



Številka: U-I-55/16-19
U-I-196/16-15
Datum: 13. 6. 2019

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sindikata Nove Ljubljanske banke, d. d., Ljubljana, in na pobudo Sveta delavcev Nove Ljubljanske banke, d. d., Ljubljana, ki ju zastopa mag. Gordana Vran, odvetnica v Ljubljani, na seji 13. junija 2019

odločilo:

Četrti odstavek 33. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15 in 41/17) se razveljavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik in predlagatelj izpodbijata četrti odstavek 33. člena Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-2), ker naj bi bil zaradi izključitve uporabe določb Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Uradni list RS, št. 42/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZSDU) glede predstavnikov delavcev v upravi in nadzornem svetu banke v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in 75. členom Ustave. Pobudnik zatrjuje, da izpodbijana določba neposredno posega v pravice, pravni interes in pravni položaj, ki ga ima na podlagi ZSDU, saj naj bi bil ustanovljen prav z namenom aktivnega sodelovanja delavcev pri upravljanju. Sodelovanje predstavnikov delavcev v organih naj bi pomenilo eno od pomembnejših pravic delavcev pri upravljanju, saj ti v teh organih zastopajo interese delavcev. Tako svet delavcev kot sami zaposleni naj bi imeli na ta način bistveno večji vpogled v informacije in poslovanje banke, v okviru teh organov pa naj bi imeli tudi možnost sami sodelovati pri odločanju o zadevah, pomembnih za zaposlene. Banke naj bi bile gospodarske organizacije in zato naj bi bil 75. člen Ustave zanje zavezujoč. Nova Ljubljanska banka naj bi bila družba z dvotirnim sistemom, ki naj bi

imela več kot 3000 zaposlenih. Zato naj bi morali imeti delavci poleg predstavnikov v nadzornem svetu tudi delavskega direktorja v upravi družbe. Drugi odstavek 1. člena ZSDU naj bi sicer omogočal možnost drugačne ureditve pravice do sodelovanja delavcev pri upravljanju v bankah, vendar pa naj to ne bi dopuščalo popolne izključitve tega sodelovanja v organih banke. Za to bi namreč morali obstajati utemeljeni razlogi. Da takih razlogov ni, naj bi bilo razvidno tudi iz Predloga zakona o bančništvu (v nadaljevanju Predlog ZBan-2).¹ Pobudnik še meni, da so sveti delavcev in zaposleni v bankah postavljeni v neenakopraven položaj v primerjavi z zaposlenimi v drugih gospodarskih družbah, saj naj za drugačno ureditev ne bi bilo nobenega razumnega in stvarnega razloga.

2. Predlagatelj navaja, da je reprezentativni sindikat za območje države v dejavnosti bančništva. Meni, da izpodbijana določba ogroža pravice delavcev, saj predstavniki delavcev v upravi in nadzornem svetu zastopajo interese vseh delavcev. Z uresničevanjem pravice delavcev do sodelovanja v navedenih organih naj bi delavci bolj kakovostno uveljavljali oziroma varovali svoje pravice, odgovorneje in bolj kakovostno prispevali k odločitvam organov družbe in nadzirali njeno upravljanje. Predlagatelj podaja enako utemeljitev neskladja izpodbijane določbe z drugim odstavkom 14. člena in 75. členom Ustave kot pobudnik. Pri tem še dodaja, da ima bančništvo sicer določene specifičnosti, kar pa ne more biti razlog za omejitev predstavnikov delavcev v organih družbe ali njihovo izključitev iz njih, sklicujoč se pri tem na ureditev tega vprašanja v Nemčiji in na Švedskem. Predstavnikom delavcev naj ne bi bili pomembni le interesi delavcev, pač pa tudi dobro delujoča, stabilna družba. Zaposleni v bankah naj bi bili tudi najbolj usposobljeni, kompetentni in strokovni za člane organov banke. Ker naj ne bi bilo razumnega in stvarnega razloga za drugačno ureditev udeležbe predstavnikov delavcev v organih banke kot v drugih družbah, naj bi bili njeni zaposleni v primerjavi z zaposlenimi v drugih gospodarskih družbah postavljeni v neenak položaj.

