

KOMENTARJI, PREDLOGI IN PRIPOMBE
NA PREDLOG ZAKONA O DOSTOPNOSTI IN UPORABI PLAČILNIH SREDSTEV
(EVA 2026-1611-0063; v nadaljevanju ZDUPS)

A. Uvodno

Bančni sektor podpira cilj predlagatelja zakona, da se prebivalcem Republike Slovenije zagotovi možnost uporabe gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva ter uredi primerna dostopnost gotovinskih storitev. Meni namreč, da je zagotavljanje finančne vključenosti prebivalstva, varovanje interesov ranljivih skupin ter ohranjanje odpornosti plačilnega sistema legitimen in družbeno pomemben cilj.

Kljub navedenemu pa v bančnem sektorju ocenjujemo, da predlog Zakona o dostopnosti in uporabi plačilnih sredstev (ZDUPS) v trenutni obliki pomembno presega običajno razumevanje pravice do gotovine in dostopa do osnovnih plačilnih storitev, kot se uveljavlja v evropskem prostoru.¹

V evropskih razpravah se pravica do gotovine običajno deli na dva elementa,² to je na:

- (1) pravico do dostopa do gotovine (*access to cash*). V luči slednje mora posameznik imeti možnost dvigniti gotovino v razumni oddaljenosti, opraviti polog gotovine, dostopati do bankomatov ali drugih gotovinskih točk in uporabljati gotovino tudi v ruralnih območjih; ter
- (2) pravico do uporabe gotovine (*cash acceptance*), ki zajema možnost posameznika, da z gotovino kupi blago ali storitve in da trgovec gotovine ne sme samovoljno zavrniti (razen v zakonsko predvidenih izjemah).

To je tudi smer, ki jo podpira Evropska centralna banka (ECB). ECB poudarja predvsem svobodo izbire načina plačila, dostopnost gotovine in ohranitev statusa gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva.

Primerjalnopravni pregled³ kaže, da države Evropske unije praviloma zagotavljajo dostopnost gotovine z regulacijo infrastrukture, geografsko pokritostjo, sprejemanjem gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva ter z različnimi modeli sodelovanja med deležniki, **ne pa z uvedbo splošne pravice do brezplačnih bančnih storitev ali z nalaganjem neomejenih infrastrukturnih obveznosti posameznim kreditnim institucijam**, kot je to predvideno v predlogu zakona.

Predlog zakona po oceni bančnega sektorja zato odpira številna vprašanja z vidika pravne določnosti, sorazmernosti, konkurenčnega prava, skladnosti s pravom EU, operativne izvedljivosti in financiranja predvidenih obveznosti. Posebej problematično je, da zakon kreditnim institucijam nalaga obveznosti, ki po svoji vsebini že presegajo običajno izvajanje bančnih storitev in imajo

¹ Prim. Tabela št. 1.

² Prim: https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/acceptance-cash/html/index.en.html.

³ Prim. Tabela št. 1.

značilnosti izvajanja storitve v izrazitem javnem interesu, ne da bi hkrati predvidel jasen, pregleden in sorazmeren mehanizem financiranja takšnih obveznosti.

Ključni pomisleki bančnega sektorja zoper predlog ZDUPS so sledeči:

1. Kršitve ustavnih jamstev

1.1. Splošno o pravici do uporabe gotovine

Skladno s 74.a členom Ustave Republike Slovenije pravica do uporabe gotovine vsakomur zagotavlja možnost uporabe gotovine pri bančnem poslovanju in drugih oblikah pravnega prometa, pod pogoji, določenimi z zakonom.

Obstoječa zakonodajna ureditev kaže, da je pravico do gotovine treba razumeti predvsem kot pravico do uporabe gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva, **ne pa kot neomejeno pravico do gotovinskega poslovanja v vseh primerih**. To potrjuje tudi Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2), ki določa, da osebe, ki opravljajo dejavnost prodaje blaga ali storitev v Republiki Sloveniji, ne smejo sprejeti plačila v gotovini nad 5.000 eurov, prav tako ne smejo izplačati gotovine nad 5.000 eurov. Enaka omejitev velja tudi za več med seboj povezanih gotovinskih transakcij, ki skupaj presežejo navedeni znesek. V takšnih primerih je potrebno plačilo izvršiti preko plačilnega računa, razen če zakon določa drugače. Ker bi uporaba teh omejitev pri nekaterih dejavnostih onemogočila njihovo opravljanje, zakon med drugim predvideva izjeme za banke, hranilnice, menjalce in prireditelje iger na srečo.⁴

Navedeno jasno kaže, da pravica do gotovine v slovenskem pravnem redu ni absolutna. Njeno izvrševanje je že danes predmet zakonsko določenih omejitev, ki sledijo legitimnim ciljem, kot sta preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. Pravico do gotovine je zato treba razumeti predvsem kot pravico do uporabe gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva, vendar znotraj okvira in pod pogoji, ki jih določa zakon.

Takšno razumevanje pravice do gotovine je uveljavljeno tudi v primerljivih evropskih pravnih ureditvah, kot to izhaja iz priložene tabele. **Te pravice do gotovine ne razlagajo kot pravice do brezplačnih bančnih storitev ali brezplačnega dostopa do poslovalnic bank, temveč bistveno ožje, kot pravico do uporabe gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva. Zato je povezovanje ustavne pravice do gotovine z obveznostjo bank, da brezplačno zagotavljajo določene storitve ali fizično infrastrukturo za poslovanje z gotovino, nedopustno tako z vidika namena te pravice kot tudi primerjalnopravne prakse.**

* * * *

V nadaljevanju bančni sektor izpostavlja ključne ustavnopravne pomisleke, povezane s predlagano ureditvijo ZDUPS, ter opozarja na najpomembnejše ustavno varovane pravice in načela, v katera bi zakon v predlagani obliki lahko nedopustno posegel. Posebna pozornost je namenjena tudi procesnim pomanjkljivostim pri pripravi in sprejemanju predloga zakona, ki so

⁴ Gl. 74. člen (omejitev gotovinskega poslovanja) ZPPDFT – 2.

bistvene z vidika zakonodajnega postopka in ustavnih zahtev glede oblikovanja predpisov. Podrobnejša ustavnopravna analiza posameznih vprašanj je obravnavana v priloženem pravnem mnenju, ki ga je pripravila Odvetniška družba Kavčič, Bračun in partnerji, o.p., d.o.o..

1.2. O neskladnosti predlaganih rešitev z Ustavo Republike Slovenije

Pri sprejemu novega zakona mora zakonodajalec (v tem primeru predlagatelj zakona) upoštevati bistveno več kot zgolj politični cilj, ki ga želi doseči. Tako slovenska ustavnopravna ureditev kot pravila dobrega normiranja zahtevajo celovito presojo potrebe, učinkov in sorazmernosti predlagane ureditve.

Predlagatelj pri oblikovanju predlagane zakonske ureditve ni upošteval več ključnih okoliščin, ki bi jih moral z vidika ustavnih in zakonodajnih zahtev ter načela skrbnega normiranja upoštevati. Med njimi so zlasti:

- Potrebnost pravnega urejanja. Predlagatelj zakona bi moral najprej ugotoviti, ali je nova zakonska ureditev sploh potrebna oziroma ali zastavljenih ciljev ni mogoče doseči z milejšimi ukrepi, kot so denimo samoregulacija, podzakonsko urejanje, okrepljen nadzor, informiranje ali drugi podobni instrumenti. Takšna zahteva izhaja iz načela potrebnosti pravnega urejanja ter načela samoomejevanja normodajalca. Od predlagatelja bi bilo zato utemeljeno pričakovati, **da ne poseže takoj po zakonodajni prisili**, temveč da v sodelovanju z bančnim sektorjem najprej preuči in oblikuje rešitve, ki bi bile sprejemljive za vse deležnike ter bi hkrati omogočile učinkovito doseganje ciljev, ki jih zasleduje predlagani zakon.

Kot ugotavlja predlagatelj zakona, je trenutna dostopnost gotovine v Republiki Sloveniji dobra, pri čemer je zaznan predvsem trend zmanjševanja števila bankomatov in zapiranja bančnih poslovalnic.⁵ Ob tem pa predlagatelj ne namenja zadostne pozornosti dejstvu, da navedeni trend ni zgolj posledica pretekle sanacije in konsolidacije bančnega sektorja, temveč tudi spremenjenih navad uporabnikov bančnih storitev. V zadnjih letih se namreč vse več strank prostovoljno odloča za uporabo digitalnih kanalov in oddaljenih načinov poslovanja, zaradi česar se potreba po obisku poslovalnic in opravljanju gotovinskih transakcij postopoma zmanjšuje.

Pri presoji potrebe po novi zakonski ureditvi bi moral predlagatelj zakona zato upoštevati tudi dejansko povpraševanje po gotovinskih storitvah ter oceniti, ali predlagani ukrepi ustrezajo resničnim potrebam uporabnikov. Če je dostopnost gotovine že sedaj ocenjena kot dobra, obenem pa se uporabniki vse pogosteje odločajo za digitalne oblike poslovanja, se zastavlja vprašanje, ali je širitev mreže gotovinskih točk oziroma uvajanje novih obveznosti za banke sploh nujno in sorazmerno sredstvo za doseg zasledovanih ciljev. Še posebej ob upoštevanju načela potrebnosti in načela sorazmernosti bi moral predlagatelj najprej preučiti možnost uporabe milejših ukrepov. Če je namreč glavni cilj preprečiti nadaljnje zmanjševanje dostopnosti gotovine, bi bilo mogoče ta cilj doseči tudi z manj invazivnimi rešitvami. **Ena izmed takšnih možnosti bi lahko bil začasen moratorij na odstranitev bankomatov na**

⁵ Gl. 3. odstavek na strani 3 Predloga ZDUPS.

območjih, kjer je dostopnost gotovinskih storitev posebej pomembna. Takšen ukrep bi omogočil ohranitev obstoječe ravni dostopnosti gotovine, ne da bi bilo treba bankam nalogati nove, obsežne in trajne obveznosti, katerih nujnost glede na v predlogu zakona ugotovljeno stanje ni bila izkazana.

Predlagatelj zakona sicer omenja avstrijski primer, kjer so se odločili za pristop brez posebnega zakonodajnega okvira, vendar pa mu ne sledi. Namesto zakonske prisile je Avstrijska centralna banka (Oesterreichische Nationalbank, v nadaljnjem besedilu: OeNB) leta 2025 skupaj z zveznim združenjem občin in združenjem mest vzpostavila nacionalni program za odpravo vrzeli v dostopu do gotovine na podeželju, ki temelji na petletnem sporazumu in je financiran iz sredstev centralne banke.

Program je zasnovan kot ciljno usmerjeno dopolnilo tržnega zagotavljanja bankomatov in ne kot nadomestilo zanj. Po avstrijskem modelu OeNB posega le tam, kjer tržno zagotavljanje bankomatov ni več ekonomsko vzdržno, pri čemer je za izbor lokacij razvila natančen točkovni sistem. Kriteriji vključujejo velikost občine, povprečno oddaljenost od najbližjega bankomata, potencial za zmanjšanje te oddaljenosti z namestitvijo novega bankomata ter prisotnost druge infrastrukture, kot sta pošta ali železniška postaja. Upravičena je vsaka občina brez bankomata in bančne poslovalnice, z vsaj 500 prebivalci in povprečno razdaljo do najbližjega bankomata vsaj dveh kilometrov.

Bankomati, postavljeni v okviru programa, niso v lasti centralne banke, temveč jih operativno upravlja družba PSA Payment Services Austria, katere lastnice so avstrijske banke. OeNB krije stroške postavitve in delovanja, občine pa zagotovijo primerno lokacijo in osnovno infrastrukturo. Do februarja 2026 je bilo v obratovanju že 39 takšnih bankomatov, cilj pa je postavitev do 120 naprav do konca leta 2026.

Vzporedno z opisanim programom je bančni sektor leta 2024 sprejel moratorij, s katerim se je zavezal do konca leta 2029 ohraniti vse bankomate, ki so delovali na začetku tega leta. To centralni banki omogoča, da se omeji na ciljno odpravljanje dejanskih vrzeli v pokritosti in ne prevzema vloge, ki bi jo moral zagotavljati trg. Avstrijski model tako temelji na prostovoljnem partnerstvu med centralno banko, bankami in občinami ter ne vzpostavlja zakonsko izvršljivih obveznosti za posamezne banke.

Glede na navedeno bančni sektor meni, da bi zakonodajalec in regulator morala v luči zagotavljanja javne gospodarske službe iskati rešitve po vzoru modela, ki ga je primeroma implementirala Republika Avstrija.

- Presoja posledic zakona. Predlog zakona ne vsebuje zadostne ocene ekonomskih, organizacijskih in konkurenčnih učinkov predlaganih rešitev. Predlagatelj zakona bi moral (pa ni), med ostalim, oceniti vplive na gospodarstvo, administrativna bremena, okolje, digitalizacijo in druge relevantne družbene podsisteme. Pomanjkljive ocene posledic so namreč pogosto razlog za poznejše težave pri uporabi zakona, kar se bo zagotovo zgodilo tudi v tem primeru, če bo zakon v tej obliki sprejet. Prav tako bi moral predlagatelj zakona izhajati iz realnega stanja in preverljivih podatkov. Predlagana ureditev bi tako morala temeljiti na statističnih podatkih, ekonomskih analizah, strokovnih podlagah in primerjalnopravnih rešitvah, pa ne. Posledice odsotnosti omenjenih ravnanj ob pripravi predloga zakona se tako

kažejo v mestoma nerazumljivih zakonskih določbah, notranji neskladnosti določenih rešitev, v praksi neizvršljivih rešitvah predvsem pa v nedoločnosti pravil, ki bančnemu sektorju onemogoča, da že v tej fazi predvidi pravne posledice svojega ravnanja. Slednje pa je nedopustno pri predpisu, kot je ta, ki bankam nalaga nove obveznosti ali zelo visoke sankcije v primeru njihovih kršitev.

- Ustavnost predlagane ureditve. Vsak zakon mora biti skladen z Ustavo Republike Slovenije, zlasti z načeli pravne države, enakosti pred zakonom, zaupanja v pravo ter varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Kadar zakon posega v človekove pravice ali druge ustavno varovane pravne položaje, mora zakonodajalec opraviti ustrezno ustavnopravno presojo ter preveriti, ali predlagana ureditev zasleduje ustavno dopusten oziroma legitimen cilj, ali je primerna za doseg tega cilja, ali je nujna, ker cilja ni mogoče doseči z milejšimi ukrepi, ter ali je poseg sorazmeren v ožjem smislu, torej ali koristi ukrepa pretehtajo nad posledicami, ki jih ta povzroča prizadetim subjektom.

Iz obrazložitve predloga zakona ni razvidno, da bi bila takšna presoja opravljena na ustrezni ravni ali da bi predlagatelj celovito pretehtal ustavnopravne posledice predlagane ureditve. Prav tako ni razvidno, da bi bile preučene manj invazivne alternativne rešitve, s katerimi bi bilo mogoče zasledovane cilje doseči na enako učinkovit, vendar za prizadete subjekte manj obremenjujoč način, kot je to bilo izpostavljeno zgoraj.

Zaradi navedenega se zastavlja vprašanje skladnosti predlagane ureditve z več ustavnimi načeli in pravicami. V nadaljevanju zato bančni sektor opozarja na najpomembnejše ustavnopravne pomisleke ter na posamezne ustavno varovane pravice in pravne položaje, v katere bi predlagani zakon v obstoječi obliki lahko posegel:

I. Prenos bremena zagotavljanja javne (gospodarske) službe na banke in nesorazmernost predlagane ureditve brezplačnega zagotavljanja plačilnih storitev

Predlog zakona na kreditne institucije prenaša obveznosti, ki po svoji naravi sodijo v sfero izvajanja javnih politik (tako v smislu zagotavljanja dostopa do gotovine kot tudi brezplačnega zagotavljanja plačilnih storitev).

Dostop do gotovine zasleduje javni cilj. Če zakon celotno breme izvedbe tovrstne ureditve prenese na kreditne institucije (zasebne subjekte), ni dopustno, da zasebni subjekti financirajo javno politiko brez ustrezne kompenzacije.

Nadalje dostop do gotovine ni enako brezplačnosti gotovine. Banke nimajo socialne funkcije, temveč opravljajo gospodarsko dejavnost in morajo poslovati varno ter skrbno. Socialna politika, ki jo zasleduje predlagana zakonska ureditev, in zagotavljanje javnih storitev sta prvenstveno naloga države, ne zasebnih kreditnih institucij, zato v bančnem sektorju menimo, da predlagani ukrep ne preneha testa sorazmernosti. Pri presoji sorazmernosti je treba tehtati med posegom v ustavno varovane pravice ponudnikov

plačilnih storitev na eni strani ter koristmi, ki naj bi jih prinašala brezplačna zagotovitev posameznih plačilnih storitev uporabnikom na drugi strani.

Predlagana ureditev kreditnim institucijam nalaga obveznost zagotavljanja določenih storitev brez nadomestila, s čimer jim neposredno omejuje možnost ustvarjanja prihodkov iz dejavnosti, ki jih sicer izvajajo na tržnih temeljih in prihodkov, ki bi jih kreditne institucije (še toliko bolj) potrebovale za nov model vzpostavljanja in vzdrževanja infrastrukture, ki bi omogočala dostop do gotovine, kot si jo je zamislil predlagatelj zakona. Takšna omejitev posega v njihovo običajno ekonomsko delovanje, oblikovanje poslovnih modelov in svobodno konkuriranje na trgu. **Ob tem predlagatelj ni izkazal, da obstoječa ureditev uporabnikom dejansko onemogoča dostop do gotovine oziroma da višina trenutno veljavnih nadomestil osnovnih plačilnih storitev predstavlja oviro za njihovo uporabo.** Nasprotno, iz predloga zakona izhaja, da je dostopnost do gotovine v Republiki Sloveniji na splošno dobra, v komentarju k V. poglavju Predloga ZDUPS pa bo predstavljeno tudi, da je cenovna politika za plačilne storitve ustrezna, zato tako intenziven poseg v poslovanje ponudnikov plačilnih storitev ni dopusten.

Dodatno opozarjamo, da ima predlagana ureditev lahko pomembne posledice tudi za trajnostno ustvarjanje dobička in notranje generiranje kapitala. Predlog zakona na eni strani omejuje možnost ustvarjanja neobrestnih prihodkov z uvajanjem obsežnih brezplačnih storitev in omejevanjem nadomestil, na drugi strani pa na kreditne institucije prenaša stroške vzpostavitve, vzdrževanja in zagotavljanja gotovinske infrastrukture. Tudi predlagatelj sam ugotavlja, da bo brezplačni paket vplival na nižje prihodke bank iz naslova plačilnih storitev ter da bodo morale banke del sredstev, ki bi jih sicer namenile razvoju digitalnih storitev, preusmeriti v upravljanje in vzdrževanje poslovalnic in bankomatov.

Zato posledic predloga ni mogoče presojati zgolj kot vprašanje prihodkov iz nadomestil, temveč tudi z vidika dolgoročne kapitalske sposobnosti, investicijske zmogljivosti in konkurenčnosti bančnega sektorja. Predlagatelj bi moral te kumulativne učinke kvantificirati in jih izrecno vključiti v presojo sorazmernosti ukrepov.

Slovenski pravni red pri primerljivih ureditvah praviloma ne pušča vprašanja ekonomskega bremena takšne obveznosti neurejenega. Kadar zakon zagotavljanje določene storitve izloči iz običajne tržne logike in jo zaradi javnega interesa zahteva neodvisno od njene ekonomske vzdržnosti, praviloma hkrati vzpostavi tudi mehanizem financiranja oziroma porazdelitve stroškov – bodisi prek regulirane cene, proračunskega financiranja, nadomestila neto stroškov, kompenzacijskega sklada, subvencije ali drugega vnaprej določenega sistema. Tako je npr. pri univerzalni poštni storitvi, kjer Zakon o poštnih storitvah (ZPSto-2) ureja tudi financiranje neto stroškov univerzalne storitve, podobno pa velja tudi na drugih področjih storitev v javnem interesu oziroma gospodarskih javnih služb, kot so javni potniški promet, oskrba z vodo, energetiko in komunalne storitve (skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah (ZGJS)). Gre za storitve, ki jih v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija, občine ali lokalne skupnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne dobrine, ki jih ni mogoče zagotavljati na trgu. ZDUPS od tega ustaljenega vzorca izrazito odstopa, saj bankam nalaga izvajanje storitve, ki je po svoji vsebini primerljivo z univerzalnimi storitvami ali javnimi

gospodarskimi službami, ne da bi hkrati uredil kakršenkoli mehanizem nadomestila, delitve bremen ali financiranja iz javnih sredstev.

Posebej problematično je, da predlog zakona tega ekonomskega prenosa bremena niti ne skriva. V presoji finančnih posledic izrecno navaja, da »predlog zakona ne predvideva porabe proračunskih sredstev«, hkrati pa v presoji posledic za gospodarstvo ugotavlja, da bodo morale banke zaradi novih zakonskih zahtev sredstva, ki bi jih sicer namenile razvoju digitalnih storitev, preusmeriti v upravljanje in vzdrževanje poslovalnic in bankomatov. Predlagatelj torej sam izhaja iz predpostavke, da se javnopolitični cilj zagotavljanja gotovinske infrastrukture ne bo financiral iz javnih sredstev, temveč neposredno iz sredstev reguliranih zasebnih subjektov. Prav ta okoliščina zahteva posebej strogo presojo sorazmernosti takšnega posega. Odsotnost proračunskega učinka tako ni dokaz, da izvajanje predlagane ureditve, ki ima vse elemente javne oziroma univerzalne storitve nima stroškov, temveč zgolj pomeni, da so ti stroški preneseni iz javnega proračuna na zasebni sektor.

