda državnega svetnika Jožeta Slivška za dopolnitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti določil Zakona o bančništvu * RAZŠIRITEV

Predlagan dnevni red je bil sprejet (35 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 35 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

1. točka dnevnega reda

- **Odobritev zapisnika 14. seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 14. seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem 19.2.2014.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 14. seje je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- **Odobritev zapisnika 7. izredne seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 7. izredne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 7. izredne seje je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 31 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- **Odobritev zapisnika 8. izredne seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 8. izredne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 8. izredne seje je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 34 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

2. točka dnevnega reda:

- **Pobude in vprašanja državne svetnice in svetnikov**

Po elektronski pošti 24. 2. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli vprašanja državnega svetnika Dušana Strnada glede posredovanja podatkov o namenski rabi zemljišč in določitve zemljišč za gradnjo stavb za potrebe odmere davka na nepremičnine ter glede vračanja morebitno preveč plačanega davka na nepremičnine. Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 24. 2. 2014.

Predsednik je predlagal, da Državni svet sprejme naslednji s k l e p:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji, 26. 2. 2014, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14), obravnaval vprašanja državnega svetnika Dušana Strnada glede posredovanja podatkov o namenski rabi zemljišč in določitve zemljišč za gradnjo stavb za potrebe odmere davka na nepremičnine ter glede vračanja morebitno preveč plačanega davka na nepremičnine, in na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1, 95/09-odl. US in 21/13 - ZFDO-F), sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet podpira vprašanja državnega svetnika Dušana Strnada in predlaga Ministrstvu za infrastrukturo in prostor in Ministrstvu za finance, da vprašanja preučita in nanje odgovorita.

Vprašanja državnega svetnika Dušana Strnada se glasijo:

1. Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb (Uradni list RS, št. 66/2013; v nadaljevanju: Pravilnik) v drugem odstavku 2. člena določa: »Zemljišče za gradnjo stavb

je zaokroženo zemljišče na območju stavbnih zemljišč, ki ga lahko sestavlja parcela, del parcele, več parcel ali več delov parcel.« Kaj pomeni termin »zaokroženo zemljišče«? Ali se lahko združujejo majhne parcele oz. preostanki večjih delno pozidanih parcel različnih lastnikov, ki skupaj tvorijo dovolj veliko zemljišče za gradnjo stavb in se proglasijo kot ZGS?

2. Kolikšna je minimalna velikost zemljišča za gradnjo? Kateri akti določajo minimalno velikost?
3. Pravilnik določa kot enega izmed možnih pogojev, da je zemljišče lahko opredeljeno kot ZGS, njegovo komunalno opremljenost? Kaj točno to pomeni? Nekatere občine si to razlagajo kot dejansko takojšnjo možnost priključitve na omrežje, druge kot možnost priključitve, ne da bi vedele, ali je to tehnično ali sicer (potek vodov po parcelah drugih lastnikov) dejansko mogoče. Nekatere nimajo o tem pogoju niti razpoložljivih podatkov. Kdo je dolžan te podatke priskrbeti in kdo nosi stroške pridobivanja podatkov?
4. V Pravilniku je navedeno, da za gradnjo stavb niso primerna zemljišča, »na katerih zaradi naravnih ali zaradi drugih omejitev v prostoru gradnja stavb ni možna«. Ali ste posredovali občinam natančna merila, ki opredeljujejo, kakšne so to naravne in druge omejitve v prostoru?
5. Ali bodo plačniki davka upravičeni do vračila preveč plačanega davka na nepremičnine, če se v postopku izdaje gradbenega dovoljenja izkaže, da na zemljišču, ki je bilo opredeljeno kot zemljišče za gradnjo stavb, ni mogoče graditi?
6. Kako pri določevanju zemljišč za gradnjo stavb upoštevati regionalne posebnosti (tipe podeželske poselitve) in prostorske razporeditve stanovanjskih in gospodarskih poslopij? Planski akti vsebujejo mnogo stavbnih zemljišč, ki bi jih lahko določili kot zemljišča za gradnjo stavb, pa na teh zemljiščih že desetletja nihče ni gradil niti tam v prihodnosti ne namerava graditi. Tudi najnovejši planski akti še vedno opredeljujejo takšne površine kot možna zemljišča za gradnjo stavb, v naravi pa so to recimo vinogradi, oljčni nasadi, sadovnjaki, vrtovi, njive, travniki, itd.
7. Določevanje funkcionalnih površin objektom, ki tega nimajo na parceli, na kateri stoji objekt, je nedorečeno. Njihovo funkcionalno zemljišče v naravi je lahko sosednja parcela s svojo lastno številko, ki ima namensko rabo kot območje stanovanj in nima sestavine – objekta. Zaradi tega bi takšno zemljišče lahko opredelili kot zemljišče za gradnjo stavb. Kakšna merila naj občine zavzamejo pri tem problemu?
8. Ali nameravate kakor koli dopolniti ali spremeniti Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb oziroma ali nameravate določiti podrobne kriterije in merila, po katerih bi vse občine določile NRZ in ZGS? Kakšen je predviden terminski plan uveljavljanja morebitnih sprememb in kako bo to vplivalo na odmero davka na nepremičnine v letu 2014?

Obrazložitev:

Občine so dolžne najkasneje do 31. 3. 2014 za potrebe odmere davka na nepremičnine poslati na GURS podatke o NRZ (namenska raba zemljišč), pri čemer morajo določiti tudi ZGS (zemljišča za gradnjo stavb). Občine si to obveznost na osnovi dosedanjih zakonskih aktov razlagajo različno, pri čemer prihaja do tega, da imajo popolnoma različna merila za določevanje ZGS. To pa je seveda v neskladju s pričakovanji, da bo davek na nepremičnine, katerega pomemben vhodni podatek je tudi NRZ, za vse državljane pravilno odmerjen in pravičen.

Iz registra nepremičnin na GURS je razvidno, da so občine zelo različno pristopile k posredovanju podatkov, saj je popolnoma nelogično, da imajo nekatere srednje velike občine bistveno več površin ZGS kot največje slovensko mesto Ljubljana, nekatere občine pa so izkazale, da takih zemljišč skoraj nimajo oziroma jih imajo zelo malo. Očitno prihaja do tega, da si občine termine in merila razlagajo vsaka po svoje in tako tudi ravnajo.

V minulem tednu so bili izdani informativni izračuni za davek na nepremičnine. Kolikor je znano, so vsaj nekatere občine deležne vprašanj, pritiskov in vlog s strani občanov po izločitvi njihovih parcel iz ZGS. To pa naj bi bila posledica tega, ker na GURS dobivajo informacije, po katerih so občine pristojne za določitev ZGS.

Ker se rok za predložitev podatkov hitro približuje in ker je v kakovostno pripravljene podatke s strani občin treba vložiti veliko dela, bi bilo prav, če pristojni organ nemudoma določi podrobne kriterije in merila, po katerih bi bile dolžne ravnati vse občine.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za infrastrukturo in prostor in Ministrstvu za finance, da vprašanja preučita in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) nanje v roku 30 dni odgovorita.

Predlog sklepa je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 25. 2. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli vprašanja državnih svetnikov Jerneja Verbiča in Miloša Poholeta glede odprave posledic poplav na kraških poljih na Notranjskem v mesecu februarju 2014. Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 25. 2. 2014.

Predlagatelj vprašanj državni svetnik Jernej Verbič je podani vprašanji umaknil.

- - -

Po elektronski pošti 25. 2. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli vprašanje in pobudo Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano glede evidence nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije. Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli na klop.

Predsednik je predlagal, da Državni svet sprejme naslednji s k l e p:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji, 26. 2. 2014, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14), obravnaval vprašanje in pobudo Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano glede evidence nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije, in na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1, 95/09-odl. US in 21/13 - ZFDO-F), sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet podpira vprašanje in pobudo Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in predlaga Vladi Republike Slovenije, da vprašanje in pobudo preuči in nanju odgovori.

Vprašanje in pobuda Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano se glasi:

Ali ima Vlada Republike Slovenije seznam nepremičnega in premičnega premoženja, ki je v lasti Republike Slovenije?

Obrazložitev:

Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: komisija) je ob obravnavi Poročila o delu in zaključnega računa Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 ugotovila, da Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklad) precej težav pri gospodarjenju z zemljišči in gozdovi v državni lasti predstavljajo neurejene evidence o lastnikih in upravljavcih zemljišč in gozdov. Za precej zemljišč, ki jih Sklad oddaja v zakup ali najem, ni urejenih lastniških razmerij; v zemljiški knjigi so vpisni subjekti, ki več ne obstajajo, lokalne skupnosti, ki bi morale lastništvo prenesti na Sklad in obratno, na zemljiščih v lasti države pa je postavljenih tudi precej objektov, ki na njih ne bi smeli biti postavljeni. Težave se vlečejo že desetletja, neurejene evidence pa bodo privedle tudi do zapletov pri določanju zavezanca za plačilo davka na nepremičnine.

V kolikor Vlada Republike Slovenije nima seznama premičnega in nepremičnega premoženja, Komisija nanjo naslavlja pobudo, da čim prej pristopi k pripravi takih seznamov in k postopkom inventarizacije državne lastnine ter uredi evidence o svoji lastnini. Država mora poskrbeti za evidenco svojega premoženja, saj bo le na ta način lahko sprejemala pravilne odločitve o gospodarjenju z njim ter preprečila malverzacije.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Vladi Republike Slovenije, da vprašanje in pobudo preuči in v skladu s četrtnim odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) nanju v roku 30 dni odgovori.

Predlog sklepa je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 30 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 7. 2. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na vprašanje in pobudo državnega svetnika dr. Janvita Goloba v zvezi s postopkom likvidacije Tovarne sladkorja Ormož.

- - -

Po elektronski pošti 6. 2. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za kmetijstvo in okolje na vprašanje državnega svetnika Branka Šumenjaka glede vzdrževanja opuščanih kmetijskih zemljišč.

- - -

Za vprašanja, na katera po preteku 30-dnevnega roka še nismo prejeli odgovorov, bomo poslali urgence na pristojna ministrstva oziroma organe.

- - -

3. točka dnevnega reda:

- Nagovor predsednika Republike Slovenije

Predsednik je pozdravil predsednika Republike Slovenije, Boruta Pahorja in mu predal besedo.

Besedo je imel predsednik Republike Slovenije.

Po končanem nagovoru se je predsednik Mitja Bervar zahvalil predsedniku Republike Slovenije, Borutu Pahorju za udeležbo na seji Državnega sveta.

4. točka dnevnega reda:

- Predlog zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1) – druga obravnava, EPA 1640-VI

Predlog zakona je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora dne 17. 12. 2013 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 21.2.2014.

Predstavnik Ministrstva za finance, mag. Mitja Mavko, državni sekretar, je predstavil predlog zakona.

Poročevalka Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, mag. Marija Lah je pojasnila stališče komisije.

V razpravi so sodelovali Igor Antauer, Miloš Pohole, dr. Janvit Golob, Tomaž Horvat, mag., Oskar Komac, Drago Ščernjavič.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1) – druga obravnava

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Državni svet se je seznanil s predlaganimi rešitvami, ki naj bi v večji meri kot določila veljavnega zakona zagotavljale večjo učinkovitost in preglednost upravljanja naložb Republike Slovenije. Državni svet ugotavlja, da je nekaterim pripombam, ki jih je podal Državni svet v fazi sprejemanja in noveliranja veljavnega zakona predlagatelj novega zakonskega predloga prisluhnil, nekatere pa ni upošteval takšne, kot so bile predlagane.

Prva ugotovitev velja za določbe, ki se nanašajo na imenovanje in delovanje članov organov nadzora in uprave in ki morajo predvsem zagotavljati strokovnost odločanja teh organov, v zvezi s sestavo nadzornega sveta pa morajo zakonske rešitve omogočati, da bo vpliv politike na ta pomemben segment odločanja dolgoročno uravnotežen. Ob razpravi o dilemah, ki zadevajo primerno sestavo nadzornega sveta in člane uprave Slovenskega državnega holdinga (v nadaljevanju SDH), se je Državni svet zavzel za transparentno politiko nagrajevanja članov uprave, ki mora biti vnaprej določena, tako da bo v največji možni meri izključena vprašljivost višine njihovih prejemkov.

Med dosedanjimi predlogi Državnega sveta ni bila upoštevana rešitev, da lahko Ekonomsko socialni svet RS v nadzorni svet SDH predlaga dva člana, pri čemer imajo delodajalci in delojemalci možnost imenovati vsak po enega člana. Iz novega predloga zakona pa izhaja, da je Ekonomsko socialni strokovni odbor, ki je posvetovalno telo uprave SDH, sestavljen le iz predstavnikov sindikalnih zvez oziroma konfederacij, ki so člani Ekonomsko socialnega sveta RS, ne pa tudi iz predstavnikov delodajalskih organizacij. V zvezi s članstvom v Ekonomsko socialnem strokovnem odboru kot enemu od organov SDH je po mnenju Državnega sveta vprašljiva rešitev, da so člani tega organa izvzeti iz nadzora nad premoženjskim stanjem.

Glede uveljavljanja meril za merjenje uspešnosti družb s kapitalsko naložbo države, ki so vezana na strateške cilje, ki so predvidena kot tehnični pripomoček, ki se določijo z notranjim aktom SDH Državni svet opozarja na rok sprejetja, saj jih SDH mora sprejeti v dveh mesecih po sprejemu strategije.

Državni svet je ob dosedanjih razpravah o možnih rešitvah, ki bi zagotavljale učinkovito delovanje SDH, poudarjal, da je ob strokovno trdnem sistemu, ki bo vzdržal tudi menjavanje vlad, nujen pogoj za uspešno upravljanje državnega premoženja predhoden razmislek o naložbeni strategiji, ki mora temeljiti tudi na sektorskih analizah, zato je nenavadna informacija, da se strategija še medresorsko usklajuje, saj zakonsko določilo dopušča le 3 mesece časa po sprejetem zakonu za sprejem strategije. Dokler ta ni sprejeta, veljajo namreč vse naložbe za portfeljske, s postopki razpolaganja, kot so predvideni za te vrste naložb. Po mnenju Državnega sveta lahko to predstavlja določeno nevarnost, upošteva dejstvo, da uprava SDH do uveljavitve strategije za razpolaganje s kapitalskimi naložbami države soglasje Državnega zbora in KAD potrebuje le, če skupna knjigovodska vrednost naložbe, s katero se razpolaga, presega 20 milijonov evrov, in če delež naložb, ki jih upravlja SDH, dosega 25 % celotnega kapitala družbe.

Državni svet zato ob podpori predloga zakona Vlado poziva, da v zakonskem roku pripravi strategijo, ki bo služila kot podlaga za učinkovito upravljanje državnih naložb.

* * *

Za poročevalko je bila določena predsednica Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance mag. Marija Lah.

Predlog mnenja je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 14 jih je glasovalo za, 8 pa jih je bilo proti).

5. točka dnevnega reda:

- **Predlog zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1) – druga obravnava, EPA 1680-VI**

Predlog zakona je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora dne 24. 12. 2013 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Dopis Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti s priloženim grafičnim prikazom osebnega dopolnilnega dela v povezavi s predlogom zakona z dne 18. 2. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Poročilo komisije so prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 21.2.2014.

Državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Dejan Levanič je predstavil predlog zakona.

Poročevalec Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, Tomaž Horvat, mag. je pojasnil stališče komisije.

V razpravi sta sodelovala Alojz Kovšca in Branko Šumenjak.

Na dileme iz razprave je odgovoril Dejan Levanič, državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Državni svetnik Alojz Kovšca je imel repliko.

Odgovor na repliko je podal Dejan Levanič, državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Državni svetnik Igor Antauer je obrazložil svoj glas.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1) – druga obravnava

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Predlog zakona, ki ga je v zakonodajno proceduro vložila Vlada Republike Slovenije, po besedah predlagatelja predstavlja enega od prioritarnih ukrepov v okviru projekta zmanjševanja sive ekonomije v Republiki Sloveniji. Izhodišče za pripravo predloga zakona je predstavljal Predlog zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno iz leta 2011, ki je bil zavržen na referendumu, upoštevana pa je bila tudi 2012 sprejeta novela zakona. Pri pripravi predloga zakona so sodelovali vsi socialni partnerji. S predlogom zakona naj se ne bi osredotočali zgolj na boj proti sivi ekonomiji, ampak skušali v čim večji meri zaščititi osebe, ki opravljajo delo na črno oziroma so zaposlene na črno in nimajo pri tem zagotovljenih nobenih pravic, ki izhajajo iz dela.

Predlagatelj s predlogom zakona uvaja načela učinkovitejšega ukrepanja nadzornih organov, primerne sankcioniranja kršiteljev in načelo »vsako delo šteje«. Kot ključne novosti

predlagatelj navaja prenos pristojnosti za nadzor nad zaposlovanjem na črno in nadzor nad delom na črno posameznikov (t. i. šušmarjenje) na Carinsko upravo Republike Slovenije, prepoved oglaševanja dela oziroma zaposlovanja na črno, poenostavitev postopka prijave kratkotrajnega dela in višje globe (na primer trikrat višja globa za prekršek, storjen iz koristoljubnosti, ali za pridobitev visoke protipravne premoženjske koristi, pridobljene na podlagi kršitve ali omogočanja dela na črno, kršitve prepovedi zaposlovanja na črno ali nedovoljenega oglaševanja, in možnost, da se v hitrem postopku izrekajo globe, ki so višje od najnižje predpisanih glob, določenih z zakonom). Globe so sicer predpisane v različnih razponih glede na vrsto storilca in vrsto prekrška. Nova je tudi obveza, da mora biti v primerih, ko se delo pri delodajalcu opravlja na podlagi pogodbe civilnega prava ali pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela, izvod pogodbe ves čas na kraju opravljanja dela, kar naj bi izboljšalo učinkovitost nadzora na tem področju. Kot enega od pomembnejših ukrepov predlagatelj izpostavlja izključitev ponudnika iz postopkov javnega naročanja v primeru ponudnikovih kršitev zakona glede nezakonito zaposlenih državljanov iz tretjih držav, ki temelji na določbah Direktive 2009/52/ES o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v delu, ki se nanaša na zaposlovanje na črno.

Posebno poglavje v predlogu zakona se nanaša na novo ureditev osebnega dopolnilnega dela (v nadaljevanju ODD) po načelu »vsako delo šteje«, predvsem z vidika plačevanja prispevka, hkrati pa se želi na administrativno poenostavljen način urediti področje opravljanja dopolnilnega dela in s tem narediti to obliko dela širše uporabno. Predlagatelj skuša s predlaganimi rešitvami olajšati nadzor nad opravljanjem ODD ter otežiti izogibanje izdaji računov in s tem neplačevanje davkov. Na tej podlagi se uvaja sistem vrednotnice kot prenesena dobra praksa iz nekaterih drugih držav EU. Podrobnosti sistema bodo urejene v podzakonskem aktu in naj bi med drugim zajemale:

- način priglasitve ODD (prek spletnega portala AJPES ali na upravni enoti);
- vodenje seznama podatkov o posameznikih, ki opravljajo ODD;
- postopke v zvezi z vrednotnico (vplača se jo prek spletnega portala E-uprava ali gotovinsko na upravni enoti);
- ureditev plačila vrednotnice osebe, ki opravlja ODD (ko posameznik sam izdeluje in prodaja izdelke domače in umetnostne obrti, druge izdelke, ki se izdelujejo na domu pretežno ročno ali pretežno po tradicionalnih postopkih ali kadar nabira in prodaja gozdne sadeže in zelišča) ali osebe, ki želi, da se pri njej opravijo dela, in sicer za posameznika, ki ga izbere iz seznama tistih, ki opravljajo ODD);
- ureditev plačila vrednotnice za vsak koledarski mesec posebej, pri čemer bo njena vrednost določena v višini 7 evrov za namen pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter 2 evrov za zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicno bolezen) in
- omejitev dohodka iz naslova ODD (v posameznem polletju koledarskega leta seštevek ne sme presežati dveh povprečnih mesečnih neto plač v Republiki Sloveniji v preteklem koledarskem letu, kar trenutno znaša približno 1.800 evrov).

Predlagatelj v zvezi z obdavčenjem ODD navaja, da gre za nižje obremenitve v primerjavi z drugimi oblikami dela in da je prispevek iz opravljanja ODD določen v pavšalnem znesku, kar omogoča administrativno enostavnost te oblike dela.

Državni svet podpira možnost opravljanja osebnega dopolnilnega dela (ODD) in pri tem poudarja rezultate, ki jih imajo z uvedbo tovrstnega dela v tujini. V zvezi z vprašanjem ustreznosti ureditve plačila vrednotnice portala E-uprava za osebe, ki nimajo urejenega dostopa do interneta, je Državni svet s strani predlagatelja prejel pojasnilo, da bo lahko vsak posameznik plačilo vrednotnice opravil tudi osebno na upravni enoti, kjer mu bo uslužbenec izvedel plačilo prek portala E-uprava.

V zvezi s predvidenimi davčnimi obveznostmi izvajalca ODD Državni svet na podlagi prejetih odgovorov s strani predlagatelja ugotavlja, da se s predlogom zakona davčna obveznost za izvajalca ODD ne spreminja. Še vedno torej slednji dohodnino plača v višini, ki je odvisna od

njegovega prihodka, in sicer na podlagi poročila o prihodku, ki ga pošlje Davčni upravi RS. Predlagatelj kot dodaten administrativno-razbremenilni ukrep navaja, da bo zdaj izvajalec ODD obvezan omenjeno poročilo oddajati na 6 mesecev in ne več vsak mesec sproti. Na podlagi števila plačanih vrednotnic in prejetega zaslužka izvajalca ODD se predvideva tudi lažji nadzor nad izvajanjem ODD in morebitnimi kršitvami.

Državni svet je bil seznanjen tudi z razpravo na pristojni Komisiji za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide glede ustreznosti zaščite izvajalca ODD v smislu zagotovila in možnosti preverjanja, da je naročnik ODD zanj prek vrednotnice plačal vse prispevke. Podano je bilo pojasnilo, da se plačilo prispevkov iz naslova ODD prek Uprave za javna plačila avtomatično izvede na Davčno upravo, od tam naprej pa se podatki o plačilu prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje prenesejo v informativno osebno evidenco izvajalca ODD pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Na tej podlagi se izvajalcu ODD prizna sorazmerni del obdobja zavarovanja v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki velja za osebe, ki opravljajo delo v okviru drugega pravnega razmerja v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v skladu s 130. členom ZPIZ-2 to pomeni en mesec zavarovalne dobe za vsakih doseženih 60 % povprečne mesečne plače iz leta, za katero se opravi izračun, oziroma če skupni letni znesek vseh prejemkov iz drugih pravnih razmerij ne dosega 60 % povprečne mesečne plače, zavarovalne dobe v sorazmernem delu).

Državni svet meni, da bi bilo z namenom čim boljše seznanitve potencialnih naročnikov in izvajalcev z novo ureditvijo ODD dobro podrobneje, na čim več različnih načinov oziroma po čim več različnih informacijskih poteh informirati ljudi, še v postopku sprejemanja zakona o pogojih in možnostih opravljanja ODD, in s tem poskrbeti, da bo ta oblika dela čim bolje služila svojemu namenu.

Državni svet v zvezi s finančnimi učinki možnosti izvajanja ODD in morebitnimi učinki na znižanje stopnje brezposelnosti meni, da se zaradi omogočanja opravljanja ODD stopnja brezposelnosti ne bo znižala, se bo pa s to obliko dela lahko zagotovilo ustavno pravico vsakega posameznika do dela in to na legalen način. Ob predpostavki, da bi število izvajalcev ODD ostalo na trenutni ravni (malo manj kot 8.700), predlagatelj iz naslova prihodkov od kupljenih vrednotnic na letni ravni predvideva priliv v pokojninsko blagajno v višini nekaj čez 250.000 evrov in v zdravstveno blagajno nekaj čez 72.000 evrov.

Državni svet ugotavlja, da so pri pripravi vsebine predloga zakona sodelovali socialni partnerji in mu na seji Ekonomsko-socialnega sveta izrazili podporo. Državni svet je bil pri tem seznanjen z oceno predstavnikov sindikalne strani, da predlog zakona izboljšuje položaj šibkejšega, to je delavca, da so predlagane rešitve ustrezne in da bodo pripomogle k boju proti delu in zaposlovanju na črno. S strani predstavnika delodajalcev pa je bila poudarjena ničelna toleranca do dela in zaposlovanja na črno.