3. Državni zbor v odgovoru na pobudo in zahtevo navaja, da izpodbijana ureditev ni v neskladju s 75. členom Ustave, saj lahko delavci to pravico uresničujejo na druge načine. Sicer pa meni, da je treba pri presoji skladnosti izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave izhajati iz posebne narave bančne dejavnosti, ki naj ne bi bilo mogoče enačiti z opravljanjem gospodarske dejavnosti v gospodarskih družbah, sklicujoč se pri tem na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-14/15 z dne 18. 10. 2018. Ustavno sodišče naj bi izhajalo iz drugega odstavka 25. člena ZBan-2, ki naj bi določal, da se določbe zakona, ki ureja gospodarske delniške družbe ali evropske delniške družbe, za banko uporabljajo le, če ni z ZBan-2 drugače določeno. ZBan-2 glede na posebnosti bančne dejavnosti predpisuje tudi posebne zahteve, dolžnosti in pogoje, ki jih morajo izpolnjevati člani navedenih organov. Zakonodajalec naj bi torej imel razumne, iz narave stvari izhajajoče razloge za izpodbijano ureditev, ki je skladna z namenom, ki ga ZBan-2 zasleduje pri določanju posebnih zahtev za opravljanje bančnih in drugih finančnih storitev. Izpodbijana

¹ Poročevalec DZ z dne 12. 5. 2017.

ureditev naj bi minimalno in sorazmerno posebnostim bančne dejavnosti posegala v pravico do sodelovanja delavcev pri upravljanju.

4. Pobudnik in predlagatelj sta se izjavila o odgovoru Državnega zbora. Pojasnujeta, zakaj ni utemeljeno sklicevanje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-14/15, ki naj bi obravnaval zakonsko izključitev predstavnikov delavcev iz nadzornega sveta Slovenskega državnega holdinga, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju SDH). Navajata, da se Državni zbor sicer sklicuje na posebno naravo in posebnosti bančne dejavnosti, vendar pa tega ne pojasni, še manj pa utemelji, kako bi te posebnosti upravičevale ožjenje pravic delavcev pri upravljanju. Bančna dejavnost naj bi imela specifične tako kot vsaka gospodarska dejavnost, vendar pa naj te ne bi mogle biti razlog za krčenje pravic delavcev. Česa takega naj ne bi predvidevala niti Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27. 6. 2013 – v nadaljevanju Direktiva 2013/36/EU).

5. Vlada meni, da izpodbijana ureditev ni v neskladju s 75. členom Ustave, iz enakih razlogov kot Državni zbor, sklicujoč se pri tem na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-131/00 z dne 6. 3. 2003 (Uradni list RS, št. 29/03, in OdlUS XII, 9) in št. U-I-140/01 z dne 4. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 127/03, in OdlUS XII, 92). Sicer pa naj bi bilo različno urejanje enakih položajev utemeljeno glede na značilnosti bančnega poslovanja, ki je urejeno z ZBan-2, saj naj bi ta sledil Direktivi 2013/36/EU, ki naj bi bila del celovite reforme bančnega sistema. Zakonodajalec naj bi načelo varnega, skrbnega in preglednega poslovanja bank uvrstil med najpomembnejša načela ZBan-2. Za uresničevanje tega načela pa naj bi bilo zelo pomembno ustrezno upravljanje bank. Zato naj bi ZBan-2 posebno pozornost posvetil ustrezni sestavi organov bank in pogojem za imenovanje članov teh organov. Na podlagi 58. člena ZBan-2 naj bi podrobnejša merila določila Banka Slovenije s sklepom o uporabi Smernic o ocenjevanju primernosti članov organov vodenja ali nadzora in nosilcev ključnih funkcij, ki jih je pripravil Evropski bančni organ (Uradni list RS, št. 33/18). Vlada taksativno našteva, katere izkušnje naj bi se na podlagi Smernic upoštevale pri ocenjevanju izkušenosti članov organov banke, in pojasnjuje odgovornost teh članov. Poudarja, da gre pri teh članih za posebne naloge, ki so takšne, da jih morajo predstavniki delavcev opravljati enakovredno drugim članom uprave in nadzornega sveta. ZBan-2 naj bi zaradi posebnosti bančnega poslovanja in njegovega pomena za stabilnost narodnega gospodarstva bančništvo na več mestih uredil drugače kot zakon, ki ureja gospodarske družbe. Da je dejavnost bank lahko razlog za drugačno ureditev določenih vprašanj, naj bi izhajalo že iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-91/98 z dne 16. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 61/99, in OdlUS VIII, 196). Vlada še meni, da je opravljanje nadzorne funkcije v banki nezdržljivo s statusom delavca v banki, ker bi moral predstavnik delavcev v nadzornem svetu v okviru nadzornega sveta odločati o soglasju k poslovni politiki banke, to politiko pa bi potem moral tudi sam izvajati. Navaja tudi druge načine sodelovanja delavcev pri upravljanju banke. Banka naj bi morala na

podlagi prvega odstavka 140. člena ZBan-2 vzpostaviti tudi sistem obveščanja o kršitvah v banki, s pomočjo katerega lahko zaposleni interno poročajo o teh kršitvah.