Predlagani ukrep je problematičen tudi zato, ker se na ravni Evropske unije pravica do gotovine oziroma zagotavljanje finančne vključenosti praviloma ne razume kot pravica do brezplačnih plačilnih storitev. Predlagana ureditev tako presega standarde, ki izhajajo iz primerljivih evropskih ureditev, pri čemer predlagatelj ni izkazal razlogov, ki bi takšen odstop utemeljevali.

Poleg tega ukrep domače kreditne institucije postavlja v konkurenčno manj ugoden položaj v primerjavi s ponudniki finančnih storitev iz drugih držav članic ter različnimi digitalnimi oziroma nebančnimi ponudniki plačilnih storitev. Ti namreč ne bi bili nujno izpostavljeni enakim regulatornim bremenom, zaradi česar bi bili slovenski ponudniki storitev neupravičeno obremenjeni z dodatnimi stroški zagotavljanja brezplačnih storitev, nenazadnje tudi za potrošnike iz drugih držav Evropske unije. Takšna ureditev lahko vodi v izkrivljanje konkurenčnih razmer na trgu v Republiki Sloveniji in znotraj Evropske unije in zmanjšuje motivacijo za nadaljnje vlaganje v razvoj ter izboljševanje plačilnih storitev.

Upošteva je navedeno predlagana ureditev po mnenju bančnega sektorja predstavlja prekomeren poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave Republike Slovenije, v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave Republike Slovenije, 14. člena Ustave Republike Slovenije (enakost pred zakonom) in 2. člena Ustave Republike Slovenije (načela pravne države in sorazmernosti). Tudi če bi bilo mogoče zasledovati legitimen cilj večje finančne vključenosti oziroma dostopnosti plačilnih storitev, predlagatelj ni izkazal, da je izbrani ukrep nujen, primeren in sorazmeren v ožjem smislu. Zato predlagana ureditev po naši oceni ne prestopa ustavnopravnega testa sorazmernosti.

II. Prekomerna regulatorna obremenitev brez predhodne analize učinkov

Predlogu zakona ni bila priložena (nobena) analiza ekonomskih, operativnih in organizacijskih posledic za kreditne institucije. Ne gre spregledati, da ohranjanje dostopa do gotovine postaja dražje in manj učinkovito, ker uporaba gotovine (na željo uporabnikov bančnih storitev) upada, zato bi predlagatelj moral ločiti med legitimnim ciljem dostopnosti

in ekonomskim vprašanjem, kdo nosi stroške propadajoče oziroma manj uporabljane infrastrukture. Ker kot že večkrat omenjeno manjka ocena stroškov implementacije, vpliva na poslovne modele, konkurenčnost in dostopnost storitev, predlagatelj zakona ni mogel ustrezno oceniti sorazmernosti predlaganih ukrepov zagotavljanja dostopa do gotovine in brezplačnega ponujanja plačilnih storitev. Tak pristop nedvomno ni skladen z načelom sorazmernosti in načelom pravne države.

V nadaljevanju sprejema zakona bo tako moral predlagatelj pred določitvijo obveznosti najprej opredeliti merljive kriterije ustrezne dostopnosti do gotovine ter oceniti stroške njihovega doseganja kot tudi ugotoviti posledice brezplačnega zagotavljanja plačilnih storitev. Brez takšne analize namreč ne bo mogoče presojati sorazmernosti predlaganih bremen.

Bančni sektor zato pričakuje, da Banka Slovenije še pred sprejemom zakona bančnemu sektorju, tudi v okviru napovedanega sestanka z Ministrstvom za finance, predstavi ugotovitve analize trenutnega stanja, uporabljeno metodologijo, vhodne podatke in izračune glede pokritosti ter gostote bankomatov in poslovalnic, vključno z identifikacijo konkretnih območij, na katerih je po njeni oceni dostopnost nezadostna. Hkrati predlagamo, da se bankam pred sprejemom zakona predstavijo tudi osnutki ključnih podzakonskih aktov Banke Slovenije. Ker bodo prav ti akti podrobneje določali način merjenja in izvajanja zakonskih kriterijev, brez njihove predhodne vsebine ni mogoče celovito presoditi dejanskega obsega obveznosti, stroškovnih posledic in izvedljivosti predlagane ureditve.

Ustavno sporno je tudi dejstvo, da zakon izhaja iz predpostavke, da lahko banke ne glede na povpraševanje, stroške in ekonomsko vzdržnost zagotavljajo določeno infrastrukturo oziroma storitve. Kar zakon spregleda, je, da morajo banke pri svojem poslovanju upoštevati zahteve upravljanja tveganj, kapitalske zahteve ter načelo ekonomske vzdržnosti, ki pa bo (vsaj) z zagotavljanjem brezplačnih storitev porušeno.

III. Neenaka obravnava kreditnih institucij brez fizičnih poslovalnic

Predlog ustvarja razlikovanje med posameznimi vrstami kreditnih institucij glede na njihov poslovni model. Institucije, ki poslujejo pretežno digitalno ali nimajo razvejane fizične mreže, so lahko postavljene v ugodnejši položaj, saj so iz določenih infrastrukturnih rešitev povsem izvzete.

Ni jasno izkazano, da za takšno razlikovanje obstajajo objektivni in stvarno utemeljeni razlogi. Posledično menimo, da predlagane zakonske rešitve niso skladne z ustavnim načelom enakosti pred zakonom in ne zagotavljajo konkurenčne nevtralnosti regulatornega okvira.

Bančni sektor nadalje opozarja na tveganje, da bi morale banke z lastno infrastrukturo zagotavljati gotovinske storitve tudi komitentom subjektov, ki takšne infrastrukture nimajo. Predlagana ureditev s tem povzroči konkurenčno neravnotežje, saj bi tradicionalne banke

nosile stroške vzdrževanja gotovinske infrastrukture, medtem ko bi digitalni ponudniki lahko nastopali na istem trgu brez primerljivih obveznosti. Takšna ureditev povzroča neupravičen prenos stroškov med poslovnimi modeli.

Neobanke, ki na slovenskem trgu že predstavljajo pomemben delež ponudnikov računov, niso zavezane k zagotavljanju oziroma financiranju gotovinske infrastrukture, hkrati pa lahko njihovi komitenti koristijo brezplačne gotovinske storitve, ki jih morajo na lastne stroške zagotavljati domače kreditne institucije. Nesorazmerje izhaja iz 11. člena, po katerem morajo domače kreditne institucije brezplačne dvige zagotavljati tudi imetnikom kartic tujih bank, medtem ko je primerljiva obveznost neodvisnih ponudnikov bankomatov omejena na kartice slovenskih izdajateljev. Tudi ureditev brezplačnega paketa iz 15. člena ne zagotavlja dejanske enakosti, saj se neobanke pogosto uporabljajo kot sekundarne banke, na katere potrošniki ne prejemajo rednih prejemkov, zato jih ta obveznost praviloma ne doseže. Poleg tega neobanke ne bodo zavezane nuditi brezplačnega paketa že zato, ker zaradi odsotnosti »svojih« bankomatov in poslovalnic sploh ne morejo izpolnjevati 5. točke iz 16. člena, ki predvideva neomejene pogoje in dvige gotovine v poslovalnici in bankomatu kreditne institucije, pri kateri ima potrošnik odprt plačilni račun z brezplačnim paketom. Breme zagotavljanja brezplačnih paketov je torej zopet le na kreditnih institucijah, ki zagotavljajo gotovinsko infrastrukturo (bankomate in poslovalnice), čeprav je kreditojemalec določil, da se za namene V. poglavja tega zakona (ta ureja brezplačni paket plačilnih storitev) kot kreditna institucija upošteva tudi neobanka (definicija kreditne institucije v 2.členu). V tem primeru je torej takšna določba brez učinka, saj neobanka ne more opravljati storitve, ki naj bi jo brezplačni paket vseboval.

Kot podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju, alternativno, če zakonodajalec želi ohraniti izjemo za kreditne institucije, ki storitve v Republiki Sloveniji opravljajo izključno na daljavo in brez fizične gotovinske infrastrukture, bi moral zakon hkrati vzpostaviti jasen mehanizem njihovega finančnega prispevanja k stroškom zagotavljanja dostopa do gotovine.

Bančni sektor dodatno opozarja, da predlog zakona ustvarja neenak konkurenčni položaj med kreditnimi institucijami in neodvisnimi ponudniki bankomatov. Čeprav neodvisni ponudniki bankomatov (npr. Euronet) opravljajo enako dejavnost zagotavljanja dostopa do gotovine, se njihovi bankomati ne upoštevajo pri izpolnjevanju zakonsko določenih kriterijev geografske pokritosti in gostote bankomatov. Posledično se breme zagotavljanja zakonsko zahtevane infrastrukture prenaša izključno na kreditne institucije, medtem ko neodvisni ponudniki od prisotnosti na trgu in uporabe gotovine ustvarjajo prihodke brez primerljivih regulatornih obveznosti. Takšna ureditev izkrivlja konkurenčne pogoje na trgu ter kreditne institucije postavlja v neupravičeno manj ugoden položaj.

IV. Pomanjkanje pravne predvidljivosti

Ključni elementi izvajanja zakona (kot so primeroma kriteriji za gostoto gotovinskih točk za ponudnike blaga, kriteriji za imenovanje kreditne institucije, ipd.) so prepuščeni podzakonskim aktom, ki bodo sprejeti šele po uveljavitvi zakona ali kasnejši presoji regulatorja. Naslovniki zato v času sprejemanja zakona ne morejo zanesljivo oceniti njegovih posledic.

Nadalje so posamezne obveznosti opredeljene široko in brez vnaprej znane metodologije njihovega izvajanja, kar ustvarja pomembno regulatorno negotovost tako za kreditne institucije kot tudi za druge udeležence na trgu. Še posebej je nejasna ureditev financiranja infrastrukture za dostop do gotovine ter porazdelitve bremen med različnimi poslovnimi modeli ponudnikov finančnih storitev. Po mnenju bančnega sektorja bi moral zakonodajalec pred uvedbo tako obsežnih obveznosti najprej jasno opredeliti: obseg in vsebino pravice do gotovine, objektivne kriterije ustrezne dostopnosti, metodologijo ugotavljanja potreb prebivalstva, finančne posledice predlaganih ukrepov ter način pravične in sorazmerne porazdelitve stroškov med vse deležnike.

Prav tako opozarjamo na nekonsistentnost kriterijev in njihovo primerljivostjo znotraj EU (na primer značilnosti poseljenosti, stopnje urbanizacije, itd.), zlasti pa v enotnem denarnem območju Eura. Če gotovinska točka v sosednji evrski državi ustreza kriterijem dostopnosti, zakaj tam ni enakih meril (na primer: brezplačni dvig na bankomatu), če gre za enotno valuto in enotno denarno območje. Menimo, da je nedopustno, da vsaka članica ureja dostopnost do enotnega zakonitega plačilnega sredstva na svoj način. Zakonodajalec in regulator namreč v obrazložitvah navajata: *“Podrobneje, Banka Slovenije **na podlagi skupne evropske in lastne metodologije** analizira stanje dostopnosti gotovine za potrošnike in ponudnike blaga ali storitev v Republiki Sloveniji in glede na stanje dostopnosti gotovine tudi ustrezno ukrepa.”*

V. Varstvo zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude

Kršitve ustavno varovanih pravic do zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude so bile obravnavane že v prejšnjih točkah tega poglavja. Banka v zvezi s tem dodatno poudarja, da predlog zakona neposredno posega v organizacijo in upravljanje poslovne mreže kreditnih institucij, kar bi moralo ostati v njihovi poslovni in organizacijski avtonomiji. Tak poseg ni podprt z nobenimi analizami ali prepričljivimi podatki, ki bi dokazovali njegovo nujnost, zato po našem mnenju ni v razumnem ravnotežju s cilji, ki jih zakon zasleduje.

Predlog zakona posega v pravico do zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude (tudi), ker bankam nalaga obveznosti vzpostavljanja in vzdrževanja infrastrukture ter izvajanja storitev ne glede na njihovo ekonomsko upravičenost oziroma brez zagotovitve ustreznega kritja stroškov, povezanih z njihovim izvajanjem. Predlagatelj pri tem ni izkazal, da je takšen poseg nujen, primeren in sorazmeren glede na zasledovane cilje.

Obveznost zagotavljanja določene poslovne mreže oziroma posameznih storitev pomeni poseg v pravico bank, da samostojno odločajo o uporabi svojih sredstev, organizaciji poslovanja in upravljanju svojega premoženja. Predlog zakona ob tem spregleda, da zasebna lastnina ne pomeni zgolj pravice do posedovanja premoženja, temveč tudi pravico do njegovega gospodarnega, učinkovitega in ekonomsko racionalnega upravljanja ter uporabe. Če država z zakonom zasleduje socialne, regionalne ali druge javnopolitične cilje, mora zagotoviti ustrezno ravnovesje med javnim interesom in ustavno varovanimi pravicami zasebnih subjektov. Prav tako mora presoditi, ali je mogoče enake cilje doseči z milejšimi

in manj obremenjujočimi ukrepi. Predlagatelj takšne presoje ni opravil oziroma je ni ustrezno izkazal.

Predlog zakona zato po mnenju bančnega sektorja nesorazmerno posega v pravico do zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude, saj na banke prenaša breme zagotavljanja javnopolitičnih ciljev, ne da bi ustrezno upošteval njihove legitimne poslovne interese in pravico do samostojnega ter gospodarsko racionalnega upravljanja lastnega premoženja. Posledično predlagana ureditev ne vzpostavlja pravičnega ravnovesja med zasledovanim javnim interesom in ustavno varovanimi pravicami kreditnih institucij.

Predlagana ureditev, v kolikor bo sprejeta, zato lahko dolgoročno vpliva tudi na poslovne modele kreditnih institucij. Del kreditnih institucij lahko zaradi dodatnih fiksnih stroškov in regulatornih zahtev zmanjša fizično prisotnost, pospeši prehod na digitalne modele poslovanja ali omeji dejavnosti, povezane z zagotavljanjem gotovinske infrastrukture. Posledično bi se lahko breme zagotavljanja dostopa do gotovine in osnovnih bančnih storitev postopoma koncentriralo na manjše število institucij, predvsem na banke z največjo obstoječo fizično mrežo. To tveganje je še izrazitejše ob neenaki obravnavi ponudnikov brez fizične prisotnosti.

Takšen razvoj bi lahko povečal koncentracijo trga in sistemsko pomembnost največjih bank, zmanjšal konkurenčne pritiske ter dodatno poslabšal stroškovno učinkovitost institucij, ki bodo še naprej vzdrževale fizično infrastrukturo. Posredno bi lahko vplival tudi na njihovo investicijsko sposobnost, zmožnost financiranja slovenskega gospodarstva in odpornost bančnega sistema kot celote. Predlagatelj bi zato moral pred sprejemom zakona oceniti tudi njegove dolgoročne strukturne učinke ter zagotoviti takšno porazdelitev obveznosti in stroškov, ki ne bo spodbujala umika posameznih ponudnikov, povečevala koncentracije trga ali nesorazmerno obremenjevala omejenega števila kreditnih institucij.

Ob upoštevanju navedenega bančni sektor predlaga, da se predlog zakona v nadaljnjem zakonodajnem postopku ustrezno dopolni in spremeni tako, da bodo očitani posegi v z Ustavo Republike Slovenije zagotovljene pravice odpravljeni.

Glede na vse navedene pomisleke in argumente bančni sektor v nadaljevanju podaja podrobne pripombe ter predloge sprememb k posameznim določbam predloga zakona.

B. PRIPOMBE PO ČLENIH

2. člen (definicije)

Komentar k 2. točki 2. člena (definicija »center naselja«):

Skladno s predlogom, da se iz zakona briše geografski kriterij, odpade potreba po definiciji centra naselja.

Alternativno, če se zakonodajalec ne strinja z izbrisom prvega odstavka 8. in 9. člena poudarjamo, da trenutna opredelitev pojma »center naselja« ni dovolj določna in ne dosega namena 2. člena, ki naj bi z natančno terminologijo zagotavljal enotno razlago in preprečeval nejasnosti pri izvajanju zakona. Predlog namreč ne pojasni, kateri konkretni »digitalni kartografski informacijski sistem« se uporablja, kdo ga upravlja, po kakšni metodologiji določa reprezentativno

osrednjo lokacijo naselja in kateri podatek je v primeru različnih prikazov zavezujoč. Pojma »splošno dostopen« in »široko uporabljan« sta prav tako nedoločna in ne predstavljata pravno preverljivega kriterija.

To je posebej pomembno, ker določitev centra naselja neposredno vpliva na presojo izpolnjevanja geografskih kriterijev za bankomate in poslovalnice ter lahko posledično vpliva na obseg zakonskih obveznosti kreditnih institucij. Zato bi moral biti uporabljeni vir oziroma sistem določen vnaprej, objektivno in enotno za vse zavezance, sicer obstaja tveganje različne razlage in nepredvidljive uporabe določb o geografski pokritosti. Takšna nedoločnost je v nasprotju tudi z lastno obrazložitvijo predloga, po kateri je namen definicij prav preprečevanje nejasnosti pri uporabi zakona.

Predlog spremembe točke 9 (definicija »gotovinska točka za ponudnika blaga ali storitev«):

Predlagamo, da se točka 9 prvega odstavka 2. člena dopolni tako, da se glasi:

*»gotovinska točka za ponudnika blaga ali storitev« je naprava, bankomat ali poslovalnica (**kreditna institucija ali Pošta Slovenije**), ki ponudnikom blaga ali storitev omogoča dvig ali polog bankovcev ali kovancev, ki se glasijo na evro;«*

Obrazložitev

Predlagana dopolnitev je potrebna zaradi jasne in nedvoumne opredelitve subjektov, katerih poslovalnice se štejejo za gotovinske točke za ponudnike blaga ali storitev. Trenutno besedilo izrecno ne določa, ali so v ta pojem vključene tudi poslovalnice Pošte Slovenije, čeprav 6. člen določa, da gotovinske storitve zagotavljajo kreditne institucije in Pošta Slovenije. Predlagana dopolnitev zato odpravlja morebitno nejasnost ter zagotavlja vsebinsko usklajenost posameznih določb zakona.

Hkrati predlagamo črtanje besedne zveze »vseh apoenov«. Zahteva, da mora posamezna gotovinska točka omogočati dvig ali polog vseh apoenov bankovcev oziroma kovancev, je tehnično in operativno pretirana ter v praksi pri določenih napravah ni izvedljiva. Bankomati na primer praviloma omogočajo izplačevanje le omejenega števila apoenov. Za doseg namena zakona je bistveno, da gotovinska točka omogoča ustrezen dvig oziroma polog gotovine, ne pa da mora vsaka posamezna točka zagotavljati vse obstoječe apoene.

Predlog spremembe točke 6 (definicija »druga poslovalnica«):

Predlagamo, da se točka 6 prvega odstavka 2. člena dopolni tako, da se glasi: 6. *»druga poslovalnica« je poslovalnica kreditne institucije, ki je organizirana izven poslovnih prostorov kreditne institucije in na podlagi pogodbe s kreditno institucijo omogoča izvajanje osnovnih plačilnih storitev;«*

Predlagamo spremembe točke 10 (definicija »gotovinska točka za potrošnika«):

Predlagamo, da se točka 10 prvega odstavka 2. člena dopolni tako, da se glasi: 10. *»gotovinska točka za potrošnika« je: a) bankomat, b) poslovalnica kreditne institucije, ki omogoča izvajanje osnovnih plačilnih storitev, vključno z drugo poslovalnico, c) poštna poslovalnica, ki omogoča izvajanje osnovnih plačilnih, ali d) alternativna gotovinska točka iz prvega odstavka 10. člena tega zakona;«*

Obrazložitev:

Predlagamo, da se pri obeh točkah črta besedna zveza »osebna asistenca«. Namen zakona je mogoče doseči tudi brez zahteve po osebni asistenci v poslovalnicah. Temeljni cilj predloga zakona je zagotoviti dostopnost gotovine in finančno vključenost prebivalstva. Ta cilj je mogoče

učinkovito doseči tudi prek poslovalnic, v katerih so posamezne plačilne storitve uporabnikom na voljo s pomočjo ustreznih tehničnih rešitev in samopostrežnih naprav, ne da bi bilo za vsako storitev nujno zagotovljeno stalno neposredno sodelovanje bančnega uslužbenca. Za uporabnika je namreč bistveno, da lahko storitev dejansko opravi, ne pa način, na katerega mu je ta omogočena.

Zahteva po osebni asistenci zato predstavlja strožji ukrep, kot je potrebno za doseg zasledovanega cilja. Takšna ureditev bankam nalaga dodatne organizacijske in kadrovske obveznosti ter omejuje njihovo možnost prilagajanja poslovnih modelov tehnološkemu razvoju in spreminjajočim se potrebam uporabnikov. Hkrati predlagatelj ni izkazal, da samopostrežne rešitve ne zagotavljajo primerljive ravni dostopnosti ali da uporabniki zaradi njihove uporabe ne bi mogli učinkovito dostopati do gotovine.

Ker je mogoče cilj zakona doseči tudi z milejšim ukrepom, to je z zagotavljanjem dostopnosti storitev v poslovalnici ne glede na to, ali so te opravljene s pomočjo bančnega uslužbenca ali prek ustrezne samopostrežne infrastrukture, zahteva po osebni asistenci po mnenju banke ni nujna in zato ne prestane testa sorazmernosti. Zakon s tovrstno ureditvijo namreč neupravičeno privilegira en način izvajanja storitev (osebno svetovanje) pred drugim, čeprav oba enako učinkovito zagotavljata dostop do storitve.