Državni svet ocenjuje, da se bo s predlaganimi ukrepi v predlogu zakona lahko stopnja dela na črno bistveno znižala, s tem pa tudi stopnja brezposelnosti, hkrati pa dosegel priliv v državno blagajno na podlagi plačila socialnih prispevkov in davkov. Glede učinkovitosti in kvalificiranosti izvajanja nadzora nad zaposlovanjem na črno s strani Carinske uprave je bil Državni svet seznanjen, da se okrog 1000 carinikov že izobražuje za prevzem omenjenih pristojnosti nadzora.

Državni svet ocenjuje, da je v času od zavrnitve prejšnjega predloga zakona na referendumu očitno prišlo do napredka v razmišljanju o problematiki zaposlovanja in dela na črno ter do jasnega zavedanja, da negativne posledice dela in zaposlovanja na črno občutijo tako delodajalci kot delojemalci.

Državni svet na podlagi pojasnil predlagatelja ugotavlja, da predlog zakona ne vsebuje določb Predloga zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno 2011, ki so se

nanašale na omejevanje dovoljenega obsega med-sosedske pomoči in brezplačne pomoči na kmetijah, planinah in skupnih pašnikih ob sezonskih konicah za spravilo primarnih kmetijskih proizvodov in odgona živine. Državni svet to odločitev predlagatelja podpira.

Državni svet se je seznanil tudi z razpravo na seji pristojne Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide glede trenutnih razmer, ko se in se bo z namenom odprave posledic žledne ujme izvajalo veliko med-sosedske pomoči ter del, ki bi lahko štela kot izvajanje osebnega dopolnilnega dela ali kot delo na črno. S strani predlagatelja je bilo pri tem dano pojasnilo, da se tovrstno delo uvršča med nujna dela, ki jih ureja 10. člen predloga zakona. Gre za opravljanje del, ki so namenjena preprečevanju naravnih nesreč ali odstranjevanju njihovih posledic, in ki ne štejejo kot delo ali zaposlovanje na črno. Določbo o tem vsebuje tudi že trenutno veljavni Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno v 10. členu.

Državni svet ugotavlja, da so v uvodu k predlogu zakona navedeni različni podatki o ocenah obsega sive ekonomije v Sloveniji, ki temeljijo na različnih uporabljenih metodologijah. Tako se po eni metodologiji ocenjuje, da delež sive ekonomije obsega 12 %, po drugi pa 23–25 %. Zaradi tako različnih podatkov Državni svet meni, da bi se bilo na nivoju države smiselno poenotiti o metodologiji, ki naj se uporablja. To bi bilo dobro tako z vidika primerljivosti z ostalimi državami kot tudi z vidika zagotovitve trdnih in jasnih podlag za analize učinkov uveljavljenih ukrepov v boju proti sivi ekonomiji in s tem preprečevanja možnosti različnih interpretacij ter neutemeljenih manipulacij s tako različnimi podatki kot so na voljo zdaj.

* * *

Za poročevalca je bil določen član Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Tomaž Horvat, mag.

Predlog mnenja je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 24 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).

6. točka dnevnega reda:

- **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora – druga obravnava, EPA 1602-VI**

Predlog zakona je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora dne 28. 11. 2013 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za državno ureditev. Poročilo komisije so prejeli po elektronski pošti 24.2.2014. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 25.2.2014.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje, Andreja Lang, vršilka dolžnosti generalne direktorice Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja, je predstavila predlog zakona.

Poročevalka Komisije za državno ureditev, Bojana Potočan je pojasnila stališče komisije.

V razpravi so sodelovali: dr. Janvit Golob, Drago Ščernjavič in Jernej Verbič.

Na dileme iz razprave je odgovorila Andreja Lang, vršilka dolžnosti generalne direktorice Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI-A) – druga obravnava

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Predstavnik predlagatelja zakona je v uvodnih pojasnilih državnim svetnicam in svetnikom predstavil razloge za sprejem predloga zakona. Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora je bil leta 2011 sprejet kot poslanski zakon in Ministrstvo za pravosodje je aktivno spremljalo izvajanje zakona v praksi. Le-ta je pokazala, da je za učinkovito izvajanje zakona treba uvesti nekaj pomembnih sprememb, zato je Ministrstvo za pravosodje v dialogu s pristojnimi organi (Vrhovno državno tožilstvo RS, Davčna uprava RS, Carinska uprava RS, Urad za preprečevanje pranja denarja in Generalna policijska uprava) pripravilo predlog sprememb in dopolnitev zakona. Poglavitni razlogi za pripravo sprememb in dopolnitev zakona so zagotovitev učinkovitejšega delovanja vseh pristojnih organov, povečanje sodelovanja organov znotraj Republike Slovenije in mednarodnega sodelovanja med pristojnimi organi ter odprava pomanjkljivosti, ki so se pokazale v praksi. Predstavnik predlagatelja je predstavil ključne spremembe predloga zakona ter poudaril, da je ta zakon eden izmed pomembnih mehanizmov pri pregonu gospodarskega kriminala. Pri predlogu zakona je Ministrstvo za pravosodje zasledovalo cilj preventivnosti oz. generalne prevencije pred gospodarskim kriminalom.

Državni svet opozarja, da gre pri oceni finančnih posledic predloga zakona za državni proračun za nerealistična pričakovanja predlagatelja, da bodo vsi postopki dobljeni oziroma da bo država dobila povrnjena vsa denarna sredstva, ki jih bo vložila v postopke. Predlagatelj ocenjuje, da bodo predvidene finančne posledice znašale približno 100.000 evrov na letni ravni, in sicer približno 10.000 evrov na posamezni postopek, poleg tega pa se bo v primeru uspeha v postopku v državni proračun preneslo tudi samo premoženje nezakonitega izvora. Državni svet meni, da bi moral predlagatelj pri oceni finančnih posledic upoštevati dejstvo, da bo prišlo v praksi tudi do primerov, ko bodo preiskovanci uspeli dokazati zakonit izvor svojega premoženja in bo morala Republika Slovenija kot tožeča stranka preiskovancem vračati stroške postopka.

Državni svet se je seznanil z razpravo na seji pristojne Komisije za državno ureditev. Člani Komisije za državno ureditev so na seji izpostavili sledeče pomisleke:

V zvezi z določbo predloga zakona, da se po začetku pravnega postopka ne more začeti postopka poplačila zemljiškega dolga, je člane komisije zanimalo predvsem, ali bo ta sprememba zakona preprečila zlorabe v prihodnje ter ali bo potrebno izvesti spremembe še v drugih zakonih. Člane komisije je zanimalo tudi na kakšen način je mogoče, če sploh, izničiti zlorabe zemljiškega dolga, ki so se že zgodile oziroma ali je to premoženje za državo izgubljeno. S strani predstavnika predlagatelja je bilo dano pojasnilo, da je bil institut zemljiškega dolga ukinjen z novelo Stvarnopravnega zakonika (SPZ-A). Z določbo predloga zakona, da se po začetku pravnega postopka ne more začeti postopek poplačila zemljiškega dolga, pa se skuša preprečiti zlorabe lastnikov, ki ustanavljajo zemljiški dolg in skušajo z zemljiškimi pismi onemogočiti odvzem premoženja nezakonitega izvora. Glede obstoječih zemljiških dolgov, ki so že vpisani v zemljiško knjigo, je predstavnik predlagatelja

pojasnil, da bodo mehanizmi oziroma postopki, ki bodo razkrili imetnike zemljiškega dolga, urejeni v Zakonu o izvršbi in zavarovanju.

Komisija za državno ureditev je izrazila pomisleke glede neupoštevanja pripomb Okrožnega sodišča v Ljubljani, ki se nanašajo na izključno pristojnost Okrožnega sodišča v Ljubljani. Državni svet je bil seznanjen, da sta bila osnovna razloga za takšno ureditev, da je ena izmed strank Specializirano državno tožilstvo, ki ima sedež v Ljubljani, ter da je Okrožno sodišče v Ljubljani največje sodišče v Sloveniji, ki razpolaga z največ sodniki. Predstavnik predlagatelja je poudaril, da so vložene šele prve tožbe in je potrebno počakati, da se razvije sodna praksa. Državni svet se je strinjal, da je z vidika vzpostavljanja enotne sodne prakse primernejše, da se postopki vodijo na Okrožnem sodišču v Ljubljani.

Komisija za državno ureditev je ugotovila, da predlagatelj zakona s spremembami ne posega v obdobje, za katero se lahko uvede finančna preiskava t.j. za obdobje petih let pred letom, v katerem je bilo storjeno očitano kataloško kaznivo dejanje. Pri tem jo je zanimalo, ali je dosedanja praksa pokazala, da je to obdobje ustrezno oziroma ali ga je smiselno podaljšati. Predstavnik predlagatelja je pojasnil, da gre v primeru finančne preiskave za poseg v ustavno pravico do lastnine. Pri določanju obdobja so sledili mnenju Vrhovnega državnega tožilstva, ki je zastopalo stališče, da je z vidika premoženja bolj pomembno osredotočiti se na obdobje po storitvi kaznivega dejanja in ne toliko na obdobje pred storjenim očitanim kaznivim dejanjem. Opozoril je tudi na to, da sta bili na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) vloženi pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora. Ustavno sodišče bo med drugim presojalo tudi o retroaktivnem učinku zakona v pridobljene pravice.

Državni svet se zaveda, da je namen zakona preprečevanje pridobivanja in uporabe premoženja nezakonitega izvora, kot izhaja iz 2. člena veljavnega zakona, vendar je pri obravnavi predloga zakona izpostavil tudi problematiko vračanja denarja iz davčnih oaz. Državni svet meni, da mora država povečati svojo aktivnost na tem področju ter pripraviti potrebne instrumente za vračanje premoženja shranjenega v t.i. davčnih oazah.

Državni svet opozarja, da pri pripravi predloga zakona ni sodelovala Odvetniška zbornica Slovenije. Državni svet se je seznanil s pripombami Odvetniške zbornice Slovenije, ki jih je predlagala že pri pripravi veljavnega zakona in niso bile upoštevane:

1. Zakon za uvedbo t.im. finančne preiskave, ki lahko pripelje do odvzema premoženja, določa najnižji možni dokazni standard, to je razloge za sum, da gre za storitev kaznivega dejanja, čeprav bo tovrstna preiskava pomenila enega izmed najhujših in najbolj drastičnih posegov v zasebnost posameznika.
2. Zakon za uvedbo postopka ne predvideva nikakršne povezave med očitkom konkretnega storjenega kaznivega dejanja in premoženjem v lasti posameznika (celo nasprotno, izključuje takšno povezavo) oz. da je bilo zadevno premoženje uporabljeno za storitev kaznivega dejanja oz. da iz njega izvira. Zakon enostavno predvideva, da vse premoženje, ki ga je posameznik ustvaril, izvira iz storjenih kaznivih dejanj oz. iz ukvarjanja s kaznivimi dejanji. Če je to še nekako logično pri tistih kaznivih dejanjih, ki po svoji naravi dejansko pomenijo ukvarjanje z nezakonito dejavnostjo kot so npr. tihotapstvo ali preprodaja mamil, pri katerih je mogoče trditi, da se nekdo »poklicno« ukvarja s preprodajo mamil, pa je to absurdno pri gospodarskih kaznivih dejanjih, saj verjetno ni mogoče trditi, da je podjetnik ali direktor, ki je z nekim konkretnim kaznivim dejanjem (ki mu ga je treba še dokazati), s katerim je npr. oškodoval upnike ali ogoljufal poslovne partnerje ter jim na ta način povzročil določeno škodo, celotno svoje premoženje kot podjetnik ali direktor ustvaril z izvrševanjem kaznivih dejanj s področja gospodarstva.

3. Zakon ne predvideva nikakršne povezave med izidom kazenskega postopka za konkretno kataloško kaznivo dejanje, katerega bo posameznik osumljen oz. obtožen in postopkom finančne preiskave po tem zakonu, ki se lahko prične že zgolj na podlagi razlogov za sum, da je storjeno kaznivo dejanje. Ni jasno, kaj se bo npr. zgodilo, če bo taka oseba na koncu oproščena storitve konkretnega kaznivega dejanja; na podlagi razlogov za sum pa bo imela več let zaseženo premoženje ali pa bo zoper njega celo že vložena tožba za odvzem premoženja, kot to predvideva zakon. Skratka, ko se postopek finančnega nadzora enkrat začne, izid kazenskega postopka zaradi dejanja, ki je sploh privedel oz. je bil razlog za uvedbo postopka finančnega nadzora, nima nobenega vpliva oz. pomena več.
4. Zakon ne razlikuje med različnimi oblikami udeležbe pri storitvi kaznivih dejanj, to je med storilcem, napeljevalcem in pomagačem. Tudi, če bo nekdo osumljen zgolj pomoči pri kaznivem dejanju in bo povsem jasno, da od tega ni imel nobene finančne koristi oz. si ni pridobil nikakršne premoženjske koristi, bo pri kataloško določenih kaznivih dejanjih zoper njega uvedena finančna preiskava.
5. Določba zakona, ki predvideva pravico do odškodnine osebi, kateri je bilo premoženje začasno zaseženo oz. zavarovano, pa na koncu ni prišlo do odvzema, ni primerna. Po določbi 1. odst. 45. člena zakona ima takšna oseba pravico do odškodnine zgolj v primeru, če mu je bila škoda povzročena s protipravnim ravnanjem ali kršitvijo dolžne skrbnosti pri izvrševanju pooblastil pristojnih organov, kar dejansko pomeni, da odškodnine v primeru neutemeljenega začasnega zasega oz. zavarovanja dejansko sploh ni mogoče uveljaviti, saj je popolnoma jasno, da protipravnost nikoli ne bo podana, glede na to, da je bilo začasno zavarovanje oziroma zaseg odrejeno na podlagi odredbe sodišča, kar samo po sebi izključuje kakršno koli protipravnost. Zakon bo moral predvideti uveljavitev odškodnine v vsakem primeru, če bi se na koncu postopka odvzema izkazalo, da niso bili podani razlogi za odvzem. V tem primeru bi moral imeti posameznik možnost uveljavitve vsakršne materialne in nematerialne škode, ki mu je nastala zaradi začasnega zasega ali zavarovanja ali celo zaradi same uvedbe postopka finančnega nadzora. Zakonska ureditev pa dejansko predvideva, da bo lahko država brez kakršnega koli rizika sprožila postopek finančnega nadzora, ne da bi jo skrbelo za kakršne koli posledice v primeru neutemeljenega postopka. Tudi v primeru, ko bo država morala vrniti denarna sredstva, to je v primeru, če premoženje med postopkom proda, naj bi bila zavezana vrniti denarna sredstva le z obrestmi na vpogledne vloge, za kar ni videti nobenega razloga, saj država sicer od državljanov za njihove zamude z obveznostmi do države obračunava bistveno višje, to je zakonske zamudne obresti (in ne obresti na vpogledne vloge). Država si je po predlogu zakona uveljavljanje odškodninskega zahtevka nasproti sebi omejila na tri mesece po tem, ko je premoženje posamezniku vrnjeno, kar je v nasprotju s splošnimi pravili odškodninskega prava, ki za uveljavljanje odškodnine predvideva rok treh let odkar je upravičenec izvedel za nastanek škode in njenega povzročitelja oz. pet let od nastanka škode. Več kot očitno je, da zakonodajalec s zakonom absolutno favorizira državo nasproti posamezniku.

Glede na to, da se v skladu s 132. členom Poslovnika Državnega zbora lahko pri predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona amandmaje vlaga le k členom sprememb in dopolnitev predloga zakona, Odvetniška zbornica pa daje konkretne pripombe k členom, ki se s predlogom zakona ne spreminjajo in dopolnjujejo, Državni svet predlaga poslancem Državnega zbora ter Vladi, da pripombe preučijo in jih upoštevajo pri morebitni ponovni spremembi zakona oziroma glede na to, da zgoraj navedene pripombe spreminjajo koncept obstoječega zakona, pri sprejemu novega zakona.

Predstavniki predlagatelja je pojasnil, da je Ministrstvo za pravosodje pri pripravi predloga zakona izhajalo iz dejstva, kateri organi imajo pooblastila po samem zakonu. Predstavniki

predlagatelja se je strinjal, da je udeležba Odvetniške zbornice Slovenija pri strokovnem usklajevanju pomembna ter poudaril, da bo v skladu z dogovorom med predsednikom Odvetniške zbornice Slovenija in ministrom za pravosodje sodelovanje zbornice pri pripravi zakonov v prihodnje ustaljena praksa.

Državni svet izraža zaskrbljenost, da bodo pomanjkljivosti v zakonu omogočile številne zlorabe, zaradi katerih se bodo ljudem dogajale tudi hude in nepopravljive krivice. Državni svet prav tako opozarja na možnost, da bo zakon med drugim postal orodje političnega obračunavanja, saj za uvedbo postopka, glede na skrajno nizek dokazni standard, ki je potreben za njegovo uvedbo, pravzaprav zadostuje že gola ovadba za določeno kataloško kaznivo dejanje, ne glede na to, ali sploh obstaja kakršna koli povezava med očitanim kaznivim dejanjem in premoženjem, ki je v lasti posameznika.

Državni svet poudarja, da je pravica do povračila škode ustavna kategorija in da lahko neustrezna ureditev pravice do povračila škode v 45. členu veljavnega zakona, privede do postopkov pred Ustavnim sodiščem ter Evropskim sodiščem za človekove pravice.

Državni svet je izrazil željo, da predlagane spremembe predloga zakona vodijo k večji učinkovitosti delovanja organov pri odvzemu nezakonito pridobljenega premoženja. Vse spremembe pa je treba skrbno pretehtati in s tem preprečiti morebitna izpodbijanja z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi.

Državni svet želi spodbuditi Ministrstvo za pravosodje, da še naprej tesno sodelujejo z vsemi institucijami, jim prisluhne ter po potrebi izvede spremembe, saj javnost pričakuje, da se bodo postopki za odvzem nezakonito pridobljenega premoženja uspešno zaključili v korist države ter davkoplačevalcev in bo s tem vsaj delno povrnjena materialno finančna škoda ter povrnjeno zaupanje v delovanje pravne države ter povečan občutek pravičnosti v slovenski družbi.

* * *

Za poročevalko je bila določena članica Komisije za državno ureditev Bojana Potočan.

Predlog mnenja je bil sprejet (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

7. točka dnevnega reda:

- **Poročilo o uresničevanju Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011 - 2020 za leti 2011 - 2012, EPA 1685 – VI**

Poročilo je objavljeno v Poročevalcu Državnega zbora dne 24. 12. 2013 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Poročilo je obravnavala Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport. Mnenje komisije so prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 24.2.2014.

Predstavniki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, dr. Tomaž Boh, vodja Sektorja za znanost, je predstavil poročilo.

Poročevalec Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport, prof.dr. Radovan Stanislav Pejovnik je pojasnil stališče komisije.

Razpravljal je dr. Janvit Golob.

Na dileme iz razprave je odgovoril predstavnik Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, dr. Tomaž Boh, vodja Sektorja za znanost.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Poročilu o uresničevanju Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020 za leti 2011–2012

Državni svet se je **seznanil** s poročilom.

Slovenija na nacionalni ravni sledi smernicam evropskega raziskovalnega prostora, za katerega je bilo na podlagi prednosti in slabosti evropskih raziskovalnih sistemov identificiranih pet prioritet za boljšo učinkovitost njegovega delovanja, in sicer: učinkovitejši nacionalni raziskovalni sistem, optimalno mednarodno sodelovanje in konkurenčnost, odprt trg dela za raziskovalce, enakomerna zastopanost spolov v raziskovalni sferi, optimalen pretok, dostop in prenos znanja - tudi prek digitalnega evropskega raziskovalnega prostora. Iz poročila Evropske komisije o napredku na področju raziskav in inovacij je razbrati, da se je intenzivnost naložb v raziskave in razvoj v Sloveniji povečala z 1,38 leta 2000 na 2,47 odstotka (povprečje EU je 2,3 odstotka), 2012 pa je dosegla 2,88 odstotka BDP, predvsem na račun vlaganj podjetij. 2011 so bili v poslovnem sektorju odhodki za raziskave in razvoj 1,83 odstotka BDP, v javnem sektorju pa, glede na EU, podpovprečno 0,64 odstotka BDP.

Državni svet ugotavlja, da se v zadnjem obdobju večajo sredstva za raziskave in razvoj samo v poslovnem sektorju. Proračunska sredstva za raziskave in razvoj so se v zadnjih štirih letih zmanjšala na indeks 77, in sicer od 0,69 odstotka BDP 2009 na 0,54 odstotka BDP 2012. Z uvedbo 100 odstotne davčne olajšave za vlaganje v raziskave in razvoj so se v tem obdobju bistveno povečali izdatki poslovnega sektorja za raziskave in razvoj, vlaganje iz poslovnega sektorja v javni sektor pa se je zmanjšal, kar pomeni, da so javni raziskovalni zavodi dobili bistveno manjši delež sredstev.

Iz poročila Evropske komisije izhaja, da je število doktorjev znanosti visoko, Slovenija pa pomembno zaostaja glede novih diplomantov na področju inženirstva. Na večjo uspešnost in učinkovitost raziskav in razvojnih potencialov negativno vpliva tudi glede na EU precej podpovprečni delež tujih vlaganj. Tudi indeks gospodarskega vpliva inovacij je občutno nižji od povprečja EU in celo nižji od Sloveniji primerljivih držav. Slovenija torej ni v celoti razvila svojega inovacijskega potenciala. Eden ključnih problemov slovenskega razvoja je, da se nekateri sestavni deli podjetniškega in konkurenčnega okvira niso spremenili, povezave med javnim in zasebnim sektorjem so še vedno slabe. Zaradi gospodarske krize in javnofinančnih varčevalnih ukrepov se zmanjšujejo sredstva ter predvsem mala in srednja podjetja zelo težko pridobijo sredstva za projekte in poslovni kapital.

Državni svet na podlagi ocene OECD ugotavlja, da mora Slovenija povečati učinkovitost upravljanja z raziskovalnim in inovacijskim sistemom ter jasno opredeliti razmerja med ministrstvi, agencijami in raziskovalnimi inštituti, vlogo nacionalnega svetovalnega Sveta za raziskave in inovacije, izboljšati vlogo instrumentov ARRS pri izvajanju sprememb na univerzah in javnih raziskovalnih zavodih ter kadrovske strokovno okrepiti pristojne institucije za izvajanje omenjenih nalog. Ob tem Državni svet posebej poudarja, da tudi iz poročila izhaja, da vrsta ukrepov iz resolucije ostaja neuresničenih: mdr. enotno vladno svetovalno telo Svet za raziskave in inovacije ni bilo imenovano, posebna skupina ministrov za

usklajevanje in koordiniranje razvojnega načrtovanja države, ki naj bi zagotavljala tesno povezanost izvajanj RISS in nove industrijske politike, se po sprejetju resolucije sploh še ni sestala.

Kritično je upravljanje raziskovalnega in inovacijskega sistema, vključno s kakovostno kadrovske podhranjenostjo na pristojnih ministrstvih s tega področja in že kronično slabim medsebojnim povezovanjem resornih ministrstev, ki pokrivajo raziskovanje, tehnologijo in gospodarstvo, kar kaže tudi le na delno izvajanje in še to samo nekaterih ukrepov. Poročilo razkriva, da vrednotenje učinkov izvajanja ciljev in ukrepov raziskovalne in inovacijske strategije RIS ni bilo opravljeno, kar je nujno pri oblikovanju politike na tem področju. Državni svet pri tem še opozarja, da so bile vse dosedanje vlade neuspešne pri določanju prioritet na tem področju in preveč izpostavljene političnemu pozicioniranju posameznih resorjev pri sestavljanju vlad. To posledično pomeni, da na tem področju pri oblikovanju razvojnih smernic ni kontinuitete in systemskega pristopa, kako npr. pri dokončanju strategije pametne specializacije z manj nacionalnih sredstev in več evropskih razvojnih sredstev priti do vlaganj v znanja in kompetence, kjer je Slovenija uspešna. Podporno okolje je slabo razvito, Tehnološka agencija z združitvijo agencij v SPIRIT ne deluje, centri odličnosti in kompetenčni centri pa morajo biti mednarodno evalvirani in podprti, da bodo lahko uspešno nadaljevali s povezovanjem raziskovalne in gospodarske sfere do končnih razvojnih produktov in storitev.

