



Župančičeva ulica 3, p.p. 644a, 1001 Ljubljana

T: 01-369-6600

F: 01-369-6609

E: [gp.mf@gov.si](mailto:gp.mf@gov.si)

[www.mf.gov.si](http://www.mf.gov.si)

Številka: 050-5/2022/

Ljubljana, 4. 3. 2022

EVA

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

[Gp.gs@gov.si](mailto:Gp.gs@gov.si)

**ZADEVA: Mnenje Vlade Republike Slovenije o predlogu za začasno zadržanje izvrševanja Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih – predlog za obravnavo**

**1. Predlog sklepov vlade:**

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na svoji ... seji dne .... pod točko ... sprejela naslednji

**S K L E P :**

Vlada Republike Slovenije je sprejela Mnenje Vlade Republike Slovenije o predlogu za začasno zadržanje izvrševanja Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih in ga posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije ter Ustavnemu sodišču Republike Slovenije.

mag. Janja Garvas Hočevar  
V.D. GENERALNEGA SEKRETARJA VLADE

Priloga sklepa:

- Mnenje Vlade Republike Slovenije

Sklep prejmejo:

- Ministrstvo za finance
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije
- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Državni zbor Republike Slovenije
- Ustavno sodišče Republike Slovenije

**2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:**

/

**3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:**

- mag. Marjan Divjak, generalni direktor Direktorata za zakladništvo
- Urška Cvelbar, generalna direktorica Direktorata za finančni sistem
- Miha Pogačar, vodja Sektorja za bančništvo
- mag. Primož Šešek, podsekretar

**3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:**

/		
<b>4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:</b>		
/		
<b>5. Kratek povzetek gradiva:</b>		
<p>Ustavno sodišče je Državnemu zboru posredovalo pobudi pobudnikov za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditojemalci kreditov v švicarskih frankih (nadaljnjem besedilu: ZOPVTKK) s predlogom za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanega predpisa. O navedbah v predlogih za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanja zakona se lahko Državni zbor RS izjavi v roku 7 dni.</p> <p>Državni zbor je nato navedeni pobudi posredoval vladi ter jo v zvezi s predlogom za začasno zadržanje izvrševanja navedenega predpisa zaprosil za mnenje predvsem z vidika izvršilne veje oblasti. S strani Generalnega sekretariata Vlade RS sta nato Ministrstvo za finance in Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo prejela zadevo v reševanje.</p> <p>V mnenju so navedeni razlogi, zakaj vlada podpira predlog za začasno zadržanje ZOPVTKK. Vlada se pri tem sklicuje tudi na razloge iz svojega predhodnega mnenja, ki ga je sprejela 27. 5. 2021 glede predloga ZOPVTKK. Prav tako so izpostavljene številne negativne posledice v primeru izvrševanja zakona, na katere opozarjajo tudi ugledne institucije, med drugim ECB, Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) in Banka Slovenije. Prav tako ne gre prezreti številnih pomislekov Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora RS, kakor tudi Združenja bank Slovenije.</p>		
<b>6. Presoja posledic za:</b>		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> <li>– nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja,</li> <li>– razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna</li> <li>– razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij</li> </ul>	NE
<b>7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: /</b>		

<b>I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu</b>				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
<b>II. Finančne posledice za državni proračun</b>				
<b>II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:</b>				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
<b>SKUPAJ</b>				
<b>II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:</b>				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
<b>SKUPAJ</b>				
<b>II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:</b>				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1		
<b>SKUPAJ</b>				
<b>7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR: /</b>				
<b>8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:</b>				
Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:			NE	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- pristojnosti občin,</li> <li>- delovanje občin,</li> <li>- financiranje občin.</li> </ul>				
Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skupnosti občin Slovenije SOS: NE</li> <li>• Združenju občin Slovenije ZOS: NE</li> <li>• Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE</li> </ul>				
Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani: /				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• v celoti,</li> <li>• večinoma,</li> <li>• delno,</li> <li>• niso bili še upoštevani.</li> </ul>				
Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani: /				
<b>9. Predstavitev sodelovanja javnosti:</b>				

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	NE
Gradivo je takšne narave, da sodelovanje javnosti ni potrebno.	
<b>10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:</b>	DA
<b>11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:</b>	NE
<p>mag. Andrej ŠIRCELJ MINISTER</p>	

Priloge:

- predlog sklepa Vlade Republike Slovenije z obrazložitvijo (Priloga 1)
- Mnenje Vlade Republike Slovenije (Priloga 2)

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na svoji ... seji dne .... pod točko ... sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije je sprejela Mnenje Vlade Republike Slovenije o predlogu za začasno zadržanje izvrševanja Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih in ga posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije ter Ustavnemu sodišču Republike Slovenije.

mag. Janja Garvas Hočevar  
V.D. GENERALNEGA SEKRETARJA VLADE

Številka:  
Ljubljana, .....

