REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana

Zadeva: 0700-10/2021/38
Datum: 2. 7. 2021

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE; v nadaljevanju: ZUP) na predlog konkretnega posameznika v zadevi ugotavljanja diskriminacije zoper banke in hranilnice v Republiki Sloveniji, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Predlog za obravnavo diskriminacije, ki ga je vložil konkretni posameznik, **se zavrne**.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 21. 1. 2021 prejel predlog za obravnavo diskriminacije (v nadaljevanju: predlog), ki ga je konkretni posameznik (v nadaljevanju: predlagatelj). V predlogu je predlagatelj navedel, da je slovenski državljan, zaposlen pri mednarodni organizaciji in da ima sklenjeno pogodbo o redni zaposlitvi do leta 2035. Ker biva v Združenih državah Amerike (v nadaljevanju: ZDA), kjer ima prijavljeno začasno prebivališče, prejema plačo v ameriških dolarjih (v nadaljevanju: USD). Zanimal se je za nakup nepremičnine v Sloveniji. Tega bi delno financiral sam, preostanek pa s stanovanjskim kreditom. V ta namen je poslal poizvedbe za stanovanjski kredit (z zavarovanjem s hipoteko) vsem bankam in hranilnicam, ki so v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju tudi: RS) registrirane s strani Banke Slovenije (v nadaljevanju: BS). Z izjemo dveh bank, ki stanovanjskih kreditov posameznikom sploh ne ponujata, so vse preostale banke in hranilnice (skupaj dvanajst) predlagatelju odgovorile, da mu zaradi njihove interne politike poslovanja takšnega kredita ne bi odobrile. Kot razlog pa so navedle predlagateljevo prejemanje plače v USD.

Zaradi zavrnilnih odgovorov bank in hranilnic je predlagatelj v predlogu izrazil mnenje, da navedena politika bank in hranilnic diskriminira osebe, ki tako kot on prejemajo plačo v tuji valuti – ne glede na to, kakšen je posameznikov osebni dohodek in njegova kreditna sposobnost. V predlagateljevem primeru naj bi bila ta dovolj visoka, saj anuiteta kredita ne bi presegla 20 % njegove plače. Kot je še posebej opozoril, naj banke oz. hranilnice tako ne bi obravnavale vsakega posameznika individualno (glede na njegovo situacijo), temveč naj bi zavrnile vsakogar, ki ne prejema plače v EUR – in to prav vseh dvanajst bank in hranilnic tako rekoč »usklajeno«. To pa naj bi bilo sporno tudi zaradi dejstva, da kredit v tuji valuti dopušča sam Zakon o potrošniških kreditih[1] (v nadaljevanju: ZPotK-2) v svojem 52. členu.[2]

[1] Uradni list RS, št. 77/16
[2] Kredit za nepremičnino v tuji valuti ureja 52. člen ZPotK-2.

Predlagatelj je k svojemu predlogu priložil tudi elektronsko korespondenco s poslovalnicami bank in hranilnic, pri katerih se je zanimal za možnost odobritve stanovanjskega kredita. Iz nje je razvidno, da so dejansko vse banke in hranilnice kot pogoj za odobritev stanovanjskega kredita navajale prejemanje plače v EUR. Nobena od njih ne omogoča najema stanovanjskega kredita v tuji valuti (USD). Pri tem so banke in hranilnice navedle, da je to njihova poslovna odločitev. Predlagatelj je ponudil v nekaterih primerih tudi možnost, da bi vsak mesec sam nakazoval sredstva v EUR na slovensko banko, pri čemer je takrat pojasnil, da nima možnosti, da bi mu sam delodajalec tja nakazoval plačo v EUR. Kasneje pa mu je delodajalec to možnost odobril, a mu je bil najem kredita kljub temu zavrnjen.

S strani bank in hranilnic je predlagatelj prejel sledeče odgovore (Zagovornikovi povzetki):

S strani prve hranilnice je predlagatelj prejel odgovor referentke za pripravo kreditov, da je pogoj za pridobitev kredita državljanstvo RS, rezidentstvo v RS, redna zaposlitev, kreditna sposobnost in prejemanje plače v EUR. Če ima predlagatelj sklenjeno delovno razmerje v tujini, bi mu moral delodajalec nakazovati plačo v EUR. V nasprotnem primeru gre za kredit v tuji valuti, teh pa da pri hranilnici ne omogočajo.

S strani druge hranilnice je predlagatelj prejel odgovore skrbnice poslovnih subjektov, da plača v USD za hranilnico ni sprejemljiva in da tudi če bi delodajalec del plače izplačeval v EUR na račun predlagatelja, najem kredita ne bi bil mogoč. Za to naj bi bil ključen prvi odstavek 52. člena ZPotK-2 (potrošnikova možnost pretvorbe valute ob odstopanju za več kot 10 %). Poleg tega pa naj hranilnica ne bi mogla preveriti, katere zadolžitve ima predlagatelj v tujini. Izraženo pa je bilo tudi mnenje, da je verjetno predlagatelj kljub dejstvu, da ima v Sloveniji prijavljeno stalno prebivališč, dejansko davčni nerezident.