Predlog spremembe točke 11 (definicija »kreditne institucije«):

Predlagamo, da se točka 11 prvega odstavka 2. člena dopolni tako, da se glasi:

»kreditna institucija« je institucija s sedežem v Republiki Sloveniji, kot je opredeljena v zakonu, ki ureja bančništvo, pri čemer se za namene tega zakona za kreditno institucijo šteje tudi podružnica kreditne institucije s sedežem v drugi državi članici EU ali tretji državi, ki opravlja bančne in finančne storitve v Republiki Sloveniji, v delu, ki se nanaša na njeno dejavnost na ozemlju Republike Slovenije, za namene III. in V. poglavja tega zakona pa tudi kreditna institucija, ki ponuja bančne in finančne storitve na podlagi upravičenosti do neposrednega opravljanja storitev v Republiki Sloveniji izključno na daljavo in v Republiki Sloveniji nima fizičnih poslovalnic, v delu, ki se nanaša na njeno dejavnost na ozemlju Republike Slovenije;

Obrazložitev

Predlagana dopolnitev se nanaša na razširitev že obstoječe opredelitve kreditne institucije tudi za namene III. poglavja zakona. Po trenutno predlagani ureditvi so kreditne institucije, ki bančne in finančne storitve v Republiki Sloveniji opravljajo na podlagi upravičenosti do neposrednega opravljanja storitev in izključno na daljavo, že zajete za namene V. poglavja zakona. Predlagamo, da se enaka ureditev določi tudi za III. poglavje, ki ureja dostopnost osnovnih plačilnih storitev in dostop do gotovine.

Razlog za predlagano dopolnitev je zagotavljanje primerljive regulatorne obravnave kreditnih institucij, ki opravljajo istovrstne storitve na slovenskem trgu, ne glede na način njihove prisotnosti v Republiki Sloveniji. Kreditne institucije, ki poslujejo izključno na daljavo in v Republiki Sloveniji nimajo fizičnih poslovalnic, neposredno konkurirajo kreditnim institucijam s sedežem oziroma fizično prisotnostjo v Republiki Sloveniji ter pridobivajo pomemben delež slovenskih komitentov. Po razpoložljivih podatkih FURS ima račun pri digitalni bančni platformi Revolut odprtih že več kot

180.000 slovenskih davčnih zavezancev, ki imajo skupaj odprtih skoraj 368.000 finančnih računov, kar kaže, da njihov vpliv na slovenski trg ni več zanemarljiv.⁶

Če te kreditne institucije ne bi bile zajete tudi v okviru III. poglavja, bi bile obveznosti, povezane z zagotavljanjem dostopnosti gotovine, naložene predvsem kreditnim institucijam s fizično prisotnostjo v Republiki Sloveniji. Te bi morale zagotavljati in financirati gotovinsko infrastrukturo, medtem ko bi kreditne institucije, ki storitve opravljajo izključno na daljavo, lahko na istem trgu opravljale primerljive storitve, ne da bi v primerljivem obsegu sodelovale pri zagotavljanju oziroma financiranju dostopa do gotovine. Hkrati bi njihovi komitenti lahko uporabljali infrastrukturo, katere stroške nosijo drugi ponudniki.

Če kreditna institucija zaradi svojega poslovnega modela sama ne zagotavlja fizične gotovinske infrastrukture, bi moral zakon predvideti alternativni mehanizem njenega prispevanja k stroškom te infrastrukture. Ena od možnosti je, da je storitev dviga oziroma pologa za komitenta še naprej brezplačna, strošek pa kreditni instituciji, ki storitev dejansko opravi, povrne kreditna institucija, pri kateri ima komitent odprt račun. Na ta način bi pri financiranju dostopa do gotovine sodelovali vsi ponudniki, ki opravljajo bančne storitve na slovenskem trgu, ne glede na njihov poslovni model oziroma način čezmejnega opravljanja storitev.

Glede na navedeno ocenjujemo, da je ustrezno, da se tudi za namene III. poglavja izhaja iz dejanske prisotnosti in opravljanja dejavnosti na slovenskem trgu, ne zgolj iz sedeža oziroma obstoja fizične poslovne mreže v Republiki Sloveniji. Kreditne institucije, ki slovenskim potrošnikom neposredno ponujajo bančne in finančne storitve, bi morale glede na svojo prisotnost na trgu ustrezno participirati pri zagotavljanju dostopa do gotovine, bodisi z zagotavljanjem gotovinskih točk bodisi s prispevkom k financiranju gotovinske infrastrukture.

Predlagana dopolnitev bi tako prispevala k enakopravnejši obravnavi primerljivih ponudnikov, enakomernejši porazdelitvi bremen, povezanih z zagotavljanjem dostopnosti gotovine, ter zmanjšanju tveganja, da bi bila posamezna skupina ponudnikov zaradi načina čezmejnega opravljanja storitev postavljena v ugodnejši konkurenčni položaj.

Pripomba na točko 15 (definicija »neodvisni ponudniki bankomatov«):

V trenutnem predlogu točka 15 prvega odstavka 2. člena glasi: »neodvisni ponudniki bankomatov« so ponudniki storitve dviga gotovine na bankomatih, kot je urejena v zakonu, ki ureja plačilne storitve, storitve izdajanja elektronskega denarja in plačilne sisteme, pri čemer pa predlagatelj povsem spregleda, da v zakonu, na katerega se sklicuje, definicija tega pojma ni podana. Predlagatelj zakona tako uvaja novo pravno kategorijo subjektov ("neodvisni ponudniki bankomatov"), ki je ZPlaSSIED ne pozna in zanjo ne določa posebnega regulativnega režima, hkrati pa ji ZDUPS neposredno nalaga obveznosti.

Pripomba na točko 26 (definicija »redni prejemki«):

Skladno s predlogom, da se iz zakona briše V. poglavje, odpade potreba po definiciji rednih prejemkov. V nadaljevanju podajamo alternativni predlog, če se zakonodajalec ne strinja z brisanjem.

V veljavnem besedilu predloga je v 26. točki prvega odstavka 2. člena določeno, da so »redni prejemki« dohodki, kot so opredeljeni v zakonu, ki ureja dohodnino, ki se izplačujejo najmanj enkrat mesečno in imajo naravo periodičnega prejemka. Takšna opredelitev je po našem mnenju preširoka in ne zagotavlja zadostne pravne jasnosti za izvajanje določb V. poglavja zakona.

⁶ Vir: <https://www.delo.si/gospodarstvo/novice/slovenci-mnozicno-odpiramo-racune-pri-neobankah>

Zakon o dohodnini med dohodke uvršča zelo širok nabor prejemkov, med drugim dohodek iz zaposlitve, dohodek iz dejavnosti, dohodek iz osnovne kmetijske in gozdarske dejavnosti, dohodek iz oddajanja premoženja v najem, dohodek iz kapitala in druge dohodke. Posledično bi lahko kot redni prejemki šteli tudi občasni ali zelo nizki periodični prejemki, ki po svoji naravi niso primerljivi s prejemki, zaradi katerih želi zakonodajalec posameznikom zagotoviti posebno varstvo oziroma ugodnosti. Takšna ureditev bi v praksi povzročala številne nejasnosti in operativne težave pri izvajanju zakona, saj bi morale banke presojati tudi prejemke zanemarljive vrednosti, ki se sicer izplačujejo periodično, vendar nimajo bistvenega vpliva na finančni položaj posameznika. Težko je namreč utemeljiti, da bi se za redni prejemek štela na primer mesečna najemnina v višini 10 EUR ali drug podoben prejemek minimalne vrednosti. Zato predlagamo, da se definicija rednih prejemkov natančneje omeji:

- bodisi tako, da se kot redni prejemki upoštevajo le prejemki iz zaposlitve oziroma drugi prejemki, ki predstavljajo glavni vir dohodka posameznika;
- bodisi tako, da se poleg periodičnosti določi tudi minimalni zneskovni prag (na primer 500 EUR mesečno).

Takšna rešitev bi bila bistveno jasnejša, pravno predvidljivejša in lažje izvedljiva v praksi, hkrati pa bi preprečila, da bi se med redne prejemke uvrščali tudi prejemki zanemarljive vrednosti, ki očitno ne ustrezajo namenu zakonske ureditve.

4. člen (izjeme od obveznega sprejemanja plačil v gotovini)

Predlog črtanja drugega odstavka 4. člena oziroma alternativne dopolnitve:

Predlagamo, da se drugi odstavek 4. člena črta.

Alternativno predlagamo, da se drugi odstavek 4. člena dopolni tako, da se glasi:

»(2) V primeru spora glede utemeljenosti izjeme iz 1., 2. in 3. točke prejšnjega odstavka je dokazno breme na ponudniku blaga ali storitev. Tržni inšpektorat pri presoji upošteva konkretne okoliščine posameznega primera in dejansko stanje v trenutku transakcije.«

Obrazložitev:

Čeprav je dokazno breme kot procesni pojem načeloma predmet procesne zakonodaje in ne materialnega zakona, banke razumemo namen zakonodajalca. Kljub temu opozarjamo, da predlagano besedilo postavlja ponudnika blaga ali storitev v izredno neugoden položaj pri izjemah, ki po svoji naravi niso enostavno dokazljive v trenutku transakcije (npr. nesorazmernost bankovca, pomanjkanje drobiža). Predlagamo, da zakon izrecno napoti na upoštevanje dejanskih okoliščin pri presoji, kar bo zagotovilo sorazmerno in pravično izvajanje te določbe.

6. člen (zagotavljanje gotovinskih točk za potrošnike)

Predlagamo spremembo 6. člena (definicija »zagotavljanje gotovinske točke za potrošnike«), tako da se glasi:

(1) Mreža gotovinskih točk za potrošnike zagotavlja zadosten in učinkovit dostop do osnovnih plačilnih storitev na celotnem območju Republike Slovenije v skladu s kriteriji iz tega zakona.

(2) Mreža gotovinskih točk za potrošnike vsaj 91 odstotkom prebivalcev Republike Slovenije omogoča dostop do gotovine v razdalji največ 5 kilometrov po cesti od središča naseljenih kvadratnih mrež velikosti 1 kvadratni kilometer (ustrezna geografska pokritost vseh gotovinskih točk).

(3) Mrežo gotovinskih točk za potrošnike zagotavljajo kreditne institucije in Pošta Slovenije. Alternativne gotovinske točke iz prvega odstavka 10. člena tega zakona se v mrežo gotovinskih točk za potrošnike upoštevajo v obsegu in pod pogoji, kot jih določa ta zakon.

(4) Obveznost iz prejšnjega odstavka ~~ne velja~~ **velja tudi** za kreditne institucije, ki na območju Republike Slovenije ponujajo svoje storitve izključno na daljavo, vključno s spletnim nudenjem storitev, brez bankomatov ali fizičnih poslovalnic.

(5) Podrobnejšo metodologijo za določanje ustrezne geografske pokritosti gotovinskih točk določi Banka Slovenije v soglasju z ministrstvom, pristojnim za finance, s podzakonskim aktom.

Obrazložitev:

Trenutni drugi odstavek 6. člena predloga ZDUPS predvideva, da ima vsaj 95% prebivalcev dostop do gotovine znotraj 5 kilometrov po cesti od središča naseljenih kvadratnih mrež velikosti 1 kvadratni kilometer. Predlagamo, da se zahtevana geografska pokritost mreže gotovinskih točk ohrani na ravni najmanj 91% prebivalcev Republike Slovenije. Predlagatelj namreč v obrazložitvi zakona ugotavlja, da je trenutna dostopnost gotovine dobra in da obstoječa mreža gotovinskih točk prebivalcem zagotavlja ustrezen dostop do gotovine. Ob tako visoki stopnji pokritosti ni izkazana potreba po njenem dodatnem povečanju na 95%, saj bi takšna zahteva povzročila nesorazmerne dodatne stroške za izvajalce, pri tem pa bi prinesla le omejen dodaten učinek na dostopnost gotovine. Menimo, da geografska pokritost najmanj 91 % prebivalcev že danes zagotavlja široko, učinkovito in ustrezno dostopnost gotovine za veliko večino prebivalcev Republike Slovenije ter ustrezno sledi ciljem zakona.

Predlagamo, da se četrti odstavek 6. člena spremeni tako, **da obveznost zagotavljanja dostopa do gotovine velja tudi za digitalne banke (t. i. neobanke) oziroma da se vzpostavi ustrezen mehanizem njihovega finančnega sodelovanja pri zagotavljanju potrebne infrastrukture za gotovinsko poslovanje**. Sedanja ureditev lahko v povezavi z 9. in 11. členom vodi do rezultata, da bi morale kreditne institucije z lastno infrastrukturo zagotavljati gotovinske storitve tudi komitentom subjektov (npr. digitalnih bank), ki takšne infrastrukture sami nimajo ali jo izvajajo izključno na daljavo. Banke menimo, da tak sistem ne bi bil ne pravičen ne vzdržen.

To je posebej problematično z vidika digitalnih bank, ki na slovenskem trgu že danes aktivno poslujejo, pridobivajo pomemben delež komitentov in svoj poslovni model gradijo prav na odsotnosti stroškov fizične infrastrukture. Predlog zakona te subjekte izvzema iz obveznosti zagotavljanja gotovinske infrastrukture po III. poglavju, hkrati pa lahko privede do položaja, ko bi morale tradicionalne banke na lastne stroške zagotavljati dostop do gotovine tudi njihovim komitentom. S tem bi slovenske banke dejansko subvencionirale poslovni model svojih digitalnih konkurentov. Trenutni predlog zakona namreč omogoča, da digitalne banke svojim komitentom zagotavljajo dostop do gotovinskih storitev prek infrastrukture bank s fizično prisotnostjo, ne da bi pri tem sodelovale pri stroških vzpostavitve, vzdrževanja in razvoja takšne infrastrukture. Posledično celotno finančno in operativno breme zagotavljanja dostopnosti gotovine nosijo banke, ki ohranjajo poslovalnice, bankomate in druge gotovinske točke, medtem ko imajo digitalne banke od takšne infrastrukture korist brez primerljivega prispevka k njenemu financiranju.

Takšna ureditev ustvarja očitno neravnotežje med ponudniki bančnih storitev na istem trgu, saj ene subjekte razbremeni infrastrukturnih obveznosti, drugim pa nalaga ne le lastno infrastrukturo, temveč tudi stroške servisiranja uporabnikov subjektov, ki k tej infrastrukturi ničesar ne prispevajo. To izkrivlja konkurenčne pogoje, slovenske banke postavlja v manj ugoden položaj in odpira resne pomisleke z vidika enake obravnave primerljivih ponudnikov bančnih storitev.

Takšna ureditev po mnenju banke ustvarja neupravičeno neenakost med ponudniki bančnih storitev ter nesorazmerno obremenjuje banke z razvito fizično mrežo. Če zakonodajalec ocenjuje,

da digitalnih bank ni mogoče zavezati k spremembi njihovega poslovnega modela, predlagamo vzpostavitev posebnega prispevka oziroma kompenzacijskega mehanizma, na podlagi katerega bi banke z omejeno oziroma brez fizične prisotnosti sorazmerno sodelovale pri financiranju infrastrukture, ki omogoča uresničevanje ciljev zakona.

Predlagana dopolnitev zato jasno razmejuje obseg obveznosti in preprečuje, da bi breme zagotavljanja dostopa do gotovine za komitente digitalnih bank nosile druge kreditne institucije. Dodatno poudarjamo, da predlagana rešitev ne zadeva zgolj digitalnih bank oziroma neobank, temveč vse kreditne institucije, ki na slovenskem trgu pridobivajo komitente, ne da bi hkrati investirale v lastno mrežo poslovalnic oziroma bankomatov v Republiki Sloveniji. Po našem mnenju komitenti takšnih institucij ne bi smeli biti upravičeni do brezplačnega dostopa do gotovinske infrastrukture, ki jo financirajo druge banke. Enako izhodišče bi moralo veljati za komitente bank iz drugih držav članic, npr. hrvaških ali avstrijskih bank, ki v Sloveniji nimajo lastne fizične prisotnosti. Takšna rešitev bi bila tudi bolj skladna z običajno čezmejno prakso, kjer komitent ob uporabi tuje gotovinske infrastrukture praviloma ne more pričakovati, da bo storitev zanj brezplačna. Če zakonodajalec želi zagotoviti brezplačnost tudi za te uporabnike, mora strošek storitve nositi oziroma povrniti njihova matična kreditna institucija, ne pa banka, ki je infrastrukturo vzpostavila in jo vzdržuje.

S tem bi se zagotovila pravičnejša porazdelitev stroškov med vse ponudnike bančnih storitev, preprečilo prevalitev bremena izključno na banke s fizično infrastrukturo ter vzpostavili enaki konkurenčni pogoji na trgu. Zagotavljanje dostopa do gotovine je namreč javni interes, zato stroški njegovega zagotavljanja ne bi smeli bremeniti zgolj dela bančnega sektorja, temveč bi morali biti porazdeljeni med vse subjekte, ki od takšne infrastrukture neposredno ali posredno koristijo.

Predlagamo, da se peti odstavek 6. člena črta ali ustrezno spremeni tako, da bo metodologija za določanje ustrezne geografske pokritosti gotovinskih točk urejena že v samem zakonu. V nasprotnem primeru bo eden izmed ključnih elementov zakona prepuščen podzakonskim aktom, ki bodo sprejeti šele po uveljavitvi zakona, ali kasnejši presoji regulatorja. Posledično banke v času sprejemanja zakona ne morejo zanesljivo oceniti njegovih posledic.

7. člen (zagotavljanje gotovinskih točk za ponudnika blaga ali storitev)

Pripombe na 7. člen: Predlagamo, da se črta ali ustrezno prilagodi tretji odstavek 7. člena, saj veljajo enaki pomisleki kot pri petem odstavku 6. člena.

8. člen (mreža in lastnosti bankomatov za potrošnike)

Predlagamo, da se prvi odstavek 8. člena črta. Obstoječi odstavki se preštevilčijo.

Obrazložitev:

Predlagamo črtanje kriterija obvezne geografske razporejenosti bankomatov iz prvega odstavka 8. člena. Po naši oceni za doseg cilja zakona ni potrebno, da se poleg ohranjanja zadostnega skupnega obsega mreže z zakonom vnaprej predpiše tudi, na katerih lokacijah oziroma v kakšni oddaljenosti mora biti posamezen bankomat. Takšen statičen geografski kriterij ne upošteva dejanskih vzorcev uporabe gotovine, dnevnih migracij prebivalstva, razlik med urbani in ruralnimi območji, obiskanosti posameznih lokacij ter obstoja drugih načinov dostopa do gotovine. Posledično lahko zahteva postavitve oziroma ohranjanje bankomata na lokaciji z zelo majhnim dejanskim povpraševanjem, ne da bi to sorazmerno izboljšalo dostopnost gotovine.

Poleg tega iz predloga ni razvidno, da bi bila pred določitvijo takšnega geografskega kriterija opravljena in z bančnim sektorjem predstavljena analiza konkretnih območij, na katerih je sedanja

pokritost dejansko nezadostna. Če so težave z dostopnostjo omejene le na posamezna območja, splošna zakonska zahteva glede geografske razporeditve celotne mreže ni sorazmeren odgovor. Ustrezneje je najprej identificirati konkretne vrzeli v dostopnosti in jih odpravljati ciljno, namesto da se vsem kreditnim institucijam nalaga abstrakten in enoten lokacijski kriterij.

Črtanje prvega odstavka zato **ne pomeni opustitve cilja zagotavljanja dostopnosti gotovine**. Ta cilj se lahko učinkoviteje in z manjšimi negativnimi posledicami doseže z ohranitvijo obstoječega skupnega obsega mreže bankomatov, ob hkratni ohranitvi minimalnega kriterija gostote bankomatov kot zakonske varovalke ter z omogočanjem prožnejšega dopolnjevanja mreže z alternativnimi gotovinskimi točkami. Takšna ureditev preprečuje nadaljnje zmanjševanje gotovinske infrastrukture, hkrati pa omogoča, da se posamezne lokacijske vrzeli rešujejo glede na dejanske potrebe in ne na podlagi vnaprej določenega univerzalnega geografskega kriterija.

Tak pristop je tudi bližje avstrijskemu modelu, kjer je izhodišče ohranitev obstoječe mreže, konkretne vrzeli v dostopnosti pa se odpravljajo ciljno. Menimo, da je glede na že vzpostavljeno mrežo bankomatov v Sloveniji takšen pristop primernejši od zakonskega predpisovanja njihove geografske razporeditve, saj hkrati varuje interes potrošnikov in preprečuje ekonomsko neupravičeno širitev oziroma prerazporejanje infrastrukture zgolj zaradi formalnega izpolnjevanja geografskega kriterija.

Predlagamo, da se drugi odstavek (ki je po novem postal prvi) 8. člena spremeni tako, da se glasi:

»(1) Mreža bankomatov za potrošnike zagotavlja ustrezno gostoto bankomatov tako, da obsega najmanj 60 bankomatov na 100.000 prebivalcev na ravni celotne Republike Slovenije. Pri zagotavljanju mreže bankomatov se izhaja iz obstoječega skupnega obsega mreže bankomatov v Republiki Sloveniji. Morebitne ugotovljene vrzeli v dostopnosti do gotovine se praviloma odpravljajo s prerazporeditvijo obstoječe mreže oziroma z drugimi oblikami zagotavljanja dostopa do gotovine v skladu s tem zakonom in ne s povečevanjem skupnega števila bankomatov.«

Obrazložitev

Predlagamo ohranitev kriterija najmanj 60 bankomatov na 100.000 prebivalcev kot minimalne sistemske varovalke, ki preprečuje bistveno zmanjševanje obsega bankomatske mreže v Republiki Sloveniji. Navedeni kriterij pa ne bi smel predstavljati podlage za avtomatično širitev obstoječe mreže oziroma za nalaganje obveznosti postavljanja dodatnih bankomatov. Izhodišče nove ureditve mora biti ohranitev današnjega skupnega obsega bankomatske infrastrukture, ob možnosti njenega prilagajanja in prerazporejanja glede na dejanske potrebe uporabnikov.