Priloga sklepa:

- Mnenje Vlade Republike Slovenije

Sklep prejmejo:

- Ministrstvo za finance
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije
- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Državni zbor Republike Slovenije
- Ustavno sodišče Republike Slovenije

## **OBRAZLOŽITEV:**

Ustavno sodišče RS je z dopisom št. U-I-64/22-3 oziroma U-I-65/22-3 z dne 1. 3. 2022 Državnemu zboru RS na podlagi prvega in četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21) posredovalo pobudi pobudnikov za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih (Uradni list RS, št. 17/22; v nadaljnjem besedilu: ZOPVTKK) s predlogom za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanega zakona. O navedbah v predlogih za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanja zakona se lahko Državni zbor RS izjavi v roku 7 dni, o navedbah v pobudah pa se lahko Državni zbor RS izjavi v roku 30 dni.

Državni zbor RS je nato z dopisom št. 450-05/22-2/3 z dne 1. 3. 2022 na podlagi prvega odstavka 265. člena Poslovnika državnega zbora navedeni pobudi posredoval Vladi Republike Slovenije ter jo v zvezi s predlogom za začasno zadržanje izvrševanja navedenega predpisa zaprosil za mnenje predvsem z vidika izvršilne veje oblasti.

Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije je nato z dopisom št. 05001-9/2022/2 z dne 2. 3. 2022 na podlagi prvega odstavka 47. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21) posredoval navedeni pobudi s predlogom za začasno zadržanje izvrševanja navedenega predpisa v reševanje Ministrstvu za finance in Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

V mnenju so navedeni razlogi, zakaj vlada podpira predlog za začasno zadržanje ZOPVTKK. Vlada se pri tem sklicuje tudi na razloge iz svojega predhodnega mnenja, ki ga je sprejela 27. 5. 2021 glede predloga ZOPVTKK. Prav tako so izpostavljene številne negativne posledice v primeru izvrševanja zakona, na katere opozarjajo tudi ugledne institucije, med drugim ECB, Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) in Banka Slovenije. Prav tako ne gre prezreti številnih pomislekov Zakonodajno-pravne službe državnega zbora kakor tudi Združenja bank Slovenije.

**Mnenje Vlade Republike Slovenije o predlogu za začasno zadržanje izvrševanja  
Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in  
kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih**

1. Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je s strani Državnega zbora Republike Slovenije z dopisom št. 450-05/22-2/3 z dne 1. 3. 2022 na podlagi prvega odstavka 265. člena Poslovnika državnega zbora prejela pobudi pobudnikov za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih (Uradni list RS, št. 17/22; v nadaljnjem besedilu: ZOPVTKK) s predlogom za začasno zadržanje izvrševanja navedenega predpisa. Državni zbor RS je zaprosil vlado za mnenje predvsem z vidika izvršilne veje oblasti.
2. Državni zbor RS je navedeni pobudi prejel s strani Ustavnega sodišča RS z dopisom št. U-I-64/22-3 oziroma U-I-65/22-3 z dne 1. 3. 2022. Slednje je pozvalo Državni zbor RS, da se lahko o navedbah v predlogih za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanja zakona izjavi v roku 7 dni, o navedbah v pobudah pa se lahko Državni zbor RS izjavi v roku 30 dni.
3. **Vlada podpira predlog za začasno zadržanje ZOPVTKK, saj meni, da so izpolnjeni vsi pogoji v zvezi s tem. Če Ustavno sodišče RS ne zadrži izvrševanja zakona, bi lahko po mnenju vlade namreč prišlo do težko popravljivih posledic. Podrobnejši argumenti glede stališča vlade so podani v nadaljevanju.**