6. Pobudnik in predlagatelj v izjavi o mnenju Vlade navajata, da obravnavane ureditve ni mogoče primerjati z ureditvijo, ki je bila presojana z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-131/00. Direktiva 2013/36/EU naj ne bi urejala popolne izključitve sodelovanja delavcev pri upravljanju v organih banke. Prav nasprotno, saj naj bi bilo v trinajstem odstavku 91. člena Direktive 2013/36/EU izrecno zapisano, da ta člen ne posega v določbe o zastopanosti zaposlenih v upravljalnem organu, kot je določeno v nacionalnem pravu. Nepomembne naj bi bile navedbe Vlade glede meril za ocenjevanje ustreznosti kandidatov za opravljanje funkcije člana organov banke. Pobudnik in predlagatelj se tudi ne strinjata s stališčem Vlade, da je opravljanje nadzorne funkcije v banki nezdržljivo s statusom delavca v banki. Sklicujoč se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-140/01, navaja, da je Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 104/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZBan) onemogočal izbiro predstavnikov delavcev v nadzornem svetu izmed zaposlenih v banki, so pa to pravico delavci banke lahko uresničevali preko zunanjega predstavnika. Pobudnik in predlagatelj zatrjujeta, da zaposleni v banki veliko bolje poznajo razmerja v njej, s čimer lahko bistveno več prispevajo k razpravi o posameznih vprašanih iz pristojnosti nadzornega sveta, saj imajo ustrezna znanja in informacije iz delovnega okolja banke. Za uspešno poslovanje banke pa naj bi bili delavci prav tako zainteresirani kot njeni lastniki.

B. – I.

7. Pobudnik zatrjuje, da mu izpodbijana določba onemogoča imenovanje predstavnikov delavcev v organe banke, kot mu to sicer omogočajo določbe ZSDU. Svet delavcev namreč na podlagi šestega odstavka 79. člena ZSDU izvoli predstavnike delavcev v nadzorni svet ali upravni odbor in s tem seznanijo skupščino družbe, na podlagi prvega in drugega člena 81. člena ZSDU pa predlaga imenovanje delavskega direktorja ali izvršnega direktorja v družbi, v kateri je zaposleno več kot petsto delavcev.² Pobudnik tako izkazuje pravni interes za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 33. člena ZBan-2. Zato je Ustavno sodišče pobudo sprejelo in na podlagi četrtega odstavka 26. člena ZUstS takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Glede na to se mu ni bilo treba ukvarjati z vprašanjem, ali je predlagatelj izkazal obstoj procesnih predpostavk iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS.

² Pravica imenovati in odpoklicati predstavnike delavcev v organih družbe spada v okvir uresničevanja pravice do sodelovanja delavcev pri upravljanju in je ni mogoče obravnavati ločeno od nje (brez pravice do imenovanja teh predstavnikov pravice delavcev do sodelovanja v organih upravljanja namreč ni mogoče uresničevati).

B. – II.

8. Izpodbijani četrti odstavek 33. člena ZBan-2 določa: "Za banko se ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju, glede predstavnikov delavcev v upravi in nadzornem svetu banke." Pobudnik in predlagatelj zatrjujeta njegovo neskladje z drugim odstavkom 14. člena in 75. členom Ustave.