Takšno izhodišče je utemeljeno tudi z dejanskim stanjem. Iz podatkov, ki jih navaja sam predlagatelj, izhaja, da je bilo konec leta 2025 v Sloveniji 1.304 bankomatov oziroma 61,1 bankomata na 100.000 prebivalcev, kar pomeni, da obstoječa mreža že dosega predlagani zakonski kriterij. Namen določbe zato ne bi smel biti povečanje skupnega števila bankomatov, temveč predvsem zagotovitev, da se obstoječa raven dostopnosti dolgoročno ne zmanjšuje.

Če Banka Slovenije na podlagi svoje metodologije ugotovi posamezna območja z nezadostnim dostopom do gotovine, je treba takšne vrzeli reševati ciljno in sorazmerno, predvsem s prerazporeditvijo obstoječih bankomatov ter z uporabo alternativnih gotovinskih točk in drugih načinov zagotavljanja dostopa do gotovine. Na ta način se prepreči, da bi odpravljanje omejenega števila lokalnih vrzeli povzročilo splošno obveznost povečevanja bankomatske mreže na ravni celotne države.

Dodatno je treba upoštevati tudi morebitno konsolidacijo bančnega sistema oziroma združitve in prevzeme kreditnih institucij. Pri takšnih transakcijah lahko pride do podvajanja bankomatov na istih oziroma neposredno primerljivih lokacijah, zato ohranjanje nespremenjenega skupnega števila bankomatov ni vedno ekonomsko ali operativno smiselno. Predlagamo, da se v takšnih

primerih omogoči zmanjšanje skupnega števila bankomatov, če se kljub temu ohrani ustrezna (geografska) dostopnost do gotovine za potrošnike.

Predlagana rešitev je povezana tudi s predlaganimi spremembami 8. in 10. člena glede alternativnih gotovinskih točk. Če se odpravi omejitev, po kateri lahko te nadomestijo največ tri odstotke zahtevane gostote bankomatov, ter se njihova vzpostavitev administrativno poenostavi, lahko predstavljajo dejansko dopolnilo obstoječi mreži predvsem na območjih, kjer postavitve dodatnega bankomata glede na obseg uporabe ni smiselna. S tem se ohranja današnji obseg klasične bankomatske infrastrukture, hkrati pa se omogoča bolj prilagodljivo in stroškovno učinkovito odpravljanje konkretnih vrzeli v dostopnosti.

Takšna ureditev zato vzpostavlja ustrezno ravnotežje: zakonski minimum 60 bankomatov na 100.000 prebivalcev predstavlja varovalko pred zmanjševanjem mreže, ohranitev obstoječega skupnega obsega mreže zagotavlja dolgoročno stabilnost dostopa do gotovine, konkretne lokalne potrebe pa se rešujejo s prerazporeditvijo oziroma alternativnimi rešitvami, ne z v naprej predpisanimi geografskimi kriteriji.

Dodatno predlagamo črtanje besedne zveze »kreditnih institucij«, saj za doseganje namena določbe ni bistveno, kdo je formalni lastnik ali upravljavec bankomata, temveč da je ta potrošnikom dejansko dostopen. Sedanja formulacija lahko ustvarja dvom, ali se v kvoto vštevajo tudi bankomati, ki jih upravlja skupna ali druga tretja družba oziroma neodvisni ponudnik, čeprav obrazložitev predloga izrecno dopušča njihovo upoštevanje. Primerjalnopravno tak model že poznata Nizozemska prek družbe Geldmaat in Avstrija prek družbe PSA Payment Services Austria.

Predlog spremembe in dopolnitve tretjega in četrtega (ki sta po novem postala drugi in tretji) odstavka 8. člena:

Predlagamo, da se četrti (ki je po novem postal tretji) odstavek 8. člena dopolni z novimi točkami 3 do 6, tako da se glasi:

» (3) *Ne glede na prejšnji odstavek neprekinjeno delovanje bankomata kreditne institucije ni obvezno:*

- 1. zunaj poslovnega časa poslovalnice ali drugega zaprtega prostora, če je bankomat nameščen v prostoru z omejenim poslovnim časom;*
- 2. med 23.00 in 6.00, če je nedelovanje potrebno zaradi varnostnih tveganj;*
- 3. ob sobotah, nedeljah in dela prostih dnevih, kadar zaradi objektivnih okoliščin ni mogoče zagotoviti redne oskrbe bankomata z gotovino;*
- 4. v času načrtovanih prenov, nadgradenj ali drugih tehničnih posegov na bankomatu oziroma njegovi lokaciji;*
- 5. v času oskrbovanja bankomata z gotovino in izvajanja servisnih posegov;*
- 6. v primeru višje sile, kaznivih dejanj ali drugih dogodkov in motenj v infrastrukturi ali storitvah tretjih oseb, na katere kreditna institucija nima vpliva.«*

Obrazložitev

Predlagani tretji odstavek 8. člena ni dovolj določen, saj ne opredeljuje metodologije izračuna operativnosti bankomatov niti ne določa, kateri dejavniki se upoštevajo pri ugotavljanju doseganja zahtevanega 95-odstotnega praga. Iz besedila ni razvidno, ali se operativnost presoja glede na čas delovanja bankomata, razpoložljivost posameznih storitev (npr. dvig gotovine, polog gotovine), razpoložljivost vseh apoenov ali po katerem drugem kriteriju. Prav tako ni jasno, kako se pri izračunu upoštevajo okoliščine, na katere banka nima vpliva, kot so izpadi električne energije, motnje ali izpadi telekomunikacijskih povezav, napake pri telekomunikacijskih operaterjih

ali distributerjih električne energije, zaprtje objekta, v katerem se nahaja bankomat, ter drugi zunanji dejavniki.

Zahteva, da mora bankomat "delovati neprekinjeno", je v sedanjih okoliščinah preveč toga in ni dovolj jasno opredeljeno, kako se bo takšna operativnost merila. Za potrebe pravne varnosti je primerneje, da zakon uporablja merljiv standard povprečne operativnosti mreže bankomatov. Vsak bankomat v praksi periodično ne deluje (servisiranje, oskrba, tehnične napake). Relevantni kazalnik je operativnost mreže kot celote, ne posameznega bankomata.

Banka meni, da obveznosti zagotavljanja operativnosti bankomatov ni dopustno vezati tudi na okoliščine, ki so zunaj sfere nadzora in odgovornosti kreditne institucije. Takšna ureditev bi bila v nasprotju z načelom sorazmernosti, saj bi bankam nalagala odgovornost za dogodke in ravnanja tretjih oseb, na katere objektivno ne morejo vplivati.

Poleg navedenega je predlagani prag 95-odstotne operativnosti pretirano ambiciozen in ni ustrezno utemeljen. Za njegovo doseganje bi morale banke zagotoviti dodatne tehnične in organizacijske ukrepe, ki presegajo običajne standarde poslovanja in povzročajo znatne dodatne stroške. Takšni stroški bi nastajali tudi v primerih, ko razlog za nedelovanje bankomata ni tehnična okvara ali opustitev banke, temveč izključno ravnanje oziroma napaka tretjih oseb.

Glede na navedeno predlagamo, da se določba dopolni z jasno metodologijo izračuna operativnosti bankomatov in natančno opredelitvijo okoliščin, ki se pri izračunu ne upoštevajo. Hkrati predlagamo znižanje zahtevanega praga operativnosti, saj predlagatelj ni izkazal, da je raven 95 % nujna za doseganje ciljev zakona, niti ni ocenil stroškovnih in operativnih posledic takšne zahteve za kreditne institucije.

Predlagane izjeme v petem odstavku so operativno nujne – banke ob vikendih in praznikih praviloma ne zagotavljajo redne oskrbe bankomatov z gotovino, kar pomeni, da bi brez ustrezne izjeme vsak izprazen bankomat ali bankomat na katerem se pojavi tehnična napaka ob koncu tedna pomenil potencialni prekršek. Enako velja za izpade, ki so posledica višje sile, med katere sodijo recimo naravne nesreče, izpadi električne energije, pomanjkanje goriva, kriminalna dejanja, ipd. Hkrati ocenjujemo, da je nujna tudi izjema zaradi dogodkov, na katere banke nimajo vpliva. Kot takšne primeroma vidimo izpade delovanja bankomatov zaradi sistemov in storitev, ki so soudeleženi v delovanju bankomatov (npr. procesni centri za kartično procesiranje), ki s tem zakonom niso zavezani. Bankomati brez delujočih procesnih centrov za kartično procesiranje ter brez razpoložljivosti ključnih elementov kritične infrastrukture svoje funkcije ne morejo opravljati. Predlog namreč ne naslavlja celotne operativne verige, ki je potrebna za dejanski in nemoten dostop do gotovine.

Procesni centri za kartično procesiranje, oskrba z električno energijo, elektronske komunikacije, cestna infrastruktura ter razpoložljivost goriva oziroma energentov za prevoz gotovine so v praksi neločljivo povezani elementi ene storitve, katerih motnje lahko povzročijo sistemske posledice. Odpoved katerega koli od teh sistemskih elementov lahko predstavlja enotno točko odpovedi (»single point of failure«) ali povzroči bistveno degradacijo delovanja storitve, kar neposredno ogroža neprekinjeno izvajanje storitev dostopa do gotovine.

Ti elementi so v večini opredeljeni kot kritična infrastruktura, vendar je potrebno jasno in nedvoumno izraziti tudi njihovo neposredno povezanost z obveznostmi kreditnih institucij, procesnih centrov za kartično procesiranje ter drugih deležnikov, ki sodelujejo pri zagotavljanju dostopa do gotovine. Zagotavljanje neprekinjenega delovanja bankomatov in oskrbe z gotovino namreč ni mogoče brez sistematičnega upravljanja odvisnosti od kritične infrastrukture, ki jih zagotavljajo drugi subjekti in na katere banke nimajo vpliva, zato morajo biti te odvisnosti opredeljene kot izjema od zagotavljanja operativnosti bankomatov.

Glede zagotavljanja neprekinjenosti poslovanja poudarjamo, da morajo banke tudi sicer, neodvisno od predloga tega zakona, imeti sprejete krizne načrte ter načrte neprekinjenega

poslovanja. Podobno velja tudi za drugo kritično infrastrukturo, skladno z Zakonom o kritični infrastrukturi (ZKI-1).

Predlagamo, da se peti (ki je po novem postal četrti) odstavek 8. člena spremeni, tako da se glasi:

»(4) Mrežo bankomatov za potrošnike zagotavljajo kreditne institucije in neodvisni ponudniki bankomatov. Ob ohranitvi minimalne gostote bankomatov iz prvega odstavka tega člena se lahko dostop do gotovine zagotavlja tudi z alternativnimi gotovinskimi točkami iz prvega odstavka 10. člena tega zakona, pri čemer delež alternativnih gotovinskih točk ni omejen.«

Obrazložitev

Predlagamo črtanje sedanje omejitve, po kateri lahko alternativne gotovinske točke nadomestijo največ tri odstotke zahtevane gostote bankomatov. Trenutni predlog takšno omejitev določa, ne da bi bilo iz besedila oziroma obrazložitve razvidno, zakaj je prav 3 % ustrezna meja. Če alternativna gotovinska točka dejansko in zanesljivo zagotavlja dostop do gotovine, bi morala biti možnost njenega upoštevanja odvisna predvsem od dejanske kakovosti in razpoložljivosti storitve, ne od vneprej določenega nizkega odstotkovnega limita.

Predlagana ureditev iz trenutnega petega odstavka 8. člena odpira številna praktična in izvedbena vprašanja, na katera besedilo zakona ne daje odgovora. Ni jasno, kdo in na kakšen način spremlja izpolnjevanje zahteve, da se največ tri odstotke zahtev glede ustrezne gostote bankomatov lahko zagotavlja z alternativnimi gotovinskimi točkami, niti kako posamezna kreditna institucija pridobi podatke o alternativnih gotovinskih točkah, ki jih zagotavljajo druge kreditne institucije.

Prav tako ni jasno, kako se zagotavlja trajna izpolnitev zakonskih zahtev v primerih, ko pride do sprememb v mreži alternativnih gotovinskih točk. Na primer, če se na posameznem območju odstrani bankomat, alternativna gotovinska točka pa naknadno preneha delovati zaradi odpovedi pogodbenega razmerja med trgovcem in kreditno institucijo, lahko na tem območju nastane vrzel v zagotavljanju dostopa do gotovine. Predlog zakona ne določa, kako se v takšnih primerih ugotavlja odgovornost za ponovno vzpostavitev zahtevane dostopnosti niti po kakšnih kriterijih Banka Slovenije določi kreditno institucijo, ki mora zagotoviti nadomestno gotovinsko točko oziroma bankomat.

Predlagamo, da se šesti (ki je po novem postal peti) odstavek 8. člena spremeni, tako da se glasi:

»(5) Banka Slovenije v soglasju z ministrstvom, pristojnim za finance, s podzakonskim aktom podrobneje opredeli kriterije za presojo operativnosti bankomatov kreditnih institucij, varnostnih tveganj in upoštevanja alternativnih gotovinskih točk.«

Obrazložitev

Predlagana določba šestega odstavka 8. člena odpira več vprašanj glede pristojnosti, vsebine in izvajanja predvidenega podzakonskega akta. Iz besedila zakona ni razvidno, na podlagi katerih strokovnih podlag naj bi Banka Slovenije in ministrstvo, pristojno za finance, določala tehnične kriterije operativnosti bankomatov, varnostna tveganja ter pravila glede alternativnih gotovinskih točk. Gre za izrazito tehnična in operativna vprašanja, pri katerih bi bilo treba zagotoviti sodelovanje ustreznih strokovnih deležnikov, ki razpolagajo z izkušnjami pri upravljanju in vzdrževanju bankomatske infrastrukture. Predlagamo, da se podzakonski akt pripravi v tesnem posvetovanju z bančnim sektorjem oziroma ZBS. Podrobna pravila glede merjenja operativnosti, izjem ter upoštevanja alternativnih gotovinskih točk imajo neposredne tehnične, organizacijske in finančne posledice za kreditne institucije, zato je vključitev subjektov, ki bodo te zahteve izvajali v praksi, nujna za oblikovanje izvedljive in sorazmerne ureditve.

Prav tako ni jasno, ali so predvideni kriteriji že oblikovani oziroma kje so dostopne strokovne podlage, na katerih bodo temeljili. Predlog zakona ne določa, kdo bo preverjal izpolnjevanje teh kriterijev, na kakšen način se bo izvajal nadzor ter kakšne bodo posledice oziroma sankcije v primeru njihovega neizpolnjevanja. Tako pomembna vprašanja bi morala biti jasneje opredeljena že na ravni zakona, saj zgolj napotitev na prihodnji podzakonski akt ne zagotavlja zadostne pravne predvidljivosti.

Iz šestega odstavka predlagamo črtanje besedila »minimalno operativnost posameznega bankomata«, saj predstavlja podvajanje oziroma odstopanje od ureditve iz tretjega odstavka istega člena. Ta namreč že določa, da mora biti operativnost mreže bankomatov kreditne institucije v posameznem koledarskem letu v povprečju najmanj 95-odstotna. Določanje dodatnega kriterija operativnosti na ravni posameznega bankomata ni potrebno, saj zakon že ureja operativnost na ravni celotne mreže. Poleg tega bi bila zahteva po doseganju minimalne operativnosti na ravni posameznega bankomata bistveno strožja in v praksi težje izvedljiva od zahteve glede operativnosti celotne mreže. Delovanje posameznega bankomata je namreč odvisno tudi od številnih zunanjih okoliščin, na katere kreditna institucija nima neposrednega vpliva, kot so izpadi električne energije, telekomunikacijskih povezav, motnje pri delovanju ponudnikov zunanjih storitev ali omejitve dostopa do lokacije bankomata. Zato menimo, da je spremljanje operativnosti na ravni celotne mreže ustreznejši, sorazmernejši in operativno izvedljivejši kriterij.

9. člen (mreža in lastnosti poslovalnic za potrošnike)

Predlagamo, da se prvi odstavek 9. člena črta. Obstoječi odstavki se preštevilčijo.

Obrazložitev

Iz razlogov, navedenih že v obrazložitvi k predlaganemu črtanju prvega odstavka 8. člena, predlagamo enak pristop tudi pri mreži poslovalnic. Vnaprej določen geografski kriterij, po katerem mora biti v vsakem naselju z več kot 3.000 prebivalci poslovalnica kreditne institucije ali poštna poslovalnica v oddaljenosti največ 5 km, ni primeren instrument za presojo dejanske dostopnosti bančnih storitev. Dostopnosti ni mogoče ustrezno presojati zgolj glede na število prebivalcev in oddaljenost od centra naselja, ne da bi se upoštevali dejanski vzorci uporabe poslovalnic, dnevne migracije, stopnja digitalizacije, obstoječa mreža drugih poslovalnic in pošt ter drugi načini opravljanja osnovnih plačilnih storitev.

Pri poslovalnicah je takšen pristop še posebej problematičen, saj njihova vzpostavitev in delovanje zahtevata bistveno večje in trajnejše organizacijske, kadrovske, varnostne in infrastrukturne stroške kot postavitev posameznega bankomata. Zakonska obveznost zagotavljanja poslovalnice na posamezni lokaciji bi zato lahko vodila v vzpostavljane oziroma ohranjanje poslovalnic ne glede na njihovo dejansko uporabo in ekonomsko upravičenost, kar bi pomenilo nesorazmeren poseg v organizacijo poslovne mreže kreditnih institucij.

Predlagano črtanje **ne pomeni opustitve zahteve po ustrezni dostopnosti poslovalnic**. To še naprej zagotavlja sistemski kriterij gostote mreže iz naslednjega odstavka 9. člena, medtem ko naj se morebitne konkretne vrzeli v dostopnosti ugotavljajo na podlagi analize dejanskega stanja in rešujejo ciljno. Enako kot pri bankomatih bi morale biti izhodišče ohranitev ustreznega obsega obstoječe infrastrukture in učinkovita uporaba obstoječih kanalov, ne pa zakonsko predpisovanje lokacije posamezne poslovalnice na podlagi enotnega geografskega kriterija.

Predlagamo, da zakon za poslovalnice in bankomate določi minimalne sistemske kriterije za ohranitev zadostnega obsega infrastrukture, ne pa togih geografskih zahtev za posamezna naselja. Takšna ureditev zagotavlja varstvo dostopnosti za potrošnike, hkrati pa omogoča sorazmerno in ekonomsko vzdržno organizacijo poslovne mreže ter ciljno odpravljanje dejansko ugotovljenih vrzeli.

Predlog spremembe in dopolnitve drugega (ki je po novem postal prvi) odstavka 9. člena:

Predlagamo, da se drugi (po novem prvi) odstavek 9. člena spremeni tako, da se glasi:

»(1) Mreža poslovalnic za potrošnike zagotavlja ustrezno gostoto poslovalnic tako, da zajema maksimalno 30 poslovalnic na 100.000 prebivalcev na ravni celotne Slovenije.«

Obrazložitev:

Razlika med gostoto 30 in 40 poslovalnic na 100 tisoč prebivalcev pomeni razliko kar 214 poslovalnic, kar ostaja preveč nepredvidljivo za podzakonski akt Banke Slovenije, morebitne vzpostavitev večjega števila poslovalnic pa niso izvedljive v časovnem okviru iz 22. člena. Predlagamo točno opredelitev že v zakonu. Prav tako ni jasno, ali predlagana ureditev pomeni, da bi morale kreditne institucije in Pošta Slovenije pred vsako spremembo oziroma optimizacijo svoje poslovne mreže medsebojno usklajevati načrtovane spremembe ter zagotavljati, da bo mreža poslovalnic tudi po izvedbi posamezne spremembe še vedno izpolnjevala zakonske zahteve. Predlog zakona ne določa postopka takšnega usklajevanja, nosilca koordinacije niti kriterijev, po katerih bi se ugotavljala odgovornost posamezne institucije za zagotavljanje zahtevane pokritosti na posameznem območju.

Predlagamo, da se v zakon vključi tudi varovalko za primere konsolidacije bančnega sistema oziroma združitve ali prevzemov kreditnih institucij, s katero se omogoči znižanje zahtevanega števila poslovalnic na 100.000 prebivalcev. Pri takšnih transakcijah namreč pogosto pride do podvajanja poslovalnic na istih oziroma neposredno primerljivih lokacijah, zato bi zahteva po ohranitvi nespremenjenega skupnega števila poslovalnic na ravni Republike Slovenije lahko preprečevala ekonomsko smiselno racionalizacijo mreže. Predlagamo, da se v takšnih primerih omogoči zmanjšanje skupnega števila poslovalnic, če se kljub temu ohrani ustrezna geografska dostopnost poslovalniških storitev za potrošnike.

Predlog spremembe in dopolnitve tretjega (ki je po novem postal drugi) odstavka:

»(2) Poslovalnica v mreži poslovalnic za potrošnike v celotnem poslovnem času zagotavlja vse osnovne plačilne storitve neposredno ali prek avtomatiziranih naprav, razen v primeru višje sile ali drugih dogodkov, na katere kreditna institucija nima vpliva. Za poslovalnico po tem členu šteje tudi poslovalnica, ki zagotavlja dvige in pologe bankovcev vseh apoenov, ki se glasijo na euro, če so te plačilne storitve potrošnikom zagotovljene v celotnem poslovnem času.«

Obrazložitev:

Predlagana dopolnitev je potrebna zaradi jasne razmejitve med poslovalnicami, ki se upoštevajo pri izpolnjevanju kriterija gostote iz drugega (po novem prvega) odstavka 9. člena, ter drugimi oblikami poslovalnic kreditnih institucij. Trenutno besedilo tretjega odstavka je mogoče razlagati tako, da bi morale vse poslovalnice v celotnem poslovnem času zagotavljati vse osnovne plačilne storitve neposredno pri bančnem okencu, kar bi lahko pomenilo, da t. i. poslovalnice z omejenim obsegom klasičnih gotovinskih storitev (cash-light) oziroma poslovalnice brez klasičnih blagajniških mest (teller-less) ne bi bile več dopustne oziroma se ne bi mogle upoštevati pri izpolnjevanju predpisanega kriterija gostote. Takšna omejitev po našem mnenju ni potrebna za doseg namena zakona.