\* \* \*

4. ZOPVTKK je bil 2. 2 2022 sprejet v Državnem zboru RS. V Uradnem listu RS je bil objavljen 11. 2. 2022. Veljati je začel 15 dan po objavi.
5. ZOPVTKK ureja razmerja med kreditodajalci in kreditorejmalci ali kreditorejmalčkami ter poroki, ki so v obdobju od 28. junija 2004 do 31. decembra 2010 sklenili kreditno pogodbo, nominirano v švicarskih frankih ali z valutno klavzulo v švicarskih frankih. Uporablja se za vse kreditne pogodbe v švicarskih frankih, ki so bile sklenjene v obdobju od 28. junija 2004 do 31. decembra 2010, ne glede na trenutno stanje kredita, ne glede na to, ali je pogodba prenehala ter ne glede na to, ali je bila terjatev iz kreditne pogodbe v švicarskih frankih odprodana.
6. Vlada je mnenje k predlogu ZOPVTKK sprejela 27. 5. 2021. V okviru mnenja je vlada podala argumente, na podlagi katerih predloga ZOPVTKK ni podprla. Po mnenju vlade bi morali biti sistemski posegi v civilnopravna razmerja čim manjši, obenem pa bi se moralo izkoristiti možnosti reševanja problematike, ki jih že omogoča obstoječa zakonodaja. S ZOPVTKK se namreč bankam nalaga, da morajo pripraviti nov predlog pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij.
7. V zvezi z medsebojnim razmerjem med kreditodajalcem in kreditorejmalcem vlada ponavlja tri pomembne vidike, ki jih je izpostavila že v svojem mnenju o predlogu ZOPVTKK.
  - Prvič*, odločanje za sklenitev pogodbenega razmerja mora biti svobodno in resno. V tej zvezi ne zdrži argument, da da so kreditorejmalci najemali kredite v švicarskih frankih proti svoji volji.
  - Drugič*, kreditne pogodbe so dvostranski pravni posel, med drugim med banko in potrošnikom. Vlada se zaveda, da je potrošnik v tem poslu šibkejša stranka, ki je potreben posebne zaščite. S tem namenom Zakon o potrošniških kreditih in Obligacijski zakonik vsebujejo posebne določbe, ki zagotavljajo posebno varstvo potrošnika.
  - Tretjič*, zakonski posegi v obstoječa ali končana civilnopravna razmerja bi morali biti določeni le izjemoma, če to zahteva javni interes, ki pa v danem primeru ne obstoji. V tej zvezi namreč ne gre spregledati tudi dejstva, da je bilo po podatkih Banke Slovenije na dan 31. 12. 2020 v švicarskih frankih še za 290 milijonov evrov stanovanjskih posojil, kar kaže na dejstvo, da se ti

kreditni počasi iztekajo in tudi s tega vidika ne predstavljajo problematike, ki bi jo bilo primerno reševati sistemsko z zakonom.