9. Ustava v 75. členu zagotavlja delavcem pravico do sodelovanja pri upravljanju v gospodarskih organizacijah in pri tem pooblašča zakonodajalca, da z zakonom določi način uresničevanja te pravice in pogoje, pod katerimi se uresničuje.³ Način in pogoje za sodelovanje delavcev pri upravljanju je zakonodajalec uredil z ZSDU, vendar pa 75. člen Ustave ne preprečuje, da način in pogoje uresničevanja te pravice ureja več zakonov.⁴ Ustavno sodišče je že večkrat pojasnilo, da ima zakonodajalec pri izbiri načinov sodelovanja delavcev pri upravljanju široko polje proste presoje. To pomeni, da četudi katerega od sicer uveljavljenih načinov sodelovanja ne bi predvidel, taka zakonska ureditev zato še ne bi bila v neskladju s 75. členom Ustave.⁵ To velja tudi za obravnavani primer. Izpodbijana določba ZBan-2 izključuje možnost sodelovanja delavcev v organih banke in s tem drugače ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju banke, kot ga ureja ZSDU, vendar pa zgolj zato ni v neskladju s 75. členom Ustave. ZBan-2 namreč ne preprečuje drugih načinov sodelovanja delavcev pri upravljanju. Zato je treba očitke o neskladju izpodbijane ureditve s 75. členom Ustave kot neutemeljenega zavrniti.

10. Vendar je Ustavno sodišče v takih primerih oženja obsega pravic do sodelovanja pri upravljanju družbe, kot je sicer predviden s splošno ureditvijo, sprejelo tudi stališče, da navedeno še ne pomeni, da je taka ureditev skladna tudi z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.⁶ Drugi odstavek 14. člena Ustave zagotavlja splošno enakost

³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-302/97 z dne 15. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 61/2000, in OdlUS IX, 158), 4. točka obrazložitve.

⁴ ZSDU poleg sodelovanja delavcev v organih družbe omogoča več drugih načinov sodelovanja delavcev pri upravljanju družbe. Tako 2. člen ZSDU določa, da se sodelovanje delavcev pri upravljanju uresničuje na naslednje načine:

- s pravico do pobude in s pravico do odgovora na to pobudo,
- s pravico do obveščенosti,
- s pravico dajanja mnenj in predlogov ter s pravico do odgovora nanje,
- z možnostjo ali obveznostjo skupnih posvetovanj z delodajalcem,
- s pravico do soodločanja,
- s pravico zadržanja odločitev delodajalca.

⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-250/00 z dne 15. 5. 2003 (Uradni list RS, št. 50/03, in OdlUS XII, 44), 6. točka obrazložitve, in št. U-I-131/00, 5. točka obrazložitve.

⁶ Po stališču Ustavnega sodišča zakon določenim kategorijam zaposlenih lahko prizna širši ali ožji obseg pravic, kot je sicer predviden s splošno ureditvijo, če za to obstaja razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja, ter če z njim niso kršene temeljne človekove pravice, zlasti

pred zakonom. Zakonodajalca zavezuje, da enake položaje pravnih subjektov uredi enako, različne pa ustrezno različno.⁷ Če zakonodajalec enake položaje ureja različno, mora za tako ureditev obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja. Pri presoji, katere podrobnosti in razlike v položajih so bistvene, pa je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.⁸

11. Prvi odstavek 25. člena ZBan-2 določa, da mora biti banka organizirana v pravnoorganizacijski obliki delniške družbe ali evropske delniške družbe. Za banko se uporabljajo določbe Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15 in 15/17 – v nadaljevanju ZGD-1), ki veljajo za delniške družbe oziroma evropske delniške družbe, če ni z ZBan-2 drugače določeno (drugi odstavek 25. člena ZBan-2). Glede na prvi odstavek 33. člena ZBan-2 lahko banka izbere dvotirni sistem upravljanja z upravo in nadzornim svetom ali pa enotirni sistem upravljanja z upravnim odborom. Banka lahko torej izbere med dvema načinoma upravljanja, tako kot delniške družbe po ZGD-1 (glej drugi odstavek 253. člena ZGD-1). Po pravnostatusni organiziranosti banke torej ne odstopajo od drugih gospodarskih družb in so zato v primerljivem položaju, s tem pa tudi njihovi zaposleni. Ker pa je ZBan-2 z izpodbijano določbo izključil sodelovanje delavcev v organih banke, se glede na navedeno zastavlja vprašanje, ali za tako ureditev obstaja razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja.