Poslovalnice z omejenim obsegom klasičnih gotovinskih storitev (cash-light) potrošnikom nudijo dvige in pologe bankovcev vseh apoenov, po drugi strani pa sledijo trendom digitalizacije in spremenjenim navadam strank, ki vse pogosteje uporabljajo samopostrežne naprave in digitalne kanale poslovanja. Ocenjujemo, da tudi te poslovalnice prispevajo k dostopnosti gotovine.

Prav tako menimo, da poslovalnica, ki potrošniku dejansko omogoča opravljanje vseh osnovnih plačilnih storitev, pri čemer ni utemeljenega razloga, da bi moral biti celoten nabor storitev zagotovljen izključno na klasičnem bančnem okencu. Zato predlagamo, da se izrecno dopusti zagotavljanje posameznih storitev tudi prek avtomatiziranih oziroma samopostrežnih naprav (ob zagotovljeni osebni asistenci). Na ta način se lahko tudi teller-less poslovalnica, ki v kombinaciji z

avtomatiziranimi napravami omogoča opravljanje vseh z zakonom zahtevanih osnovnih plačilnih storitev, upošteva pri izpolnjevanju kriterija gostote poslovalnic. Dejstvo, da posamezna storitev – na primer plog ali dvig določenih oblik gotovine – ni izvedena neposredno na bančnem okencu, temveč prek ustrezne naprave, samo po sebi ne bi smelo vplivati na njeno upoštevanje v mreži, če je potrošniku zahtevana storitev dejansko dostopna.

Zahteva, da morajo poslovalnice zagotavljati osnovne plačilne storitve, je v sedanjih okoliščinah preveč toga in ni dovolj jasno opredeljeno, kako se bo takšna operativnost merila. V zvezi s tretjim odstavkom dodatno opozarjamo, da besedilo določa, da mora poslovalnica, vključena v mrežo poslovalnic za potrošnike, v celotnem poslovnem času zagotavljati vse osnovne plačilne storitve, razen v primeru višje sile. Iz določbe ni jasno, ali ta zahteva velja neprekinjeno za vse poslovalnice, vključene v mrežo, ter kako se obravnavajo okoliščine, ki niso posledica višje sile, vendar so zunaj vpliva kreditne institucije (npr. tehnične motnje, izpadi sistemov tretjih ponudnikov, motnje v telekomunikacijskih povezavah ipd.). Zato predlagamo natančnejšo opredelitev obsega te obveznosti in primerov, v katerih se šteje, da je poslovalnica svojo zakonsko obveznost izpolnila.

Predlagane izjeme v tretjem odstavku so operativno nujne – banke bi brez ustrezne izjeme vsak izpad, ki so posledica drugih dogodkov, na katere kreditna institucija nimajo vpliva, v katere sodijo recimo izpadi električne energije, pomanjkanje goriva, kriminalna dejanja, ipd. Kot takšne primeroma vidimo izpade delovanja zaradi sistemov in storitev, ki so soudeleženi v delovanju plačilnega sistema (npr. procesni centri za procesiranje plačil ali kartičnih transakcij), ki s tem zakonom niso zavezani. Plačevanje brez delujočih procesnih centrov za procesiranje plačil ter brez razpoložljivosti ključnih elementov kritične infrastrukture svoje funkcije ne morejo opravljati. Predlog namreč ne naslavlja celotne operativne verige, ki je potrebna za dejanski in nemoten dostop do gotovine.

Procesni centri za procesiranje plačil, oskrba z električno energijo, elektronske komunikacije, cestna infrastruktura ter razpoložljivost goriva oziroma energentov za prevoz gotovine so v praksi neločljivo povezani elementi ene storitve, katerih motnje lahko povzročijo sistemske posledice. Odpoved katerega koli od teh sistemskih elementov lahko predstavlja enotno točko odpovedi (»single point of failure«) ali povzroči bistveno degradacijo delovanja storitve, kar neposredno ogroža neprekinjeno izvajanje storitev dostopa do gotovine.

Ti elementi so v večini opredeljeni kot kritična infrastruktura, vendar je potrebno jasno in nedvoumno izraziti tudi njihovo neposredno povezanost z obveznostmi kreditnih institucij, procesnih centrov za kartično procesiranje ter drugih deležnikov, ki sodelujejo pri zagotavljanju dostopa do gotovine. Zagotavljanje plačilne storitve in oskrbe poslovalnice z gotovino namreč ni mogoče brez sistematičnega upravljanja odvisnosti od kritične infrastrukture, ki jih zagotavljajo drugi subjekti in na katere banke nimajo vpliva, zato morajo biti te odvisnosti opredeljene kot izjema od zagotavljanja operativnosti bankomatov.

Glede zagotavljanja neprekinjenosti poslovanja poudarjamo, da morajo banke tudi sicer, neodvisno od predloga tega zakona, imeti sprejete krizne načrte ter načrte neprekinjenega poslovanja. Podobno velja tudi za drugo kritično infrastrukturo, skladno z Zakonom o kritični infrastrukturi (ZKI-1).

Predlog dodatnega odstavka:

»Določbe tega člena ne posegajo v pravico kreditnih institucij do vzpostavitve in poslovanja specializiranih poslovalnic, ki ne izpolnjujejo pogojev iz tretjega odstavka tega člena, če so potrošnikom na zadevnem območju zagotovljene gotovinske storitve v skladu s tem zakonom.«

Obrazložitev:

Predlog v sedanji obliki lahko v praksi pomeni nedopustnost specializiranih poslovalnic (npr. »Tellerless« poslovalnica). Banke menimo, da takšna posledica ni potrebna za doseg cilja

zakona in da bi bila prekomerna. Smiselno je dopustiti različne organizacijske modele, če je potrošnikom na območju zagotovljen dostop do gotovine s preostalimi gotovinskimi točkami.

Splošne pripombe glede metodologije in izvajanja 6. do 9. člena:

Predlagamo, da se kreditnim institucijam posreduje seznam poštne poslovalnice, ki se upoštevajo v kvoto poslovalnic v 9. členu. Iz besedila ni jasno razvidno, ali se upoštevajo vse poštne poslovalnice ali zgolj določene.

Za zagotovitev pravne varnosti in ustrezne priprave kreditnih institucij na izvajanje zakona predlagamo, da se bankam predstavijo ugotovitve trenutnega stanja geografske pokritosti in gostote bankomatov in poslovalnic. Zaradi pomanjkljivih javno dostopnih podatkov o bankomatih, poslovalnicah kreditnih institucij in poštne poslovalnice je samostojna preveritev skladnosti z zakonskimi zahtevami otežena, posledice predlagane ureditve pa za posamezne institucije ostajajo nepredvidljive.

Ne glede na nesprejemljivost da osnutek zakona kreditnim institucijam nalaga trajne infrastrukturne in storitvene obveznosti v javnem interesu, ki so po svoji vsebini primerljive z obveznostjo javne oziroma univerzalne storitve omenimo tudi pomislek glede nakazane ključne metodologije regulatorja. V samih razlagah novega osnutka zakona na primer v 6., 8. in 21. členu zakonodajalec in regulator že navajata načrtovano podrobno metodologijo. Statistični podatki kažejo, da razdalja znotraj radija 5 kilometrov od središča statistične enote (kvadratni kilometer z gostoto prebivalstva: "kvadratna mreža" - Eurostat - Statistični atlas) ne ustreza primerljivi stopnji frekvenčne porazdelitve gostote prebivalstva v EU za položaj Slovenije. Zakonodajalec se sklicuje na Nizozemsko, ki ima z izjemo Malte najvišjo gostoto prebivalstva na kvadratni kilometer po NUTS 0 za leto 2024 (529,5 prebivalcev na kvadratni kilometer) v EU in povsem drugačno – nasprotno strukturo prebivalstva (Eurostat / Regions and Cities Illustrated (RCI)), kot Slovenija, ki ima po podatkih NUTS 0 za leto 2024 105,6 prebivalcev na kvadratni kilometer. Radij 10 km bi bil bolj pravilen, kot je na primer na Irskem po NUTS 3 za leto 2024 (78,6 prebivalcev na kvadratni kilometer), kar zakonodajalec prav tako omenja v obrazložitvah k 8. členu. Stopnja urbanizacije kaže na Slovenijo kot izrazito ruralno državo EU, Nizozemska kot izrazito urbana državo EU (Eurostat / Regions and Cities Illustrated (RCI)).

Predlagamo tudi pojasnilo, ali se lahko v kvoto poslovalnic iz drugega odstavka 9. člena vštevajo mobilna poslovalnica, ki zagotavlja osnovne plačilne storitve in gotovinsko poslovanje ob prisotnosti bančnega uslužbenca. Zaradi razvoja novih distribucijskih modelov in potrebe po zagotavljanju dostopnosti storitev na manj poseljenih območjih je enotna razlaga tega vprašanja ključnega pomena.

Opozarjamo tudi, da predlog zakona uvaja stroge kvantitativne standarde brez predhodno opravljene strokovne analize dejanskega stanja, brez nedvoumne metodologije merjenja in posledic za posamezne institucije. Iz predloga izhaja, da naj bi bile ključne analize izvedene šele po uveljavitvi zakona, kar zmanjšuje predvidljivost regulatornega okvira in kreditnim institucijam otežuje pravočasno načrtovanje potrebnih prilagoditev.

Zaradi navedenega predlagamo, da se metodologija, uporabljeni podatki ter izračuni geografske pokritosti in gostote bankomatov in poslovalnic pripravijo in predstavijo kreditnim institucijam še pred sprejetjem zakona. Uporabljeni vhodni podatki in metodološki pristop morajo biti enotni za vse zavezanke, saj sicer obstaja tveganje različnih interpretacij, neenotnega ugotavljanja skladnosti z zakonom ter nepredvidljivih učinkov na posamezne kreditne institucije.

Poleg tega predlagamo, da se ustreznost kvantitativnih kriterijev iz 6. do 9. člena redno preverja in po potrebi prilagaja pomembnejšim spremembam na trgu in v načinu uporabe bančnih storitev. Izpolnjevanje posameznih kriterijev je namreč lahko odvisno tudi od okoliščin, na katere

posamezna kreditna institucija nima vpliva, kot so konsolidacije kreditnih institucij, spremembe poslovnih modelov drugih ponudnikov, zmanjševanje mreže Pošte Slovenije ali spremembe navad potrošnikov. Kriterij, ki je glede na sedanje stanje trga ustrezen in dosegljiv, lahko zaradi takšnih strukturnih sprememb v relativno kratkem času postane nesorazmeren oziroma objektivno težko izvedljiv. Zato bi morala Banka Slovenije v okviru rednega spremljanja dostopnosti presoјati tudi nadaljnjo primernost posameznih kriterijev ter ob bistvenih spremembah tržnih ali drugih relevantnih okoliščin pravočasno predlagati oziroma izvesti njihove ustrezne prilagoditve.

10. člen (alternativna gotovinska točka)

Predlagamo, da se prvi odstavek 10. člena spremeni, tako, da se glasi:

»(1) Alternativna gotovinska točka je prodajno mesto:

1. na katerem ponudnik zagotavlja storitev "gotovina v trgovini" ali storitev "gotovina nazaj" celoten delovni čas poslovanja, najmanj 8 ur dnevno in 5 dni v tednu, pri čemer se začasna nerazpoložljivost storitve zaradi nezadostne razpoložljivosti gotovine na prodajnem mestu ali drugih objektivnih okoliščin, na katere ponudnik nima vpliva, ne šteje za neizpolnjevanje tega pogoja;

2. na katerem ponudnik ponujanje storitev iz prejšnje točke jasno označi; in

3. ki ga ponudnik registrira pri Banki Slovenije, razen če se storitev iz 1. točke zagotavlja v okviru pravił kartične sheme prek ponudnika plačilnih storitev, ki je za opravljanje takšne storitve ustrezno upravičen v skladu s predpisi, ki urejajo plačilne storitve.«

Obrazložitev:

Predlagana določba odpira številna pravna, operativna in tehnična vprašanja, ki jih je pred sprejetjem zakona treba dodatno preučiti. Iz besedila člena in njegove obrazložitve je mogoče razumeti, da morata biti za status alternativne gotovinske točke hkrati zagotovljeni storitvi »gotovina v trgovini« in »gotovina nazaj«, kar pomeni, da sta storitvi med seboj neločljivo povezani. Takšna zahteva pa ni skladna z obstoječimi pravili mednarodnih kartičnih shem Visa in Mastercard, ki obe storitvi obravnavata kot ločena poslovna modela z različnimi tehničnimi, operativnimi in regulativnimi zahtevami.

Predlagana sprememba je namenjena temu, da alternativne gotovinske točke v praksi dejansko lahko predstavljajo dopolnilni način zagotavljanja dostopa do gotovine. Ureditve iz trenutnega zakonskega besedila po naši oceni po nepotrebnem omejuje število prodajnih mest, ki bi se lahko vključila v mrežo alternativnih gotovinskih točk. Kumulativni pogoj zagotavljanja obeh storitev je posebej problematičen, ker trgovci v Sloveniji skladno s pravili kartičnih shem ne morejo zagotavljati storitve dviga gotovine brez predhodnega oziroma sočasnega nakupa blaga ali storitve. Storitve »gotovina v trgovini« (Cash Advance) predstavlja samostojni dvig gotovine prek POS-terminala in je po pravilih kartičnih shem namenjena finančnim institucijam. Nasprotno pa je storitev »gotovina nazaj« (Purchase with Cash Back – PWCB) namenjena trgovcem in omogoča izplačilo gotovine v okviru nakupne transakcije, pri čemer zanjo veljajo posebna pravila kartičnih shem glede zneskovnih omejitev, procesiranja in medbančnih provizij. Gre torej za dve različni kartični transakciji in dva različna poslovna modela, za katera veljajo različna pravila kartičnih shem, različne tehnične zahteve ter različni regulativni režimi. Za njuno izvajanje morajo ustrezno tehnično, operativno in regulativno podporo zagotoviti banka pridobiteljica, procesni center Bankart ter mednarodni kartični shemi, vključno s prilagoditvijo procesov, certificiranjem in drugimi tehničnimi zahtevami. Zahteva, da mora ponudnik obvezno zagotavljati obe storitvi, zato uporabo instituta alternativne gotovinske točke bistveno omejuje. Predlagamo, da za izpolnitev pogoja zadošča zagotavljanje ene od obeh storitev, kar se v besedilu izrazi z uporabo besede »ali«.

Poleg navedenega predlog zakona ne ureja številnih pomembnih vprašanj, ki bi jih bilo treba rešiti pred morebitno uvedbo storitve »gotovina v trgovini« kot alternativne gotovinske točke, zlasti:

- način zagotavljanja dodatne gotovine in ravnanja s presežno gotovino med poslovanjem;
- določitev lastništva gotovine, namenjene izplačilom;
- zavarovanje gotovine za potrebe izplačil iz blagajne;
- ravnanje v primerih, ko trgovcu zmanjka gotovine in izplačila ni mogoče izvesti;
- obveznosti zaposlenih pri preverjanju pristnosti gotovine ter morebitna usposobljenost oziroma certificiranje oseb, ki izvajajo izplačila;
- določitev najvišjih dovoljenih zneskov izplačil na posamezno transakcijo.

Dodatno predlagamo, da Pošta Slovenije ohrani ločene POS terminale za dvig gotovine (»gotovina v trgovini«), ki ga lahko izvaja za katerokoli stranko, ki je imetnik Visa in/ali Mastercard kartice. Storitev »gotovina nazaj« pa v primeru Pošte Slovenije ni smiselna. Pošta Slovenije za tovrstne dvige strankam ne zaračunava provizije, jih pa lahko zaračunajo izdajatelji kartic. Pri tem je potrebno opozoriti, da je dvig lahko opravljen s kartico kateregakoli izdajatelja Visa in Mastercard kartic na svetu, ne samo slovenskih bank.

Predlagamo tudi omilitev zahteve glede časovne razpoložljivosti alternativne gotovinske točke. Za razliko od bankomata je izvajanje storitev »gotovina v trgovini« oziroma »gotovina nazaj« neposredno odvisno od količine gotovine, s katero prodajno mesto v posameznem trenutku dejansko razpolaga. Zlasti na manj frekventnih lokacijah lahko pride do začasnega pomanjkanja ustrezne količine gotovine, ne da bi imel trgovec na to neposreden vpliv oziroma ne da bi bilo ekonomsko smiselno od njega zahtevati vzdrževanje posebne gotovinske zaloge zgolj zaradi izvajanja te storitve. Absolutna zahteva po zagotavljanju storitve celoten predpisani čas bi zato lahko trgovce odvrčala od vključevanja v sistem alternativnih gotovinskih točk in bi bila v nasprotju z namenom njihovega čim širšega razvoja. Predlagamo, da se ohrani minimalni časovni standard, vendar se izrecno določi, da začasna nerazpoložljivost storitve zaradi pomanjkanja gotovine ali drugih objektivnih okoliščin ne pomeni kršitve zakonskih pogojev. S tem se zagotavlja ustrezna stopnja razpoložljivosti storitve, ne da bi se trgovcem nalagale obveznosti, primerljive z zagotavljanjem neprekinjene bančne infrastrukture.

Glede registracije predlagamo razlikovanje glede na način izvajanja storitve. Kadar se storitev zagotavlja v okviru pravil kartične sheme prek banke, pridobitelja ali drugega ponudnika plačilnih storitev, ki je že ustrezno reguliran in upravičen za zagotavljanje relevantne plačilne storitve, dodatna individualna registracija vsakega prodajnega mesta pri Banki Slovenije pomeni podvajanje regulatornih in administrativnih zahtev. V takšnem modelu so način izvedbe transakcije, tehnični pogoji, avtorizacija in poravnava že urejeni v okviru kartične sheme in razmerja z reguliranim ponudnikom plačilnih storitev. Zato predlagamo, da za takšna prodajna mesta dodatna registracija po ZDUPS ni potrebna.

Drugačen položaj je pri modelih, pri katerih se storitev ne izvaja v takšnem okviru. Če ponudnik samostojno zagotavlja storitev, ki glede na svojo pravno in ekonomsko vsebino predstavlja regulirano plačilno storitev, mora biti zagotovljena skladnost s predpisi o plačilnih storitvah, vključno z ustreznim dovoljenjem oziroma registracijo, kadar jo ti predpisi zahtevajo. ZDUPS zato ne bi smel vzpostavljati vzporedne licence za dejavnosti, ki so že regulirane po plačilni zakonodaji, temveč bi moral jasno razlikovati med prodajnimi mesti, ki delujejo prek že regulirane plačilne infrastrukture, in drugimi modeli zagotavljanja storitve.

Predlagana rešitev zato ohranja bistvene pogoje za prepoznavnost in dejansko razpoložljivost alternativne gotovinske točke, hkrati pa odpravlja pogoje, ki bi lahko brez utemeljenega razloga

omejevali uporabo tega instituta. To je skladno tudi z namenom, da alternativne gotovinske točke učinkoviteje dopolnjujejo mrežo bankomatov in poslovalnic ter prispevajo k zagotavljanju dostopnosti gotovine.

11. člen (omejitev nadomestil)

Predlagamo spremembo prvega odstavka 11. člena, tako da se ta glasi: »Kreditne institucije zagotovijo, da so dvigi in pologi eurobankovcev na bankomatih, vključno z bankomati s funkcijo pologa gotovine, kadar je ta na voljo in ali v poslovalnicah kreditne institucije, pri pa kateri ima potrošnik odprt plačilni račun ali osnovni plačilni račun, brezplačni. Kreditna institucija iz prejšnjega stavka lahko določi dnevno omejitev dviga gotovine na bankomatu, pri čemer dnevna omejitev ne sme biti nižja od 500 eurov.«

Obrazložitev:

Predlagamo črtanje sklica na osnovni plačilni račun. Pravice in obveznosti, povezane z osnovnim plačilnim računom, so namreč že celovito urejene v ZPlaSSIED, zato dodatno urejanje iste vsebine v tem zakonu ni potrebno in lahko povzroča nejasnosti glede razmerja med obema predpisoma. Zaradi zagotavljanja pravne varnosti in doslednosti pravnega reda bi se moral predlog zakona izogibati podvajanju oziroma ponovnemu urejanju vsebin, ki so že predmet posebne zakonske ureditve.

Dodatno opozarjamo na neskladje med prvim odstavkom 11. člena in prvim odstavkom 23. člena oziroma 4. točko prvega odstavka 23. člena. Medtem ko 11. člen uporablja formulacijo »na bankomatih in v poslovalnicah«, 23. člen uporablja drugačno terminologijo. Zaradi jasnosti in enotne uporabe zakonskih določb predlagamo dosledno uporabo enakega izraza skozi celotno besedilo zakona, in sicer »na bankomatih ali v poslovalnicah«.

Prav tako menimo, da bi bilo treba natančneje opredeliti razmerje med obema možnostma. Iz predloga zakona namreč ni povsem jasno, ali mora kreditna institucija zagotavljati brezplačne storitve tako na bankomatu kot tudi v poslovalnici ali pa zadošča, da je brezplačna storitev zagotovljena na enem od navedenih mest. Takšna nejasnost lahko povzroča različna tolmačenja in otežuje izvajanje zakona v praksi.

Predlagamo črtanje drugega in tretjega odstavka 11. člena.

Obrazložitev

Predlog zakona zahteva, da so dvigi bankovcev na bankomatu kreditne institucije, pri kateri ima potrošnik odprt plačilni račun ali osnovni plačilni računa brezplačni. Dodatno pa tudi, daje 5 dvigov in pologov na bankomatih ali v poslovalnici drugih kreditnih institucij brezplačnih. To pomeni, da bi morale banke brezplačno servisirati gotovinsko oskrbo komitentov vseh bank, ne le svojih.

Dodatno opozarjamo, da predlagana določba nalaga kreditnim institucijam obveznosti, katerih izvedba v obstoječi infrastrukturi ni zagotovljena. Predlog namreč predvideva spremljanje števila brezplačnih transakcij uporabnikov drugih bank, čeprav kreditne institucije danes praviloma ne razpolagajo z informacijami, ki bi omogočale učinkovito spremljanje in omejevanje števila takšnih transakcij na ravni posameznega uporabnika. Za izvedbo predlagane ureditve bi bilo zato treba vzpostaviti nov medbančni sistem izmenjave podatkov, v katerega bi bile vključene vse kreditne institucije in Pošta Slovenije, ter zagotoviti ustrezne mehanizme za evidentiranje, štetje, obračunavanje in poravnavo tako izvedenih transakcij.

Takšna rešitev bi zahtevala obsežne nadgradnje informacijskih sistemov vseh udeleženih subjektov ter pomembne organizacijske in finančne prilagoditve. Predlagatelj zakona pri tem ni izkazal, da so tako zahtevni posegi nujni in sorazmerni za doseganje cilja zagotavljanja dostopa do gotovine, zlasti ob upoštevanju dejstva, da na trgu že obstajajo drugi učinkoviti mehanizmi za dostop do gotovine, kot so: s kartičnim poslovanjem za dvige (dvig na POS terminalih) in UPN

nalogom za pologe. Zakonsko določanje kvote brezplačnih dvigov in pologov gotovine na ravni vse kreditnih institucij je tehnično neizvedljivo iz dveh razlogov: (i) pri bankomatskem poslovanju ne obstaja skupna medinstitucijska infrastruktura za sledenje številu brezplačnih dvigov po bankah – banke imajo lahko različne procesorje in lastno evidenco. Enako velja še izraziteje za nebančne lastnike bankomatov; (ii) v poslovalnicah banka nima vpogleda v stanje računa komitenta druge kreditne institucije, kar onemogoča varno in zanesljivo izvajanje storitev dviga ali pologa. Kot že omenjeno bi uvajanje skupne infrastrukture za te namene zahtevalo obsežne naložbe, leta razvoja in medinstitucionalno pogajanje – vse to brez ustrezne zakonske podlage za medsebojno delitev stroškov.

To velja še toliko bolj zato, ker bi po predlagani ureditvi stroške (za potrošnika) brezplačnih gotovinskih storitev v praksi nosile predvsem banke s fizično infrastrukturo, medtem ko bi od takšne ureditve neposredno korist imeli tudi komitenti drugih bank, vključno s ponudniki, ki na slovenskem trgu poslujejo brez poslovalnic in brez lastne gotovinske infrastrukture (npr. digitalne banke). Na trgu Republike Slovenije namreč že danes aktivno delujejo digitalne banke brez fizičnih poslovalnic, ki pridobivajo pomemben delež komitentov, pri čemer po razpoložljivih podatkih že približno vsak tretji račun v Sloveniji odpade na tovrstne ponudnike. S tem se tradicionalnim bankam nalaga obveznost financiranja storitve v korist širšega trga in tudi v korist njihovih neposrednih konkurentov, kar je tako z vidika sorazmernosti kot z vidika konkurenčne nevtralnosti posebej problematično. Predlagatelj pri tem ni izkazal, da so takšni stroški in posegi v obstoječo infrastrukturo nujni in sorazmerni za doseganje ciljev zakona.

Poseben problem predstavljajo tudi obveznosti s področja preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma. Neomejeno število brezplačnih pologov in dvigov za nekomitente bi bistveno povečalo operativna in regulatorna tveganja ter obremenitve kreditnih institucij. Banke bi morale izvajati dodatne postopke identifikacije strank, spremljanja transakcij, preverjanja izvora sredstev in poročanja pristojnim organom, pri čemer ni jasno, kako bi bile te obveznosti razdeljene med banko, pri kateri se transakcija opravi, in banko, pri kateri ima stranka odprt račun. Prav zaradi teh tveganj imajo nekatere banke že danes vzpostavljene omejitve poslovanja z nekomitenti.

Po mnenju bank je obveznost potrebno omejiti na komitente posamezne institucije. Brezplačne storitve za komitente lastne banke so ekonomsko vzdržne in tehnično izvedljive. Nasprotno pa bi obveznost brezplačnega opravljanja teh storitev za vse uporabnike, ne glede na to, pri kateri banki imajo odprt račun, v praksi pomenila, da posamezna banka nosi stroške storitev za celoten trg. Takšna ureditev bi zato pomenila nesorazmerno breme za posamezne banke. Tak poseg je problematičen tudi z vidika 74. člena Ustave, saj omejuje svobodno gospodarsko pobudo, pri čemer pa zakon ne opredeli zakaj in kako je tak poseg stvarno utemeljen, kateri legitimen cilj v javnem interesu zasleduje ter je primeren, nujen in sorazmeren v ožjem smislu. V obravnavanem primeru ni jasno izkazano, da bi bila tako široka obveznost nujna za doseg cilja dostopnosti gotovine, niti da ne bi bilo mogoče istega cilja doseči z milejšimi ukrepi, zlasti z omejitvijo obveznosti na komitente posamezne banke.

Dodatno opozarjamo, da je predlagana slovenska ureditev bistveno strožja od primerljive ureditve na Hrvaškem. Kot izhaja že iz primerjalnopravnega prikaza v obrazložitvi predloga Zakona, bo na Hrvaškem šele s 1. januarjem 2027 uvedena pravica do dveh brezplačnih dvigov gotovine mesečno na bankomatih drugih bank, pri čemer takšna ureditev ne zajema brezplačnih dvigov v poslovalnicah drugih bank niti pologov gotovine. Hrvaška ureditev je poleg tega vezana na upravičence do brezplačnega paketa oziroma posebej varovane skupine, ne pa splošno na vse potrošnike. Nasprotno slovenski predlog že sedaj za vse potrošnike določa najmanj pet

brezplačnih dvigov mesečno na bankomatih drugih kreditnih institucij ter dodatno pet brezplačnih dvigov in pet pologov bankovcev v poslovalnicah drugih kreditnih institucij. Takšna razlika dodatno kaže na nesorazmernost predlagane ureditve. **Alternativno zato predlagamo, da se, če zakonodajalec vztraja pri obveznosti zagotavljanja brezplačnih storitev komitentom drugih bank, število brezplačnih dvigov in krog upravičencev najmanj izenači s primerljivo hrvaško ureditvijo, brez razširitve obveznosti na dvige in pologe v poslovalnicah drugih kreditnih institucij.**

Predlagana ureditev odpira tudi vprašanja glede izmenjave zaupnih in osebnih podatkov med kreditnimi institucijami. Za učinkovito spremljanje in uveljavljanje mesečnih kvot brezplačnih dvigov oziroma pologov bi morale kreditne institucije razpolagati s podatki o transakcijah, ki jih je posamezen potrošnik opravil pri drugih kreditnih institucijah, kar bi v praksi zahtevalo medinstitucionalno izmenjavo podatkov o identiteti uporabnika in njegovih gotovinskih transakcijah. Takšni podatki so lahko predmet pravil o varovanju zaupnih podatkov in osebnih podatkov po ZBan-4 in ZPlaSSIED, zato njihovo razkritje in uporaba ne moreta temeljiti zgolj na operativnem dogovoru med bankami. Če zakonodajalec pri predlagani ureditvi vztraja, mora ZDUPS določiti jasno in izrecno zakonsko podlago za takšno izmenjavo podatkov ter opredeliti najmanj njen namen, obseg podatkov, upravičene prejemnike, način izmenjave in ustrezne varovalke. Brez takšne pravne podlage je vprašljivo, kako naj kreditne institucije zakonito in hkrati zanesljivo ugotavljajo, ali je posamezen potrošnik mesečno kvoto brezplačnih storitev že izkoristil.

Predlagamo spremembo četrtega odstavka 11. člena, tako da ta glasi: »Kreditne institucije zagotovijo, da sta najmanj dva dviga in dva pologa eurokovancev v koledarskem mesecu v poslovalnici kreditne institucije, kjer ima potrošnik odprt plačilni račun za potrošnika brezplačna, če posamezen dvig ali polog ne presega 50 eurokovancev.«

Obrazložitev:

Smiselno enaka kot k tretjemu odstavku tega člena.

Nadalje banke izpostavljamo, da ponudba kovancev ni skladna z načeli trajnosti in da bi se morali kovanci zagotavljati zgolj na gotovinskih točkah.

Komentar k petemu (po novem tretjemu) odstavku 11. člena:

Obrazložitev

Predlagana določba ni dovolj jasna in določna, saj ne opredeljuje kriterijev, na podlagi katerih se presoja, ali je posamezno nadomestilo »primerno« oziroma kdaj se šteje, da nadomestilo omejuje dostop do gotovine. Tako oblikovana ureditev kreditnim institucijam ne omogoča zadostne pravne predvidljivosti, saj iz besedila ni razvidno, katere okoliščine bo Banka Slovenije upoštevala pri presoji primernosti nadomestil.

Nadalje ni jasno, ali se primernost nadomestila presoja glede na višino posamezne transakcije, pogostost uporabe gotovinskih storitev, stroške izvajanja posamezne storitve, geografsko dostopnost gotovinskih točk ali druge kriterije. Prav tako ni opredeljeno, kdaj se šteje, da nadomestilo dejansko ovira dostop do gotovine in na podlagi katerih podatkov oziroma analiz se bo takšna ugotovitev sprejela.

Predlagana določba lahko vodi tudi do razlage, da mora biti potrošnikom omogočen praktično neomejen dostop do gotovine ne glede na višino posamezne transakcije, pri čemer ni upoštevano, da izvajanje gotovinskih storitev za kreditne institucije predstavlja strošek. Gotovinske storitve zahtevajo fizično infrastrukturo, logistiko oskrbe z gotovino, varovanje, zavarovanje, izpolnjevanje

regulatornih zahtev in delo zaposlenih, zato morajo kreditne institucije imeti možnost določiti primerna nadomestila, ki odražajo dejanske stroške izvajanja teh storitev.

Dodatno opozarjamo, da določba Banki Slovenije in ministrstvu, pristojnemu za finance, podeljuje zelo široko pooblastilo za določanje višine nadomestil s podzakonskim aktom, ne da bi zakon določil jasne vsebinske okvire ali merila za uporabo takšnega pooblastila. Tako pomembni elementi poslovnega modela kreditnih institucij in posegi v njihovo pogodbeno svobodo bi morali biti natančneje opredeljeni že na zakonski ravni. Zaradi navedenega predlagamo, da zakon natančneje določi kriterije za presojo primernosti nadomestil ter jasne pogoje, pod katerimi lahko Banka Slovenije poseže v oblikovanje cen gotovinskih storitev. V nasprotnem primeru obstaja tveganje pravne negotovosti, neenotne uporabe določbe in nesorazmernega posega v poslovanje kreditnih institucij.

Pooblastilo Banke Slovenije za določitev nadomestil s podzakonskim aktom pomeni, da regulator de facto regulira cenik bank pri gotovinskem poslovanju. To je bistven poseg v svobodno gospodarsko pobudo in v ustavno varovano lastninsko pravico. Zakon mora vsaj zagotoviti, da se tak poseg izvede na podlagi ustrezne predhodne analize (t.j. ocena regulatornega vpliva na donosnost in poslovni model kreditnih institucij) in po transparentnem postopku predhodnega posvetovanja z bančnim sektorjem.

Predlog dodatnega odstavka 8. člena, ki se glasi:

»Omejitve nadomestil iz tega člena se nanašajo izključno na potrošnike, ki so hkrati imetniki transakcijskih računov pri kreditnih institucijah, ki zagotavljajo gotovinske točke za potrošnike v skladu s III. poglavjem tega zakona.«

Obrazložitev

Predlagana dopolnitev je podana zgolj **alternativno**, v primeru, da zakonodajalec ne sprejme predloga črtanja drugega in tretjega odstavka 11. člena.

Predlagana dopolnitev je potrebna zaradi jasne razmejitve kroga potrošnikov, za katere veljajo omejitve nadomestil iz 11. člena. Sedanje besedilo je mogoče razlagati tako, da morajo kreditne institucije, ki v Sloveniji vzdržujejo fizično mrežo bankomatov in poslovalnic, brezplačne gotovinske storitve zagotavljati tudi komitentom kreditnih institucij, ki na slovenskem trgu poslujejo izključno na daljavo oziroma brez lastne fizične gotovinske infrastrukture.

Takšna ureditev bi pomenila, da bi stroške zagotavljanja in vzdrževanja gotovinske infrastrukture nosile predvsem kreditne institucije s fizično prisotnostjo v Sloveniji, medtem ko bi njihovo infrastrukturo brez ustreznega prispevka uporabljali tudi komitenti neobank oziroma drugih tujih kreditnih institucij, ki same k zagotavljanju dostopa do gotovine v Sloveniji ne prispevajo. To bi tradicionalne banke postavljalo v manj ugoden konkurenčni položaj in bi dejansko pomenilo financiranje dela poslovnega modela njihovih neposrednih konkurentov.

Predlagana dopolnitev zato omejitve nadomestil veže na potrošnike kreditnih institucij, ki tudi same sodelujejo pri zagotavljanju fizične gotovinske infrastrukture v Sloveniji. Takšna rešitev zagotavlja pravičnejšo porazdelitev stroškov med ponudnike, ki imajo od sistema dostopa do gotovine korist, ter preprečuje, da bi bilo celotno breme zagotavljanja brezplačnih storitev prevajeno zgolj na banke z lastnimi bankomati in poslovalnicami.

Podobno razlikovanje glede kroga uporabnikov že vsebuje tudi šesti odstavek 11. člena pri neodvisnih ponudnikih bankomatov, saj se prepoved zaračunavanja nadomestila zanje uporablja le, kadar storitev opravljajo imetniki bančnih kartic slovenskih izdajateljev. Predlagana dopolnitev zato sledi isti logiki, da obveznost brezplačnega zagotavljanja gotovinskih storitev ne sme neomejeno učinkovati tudi v korist uporabnikov ponudnikov, ki sami ne sodelujejo pri zagotavljanju oziroma financiranju gotovinske infrastrukture v Republiki Sloveniji.

12. člen (operativno tveganje in zagotavljanje neprekinjenega poslovanja)

Predlagamo, da za 2. odstavkom 12. člena doda nov tretji odstavek (dosedanji tretji pa postane četrti), ki se glasi:

(3) V postopkih zagotavljanja dostopa, sanacije ali ponovne vzpostavitve delovanja se v izvajanje, skladno s svojimi pristojnostmi, vključi tudi Policija, kadar je to potrebno zaradi zagotavljanja varnosti, nadzora ali omogočanja dostopa do prizadetih območij (na primer v primeru poplav, zemeljskih plazov ali drugih naravnih nesreč).«

Obrazložitev:

Predlagana dopolnitev je namenjena zagotavljanju učinkovitega in varnega izvajanja oskrbe trga z gotovino tudi v izrednih razmerah, ko je dostop do posameznih območij lahko omejen ali onemogočen zaradi naravnih nesreč, poškodb infrastrukture ali drugih izrednih dogodkov. Ker izvajalci prevozov denarja v takšnih primerih sami ne morejo vedno zagotoviti varnega dostopa do prizadetih območij, je smiselno izrecno predvideti vključitev Policije v okviru njenih pristojnosti, kadar je to potrebno za zagotavljanje varnosti, nadzora ali omogočanja dostopa. S tem se krepí operativna izvedljivost načrtov neprekinjenega poslovanja ter zmanjšuje tveganje, da bi bila oskrba prebivalstva in gospodarstva z gotovino prekinjena zaradi okoliščin, na katere izvajalci prevozov denarja nimajo vpliva.

13. člen (obveznost sprejemanja elektronskih plačilnih sredstev)

Prosimo za pojasnilo, ali se obveznost iz prvega odstavka 13. člena šteje za izpolnjeno tudi, kadar ponudnik blaga ali storitev potrošniku izda UPN oziroma račun z UPN/QR-kodo, potrošnik pa plačilo na njegovi podlagi izvede kot kreditno plačilo prek spletne ali mobilne banke. Iz obrazložitve člena je sicer mogoče sklepati, da je tak način plačila zajet, vendar predlagamo njegovo izrecno potrditev zaradi zagotovitve enotne uporabe določbe v praksi.

V. poglavje (BREZPLAČNI PAKET PLAČILNIH STORITEV)

Bančni sektor predlaga črtanje celotnega V. poglavja predloga zakona zaradi razlogov, navedenih v alineji I. točke 1.2. teh pripomb, zlasti zaradi nesorazmernega posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave Republike Slovenije ter v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave Republike Slovenije.

K tam navedenemu še dodaja, da predlagana ureditev od kreditnih institucij zahteva zagotavljanje določenega nabora storitev brez kakršnegakoli plačila s strani uporabnikov, pri čemer ne predvideva nobenega mehanizma za povračilo stroškov, ki jih imajo banke pri izvajanju teh storitev. Takšna ureditev pomeni, da bi zakon posameznemu zasebnemu subjektu naložil izvajanje storitev v javnem interesu na njegove lastne stroške, ne da bi bila za to izkazana nujna potreba ali zagotovljena ustrezna kompenzacija. S tem se breme uresničevanja javne politike v celoti prelaga na kreditne institucije, kar je z vidika ustavno varovanih pravic nesprejemljivo. Še toliko bolj, ker bi povzročilo, da bi se **določenim kreditnim institucijam (kot so primeroma hranilnice) resno ogrozila rentabilnost poslovanja.**

Predlagana ureditev tudi ne rešuje dejansko ugotovljenega sistemskega problema, temveč uvaja nov obsežen regulatorni poseg na področju, kjer je cilj zakonodajalca že dosežen z veljavno zakonodajo. Posebej je treba poudariti, da slovenski pravni red že vsebuje institut osnovnega plačilnega računa, katerega namen je prav zagotavljanje finančne vključenosti potrošnikov. Banka lahko v zvezi z zagotavljanjem osnovnega plačilnega računa oziroma v zvezi

z neizpolnjevanjem obveznosti iz okvirne pogodbe za dostop do osnovnega plačilnega računa potrošniku zaračunava le primerno nadomestilo ali mu te storitve nudi brezplačno.⁷

Za zagotavljanje storitev, ki jih vključuje osnovni plačilni račun, lahko banke in hranilnice potrošnikom zaračunajo mesečno nadomestilo v skupnem znesku največ 4,90 EUR, potrošnikom, ki so upravičeni do denarne socialne pomoči in/ali varstvenega dodatka, pa največ do višine znižanega nadomestila v znesku 1,47 EUR, pri čemer lahko banke in hranilnice osnovni plačilni račun ponudijo tudi za nižje nadomestilo ali brezplačno.⁸

Navedena ureditev predstavlja uravnotežen kompromis med pravico posameznika do dostopa do finančnih storitev in pravico ponudnikov, da za opravljanje svojih storitev prejmejo ustrezno plačilo. Zato je nerazumljivo, zakaj predlagatelj ob obstoju takšne rešitve uvaja dodatno obveznost zagotavljanja storitev brezplačno, ne da bi pojasnil, zakaj obstoječi mehanizmi ne dosegajo zastavljenega cilja oziroma zakaj bi bilo treba poseči po strožjem ukrepu.

Predlagana ureditev je nesorazmerna tudi zato, ker ne upošteva dejstva, da bančne storitve niso brez stroškov. Njihovo izvajanje zahteva vzdrževanje informacijske infrastrukture, izpolnjevanje regulatornih zahtev, izvajanje postopkov preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, zagotavljanje kibernetske varnosti, varstvo potrošnikov, delovanje poslovalnic ter usposobljene zaposlene. Tudi posamezna transakcija za banko ni brez stroška, četudi je za uporabnika navidezno enostavna oziroma digitalizirana. Zahteva, da se takšne storitve opravljajo brezplačno, zato pomeni poseg v osnovno ekonomsko logiko opravljanja bančne dejavnosti.

Dodatno neutemeljenost predlaganega ukrepa potrjujejo tudi podatki Banke Slovenije o višini stroškov plačilnih storitev za potrošnike.⁹ Po podatkih na dan 31. 12. 2025 je povprečni letni strošek košarice plačilnih storitev znašal 74,12 EUR, kar pomeni približno 6,18 EUR mesečno. Gre za razmeroma nizek strošek, zlasti ob upoštevanju obsega storitev, ki jih posameznik prejme. Obstoječa ureditev osnovnega plačilnega računa pa za socialno najranljivejše skupine zagotavlja storitve že za največ 1,47 EUR mesečno. V takšnih okoliščinah ni mogoče utemeljiti, da je popolna odprava plačila za te storitve nujna za doseg cilja finančne vključenosti.

Zato predlagani ukrep ne preneha biti nujen in sorazmeren. Cilj, ki ga zasleduje predlagatelj, je mogoče doseči z bistveno milejšimi sredstvi, ki že obstajajo v veljavni zakonodaji. Uvedba obveznih brezplačnih bančnih storitev zato predstavlja pretiran in ustavno nedopusten poseg v poslovanje kreditnih institucij, ki ni podprt z dejanskimi potrebami, niti z ustrežno analizo učinkov predlagane ureditve. Posledično ni mogoče šteti, da je takšen poseg zakonodajno upravičen ali skladen z načeli pravne države.

* * * *

⁷ Tako prvi odstavek 183. člena ZPlaSSIED.

⁸ <https://www.bsi.si/sl/publikacije/p/primerjava-stroškov-nekaterih-bancnih-storitev-za-potrošnike-februar-2026>.

⁹ <https://www.bsi.si/sl/publikacije/p/primerjava-stroškov-nekaterih-bancnih-storitev-za-potrošnike-februar-2026>.

Dodatno v nadaljevanju izpostavljamo ustavnopravno spornost ureditve še po posameznih členih.

15. člen (upravičenci do brezplačnega paketa plačilnih storitev)

Pripombe k drugemu odstavku 15. člena: Določba drugega odstavka je nejasna in odpira številna praktična vprašanja glede pogojev za pridobitev in ohranitev pravice do brezplačnega paketa.

Iz predloga zakona izhaja, da je prejemanje rednih prejemkov eden izmed pogojev za pridobitev brezplačnega paketa, medtem ko drugi odstavek določa, da potrošnik v prošnji zgolj navede, ali bo takšne prejemke prejemal v prihodnje.

Iz predlagane ureditve ni razvidno, kako se obravnavajo primeri, ko potrošnik po odprtju računa pričakovanih rednih prejemkov dejansko ne začne prejemati oziroma jih začne prejemati šele po daljšem časovnem obdobju. Prav tako ni urejeno ravnanje v primerih, ko se vrsta rednih prejemkov naknadno spremeni ali ko potrošnik kreditne institucije o teh spremembah ne obvesti.

Za zagotovitev pravne varnosti in preprečitev zlorab bi moral zakon jasneje opredeli dolžnost komitenta glede obveščanja o spremembi okoliščin ter hkrati določati, da lahko kreditna institucija v primeru neizpolnjevanja pogojev oziroma navajanja neresničnih podatkov brezplačni paket ukine. Posledično bi bilo smiselno ustrezno dopolniti tudi 17. člen predloga zakona, ki ureja prenehanje pravice do brezplačnega paketa.

Pripombe k četrtemu odstavku 15. člena: Četrty odstavek je nejasen in sistemsko nedorečen, saj ni mogoče z zadostno gotovostjo ugotoviti, v kolikšnem obsegu se za brezplačni paket uporabljajo določbe, ki urejajo osnovni plačilni račun po ZPlaSSIED. Predlog zakona namreč na eni strani določa lasten obseg brezplačnega paketa in s tem posega v vsebino osnovnega plačilnega računa, na drugi strani pa napotuje na smiselno uporabo pravil, ki urejajo osnovni plačilni račun. **Takšna ureditev ustvarja kolizijo med obema zakonoma in povzroča negotovost glede njune medsebojne uporabe. Predvsem ni jasno, ali brezplačni paket predstavlja novo, samostojno kategorijo storitve ali zgolj posebno obliko osnovnega plačilnega računa. Prav tako ni jasno, katere določbe ZPlaSSIED se še naprej uporabljajo in katere se z novim zakonom dejansko izključujejo oziroma spreminjajo.**

Dodatno nejasnost povzroča dejstvo, da se vsebina brezplačnega paketa razlikuje od vsebine osnovnega plačilnega računa. Brezplačni paket namreč vključuje pet dvigov gotovine na bankomatih drugih ponudnikov plačilnih storitev, za določene kategorije uporabnikov pa povečuje tudi število kreditnih plačil, SEPA direktnih obremenitev in trajnih nalogov. Zaradi teh razlik ni mogoče enoznačno ugotoviti, katere pravice in obveznosti iz režima osnovnega plačilnega računa naj bi se uporabljale tudi za brezplačni paket. Posebej nejasna je uporaba pravil o obstoju drugega računa, razlogih za zavrnitev odprtja ali odpoved, identifikaciji stranke, preprečevanju pranja denarja in spremembi okvirne pogodbe. Ker se brezplačni paket lahko nanaša tudi na obstoječi običajni plačilni račun, njegovega pravnega režima ni mogoče brez nadaljnjega enačiti z osnovnim plačilnim računom. Prav tako ni jasno, ali se uporabljajo tudi omejitve glede storitev, ki jih lahko

vsebuje osnovni plačilni račun in omejitev, da lahko ima stranka odprt osnovni plačilni račun le pri eni kreditni instituciji v Republiki Sloveniji. Splošen napotitveni sklic zato ne daje predvidljivega odgovora na bistvene elemente pravnega razmerja.

Takšna normativna ureditev ne zadosti zahtevam jasnosti in določnosti predpisov, ki izhajajo iz načel pravne države. Posledično bi moral zakon natančno opredeljevati razmerje med brezplačnim paketom in osnovnim plačilnim računom ter jasno določati, katere določbe ZPlaSSIED se uporabljajo in v kakšnem obsegu, s čimer bo zagotovljena pravna varnost tako uporabnikov kot kreditnih institucij.

Predlog je treba dopolniti tudi glede števila brezplačnih paketov, ki jih lahko koristi posamezen potrošnik. Besedilo trenutno določa, da je upravičen potrošnik, ki na račun prejema ali bo prejemal redne prejemke, ter da za pridobitev pravice pri kreditni instituciji poda prošnjo, ne določa pa izrecno, da lahko posameznik koristi samo en brezplačni paket. To lahko pri potrošnikih z več računi oziroma več vrstami rednih prejemkov povzroči dvoumnosti in možnost večkratnega uveljavljanja pravice. V povzetku predloga zakona je sicer navedeno, da lahko potrošnik paket uveljavlja le pri eni kreditni instituciji in da ga kreditna institucija ne sme pogojevati s sklenitvijo dodatnih storitev ali produktov. Vendar pa nobeno od teh pravil ni izrecno vsebovano v normativnem besedilu 15. do 17. člena. Omejitev na eno institucijo bi se morda skušala izpeljati iz smiselne uporabe pravil o osnovnem plačilnem računu, vendar, kot predhodno že izpostavljeno, predlog ne določa, katera pravila se uporabljajo in kako učinkujejo pri običajnem plačilnem računu. Obrazložitev pri konkretni obveznosti ne more nadomestiti jasne zakonske norme. Zato ostaja nejasno, ali je mogoče zahtevati več paketov pri različnih institucijah in ali je takšno pogojevanje po tem zakonu prepovedano (sploh v primeru ko posameznik prejema plačo s strani več delodajalcev). Zato predlagamo, da zakon izrecno določi, da ima posameznik pravico do enega brezplačnega paketa, pri čemer sam izbere kreditno institucijo in pri njej vloži zahtevo za njegovo aktivacijo.

Nadalje ZDUPS sam ne ureja dovolj določno postopka pridobitve pravice. Potrošnik v prošnji zgolj navede, da redne prejemke prejema oziroma jih »*bo prejemal*«, ter vrsto in plačnika prejemka. Predlog ne določa zahtevanih dokazil, načina preverjanja navedb, roka za odločitev kreditne institucije, dopustnih razlogov za zavrnitev, pravnega varstva ali posledic neresničnih podatkov.

Dodatno je smiselno natančneje urediti način pridobitve paketa. V primerljivih državah je mogoče brezplačni paket odpreti izključno ob osebni obisku poslovalnice, kar omogoča preveritev pogojev in preprečevanje večkratnega koriščenja paketa. Tudi slovenski zakon bi moral kreditnim institucijam omogočiti, da zahtevajo osebno vložitev prošnje oziroma drug ustrezen način zanesljive identifikacije in preveritve upravičenosti.

Prav tako bi bilo smiselno omejiti tudi krog upravičencev do brezplačnega paketa. Osnovni plačilni račun po ZPlaSSIED je namreč omejen na zakonito prebivanje v EU. Omejitev zakonitega prebivanja bi se morda skušala izpeljati iz smiselne uporabe pravil o osnovnem plačilnem računu, vendar, kot predhodno že izpostavljeno, predlog ne določa, katera pravila se uporabljajo in kako učinkujejo pri običajnem plačilnem računu. Glede na navedeno ocenjujemo, da bi bilo smiselno v ZDUPS izrecno zapisati, da je pogoj za pridobitev pravice do brezplačnega paketa, ob upoštevanju kriterija prejemkov, zakonito prebivanje v EU.

16. člen (obseg brezplačnega paketa plačilnih storitev)

Prvenstveno opozarjamo, da je predlagana ureditev 16. člena vsebinsko nepovezana z namenom zakona. Predlog zakona naj bi urejal zagotavljanje dostopa do gotovine oziroma uresničevanje pravice do uporabe gotovine, medtem ko 16. člen uvaja obveznost brezplačnega zagotavljanja širokega nabora bančnih storitev, ki z dostopom do gotovine nimajo neposredne povezave. **Takšna ureditev zato presega deklarirani namen zakona in predstavlja prikrito regulacijo cen bančnih storitev ter poseg v poslovne modele kreditnih institucij.**

Kot že večkrat izpostavljeno predlagatelj ni pojasnil, zakaj bi bilo za zagotavljanje pravice do gotovine potrebno brezplačno zagotavljati tudi storitve, kot so vodenje računa, uporaba spletnega in mobilnega bančništva, neomejeno število prilivov na račun ali brezplačno izvajanje kartičnih transakcij na prodajnih mestih. Navedene storitve niso povezane z dostopnostjo gotovine, temveč predstavljajo del širše ponudbe sodobnih plačilnih storitev, katerih razvoj, vzdrževanje in zagotavljanje predstavljajo pomemben strošek za kreditne institucije. Prav tako primerljive ureditve ni zaslediti v ostalih evropskih državah.

Posledično predlagani člen ne zasleduje več cilja zagotavljanja dostopa do gotovine, temveč uvaja socialni ukrep brezplačnih bančnih storitev, za katerega ni bila opravljena analiza stroškov, ekonomske upravičenosti ali skladnosti z ustavno varovanimi pravicami kreditnih institucij.

Pripombe k 1. alineji prvega odstavka 16. člena: Predlagana ureditev spregleda, da odprtje, vodenje in zaprtje računa za kreditno institucijo predstavlja vrsto zakonsko predpisanih in operativnih obveznosti, ki povzročajo dejanske stroške.

Kreditna institucija mora pred odprtjem računa opraviti postopke ugotavljanja in preverjanja identitete stranke, preveriti podatke v različnih evidencah, izvajati obveznosti s področja preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, preveriti obstoječa poslovna razmerja ter zagotoviti ustrezno poročanje regulatornim organom.

Poleg tega predlagana ureditev od bank zahteva dodatne aktivnosti za preverjanje izpolnjevanja pogojev za brezplačni paket. Kreditna institucija bi morala preverjati, ali posameznik izpolnjuje pogoje za pridobitev paketa, spremljati rednost in vrsto prejemkov, ugotavljati morebitne spremembe okoliščin in voditi dodatne evidence. To zahteva dodatne informacijske rešitve, prilagoditve informacijskih sistemov ter dodatne operativne procese, ki ustvarjajo nove stroške brez vsakršnega vira financiranja.

Določba odpira tudi vprašanje zlorab. Pojem »redni prejemki« ni dovolj natančno opredeljen, zato obstaja tveganje sklepanja navideznih ali kratkotrajnih pravnih razmerij zgolj z namenom pridobitve brezplačnega paketa. Predlagana ureditev zato ne zagotavlja niti pravne varnosti niti učinkovitega nadzora nad izpolnjevanjem pogojev.

Ob upoštevanju namena zakona bi bila bistveno primernejša rešitev ohranitev obstoječega instituta osnovnega plačilnega računa in morebitna razširitev njegove vsebine z dodatnimi dvigi gotovine, namesto vzpostavljanja novega, vzporednega sistema brezplačnih storitev.

Pripombe k 2. alineji prvega odstavka 16. člena: Ni jasno, zakaj bi morala biti uporaba debetne kartice v celoti brezplačna zaradi zagotavljanja dostopa do gotovine. Debetna kartica ni zgolj sredstvo za dvig gotovine, temveč predvsem instrument za izvajanje brezgotovinskih plačil. Zato brezplačna uporaba kartice ni neposredno povezana z namenom zakona.

Poleg tega izdaja kartice za banko povzroča dejanske stroške, povezane s proizvodnjo kartice, personalizacijo, dostavo, upravljanjem kartičnih shem, preprečevanjem prevar, reševanjem reklamacij ter zagotavljanjem skladnosti z regulatornimi zahtevami.

Predlagana ureditev zato ponovno prenaša stroške izvajanja javne politike neposredno na kreditne institucije brez ustrezne obrazložitve ali nadomestila.

Predlagamo, da se uporaba debetne kartice omeji zgolj na dvige in pologe gotovine na gotovinskih točkah, s čimer se potrošnikom zagotovi dostopnost do gotovine, kar razumemo, da je namen zakonodajalca.

Pripombe k 3. alineji prvega odstavka 16. člena: Ta določba je najtežje razumljiva z vidika namena zakona. Dostop do spletnega in mobilnega bančništva nima nobene neposredne povezave z zagotavljanjem pravice do gotovine. Gre za tehnološke storitve z visoko dodano vrednostjo, katerih razvoj in vzdrževanje predstavljata enega največjih stroškovnih segmentov sodobnega bančništva, pri čemer je predvideno, da se bodo stroški razvoja in vzdrževanja digitalne infrastrukture v bodoče še povečevali. Kreditne institucije morajo neprestano vlagati v kibernetsko varnost, skladnost z regulatornimi zahtevami, razvoj novih funkcionalnosti, preprečevanje zlorab in zagotavljanje konkurenčnosti svojih digitalnih platform. Predlagatelj ni pojasnil, zakaj bi bilo za izvrševanje pravice do gotovine potrebno uporabnikom brezplačno zagotavljati tudi digitalne bančne storitve. Zato je ta določba očitno nesorazmerna in vsebinsko nepovezana s predmetom zakona.

Pripombe k 4. alineji prvega odstavka 16. člena: Tudi ta določba presega namen zakona. Ni jasno, zakaj bi morala kreditna institucija neomejeno in brezplačno obdelovati vsa domača in čezmejna nakazila zgolj zaradi zagotavljanja dostopa do gotovine. Takšna ureditev pomeni regulacijo cen plačilnih storitev, ki ni povezana z dostopnostjo gotovine in ni podprta z ustrežno analizo učinkov.

Pripombe k 5. alineji prvega odstavka 16. člena: Obstoječe besedilo odpira številna operativna vprašanja, ki so že bila izpostavljena in lahko povzroči nesorazmerne stroške obdelave gotovine, zlasti pri večjih količinah kovancev.

Predlagamo, da se alternativne gotovinske točke ne vključijo v obseg brezplačnega paketa. Glede na število deležnikov, pogodbeno razmerja, tehnološke zahteve in potrebne sistemske prilagoditve bi to predstavljalo dodatne administrativne in operativne stroške. Če bi se alternativne gotovinske točke vseeno upoštevale, je treba kot edino sprejemljivo rešitev predvideti storitev »gotovina nazaj«, ki je že regulativno, procesno in tehnološko ustrezno urejena.

Prav tako predlagamo jasnejšo ureditev gotovinskih storitev v okviru paketa. Peta točka prvega odstavka 16. člena trenutno brez posebnih količinskih ali vrednostnih omejitev vključuje pologe in dvige gotovine pri kreditni instituciji, ki vodi račun z brezplačnim paketom. Kreditnim institucijam bi moralo biti tudi pri brezplačnem paketu omogočeno določiti razumne dnevne limite za dvige in pologe bankovcev ter količinske omejitve pri poslovanju s kovanci. To je skladno z 11. členom, ki pri dvigih na bankomatu že dopušča dnevno omejitev najmanj 500 EUR in pri brezplačnih transakcijah s kovanci določa omejitve 50 kovancev na posamezno transakcijo. Brez takšnih omejitev bi lahko zakonska brezplačnost zajela tudi obsežne gotovinske transakcije, ki ne sodijo več v okvir zagotavljanja osnovnega paketa in bankam povzročajo nesorazmerne operativne stroške. Predlagamo, da se 5. točka prvega odstavka 16. člena dopolni tako, da kreditna institucija lahko določi razumne dnevne vrednostne in količinske omejitve za dvige in pologe gotovine ob upoštevanju omejitev iz 11. člena.

Pripombe k 6. alineji prvega odstavka 16. člena: Predlagatelj ni predstavil nobene analize, iz katere bi izhajala potreba po petih brezplačnih dvigih mesečno. Po podatkih o košarici plačilnih storitev tipičnega uporabnika znaša povprečno število dvigov gotovine na bankomatih drugih bank približno 36 letno oziroma tri mesečno. Zato menimo, da predlagani obseg petih brezplačnih dvigov ni utemeljen in presega objektivno izkazane potrebe uporabnikov. Dodatno opozarjamo, da primerljive ureditve določajo bistveno nižje število brezplačnih dvigov in pologov gotovine v okviru brezplačnega paketa.

Pripombe k 7. alineji prvega odstavka 16. člena: Ni namreč mogoče ugotoviti, kakšno dodatno pravico naj bi zagotavljala poleg že določene brezplačne izdaje in uporabe debetne kartice. Če uporaba debetne kartice že vključuje izvajanje kartičnih transakcij na prodajnih mestih, je ta določba odveč. Če pa predlagatelj zasleduje drug namen, bi ga moral jasno opredeliti.

Hkrati ni jasno, ali se s predlagano določbo želi zajeti tudi nakupe prek spleta. Z namenom jasne pravne ureditve predlagamo, da se v primeru, če zakonodajalec ocenjuje, da je smiselno ohraniti 7. alinejo izrecno omeji izvrševanje plačilnih transakcij z debetno kartico zgolj na fizična prodajna mesta.

Takšna normativna nedoločnost je v nasprotju z načelom jasnosti in določnosti predpisov ter lahko povzroči različne razlage pri izvajanju zakona.

Pripombe na tretji odstavek 16. člena:

Trenutno zakonsko besedilo za ranljive skupine in vse upokoјence dodatno določa še najmanj deset brezplačnih kreditnih plačil, trajnih nalogov ali direktnih obremenitev mesečno. Takšen obseg pomeni pomemben poseg v cenovno in poslovno politiko bank, pri čemer iz predloga ni razvidna ustrezna presoja nujnosti in sorazmernosti posameznih brezplačnih storitev. Posebej ni utemeljeno, da so do dodatnih brezplačnih storitev avtomatično upravičeni vsi upokoјenci, ne

glede na njihov dohodkovni ali premoženjski položaj. Status upokojenca sam po sebi ne pomeni socialne ranljivosti in zato ni ustrezen kriterij za dodatne zakonsko brezplačne storitve. Če želi zakonodajalec ohraniti dodatne ugodnosti za posebej varovane skupine, predlagamo, da se upravičenost veže na jasno določen socialni oziroma dohodkovni kriterij, obseg dodatnih brezplačnih storitev pa bistveno zmanjša.

Nadalje poudarjamo, da primerljive ureditve za ranljive skupine (in upokojenca) ne določajo dodatnih brezplačnih kreditnih plačil, trajnih nalogov ali direktnih obremenitev. Predlagatelj ni izkazal niti potrebe po strožji ureditvi niti njene nujnosti ali sorazmernosti.

Prav tako ni jasno, ali je v tretjem odstavku 16. člena mišljeno skupno 10 brezplačnih kreditnih plačil, trajnih nalogov ali direktnih obremenitev znotraj EU izvršenih v koledarskem mesecu.

V zaključek: 16. člen v svojem bistvu ne ureja več dostopa do gotovine, temveč uvaja širok sistem obveznih brezplačnih bančnih storitev, ki sega bistveno onkraj namena zakona. Predlagatelj ni izkazal niti potrebe po takšni ureditvi niti njene nujnosti ali sorazmernosti. Obstoječi institut osnovnega plačilnega računa že danes učinkovito zagotavlja finančno vključenost in dostop do osnovnih bančnih storitev, zato predlagani ukrepi predstavljajo neupravičen in ustavno sporen poseg v svobodno gospodarsko pobudo ter v pravico kreditnih institucij, da za opravljene storitve prejmejo primerno plačilo.

17. člen (prenehanje brezplačnega paketa plačilnih storitev)

Glej komentar k drugemu odstavku 15. člena.

Nadalje v 17. členu, ki določa, da če imetnik brezplačnega računa tri mesece ne prejme rednih prejemkov, lahko kreditna institucija začne zaračunavati največ primerno nadomestilo po pravilih o osnovnem plačilnem računu. Ni jasno, kako se ta omejitev uporablja pri običajnem plačilnem računu, ali se ponovno vzpostavi prej dogovorjeni paket, katere storitve mora kreditna institucija po prenehanju še zagotavljati in ali je poleg 15-dnevnega obvestila potrebna sprememba okvirne pogodbe po splošnih pravilih plačilnega prava.

21. člen (presoja izpolnjevanja kriterijev)

Predlog, da se prvi in drugi odstavek 21. člena dopolnita tako da se glasi:

»(1) Banka Slovenije spremlja in analizira stanje dostopnosti osnovnih bančnih storitev skladno z metodologijo, kjer se za oceno izpolnjevanja kriterijev iz 5. člena tega zakona glede dostopnosti osnovnih bančnih storitev upošteva ustrezna geografska pokritost in gostota gotovinskih točk na ravni celotne Slovenije. Metodologija identificira geografsko dostopnost, gostoto in strukturo prebivalstva, prometno povezanost, dejansko uporabo gotovinskih točk, razpoložljivost dopolnilnih kanalov dostopa do gotovine, varnostna tveganja ter stroškovno sorazmernost posameznih rešitev.

(2) Banka Slovenije v soglasju z Ministrstvom, pristojnim za finance, s podzakonskim aktom določi metodologijo iz prejšnjega odstavka po predhodnem javnem posvetu s kreditnimi institucijami in drugimi deležniki.«

Obrazložitev

Sedanji predlog praktično v celoti prepušča metodologijo Banki Slovenije. Ker bo ravno ta metodologija odločilna za vprašanje, ali obstaja "slabo pokrito območje" in ali bodo banke morale

sprejeti dodatne ukrepe, mora zakon že sam določiti temeljne kriterije presoje. V obrazložitvi k 21. Členu se zakonodajalec in regulator sklicujeta na “skupno evropsko in lastno metodologijo” na osnovi katere bo regulator ustrezno ukrepal.