Državni svet izpostavlja, da je npr. na področju tehnoloških ved znanost s svojo kakovostjo in odličnostjo močno povezana z učinkovitostjo v gospodarstvu. Na področjih tehnoloških disciplin naj bi trg spodbujal znanost (*pull system*), pomemben je rezultat te povezanosti, znanstveni članek je dodatna analiza in vrednotenje končne dodane vrednosti, produkta ali storitve.

OECD ocenjuje, da mora ARRS v ocenjevalnih postopkih še dodatno okrepiti kakovostno, torej ekspertno ocenjevanje na račun preveč avtomatiziranega oziroma mehanicističnega vrednotenja na podlagi bibliometrijskih in drugih kvantitativnih kazalnikov (ocenjevanje raziskovalnega dela na podlagi kvantitativnega točkovanja, ne na podlagi kakovosti). Državni svet poudarja, da mora raziskovalec graditi svojo kariero na podlagi kakovosti raziskovalnega dela in ne na točkah, na kar raziskovalna sfera neuspešno opozarja že vrsto let.

Povezovanje inštitutov in univerz je pomembno in kot tako ga opredeljuje Resolucija o RIS, ARRS pa tega ne spodbuja več oziroma onemogoča. Državni svet na podlagi ugotovljenega ocenjuje, da trditev, da ima Slovenija vzpostavljen evropsko primerljiv sistem ocenjevanja prijav in vrednotenja raziskovalnega dela v okviru proračunskega financiranja ARRS, ne drži, saj ima Slovenija edinstven sistem v Evropi, ki ga celo še izpopolnjuje.

Državni svet opozarja na neustrezno interpretacijo podatka v poročilu, da se je delež proračunskih sredstev v zadnjem obdobju za visoko šolstvo ohranil. Nominalno to sicer drži, vendar je bil v tem obdobju uveden 5. letnik, ustanovljena je bila nova državna univerza in 58 zasebnih visokošolskih zavodov, polovica s koncesijo. To pomeni, da so se sredstva na že obstoječih univerzah in za njihove programe realno zmanjšala.

Državni svet ugotavlja, da v poročilu ni analize ali odgovora, zakaj je toliko ukrepov iz resolucije le delno ali pa sploh nerealiziranih. Obenem je poročilo sicer statistično objektivno, a glede na zastavljene in neuresničene cilje preveč optimistično. Vsekakor poročilo odpira vrsto vprašanj, ki so zlasti povezana na eni strani z razumevanjem poslanstva in vizije raziskovalne in inovacijske strategije, na drugi strani pa s centri finančnega odločanja ter razvojnimi prioritetami države. Državni svet poudarja, da brez kontinuirane, politično in finančno podprte strategije na področju znanstvenega raziskovanja ter vključevanja njegovih rezultatov v gospodarske dejavnosti v spodbudnem poslovnem okolju ni mogoče pričakovati,

da bo Slovenija družbeno in gospodarsko napredovala in bila uspešna v mednarodnem okolju.

Predlog mnenja je bil sprejet (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 22 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).

8. točka dnevnega reda:

- **Predlog resolucije o nacionalnem programu športa v Republiki Sloveniji za obdobje 2014 - 2023 (ReNPS14–23), EPA 1719 – VI**

Predlog resolucije je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora dne 13. 1. 2014 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog resolucije je obravnavala Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport. Mnenje komisije so prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 24.2.2014.

Predstavnik Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, dr. Edvard Kolar, vršilec dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za šport, je predstavil resolucijo.

Poročevalec Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport, prof.dr. Radovan Stanislav Pejovnik je pojasnil stališče komisije.

Svoj glas je obrazložil Metod Ropret.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu resolucije o nacionalnem programu športa v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2023 (ReNPS14–23)

Državni svet predlog resolucije **podpira**.

* * *

Predlog resolucije je strateški sistemski dokument, ki na področju športa opredeljuje smernice pri naslednjih ciljih: povečati delež športno dejavnih odraslih prebivalcev Slovenije na 70 odstotkov, povečati delež športno dejavnih prebivalcev v strokovno vodenih programih in število športnikov v tekmovalnih sistemih za 3 odstotke, obdržati število vrhunskih športnikov in povečati prepoznavnost športa kot pomembnega družbenega podsistema. Dokument je pripravljen na podlagi analize Nacionalnega programa športa za obdobje 2000–2010 in na oceni stanja za 2011 in 2012. Kazalniki kažejo, da se je šport v Sloveniji vsestransko razvijal in je kakovostno napredoval. K temu so pripomogli dodatni ukrepi države in lokalnih skupnosti, društvena samoiniciativa in razmah podjetništva v športu: od 2011 se je število športnih društev povečalo za 147 odstotkov in 2012 je njihov delež presegel 61

odstotkov celotne društvene organiziranosti v Sloveniji, športna društva pa so še vedno glavni nosilec športne dejavnosti izven vzgojnoizobraževalnega sistema. V analiziranem obdobju se je število registriranih športnikov v tekmovalnih nacionalnih panožnih zvezah povečalo za osemkrat, število vrhunskih športnikov pa za dobrih 51 odstotkov. To naj bi bil rezultat povečane skrbi države za strokovno delo z otroki in mladino, dodatnih športnih programov v vrtcih in osnovnih šolah ter gradnje športnih objektov, ki je v strukturi javnofinančnih izdatkov za 2011 po vsebinah nacionalnega programa predstavljala dobrih 53 odstotkov, 2001 pa 48 odstotkov.

* * *

Državni svet ugotavlja, da se vrsta podpornih mehanizmov na področju športa vendarle ni udejanila, in sicer pri uveljavljanju programov športne vzgoje v celotni izobraževalni vertikali, na področju zdravstvenega varstva športnikov, pri vzpostavljanju statusnih pravic trenerjev, pri razvoju športne dejavnosti otrok in mladine s posebnimi potrebami ter invalidov. Enakomerna medijska pokritost vseh športnih panog na vseh tekmovalnih in kakovostnih ravneh ni bila dosežena oziroma so mediji premalo pozornosti posvečali promociji poslanstva športa kot pomembnega dejavnika zdravega načina življenja. Tudi civilna športna sfera je bila premalo vključena v soodločanje pri javnem financiranju in izvajanju športa na lokalni ravni.

Državni svet ugotavlja, da je Olimpijski komite-Združenje športnih zvez dal soglasje k predlogu resolucije, vendar k javni obravnavi predloga resolucije niso bili povabljeni vsi deležniki kot npr. predstavniki športnikov. V razpravi je bila izpostavljena vrsta vprašanj, povezana s statusom vrhunskih športnikov, zlasti glede pogojev za vključitev v visokošolsko izobraževanje in odkrivanja novih kariernih možnosti po koncu športne kariere. Predlog nacionalnega programa pri davčnih spodbudah za razvoj športa posebej ne omenja športnikov kot glavnih akterjev; dokument ne omenja sistemske ureditve poklicnega športa z vidika formalnega statusa društev ali gospodarske družbe ter socialnega statusa poklicnih športnikov in strokovnih delavcev. Državni svet izpostavlja, da bi bilo treba več pozornosti nameniti ugodni davčni politiki oz. finančnim spodbudam na področju športnega podjetništva, saj se šport medsebojno dopolnjuje z drugimi družbenimi in gospodarskimi podsistemi ter soustvarja učinke trajnostnega razvoja.

Državni svet ocenjuje, da je uresničevanje športnih programov v celotni vzgojnoizobraževalni vertikali nezadovoljivo, saj se je v zadnjih letih število ur športne vzgoje zmanjšalo predvsem v nekaterih srednješolskih programih, z uvedbo bolonjske reforme pa je bila športna vzgoja izključena iz rednih programov. Državni svet zato podpira ukrepe, s katerimi bi se povečala količina obveznih in izbirnih ur športne vzgoje ter kakovost športnih programov. Športna vzgoja bi morala ponovno postati del rednih visokošolskih programov, saj je tudi na tej stopnji pomembna za razvoj fizičnih in psihičnih sposobnosti posameznika in pozitivno vpliva na njegove delovne navade, spodbuja njegovo odgovornost do skupine, razvija njegove veščine podrejanja in vodenja, vpliva na njegov odnos do poraza in zmage itd.

* * *

Državni svet predlaga Državnemu zboru, da sprejme predlog resolucije z naslednjo spremembo:

"V 9. poglavju ReNPŠ14–23 (Prednostne naloge) se ukrep "Obštudijske športne dejavnosti" iz druge skupine uvrsti v prvo skupino na drugo mesto, takoj za ukrepom "Prostočasna športna vzgoja otrok in mladine"."

Obrazložitev:

Predlog resolucije v 9. poglavju pravi: "Če razpoložljiva sredstva v posameznem letu ne bodo zadoščala za udejanjanje nacionalnega programa športa v celoti, se upošteva prednostni red izvajanja ukrepov, ki se sofinancirajo skozi letne programe športa, razvrščene v dve skupini." Sofinanciranje in posledično obstoj programov obštudijske športne dejavnosti je ogrožen zaradi uvrstitve v drugo skupino ukrepov. V obdobju recesije oz. finančne krize bo s proračunskimi sredstvi težko zagotoviti uresničitev vseh strateških ciljev predloga resolucije. Neustrezna uvrstitvev ukrepa "obštudijske športne dejavnosti" tako ogroža obstoj športnih programov za študente kot tudi strateški cilj, in sicer da so študentje ena od skupin v izobraževalnem procesu, ki naj bi ozaveščenega posameznika vzgajal tako, da mu bo šport postal nujni del zdravega življenjskega sloga in pozitivne življenjske naravnosti.

* * *

Za poročevalca je določen državni svetnik prof. dr. Radovan Stanislav Pejovnik.

Predlog mnenja je bil sprejet (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 26 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

9. točka dnevnega reda:

- Obravnava zaključkov posveta »Problematika javnih naročil«

Poročilo Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog sklepov Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 24.2.2014.

Poročevalka Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, mag. Marija Lah je pojasnila stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepov Državnega sveta:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) ter na podlagi posveta z naslovom *Problematika javnih naročil*, sprejel naslednje

S K L E P E:

Državni svet je 25. 9. 2013 na pobudo Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance organiziral posvet z naslovom Problematika javnih naročil.

Uvodni nagovor je podal predsednik Državnega sveta Mitja Bervar, z uvodnimi prispevki pa so sodelovali naslednji razpravljavci: Borut Smrdel - Državna revizijska komisija, dr. Igor Šoltes, Romana Berčič – Komisija za preprečevanje korupcije, Andrej Povšič - Inženirska zbornica Slovenije, Srečko Skubic – Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije, Alenka Avberšek – Gospodarska zbornica Slovenije, Sašo Matas – Ministrstvo za finance.

Na podlagi uvodnih referatov in razprave na posvetu so bili sprejeti naslednji zaključki:

Razpravo o problematiki javnih naročil je treba razumeti kot izraz zavedanja o pomembnosti in problematičnosti področja javnega naročanja in hkrati nujnosti sistematičnega pristopa k ureditvi tega področja ter jo sprejeti kot pomemben prispevek k razvoju kakovostne javno naročniške zakonodaje. Namen posveta je bil spodbuditi širšo razpravo in s tem pripravljavcem zakonodaje ponuditi ideje in priložnosti za nekoliko drugačen način priprave

sprememb zakonodaje na področju javnih naročil, tudi z morebitno vključitvijo novih institutov.

Dosedanji način ad hoc sprememb zakonodaje se namreč ni izkazal kot posebno uspešen, saj ni bil naravnan v smeri bolj uporabljive in enostavnejše zakonodaje. Bolj je šlo za prenos zahtev iz evropskih direktiv, popravljanje napak predhodnih sprememb, ki so se izkazale za neživljenjske ali težko izvedljive v vsakdanji praksi ter celo poskuse, da se posamezen, v trenutni težavi ali potrebi dovolj prepoznaven primer sanira s spremembo predpisa. Treba je najti tudi odgovor na vprašanje, kako oblikovati učinkovitejši in manj formalističen sistem javnih naročil ter kako odpraviti obstoječe pomanjkljivosti ter izboljšati zakonodajo v smeri lažje razumljivih in manj ohlapnih pravnih pravil, ki ne bodo bolj prijazna samo za naročnike in ponudnike, ampak bodo v oporo tudi pri delu Državne revizijske komisije in vseh - v področje javnih naročil - vpletenih dejavnikov.

Za pripravo kakovostne nacionalne zakonodaje o javnem naročanju je nujen pristop, ki vključuje vse deležnike, na katere se ta zakonodaja nanaša, in ki temelji na natančnem posnetku obstoječega stanja, opredelitvi realnih ciljev in potreb slovenskega prostora ter na strokovno utemeljenih rešitvah, s katerimi je opredeljene cilje dejansko mogoče doseči. Če so pravilno urejena, so namreč lahko javna naročila močan generator rasti nacionalnega gospodarstva, lahko pa prispevajo tudi k bistveno bolj racionalni porabi javnih sredstev.

Primerna zakonodaja s področja javnih naročil je nujen pogoj za učinkovito in gospodarno javno naročanje. Naloga vseh deležnikov mora biti vzpostavitev manj formalističnega, učinkovitejšega in gospodarnejšega sistema javnega naročanja. Ena izmed takih rešitev je tudi zadnja sprememba Zakona o pravnem varstvu, ki omogoča naročnikom in Državni revizijski komisiji, da odloča o kršitvah v smislu, da je kršitev relevantna samo takrat, kadar je bistvena.

Javno naročanje bi, ne samo v zakonu, ampak tudi v praksi, moralo biti pregleden postopek, temeljiti na strokovnosti, redu in pravičnosti. Zagotavljati bi moralo enakopravnost in konkurenco med ponudniki - tako med velikimi kot malimi podjetji. To bi morali dosledno zagotavljati zakonodaja in vsi deležniki teh postopkov. Bolj kot spremembe zakonodaje bi bilo treba vpeljati instrument (npr. intenzivni kaznovalni neposredni instrument), ki bo ob učinkovitem inšpekcijskem nadzoru zagotavljal dosledno spoštovanje zakonodaje, kršenje zakonodaje pa bo strogo sankcionirano.

Nekatere rešitve, ki jih že ponujata ZJN-2 in ZJNVETPS, bo treba glede evropskih vrednostnih pragov še poenostaviti v naslednjih smereh :

- Direktiva, na katero se pogosto sklicuje kot razlog, zakaj imamo obstoječo zakonodajo, javno naročanje natančno ureja nad, ne pa tudi pod določenimi vrednostnimi pragovi. Ureditev te skupine javnih naročil je zato v celoti prepuščena nacionalni zakonodaji. Vsaj na tem nivoju je v Republiki Sloveniji v celoti omogočeno zakonodajo pripraviti tako, da bo kar najbolje ustrezala njenim potrebam. Tako je mogoče pravila javnega naročanja v tem segmentu, ki po obsegu predstavlja večji del javnih naročil, poenostaviti - tako z vidika materialno-pravne ureditve kot z vidika predpisov, ki urejajo pravno varstvo. Določiti je mogoče višje nacionalne pragove, pod katerimi naročnik vodi le postopek evidentiranja, zmanjšati število vsebinsko podobnih postopkov pod pragovi in poenostaviti zahteve glede obveznih elementov ponudbe.
- Svetovanje naročnikom na tem področju je bila ena izmed sistemskih nalog Javne agencije za javno naročanje, s prenehanjem katere se naloge svetovanja naročnikom ne zagotavljajo več. Informacije, ki so jim bile v preteklosti v pomoč pri vodenju postopkov oddaje javnih naročil morajo zato naročniki posledično iskati pri svetovalnih podjetjih in pri odvetnikih, kar zvišuje strošek javnega naročanja. Smiselno je zato razmislek o tem, da bi

- bodoča materialno-pravna zakonodaja vzpostavila podlage za izvajanje brezplačnega pravnega svetovanja naročnikom glede razlage predpisov o javnem naročanju.
- V Republiki Sloveniji je v nasprotju z državami članicam Evropske unije zeleno javno naročanje na podlagi in v okvirih uredbe o zelenem javnem naročanju obvezno. Takšna ureditev povzroča kar nekaj težav, zato bi bilo v okviru bodoče materialno-pravne zakonodaje smiselno razmisliti o ustreznosti takšne ureditve ter o možnosti, da bi bila oddaja t. i. zelenih javnih naročil bolj fleksibilna.
 - V okviru poglavja o sodnem varstvu Zakon o pravem varstvu in postopkih javnega naročanja ureja sankcijo ničnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila, pri čemer velja opozoriti na dejstvo, da trenutno veljavna zakonodaja ne ureja vprašanja časovnih omejitev za uveljavljanje sankcije ničnosti. Ob upoštevanju navedenega je smiseln razmislek v smeri vzpostavitve materialnih prekluzivnih rokov za uveljavljanje sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila, kot je to sicer tudi izrecno priporočeno z direktivo 2077/66, kjer se priporočajo roki tri oz. šest mesecev.
 - Razmisliti bi bilo smiselno o ustreznosti ureditve, skladno s katero lahko naročnik v postopku oddaje javnega naročila preveri popolnost zgolj najugodnejše ponudbe, ne pa tudi ostali prejetih ponudb.
 - Glede vpogleda v dokumentacijo v postopkih oddaje javnih naročil se kot možne rešitve nakazujejo npr. vzpostavitev pravice organa pravnega varstva (naročnika, državne revizijske komisije, sodišča), da v postopkih javnega naročanja in s tem povezanih postopkih pravnega varstva tehta utemeljenost označitve podatka za poslovno skrivnost glede na ostale izpostavljene interese deležnikov v postopkih javnega naročanja, uvedba posebnega postopka, v katerem se določenemu podatku prizna pravica do varovanja in druge možnosti rešitve kot so že oblikovane v zakonodajah drugih držav članic EU.

Pomembno vprašanje, o katerem se pri javnih naročilih zelo malo govori, je vprašanje odgovornosti, na eni strani politične, po drugi strani pa tudi poslovodne odgovornosti. Dokler to vprašanje ne bo urejeno, ni pričakovati bistvenih premikov, ne glede na to, kako se bo zakon spreminjal. Zakon o javnih financah sicer določa, da je minister odgovoren za smotrno in zakonito ravnanje z javnimi sredstvi. V praksi je nekaj primerov, kjer so za področja javnih naročil posamezni ministri sicer bili poklicani na odgovornost, vendar pa ni pričakovati, da bi minister za vsak primer nosil celotno odgovornost. Smiselno bi bilo razmisliti, da se loči po eni strani politična od t. i. poslovodne odgovornosti, kar v svetu ni novost, in doseči večji vpliv tudi na odgovornost podministrske ravni in s tem tudi na drugih ravneh na odnos do upravljanja z javnimi financami.

V okviru obetajočih sprememb zakonodaje je vreden razmisleka tudi predlog, da se na nek način tudi ponudnikom omogoči instanca zoper odločitve Državne revizijske komisije. Glede na to, da je ponavadi to pravno varstvo vezano ne samo na zahtevo po razveljavitvi in ponovitvi razpisa, ampak dostikrat posledično tudi z vprašanjem odškodnine, bi bilo smiselno razmišljati tudi o tem, da bi bilo pravno varstvo zoper odločitve Državne revizijske komisije zagotovljeno prek Vrhovnega sodišča, ki lahko odloča tudi o vsebinskih vprašanjih.

Tudi na področju javnega naročanja je korupcija v različnih pojavnih oblikah prisotna in jo je celo vedno več. Postaja že rutina, da na področju javnega naročanja vsak dobi svoj delež pri teh postopkih, ne glede na to, ali gre za gradbeni sektor, za zdravstveni sektor ali pa za storitvene dejavnosti ali naročanje blaga. To je očitno tudi pri menjavah po volitvah, ko se t. i. »dvorni dobavitelji« v paketu zamenjajo z drugimi, zato je zelo pomembno, da se poleg sprememb zakonodaje s področja javnega naročanja opozori tudi na takšne anomalije.

Na področju javnega naročanja brez dvoma obstajajo velika korupcijska tveganja, predvsem na področju nasprotja interesov, ko pravzaprav nekdo ne ve ozadja povezave med osebami, ki sodelujejo v postopku javnega naročanja, in med ponudnikom. Komisija za preprečevanje korupcije prejema številne prijave, ki se tičejo domnevnih povezav med izbranim ponudnikom in naročniki, vendar ugotavlja, da so te prijave v večini primerov neutemeljene, kar zadeva

sumov korupcije, in gre bolj za neko nerazumevanje, neznanje samih naročnikov ali ponudnikov. Primerno bi bilo zato vzpostaviti sistem dodatnih usposabljanj naročnikov in tudi samih ponudnikov z več pojasnili, na kakšen način se vključiti v sam postopek in kako uveljavljati razna sredstva.

Na mestu je tudi opozorilo o noveliranju oz. doslednem spoštovanju Zakona o javnem naročanju v delu, ki zadeva ugotavljanje sposobnosti ponudnika za nadaljnji postopek - predvsem ali ima ponudnik res vse reference. Če te niso zagotovljene, bi dosledno morali slediti izločanju v primerih, da nima zadosti kadrov, ustrezne strokovnosti, nujnih izkušenj, ker tudi v tem delu Komisija za preprečevanje korupcije prejema ogromno očitkov. Ob tem je treba dosledno izpolnjevati seznam ponudnikov z negativnimi referencami.

Najbolj aktualni problemi, ki so zaznavni pri javnem naročanju inženirskih storitev, so področja neizločanja neobičajno nizkih ponudb, izbira ponudnika skoraj izključno na podlagi najnižje cene in reference. Glede izločanja neobičajno nizkih cen bi kazalo proučiti in morebiti uveljaviti avstrijsko prakso, in sicer Javne agencije za stavbe, ceste in železnice, ki uporablja t. i. metodo mediane, ki se je izkazala kot dosti preprost, a učinkovit kriterij. Izkušnje tudi kažejo, da je izbira na podlagi najnižje cene vprašljiva, tveganje, da bo pristop k izvedbi storitve necelovit in neprofesionalen, pa veliko. Pri Inženirski zbornici Slovenije se zato zavzemajo za rešitev, da bi razmerje med kakovostjo in ceno bilo čim večje v korist kakovosti in čim manjše v korist cene. Za enostavnejše objekte bi bilo lahko to razmerje tudi 60:40, za zahtevnejše objekte pa celo 80:20, pri čemer se kakovost meri z izkušnjami ponudnika, z usposobljenostjo in kompetentnostjo, z obdelavo predložene metodologije in plana dela. Premisleka je vreden tudi predlog, da se kriterij najnižje cene spremeni v ekonomsko upravičeno ceno, pri čemer bi pri gradnji javnih objektov bilo treba opazovati tudi določeno življenjsko dobo objekta in ne samo investicije.

Problem, ki se dotika referenc je v tem, da je domačih referenc praktično vedno manj, kar velja tudi za področje inženirskih storitev, ki se poleg tega tudi vse bolj starajo, zato bi bilo treba podaljšati obdobje veljavnosti referenc in jih ponderirati glede na starost. Vse več je primerov, ko se predložijo lažne reference, na primer za neizvedene objekte, samo sprojektirane ali pa nikoli dokončane objekte. Na vsakem razpisu je malce drugačen obrazec in za vsak razpis mora ponudnik svojega bivšega naročnika zaprositi za referenco. To se lahko dogaja tudi večkrat na mesec, če je veliko razpisov in če je veliko prijav, kar je popolnoma neustrezno. Uporabljata naj se dva enotna obrazca, eden za podjetja in eden za pooblaščenega inženirja.

Reference firm in reference pooblaščenega inženirja morajo biti ločene, saj tudi ljudje menjajo firme. Ljudje se zaposlujejo drugje, firma pa še vedno nastopa z referencami, ki so jih izdelali ljudje, ki v tej firmi niso več zaposleni.