12. Izključitev določb ZSDU, ki urejajo sodelovanje delavcev pri upravljanju družbe po svojih predstavnikih v organih družbe (uprava, nadzorni svet), je vseboval že Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 35/11, 52/11 – popr., 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13 in 96/13 – v nadaljevanju ZBan-1) v četrtem odstavku 60. člena. ZBan, ki je veljal pred tem, te izključitve ni vseboval, pač pa le omejitve glede imenovanja predstavnikov delavcev v nadzorni svet, saj vanj niso smeli biti imenovani delavci banke (glej drugi odstavek 29. člena ZBan).⁹ ZBan-2 je torej glede sodelovanja

pravica do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. To velja ne glede na drugi odstavek 1. člena ZSDU, ki določa, da pravico do sodelovanja pri upravljanju uresničujejo delavci po določbah ZSDU tudi v gospodarskih javnih službah, bankah in zavarovalnicah, če ni s posebnim zakonom določeno drugače (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-131/00, 5. točka obrazložitve).

⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 25/13, in OdlUS XX, 3), 24. točka obrazložitve.

⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018, 10. točka obrazložitve.

⁹ To določbo je presojalo Ustavno sodišče in v odločbi št. U-I-140/01 ugotovilo, da ni v neskladju z Ustavo. Presodilo je, da izpodbijana določba ne izključuje imenovanja predstavnikov delavcev v nadzorni svet banke, saj onemogoča le njihovo imenovanje iz vrst zaposlenih v tej banki, ne pa tudi njihovega imenovanja iz kroga oseb, ki v njej niso zaposlene.

delavcev v organih družbe ohranil enako določbo, kot jo je vseboval že ZBan-1. V obeh primerih predloga zakonov razloga za tako ureditev nista navedla.¹⁰

13. Državni zbor kot razlog za drugačno ureditev sodelovanja delavcev pri upravljanju družbe navaja posebno naravo bančne dejavnosti, ki naj je ne bi bilo mogoče enačiti z opravljanjem gospodarske dejavnosti v gospodarskih družbah. To naj bi izhajalo že iz drugega odstavka 25. člena ZBan-2, ki določa, da se za banke uporabljajo določbe ZGD-1, ki veljajo za delniške družbe in evropsko delniško družbo le, če z ZBan-2 ni določeno drugače. Glede na posebnosti bančne dejavnosti naj bi določbe zakona, ki se nanašajo na organe družbe, predpisovale posebne zahteve, pogoje in dolžnosti, ki naj bi jih ti morali izpolnjevati. Del te posebne ureditve pa naj bi bila tudi izpodbijana določba. Tudi Vlada meni, da ima področje bančnega poslovanja glede na dejavnost značilnosti, ki utemeljujejo različno urejanje enakih položajev subjektov.

14. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-91/98, na katero se sklicuje Vlada, res sprejelo stališče, da različno obravnavanje bank in hranilnic v primerjavi z drugimi gospodarskimi subjekti temelji na različni dejavnosti, ki jo opravljajo, in s tem povezanimi različnimi položajem in funkcijami, ki jih izvršujejo v gospodarskem sistemu, kar je dopustna podlaga za razlikovanje v okviru drugega odstavka 14. člena Ustave. Vendar je bilo to stališče sprejeto v zvezi z ureditvijo, ki se je nanašala na povsem drugačen predmet urejanja kot v obravnavanem primeru, in sicer na posebno obdavčenje bilančne vsote bank in hranilnic.¹¹ Zato tega stališča ni mogoče avtomatično prenesti na obravnavani primer.

15. Državni zbor se pri utemeljevanju svojih navedb o posebni naravi bančne dejavnosti, ki naj je ne bi bilo mogoče enačiti z opravljanjem gospodarske dejavnosti, sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-14/15. Vendar pa je tudi to sklicevanje neutemeljeno. Tako kot poudarjata že pobudnik in predlagatelj, obravnavani primer ni primerljiv z navedeno zadevo. SDH je sicer delniška družba tako kot banke, vendar pa je njegov ustanovitelj v celoti Republika Slovenija, saj je ustanovljen za upravljanje premoženja (naložb) v imenu in za račun države¹² in se z njim zasledujejo cilji v javnem interesu.¹³ Za izvrševanje nalog SDH obstaja zato poseben interes (tj. interes države in javnosti ter v

¹⁰ Glej Predlog ZBan-1 (Poročevalec DZ, št. 111, 2006), obrazložitev k 60. členu, in Predlog ZBan-2, obrazložitev k 33. členu. Tudi pobudnik ugotavlja, da takega razloga slednji predlog ne vsebuje.