Brez takšne zakonske določitve banke v času sprejemanja zakona dejanskih posledic ureditve ne morejo oceniti. To je z vidika pravne države in predvidljivosti norm problematično, še posebej glede na izrazit vpliv določb na poslovno mrežo in stroške kreditnih institucij. Predlagano posvetovanje je standardna dobra praksa pri pripravi regulatornih aktov, ki vplivajo na poslovne modele nadzorovanih institucij. Upravičeno pričakujemo, da bo regulator na sestanku med bankami in pristojnim ministrstvom pred zakonsko proceduro v parlamentu natančno predstavil in pojasnil metodologijo.

22. člen (dodatni ukrepi Banke Slovenije)

Komentar k 22. členu:

Po oceni bank je temeljna in ustavnopravno najobčutljivejša pomanjkljivost predloga Zakona v tem, da kreditnim institucijam nalaga trajno obveznost zagotavljanja infrastrukture in storitev v izrazitem javnem interesu, ki imajo po svoji vsebini že elemente univerzalne storitve oziroma storitve, primerljive gospodarski javni službi, ne da bi bil hkrati urejen jasen, predvidljiv in sorazmeren mehanizem financiranja takšne obveznosti. Predlog Zakona bankam nalaga vzdrževanje mreže bankomatov in poslovalnic, zagotavljanje geografske pokritosti, opravljanje osnovnih gotovinskih storitev tudi za uporabnike drugih bank ter celo možnost, zagotavljanje brezplačnega paketa, ter celo da Banka Slovenije posamezni banki z odredbo naloži odprtje ali ohranitev gotovinske točke na določeni lokaciji. Takšna ureditev po naši oceni presega običajno regulacijo tržne dejavnosti in pomeni prenos bremena zagotavljanja storitve v javnem interesu neposredno na posamezne gospodarske subjekte.

To je posebej problematično zato, ker slovenski pravni red pri primerljivih obveznostih praviloma sledi jasnemu zakonodajnemu vzorcu: kadar zakon določenemu subjektu naloži trajno obveznost v javnem interesu, hkrati uredi tudi financiranje oziroma nadomestilo neto stroškov takšne obveznosti. Tako je npr. pri univerzalni poštni storitvi, kjer Zakon o poštinih storitvah (ZPSto-2) ureja tudi financiranje neto stroškov univerzalne storitve. Podobno logiko je mogoče zaslediti tudi na drugih področjih storitev v javnem interesu, vključno z dejavnostmi, ki se izvajajo v okviru gospodarskih javnih služb (npr. zagotavljanje oskrbe s pitno vodo, idr.) Predlog ZDUPS od tega ustaljenega vzorca izrazito odstopa, saj bankam nalaga izvajanje storitev, ki so po svoji funkciji primerljive univerzalni storitvi oziroma javni obveznosti dostopnosti, ne da bi hkrati uredil kakršenkoli mehanizem nadomestila, delitve bremen ali financiranja iz javnih sredstev.

Ob tem je treba posebej poudariti, da banke tudi danes želijo zagotavljati dostopnost gotovinskih storitev na območju celotne Republike Slovenije in to v okviru svojih poslovnih možnosti tudi dejansko počnejo. Težava pa nastane na območjih, kjer je obiskanost prenizka, da bi bilo odprtje ali ohranjanje poslovalnice ali bankomata še tržno vzdržno. V takih primerih ne gre za vprašanje nepripravljenosti bank, temveč za vprašanje ekonomske nevzdržnosti, ki jo dodatno zaostrujeta tudi pomanjkanje ustrezne delovne sile in omejena razpoložljivost kadrov za izvajanje gotovinskih storitev na posameznih lokacijah. Zakon teh okoliščin ne upošteva, ampak breme zagotavljanja javno zahtevane dostopnosti v celoti prenaša na banke.

Prav zato je predlog Zakona v tem delu po oceni bank sistemsko najšibkejši. Če zakonodajalec meni, da je treba na določenih območjih zagotoviti gotovinske točke tudi tam, kjer njihovo delovanje ni tržno vzdržno, mora to urediti po modelu, ki je v slovenskem pravnem redu ustaljen za storitve v javnem interesu. To pomeni, da bi moral zakon jasno predvideti ustrezen javnofinančni oziroma kompenzacijski mehanizem, na primer prek javnega razpisa za subvencioniranje takšne storitve, podelitve koncesije ali druge oblike organiziranega izvajanja storitve v javnem interesu. Ključno je, da se zakonodajno uredi tudi financiranje takšne obveznosti,

ne pa da se breme njenega izvajanja enostransko in brez ustrezne sistemske ureditve prenese na gospodarske subjekte. Iz pregleda primerjalnopravne ureditve v predlogu zakona je razvidno, da se je za podoben režim odločila tudi Avstrija.

Glede določbe drugega odstavka 22. člena opozarjamo, da ne omogoča jasnega razumevanja postopka sodelovanja kreditnih institucij pri pripravi poročila in odpravljanju ugotovljenih pomanjkljivosti. Iz besedila namreč ni razvidno, ali naj bi kreditne institucije pripravile skupno poročilo in enoten načrt ukrepov ali pa vsaka institucija samostojno predlaga ukrepe za odpravo ugotovljenih kršitev. Prav tako ni jasno, ali mora med kreditnimi institucijami obstajati soglasje glede predlaganih rešitev in rokov za njihovo izvedbo. Zaradi odsotnosti jasnih pravil glede odgovornosti posameznih subjektov lahko določba povzroči pomembne težave pri njenem izvajanju in ustvarja pravno negotovost glede obveznosti posameznih kreditnih institucij.

Posebej problematična je ureditev iz tretjega odstavka 22. člena, po kateri lahko Banka Slovenije v primeru neustreznih ali neizvedenih ukrepov z odločbo določi konkretno kreditno institucijo, ki mora zagotoviti novo gotovinsko točko, ter hkrati določi tudi njeno vrsto (bankomat ali poslovalnica).

Merila iz četrtega odstavka nakazujejo, da bodo obveznosti praviloma nesorazmerno bremenile večje kreditne institucije, zlasti tiste, ki so v preteklosti izvajale optimizacijo poslovne mreže ali bankomatske mreže. Kot relevantno merilo se namreč upoštevata tako regijska pokritost kot tudi vzpostavitev oziroma umik gotovinskih točk v preteklosti.

Takšna ureditev v praksi pomeni, da zakonodajalec posredno posega v poslovne odločitve kreditnih institucij glede organizacije njihove poslovne mreže. Odločitve o odpiranju, zapiranju ali preoblikovanju poslovalnic in bankomatov so namreč sestavni del poslovne politike posamezne kreditne institucije in bi morale ostati predmet samostojne poslovne presoje ob upoštevanju ekonomskih, varnostnih in operativnih dejavnikov.

Predlagana ureditev zato presega okvir zagotavljanja dostopa do gotovine in se približuje zakonskemu določanju obsega oziroma strukture poslovne mreže posameznih bank, kar predstavlja pomemben poseg v svobodno gospodarsko pobudo iz 74. člena Ustave Republike Slovenije. Ta poseg v svobodno gospodarsko pobudo je ustavnopravno vprašljiv (33., 67. in 74. člen Ustave RS). Predlagamo, da se v zakonu izrecno navedejo ustavnopravna podlaga in omejitve tega posega ter da se zagotovi sodni nadzor nad odredbo.

Predlog dopolnitve petega odstavka:

»(5) [...] Banka Slovenije lahko na obrazloženo zahtevo kreditne institucije odobri dodaten rok za vzpostavitev nove gotovinske točke.«

Obrazložitev:

Pri določanju obveznosti kreditnih institucij glede zagotavljanja ustrezne mreže poslovalnic je treba upoštevati tudi soodgovornost države in lokalnih skupnosti pri zagotavljanju pogojev za njihovo postavitve. V manjših naseljih so prostorske možnosti za vzpostavitev poslovalnice pogosto omejene, zato kreditne institucije ne morejo v vseh primerih zagotoviti primerne lokacije ali pa to izvesti v zastavljenem roku. Podaljšanje roka mora biti mogoče tudi zaradi okoliščin, na katere kreditna institucija nima vpliva (npr. pridobitev gradbenega ali uporabnega dovoljenja, iskanje primerne nepremičnine, zaposlovanja kadra, ipd.).

Komentar na obrazložitev k 22. členu:

V obrazložitvi k 22. členu je naveden rok, »ki ne sme biti krajši od treh mesecev«. Potrebno poenotiti s spremembo zakonskega besedila

Komentar k 8. odstavku:

Določba je problematična tudi z vidika načela določnosti predpisov in pravne varnosti. Ključna merila za določitev kreditne institucije, ki bo dolžna vzpostaviti novo gotovinsko točko, se namreč prenašajo na raven podzakonskega akta Banke Slovenije. To pomeni, da ob sprejemu zakona ni mogoče v celoti ugotoviti obsega, pogojev in posledic obveznosti, ki bodo naložene posameznim kreditnim institucijam.

Takšna ureditev zmanjšuje predvidljivost pravnega okolja in bistvene elemente zakonske obveznosti prepušča kasnejšemu podzakonskemu urejanju. Glede na dejstvo, da lahko posledica uporabe teh meril predstavlja obveznost vzpostavitve nove poslovalnice ali bankomata ter s tem povezane znatne finančne in organizacijske obremenitve, bi morala biti ključna merila jasno in izčrpno določena že v zakonu samem, ne pa prepuščena nadaljnjemu urejanju s podzakonskim aktom.

Dodatno poudarjamo, da iz zakonskega besedila »Prav tako se bo pri določanju kreditne institucije upošteval tudi podatek o tem, kdo je že postavil ali umaknil posamezno gotovinsko točko« v pojasnilu k 22. členu ni jasno, ali postavitev/ukinitve v preteklosti pomeni, da se izbere naslednjo kreditno institucijo; ali se upošteva samo določeno naselje ali širše območje; ter kakšno časovno obdobje se pri tem upošteva. Potrebna je tudi bolj točna opredelitev metodologije ob morebitni potrebi po odpiranju več gotovinskih točk hkrati.

23 člen (periodične denarne kazni in administrativne sankcije za kreditno institucijo)

Splošen komentar k 23. členu:

Banke menimo, da je 23. člena ustavnopravno nedopusten zaradi nesorazmerno visokih upravnih sankcij, ki jih predlog zakona predvideva za kršitve obveznosti iz ZDUPS.

Predlog zakona omogoča izrek administrativne sankcije v višini do enega odstotka skupnega letnega prometa kreditne institucije oziroma do dvakratnega zneska pridobljenega dobička ali preprečene izgube, dodatno pa še periodično denarno kazen v višini do enega odstotka povprečnega dnevnega neto prometa za vsak dan trajajoče kršitve. Takšne sankcije so po svoji višini primerljive ali celo strožje od sankcij, ki jih zakonodaja običajno predvideva za bistveno hujše kršitve na področju finančne stabilnosti, kapitalske ustreznosti, preprečevanja pranja denarja ali varstva integritete finančnega sistema.

Predlagatelj zakona ni pojasnil, zakaj naj bi bile za kršitve obveznosti, ki se nanašajo predvsem na zagotavljanje dostopnosti gotovine in osnovnih plačilnih storitev, potrebne tako visoke sankcije. Iz obrazložitve zakona ni razvidna nobena analiza, ki bi utemeljevala njihovo višino, niti ni bila opravljena presoja, ali so predvidene sankcije nujne in primerne za doseganje ciljev zakona.

V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo mora vsak poseg v svobodno gospodarsko pobudo prestati test sorazmernosti, kar pomeni, da mora biti ukrep primeren, nujen in sorazmeren v ožjem pomenu besede. Predlagatelj ni izkazal, da milejši ukrepi, kot so nadzorni ukrepi, opozorila, postopno stopnjevanje sankcij ali nižje denarne kazni, ne bi bili zadostni za doseganje zasledovanega cilja.

Zlasti pri sistemsko pomembnih kreditnih institucijah lahko že sama višina potencialnih sankcij predstavlja pomembno finančno tveganje ter vpliva na kapital, profitabilnost in stabilnost institucije, kumulativno pa tudi na stabilnost bančnega sistema.

Dodatno je treba upoštevati, da številne obveznosti, za katerih kršitev se predvidevajo navedene sankcije, temeljijo na nedoločenih pravnih standardih oziroma na kriterijih, ki bodo določeni šele s podzakonskimi akti. Kreditne institucije so tako lahko izpostavljene izjemno visokim sankcijam že zaradi kršitev obveznosti, katerih vsebina v času sprejema zakona še ni v celoti določena. Takšna ureditev nasprotuje skladnosti z načelom pravne varnosti in predvidljivosti predpisov kot sestavnim delom načela pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije.

Posebej problematična je tudi predvidena periodična denarna kazen v višini do enega odstotka povprečnega dnevnega neto prometa za vsak dan trajajoče kršitve. Pri nekaterih kršitvah, ki jih zakon sankcionira s periodično denarno kaznijo, so znaki kršitev opredeljeni zelo splošno, na primer že okoliščina, da »bankomat ne deluje neprekinjeno«, oziroma da operativnost ni skladna z zakonsko zahtevo. Ob tako visokih sankcijah mora biti ravnanje, ki predstavlja kršitev, določeno posebej jasno, objektivno in predvidljivo. Poleg tega lahko do nedelovanja bankomata pride zaradi okoliščin, na katere kreditna institucija nima neposrednega vpliva, na primer zaradi izpada kartičnega procesnega centra, električne energije, elektronskih komunikacij ali druge kritične infrastrukture oziroma storitev tretjih oseb. Sankcioniranje banke za takšne dogodke bi bilo nesorazmerno, hkrati pa bi kombinacija zelo visokih sankcij in nedoločno opredeljenih kršitev bistveno zmanjšala pravno predvidljivost regulatornega okvira ter sama ustvarjala dodatno tveganje za finančno stabilnost.

Banke ocenjujemo, da predlagatelj ni izkazal ustavno dopustnega razloga za tako intenziven poseg v svobodno gospodarsko pobudo kreditnih institucij. Ker obrazložitev zakona ne vsebuje presoje nujnosti, primernosti in sorazmernosti predvidenih sankcij, so te posledično pripeljale do neskladnosti rešitev iz 23. člena z načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave Republike Slovenije in s pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave Republike Slovenije. Predlagamo, da se višina sankcij bistveno zniža oziroma uskladi s težo varovanih dobrin in dejansko škodo, ki lahko nastane zaradi posameznih kršitev zakona ter izrecno izključitev odgovornosti za okoliščine, na katere kreditna institucija nima vpliva. Periodične denarne kazni pa bi morale biti omejene na hujše in trajajoče kršitve, pri katerih kreditna institucija kljub predhodni odredbi Banke Slovenije in objektivni možnosti odprave kršitve ne vzpostavi zakonitega stanja.

Še dodatno izpostavljamo, da je po prejšnji verziji ZDUPS za primerljive kršitve predvideval globo od 40.000 do 120.000 EUR, sedaj pa se predlaga sankcija v višini odstotka celotnega prometa banke, kar predstavlja bistveno strožji poseg brez obrazložitve razlogov za takšno zaostritev.

24. člen (poročanje o gotovinskih točkah) in 25. člen (obveščanje o ukinitvi ali zapiranju gotovinske točke)

Predlog dopolnitve prvega odstavka 24 in 25. člena:

Predlagamo, da se prvi odstavek 24. člena dopolni tako, da se glasi:

»(1) Kreditna institucija na svoji spletni strani oziroma na drugem elektronskem mediju ali spletni platformi ažurno objavlja lokacijo, število in delovni čas njenih bankomatov in poslovalnic ter gotovinskih točk za ponudnike blaga ali storitev.«

Predlagamo, da se prvi odstavek 25. člena dopolni tako, da se glasi:

»Kreditna institucija Banko Slovenije obvesti o načrtovanem začasnem zaprtju, ki bo trajalo več kot en mesec, ali ukinitvi gotovinske točke najmanj en mesec pred njenim nameravanim zaprtjem ali ukinitvijo in informacijo objavi tudi na svoji na svoji spletni strani oziroma na drugem elektronskem mediju ali spletni platformi. V primerih začasnega zaprtja ali ukinitvi gotovinske točke zaradi višje sile kreditna institucija o tem nemudoma oziroma najkasneje v treh delovnih dneh obvesti Banko Slovenije.«

Obrazložitev

Predlagana dopolnitev omogoča bankam, da informacije objavljajo tudi prek digitalnih kanalov (aplikacije, Google Maps, uradni profili na socialnih omrežjih), kar je z vidika sodobnih komunikacijskih navad potrošnikov ustrežnejše in dostopnejše od zgolj spletne strani. Hkrati ta rešitev zmanjšuje administrativno breme, ker ne zahteva vzdrževanja ločene spletne strani izključno za ta namen.

Dodatno poudarjamo, da je trimesečni rok za obveščanje pred ukinitvijo bankomata v določenih primerih težko izvedljiv, zlasti kadar gre za odpoved najemne pogodbe, varnostna tveganja, zahtevo lastnika objekta ali druge okoliščine, na katere banka nima vpliva, zato predlagamo spremembo v enomesečni rok. Prav tako iz zakona ni jasno, ali se trimesečni odpovedni rok nanaša tudi na izjeme (začasno zaprtje). Izpostavljeni vidiki se naslavlajo s predlogi dopolnitev zakonskega besedila.

Predlagamo, da se 24. člen dopolni z novim četrtem odstavkom, ki se glasi:

»(4) Banka Slovenije podzakonski akt iz tretjega odstavka tega člena sprejme najpozneje do začetka uporabe tega zakona in ga objavi skupaj z metodologijo iz drugega odstavka 13. člena. Banka Slovenije kreditnim institucijam zagotovi vsaj 3 mesece za pripravo na novo poročanje po uveljavitvi podzakonskega akta.«

Dosedanji četrty odstavek pa postane peti odstavek.

Obrazložitev

Zakon predvideva, da Banka Slovenije podzakonski akt o vsebini poročanja izda v treh mesecih po uveljavitvi zakona. To pomeni, da bodo kreditne institucije začele poročati, ne da bi vnaprej poznale natančno vsebino in obliko poročanja. To je operativno sprejemljivo le, če je zagotovljen ustrezen prilagoditveni rok. Predlagamo izrecno ureditev tega vprašanja. Menimo sicer, da bi v javni obravnavi morali biti tudi že rezultati analize in osnutki podzakonskih aktov (metodologije), glede na posledice, ki jih ta zakon prinaša za poslovanje bank. Predhodno pa bi predlogi morali biti usklajeni v okviru Enotnega mehanizma nadzora.

Opomba glede četrtega odstavka 24. člena – neodvisnost Banke Slovenije:

Opozarjamo na sistemski pomislek:

Četrty odstavek 24. člena zavezuje Banko Slovenije, da letno poroča Vladi RS o ustreznosti kriterijev za gotovinsko dostopnost. Banke izpostavljamo, da ta obveznost odpira vprašanje skladnosti z načelom institucionalne neodvisnosti centralnih bank, ki je zagotovljeno s 7. členom Statuta ESCB in Protokolom št. 4 k Pogodbi EU. Centralne banke morajo biti pri opravljanju nalog, ki izhajajo iz prava EU, zaščitene pred političnim vplivom. Poročanje vladi – sploh ob dejstvu, da BS s podzakonskimi akti regulira dostopnost bankovcev in kovancev – ni neproblematično. Predlagamo, da zakonodajalec pred sprejetjem zakona pridobi formalno mnenje ECB o tej določbi.

30. do 34. člen (prehodne določbe)

Predlog dopolnitve 30. člena:

Predlagamo, da se 30. člen dopolni z novim odstavkom, tako da se glasi:

»Banka Slovenije v treh mesecih od uveljavitve tega zakona izvede analizo stanja dostopnosti in o njenih izsledkih, vključno z metodologijo in ugotovljenim dejanskim stanjem pokritosti po regijah, obvesti kreditne institucije in Združenje bank Slovenije pred začetkom postopka iz 22. člena tega zakona.«

Obrazložitev

Zakon zahteva, da Banka Slovenije analizo stanja izvede v treh mesecih od uveljavitve zakona in nato v nadaljnjih treh mesecih aktivira nadzorni mehanizem iz 22. člena. Kreditne institucije ne bodo imele nikakršnega vnaprejšnjega vpogleda v metodologijo, ugotovitve ali kriterije presoje. To je postopkovno nepravilno in nasprotuje načelu zakonitosti in predvidljivosti ter načelu pravičnega postopka. Predlagamo izrecno obveznost predhodnega obvestila, da bodo banke imele priložnost preveriti izhodišča analize in po potrebi opozoriti na napake ali nepopolnosti.

Predlog spremembe 33. člena:

Predlagamo, da se prvi odstavek 33. člena spremeni tako, da se glasi:

»(1) Poslovalnica kreditne institucije, ki se upošteva pri izpolnjevanju kriterijev iz prvega in drugega odstavka 9. člena tega zakona, svoje poslovanje prilagodi tako, da potrošniku, ki ima pri tej kreditni instituciji odprt plačilni račun ali osnovni plačilni račun, omogoča opravljanje vseh osnovnih plačilnih storitev v celotnem poslovnem času, v dvanajstih mesecih od uveljavitve tega zakona.«

Obrazložitev

Rok šestih mesecev za zagotovitev, da bo vsaka poslovalnica vsake kreditne institucije sposobna servisirati vsakega potrošnika, je glede na obseg potrebnih sistemskih, organizacijskih in kadrovskih prilagoditev nerealistično kratek. Predlagamo podaljšanje na dvanajst mesecev.

Hkrati predlagamo uskladitev z vsebinsko spremembo 7. člena – obveznost naj velja le za komitente posamezne kreditne institucije.