8. Ureditev po ZOPVTKK poseže tudi v pravnomočne sodbe, ki so uredila zadevna urejena razmerja. Sodišča so v veliki večini primerov o sporih glede problematike kreditov v švicarskih frankih že pravnomočno razsodila. V primeru, da je v sodnih postopkih sodišče pravnomočno odločilo v prid kreditodajalcem, so ti že prejeli plačila na tej podlagi. Po ZOPVTKK bodo prejeli nov pravni naslov in bodo posledično obogateni. ZOPVTKK pa ne predvideva ugovorov pobota niti pravnega varstva zoper tako naloženo obveznost. Prav tako ZOPVTKK ne predvideva pravnega sredstva, ki bi dopuščalo, da bi kreditodajalci v sodnih postopkih dokazali, da so potrošniku pred sklenitvijo kreditne pogodbe v švicarskih frankih jasno in razumljivo predstavili vsa tveganja, ter da med strankama ne obstaja znatno neravnotežje.
9. Vlada je v svojem mnenju o predlogu ZOPVTKK v zvezi z retroaktivnim učinkom zakona izpostavila tudi opozorila Evropske centralne banke (ECB), ki jih je slednja podala že 18. 7. 2019 v zvezi s Predlogom zakona o razmerjih med dajalci kreditov in kreditorejmalci glede kreditov v švicarskih frankih. ECB je takrat menila, da bo uvajanje ukrepov z učinkom za nazaj ogrozilo pravno varnost in ni skladno z načelom upravičenih pričakovanj ter lahko tudi poseglo v pridobljene pravice. Ukrep, kjer zakonodajalec za eno skupino pogodbenih strank retroaktivno poseže v pridobljene pravice, da razbremeni drugo pravico pogodbenih strank njihovih obveznosti iz pogodbe, ruši zaupanje v pravo, če zato ne obstaja upravičen razlog.
10. V zvezi z retroaktivnim delovanjem zakona velja izpostaviti tudi dejstvo, da se ZOPVTKK nanaša na vsa pogodbeno razmerja med kreditodajalci in kreditorejmalci ali kreditorejmalci, ki so v obdobju od 28. 6. 2004 do 31. 12. 2010 sklenili kreditno pogodbo, nominirano v švicarskih frankih ali z valutno klavzulo v švicarskih frankih, pri tem pa ne predvideva nobenih meril, po katerih bi bil upravičen poseg v pogodbeno razmerja za posebej ranljive skupine potrošnikov. ZOPVTKK se obenem nanaša le na kredite, vezane na švicarske franke, ne pa tudi na druge tuje valute, kar pomeni diskriminatorno obravnavo kreditorejmalcev. ZOPVTKK posledično po mnenju vlade pomeni neenakopraven položaj tistih, ki so najemali kredite v evrih. Po mnenju vlade retroaktivno učinkovanje zakona sicer sploh ni potrebno, saj bi bilo možno izpostavljeno problematiko s strani predlagatelja ZOPVTKK rešiti po ostalih veljavnih predpisih. Ob tem velja dodati, da veljavni pravni okvir že v tem trenutku sankcionira in omogoča povrnitev škode, ki bi nastala zaradi morebitnih nepravilnosti ravnanja vpletenih strank.
11. ZOPVTKK za izvedbo obveznosti kreditodajalcev določa izredno kratke roke, za določitev katerih ni izkazan kakršenkoli razlog (še zlasti ob upoštevanju, da posega v časovno tako oddaljene kreditne pogodbe) in zaradi česar je kreditodajalcem povzročil nepotrebne dodatne stroške in operativna tveganja. V skladu z načelom zaupanja v pravo bi bilo ustrezno predvideti daljše obdobje, v katerem bi se kreditodajalci imeli možnost in čas pripraviti in prilagoditi. Opozoriti je potrebno, da nekateri kreditodajalci dokumentacije, na podlagi katere bi lahko sploh izpolnili zakonske obveze, nimajo več, saj so dokumentacijo bodisi morali uničiti zaradi drugih predpisov (predpisi s področja varstva osebnih podatkov), bodisi so ob prodaji terjatev dokumentacijo predale.
12. Nadalje ZOPVTKK zaradi nekaterih pomanjkljivosti in nejasnosti diskriminira potrošnike kot kreditorejmalce po ZOPVTKK. Zakon namreč kot subjekte, ki morajo izvesti z zakonom določene aktivnosti, določa le kreditne institucije. V primeru, ko je posamezna kreditna institucija prenehala in njena pravna naslednica ni kreditna institucija, torej zadevni kreditorejmalci ne bodo uživali enakih pravic kot kreditorejmalci, ki so kredit v švicarskih frankih najeli pri drugih kreditnih institucijah. ZOPVTKK tudi ne opredeljuje njegove krajevne veljavnosti, kar se kot problematično izkaže zlasti v primeru kreditnih institucij, ki so v relevantnem obdobju v Republiki Sloveniji poslovale kot samostojne banke ali kot podružnice, pozneje pa so slovensko banko ali/in podružnico ukinile, njihovo dotedanje poslovanje v Sloveniji prenesle na matično banko v Avstriji. Tudi v tovrstnih primerih določen segment zadevnih kreditorejmalcev najverjetneje ne bi užival enakih pravic kot kreditorejmalci, ki so relevantne kreditne pogodbe sklenili z bankami, ki danes še vedno poslujejo v Sloveniji.
13. Potrebno je upoštevati tudi, da so nekatere slovenske kreditne institucije svoj portfelj nedonosnih posojil prenesle na tretje osebe in jim tudi vso zadevno dokumentacijo v zvezi s prenesenimi



posojili predale novim upnikom, ki so bili pred tem poslom v celoti seznanjeni z naravo prenesenih posojil. ZOPVTKK bi posledično lahko posegal tudi v poslovne sporazume med kreditnimi institucijami in kupci posojil ter kreditnim institucijam povzročil nesorazmerne operativne stroške. Vse navedeno tujim in domačim vlagateljem vzbuja nezaupanje v slovenski pravni sistem in jih lahko odvrča od investicij, kar bo lahko vplivalo tudi na slovensko gospodarstvo kot celoto. Na slednje so opozorile tudi mednarodne institucije.