¹¹ Pobudniki so izpodbijali določbo v Zakonu o posebnem davku na bilančno vsoto bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 87/97 in 84/98 – ZPDVBH), s katero je bilo le bankam in hranilnicam naloženo plačilo davka na bilančno vsoto, ne pa tudi drugim gospodarskim subjektom.

¹² Člani organov SDH morajo pri vodenju teh poslov ravnati v interesu države.

¹³ Naložbe so glede na cilje, ki se z njimi zasledujejo, strateške, pomembne in portfeljske (prim. 11. do 13. člen Zakona o Slovenskem državnem holdingu, Uradni list RS, št. 25/14 – v nadaljevanju ZSDH-1). Prihodki iz upravljanja naložb Republike Slovenije in iz razpolaganja z njimi pa so prihodek proračuna Republike Slovenije (glej 26. člen ZSDH-1).

tem okviru tudi interes zaposlenih v SDH). Zato je zakonska ureditev SDH posebna in namenja Vladi in Državnemu zboru kot predstavniku ljudstva pomembno vlogo (imenovanje in razrešitev članov organov nadzora SDH, nadzor nad delovanjem SDH oziroma izvajanjem njegovih nalog ter posredno nad njegovim poslovanjem in posledično nad uresničevanjem ciljev v javnem interesu). Glede na to je Ustavno sodišče presodilo, da je imel zakonodajalec razumen razlog za izključitev predstavnikov zaposlenih v organih nadzora SDH, ki je stvarno povezan s predmetom urejanja (tj. upravljanjem naložb SDH in Republike Slovenije).¹⁴

16. Navedeni primer se torej razlikuje od obravnavanega. Banke so sicer tako kot SDH organizirane v pravnoorganizacijski obliki delniške družbe (prim. prvi odstavek 25. člena ZBan-2). Gre za gospodarske družbe, ki tako kot druge gospodarske družbe na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost (glej prvi odstavek 3. člena ZGD-1).¹⁵ Banke svojo dejavnost torej opravljajo zaradi pridobivanja dobička (prim. drugi odstavek 3. člena ZGD-1). Posli se vodijo v interesu bank.¹⁶ Res je, da se njihova funkcija ne kaže le v podjetniškem delovanju, saj nastopajo tudi v funkciji izvrševanja splošne gospodarske, finančne in monetarne politike države.¹⁷ So namreč pomemben del finančnega sistema države, zato je za njegovo stabilnost pomembno učinkovito, skrbno, varno in pregledno poslovanje bank.¹⁸ Ta cilj se zasleduje s pravili o poslovanju bank in nadzoru nad njimi. Vendar pa se ta regulacija nanaša le na določena področja bančništva, pomembna za zagotovitev navedenega cilja (npr. ustanovni kapital, nadzor, upravljanje tveganj, kapitalna ustreznost, kapitalni blažilniki).¹⁹ Med te je zakonodajalec uvrstil tudi pravila o organih upravljanja banke, saj je, kot navaja že Vlada,

¹⁴ Glej sklep št. U-I-14/15, 12. do 14. točka obrazložitve.

¹⁵ Samostojno opravljanje dejavnosti pomeni predvsem, da oseba navzven nastopa kot nosilec pravic in obveznosti, kar se večinoma kaže tudi v tem, da posluje v svojem imenu, na svoj račun in na svoj riziko. Izključnost pa pomeni, da je temeljno področje delovanja gospodarskega subjekta pridobitna dejavnost (prim. B. Zabel v: M. Kocbek (red.), Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah, 1. knjiga, IUS Software in GV Založba, Ljubljana 2014, str. 124 in 125).

¹⁶ Načelo dobičkonosnosti in gospodarnosti oziroma učinkovitega poslovanja bank je eno od temeljnih načel, ki jih mora banka upoštevati.

¹⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-91/98, 13. točka obrazložitve.

¹⁸ Ta cilj navaja že Predlog ZBan-1, str. 2. Načelo varnega, skrbnega in preglednega poslovanja bank je glede na svetovno finančno krizo med letoma 2007 in 2010 še poudarjeno kot eno najpomembnejših načel tudi pri sprejemanju ZBan-2 (glej Predlog ZBan-2, str. 5). Prim. tudi M. Bitenc, Temelji bančnega poslovanja, Zavod IRC, Ljubljana 2009, točka 1.6, str. 11.