Zavedati se je treba dejstva, da problem gospodarnega izvajanja javnih naročil izhaja že iz faze bistveno pred javnimi razpisi za javno naročanje, torej že iz faze načrtovanja. V fazi načrtovanja projekta je nesprejemljivo nizka cena izbranega projektanta začetek zgodbe, ki ima za posledico slabo izvedbo celotnega projekta vnaprej. Nepopolni načrti pogojujejo nejasne razpisne pogoje investitorja. Tisti, ki razpisuje, nima jasnih kriterijev in drugih osnov za izbiro najugodnejših in najbolj kompetentnih izvajalcev. Mnogi javni razpisi za javna naročila se začnejo takrat, ko finančna konstrukcija še ni zaprta in zato se začne pritisk na najnižjo ceno že pri fazi načrtovanja. Nepopolna investicijska dokumentacija brez popisov del, pri kateri ne sodeluje stroka, je v bistvu razlog za to, da je pripravljena razpisna dokumentacija slaba in posledica tega so slabe in neprimerljive ponudbe.

Faza izbora se izvaja bolj formalistično in ne vsebinsko. Nesprejemljivo nizka cena izbranega izvajalca projekta je v bistvu najbolj varna rešitev naročnikov, najbolj varna tudi zaradi Računskega sodišča Republike Slovenije.

Nesprejemljive so zahteve naročnikov, ko se garancije, zadržana sredstva, multiplicira na izvajalcu, na podizvajalcih in tako naprej v spiralo, ki zajeda kreditno sposobnost podjetij in je nenazadnje škodljiva tudi za banke. To kaže primer povprečnega slovenskega gradbenega podjetja, ki ima 50 milijonov letnega prometa, ki se mu z garancijami za resnost ponudbe, garancijami, ki jih mora dati v bistvu še v času dajanja ponudbe, garancije za dobro izvedbo in garancije za odpravo napak v garancijski dobi, nabere za 32 milijonov bremen, ki jih ima v svojem kreditnem potencialu. In če ima tako podjetje povprečno 15 milijonov svojega premoženja, ne more več financirati svojega delovanja, kar je nesprejemljivo. Pričakovati je, da se v takih primerih javnim naročnikom bolj jasno opredelijo pravila igre.

Zagotoviti je treba dostopnost javnih naročil tudi manjšim gospodarskim subjektom, saj velikokrat javni naročniki postavljajo povsem nesprejemljive kriterije, ki jih mora izpolnjevati izvajalec glede garancij, kreditne sposobnosti, obsega pretekle proizvodnje ter letne realizacije ponudnika, ki je v nekajkratni višini vrednosti razpisa, kar vse je pogosto namenjeno prav temu, da manjšim podjetjem onemogočijo sodelovanje na javnih razpisih. Tako mala podjetja ne uspejo kot izbrani ponudniki, čeprav so na koncu vendarle tisti, ki so ključni – dejanski izvajalec, a »le« kot podizvajalec. Določiti je treba, da bodo sestavljavci javnega razpisa že pri določitvi kriterijev in izpolnjevanju obveznosti omogočili, da bodo tudi mala podjetja lahko enakovredno konkurirala na javnih naročilih in ne bodo zaradi svoje majhnosti prikrajšana pri izbiri. Smiselno bi bilo tudi, da se javna naročila razdelijo na ekonomsko sprejemljive zaključene enote ali da se določi vrednost, do katere lahko izvajalec vstopa v sistem javnih naročil.

Obstoječa zakonodaja še vedno ne rešuje problema plačila podizvajalcem dovolj učinkovito, saj naj bi zagotavljala direktno plačilo samo prvemu podizvajalcu v verigi. Pravočasna plačila vsem morebitnim ostalim podizvajalcem v verigi pa so še vedno prepuščena odločitvi njihovih neposrednih naročnikov - izvajalcem, ki so v verigi pred njimi, kar velikokrat pomeni, da za kakovostno in pravočasno opravljena dela ne dobijo plačil. Sicer pa tudi plačilo prvemu izvajalcu še vedno ni zakonsko učinkovito urejeno. Zdaj je uzakonjen neposreden sistem naročnikovega plačila na podlagi potrjenega računa oziroma potrjene situacije, kar mnogi glavni ponudniki zlorabljajo. Neutemeljeno ne potrdijo izdane situacije ali pa zavrnejo račun (prav tako prihaja do izigravanja podizvajalcev zaradi nepodpisa gradbenega dnevnika, knjige obračunskih izmer, ki so vse podlaga za obračun situacije).

Gospodarno ravnanje naročnika predpostavlja dobro poznavanje predmeta naročila. Pri večini javnih naročil pa se pri izbiri ponudnika naročnik odloča izključno na podlagi kriterija najnižje cene iz ponudbe, ne da bi znal odgovoriti na nekatera ključna vprašanja. Številne težave pri javnem naročanju namreč izvirajo iz hitro in slabo pripravljene razpisne dokumentacije, ki ne odraža dejanskih razmer na trgu. Naročniki bi morali biti bolj usposobljeni za pripravo investicijske in razpisne dokumentacije, izvedbo analize trga in poučeni o standardih posamezne stroke. Visoka skrbnost naročnikov in gospodarno ravnanje pri izvajanju svojih nalog ter etične vrline vseh deležnikov v javnem naročanju so izjemnega pomena.

Javno naročilo bi moralo temeljiti na institutu »najnižja realna cena« oz. najugodnejše ponudbe in ne najnižje cene, s čimer bi se zagotovila izbira kakovostnega izvajalca. Na podlagi instituta »najnižja realna cena« bi bil naročnik zavezan za vsa javna naročila izdelati predhodno realno oceno vrednosti predvidenih del. Na ta način bi lahko prišli do izločanja nerealno nizkih ponudb, ki niso v skladu s strokovnim in kakovostnim pristopom k izvedbi del ter povzročajo škodo tako naročnikom kot tudi izvajalcem.

Problem malih ponudnikov so tudi zahteve po nesorazmernih finančnih zavarovanjih, ki predstavljajo pri posameznem prijavitelju na javni razpis velikokrat breme, ki ga ni mogoče izpolniti. Ministrstvo za finance je tej problematiki že prisluhnilo, in sicer na način, da je

izdalo stališče glede finančnih zavarovanj pri javnem naročanju, ki pa ima naravo neobvezujočega navodila oz. priporočila javnim naročnikom. Da bi v praksi javni naročniki vendarle bili zavezani upoštevati navedene smernice, bi bilo to treba vključiti v pravno zavezujoč dokument.

Naročnike bi bilo treba zavezati, da za zavarovanja plačil izbranim ponudnikom izdajo garancije za plačilo izvedenih del. Čeprav na eni strani javni naročniki terjajo od izvajalcev različna zavarovanja, pa svojih obveznosti ne zavarujejo. S tem bi dosegli enakopravnost obeh pogodbenih strank, česar sedanji sistem javnih naročil ne vsebuje. Vsekakor je treba vsaj zagotoviti, da bodo javni naročniki upoštevali 30-dnevne plačilne roke in da bodo plačila dejansko realizirana v pogodbeno določenih rokih.

Predlagane sklepe je Državni svet sprejel (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 24 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

10. točka dnevnega reda:

- **Obravnava zaključkov posveta »Prehod mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela«**

Poročilo Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 21.2.2014.

Predlog sklepov Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 21.2.2014.

Poročevalec Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, mag. Peter Požun je pojasnil stališče komisije.

V razpravi so sodelovali mag. Stojan Binder, mag. Darija Kuzmanič Korva in Alojz Kovšca.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepov Državnega sveta:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) ter na podlagi posveta z naslovom *Prehod mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela*, sprejel naslednje

S K L E P E:

Državni svet Republike Slovenije je 3. decembra 2013, na pobudo Zavoda za razvoj socialnih in zaposlitvenih programov Racio Social, Univerzitetnega rehabilitacijskega inštituta Republike Slovenije – Soča in Medobčinskega društva gluhih in naglušnih AURIS Kranj, soorganiziral posvet z naslovom *Prehod mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela*.

Posvet je bil namenjen osveščanju in promociji pravic invalidov ter povečanju njihovih možnosti socialnega vključevanja med oblikovalci politik, strokovnimi delavci na področju zaposlitvene rehabilitacije, zaposlovanja invalidov, izobraževanja, socialnega varstva, podjetnikom, obrtnikom in drugim delodajalcem ter širši javnosti.

Posvet je bil obenem posvečen zaključevanju projekta *Prehod mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela* (v nadaljevanju projekt *Prehod*), ki sta ga sofinancirala Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Evropski socialni sklad, katerega namen je bil pomagati mladim s posebnimi potrebami na prehodu iz šole v sfero dela. Projekt se je začel izvajati leta 2010 in je trajal 3 leta. Od septembra 2012 je bilo vanj vključenih 62 mladih

(učencev, dijakov in študentov) s posebnimi potrebami na prehodu iz izobraževanja na trg dela. Projekt Prehod se je izvajal v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013 (4. razvojna prioriteta »Enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti, 4.1. prednostne usmeritve »Enake možnosti na trgu dela in krepitev socialne vključenosti«). Nosilec projekta je bil Racio Social, Zavod za razvoj socialnih in zaposlitvenih programov, partnerja v projektu pa sta bila Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – Soča in AURIS Kranj, Medobčinsko društvo gluhih in naglušnih.

Posvet je v uvodnem delu povezoval državni svetnik Alojz Kovšca. Uvodoma so udeležence posveta nagovorili predsednik Državnega sveta Mitja Bervar, varuhinja človekovih pravic Vlasta Nussdorfer in generalni direktor URI-Soča mag. Robert Cugelj.

Z uvodnimi referati so različne aspekte projekta Prehod predstavili mag. Tatjana Dolinšek (uvod v predstavitev projekta), mag. Aleksandra Tabaj iz URI-Soča (okvir Prehoda in njegova umeščenost v politike), Urška Cimperšek iz AURIS-a (predstavitev sodelovanja mladih v projektu) ter Črtomir Bitenc iz URI-Soča (predstavitev kvalitativnih rezultatov evalvacije projekta).

V nadaljevanju posveta je potekala tudi razprava v obliki okrogle mize, ki jo je moderirala mag. Karmen Vodenik. Svoje poglede na sistemsko ureditev oziroma ovire in priložnosti za zaposlovanje mladih s posebnimi potrebami so v razpravi podali Dragica Bac, generalna direktorica Direktorata za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja, Damjana Košir, generalna direktorica Direktorata za trg dela in zaposlovanje, Lea Kovač, svetovalka generalne direktorice Zavoda RS za zaposlovanje, Maja Kezunovič Krašek iz kabineta evropske poslanke Tanje Fajon, dr. Metka Teržan iz Centra za poklicno rehabilitacijo v URI-Soča in Tomaž Kranjc z Zavoda Republike Slovenije za šolstvo.

Ob koncu posveta so bila podeljena potrdila o usposobljenosti svetovalcem za prehod, ki so jih prejeli svetovalci, ki so v okviru projekta Prehod uspešno opravili program usposabljanja za svetovalce za prehod in se s tem teoretsko in praktično usposobili za delo z mladimi.

Na podlagi predstavitev in razprave na posvetu so bili oblikovani sledeči s k l e p i :

1. Položaj mladih na trgu dela se vztrajno poslabšuje. Še posebej so v težavnem položaju mladi, ki ravno zaključujejo šolanje. Če imajo težave pri prehodu iz šole na trg dela mladi z izobrazbo, diplomu, je jasno, da je stanje na področju zaposlovanja mladih s posebnimi potrebami oziroma mladih z invalidnostmi še bolj zaskrbljujoče.
2. Prehod mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela v Sloveniji ni celovito in zadovoljivo urejen, saj dosednji ukrepi niso sledili razmeram na trgu dela. Po končanem šolanju so tako mladi s posebnimi potrebami pogosto prepuščeni sami sebi, veliko jih ostane doma, nekateri se prijavijo v evidenco Zavoda RS za zaposlovanje, nekateri se vključijo v proces zaposlitvene rehabilitacije, le redki se zaposlijo. V času brezposelnosti izgubljajo temeljne sposobnosti zaposljivosti (strokovno znanje, delovne navade, samozavest itd.). S pripravami mladih na trg dela je zato treba pričeti že v času šolanja in jim nuditi podporo pri prehodu vse dotlej, dokler se ne stabilizirajo na delovnem mestu.
3. Prehod na trg dela je pomemben del kompleksnega procesa priprave mladih na odraslo življenje, ki bi moral biti podprt z izvajanjem zakonodaje in politik in neposrednim sodelovanjem in vključevanjem vseh ključnih deležnikov. Temelj vseh ukrepov bi moral biti spoštovanje osebne izbire in osebnih okoliščin posameznika, s poudarkom na razvoju individualnega izobraževalnega načrta in individualnega načrta prehoda na trg dela.

4. S področjem prehoda mladih iz šole na trg dela se je v zadnjih treh letih ukvarjal projekt Prehod, sofinanciran s strani Evropskega socialnega sklada in nacionalnih sredstev. V projektu Prehod sta bila narejena posnetek in analiza stanja problema prehoda mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela v Sloveniji in predstavitev primerov dobrih praks. Analiza, izvedena v okviru projekta, je pokazala, da pridobi odločbo o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami letno 900 do 1000 mladih z invalidnostmi ter da bi jih lahko delodajalci šteli v obvezno kvoto za zaposlovanje invalidov. Rezultati analize so bili uporabljeni pri pripravi programa usposabljanja svetovalcev za prehod. Usposobljenih je bilo 15 svetovalcev za delo z mladimi. Od septembra 2012 je 12 svetovalcev, poleg rednega dela oz. zaposlitve, v praktičnem izvajanju procesa prehoda mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela spremljalo 62 izbranih učencev, dijakov in študentov.
5. Ocena projekta Prehod:
- Pozitivni učinki projekta Prehod: pridobivanje koristnih informacij, podpora že v času in po koncu šolanja, spoznavanje trga dela in njegovih zakonitosti, boljši uvid v lastne sposobnosti mladega s posebnimi potrebami, pomoč pri šolanju, spoznavanje storitev zaposlitvene rehabilitacije, delovanja Zavoda RS za zaposlovanje, pomoč pri iskanju delodajalca, sistematično usmerjanje na poti od šole do trga dela, zagotavljanje kroga podpore in ustrezne varnosti.
 - Odziv s strani šol je bil pozitiven in izražena je bila zavzetost za nadaljevanje projektnih aktivnosti in za vključitev svetovanja v šolski kurikulum. Podana je bila ocena, da je projekt posredno koristen tudi za starše ter da lahko pripomore k zmanjšanju strahu pred stigmatizacijo s strani vrstnikov.
 - Starši mladih s posebnimi potrebami, ki so bili vključeni v projekt Prehod, so izrazili hvaležnost za pomoč s strani svetovalcev za prehod, saj so s trenutnim sistemom nezadovoljni (nimajo dovolj informacij, ne vedo, na koga se lahko obrnejo in kako naj pridejo v kontakt z delodajalci). Projekt so ocenili kot učinkovit, saj za mlade predstavlja prehod v »aktivno« življenje, in podali predlog za povečanje trenutnega števila izobraženih svetovalcev za prehod.
 - Svetovalci za prehod menijo, da projekt predstavlja dobro podlago za delo z mladimi, da bi se moral ta pristop sistemsko urediti, svetovalca za prehod pa uvrstiti v nacionalno poklicno kvalifikacijo kot samostojen poklic. Prav tako so predlagali, da naj se tovrstno svetovanje razširi na vse mlade.
6. Dobro prakso in izkušnje iz projekta Prehod bi bilo treba uporabiti pri iskanju rešitev za sistemsko in trajnostno ureditev področja prehoda mladih s posebnimi potrebami, pa tudi vseh ostalih mladih, iz šole na trg dela, saj so bili pri pripravi in izvedbi projekta upoštevani vsi novejši trendi v politikah zaposlovanja in dobra praksa iz tujine (Avstrija). Nadaljnji razvoj projekta in standardizacija modela, pristopov in rešitev bi pomenila pomemben korak naprej na področju zaposlovanja mladih s posebnimi potrebami.
7. Evropska komisija v cilju 4 – zaposlovanje Evropske strategije o invalidnosti za obdobje 2010-2020: obnovljena zaveza za Evropo brez ovir, cilj prehod mladih izpostavlja kot zelo pomemben, saj navaja, da bi se moralo pri prehodu iz izobraževanja v zaposlitev mladim invalidom posvečati posebno pozornost. Možne sistemske rešitve na tem področju so:
- a) Povezovanje in sodelovanje sektorjev znotraj ministrstev ter med ministrstvi s področja izobraževanja, dela, socialnih zadev in enakih možnosti, zdravstva in gospodarstva. Povezati je treba vse resurse ter vzpostaviti trans-disciplinaren in inter-institucionalen sistem obravnavanja prehoda mladih s posebnimi potrebami oziroma mladih invalidov na trg dela.

- b) Vzpostavitev sistema, ki bi sistematično skrbel za spremljanje mladega invalida na celotni poti - od šole do zaposlitve, v navezavi z izvajalci zaposlitvene rehabilitacije in zaposlovanja invalidov, ki že imajo vzpostavljeno mrežo delodajalcev, ki bi lahko zaposlila mladega invalida. Takšen sistem bi bil v tesni navezavi s svetovalno službo (v šoli oziroma ustanovi, v kateri je invalid nameščen) in drugimi strokovnjaki, ki so med izobraževanjem skrbeli za invalida (npr. učitelj praktičnega pouka, razrednik, ipd.), z Zavodom RS za zaposlovanje in drugimi ustanovami, ki lahko pomagajo mlademu invalidu (npr. centri za socialno delo) in zdravstveno sfero.

Predlogi inovativnih oblik reševanja prehoda mladih s posebnimi potrebami so:

- Povezovanje rešitev znotraj različnih sistemov v mrežo za prehod (mreženje organizacij in institucij): zaposlitvena rehabilitacija in zaposlovanje invalidov, strokovni podporni centri skladno z zakonodajo na področju usmerjanja otrok s posebnimi potrebami iz šole na trg dela, programi aktivne politike zaposlovanja itd.
 - Na področju zaposlitvene rehabilitacije in zaposlovanja invalidov bi izvajalci zaposlitvene rehabilitacije kot koncesionarij Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki razpolagajo z ustreznimi kadrovskimi, prostorskimi in tehničnimi možnostmi ter mrežami delodajalcev, svojo ponudbo storitev lahko razširili tudi na področje nudenja podpornih storitev za lažji prehod mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela. Izvajalci zaposlitvene rehabilitacije bi sistematično skrbeli za celotno spremljanje mladega invalida od šole do zaposlitve.
 - Ciljno skupino mladih s posebnimi potrebami je treba definirati v vseh razpisih na področju zaposlovanja ter ukrepih aktivne politike zaposlovanja in zagotoviti spremljanje te skupine. Področje prehoda mladih s posebnimi potrebami iz šole na trg dela bi lahko vključili v program Jamstvo za mlade in v izvedbene regijske načrte na področju sociale in zaposlovanja, ki so v fazi javne razprave oz. usklajevanja.
8. Oblikovati je treba izobraževalni paket strokovnih vsebin, prilagojenih različnim skupinam mladih z invalidnostmi, njihovim staršem, strokovnim delavcem iz različnih institucij in delodajalcem. V procesu prehoda je namreč zelo pomembno, da so strokovni delavci ustrezno usposobljeni in pripravljeni na delo na terenu.
9. Pomembno je tudi, da bi bili pri delodajalcih usposobljeni sodelavci oz. mentorji, ki bi znali delati z invalidi oziroma mladimi z invalidnostmi. Ker delodajalci vse težje financirajo takšna usposabljanja, bi jim bilo smiselno pri tem pomagati z določenimi viri sofinanciranja. «

* * *

Na podlagi poročila Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide k obravnavi zaključkov posveta je Državni svet sprejel sledeča dodatna sklepa:

1. **Državni svet je bil seznanjen, da se kot nadgradnja teme zaposlovanja mladih s posebnimi potrebami po končanem šolanju v okviru Državnega sveta načrtuje organizacija še enega posveta, in sicer na temo delodajalcev, ki zaposlujejo invalide. Državni svet zato poziva Komisijo za gospodarstvo, obrt, turizem in finance ter Komisijo za kulturo, znanost, šolstvo in šport, da se v skladu z njunimi delovnimi področji vključita v nadaljnje aktivnosti Državnega sveta na tem področju.**

2. Državni svet poziva Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da naj čim prej preuči možnost spremembe zakonodaje z namenom izboljšanja pogojev za poslovanje in delovanje na trgu za tista invalidska podjetja, ki so status invalidskega podjetja pridobila kot samostojne gospodarske družbe. Slednja so namreč trenutno, na podlagi določb Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI), ob enakih pogojih za pridobitev statusa invalidskega podjetja v slabšem položaju v primerjavi z invalidskimi podjetji, ki so bila kot taka ustanovljena s strani večjih gospodarskih družb.

Predlagane sklepe je Državni svet sprejel (21 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 21 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

11. točka dnevnega reda:

- Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2013

Predlog Poročila o delu Državnega sveta za leto 2013 so državne svetnice in državni svetniki prejeli po elektronski pošti 21. 2. 2014. Predlog sklepa Državnega sveta so svetniki prav tako prejeli po elektronski pošti 25. 2. 2014.

Uvodno besedo je imel predsednik Državnega sveta Mitja Bervar.

Predsednik je dal na glasovanje predlog poročila:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, na podlagi drugega odstavka 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet Republike Slovenije je sprejel Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2013.

Predlagano poročilo je bilo sprejeto (22 državnih svetnikov je prijavilo prisotnost, 22 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

12. točka dnevnega reda:

- Pobuda državnega svetnika Jožeta Slivška za dopolnitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti določil Zakona o bančništvu

Pobudo državnega svetnika Jožeta Slivška za dopolnitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti določil Zakona o bančništvu so državni svetniki prejeli po elektronski pošti 25.2.2014.

Predlog zahteve je obravnavala Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli na klop. Predlog zahteve Državnega sveta so prav tako prejeli na klop.

Predlagatelj zahteve Jože Slivšek je imel besedo.

Poročevalka Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance mag. Marija Lah je pojasnila stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog za dopolnitev zahteve za presojo ustavnosti:

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji dne 26. 2. 2014 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - UPB1, 108/07,109/2012 in 6/14) sprejel

DOPOLNITEV ZAHTEVE

- za začetek postopka za oceno ustavnosti 261a., 261b., 261c., 261d., 261e., 347. in 350a. člena Zakona o Bančništvu (ZBan-1, Ur. L. RS št. 131/2006), kot so bili v ta zakon vnešeni oziroma v njem dopolnjeni z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Bančništvu (ZBan-1L, Ur. l. RS št. 96/2013),

Obrazložitev

Uvodno

Predlog za dopolnitev zahteve vlaga Državni svet Republike Slovenije na podlagi 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču.

Dovoljenost dopolnitve zahteve za oceno ustavnosti

Dne 16. 12. 2013 je Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: "**vlagatelj**") na naslovno sodišče vložil zahtevo za oceno ustavnosti 261.a, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e, 261.f, 347. in 350.a člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 131/2006, s spremembami, v nadaljevanju: "**ZBan-1**") kot so ti bili spremenjeni z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 96/2013, v nadaljevanju: "**ZBan-1L**"), skupaj s predlogom za začasno zadržanje izvrševanja zgoraj navedenih členov ZBan-1 ter predlogom za prednostno obravnavo. Zahteva se pred naslovnim sodiščem vodi pod opr. št.: U-I-311/13.

Vlagatelj je nato dne 3. 2. 2014 prosil za vpogled v stanje zadeve in določitev roka za dopolnitev vložene zahteve.

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: "**Ustavno sodišče**") je na zgoraj omenjeno prošnjo vlagatelja odgovorilo z dopisom, opr. št. U-I-295/13-31, z dne 11. 2. 2014, s katerim je vlagatelja obvestilo, da lahko svojo zahtevo dopolni, kadarkoli do končne odločitve Ustavnega sodišča v zadevi.

Vlagatelj tako svojo zahtevo za oceno ustavnosti dopolnjuje:

- s pravnim mnenjem prof. dr. Janeza Čebulja, IMA - Inštitut Mediteran Alpe, z dne 16. 12. 2013, o razlogih za izpodbijanje določb ZBan-1L pred Ustavnim sodiščem (v nadaljevanju: "**mnenje**") in
- študijo mag. Velimirja Boleta z EIPF, Ekonomski inštitut, d.o.o., Ljubljana z naslovom: "Narodnogospodarski stroški znižanja terjatev nezavarovanih upnikov v postopku reševanja in restrukturiranja bank, z januarja 2014 (v nadaljevanju: "**študija**").

Vlagatelj se v celoti sklicuje na omenjeno pravno mnenje in študijo, ki naj ju naslovno sodišče v celoti šteje kot del njegovih navedb v postopku zahteve za oceno ustavnosti določb ZBan-1.

A.) Vlagatelj glede na priloženo mnenje in študijo svojo zahtevo za oceno ustavnosti dopolnjuje še s tremi novimi razlogi za oceno ustavnosti določb ZBan-1, oziroma ZBan-1L, in sicer:

Zakonodajni postopek za sprejem ZBan-1L ni bil izpeljan v skladu z Ustavo RS – kršitev 89. člena Ustave RS

Vlagatelj je mnenja, da je potrebno ustavnost določb ZBan-1, oziroma ZBan-1L tehtati tudi iz razloga, ker je bila že ob njihovem sprejemu kršena Ustava RS (Uradni list RS, št. 33/1991, s spremembami, v nadaljevanju: "**URS**").

ZBan-1L je bil namreč v Državnem zboru RS dne 14. 11. 2013 sprejet po nujnem postopku. Skladno s 143. členom Poslovnika Državnega zbora, pa sme ta zakon sprejeti po nujnem postopku samo v primerih, če je to nujno zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi posledic odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Vsakokrat, ko Vlada RS želi, da se zakon (ali njegova novela) sprejema po nujnem postopku, pa mora razloge za takšno zahtevo posebej utemeljiti. Tega pa v primeru sprejemanja ZBan-1L Vlada RS ni storila, saj je svojo zahtevo za nujni postopek utemeljila zgolj s pavšalno navedbo o tem, da bodo s sprejetjem zakona preprečene sicer težko popravljive škodljive posledice, ki lahko nastanejo zaradi zaostrenih gospodarskih razmer v bančnem sektorju.

Za utemeljitev nujnega zakonodajnega postopka, zlasti v primeru sprejemanja ZBan-1L, ki je med drugim uzakonil poseg v temeljne človekove pravice, kakršna je lastninska pravica iz 33. člena URS, se po mnenju vlagatelja utemeljitev nujnega postopka ne more skržiti zgolj na pavšalno navedbo o tem, da bodo s sprejetjem zakona preprečene težko popravljive škodljive posledice. Vlada bi po njegovem mnenju morala navesti in utemeljiti konkretne razloge za sprejem zakona (novele) po nujnem zakonodajnem postopku, ter navesti tudi, katere ustavnopravno varovane dobrine so tiste, ki so neposredno ogrožene, in ki predstavljajo težko popravljive posledice za delovanje države, ki utemeljujejo sprejem zakona (novele) po skrajšanem postopku.

Glede na to, da takšne utemeljitve Vlada ni navedla, in upošteva, da je možnost sprejemanja zakonov po nujnem postopku izjema od siceršnjega zakonodajnega postopka, ki jo je zatorej treba tolmačiti izredno restriktivno, je bil po mnenju vlagatelja pri sprejemanju ZBan-1L, kršen 89. člen URS.

Neskladje s 87. členom in posledično 2. členom Ustave RS

Z določbami ZBan-1L je bil nadalje kršen tudi 87. člen URS, ki določa, da lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb Državni zbor določa samo z zakonom. ZBan-1L namreč, kot je že bilo pojasnjeno in je pojasnjeno tudi v nadaljevanju, ne opredeljuje zakonskega okvira za odločanje o ukrepu prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke. Kot izhaja iz prakse Ustavnega sodišča RS, bi moral zakonodajalec vse podobnosti pravic urediti z zakonom, tako, da je pravnemu subjektu (naslovniku zakonske določbe) njegov pravni položaj znan že na podlagi zakona. Morebitno urejanje pravice s podzakonskimi predpisi je omejeno na okvire, ki so glede vsebine podzakonskega urejanja, določeni z zakonom. Drugačna ureditev podrobnosti v zvezi s pravicami (še zlasti, če podzakonski predpis pravico ureja na način, ki z zakonom ni predviden), je v neskladju s 87. členom URS ter v neskladju z načelom zakonitosti, ter z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena URS (glej tudi odločbo USRS U-I-24/07).

ZBan-1 oz. ZBan-1L možnosti za poseg in postopek za poseg v pravice imetnikov kvalificiranih obveznosti ne ureja na zgoraj opisani način. ZBan-1 namreč ne daje jasnega in določnega zakonskega okvira, na podlagi katerega bi bilo mogoče predvideti:

- a) pod kakšnimi pogoji oziroma v kakšnih okoliščinah bo Banka Slovenija posegla v pravico upnikov kvalificiranih obveznosti banke. ZBan-1 namreč ne vsebuje določb, ki bi konkretizirale situacijo, v kateri je jasno, da je pomoč banki nujna, sicer bo slednja zdrsnila v stečaj ali nadzorovano likvidacijo, ki bi torej določile kriterij - sprožilec reševanja banke z izrednimi ukrepi;
- b) na kakšni osnovi (usmeritve in kriteriji) bodo izdelane ocene sredstev bank (in hipotetične izgube), na podlagi katerih bo Banka Slovenije zoper banko uvedla izredne ukrepe (in uvedla prenehanje njenih kvalificiranih obveznosti). Novela določa zgolj (261.b člen ZBan-1), da naj bi ocenjevanje vrednosti sredstev izvedel neodvisni cenilec podjetij tako, da oceni višino poplačila kvalificiranih obveznosti iz sredstev banke ob predpostavki nedelujočega podjetja in emisijsko vrednost novih delnic banke, ki se izdajo ob povečanju osnovnega kapitala banke s konverzijo kvalificiranih obveznosti, ob predpostavki delujočega podjetja. V primeru, da zaradi nujnosti ukrepa, omenjenih ocen neodvisnih cenilcev ni mogoče pridobiti, pa lahko oceno napravi tudi Banka Slovenije sama;
- c) obseg, v katerem bodo kvalificirane obveznosti banke prenehale (ali pa bodo konvertirane v lastniške vrednostne papirje). O obsegu prenehanja kvalificiranih obveznosti pa odloči (261.c člen ZBan-1) kar Banka Slovenije sama, in sicer v obsegu, ki je potreben zaradi pokrivanja izgube banke, upošteva pri tem prej omenjeno vrednotenje sredstev banke.

ZBan-1 je tako dal popolno diskrecijo (in s tem tudi možnost za arbitrarno odločitev) Banki Slovenije, da odloči o tem, kdaj bo sproženo reševanje banke z izrednimi ukrepi. Določba 253.a člena ZBan-1 sicer določa, da Banka Slovenije izda banki odločbo o izrednih ukrepih, če je v zvezi z banko podano povečano tveganje in niso podane okoliščine, iz katerih bi izhajalo, da bodo razlogi za povečano tveganje iz prejšnje točke v ustreznem roku verjetno odpravljeni in ni verjetno, da bi lahko z drugimi ukrepi Banke Slovenije na podlagi ZBan-1 banka v ustreznem roku dosegla kratkoročno in dolgoročno kapitalsko ustreznost ali ustrezen likvidnostni položaj banke in so izredni ukrepi v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema. Pri tem pa ZBan-1 šteje, da je v zvezi z banko podano povečano tveganje zlasti, če banka ne zagotavlja ali v naslednjih šestih mesecih verjetno ne bo zagotavljala minimalnega kapitala v skladu s 136. členom ZBan-1 ali ustreznega likvidnostnega položaja v skladu s 184. členom tega zakona in so ali verjetno bodo s tem izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

Kljub zgoraj navedenim določbam ZBan-1 pa je Banka Slovenije z odločbo o izrednih ukrepih z dne 17. 12. 2013, izredne ukrepe uvedla tudi zoper Novo ljubljansko banko d.d., Ljubljana. Po javno dostopnih podatkih pa je omenjena banka na dan 30. 9. 2013 imela količnik kapitalske ustreznosti 10,2 %, kar je precej višje od z zakonodajo predpisanega minimalnega količnika kapitalske ustreznosti, ki znaša 8 %.¹ Banka je torej bila kapitalsko ustrežna, količnik kapitalske ustreznosti pa je bil mnogo (27,5%) nad minimalnim predpisanim in bi, glede na podatke o spremembah v obdobju med 9/2012 in 9/2013, v sledečih 6 mesecih težko padel pod minimalno predpisani količnik kapitalske ustreznosti.

Presoja razlogov za uvedbo izrednih ukrepov je Banka Slovenije izpeljala v strogi tajnosti, brez možnosti sodelovanja tako prizadete banke, kot tudi tretjih oseb s pravnim interesom (napr. imetnikov kvalificiranih obveznosti). Obrazložitev svoje odločitve pa Banka Slovenije tudi ni javno objavila.

¹ NLB Skupina, Medletno poročilo, September 2013, str. 45

ZBan-1 daje nadalje popolno diskrecijo Banki Slovenije tudi pri odločanju o usmeritvah in kriterijih, na podlagi katerih bodo s strani neodvisnih ocenjevalcev izdelane ocene sredstev bank. Takšna diskrecija pa je lahko problematična, saj je mogoče na podlagi dveh različnih metod ocenjevanja dobiti ob enakem dejanskem stanju dva, medsebojno precej različna rezultata.² To se je pokazalo tudi pri postopku vrednotenja kvalitete terjatev (AQR-a) in testiranja robustnosti bilanc slovenskih bank v jeseni 2013, ko sta testiranja izvajali dve družbi, vsaka po svojem principu. Družba Oliver Wyman je tako opravila stresni test po metodi "Bottom-up", medtem ko je družba Roland Berger Strategy Consultants izvedla stresnih test po metodi "Top-down" (obe družbi sta za cenitev priporočili Evropska komisija in Evropska Centralna banka). Oba testa sta imela enake osnovne predpostavke testiranja, slednje pa se je izvajalo na istih bančnih ustanovah. Kljub temu pa so se rezultati obeh testiranj medsebojno močno razlikovali. Ob upoštevanem osnovnem scenariju³ in zahteve po izpolnjevanju količnika "Core Tier 1" v višini 9 %, je metoda "Top-down" zabeležila 2,725 mrd EUR, metoda "Bottom-up" pa 4,046 mrd EUR primanjkljaja bančnega sistema. Ob upoštevanju neugodnega scenarija⁴ in zahteve po izpolnjevanju količnika "Core Tier 1" v višini 6 %, pa je metoda "Top-down" zabeležila 3,280 mrd EUR, metoda "Bottom-up" pa 4,778 mrd EUR primanjkljaja bančnega sistema.⁵

Iz navedenega torej izhaja, da sta dva različna neodvisna mednarodna cenilca, po različnih metodah dobila rezultate, ki so se medsebojno razlikovali tudi za 40 %. Kljub izjemnim razlikam v dobljenih rezultatih stresnih testov, pa se je Banka Slovenije odločila, da bo za izhodišče za ocene potrebne dokapitalizacije posameznih bank služila ocena, pridobljena po metodi "Bottom-up", in sicer ob upoštevanju neugodnega scenarija. Banka Slovenije je tako kot osnovo za svoje nadaljnje ukrepe izbrala metodo, ki je v bančnem sektorju predvidela največji primanjkljaj kapitala in je tako terjala največji prispevek tako imetnikov kvalificiranih obveznosti, kot navsezadnje tudi države, preko dokapitalizacije iz javnih sredstev. Odločitve, zakaj je bila kot osnova za nadaljnje ukrepe izbrana ravno ocena, pridobljena z omenjeno metodo, pa Banka Slovenije ni posebej obrazložila (javno je dostopna zgolj navedba, da so *"... rezultati "bottom-up" stres testov najbolj natančni, saj se njihova ocena zanaša na bolj detaljne/granularne podatke"*⁶) in jo je torej sprejela povsem arbitrarno.

Končno pa velike razlike med najnižjo in najvišjo oceno sredstev bank (kot omenjeno so te v primerih stresnih testov, ki so bili opravljeni v jeseni 2013 dosegale tudi 40 %), pridobljene z različnimi metodami ocenjevanja, omogočajo Banki Slovenije diskrecijo (oziroma celo arbitrarnost) pri odločanju o obsegu prenehanja oziroma konverzije kvalificiranih obveznosti banke, saj oceno obsega napravi kar Banka Slovenije sama, upošteva prejšnjo omenjeno vrednotenje sredstev bank, izvršeno s strani neodvisnih cenilcev. Kot je bilo že omenjeno zgoraj, je Banka Slovenije povsem arbitrarno odločila o metodi vrednotenja sredstev banke, ki jo je izbrala za izhodišče za nadaljnje postopke, torej tudi za izhodišče za oceno obsega prenehanja kvalificiranih obveznosti bank.

Določbe ZBan-1 tako zaradi svoje nejasnosti in nedoločnosti (in posledično arbitrarnosti odločitev Banke Slovenije) omogočajo bistveno večje (hipotetične) izgube, na drugi strani pa

² Bole, V.: Narodnogospodarski stroški znižanja terjatev nezavarovanih upnikov v postopku reševanja in restrukturiranja bank, EIPF, Ljubljana, 2014, str. 14.

³ Osnovni scenarij temelji na napovedi Evropske komisije o makroekonomskih gibanjih, izdani spomladi 2013, ki je bila popravljena navzdol na podlagi dejanskih makroekonomskih rezultatov za prvo četrtletje 2013. V: Poročilo o skrbnem pregledu bančnega sistema in ukrepih, str. 5. Dostopno na naslovu: <http://www.bsi.si> [20. 2. 2014]

⁴ Neugodni scenarij pa predvideva izpostavljenost RS 3-letni hudi recesiji, ki med drugim predvideva še dodatno 9,5 % znižanje gospodarske aktivnosti do konca leta 2015, ob že upoštevanem padcu od začetka krize za 10%. V: Poročilo o skrbnem pregledu bančnega sistema in ukrepih, str. 5. Dostopno na naslovu: <http://www.bsi.si> [20. 2. 2014]

⁵ *ibid.*, str. 6

⁶ *ibid.*, str. 8

omogočajo tudi povečanje obsega možnih velikosti absorpcij kapitalskih neustreznosti bank z ukrepom prenehanja njihovih kvalificiranih obveznosti. Eno in drugo pa povečuje tveganost instrumentov, izdanih na podlagi takšnih kvalificiranih obveznosti.

V ilustracijo pomembnosti dejstva, da mora ZBan-1 tako kriterij - sprožilec postopka reševanja bank z izrednimi ukrepi (torej tudi s prenehanjem kvalificiranih obveznosti), kot tudi merila vrednotenja sredstev bank natančneje določiti, se vlagatelj sklicuje na prikaz dejanske in hipotetične ocene točke nepreživetja banke, v tabeli št. 1⁷ študije, ki je priloga te dopolnitve. Omenjena tabela prikazuje izračun kapitalskega primanjkljaja Nove ljubljanske banke d.d., Ljubljana, po neugodnem scenariju, ki je bil opravljen v okviru skrbnega pregleda banke v jeseni 2013 (v rubriki "*Dejansko stanje*") in izračun kapitalskega primanjkljaja Nove ljubljanske banke d.d., Ljubljana, po neugodnem scenariju, ki ga je za potrebe priprave te dopolnitve pripravil avtor študije (v rubriki "*Hipotetično stanje*"). Hipotetično stanje se od dejanskega izračuna razlikuje zgolj v tem, da je simulirano obdobje izračuna kapitalskega primanjkljaja zgolj eno leto (6/2013-6/2014) in ne tri leta, kot je bilo to upoštevano pri dejanskih izračunih (1/2013-12/2015). Vlagatelj ob tem opozarja, da je to obdobje še vedno daljše od obdobja, ki ga za potrebe ugotavljanja kapitalskega pomanjkanja predvideva določba 253. a člena ZBan-1, in sicer obdobje 6 mesecev. Iz podatkov tabele tako izhaja, da bi v hipotetičnem izračunu banka že sama imela dovolj veliko absorpcijsko kapaciteto (2,818 mrd EUR) za pokritje celotne izgube (1,603 mrd EUR) in imetniki kvalificiranih obveznosti ne bi izgubili ničesar. Ravno obratno pa bi bilo, v kolikor bi obdobje hipotetičnega izračuna podaljšali še za dodatno leto - torej na 4 leta (obdobje v dejanskem izračunu je bilo 3 leta) . V tem primeru pa bi Republika Slovenija morala Novo ljubljansko banko d.d., Ljubljana dokapitalizirati še z dodatno 1,5 mrd EUR.

Iz zgoraj navedenega je torej jasno, da v odsotnosti točnih usmeritev glede ocene točke nepreživetja in kriterija - sprožilca postopkov reševanja z izrednimi ukrepi, že diskrecija regulatorja glede določitve obdobja preračuna kapitalske ustreznosti banke, torej podaljšanje (ali skrajšanje) obdobja preračuna, bistveno vpliva na končni rezultat takšnega izračuna in s tem tudi na odločitev regulatorja ali naj sproži postopek reševanja banke, ali ne, ter njegovo odločitev o tem, v kolikšni meri naj se kapitalska neustreznost banke pokrije s prenehanjem njenih kvalificiranih obveznosti.

Takšna diskrecija pa povzroča veliko negotovost med imetniki kvalificiranih obveznosti banke, saj ni jasno ne le kdaj, temveč tudi v kakšnem deležu bodo njihove terjatve do kapitalsko neustrezne banke prenehale.

Takšna zakonska ureditev pa je po mnenju vlagatelja v neskladju s 87. in 2. členom URS ter, kot bo nadalje obrazloženo spodaj, povečuje tveganost vlaganja v omenjene obveznosti, kar povzroča višanje zahtevanih donosov kvalificiranih obveznosti in posledično težje in dražje zadolževanje slovenskih bank na trgu.

Neskladnost s 14. členom URS zaradi kršitev ustavne zahteve po enakosti pred zakonom in ustavne prepovedi diskriminacije

S sprejemom ZBan-1L je zakonodajalec ravnal arbitrarno, saj za različno ureditev položaja imetnikov podrejenih instrumentov ene in iste banke ne obstojijo razumni in stvarni razlogi. Po javno znanih podatkih je namreč do ponudbe in prodaje podrejenih finančnih instrumentov prihajalo tako na območju Republike Slovenije kot tudi na borzah v tujini (London, Luksemburg). Kupce podrejenih finančnih instrumentov na tujih borzah pred posegom države v njihova premoženjska razmerja poleg slovenskega varuje tudi pravo

⁷ Bole, V.: Narodnogospodarski stroški znižanja terjatev nezavarovanih upnikov v postopku reševanja in restrukturiranja bank, EIPF, Ljubljana, 2014, str. 29.

glede na kraj sklenitve posla. Posledično so kupci, ki so podrejene finančne instrumente pridobivali v tujini privilegirani pred kupci, ki so te finančne instrumente pridobivali v Sloveniji, slednji pa so neupravičeno diskriminirani. ZBan-1 oz. ZBan-1L tako ustvarja neenak pravni položaj za imetnike podrejenih finančnih instrumentov, kar je v neskladju s 14. členom URS.

Poleg tega sporne določbe ZBan-1L postavljajo v neenak položaj tudi imetnike podrejenih finančnih instrumentov s sedežem v Sloveniji v razmerju do drugih upnikov banke. V zakonodajnem predlogu je Vlada RS namreč kot enega izmed razlogov za sprejem ZBan-1L navedla, da je "... pogoj za izvedbo ukrepov za stabilnost bank, da bo banka po izvedbi izrednih ukrepov sposobna poslovati samostojno, torej brez nadaljnjih državni pomoči, ali pa se bo v banki izvedla nadzorovana likvidacija."⁸ V primeru, da bo najprej izveden ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke, nato pa ne bo izveden stečaj banke, temveč nadzorovana likvidacija, bodo namreč upniki, katerih pravice iz podrejenih finančnih instrumentov so prenehale, v povsem drugačnem položaju (t.j. v položaju kot bi šlo za stečaj banke, torej ne bodo prejeli nobenega poplačila terjatev) od tistega, v katerem bodo ostali upniki (t.j. v položaju nadzorovane likvidacije, torej bodo dobili celotno poplačilo terjatev).

B) Vlagatelj nadalje še dodatno razširja svoje navedbe v zvezi z razlogi za ugotovitev protiustavnosti določb ZBan-1, oziroma ZBan-1L, ki jih je predhodno že podal v zahtevi za oceno ustavnosti z dne 16. 12. 2013, in sicer:

Nedopustnost posega v pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave RS ter kršitev pravice do sodnega varstva (22. in 23. člen Ustave RS v povezavi s 3. odstavkom 120. člena Ustave RS in 157. členom Ustave RS), kršitev 4. odstavka 15. člena Ustave RS in 13. člena Evropske Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Vlagatelj je v točki V. svoje zahteve za oceno ustavnosti že podal navedbe v zvezi z kršitvijo pravice do sodnega varstva v smislu 22. in 23. člena URS v zvezi s 3. odstavkom 120. člena URS. Kot je že poudaril, določba 1. odstavka 347. člena ZBan-1 (v trenutno veljavnem besedilu) jasno določa, da lahko tožbo zoper odločbo Banke Slovenije o izrednem ukrepu, vložijo (samo) banka. S tem ZBan-1 *de facto* prepoveduje imetnikom kvalificiranih obveznosti banke sodno varstvo v upravnem sporu in kakršnokoli drugo tožbo zoper odločbo o izrednem ukrepu Banke Slovenije, s katero je bilo odločeno o izrednem ukrepu konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke. Imetniki kvalificiranih obveznosti banke (t.j. vključno z imetniki podrejenih instrumentov) torej nimajo zagotovljenega nobenega pravnega sredstva, s katerim bi lahko izpodbijali odločbo o izrečenem izrednem ukrepu konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke, niti nimajo zagotovljenega nobenega drugega sodnega varstva, preko katerega bi lahko dosegli, da bi upravičenost ukrepa (konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke) preverilo še neodvisno in nepristransko sodišče.

Zgoraj citirana določba ZBan-1 je tako v neskladju z določbo 23. člena URS, po kateri ima vsakdo pravico do sodnega varstva, ter z določbo 3. odstavka 120. člena URS, po kateri je državljanom in organizacijam zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov proti vsem odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil (med katere nedvomno spada tudi Banka Slovenije).

Glede zakonitosti njene odločbe namreč imetniki kvalificiranih obveznosti banke nimajo na voljo nobenega pravnega sredstva, na podlagi katerega bi odločitev o (ne)zakonitosti izdanega izrednega ukrepa Banke Slovenije sprejelo pristojno neodvisno sodišče. Takšna zakonska ureditev je torej v nasprotju z določbama 22. in 23. člen URS (ki zagotavljata enako varstvo pravic in pravico do sodnega varstva) v povezavi s 3. odstavkom 120. člena URS. Očitana kršitev je še posebej sporna z vidika, da se prenehanje kvalificiranih

⁸ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, EVA 2013-1611-0146, str. 2

obveznosti kot izredni ukrep za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema, skladno z določbo 253. a člena ZBan-1, lahko izvede le tedaj, ko je to v javnem interesu. Navedeno zakonsko določbo je torej razumeti, da Banki Slovenije nalaga, da vsakokrat pred odločitvijo o izreku izrednih ukrepov opravi presojo, ali je podan javni interes za to, da se predvideni izredni ukrep lahko izvede. Obstoj (ali neobstoj) javnega interesa, pa mora Banka Slovenije ustrezno obrazložiti v svoji odločbi. Odločitev Banke Slovenije pa je, skladno z določbo 120. člena URS, predmet kontrole neodvisnega sodišča.

Dodatna kršitev pravice do sodnega varstva pa je podana tudi v tem, da trenutna zakonska ureditev (350. člen ZBan-1) tudi aktivno legitimiranemu tožniku (t.j. banki) ne omogoča odprave škodljivih posledic odločbe o izrednem ukrepu, saj sodišče v primeru utemeljenosti tožbenega zahtevka lahko ugotovi le, da je odločba nezakonita in da pogoji za izredni ukrep niso bili podani, ne more pa izdane odločbe o izrednem ukrepu odpraviti ali zadržati njenega izvajanja. Odprava nezakonite odločbe torej v nobenem primeru ni možna, kar nedvomno predstavlja grob poseg v pravico do sodnega varstva iz 23. člena URS ter pravico do pravnega sredstva iz 25. člena URS.

Trenutna zakonska ureditev je tudi v neskladju s 25. členom URS (kršitev pravice do pravnega sredstva), po kateri je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (torej tudi Banke Slovenije), s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Kot je zgoraj že obrazloženo, imetniki podrejenih finančnih instrumentov nimajo pravice do sodnega varstva, prav tako pa nimajo niti pravice do kakšnega drugega pravnega sredstva, saj pritožba zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih sploh ni dopustna.

Čeprav se z odločbo posega v njihove pravne koristi, imetniki kvalificiranih obveznosti banke niso stranke v postopku pred Banko Slovenije, niti nimajo položaja stranskega udeleženca. Odločba o izrednih ukrepih, v kateri je navsezadnje, kot je bilo to že navedeno zgoraj, obrazloženo tudi tehtanje javne koristi, ki prenehanje kvalificiranih obveznosti sploh dopušča, tako imetnikom kvalificiranih obveznosti banke ni vročena. Imetnikom kvalificiranih obveznosti banke pa tudi ni zagotovljeno nobeno pravno sredstvo, s katerim bi lahko izpodbijali zakonitost odločbe Banke Slovenije o izrečenem izrednem ukrepu.

Trenutna zakonska ureditev je tudi v neskladju z določbo 157. člena URS, po kateri o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Prav tako, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Tudi iz te ustavne določbe tako izhaja, da mora imeti posameznik v primeru nezakonitega posega v njegovo človekovo pravico zagotovljeno sodno varstvo, česar pa trenutno veljavna določila ZBan-1 oz. ZBan-1L ne omogočajo.

Ne nazadnje pa je trenutna zakonska ureditev, ki imetnikom podrejenih instrumentov ne zagotavlja sodnega varstva, niti jim ne omogoča kakšnega drugega razpoložljivega pravnega sredstva, s katerim bi lahko dosegli odpravo odločbe, tudi v nasprotju s 4. odstavkom 15. člena URS. V skladu s to ustavno določbo sta zagotovljena sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve. Glede na to, da gre pri izreku izrednega ukrepa o konverziji ali prenehanju kvalificiranih obveznosti banke za poseg v človekovo pravico imetnikov kvalificiranih obveznosti (imetnikov podrejenih instrumentov), t.j. v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena URS, ki je človekova pravica, bi moralo biti sodno varstvo zoper odločbo Banke Slovenije zagotovljeno tudi na podlagi te ustavne

določbe. Ker pa to ni zagotovljeno, je ZBan-1 oz. ZBan-1L v neskladju tudi z določbo 4. odstavka 15. člena URS (glej tudi odločbi USRS U-I-321/96 in U-I-316/04).

Zakonska ureditev ZBan-1 oz. ZBan-1L pa končno pomeni tudi kršitev Evropske Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (»EKČP«), ki v 13. členu prav tako zagotavlja pravico do sodnega varstva. Na podlagi te določbe ima vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene z EKČP, so kršene, pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi. Vsakdo, ki izkaže, da so mu bile z EKČP zagotovljene pravice, kršene, ima torej pravico, da bo pristojen organ države podpisnice obravnaval vsebino njegove pritožbe ter v primeru kršitve zagotovil ustrezno odpravo kršitve. Glede na zgoraj opisano, torej ZBan-1 oz. ZBan-1L kršita tudi določilo 13. člena EKČP.

Kršitev 33. člena (pravica do zasebne lastnine) in 155. člena (prepoved povratne veljave pravnih aktov) Ustave RS v zvezi s 74. členom Ustave RS (svoboda gospodarske pobude)

Vlagatelj je v IV. in VI. točki svoje zahteve že podal navedbe v zvezi s kršitvijo pravice do zasebne lastnine in prepovedi povratne veljave pravnih aktov. V dopolnitev svojih navedb, da določbe ZBan-1L, ki urejajo izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke, pomenijo tudi poseg v lastninsko pravico (33. člen URS) in ne morda zakonskega določanja načina izvršitve lastninske pravice po 67. členu v zvezi z 2. odstavkom 15. člena URS, sedaj vlagatelj poudarja še, da je poleg zgoraj navedenega treba upoštevati tudi, da je pravica do zasebne lastnine iz 33. člena URS, ki varuje človekovo svobodo na premoženjskem področju, t.j. varstvo lastnine, nerazdružljivo povezana tudi z ustavno zagotovljeno svobodo gospodarske pobude (74. člen URS). Citirana ustavna določba tako po eni strani varuje konkreten položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, po drugi strani pa varuje pravni institut lastnine oziroma lastninske pravice. Ob tem je Ustavno sodišče RS v svoji praksi že zavzelo jasno stališče, da je ustavnopravni pojem lastnine širši od njenega civilnopravnega pojma, saj vključuje varstvo vseh pravic, ki pomenijo uresničevanje človekove svobode na premoženjskem področju, in torej tovrstno ustavno varstvo pripada tudi lastnikom delnic in drugih vrednostnih papirjev, ter upnikom v razmerju do dolžnikov, torej tudi imetnikom kvalificiranih obveznosti banke (glej odločbi USRS U-I-117/07 in U-I-66/08).

V primeru prenehanja (ali konverzije) kvalificiranih obveznosti banke na podlagi zgoraj navedenih določb ZBan-1, gre za grob poseg v lastninsko pravico upnikov banke, saj le-ti izgubijo svoje premoženjske pravice, ki jim pripadajo kot imetnikom kvalificiranih obveznosti banke. Zakonska omejitev ali odvzem teh pravic bi zato bila ustavno dopustna le v primeru ustreznega nadomestila, ter ob pogoju, da je poseg v njihovo lastninsko pravico legitimen in sorazmeren (glej tudi odločbe USRS, U-I-165/08, Up-1772/08 in Up-379/09).

Test legitimnosti in sorazmernosti kot temeljni kriterij za presojo ustavnosti posega v človekove pravice pa je pomemben tudi z vidika posega v pridobljene pravice oziroma kršitev 155. člena URS.

Ustavno sodišče RS je s tem v zvezi že zavzelo stališče (glej odločbo U-I-277/05), da gre tudi pri pravicah, ki imajo temelj v sklenjenih pogodbah (kar je tudi primer v primeru imetnikov kvalificiranih obveznosti banke), za pridobljene pravice, v zvezi s katerimi je treba spoštovati ustavno prepoved retroaktivnega poseganja vanje. Še posebej prepovedana in očitno protiustavna pa je zakonska ureditev, s katero se odvzamejo pravice, pridobljene s pogodbo, sklenjeno pred uveljavitvijo zakona, saj gre v takšnem primeru za t.i. pravo retroaktivnost, ki je sama po sebi protiustavna. Ustavno sodišče RS je v svoji praksi (odločba USRS U-I-60/99) že zavzelo stališče, da je prepoved retroaktivnega poseganja v pridobljene pravice v bistvu tisti del vsake do (pridobljenih) pravic, ki ima ustavno naravo. Pojem »pridobljenih

pravic« namreč ne vključuje zgolj ustavnih pravic, temveč tudi druge, npr. tudi premoženjskopravne pravice. Zaradi ustavnega načela prepovedi retroaktivnosti se tudi v te pravice ne sme posegati, oziroma se sme vanje posegati le, v kolikor poseg prestane test sorazmernosti.

ZBan-1 oziroma ZBan-1L je naknadno in za nazaj posegel v pogodbeno razmerja med bankami in imetniki kvalificiranih obveznosti banke (imetniki podrejenih instrumentov), saj posega v že nastala in še vedno obstoječa ter razvijajoča se pravna razmerja. Uvedba zakonske ureditve, po kateri so imetniki podrejenih instrumentov lahko nenadoma izgubili vse svoje terjatve do banke na podlagi izrednega ukrepa Banke Slovenije, ki ob sklepanju pogodbenega razmerja z banko v takrat veljavni zakonodaji ni bil predviden (in so tako imetniki podrejenih in ostalih hibridnih instrumentov utemeljeno pričakovali, da lahko svoje terjatve izgubijo le v primeru stečaja banke), je tako v očitnem neskladju z 2. členom in 155. členom URS, saj takšna retroaktivna veljavnost zakona, kot bo obrazloženo v nadaljevanju, testa sorazmernosti ne prenese.

Vlagatelj tako zatrjuje, da je zakonodajalec z ureditvijo izrednega ukrepa konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke, neutemeljeno posegel tako v 33., kot tudi 155. člen URS, saj zakonska ureditev po sedaj veljavnih določilih ZBan-1 ne vzdrži testov legitimnosti in sorazmernosti, ki bi takšen poseg v omenjeni pravici opravičevala.

a) test legitimnosti

Izvedbo izrednega ukrepa prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke naj bi zahtevala nova pravila Evropske komisije o državnih pomočeh v korist bank, ki veljajo od avgusta 2013, s čimer naj bi se zagotovila ustrezna delitev bremena pri zagotavljanju kapitala bank med državo, delničarji ter upniki bank. S tem v zvezi se (3. odstavek 253. člena ZBan-1) izredni ukrepi, med katere sodi tudi prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke *ex lege* štejejo za reorganizacijske ukrepe, kot jih določa Direktiva 2001/24/ES. Vendar pa pri izrednem ukrepu prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke dejansko ne gre za implementacijo omenjene Direktive, saj le-ta takšnega izrednega ukrepa ne predvideva. Direktiva namreč kot možne izredne ukrepe predvideva le možnostčasne ustavitve plačil in izvršilnih ukrepov ali znižanje terjatev, ne pa tudi prenehanja terjatev. Vlada kot predlagatelj ZBan-1L in Državni zbor kot zakonodajalec torej pri implementaciji Direktive nista upoštevala njenega 2. člena, saj sta v zakonskem besedilu predvidela možnost izrednega ukrepa, ki ga Direktiva sploh ne predvideva.

Poleg tega je trenutna zakonska ureditev možnosti izrekanja izrednega ukrepa konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke protiustavna tudi zato, ker je "javni interes", ki Banki Slovenije daje možnost arbitrarnega odločanja o omenjenem izrednem ukrepu, opredeljen zelo na splošno in je z vidika imetnikov kvalificiranih obveznosti banke, ravnanje Banke Slovenije, ki pa s svojim ravnanjem tako opredeljen javni interes zasleduje, povsem nepredvidljivo. Javni interes, ki se zasleduje z izrekom izrednega ukrepa (t.j. zagotovitev stabilnosti finančnega sistema), namreč ni dovolj jasno in določno definiran, da bi bilo mogoče na podlagi zakonske dikcije predvideti ravnanje Banke Slovenije v določenih okoliščinah. Prav tako določbe ZBan-1 oz. ZBan-1L ne opredeljujejo natančno položaja oziroma kriterija - sprožilca reševanja banke z izrednimi ukrepi, v katerem banka nima več možnosti, da bi preživela brez dodatnih izrednih ukrepov za zagotovitev stabilnosti, in bi jo zato ob odsotnosti reševalnih (izrednih) ukrepov čakal stečaj oziroma nadzorovana likvidacija.

Načelo jasnosti (določnosti) in predvidljivosti pa je eno od načel pravne države, kot jo določa 2. člen URS. Po ustaljeni ustavnopravni praksi (glej odločbo USRS, U-I-411/06) to načelo zahteva, da so vse norme opredeljene jasno in določno, torej tako, da jih je mogoče izvajati (s čimer se prepreči arbitrarnost ravnanja oblastnih organov) in da nedvoumno in dovolj

določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo (s čimer se omogoči predvidljivost posledic).

V nasprotju z zgoraj navedenim pa odločitev o tem, kdaj, in če sploh, bo prišlo do uvedbe izrednih ukrepov (in tako tudi do prenehanja kvalificiranih obveznosti banke) določbe ZBan-1 oz. ZBan-1L, prepuščajo povsem arbitrarni odločitvi Banke Slovenije. Ob tem pa se vzpostavlja tudi vprašanje pristranskosti Banke Slovenije pri odločanju o uvedbi izrednih ukrepov. Dejstvo je namreč, da je Banka Slovenije, kot del Evro Sistema, ob odločanju o izrednih ukrepih v konfliktu interesov, saj je tudi sama starejši upnik⁹ bank (bankam posoja denar), istočasno pa odloča o začetku postopka reševanja teh istih bank z izrednimi ukrepi. Banka Slovenije bo zato hitreje posegla po izrednih ukrepih, saj bi se v primeru odlašanja in zavlačevanja z izrekanjem izrednih ukrepov, povečala verjetnost, da bi lahko prišlo do stečaja banke, v katerem pa bi Banka Slovenije tudi sama utrpela izgubo. Za razliko od imetnikov kvalificiranih obveznosti banke je Banka Slovenije tako vsekakor v interesu, da izredni ukrep izda čim prej, ter da pri presoji, ali so pogoji za izredne ukrepe izpolnjeni, uporabi kar najmilejše kriterije.

Pri testu legitimnosti je treba nadalje upoštevati tudi dejstvo, da – čeprav zakonodajalec kot javni interes opredeljuje »preprečitev ogroženosti stabilnosti finančnega sistema« - je neposredni interes, zaradi katerega so predpisani izredni ukrepi, zagotovitev likvidnosti in izboljšanje kapitala bank (kar so zasebni interesi lastnikov bank), šele posredno pa javni interes v smislu stabilnosti finančnega sistema. Varovanje zasebnega interesa z dejansko razlastitvijo upnikov kvalificiranih obveznosti banke (več o tem spodaj) pa je ustavno nedopustno.

Testa legitimnosti pa zakonska ureditev, ki ureja izredni ukrep konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke, ne vzdrži tudi zato, ker URS (69. člen) predvideva odvzem lastninske pravice samo za nepremičnine, in samo v primeru nadomestila v naravi ali plačila ustrezne odškodnine, pod pogoji, ki jih določa zakon. Tako tudi v primeru, če razširimo možnost razlastitve tudi na stvari in pravice, ki niso nepremičnine, še vedno ni izpolnjen drugi pogoj, t.j. plačilo ustreznega nadomestila oz. odškodnine. Ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke namreč predvideva *de facto* razlastitev upnikov kvalificiranih obveznosti banke, ne da bi le-ti za to prejeli kakršnokoli nadomestilo. Ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke pa je ne nazadnje protiustaven tudi zato, ker predvideva razlastitev upnikov kvalificiranih obveznosti banke neposredno na podlagi zakona, kar je v skladu z uveljavljeno prakso Ustavnega sodišča RS na podlagi 69. člena URS izrecno prepovedano (glej odločbo USRS, U-I-244/00). Ob tem dejstvo, da Banka Slovenije sicer izda odločbo o izrednem ukrepu ni relevantno, saj upniki kvalificiranih obveznosti banke, kot je to že bilo obrazloženo, nimajo pravice sodelovati v postopku pred Banko Slovenije, in zoper odločbo tudi nimajo nobenega sodnega varstva. Zato je učinek ZBan-1L za te upnike enak, kot bi jim pravice prenehale *ex lege*.

b) test sorazmernosti

Po testu sorazmernosti je poseg dopusten le, če je:

- i. nujen (t.j. da cilja ni mogoče doseči z nobenim blažjim posegom v ustavne pravice ali celo brez njega) in
- ii. primeren za doseg zaželenega cilja in

⁹ Starejši upnik je imetnik finančnih instrumentov banke, ki imajo pri poplačilu prednost pred ostalimi, mlajšimi upniki. Starejši dolg je pogosto ustrezno zavarovan in ima v strukturi bančnih obveznosti do upnikov prednost pri poplačilu pred ostalimi, mlajšimi dolгови (tudi podrejenim dolgom).

- iii. proporcionalen (t.j. da je teža posledic posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristi, ki bo zaradi posega nastala)

V konkretnem primeru zakonska ureditev izrednega ukrepa konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke testa sorazmernosti ne prestane, saj je učinek razlastitve upnikov kvalificiranih obveznosti banke prekomeren glede na javno korist, ki naj bi se z izrečenimi izrednimi ukrepi (t.j. dejansko razlastitvijo upnikov) dosegla.

i. poseg ni nujen

Domnevna nujnost posega iz zakonodajnega gradiva ni razvidna. Kot je obrazloženo zgoraj, pa je zatrjevanje, da bi takšen ukrep pripomogel k stabilnosti bančnega sistema, v zakonodajnem gradivu navedeno zgolj pavšalno, in tako nujnosti ukrepa ne utemeljuje.

V zakonodaji, ki je veljala pred uveljavitvijo ZBan-1L, so že bile predvidene štiri vrste izrednih ukrepov, to je: imenovanje prisilne uprave banke, prodaja vseh delnic banke, povečanje osnovnega kapitala banke in prenos premoženja banke. V zakonodajnem gradivu v zvezi z novelo ZBan-1L pa ni pojasnjeno, zakaj naj ti ukrepi ne bi zadoščali za doseg omenjenega zasledovanega cilja in kaj je botrovalo uvedbi novih, dodatnih izrednih ukrepov. Kot je mogoče razumeti zakonodajno gradivo, so dodatni ukrepi nujni zgolj zaradi proračunskih interesov, saj bo prenehanje kvalificiranih obveznosti bank zmanjšalo izdatek proračuna za reševanje bank za 300 do 500 milijonov EUR.¹⁰ Predvideni ukrep je tako diskriminatoren tudi z vidika 14. člena URS (ki zagotavlja enakost pred zakonom), saj zagotavlja zmanjšanje proračunskih izdatkov (države kot lastnice dveh največjih slovenskih bank, ki bi bila sicer dolžna zagotoviti kapitalsko ustreznost bank) na račun odvzema lastninske pravice (oz. pravic imetnikov kvalificiranih obveznosti banke) brez nadomestila.

Odprava kapitalske neustreznosti bank pa bi se po mnenju vlagatelja lahko odpravila tudi na drug, za imetnike kvalificiranih obveznosti manj invaziven način, kot ga predvideva tudi Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta dalje (Uradni list EU, št. 2013/C 216/01, v nadaljevanju: "**Sporočilo**"). Sporočilo vsebuje pravila, po katerih Evropska komisija od 1. avgusta 2013 dalje presoja upravičenost državnih pomoči (dokapitalizacij iz javnih sredstev, s strani države) kapitalsko neustreznih bank, pri čemer pa se postopek dokapitalizacije bank s strani države po določbah Sporočila bistveno razlikuje od postopka takšne dokapitalizacije na način, kot ga določajo določbe ZBan-1. Prvič, določbe ZBan-1 državno intervencijo predvidevajo šele tedaj, ko banka ne zadostuje več minimalnim kapitalskim zahtevam (ali pa je verjetno, da teh zahtev ne bo izpolnjevala v naslednjih 6 mesecih). Skladno z določbo 43. odstavka Sporočila pa ni potrebno čakati vse do točke, ko banka doseže kapitalsko neustreznost (ali pa je verjetno, da bo to dosegla v kratkem času), temveč lahko država banko dokapitalizira že, če banka izkazuje kapitalski primanjkljaj, njen delež kapitala pa ostaja nad regulativnim minimumom EU.¹¹ V tem primeru pa Sporočilo ne predvideva prenehanja kvalificiranih obveznosti banke, temveč le njihovo pretvorbo v lastniški kapital. In drugič, ker se, skladno z določbo 46. odstavka Sporočila, tako pri konverziji, kot tudi pri prenehanju kvalificiranih obveznosti mora upoštevati načelo, da noben upnik ne utрпи večjih izgub, kot bi jih sicer. To pa se po mnenju Komisije lahko zagotovi tako, da se ustanovi

¹⁰ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, EVA 2013-1611-0146, str. 9

¹¹ Določbe Uredbe 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe št. 648/2012 prevzemajo v evropski pravni red kapitalske zahteve Basel III - torej zahtevo po Tier 1 kapitalu v višini 6 %.

holding, v katerem se lastništvo banke knjiži na aktivni strani bilance holdinga, medtem, ko se lastniški kapital, hibridni kapital in podrejeni dolžniški instrumenti, ki jih je banka imela pred posegom države v obliki državne pomoči, knjižijo na pasivni strani bilance holdinga z enako strukturo prednosti, kot je obstajala pred posredovanjem v banki. Imetniki kvalificiranih obveznosti banke bi tako dobili možnost, da kot lastniki vplivajo na upravljanje s holdingom, preko holdinga (ki je lastnik sanirane banke) pa tudi na upravljanje sanirane banke in njeno nadaljnje poslovanje.¹²

Novela ZBan-1 je tako povsem po nepotrebnem zaostri pogoje državne dokapitalizacije bank z javnimi sredstvi, čeprav bi država lahko v banke kapitalsko vstopila že na osnovi zgoraj opisanih postopkov, ki jih predvideva Sporočilo. Za imetnike kvalificiranih obveznosti pa je zgoraj opisana razlika zelo pomembna, saj v primeru postopka po ZBan-1 izgubijo celotno vrednost svoje naložbe, saj kvalificirane obveznosti banke prenehajo takoj in v celoti, preden država banko nato dokapitalizira. V primeru postopka po Sporočilu pa se njihova investicija zgolj konvertira v lastniški kapital in nato (po dokapitalizaciji s strani države) le nekoliko razvedeni, a vseeno obdrži neko vrednost, ki pa je v vsakem primeru višja kot 0 (kot bo vrednost kvalificiranih obveznosti bank po uvedbi izrednih ukrepov, kot jih predvideva ZBan-1).

Dokler banka izpolnjuje minimalne kapitalske zahteve (kot je bilo to zgoraj že obrazloženo, je napr. Nova ljubljanska banka d.d., Ljubljana te kapitalske zahteve v jeseni 2013 izpolnjevala) državne pomoči tako ne bi bilo treba vezati na predpostavko kapitalske neustreznosti, pa tudi predhodna vrednotenja sredstev bank ne bi bila potrebna. Država bi v banko vstopila z javnimi sredstvi skladno s postopkom, kot ga predvideva Sporočilo, njen kapitalski vložek pa bi bil tudi precej nižji. Takšna sanacija banke bi pomenila precej ugodnejši razplet za imetnike kvalificiranih obveznosti te banke, saj ne bi prišlo do njihovega odpisa, temveč zgolj do njihove konverzije. Končno pa bi se na tak način znižali tudi stroški reševanj bank v bodočih kriznih situacijah, ki bi bili nižji, kot pa bodo v primerih, ko pride do prenehanja kvalificiranih obveznosti bank, kar pa bo obrazloženo v nadaljevanju.

Iz navedenega torej izhaja, da poseg prenehanja kvalificiranih obveznosti bank, kot ga predvideva ZBan-1 ni nujen, do podobnega rezultata (kapitalsko ustrezne banke, stabilen finančni sistem) pa bi lahko prišli tudi na način, ki bi bil za imetnike kvalificiranih obveznosti manj invaziven.

ii. poseg ni primeren

Vlagatelj je mnenja, da z rešitvami, ki jih predvideva ZBan-1L, cilja, ki naj bi ga z uvedbo tega predpisa zasledovala Vlada RS, ne bo mogoče doseči. Kot je že bilo omenjeno zgoraj, je bil, skladno z obrazložitvijo Vlade RS, pglavitni cilj novele ZBan-1L omogočiti izvedbo ukrepov za krepitev stabilnosti bank in tako posledično okrepiti stabilnost bančnega sistema ter zvišati bonitetne ocene države in posameznih bank, kar bi na dolgi rok znižalo stroške zadolževanja bank in Republike Slovenije.¹³ Ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke pa po mnenju vlagatelja nikakor ni ukrep, ki bi prispeval k stabilnosti finančnega sistema, četudi bi pomen slednjega zreducirali zgolj na manjše javnofinančne odhodke.

¹² Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta dalje (Uradni list EU, št. 2013/C 216/01, str. 8.

¹³ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, EVA 2013-1611-0146, str. 4

Ena ključnih posledic finančne krize za slovenski bančni sistem so bile likvidnostne težave, ki so bile posledice kreditnega krča na mednarodnem grosističnem trgu posojilnih skladov.¹⁴ Tega dejstva pa ZBan-1 pri urejanju postopkov reševanja bank z izrednimi ukrepi ne upošteva. Čeprav bo banka, ki bi se znašla v težavah, praviloma imela močno otežen ali celo onemogočen dostop do financiranja na grosističnem trgu posojilnih skladov in zato močno ogroženo likvidnost, pa je izredni ukrep, kot ga za reševanje predvideva ZBan-1, to je prenehanje kvalificiranih obveznosti te banke, dejansko zgolj knjigovodski ukrep. S prenehanjem kvalificiranih obveznosti se iz bilance bank izbrišejo njene obveznosti do imetnikov teh kvalificiranih obveznosti, s tem pa se zmanjša obseg njene pasive in končno tudi znesek potrebne dokapitalizacije, ki se bo izvedla iz javnih sredstev. Na likvidnost banke in denarni tok pa ima takšen ukrep zgolj zanemarljiv vpliv, saj je neposredni učinek prisilnega prenehanja kvalificiranih obveznosti na likvidnost banke namreč zgolj zmanjšanje odtoka plačanih obresti, ki jih banki v prihodnje ne bo potrebno več plačevati.