14. Pojavijo se tudi nerešena vprašanja, ki so pomembna za opravljanje nadzora s strani Banke Slovenije. Tako, ZOPVTKK določi, da mora kreditodajalec dokumentacijo vročiti kreditrajemalcu v roku 75 dni, ne pojasni pa, kdaj začne ta rok teči. ZOPVTKK v drugem odstavku 5. člena določa trenutek, ko se aktivira valutna kapica. Pri tem pa ni določeno, kateri menjalni tečaj je meriten za presojo aktivacije valutne kapice, ali je to menjalni tečaj, določen v kreditni pogodbi ali menjalni tečaj Banke Slovenije. Prav tako ni jasno, kako se obravnava metodologija v primerih, kjer je kreditrajemalec kredit koristil v tranšah in/ali je imel več zaporednih črpanj. Če je mišljen tečaj na dan črpanja kredita, pa ni jasno, katero črpanje se upošteva, ali prvo ali zadnje, s katerim je kreditrajemalec v celoti koristil kredit.
15. Vprašljiva je tudi skladnost razloga za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev po ZOPVTKK. V členu 18(3) Direktiva 2013/36/EU sicer določa, da lahko nacionalno pravo države članice EU predpiše tudi druge primere za odvzem dovoljenja. Vendar je potrebno to določbo nujno razlagati restriktivno ter v skladu z načelom sorazmernosti ter namenom, ki jo zasleduje taka pravna posledica, to pa je ocena, da kreditna institucija ni več primerna za opravljanje bančnih dejavnosti. Odvzem dovoljenja je skrajno sredstvo, ko so pri kreditni instituciji podane najhujše kršitve, ki po naravi stvari onemogočajo nadaljnje poslovanje v skladu z zakonodajo in regulativo, in takšne kršitve ni več mogoče odpraviti na drug milejši način. Ker odvzemu dovoljenja za opravljanje bančnih storitev sledi prisilna likvidacija, ima prenehanje banke lahko hude posledice za vse njene komitente, pa tudi za finančni sistem Republike Slovenije.
16. ZOPVTKK posega v razmejitev pristojnosti za izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam, čeprav je njihov odvzem prenesen na ECB v skladu s členom 14 Uredbe (EU) 1024/2013. Banka Slovenije namreč po navedeni uredbi ni pristojna za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev, temveč lahko to le predlaga Evropski centralni banki. Poleg tega je tudi v primeru predloga za začetek postopka odvzema potrebno to, kot zahteva zakonodaja EU in nacionalni predpisi, pretehtati z vidika sorazmernosti takega ukrepa v konkretnem primeru, kar pomeni, da je naloga Banke Slovenije, da take postopke mora začeti, v nasprotju z zakonodajo tako na EU kot na nacionalni ravni.
17. Za bonitetni nadzor Banke Slovenije se hkrati predvideva nejasna kombinacija prekrškovno - upravnega (nadzornega) postopka in omogoča le minimalno presojo Banke Slovenije. Nadzorni postopki, ki so po svoji naravi upravni, so namreč ciljani na odpravo ugotovljenih kršitev (oz. v primeru presoje, da banka kršitev ne more ali noče odpraviti, kot ultimativni nadzorni ukrep omogoča odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev). Po drugi strani je namen prekrškovnih postopkov zaradi specialne in generalne prevencije (z globo ali drugo sankcijo v skladu z Zakonom o prekrških) kaznovati kršitelja.
18. Pričakuje se tudi, da bi imelo izvajanje predloga zakona negativne finančne posledice za slovenski bančni sektor. To bi po pričakovanjih negativno vplivalo na dobičkonosnost, kapital in prihodnjo sposobnost kreditiranja v celotnem bančnem sektorju. Prestrukturiranje kreditov v švicarskih frankih z učinkom za nazaj bi lahko povzročilo tudi poslabšanje investicijskega razpoloženja tujih in domačih vlagateljev. Prav tako bi se lahko zaradi negativnih pravnih učinkov povečalo deželno tveganje Republike Slovenije, kar bi lahko med drugim negativno vplivalo na zadolženost države. Povečal bi se lahko tudi delež slabih posojil zaradi onemogočenega prenosa slednjih iz bilanc bank.
19. Izvrševanje ZOPVTKK bi lahko imelo dodatne številne negativne posledice, na katere opozarjajo ugledne institucije, med drugim ECB, Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) in Banka Slovenije. Prav tako ne gre prezreti številnih pomislekov Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora RS glede predloga ZOPVTKK.