¹⁹ To so npr. pravila ZBan-2 o ustanovnem kapitalu (10. poglavje), nadzoru regulatorja z obširnimi pooblastili (2., 8. in 9. poglavje), organih upravljanja banke (posebna merila oziroma pogoji za člane, konkretno opredeljene naloge, ki so po obsegu širše – poglavje 3.4), ustrezni ureditvi notranjega upravljanja, vključno z upravljanjem tveganj, ter o ustreznem notranjem kapitalu, kapitalni ustreznosti ter likvidnosti (6. poglavje), kapitalskih blažilnikih (7. poglavje) in visokih globah za kršitve (15. poglavje).

za uresničevanje navedenega cilja pomembno tudi ustrezno upravljanje bank.²⁰ Posebnost te ureditve je v tem, da ZBan-2 določa posebna, strožja merila oziroma pogoje za imenovanje članov organov (ustrezno znanje, večšine, izkušnje, ugled in lastnosti za vodenje poslov oziroma nadzor nad njim ter nezdružljivost funkcij),²¹ opredelitev nalog pa je konkretnjša in po obsegu širša, kot velja za člane organov po ZGD-1,²² natančneje je opredeljena tudi njihova odgovornost.²³ Sicer pa se za imenovanje in razrešitev članov uporabljajo določbe ZGD-1.

17. Banke se torej od drugih gospodarskih družb razlikujejo po določeni zakonski ureditvi, s katero se zagotavljajo ustrezni pogoji za njihovo učinkovito, varno in pregledno poslovanje, s tem pa stabilnost finančnega sistema. Za vse, česar ZBan-2 ne ureja drugače, se uporabljajo določbe ZGD-1, ki se nanašajo na delniško družbo (drugi odstavek 25. člena ZBan-2). Da bi bil navedeni cilj lahko na kakršenkoli način okrnjen ali ogrožen, če bi v organih bank sodelovali tudi predstavniki delavcev, ki sicer izpolnjujejo pogoje in merila za imenovanje, kot jih določa ZBan-2, ne izhaja niti iz zakonodajnega gradiva (tj. Predloga ZBan-2) niti iz navedb Državnega zbora.²⁴ Le Vlada omenja ta cilj in zatrjuje, da je opravljanje nadzorne funkcije v banki nezdružljivo s statusom delavca v banki, saj naj bi bila ena od nalog nadzornega sveta banke podaja soglasja upravi k

²⁰ Vlada navaja, da je načelo varnega, skrbnega in preglednega poslovanja bank med najpomembnejšimi načeli ZBan-2, ki se odraža v tem, da morajo banke z ustreznimi ukrepi učinkovito upravljati tveganja, ki so jim pri svojem poslovanju izpostavljena, vzpostaviti pa morajo tudi ustrezen korporacijski ustroj, zlasti prek pravil o upravi banke in o imetnikih kvalificiranih deležev. Prim. tudi Predlog ZBan-2, str. 5.

²¹ Prim. 38., 39. in 53. člen ZBan-2 ter 255. člen ZGD-1.

²² Prim. npr. 45., 48., 136. in 137. člen ZBan-2 ter 265.–267., 281., 285. in 286. člen ZGD-1.

²³ Prim. tretji odstavek 45. člena in drugi odstavek 55. člena ZBan-2 ter 263. in 264. člen ZGD-1.

²⁴ Predstavnike delavcev v organih upravljanja zavezujejo iste določbe kot ostale člane organov, saj določbe ZGD-1 med njimi ne razlikujejo (glej 21.–23. opombo; glej tudi V. Franca, Pravni izzivi vloge delavskih predstavnikov v organih upravljanja gospodarskih družb, Delavci in delodajalci, št. 2–3 (2016), str. 361). To pomeni, da bi morali predstavniki delavcev tudi po določbah ZBan-2 delovati po vseh standardih, ki sicer veljajo za člane organov banke (s profesionalno skrbnostjo, odkrito, pošteno, neodvisno in v skladu z najvišjimi etičnimi standardi upravljanja – glej 45. in 55. člen ZBan-2), torej primarno v dobro družbe (prim. 136. in 137. člen ZBan-2), in da bi morali solidarno odgovarjati za škodo, ki nastane kot posledica kršitev njihovih dolžnosti (glej tretji odstavek 45. člena in drugi odstavek 55. člena ZBan-2). Predstavniki delavcev v organih upravljanja so tako kot drugi člani pri izvajanju svoje funkcije neodvisni, kar pomeni samostojnost odločanja. Niso vezani na navodila o glasovanju, kakor tudi ne na dolžnost neposrednega prenosa mnenj in stališč sveta delavcev, čeprav morajo pri svojem delovanju upoštevati interes delavcev. Vendar to ne pomeni nujno tudi težnje po uveljavitvi stališč sveta delavcev, saj delavski predstavniki v organih upravljanja razpolagajo z drugačnim naborom informacij, ki jih lahko pripeljejo do drugačnih rešitev (tako V. Franca, Vprašanje zaupnosti informacij med delavskimi predstavniki v nadzornem svetu ter svetom delavcev, Delavci in delodajalci, št. 2–3 (2018), str. 309).