Zgoraj navedeno tako zbuja resen dvom v primernost izrednih ukrepov, kot jih predvideva ZBan-1, za uresničenje cilja teh ukrepov, to je zagotovitve stabilnega finančnega sistema, saj bodo banke kljub izvedenim ukrepom lahko še naprej ostale slabo likvidne in zato ranljive. Ukrep tako bolj kot stabilnost finančnega sistema zasleduje znižanje sredstev, potrebnih za dokapitalizacijo, kar pa ni cilj uvedbe omenjenih ukrepov.

Vlagatelj nadalje navaja, da je skladno z ustaljeno prakso ustavnega sodišča pri preizkusu sorazmernosti ukrepa treba vselej tehtati vse okoliščine in vse stroške celotnega načrtovanega ukrepa, pri čemer se mora upoštevati tudi vse finančne stroške ukrepov, posebej tudi posredne družbene stroške. Po mnenju vlagatelja pa izredni ukrepi, kot so predvideni v ZBan-1L na dolgi rok zmanjšujejo stabilnost slovenskega finančnega sistema in povečujejo stroške reševanja bodočih finančnih kriz.

Možnost obveznega prenehanja kvalificiranih obveznosti bank, kot je predvidena z določbami ZBan-1L bo namreč v prihodnosti med imetnike kvalificiranih obveznosti slovenskih bank vnašala nemir. Vlagatelji se bodo namreč zavedali, da bo slovenski bančni regulator vsakokratno reševanje likvidnosti katere izmed slovenskih bank lahko pričel z ukrepom prenehanja kvalificiranih obveznosti te banke. To dejstvo pa bo v prihodnosti povzročilo dvoje:

- i. ker bo vselej obstajalo tveganje, da bodo imetniki kvalificiranih obveznosti slovenske banke, zaradi njene kasnejše kapitalne neustreznosti ostali praznih rok, bodo imetniki to povečanje svojega tveganja vračunali že v osnovno ceno, po kateri bodo pripravljene kupovati kvalificirane obveznosti banke. To pa pomeni, da bodo potencialni kupci finančnih instrumentov, izdanih na podlagi kvalificiranih obveznosti slovenskih bank, od slednjih zahtevali višje stopnje donosa teh instrumentov. Pri tem je treba upoštevati, da je bil ena izmed glavnih posledic trenutne finančne krize za banke ravno finančni krč na grosističnem trgu posojilnih skladov, ki je posledično sprožil likvidnostne težave bank. Šlo je predvsem za izgubo zaupanja med bankami samimi, ki si medsebojno niso več posojale denarja in so se, v trenutku, ko je ena izmed njih zašla v težave, skušale od te ("kužne") banke kar najbolj izolirati. Po mnenju vlagatelja predlagane rešitve ZBan-1L takšno ravnanje še dodatno spodbujajo in povečujejo možnost za popoln razpad medbančnega trga. Glavni vlagatelji v kvalificirane obveznosti posamezne banke so namreč običajno ravno finančne institucije, banka izdajateljica pa na tak način dobi dolgoročne vire financiranja. Z uvedbo možnosti razveljavitve (prenehanja) kvalificiranih obveznosti se je tveganje vlaganja v takšne obveznosti posamezne banke precej povečalo, kar

¹⁴ Bole, V.: Narodnogospodarski stroški znižanja terjatev nezavarovanih upnikov v postopku reševanja in restrukturiranja bank, EIPF, Ljubljana, 2014, str. 9 in Poročilo o skrbnem pregledu bančnega sistema in ukrepih, str. 1, dostopno na spletnem naslovu: <http://www.bsi.si> [20. 2. 2014]

pa pomeni, da bodo ostale banke v kvalificirane obveznosti drugih bank vlagale zgolj, v kolikor bodo te ponujale visoke donose. To pa bo pomenilo, da bodo banke izdajateljice za pridobivanje sredstev na mednarodnem finančnem trgu morale ponuditi precej višje obresti, kot so jih ponujale do sedaj, kar bo izrazilo povečalo stroške bank, nekaterim (zlasti manjšim bankam, ki teh stroškov ne bodo zmožne pokriti) pa preprečilo dostop do takšnega načina financiranja. Slovenske banke so se spričo svoje majhnosti in perifernosti že dosedaj na mednarodnem finančnem trgu zadolževale dražje, kot večje banke iz osrednja evro območja, novi ukrepi, kot jih predvideva ZBan-1L pa bodo stroške zadolževanja na mednarodnem finančnem trgu še povečali in tako še dodatno znižali njihovo konkurenčnost.

Skrb vlagateljev, ki bi jo generiralo prenehanje kvalificiranih obveznosti posamezne banke, bi se izrazila v povečanih zahtevah donosnosti vseh finančnih instrumentov banke tudi spričo enotnih ukrepov držav članic EU za reševanje bank v težavah, ki so trenutno še v fazi pogajanj in usklajevanj. V juniju 2013 je namreč Evropska komisija v Evropski parlament poslala predlog Direktive EU o vzpostavitvi enotnih pravil in postopka za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma reševanja in enotnega sklada za reševanje bank,¹⁵ ki predvideva še širši nabor finančnih instrumentov, ki bi lahko bili zamenjani v lastniški kapital (tudi nezavarovani starejši dolg in nezavarovani depoziti). Ker bi izredni ukrepi, kot jih predvideva ZBan-1 dejansko retroaktivno posegli v že obstoječa razmerja med bankami in imetniki njihovih kvalificiranih obveznosti, bi izvedba ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti povečala aposteriorno verjetnost, da bi bila tudi kasnejša morebitna sprememba in razširitev nabora instrumentov, ki absorbirajo izgube banke, v prihodnosti ponovno vnesena v slovenski pravni red in uvedena retroaktivno. Zato bodo po izvedbi izrednih ukrepov, kot jih predvideva ZBan-1 (torej retroaktivnem prenehanju kvalificiranih obveznosti banke) tudi vlagatelji v ostale finančne instrumente te banke (ki sicer tokrat niso bili predmet izrednih ukrepov) zahtevali precej višje donose, saj bodo v te donose želeli vračunali tudi možnost, da bodo (po sprejemu omenjene Direktive in njeni implementaciji v slovensko pravo) tudi instrumenti, ki jih imajo v imetništvu, ob morebitni novi krizi, predmet izrednih ukrepov (in prenehanja). Tako bo prenehanje kvalificiranih obveznosti bank, kot ga predvideva ZBan-1 dejansko vplivalo na ceno vseh finančnih instrumentov teh bank. Dostop do kapitala na mednarodnih trgih bo tako še težji, predvsem pa mnogo dražji;

- ii. vsakokratna povečana verjetnost, da bi (zaradi kakršnihkoli razlogov, ki bi se pojavili v prihodnosti) bili v kateri izmed slovenskih bank uvedeni izredni ukrepi za zagotavljanje stabilnosti, kot jih predvideva ZBan-1L in v katerem bi bančni regulator v prvem koraku odločil o prenehanju oziroma konverziji kvalificiranih obveznosti te banke, je mogoče utemeljeno pričakovati previdnostni umik (beg) imetnikov kvalificiranih obveznosti te banke.¹⁶ Zaradi majhnega trga in relativno velike povezanosti med bankami, pa je takšen previdnostni beg moč pričakovati tudi s strani imetnikov kvalificiranih obveznosti ostalih slovenskih bank. Takšen umik imetnikov kvalificiranih obveznosti pa bi takoj sprožil veliko skrčenje kreditne aktivnosti bank, dolžnic iz omenjenih kvalificiranih obveznosti. Banke bi namreč lahko le na takšen

¹⁵ COM(2013) 520 final; 2013/0253 (COD)

¹⁶ Na možnost takšnega razvoja dogodkov opozarja v svojem pismu evropskemu komisarju za konkurenčnost g. Almunii tudi guverner Evropske centralne banke g. Mario Draghi, ki opozarja: "... *by structurally impairing the subordinated debt market, it could lead to a flight of investors out of the European Union, which would further hamper banks' funding going forward. All in all, an improperly strict interpretation of the State aid rules may well destroy the very confidence in euro area, which we all intend to restore.*" ("*Strukturno poslabšanje trga podrejenega dolga, bi lahko vodilo v beg investorjev iz Evropske unije, kar bi nadalje prizadelo financiranje bank. Navsezadnje bi preveč stroga interpretacija pravil o državni pomoči lahko tudi povsem uničila prav tisto zaupanje v euro območje, ki si ga vsi želimo obnoviti.*"), glej pismo guvernerja Evropske centralne banke Maria Draghija evropskemu komisarju za konkurenčnost Joaquínu Almunii z dne 30. 7. 2013, z oznako: L/MD/13/474, prosto dostopno (v angleškem jeziku) na naslovu: <http://ep00.epimg.net/descargables/2013/10/21/e4c63829a1ef61f17a50533be5a2e3a9.pdf>

način nevtralizirale posledice umika teh upnikov (dejansko kreditorjev te banke), torej posledice tako odtoka likvidnosti, kot tudi radikalnega krčenja dolgoročnih obveznosti banke. Povsem slučajne (lahko tudi namerne) dezinformacije in špekulacije bi tako lahko slovenske banke v prihodnosti hitro potisnile v velike težave ("distress"), saj bi investitorji ravnali bolj previdno in bi jih lahko že ena sama neprimerna (in lahko tudi nepreverjena) informacija prepričala v previdnostni umik. Zaradi medsebojne povezanosti bank, pa bi se lahko težave ene izmed bank ponovno hitro prenesle tudi na ostale slovenske banke.

Glede na že omenjeno dejstvo, to je, da predlog Direktive EU o vzpostavitvi enotnih pravil in postopka za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma reševanja in enotnega sklada za reševanje bank širi nabor instrumentov, ki bi v primeru kriz lahko absorbirali izgube bank, je mogoče pričakovati, da se ob pojavu špekulacij in nepreverjenih informacij o kapitalski neustreznosti določene banke in možnosti uvedbe izrednih ukrepov, iz te banke ne bi pričeli umikati zgolj imetniki kvalificiranih obveznosti te banke, temveč tudi imetniki ostalih finančnih instrumentov te banke. S tem se bodo namreč skušali izogniti možnosti, da bi prenehali tudi njihovi finančni instrumenti, investitorji pa bi ostali brez svoji naložb. V kolikor je namreč, zaradi potreb, ki so se pojavile naknadno, zakonodajalec ZBan-1 enkrat že noveliral tako, da je omogočil retroaktivno prenehanje kvalificiranih obveznosti zgolj z namenom, da zmanjša obseg javnih sredstev, potrebnih za kasnejše dokapitalizacije kapitalsko neustreznih bank, obstaja namreč velika verjetnost, da v primeru nove krize, v kolikor zgolj s prenehanjem kvalificiranih obveznosti ne bi zbrali dovolj sredstev za kritje izgub bank, zakonodajalec ponovno novelira ZBan-1 in razširi izredne ukrepe tako, da omogoči prenehanje tudi ostalih obveznosti bank. Umik starejših upnikov pa bi za banko lahko imel precej resnejše posledice, saj bi ji bilo tako pridobivanje kapitala na trgu praktično onemogočeno.

Finančni sistem, kot celota, bi tako, zaradi spremenjenega načina reševanja kapitalsko neustreznih bank, kot ga predvidevajo določbe ZBan-1, postal opazno manj robusten in precej bolj izpostavljen posledicam negativnih (in nepreverjenih) informacij o solventnosti banke, kot doslej, ko je implicitna garancija države bistveno zmanjševala verjetnost izgube zaupanja dejanskih in potencialnih imetnikov kvalificiranih obveznosti, kot tudi ostalih (starejših) upnikov banke.

Utemeljenost gornjih navedb vlagatelja dokazuje tudi primer reševanja kapitalsko neustreznih bank na Danskem v letih 2010 - 2011. Kraljevina Danska je namreč v svoj sistem reševanja in restrukturiranja bank vključila v prvi fazi tudi obvezno konverzijo ali zmanjšanje (prenehanje) starejšega nezavarovanega dolga in nezavarovanih depozitov. V obdobju po začetku krize je v resne težave zašlo 12 bank, v vseh primerih reševanja pa so bile poleg navadnega lastniškega kapitala, odpisane tudi vse kvalificirane obveznosti teh bank (podrejeni dolg in hibridni instrumenti). Prisilna konverzija, oziroma prenehanje kvalificiranih obveznosti bank je opazno zmanjšala verjetnost implicitne garancije države za danske banke, zaradi česar se je takoj znižal eksterni dvig bonitetnih ocen vseh danskih bank, vsem bankam je bonitetna agencija Moody's znižala rating, pribitki na zadolževanje bank pa so se povečali. Zmanjšanje implicitne državne garancije je povzročilo opazno zvečanje stroškov financiranja velikih danskih bank, srednjim in majhnim bankam pa zelo omejilo ali celo onemogočilo dostop do financiranja na mednarodnih denarnih trgih. Zaradi tega je morala Danska v letu 2011 prilagoditi (ublažiti) sistem reševanja bank in ponuditi dodatne državne garancije (pod določenimi pogoji) za starejši nezavarovan dolg in nov sistem zavarovanja za velike nezavarovane depozite in investitorje.¹⁷

¹⁷ Bole, V.: Narodnogospodarski stroški znižanja terjatev nezavarovanih upnikov v postopku reševanja in restrukturiranja bank, EIPF, Ljubljana, 2014, str. 22. Primer je le en izmed primerov praks reševanja bank v drugih evropskih državah in je bolj natančno predstavljen in razdelan v analizi, ki je priloga te dopolnitve in na katero se vlagatelj v celoti tudi sklicuje.

V prid neprimernosti izrednih ukrepov, kot jih predvideva ZBan-1L, govori tudi dejstvo, da ZBan-1L le ohlapno določa kriterij - sprožilec postopka reševanja z izrednimi ukrepi. Ohlapna in nedoločna ureditev, ki končno odločitev o tem, ali in kdaj banka potrebuje pomoč prepušča Banki Slovenije, je namreč problematična tudi z vidika stroškov reševanja. Če se regulator namreč odloči za začetek postopkov reševanja prepozno, lahko takšna odločitev privede končno tudi do nekontroliranega kolapsa banke in tako do povzročitve velike sistemske škode. Možna pa je tudi obratna situacija, namreč, da regulator postopek reševanja kapitalsko neustrezne banke sproži prezgodaj, torej, ko točka nepreživetja banke dejansko še ni bila dosežena. V tem primeru pa bo škoda nastala predvsem imetnikom kvalificiranih obveznosti reševane banke, ki bodo konvertirane ali pa bodo celo prenehale že v prvi fazi reševanja. Ker so, kot je že bilo omenjeno zgoraj, imetniki takšnih kvalificiranih obveznosti najpogosteje dolgoročni, institucionalni investitorji (ostale slovenske banke, pokojninski skladi, zavarovalnice), ki bodo zaradi napačne odločitve regulatorja ostali brez svojega premoženja, ali pa bo njegova vrednost močno znižana, kar bo (zaradi odpisa ali slabitev naložb) vplivalo tudi na njihove poslovne rezultate, lahko prezgodnji začetek postopka reševanja sproži opazne sistemske posledice - namreč po nepotrebnem okuži druge dele slovenskega finančnega sistema in hitro se lahko dogodi, da bo reševanja potrebna še kakšna izmed finančnih institucij. To pa je ponovno v nasprotju z namenom ZBan-1L, saj ne zagotavlja stabilnejšega in bolj robustnega finančnega sistema.

V zgoraj opisanem primeru je nadalje mogoče pričakovati, da bodo imetniki kvalificiranih obveznosti, ki bodo v primeru začetka postopka reševanja bank izbrisane ali pa konvertirane, v primeru prezgodnjega začetka postopkov reševanja sprožili ustrezne sodne postopke za izterjavo škode, ki bi jim nastala zaradi prehitrega odziva (napačno določenega timinga začetka postopka reševanja) bančnega regulatorja.

Negotova zakonska ureditev kriterija - sprožilca uvedbe izrednih ukrepov pa bo tudi dolgoročno povečala stroške pridobivanja dodatnega kapitala za slovenske banke. Skladno s predlogom Direktive EU o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij¹⁸ bodo namreč po trenutku uveljavitve bančne unije (do te naj bi prišlo v letu 2015) in poteku prehodnega obdobja (načeloma do leta 2018) vse banke na evrskem področju morale imeti vsaj minimalen delež svojih virov v kvalificiranih obveznostih, ki lahko absorbirajo izgubo na točki nepreživetja. Tudi slovenske banke bodo torej, da bodo zadostile omenjenim pravilom, morale izdati nove kvalificirane obveznosti in jih prodati na trgu. Glede na stopnjo tveganja teh obveznosti, ki jo določbe ZBan-1L še dodatno povečujejo, pa je mogoče pričakovati, da bodo obrestne mere, ki jih bodo slovenske banke plačevale, višje od tistih, ki jih bodo plačevale druge banke na evrskem področju, kar pa bo dodatno zmanjševalo konkurenčnost slovenskih bank.

Končno pa je nabor ukrepov, ki jih uvaja ZBan-1L neprimeren tudi zato, ker bo ukrep izbrisa ozrioma konverzije kvalificiranih obveznosti banke prizadel veliko število ljudi (okoli 500.000), ki varčujejo v pokojninskih skladih z zajamčenim donosom, saj so podrejene obveznice banke (ki so ena izmed oblik kvalificiranih obveznosti bank in so veljale za eno najvarnejših naložb) pomembna naložba pokojninskih skladov. Slednji bodo ob izbrisu ali konverziji kvalificiranih obveznosti tako doživeli izgubo, kar pa se bo posledično poznalo tudi na pokojninski renti varčevalcev v pokojninskih skladih, ki se bo v precejšnji meri znižala. S tem pa bo dejansko poseženo v njihovo ustavno zagotovljeno pravico do socialne varnosti za primer starosti (1. odstavek 50. člena Ustave RS), ogrožena pa bo tudi njihova socialna varnost.

¹⁸ COM(2013) 520 final, 2013/0253 (COD)

Gledano dolgoročno tako sporni ukrepi, kot jih predvideva ZBan-1L niso primerni za doseganje zasledovanega cilja, saj bodo imeli protiustavne posledice tudi na drugih področjih.

iii. poseg ni proporcionalen

Kot je bilo že obrazloženo zgoraj, ZBan-1L ne ureja kriterija - sprožilca postopka reševanja kapitalsko neustrezne banke, ki bi bil podlaga za odločanje Banke Slovenije o tem, kdaj in v kakšni meri naj ukrep odpisa (prenehanja) ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank sploh določi. Vlagatelj je tako mnenja, da se sporne zakonske določbe ZBan-1L sploh ne morejo preveriti z vidika njihove proporcionalnosti.

S tega vidika bi bila zagotovitev likvidnosti banke (oz. izboljšanje njenega kapitala), ki se jo želi doseči s posegom (prenehanjem kvalificiranih obveznosti banke), ustavno dopustna le, če bi interes za zagotovitev likvidnosti banke pretehtal nad posegom v prizadeto pravico posameznika. Ta vidik pa pri spornih določilih ZBan-1L sploh ni bil upoštevan, zato tega sorazmerja ni mogoče oceniti in je s tega vidika ZBan-1L mogoče očitati tudi neustavno pravno praznino. Ukrep bi bil namreč proporcionalen (in s tem dopusten) le, če bi bilo mogoče iz določb ZBan-1L ugotoviti, da seštevku oškodovanj zaradi izrednega ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti banke ne bo v nerazumnem razmerju s ciljem, ki ga država z ukrepom zasleduje.

Zgoraj navedeno pa po mnenju vlagatelja ni podano, saj določbe ZBan-1 imetnikom kvalificiranih obveznosti banke ne omogočajo, da bi vnaprej predvideli, pod kakšnimi pogoji oziroma v kakšnih okoliščinah bodo njihove terjatve prenehale. Imetniki kvalificiranih obveznosti so tako po sprejemu ZBan-1L postali izpostavljeni dodatnemu tveganju, da bodo kvalificirane obveznosti posamezne banke, katerih imetniki so, delno ali v celoti konvertirane v lastniški kapital te banke, ali pa celo deloma ali v celoti prenehale. ZBan-1L je tako dejansko retroaktivno razširil obseg izgub bank, ki jih morajo kriti (absorbirati) instrumenti kvalificiranih obveznosti, imetnikom pa retroaktivno naložil nova, dodatna tveganja, ki v času, ko so bili instrumenti kvalificiranih obveznosti izdani in so jih njihovi imetniki tudi pridobivali, niso obstajale. Imetniki kvalificiranih obveznosti tako s temi dodatnimi tveganji niti niso mogli računati in jih niso upoštevali pri svojih zahtevah donosnosti omenjenih kvalificiranih obveznosti. Tako je imetnikom kvalificiranih obveznosti že s samo uveljavitvijo ZBan-1L nastala škoda, saj je ZBan-1L povečal tveganost terjatev imetnikov kvalificiranih obveznosti, pri tem pa pustil vse druge lastnosti (predvsem donosnost) teh obveznosti nespremenjene.

Določbe ZBan-1 tako ne prestopajo tudi pogoja proporcionalnosti, saj je teža posledic predvidenih ukrepov mnogo večja (v najboljšem primeru bodo močno otežili zadolževanje slovenskih bank na mednarodnih finančnih trgih in ga močno podražili, v najslabšem primeru pa takšno zadolževanje celo povsem onemogočili in povzročili beg investorjev stran od slovenskih bank, v vsakem primeru pa slovenski finančni sistem naredili mnogo manj stabilnega in manj robustnega), kot pa je njihova korist (znižanje sredstev potrebnih za dokapitalizacijo kapitalsko neustreznih bank).

C) Na poziv naslovnega sodišča se je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: "**Vlada**") o zahtevi vlagatelja za oceno ustavnosti določb ZBan-1 opredelila z mnenjem, št.: 05001-5/2014/6, z dne 10. 2. 2014. V točki II. tega mnenja Vlada ugotavlja, da je zahteva za oceno ustavnosti, ki jo je na naslovno sodišče vložil vlagatelj, vsebinsko enaka pobudi za oceno ustavnosti, ki se pred naslovnim sodiščem vodi pod opr. št. U-I-295/13. O slednji pa se je Vlada že opredelila z mnenjem, št.: 05001-53/2013/12 z dne 9. 1. 2014. Vlada se zato tudi v postopku v zvezi z zahtevo vlagatelja v celoti sklicuje na svoje mnenje z dne 9. 1. 2014.

Vlagatelj odgovarja na navedbe Vlade RS in nadalje navaja:

X. Razlogi za uzakonitev izpodbijanih določb ZBan-1

Vlada v svojem mnenju vztraja pri tem, da so izpodbijane določbe ZBan-1 bile sprejete zaradi zahtev Evropske komisije, kot so te zapisane v Sporočilu. Vlada RS je mnenja, da so te zahteve jasne in da jih ni bilo mogoče uzakoniti na drug, manj posegajoč način.

Vlagatelj ob tem navaja, da Sporočilo ni oblika pravnega predpisa EU, ki bi Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: "**RS**") neposredno zavezoval, ali pa jo zavezoval k implementaciji njegovih določb v svoj notranji pravni red. Gre za obliko t.i. "soft law"-ja, torej pravni predpis, ki ne vpliva neposredno na pravni red RS, vpliva pa posredno, saj določa postopke, po katerih bo odločala Evropska komisija, ko in v primeru če bo odločala o upravičenosti izrednih (podpornih) ukrepov v korist bank v državah članicah. Argument Vlade, da so izredni ukrepi, kot jih predvideva ZBan-1 bili sprejeti na zahtevo Evropske komisije torej ne zdrži, saj Evropska komisija pristojnosti, da bi od države članice zahtevala prenos določenih rešitev v njeno nacionalno zakonodajo, nima.

Tudi sicer pa je bilo zgoraj že obrazloženo, da omogoča Sporočilo tudi dokapitalizacijo bank iz javnih sredstev po postopku, ki je za imetnike kvalificiranih obveznosti manj invaziven. Odstavek št. 43 omenjenega Sporočila omogoča državno dokapitalizacijo kapitalsko neustrezne banke tudi tedaj, ko banka izkazuje zgolj kapitalski primanjkljaj, a njen kapitalski delež ostaja nad regulativnim minimumom EU. V tem primeru namreč država lahko dokapitalizira banko zgolj po predhodni pretvorbi podrejenih dolžniških instrumentov v lastniški kapital banke. Poleg tega Sporočilo zahteva, da se tako pri konverziji kvalificiranih obveznosti banke, kot tudi ob njihovem prenehanju (ukrepa po 43 in 44. odstavku Sporočila) zagotovi upoštevanje načela, da noben upnik ne utrpí večjih izgub, kot bi jih utrpel, če ukrep ne bi bil sprejet. To pa se po mnenju Komisije lahko zagotovi z ustanovitvijo holdinga, kjer se lastništvo banke knjiži na aktivno stran bilance holdinga, medtem ko so lastniški kapital, hibridni kapital in podrejeni dolžniški instrumenti, ki jih je banka imela pred posredovanjem v obliki državne dokapitalizacije, na pasivni strani bilance holdinga, z enako strukturo prednosti, kot je obstajala v banki pred posredovanjem.¹⁹ Imetniki bi tako v zameno za kvalificirane obveznosti sanirane banke, katerih imetniki so bili pred posegom države in ki so kasneje prenehale, dobili lastništvo in možnost vpliva na upravljanje holdinga ter, glede na to, da bi bil holding dejanski lastnik sanirane banke, tudi na upravljanje s sanirano banko.

V vsakem primeru pa bi imetniki kvalificiranih obveznosti v zameno za obveznosti sanirane banke, katerih imetniki so bili, dobili več kot 0. To pa je več, kot bi dobili v primeru uvedbe izrednih ukrepov, kot jih predvidevajo določbe ZBan-1. Argument, da Vlada zahtev Evropske komisije ni mogla uzakoniti na drug, manj posegajoč način torej ne zdržijo resne presoje.

O kršitvi ustavne prepovedi povratne veljave pravnih aktov in načela zaupanja v pravo

Vlada v svojem mnenju navaja, da določbe ZBan-1 ne kršijo prepovedi povratne veljave aktov, saj uporabo izpodbijanih določb upravičuje javna korist preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema in ker izpodbijane določbe ne posegajo v pridobljene pravice.

Kot je bilo že obrazloženo zgoraj, pa vlagatelj dvomi, da izredni ukrepi, kot jih predvideva ZBan-1L dejansko ščitijo zgoraj opisani javni interes (t.j. preprečitev ogroženosti stabilnosti finančnega sistema). Izredni ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke bo namreč po mnenju vlagatelja povzročil ravno nasprotni učinek. Vlagatelji, tako obstoječi, kot tudi potencialni in bodoči, se bodo namreč zavedali, da bo slovenski bančni regulator

¹⁹ Sporočilo, str. 8

vsakokratno reševanje likvidnosti katere izmed slovenskih bank lahko pričel z ukrepom prenehanja kvalificiranih obveznosti te banke, zato bodo povečanje svojega tveganja (t.j. tveganja, da bodo njihove terjatve na podlagi odločbe regulatorja prenehale v celoti) vračunali že v osnovno ceno, po kateri bodo pripravljene kupovati kvalificirane obveznosti banke, kar pomeni dvig stroškov financiranja bank na mednarodnih finančnih trgih. Dalje pa bo vsakokratna povečana verjetnost, da bi (zaradi kakršnihkoli razlogov, ki bi se pojavili v prihodnosti) bili v kateri izmed slovenskih bank uvedeni izredni ukrepi za zagotavljanje stabilnosti, kot jih predvideva ZBan-1L, in v katerem bi bančni regulator v prvem koraku odločil o prenehanju oziroma konverziji kvalificiranih obveznosti te banke, povzročila previdnostni umik (beg) imetnikov kvalificiranih obveznosti te banke. Glede na to, da predlog Direktive EU o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij širi izbor finančnih instrumentov, ki naj bi absorbirali izgube bank v bodočih krizah tudi na starejše upnike in nezavarovane depozite, pa je mogoče pričakovati, da bo vsakokratna bodoča povečana verjetnost, da bodo zoper določeno banko uvedeni izredni ukrepi, povzročila tudi beg ostalih upnikov (starejših upnikov), saj se bodo ti z begom želeli izogniti možnosti, da zakonodajalec (v primeru, da že predvideno prenehanje podrejenih obveznosti banke ne bo zadostovalo za doseg zasledovanega cilja) ponovno retroaktivno spremeni določbe ZBan-1 in omogoči prenehanje tudi njihovih terjatev zoper kapitalsko neustrezno banko.

Takšen umik imetnikov kvalificiranih obveznosti in ostalih upnikov banke pa bi takoj sprožil veliko skrčenje kreditne aktivnosti banke, dolžnice iz omenjenih kvalificiranih obveznosti. Finančni sistem, kot celota, bi tako, zaradi spremenjenega načina reševanja kapitalsko neustreznih bank postal opazno manj robusten in precej bolj izpostavljen posledicam negativnih (in nepreverjenih) informacij o solventnosti banke, kot doslej, ko je implicitna garancija države bistveno zmanjševala verjetnost izgube zaupanja imetnikov kvalificiranih obveznosti.

Vlada v svojem mnenju nadaljuje, da je bil javni interes, ki je botroval sprejemu določb ZBan-1 v zakonodajnem gradivu naveden le pavšalno, ker je njegova natančnejša opredelitev ni mogoča. Nadalje navaja, da bo dodatna in podrobnejša opredelitev javnega interesa podana v vsakem, konkretnem primeru, ko bo prišlo do uporabe izpodbijanih določb ZBan-1. Vlada ob tem ugotavlja, da negativnih posledic stečaja banke namreč ni mogoče oceniti, vse dokler ni na voljo podatkov o finančnem položaju banke. Obseg negativnih posledic je namreč odvisen od dejanskega stanja, ki obstoji, ko se odloča o izvedbi ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti banke. Navedeno pa pomeni, da bo popolna utemeljitev javnega interesa, ki bo upravičil izvedbo ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti mogoča šele, ko se bo odločalo o izvedbi tega ukrepa, vsakokratna obrazložitev izrečenega izrednega ukrepa pa bo vsebinsko dopolnila splošno opredelitev javnega interesa.

Z zgoraj navedenim pa je Vlada dejansko pritrdila navedbam vlagatelja, da je trenutna zakonska ureditev možnosti izrekanja izrednega ukrepa konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke protiustavna tudi zato, ker je »javni interes«, ki Banki Slovenije daje možnost arbitrarnega odločanja o omenjenem izrednem ukrepu, opredeljen zelo splošno in je zato z vidika upnikov kvalificiranih obveznosti banke, ravnanje Banke Slovenije zato povsem nepredvidljivo. Takšna, nejasna in splošna opredelitev javnega interesa pa pomeni kršitev načela jasnosti (določnosti) in predvidljivosti, ki pa je eno od načel pravne države, kot jo določa 2. člen URS.

Nadalje Vlada navaja, da se z izrednimi ukrepi, kot jih predvideva ZBan-1L ne posega v pridobljene pravice, saj so bili vsi imetniki finančnih instrumentov, izdanih na podlagi teh obveznosti v trenutku nakupa opozorjeni, da v primeru insolventnosti, ko premoženje banke ne bo zadostno za poplačilo vseh njenih obveznosti, ne bodo poplačani. Imetniki so tako finančne instrumente kupili zavedajoč se možnosti, da morda ne bodo poplačani.

V zvezi s temi navedbami Vlade vlagatelj poudarja, da so bili imetniki finančnih instrumentov, izdanih na podlagi kvalificiranih obveznosti banke, ob nakupu obveščeni zgolj o možnosti njihovega neplačila v primeru stečaja, ne pa tudi o možnosti, da bodo njihove terjatve do banke na podlagi teh instrumentov lahko prenehale v celoti tudi v primeru izreka izrednih ukrepov. Da je to dejstvo za odločanje investitorjev za (ne-)nakup instrumentov, izdanih na podlagi kvalificiranih obveznosti banke pomembno, pa izhaja tudi iz dokumentov Banke za mednarodne poravnave v Baslu (pravila Basel III)²⁰, v katerih je banka postavila dodatne pogoje za nove instrumente dodatnega kapitala in ostale instrumente, ki v primeru reševanja banke absorbirajo njeno izgubo. Vsi ti finančni instrumenti morajo namreč vsebovati klavzulo o konverziji, v kolikor banka doseže točko, ko je potrebno reševanje z dokapitalizacijo s strani države. Zaradi prilagoditve instrumentov na nove zahteve, Basel III pravila določajo tudi prehodno obdobje, ko se obstoječi instrumenti (ki klavzule o konverziji še ne vsebujejo) še lahko upoštevajo pri izračunu kapitalske ustreznosti.²¹ Po poteku tega prehodnega obdobja pa se finančni instrumenti, ki ne bodo vsebovali ustreznih klavzul ne bodo smeli več upoštevati pri izračunih kapitala bank.

Iz navedenega torej izhaja, da mednarodne bančne institucije dejstvo, da določeni finančni instrument v primeru kapitalske neustreznosti banke izdajateljice, absorbira njeno izgubo, smatra za pomemben podatek in zahteva njegovo vključitev v splošne pogoje (in opozorila) prodaje takšnih finančnih instrumentov. Finančni instrumenti, ki pa so bili izdani s strani bank s sedežem v Republiki Sloveniji pa takšnih klavzul niso vsebovali, kar priznava tudi Vlada. Zgoraj navedeni očitke Vlade imetnikom, da bi se ob nakupih (ti so se vršili v letih 2006 do 2010) morali zavedati, da bo kasneje lahko prišlo do spremembe zakonodaje, na podlagi katere bodo njihove terjatve do bank izdajateljic lahko v celoti prenehale, kljub temu, da nad banko ne bo sprožen stečajni postopek so torej neutemeljene. Takšna sprememba zakonodaje pa, kot je to vlagatelj že navedel v svoji zahtevi za oceno ustavnosti, pomeni kršitev načela zaupanja v pravo (*reliance*), ki je sestavni del načela pravne države, vsebovanem v 2. členu URS.

Zgornjega zaključka ne spremeni tudi nadaljnja navedba Vlade, da so imetniki omenjenih finančnih instrumentov, ob nakupu le-teh, bili seznanjeni tudi z možnostjo spremembe zakonodaje, kar je utemeljevala s povzetkom iz prospekta podrejene obveznice Nove ljubljanske banke d.d., z oznako NLB 26, pri čemer pa naj bi smiselno enake določbe vsebovali tudi prospekti podrejenih obveznic drugih slovenskih bank. Navedbe Vlade ne držijo povsem in so zavajajoče, saj so omenjeni prospekti investitorje opozarjali zgolj na možnost, da bo sprememba zakonodaje ali njenega izvajanja imela negativne učinke na poslovanje in finančni položaj izdajatelja, ne pa tudi, da lahko kasneje pride do takšnih sprememb zakonodaje, ki bo omogočala uvedbo izrednih ukrepov, v okviru katerih bo omogočeno popolno prenehanje terjatev imetnikov instrumentov do njihovih izdajateljic (z izjemo opozorila o prenehanju terjatev v primeru stečaja).

Vlada sicer navaja tudi, da do posega v pravice imetnikov finančnih instrumentov, izdanih na podlagi kvalificiranih obveznosti bank ni prišlo, saj položaj imetnikov finančnih instrumentov v primeru prenehanja zaradi izrednih ukrepov ni v ničemer slabši, kot bi bil, če bi, v kolikor do izrednih ukrepov ne bi prišlo, banka morala v stečajni postopek. Te navedbe ne držijo. Vlada je v svojem mnenju sama navedla, da je obseg negativnih posledic stečaja banke nemogoče oceniti, vse dokler ni na voljo podatkov o finančnem položaju banke. Dejstvo, da imetniki kvalificiranih obveznosti banke zaradi prenehanja kvalificiranih obveznosti ne bodo utrpeli večjih izgub, kot pa bi jih utrpeli v primeru stečaja banke, bo namreč Banka Slovenije lahko zagotovila (kot to od nje zahteva 5. odstavek 261. a člen ZBan-1) šele, ko bo stečajni

²⁰ Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems (2011), dostopno na: <http://www.bis.org> [citirano 19. 2. 2014].

²¹ *ibid.*

postopek nad banko dejansko že zaključen. Šele tedaj bo namreč mogoče natančno oceniti, kakšen delež terjatev banke je bil uspešno izterjan in kakšna je dejanska vrednost stečajne mase, ter ali po izplačilu vseh ostalih upnikov banke in izterjavi vseh terjatev, ki jih je imela banka do tretjih oseb, morda ni preostalo še kaj premoženja, iz katerega se bodo lahko poplačali še imetniki omenjenih finančnih instrumentov in lastniki banke. Ker pa je namen izrednih ukrepov ravno preprečiti stečaj banke, bo Banka Slovenije lahko ugotovitev, da imetniki kvalificiranih obveznosti zaradi prenehanja teh obveznosti ne bodo utrpeli večje škode, kot bi jo v primeru stečaja, podala zgolj na podlagi bolj ali manj gotovih vrednotenij sredstev bank, za katere pa je, kot je to že bilo obrazloženo zgoraj (glej zgoraj, tč. XII.), jasno, da njihov rezultat zavisi na izbiri metode in predpostavk vrednotenja. Izbira slednjih pa je ponovno v pristojnosti Banke Slovenije, ki pa ima (spričo pomanjkljive ureditve ZBan-1) glede tega popolno diskrecijo.

V nadaljevanju Vlada utemeljuje, da predlagane rešitve za kapitalsko neustrezne banke, kot jih vsebuje ZBan-1L oz. Zban-1, prestanejo test sorazmernosti. Navaja, da so ukrepi ZBan-1 nujni, primerni in sorazmerni njihovemu cilju - zagotovitvi stabilnosti finančnega sistema. Glede tega je vlagatelj svoje navedbe že podal (glej zgoraj, tč. XV.) zato se v izogib ponavljanju v celoti sklicuje na svoja dosedanja navajanja.

Vlada meni tudi, da ukrepi, kot jih predvideva ZBan-1 ne pomenijo arbitrarnega poslabšanja pravic posameznika. To svoje mnenje pa Vlada obrazloži zgolj s pavšalno navedbo, da določbe ZBan-1 zagotavljajo, da bo vsak upnik poplačan v skladu s tveganji, ki jih je sprejel ob nakupu finančnega instrumenta in v skladu s plačilno sposobnostjo dolžnika. Takšen zaključek Vlade ne drži, saj imetniki kvalificiranih obveznosti bank ob nakupu niso bili obveščeni o tem, da obstaja možnost, da bodo njihove terjatve do banke prenehale tudi drugače, kot zgolj v stečaju. Pri tem vlagatelj poudarja, da tudi stečaj banke še ne bi avtomatično pomenil, da imetniki kvalificiranih obveznosti sploh ne bi bili poplačani (lahko bi bili poplačani le deloma, vseeno več kot 0). Če bi bil stečajni postopek uspešen in bi ostalo še kaj sredstev, po tem, ko je banka že uspela poplačati vse svoje ostale upnike, bi se ta sredstva porazdelila enakomerno med vse imetnike kvalificiranih obveznosti, ki bi torej iz svoje naložbe dobili več kot 0, kot bi dobili ob prenehanju kvalificiranih obveznosti.

O kršitvi pravice sodnega varstva

Vlada priznava, da določbe ZBan-1 imetnikom kvalificiranih obveznosti res ne dajejo pravice pritožbe zoper odločbo Banke Slovenije o uvedbi izrednega ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti, ter poudarja, da imajo imetniki možnost odškodninske tožbe po določbi 350. a člena ZBan-1. Vlada se sklicuje tudi na odločbo naslovnega sodišča z opr. št. U-I-18/02, v kateri je sodišče odločilo, da je omejitev pravice do pritožbe dovoljena, če je tak poseg skluden s 15. členom URS (torej zaradi javne koristi), ter da so pravice posameznikov v omenjeni zadevi bile varovane z možnostjo, da v primeru nezakonite odločbe Banke Slovenije, zoper katero ni bilo možnosti pritožbe, zahtevajo odškodnino.

Vlagatelj pri tem opozarja na to, da je v primeru ZBan-1 javni interes zelo splošno naveden in je zato vprašljivo, ali bi omejitev pravice do pravnega varstva prestala test sorazmernosti (bolj natančno obrazložitev glej v točki XIV. te dopolnitve). Nadalje je po mnenju vlagatelja sklicevanje na zgoraj navedeno odločbo naslovnega sodišča v predmetni zadevi povsem neprimerno. Naslovno sodišče je namreč v zgoraj navedeni zadevi odločalo zgolj o omejitvi suspenzivnosti pravnega sredstva banke (delničarjev banke) zoper odločbo Banke Slovenije, s katero je slednja ugotavljala obstoj pogojev za začetek stečaja v banki, naslovnici odločbe. V odločbi je naslovno sodišče torej odločalo zgolj o omejitvi pravice do pravnega sredstva (pravno sredstvo, posebna tožba na Vrhovno sodišče RS je nesuspendivna), ne pa o popolnem odvzemu pravice do pravnega sredstva zoper odločbo Banke Slovenije

imetnikom kvalificiranih obveznosti bank, naslovnice odločbe, kot to izhaja iz določb 337. v zvezi s 347. členom ZBan-1. Vlagatelj tudi opozarja, da je naslovno sodišče v omenjeni sodbi zapisalo, da je omejitev pravice (nesuspendivnost) do pravnega varstva dopustna tudi zato, ker je "... če bi se v postopku s pravnimi sredstvi pred Vrhovnim sodiščem izkazalo, da je odločba Banke Slovenije o obstoju stečajnih razlogov nezakonita, [...] delničarjem banke zagotovljena odškodnina."²² Odškodnina pa je bila morebitno oškodovanim delničarjem zagotovljena po splošnih predpostavkah odškodninskega prava, zahtevali pa so jo lahko v pravnem postopku.

V obravnavanem primeru pa so določbe ZBan-1 imetnikom kvalificiranih obveznosti bank (ki so - prav tako kot delničarji v zgoraj omenjeni tožbi - osebe, katerih pravne koristi so bile prizadete z odločbo Banke Slovenije) najprej odvzele možnost pravnega sredstva zoper odločbo Banke Slovenije o prenehanju kvalificiranih obveznosti (347. člen ZBan-1), poleg tega pa jim omejile (če že ne povsem onemogočile) še možnost odškodninskega zahtevka. Skladno z določbo 350. a člena ZBan-1 lahko namreč imetniki kvalificiranih obveznosti zahtevajo od Banke Slovenije povrnitev škode le ob upoštevanju 223. a člena ZBan-1 (odgovornost v zvezi z izvajanjem nadzora), če dokažejo, da je škoda, ki je nastala zaradi učinkov izrednih ukrepov višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen.

Na podlagi navedenega je torej možnost za uveljavljanje odškodninskega zahtevka imetnikom kvalificiranih obveznosti dvakrat omejena, in sicer:

- i. z dodatno predpostavko, ki jo mora imetnik kvalificirane obveznosti dokazati, da lahko uspešno uveljavlja odškodninsko odgovornost Banke Slovenije, namreč, da mu je s prenehanjem nastala višja škoda, kot bi mu nastala v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen. Omenjeno dodatno predpostavko odškodninske odgovornosti Banke Slovenije pa je po mnenju vlagatelja praktično nemogoče dokazati, saj bi za dokaz potreboval ne samo vse razpoložljive podatke o sredstvih banke, ampak tudi ocene tveganosti posameznih bančnih naložb, da bi lahko ocenil vrednost stečajne mase in ocenil, ali bi iz stečajne mase lahko prejel kakršnokoli poplačilo. Takšni podatki pa imetnikom zaradi varovanja bančnih in poslovnih tajnosti niso na razpolago in jih od banke tudi ne bi mogel pridobiti;
- ii. tudi v kolikor bi imetniku le uspelo pridobiti podatke in v zadostni meri dokazati zgoraj omenjeno dodatno predpostavko odškodninske odgovornosti Banke Slovenije, pa bi sodišče v nadaljnjem postopku ocenjevanja slednje, skladno z določbo 350. a člena ZBan-1, moralo upoštevati še standard skrbnosti ravnanja Banke Slovenije, kot ga predpisuje določba 223. a člena ZBan-1. Skladno z omenjeno določbo pa se šteje, da je Banka Slovenije ravnala z ustrezno skrbnostjo, če je ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi je razpolagala, oziroma s katerimi bi, na podlagi pooblastil v skladu z ZBan-1 morala razpolagati v času odločanja, lahko upravičeno štela, da so izpolnjeni pogoji za izrekanje ukrepov nadzora v skladu z ZBan-1, in so izrečeni ukrepi zakoniti. Za ekskulpacijo Banke Slovenije bi bilo torej dovolj že, da bi dokazala, da je svojo odločitev sprejela na podlagi prejete ocene neodvisnega cenilca o vrednosti sredstev banke, čeprav je, kot je to vlagatelj že zatrjeval zgoraj (glej tč. XII.), odločitev o metodi in predpostavkah takšnega vrednotenja izbrala sama, prav tako pa po prejemu vrednotenja arbitrarno odločila, ali bo takšno vrednotenje sprejela in uporabila, ali ne.

Omenjena možnost odškodninskega zahtevka imetnika kvalificiranih obveznosti zoper Banko Slovenije, ki jo omogoča določba 350. a člena ZBan-1 je torej po mnenju vlagatelja provizorična in zgolj sama sebi v namen. Uspešen odškodninski zahtevek zoper Banko

²² odločba USRS, opr. št.: U-I-18/02, str. 8

Slovenije je namreč (pod pogoji, ki jih določa 350. a člen ZBan-1) po mnenju vlagatelja izredno težak, oziroma celo nemogoč.

O kršitvi pravice do enakega varstva pravic

Vlada v zvezi z očitano kršitvijo pravice do enakega varstva pravic, zgolj pavšalno navaja, da določbe ZBan-1 nikjer ne posegajo v omenjeno pravico, ter da so vselej, ko določbe ZBan-1 imetnikom kvalificiranih obveznosti zagotavljajo sodno varstvo, upoštevana in spoštovana vsa postopkovna pravila. A vendar v nadaljevanju Vlada priznava, da določba 332. člena ZBan-1 sicer onemogoča banko pri izjavljanju v postopku, a so ji možnost izjavljanja dane nato v postopku pravnega sredstva (tožbe v upravnem sporu) zoper odločbo Banke Slovenije. Po drugi strani pa Vlada razlogov za to, da se možnosti izjave ne da tudi imetnikom kvalificiranih obveznosti (bodisi v postopku izdaje odločbe, bodisi v postopku pravnega sredstva zoper takšno odločbo), ki so upoštevaje določbe 43. in 142. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, ki se v postopku odločanja Banke Slovenije uporablja subsidiarno, stranski udeleženci postopka in imajo tako enake pravice kot stranke postopka, ne navede. Pavšalna navedba, da namen določb ZBan-1 ni prepovedati izjave strank, temveč omogočiti hitro izdajo odločbe Banke Slovenije po mnenju vlagatelja nikakor ne zadostuje. Vlada v svojem mnenju tudi ni ponudila nobenih navedb o obstoju razlogov, ki bi odtehtali poseg določb ZBan-1 v navedeno pravico imetnikov kvalificiranih obveznosti banke (test sorazmernosti).

Vlagatelj tako glede kršitev pravice do enakega varstva pravic v celoti vztraja pri svojih navedbah iz tč. V. zahteve.

Prav tako vlagatelj v celoti vztraja tudi pri svojih navedbah glede očitane posega v pravico do zasebne lastnine in pravico do enakosti pred zakonom.

Glede na zgoraj navedeno vlagatelj vztraja pri svoji

z a h t e v i,

da naslovno sodišče preveri skladnost določil 261.a, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e, 261.f, 347. in 350. a člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 131/2006, s spremembami), kakor so bili v ta zakon vnešeni z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 96/2013), z Ustavo Republike Slovenije.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državnega svetnika Jožeta Slivška.

Predlagana dopolnitev zahteve je bila sprejeta (24 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 24 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Predsednik je zaključil 15. sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje.

Marjan Maučec, mag. posl. ved
sekretar

Mitja Bervar
predsednik