20.ECB<sup>1</sup> med drugim opozarja na številne dodatne pomisleke, ki so povzeti v nadaljevanju.

- Odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.* ECB izpostavlja, da mora Banka Slovenije, kadar meni, da je treba začeti postopek za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev, v celoti upoštevati Uredbo Sveta (EU) št. 1024/2013, ki daje ECB za namene bonitetnega nadzora izključno pristojnost za odvzem dovoljenj pomembnim in manj pomembnim kreditnim institucijam. Postavlja se vprašanje, ali ni odvzem dovoljenja nesorazmeren ukrep.
- Pravni vidiki učinka za nazaj.* Uvajanje ukrepov z učinkom za nazaj ogroža pravno varnost in ni skladno z načelom upravičenih pričakovanj ter lahko tudi posega v pridobljene pravice. Posega lahko tudi v sklenjena pravna razmerja med kreditnimi institucijami in kupci, na katere so kreditne institucije že prenesle te kredite.
- Povečanje operativnih stroškov.* Prestrukturiranje bo povzročilo enkratno povečanje operativnih stroškov za prizadete kreditne institucije v Sloveniji, zlasti zaradi prestrukturiranja obstoječega varovanja pred tveganjem, ukrepov refinanciranja in stroškov, povezanih z obveznostjo preračunavanja kreditov v švicarskih frankih in obveščanja vsakega posameznega kreditojemalca o tem.
- Ovira pri uspešnem reševanju problema nedonosnih posojil (NPL).* Kreditne institucije, ki so sklenile prvotne kreditne pogodbe, ne bi mogle uspešno prenesti nedonosnih posojil iz bilance stanja. Zlasti ni znano, kako bi tako prestrukturiranje že prenesenih kreditov vplivalo na pogodbeno razmerja med kreditnimi institucijami, ki so sklenile prvotne kreditne pogodbe, in kupci kreditov. Delež NPL bi se lahko povečal, kar ima lahko vpliv na finančno stabilnost.
- Učinki na slovensko gospodarstvo.* Prestrukturiranje kreditov v švicarskih frankih z učinkom za nazaj, kakor ga predvideva ZOPVTKK, bi lahko imelo negativne učinke, če bi povzročilo poslabšanje razpoloženja tujih in domačih vlagateljev ter zaupanja v sistem zaradi zaznanega zmanjšanja pravne varnosti in povečanja deželnega tveganja. ECB ocenjuje, da bi se lahko zaradi prizadetosti kreditnih institucij zmanjšala tudi možnost prihodnjega kreditiranja.
- Poštena razdelitev bremen prestrukturiranja kreditov.* ZOPVTKK pomeni nesorazmerno obremenitev bank, ki tudi ne bi imele možnosti izkazati, da so v zvezi s kreditojemalcem ustrezno izvedle pojasnilno dolžnost. Po mnenju ECB tako v ZOPVTKK ni meril, po katerih bi se pristopilo k prestrukturiranju.

21.EBRD<sup>2</sup> izpostavlja, da je kot aktivna zainteresirana stran in mednarodna finančna institucija zaskrbljena zaradi možnega obsega vpliva, ki bi ga lahko imel ZOPVTKK na stabilnost in odpornost poslovnih bank, ki so bile v preteklosti izpostavljene posojilom v švicarskih frankih, in bančnega sektorja kot celote. Poleg tega lahko morebitne retroaktivne zakonodajne odločitve spodkopljajo zaupanje vlagateljev v slovensko pravno državo in njeno predvidljivost ter tako vplivajo na njihov apetit po naložbah. EBRD meni, da bi bilo ustrezno predhodno posvetovanje z bančno skupnostjo in ustreznimi deležniki koristno za vse.

22.Banka Slovenije je že v svojem dopisu<sup>3</sup> pred sprejetjem ZOPVTKK izpostavila nasprotovanje ECB k predlogu ZOPVTKK ter nato izpostavlja nekaj ključnih pomislekov.

- *Prvič*, ZOPVTKK problematiko rešuje na način, ki ni skladen z evropskim in slovenskim pravnim redom. Za odvzem dovoljenj kreditnim institucijam, tj. bankam in hranilnicam, je v skladu z Uredbo Sveta (EU) št. 1024/20136 izključno pristojna ECB in ne BS, kot je zapisano v ZOPVTKK.
- *Drugič*, eno od splošnih načel tako slovenskega prava kot prava Unije je načelo pravne varnosti in posledična prepoved retroaktivnega učinka splošnih pravnih aktov.

<sup>1</sup> Mnenje Evropske centralne banke k Predlogu zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditojemalci kreditov v švicarskih frankih 29. 11. 2021 – dostopno tudi na spletni strani Državnega zbora

<sup>2</sup> Prevod pripomb Evropske banke za obnovo in razvoj k Predlogu zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditojemalci kreditov v švicarskih frankih 28. 1. 2022 – dostopno tudi na spletni strani Državnega zbora RS.

<sup>3</sup> Mnenje k Predlogu zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditojemalci kreditov v švicarskih frankih 27. 1. 2022 – dostopno na spletni strani Državnega zbora RS.

- *Tretjič*, ZOPVTKK bi lahko potencialno negativno vplival na stabilnost slovenskega finančnega sistema in poslabšal zaupanje v varnost naložb v RS.

23. Po sprejetju ZOPVTKK je Banka Slovenije ponovno izpostavila<sup>4</sup> svoje predhodno mnenje, ki ga je objavila tudi na svoji spletni strani 27. 1. 2021 in vsebinsko sledi mnenju z dne 27. 1. 2021, ki je bil posredovan tudi v Državni zbor RS.

24. Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS (ZPS) je v zvezi s predlogom ZOPVTKK, ki ga je proučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo, pravnim sistemom in zakonodajno-tehničnega vidika, izpostavila številne pomisleke. V okviru pripomb je med drugim opozorila na spornost predloga zakona z vidika 155. člena Ustave, ki določa prepoved retroaktivnosti in ob tem podrobno predstavila merila za dopuščanje retroaktivnosti. V mnenju je ZPS izpostavila tudi problematiko skladnosti z načelom pravne države ter opozorila, da predlog zakona lahko predstavlja prekomeren poseg v zasebno lastnino in svobodo gospodarske pobude.

25. Na številne negativne posledice sta pred sprejetjem ZOPVTKK opozorila<sup>5</sup> tudi Združenje bank Slovenije (ZBS) in Gospodarska zbornica Slovenije. Obe instituciji sta menili, da predlog ZOPVTKK krši slovensko ustavo, slovenske zakone in evropski pravni red. ZOPVTKK po mnenju navedenih institucij ruši zaupanje v pravo in pravno državo, saj retroaktivno posega v zakonito vzpostavljena pravna razmerja. Sprejetje ZOPVTKK vzpostavlja nepredvidljivo poslovno okolje kakor tudi poseganje zakonodajne veje oblasti v sodno vejo oblasti, v katere domeni je presoja sporov iz pogodbenih razmerij. Po sprejetju ZOPVTKK je ZBS na svoji spletni strani<sup>6</sup> ponovno izpostavila protiustavnosti ZOPVTKK in kršitev tako nacionalne kakor tudi evropske predpise.

26. Vlada obenem pojasnjuje, da tudi morebitna novela ZOPVTKK ni mogoča.

- *Prvič*, celoten zakon je namreč zaključena celota, ki temelji na spornih predpostavkah, da je mogoče retroaktivno posegati v vsa že sklenjena pogodbeno kreditna razmerja ter v pridobljene pravice. Pri tem se pogodbeno razmerje za nazaj prenovi tako, da se sklone aneks k pogodbi, s katero se z učinkom od sklenitve osnovne pogodbe dogovori obrestna kapica, s tem pa nastane obveznost kreditodajalca poravnati preplačilo. V primeru, da je kreditna pogodba že prenehala in so bile obveznosti izpolnjene, ZOPVTKK nalaga sklenitev nove pogodbe s katero se za nazaj prenovi razmerje tako, da morebitno preplačilo nad valutno kapico plača kreditodajalec. Pri tem se ne upošteva, da so posamezni življenjski primeri med seboj različni, kar izhaja tudi iz ugotovitev sodišč, in da so nekateri potrošniki bili ustrezno obveščeni o tveganjih kreditne pogodb.
- *Drugič*, ZOPVTKK cilje zasleduje na način, da temelji na konceptu systemskega posega v sklenjena civilno pravna razmerja, tudi tista, ki so se že iztekla in tako odpira več dilem glede upoštevanja načela pravne države. Tak systemski poseg ni v skladu z načelom upravičenih pričakovanj ter posega tudi v pridobljene pravice, kar ni v skladu z ustavnim načelom splošne svobode ravnanja in sklepanja pogodbenih razmerij ter svobodne gospodarske pobude.
- *Tretjič*, kot pojasnjeno predhodno, tudi ne obstoji javni interes, ki bi upravičeval systemske zakonske posege v civilnopravna razmerja. Morebitna novela, ki bi temeljila na enakem principu systemskega retroaktivnega posega, ki ni upravičen z vidika javnega interesa, bi namreč kršila načelo zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da država njegovega položaja ne bo poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu.
- *Četrtrič*, smer, ki jo je uzakonil ZOPVTKK krši tudi načelo enakosti, saj neenako obravnava kreditorejmalce, ki imajo obveznosti v različnih valutah. Novela ZOPVTKK, ki bi ohranila takšen systemski poseg, teh odstopanj od ustavnih načel tako ne bi mogla ustrezno nasloviti. V kolikor

<sup>4</sup> <https://www.bsi.si/mediji/1784/mnenje-banke-slovenije-glede-predloga-zakona-ki-ureja-problematiko-kreditov-v-svicarskih-frankih>

<sup>5</sup> Stališče k Predlogu zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih 27. 1. 2022 – dostopno na spletni strani Državnega zbora

<sup>6</sup> <https://www.zbs-giz.si/banke-bodo-na-ustavno-sodisce-vlozile-pobudo-za-zacetek-postopka-za-oceno-ustavnosti-zakona-o-omejitvi-in-porazdelitvi-valutnega-tveganja-med-kreditodajalci-in-kreditorejmalci-kreditov-v-svicarskih-fra/>

bi sledili razlogu zakonskega urejanja, kot je naveden v gradivu glede ZOPVTKK, ki navaja zavajanje potrošnikov, prikrivanje informacij potrošnikom s strani komercialnih bank v času trženja kreditov v švicarskih frankih, kršenje zakonodaje, neupoštevanje opozoril regulatorja in posledično neodgovorno kreditiranje s strani komercialnih bank na škodo kreditjemalcev, in bi k morebitni noveli ZOPVTKK pristopili iz enakih ali podobnih razlogov, bi to pomenilo odstop od uveljavljenih pravil, po katerih ravnanje bank presoja bodisi Banka Slovenije, bodisi sodišča.

Sodišča lahko ob presoji konkretnih okoliščin posameznih pravnih poslov presodijo med drugim, ali je v konkretnih primerih prišlo do opustitve dolžnega ravnanja ene od strank (npr. s pomanjkljivim obveščanjem kreditjemalcev s strani bank) oziroma ali so obstajali nepoštene pogodbeni pogoji. Presoja ravnanj bank torej ne more biti predmet zakonskega urejanja.

27. Da bi izpostavljene pomanjkljivosti zakona odpravili, bi bilo potrebno poseči v večino določb veljavnega zakona, kar terja sistemski pristop in konceptualno drugačno rešitev. Posledica tega bi bila, sprememba skoraj vseh členov zakona. Nomotehnične smernice v odstavku 238 določajo, da je ob spremembah zakona potrebno pripraviti nov predlog zakona, če se poseže v več kot tretjino veljavnega obsega zakona. Ta pogoj je v konkretnem primeru vsekakor izpolnjen.