določitvi poslovne politike banke. Interes delavca kot člana nadzornega sveta in oblikovalca poslovne politike banke naj bi bil namreč v konfliktu z interesom, ki ga ima kot delavec banke, ki to politiko izvaja. V čem je to nasprotje interesov, Vlada ne pojasnjuje. Uprava določi poslovno politiko banke, h kateri mora nadzorni svet dati soglasje. Zgolj dejstvo, da je delavec banke član nadzornega sveta, ki daje soglasje k navedeni politiki, nato pa nastopa kot izvajalec te politike, samo po sebi tega nasprotja ne more utemeljiti (in s tem tudi ne ogrožanja navedenega cilja). Tudi sicer je očitek neutemeljen. Sprejeto poslovno politiko banke mora namreč spoštovati oziroma pri svojem delu na podlagi določb Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr. in 52/16 – ZDR-1; prim. 33. člen) upoštevati vsak zaposleni, torej tudi delavec, ki je član nadzornega sveta, čeprav morda kot član nadzornega sveta z njo ni soglašal, pa je bilo soglasje dano, ker je zanjo glasovala potrebna večina članov nadzornega sveta.²⁵

18. Vlada se pri utemeljevanju izpodbijane ureditve opira tudi na Direktivo 2013/36/EU, ki naj bi bila zaradi nedavne hude finančne in gospodarske krize del celovite reforme bančnega področja in naj bi prinesla določena pravila z namenom izboljšati zmožnost bančnega sektorja prenašati ekonomske šoke, izboljšati njegovo obvladovanje tveganj in zagotoviti normalno dajanje posojil v času gospodarske recesije. Zakonodajalec naj bi tem ciljem Direktive 2013/36/EU sledil pri pripravi ZBan-2. Vendar pa, kot navajata že pobudnik in predlagatelj, za izpodbijano ureditev ne daje podlage niti Direktiva 2013/36/EU. Določbe o upravljalnem organu²⁶ vsebuje njen 91. člen, ki v trinajstem odstavku določa, da ta člen ne posega v določbe o zastopanosti zaposlenih v upravljalnem organu, kot je določeno v nacionalnem pravu. Razumeti je, da Direktiva 2013/36/EU ta del urejanja prepušča nacionalni zakonodaji.

19. Iz vsega navedenega izhaja, da zakonodajalec ni utemeljil razumnega razloga za izključitev predstavnikov delavcev v organih upravljanja v bankah, ki bi bil stvarno povezan s predmetom urejanja, torej z opravljanjem dejavnosti bančništva. Zato je četrti odstavek 33. člena ZBan-2 v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Glede na to ga je Ustavno sodišče razveljavilo.

²⁵ Prim. S. Prelič, Dopustnost članstva vodje finančno-računovodske službe v nadzornem svetu družbe, *Podjetje in delo*, št. 8 (2014), str. 1543–1547. Predstavniki delavcev v nadzornem svetu namreč ne morejo imeti večine glede na prvi odstavek 79. člena ZSDU, ki določa, da njihovo število ne sme biti manjše od ene tretjine članov in ne večje od polovice vseh članov nadzornega sveta družbe, število pa se določi s statutom družbe.

²⁶ Direktiva 2013/36/EU pojasnjuje pojem "upravljalni organ" v 7. točki prvega odstavka 3. člena. Opredeljuje ga kot organ ali organe institucije, ki so imenovani v skladu z nacionalnim pravom, ki so pooblašteni za določitev strategije, ciljev in splošne usmeritve institucije ter ki nadzorujejo in spremljajo sprejemanje odločitev v zvezi z vodenjem, in vključuje osebe, ki dejansko vodijo posle in institucije.

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik