

BANKA SLOVENIJE

EVROSISTEM

Slovenska 35
1505 Ljubljana
Slovenija
Tel.: 01 47 19 000
www.bsi.si

**BANKA
SLOVENIJE**

EVROSISTEM

Podpisnik: Vasle, Bostjan
Izdajatelj: Banka Slovenije Ent Sub CA
Številka certifikata: 7B40DBAD000000001889
Potek veljavnosti: 13. 01. 2024
Čas podpisa: 12. 07. 2019 16:43
Št. dokumenta: 2.07.2-36/2019-2
Izvešček datoteke: f5LvnDpcfOAXNhkljmx3WCIAA=

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE
ŠUBIČEVA 4
1000 Ljubljana

REPUBLIKA SLOVENIJA - DRŽAVNI ZBOR	
Prejeto:	19-06-2019
Šifra:	450-05/19-3/20
Povezava:	
EPA:	594-VIII
Sign. zn.:	
Kratika:	

Oznaka: 2.07.2-36/2019-2

Datum: 12. 07. 2019

Zadeva: Mnenje na Predlog zakona o razmerjih med dajalci kreditov in kreditorejmalci glede kreditov v švicarskih frankih

I. Banka Slovenije je bila seznanjena s predlogom zakona o razmerjih med dajalci kreditov in kreditorejmalci glede kreditov v švicarskih frankih, ki ga je v zakonodajni postopek predložil Državni svet. Predlagani zakon pomeni enkratni interventni ukrep, ki naj bi vzpostavil posebno pravno varstvo oseb, ki naj bi se zaradi delovanja bank kot močnejšega partnerja znašle v podrejenem položaju in bile izrazito oškodovane. Zakon odpravlja posledice tovrstnih posojil za nazaj. Pripravljalci zakona tudi menijo, da pomenijo posojila v frankih kršitev splošnega načela sorazmernosti, kot ga določa Ustava RS. Po njihovem mnenju so banke na različne načine privabljale kreditorejmalce s prikrivanjem informacij o možnih tveganjih, predvsem z višjimi zneski kredita in nizkimi obrestnimi merami. Pri tem naj bi šlo za špekulativna pravna razmerja, pri čemer so bila celotna prikrita tveganja pri potrošnikih, zaslužki pa na strani bank. Ta dejstva naj bi pomenila, da gre za nepošteni pogoj, ki ga kot takega opredeljuje tudi Sodišče Evropske unije, tak pogoj pa je ničen, zato ga je treba sanirati s predlaganim zakonom, ki bi učinkoval retroaktivno. Poleg tega pripravljavci trdijo, da Banka Slovenije takih kreditov ni nikoli, čeprav bi jih morala, označila za nesprejemljive ter da ni poskrbela, da bi opozorila, ki jih je pošiljala na vodstva bank, prišla do potrošnikov. Potrošnike je na ta problem začela opozarjati šele Zveza potrošnikov Slovenije, ko je že bilo prepozno.

Nov predlog zakona sicer bistveno ne odstopa od prejšnjega predloga iz leta 2018 (o katerem sta Banka Slovenije in ECB že podala svoji mnenji), bolj strogo pa je opredeljen drugi odstavek 9. člena predloga zakona, ki ureja pogoje za izpodbijanje konverzije s strani dajalca kredita. Dajalec kredita

Stopnja zaupnosti dokumenta je določena v skladu s Pravilnikom o varovanju zaupnih podatkov v Banki Slovenije. Prejemnik sme dokument uporabiti izključno v obsegu in za namen, za katerega je bil pridobljen, in ga lahko razkrije drugim osebam samo v skladu z zakonom ali s predhodnim pisnim soglasjem Banke Slovenije. Za dokumente, ki so označeni s stopnjami zaupnosti ECB in v primeru dvoma za ostale dokumente, bo prejemnik pred morebitnim razkritjem, ki je določeno z zakonom, o tem obvestil Banko Slovenije. V primeru razkritja, odtujitve ali drugega incidenta v zvezi z dokumentom, bo prejemnik o tem takoj obvestil Banko Slovenije, z navedbo oznake dokumenta.

BANKA SLOVENIJE

EVROSISTEM

Slovenska 35
1505 Ljubljana
Slovenija
Tel.: 01 47 19 000
www.bsi.si

namreč lahko izpodbija konverzijo (po predlagani zakonski dikciji sicer nepravilno »rekonverzijo), če je pri sklepanju kreditne pogodbe ustrezno izpolnil več kriterijev, povzetih po odločitvah sodišča EU v posamičnih primerih. Dajalec kredita mora te kriterije izpolnjevati kumulativno.

II. Kreditne pogodbe ureja Zakon o potrošniških kreditih (ZPotK), ki je bil glede problematike tujih valut in glede pojasnjevalne dolžnosti dajalca kredita že večkrat spremenjen. Pravno podlago za kreditne pogodbe, sklenjene med letoma 2000 in 2010, opredeljujeta naslednja zakona:

1. ZPotK-UPB1 (Ur. l. RS, št. 77/2004), ki je **začel veljati konec julija 2004**, je v 6. členu določal, da mora biti potrošnik pred sklenitvijo kreditne pogodbe seznanjen z vsemi pogoji kreditne pogodbe. V 7. členu je ZPotK-UPB1 določal, da mora pisna pogodba v preprostem in razumljivem besedilu določati:

1. čisto vrednost kredita ali kreditni limit, če ta obstaja;
2. efektivno obrestno mero in pogoje, pod katerimi je dopustno spremeniti efektivno obrestno mero;
3. način obrestovanja, pogostost kapitalizacije, način prilagajanja obrestne mere in uporabljen indeksacijski mehanizem;
4. stroške, ki v skladu z 18. členom tega zakona niso zajeti v izračunu efektivne obrestne mere;
5. pogoje plačila, ki so naloženi potrošniku, zlasti predvidene zneske posameznih plačil, število plačil, natančen datum zapadlosti plačil in, če je mogoče, skupen znesek plačil;
6. zavarovanja, ki jih mora zagotoviti potrošnik;
7. pravico, da potrošnik odplača kredit pred zapadlostjo in pravico, da lahko v takem primeru zahteva zmanjšanje zneskov pod pogoji iz 12. člena tega zakona;
8. pravico, da lahko potrošnik odstopi od pogodbe in obveznosti potrošnika, če to pravico izkoristi;
9. **pri kreditnih pogodbah, kjer je obračun vezan na uporabo tuje valute, navedbo tuje valute in vrsto tečaja, po katerem se izračunava vrednost v domači valuti.**

2. ZPotK-B (Ur. l. RS, št. 111/2007), ki je začel veljati **decembra 2007**, je določil dopolnitev 9. točke prvega odstavka 7. člena, ki se glasi: **»in opozorilo, da se ob spremembi tečaja lahko spremenijo tudi predvideni zneski posameznih plačil«.**

3. Pred uveljavitvijo navedenih ZPotK pod 1. in 2. točko je sklepanje kreditnih pogodb določal Zakon o obligacijskih razmerjih, ki za bančne posle skupaj z Obligacijskim zakonikom še vedno velja kot splošni pravni predpis.

4. Obveznost ocene kreditne sposobnosti potrošnika je uvedel Zakon o potrošniških kreditih (Ur. l. RS, št. 59/2010, 7/2011, 30/2013; v nadaljevanju: ZPotK-1), ki je začel **veljati 7. 8. 2010**, in sicer se kreditna sposobnost potrošnika oceni na podlagi informacij o njegovih prejemkih oziroma njegovem premoženjskem stanju, ki jih pridobi od potrošnika. Informacijo o zadolženosti potrošnika dajalec kredita pridobi iz zbirk osebnih podatkov, ki se vodijo na podlagi zakona, ki ureja bančništvo, in do katerih ima lahko dostop v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Za ta namen je bil organiziran sistem izmenjave informacij o boniteti strank – SISBON.

BANKA SLOVENIJE

EVROSISTEM

Slovenska 35
1505 Ljubljana
Slovenija
Tel.: 01 47 19 000
www.bsi.si

5. Državni zbor je nazadnje sprejel novi ZPotK-2 (Ur. l. RS, št. 77/16), ki se uporablja od 2. 3. 2017 in v katerem je implementirana Direktiva Evropskega parlamenta 2014/17/EU. Tako novi ZPotK-2 kot tudi navedena Direktiva posojil v tujih valutah ne prepovedujeta, ampak samo določata strožje pogoje, ki jih morajo banke upoštevati.

Iz navedenega izhaja, da se je ureditev obveščanja potrošnikov precej spreminjala, in tako ni mogoče pričakovati, da bi banke skozi celotno obdobje potrošnike obveščale na enoten način.

III. V Banki Slovenije sprejetja konkretnega zakona ne podpiramo. Izpostavljamo tudi aktivnosti Banke Slovenije, iz katerih izhaja, da niso točne navedbe predlagateljev, da je bila Banka Slovenije na tem področju neaktivna.

Banka Slovenije je kot pristojna za nadzor bank že v letih 2006 in 2007 banke opozorila glede tveganj pri kreditiranju v tuji valuti. O tem je bila obveščena tudi javnost.

Zaradi naraščanja kreditiranj v tuji valuti in z njim povezanega tveganja je Banka Slovenije **julija 2006** vse banke v Sloveniji na to tveganje še dodatno opozorila ter ob tem izpostavila:

- banke morajo imeti vzpostavljen ustrezen in učinkovit sistem za obvladovanje tveganj, ki izhajajo iz kreditov v tuji valuti, kreditov, vezanih na tujo valuto, ter kreditnih produktov, ki komitenta izpostavljajo tržnemu tveganju (politika, stalna spremljava in merjenje tveganj, limitni sistem, kontrolni mehanizem ipd.);
- zahtevo po celovitem informiranju strank o lastnostih produktov, ki jih banka ponuja, in dokazljivem zavedanju strank ter o vseh tveganjih, ki jih tovrstni bančni produkti nosijo;
- zahtevo po pravilnem ugotavljanju kreditne sposobnosti komitenta, tj. upoštevanje vpliva tržnih tveganj na kreditno sposobnost komitentov.

Ker je kreditiranje v tuji valuti še naprej naraščalo, zlasti v CHF, je Banka Slovenije **decembra 2007** poudarila pričakovanje, da bodo banke zapisano v opozorilu iz julija 2006 še naprej upoštevale in zagotovile dosledno izvajanje v vsakodnevem poslovanju s komitenti. Ob tem je bilo izraženo dodatno pričakovanje, da bodo banke poslovale na naslednji način:

- komitente bodo vedno najprej seznanile s ponudbo v evrih in na tej podlagi izračunavale njihovo kreditno sposobnost;
- če bi komitent nato kljub celoviti seznanitvi s tečajnim tveganjem želel posojilo v tuji valuti ali vezati na tujo valuto, bo banka njegovo kreditno sposobnost ocenila ob upoštevanju manj ugodnih pogojev najetja enakega posojila v evrih. Tako ugotovljeni znesek posojila bo upoštevala kot najvišji možni znesek posojila v protivrednosti v tuji valuti.

Na podlagi omenjenih aktivnosti Banke Slovenije so nekatere banke predložile komitentom v podpis posebne izjave, s katerimi so jih seznanile z vsemi tveganji, povezanimi z zadolževanjem v CHF, oziroma so to določbo vključile v pogodbo. To so nekatere banke storile že pred vključitvijo te obveznosti v zakon, še zlasti pa po prejemu pisma Banke Slovenije julija 2006.

BANKA SLOVENIJE

EVROSISTEM

Slovenska 35
1505 Ljubljana
Slovenija
Tel.: 01 47 19 000
www.bsi.si

V Poročilu o finančni stabilnosti je Banka Slovenije že **maja 2007** (poročilo je objavljeno na internetni strani BS) opozorila, da so posojila v CHF ali z valutno klavzulo, vezano na CHF, konec leta 2006 dosegla petino vseh stanovanjskih posojil in s tem postala nezanemarljivo potencialno kreditno tveganje tudi za banke v primeru večje apreciacije švicarskega franka do evra v prihodnjem dolgoročnem obdobju. Banka Slovenije je z opozorili bankam posredno vplivala na poslovno politiko bank tudi s ciljem zaščititi kreditojemalce. Nadalje je Banka Slovenije skupaj z Ministrstvom za finance (MF), MGRT in ZBS januarja 2015 podala skupno izjavo o možnostih in pravicah, ki jih imajo imetniki posojil v CHF, ter mogočih sistemskih ukrepih. V izjavi je bilo poudarjeno, da naj se posojilojemalci za olajšanje težav, ki izhajajo iz rasti tečaja švicarskega franka, obrnejo neposredno na banko. V izjavi je bilo tudi izpostavljeno, da so banke zaradi rasti tečaja pokazale pripravljenost, da ob upoštevanju vseh okoliščin primera v pogovoru s posojilojemalcem poiščejo zanj najprimernejšo rešitev. Podpisniki skupne izjave so izrazili pričakovanje, da bodo banke vsakega posojilojemalca obravnavale individualno, ga seznanile z naborom vseh možnosti (konverzija posojila, začasni moratorij odplačevanja ...) ter mu glede na njegovo finančno stanje in okoliščine pomagale izbrati ustrezno rešitev z upoštevanjem obvladovanja lastnega kreditnega tveganja.

Vsaka odločitev o najemu posojila je osebna odločitev potrošnika. Vedno, ko se ta odloča za sklenitev bančnega posojila, ne glede na morebitna ugodna gibanja na finančnih trgih mora realistično ovrednotiti svojo posojilno sposobnost. Navedeno seveda velja tudi za banko: to je, da ponudi potrošnikovim potrebam in zmožnostim prilagojen produkt. Potrošniki se morajo zavedati posledic pogodb, ki jih sklepajo. Tudi o tem se mora banka prepričati. Vse naštetu upošteva tudi veljavna zakonodaja, ki ureja sklepanje potrošniških posojil. Sprejetje predlaganega zakona bi tako poseglo v pogodbeno avtonomijo pogodbenih strank. Zakon bi veljal retroaktivno (ex tunc). Retroaktivnost izjemoma dopušča Ustava RS (155. člen), vendar samo, če to zahteva javni interes. Ker so potrošniki sklepali kreditne pogodbe v tuji valuti po svoji volji, ne moremo šteti, da gre za javni interes. Direktiva EU in ZPotK-2, ki takih kreditov ne prepovedujeta, določata le strožje pogoje za ta namen. Ukinitve tega produkta bi posegala tudi v ustavno pravico do gospodarske pobude, ki jo opredeljuje 74. člen Ustave RS.

Kredit v tuji valuti tudi ne more biti sam po sebi nepošten pogodbeni pogoj in kot tak v nasprotju z načelom sorazmernosti, kot ga opredeljuje Ustava RS. Res je, da je Evropsko sodišče že odločalo o predhodnem vprašanju v sporih s tujimi potrošniki (Romunija, Španija) glede pojasnjevalne dolžnosti v povezavi z nepoštenim pogodbenim pogojem, ki je ničen. **Stališče Sodišča EU je, da je pomembno, ali je bil potrošnik ob sklenitvi kreditne pogodbe dovolj dobro poučen o valutnih tveganjih ter ali se je zavedal, da lahko sprememba menjalnega tečaja povzroči dvig obroka in posledično zvišanje glavnice. Ta dejstva morajo ugotoviti nacionalna sodišča v vsakem primeru posebej.** Kredite v CHF so namreč najemali tudi strokovno usposobljeni potrošniki (ekonomisti, odvetniki, celo bančniki sami), za katere ima pojasnjevalna dolžnost nižji standard kot za potrošnike brez ekonomskega znanja.

Banke so namreč različno izvajale obveščanje potrošnikov. Prav tako so banke s kreditojemalci sklepale različne kreditne pogodbe v tuji valuti oziroma z valutno klavzulo, zato jih s predlaganim zakonom ne moremo poenotiti, kar je razvidno tudi iz dosedanjih sodb sodišč RS (predvsem sodbi Vrhovnega sodišča RS, opr. št. II Ip 137/2018 in II Ips 195/2018). **Zakon je diskriminatoren v razmerju do drugih potrošnikov, ki so vzeli kredite v EUR (pred uvedbo evra od leta 2004 do 2007 tudi v SIT),**

BANKA SLOVENIJE

EVROSISTEM

Slovenska 35
1505 Ljubljana
Slovenija
Tel.: 01 47 19 000
www.bsi.si

kot tudi na primer do potrošnikov, ki so sklepali depozitne pogodbe v CHF. Ker se menjalno razmerje CHF/EUR približuje ravni, ki je veljal pred apreciacijo CHF, tak zakon ne bi imel bistveno ugodnejših učinkov na potrošnike.

Prav tako **zakon ne bi sledil načelu sorazmernosti**, na katerega se večinoma sklicujejo pripravljavci, saj bi se konverzija opravila po tečaju EURIBOR v času sklenitve kreditne pogodbe, fiksni pribitek k obrestni meri (marža) pa bi bil enak kot za kredit v CHF. Naj opomnimo, da so bili ob sklepanju kreditnih pogodb v CHF pribitki k variabilni obrestni meri v EUR bistveno višji kot pribitki k variabilnim obrestnim meram v CHF. To dejstvo dodatno dokazuje, da je zakon diskriminatoren v razmerju do drugih kreditojemalcev, ki so najemali kredite v EUR in imajo višjo obrestno maržo, kot bi jo imeli kreditojemalci v primeru prisilne konverzije.

Tudi dopolnitev predloga zakona s pogoji za izpodbijanje konverzije glede na prakso sodišča EU, ki jih mora izkazati dajalec kredita, je problematična. Dajalec kredita bo težko hkrati izpolnjeval vse kriterije za izpodbijanje, ki so določeni glede na okoliščine različnih konkretnih primerov pred sodiščem EU in ne kot splošno uporabljiva norma. Dajalec kredita namreč v konkretnem primeru ne bo mogel izpolniti še drugih zahtev, ki jih je sodišče EU izpostavilo kot potrebne v primerih, ki se razlikujejo od konkretnega primera. Očitno je tudi predlagatelj zakona z ureditvijo možnosti izpodbijanja konverzije uvidel, da mora nepošteno pogodbeno pogoje presoјati sodišče v vsakem konkretnem primeru posebej in da sistemska ureditev problematike švicarskih frankov ni mogoča.

Čeprav se predlagatelji sklicujejo tudi na primerjalno pravno reševanje problematike CHF (Madžarska, Poljska, Romunija, Hrvaška, Črna gora), je nemogoče potegniti vzporednice, saj imajo države različno potrošniško zakonodajo, nimajo vse iste nacionalne valute, nekatere pa celo niso v EU. Ob tem je treba poudariti, da so imeli pred tem potrošniki v Sloveniji z uvedbo evra in vezavo tolarja na tečaj evra na razpolago stabilno valuto, vključno s prihodki v tej valuti. Tako ni bilo več nujno sklepati kreditov v tuji valuti, ampak je šlo za premišljeno poslovno odločitev oziroma iskanje razlike v obrestnih merah.

ECB je o prvem interventnem predlogu zakona dne 16. 4. 2018 že podala negativno mnenje (CON/2018/21). V svojem mnenju ECB izpostavlja, da učinek predloga zakona za nazaj (retroaktivno) ni skladen s splošnim ciljem Direktive 2014/17/EU, ki upošteva eno od splošnih načel Unije, in sicer načelo pravne varnosti, ki podpira omejevanje zakonov z učinkom za nazaj. Nadalje ECB izpostavlja, da bi tak zakon imel negativne finančne posledice za slovenski bančni prostor, kar bi pričakovano negativno vplivalo na dobičkonosnost, kapital in prihodnjo sposobnost kreditiranja v celotnem bančnem sektorju. Učinki bi bili vidni tudi pri finančni stabilnosti, saj je treba pri uvajanju ukrepov v zvezi s poravnavo in konverzijo kreditov v tujih valutah vedno upoštevati pošteno porazdelitev bremena med vse deležnike, da se tako prepreči moralno tveganje v prihodnosti. Konverzija kreditov bi lahko povzročila neenako obravnavo drugih strank. Konverzija kreditov za nazaj, kakor jo predvideva predlog zakona bi lahko imela negativne učinke na slovensko gospodarstvo, če bi povzročila poslabšanje razpoloženja tujih vlagateljev zaradi zaznanega zmanjšanja pravne varnosti in povečanja tveganja. Za

BANKA SLOVENIJE

EVROSISTEM

Slovenska 35
1505 Ljubljana
Slovenija
Tel.: 01 47 19 000
www.bsi.si

konec ECB opozarja tudi na prenos novih nalog na Banko Slovenije glede nadzora postopkov konverzije, kar bi lahko posegalo v neodvisnost Banke Slovenije.

Tudi Vlada RS se je po apreciaciji CHF leta 2015 odločila, da te problematike ne bo urejala na državni ravni, ampak se morajo spori reševati prek sodišča v vsakem primeru posebej. Vlada RS je 20. 6. 2019 ponovno podala stališče (s smiselno enakimi zadržki, kot so zadržki Banke Slovenije v tem mnenju, mnenju na predlog zakona iz leta 2018 in mnenju ECB iz leta 2018), da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, saj bi morali biti sistemski posegi v civilnopravna razmerja čim manjši, najprej pa bi morali izkoristiti obstoječe možnosti reševanja problematike.

Glede na vse navedeno sprejetju predlaganega zakona nasprotujemo, saj menimo, da ne gre za sistemsko vprašanje, ampak za presojo vsakega primera posebej oziroma za ugotavljanje, ali je bilo vsakemu potrošniku posebej **dovolj natančno pojasnjeno valutno tveganje. To je tudi skladno s prakso sodišč (in z mnenji ECB).**



Boštjan Vasle
guverner