S strani prve banke je predlagatelj prejel odgovor izvajalke podpore strankam, v katerem je navedla več pogojev za sklenitev stanovanjskega kredita – med njimi prejemanje dohodkov na osebni račun pri banki in zaposlitev za nedoločen čas. Predlagatelja je tudi povabila, da se osebno oglasi v kateri od poslovalnic banke. Na predlagateljeva nadaljnja vprašanja oz. pojasnila svoje situacije pa s strani banke ni več prejel odgovora.

S strani druge banke je predlagatelj prejel odgovor višje svetovalke kontaktnega centra, da je pri banki možen najem kredita za stranke, ki prejemajo osebni dohodek nakazan v EUR. Ne vprašanje predlagatelja, zakaj banka ne nudi kreditov v tuji valuti (če pa ZPotK-2 to predvideva), pa je prejel še odgovor, da je to poslovna odločitev banke.

S strani tretje banke je predlagatelj prejel odgovor finančnega svetovalca za gradnjo in bivanje, da banka kredita ne more odobriti, ker predlagatelj prejema plačo v USD. Skladno s svojimi internimi akti se banka namreč ni odločila za odobritev kredita v tuji valuti.

S strani četrte banke je predlagatelj prejel odgovor z oddelka produktnega vodenja za kredite, da na podlagi podanih informacij predlagatelj ne izpolnjuje pogojev za odobritev kredita, saj lahko v skladu s poslovno politiko banka kreditira le kreditojemalce s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki prejemajo plačo/pokojnino v EUR.

S strani tretje hranilnice je predlagatelj prejel odgovor pomočnice direktorja sektorja komerciale, da ne podpira odobravanja kreditov v tuji valuti – kar naj bi bilo tudi v primeru predlagatelja z ozirom na dejstvo, da prejema plačo v USD. V pojasnilo na dodatno vprašanje predlagatelja, zakaj tovrstnih kreditov hranilnica ne nudi, pa je dne 7. 1. 2021 prejel še odgovor, da je za kredite v tuji valuti potrebna posebna dokumentacija, ki je za kredite predpisana s strani BS na osnovi evropskih smernic – kar nekatere banke podpirajo, druge pa ne.

S strani pete banke je predlagatelj prejel zgolj splošen odgovor kontaktnega centra, da je za pridobitev kredita pogoj, da prejema plačo v EUR.

S strani šeste banke je predlagatelj prejel odgovor bančne svetovalke, da banka ne ponuja kreditov v tuji valuti, za kar bi veljal kredit tudi v predlagateljevem primeru, ker prejema plačo v USD, čeprav je državljan RS s stalnim prebivališčem v Sloveniji.

S strani sedme banke je predlagatelj prejel odgovor uslužbenke bančne poslovalnice, da na podlagi pravilnika o odobravanju kreditov lahko banka kredit odobri le osebam, ki prejemajo dohodek v EUR.

S strani osme banke je predlagatelj prejel odgovor svetovalke kontaktnega centra, da so osnovni pogoji za pridobitev kredita stalno prebivališče v RS, državljanstvo RS, zaposlitev za nedoločen čas, v primeru zaposlitve v tujini nakazovanje plače v EUR na slovensko banko in da je stranka brez zabeleženih negativnih dohodkov na osebnem računu v preteklih dvanajstih mescih (blokade, terjatve, izvršbe, zamude). Zaradi individualne poravnave vsake stranke pa je predlagatelj prejel še povabilo, da se osebno oglasi v kateri od poslovalnic banke.

S strani devete banke je predlagatelj prejel odgovor svetovalke iz poslovne enote, da v skladu s politiko banke velja, da osebe, ki prejemajo dohodek v tuji valuti, pri njej ne morejo najeti stanovanjskega kredita.

*

Zagovornik ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v konkretni zadevi na podlagi z njo povezanih razpoložljivih podatkov ter ključnih določil, ki jih vsebuje Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Sam postopek pred Zagovornikom urejajo členi ZVarD od 33 do 37. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, pa Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) uporabi slednjega. Ker gre pri ugotavljanju diskriminacije pri Zagovorniku za upravno zadevo, kot to izhaja iz narave same zadeve (po drugem odstavku 2. člen ZUP), Zagovornik tako v postopku v zvezi z vprašanji, ki jih ZVarD ne ureja, postopa po določbah ZUP.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina (ali več njih) odločilen razlog za slabšo obravnavo. Med osebne okoliščine skladno s 1. členom ZVarD štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določeno osebo in njeno osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih oseba ne spreminja zlahka. Skladno s to opredelitvijo med druge osebne okoliščine šteje tudi kraj bivanja.

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Med drugim so ta področja povezana z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, in preskrbo z njimi. Med takšne storitve spada tudi bančno poslovanje.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb. Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna. Poleg teh dveh oblik ZVarD opredeljuje tudi druge oblike diskriminacije (7. člen, natančneje od 8. do 11. člena): nadlegovanje (tudi spolno), navodila za diskriminacijo, pozivanje k diskriminaciji, viktimizacija. V primerih večkratne, množične, dolgotrajne oz. ponavljajoče se ali pa diskriminacije, ki bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo, še zlasti kadar je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb, ZVarD prepoznava hujše oblike diskriminacije (12. člen).

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po njegovem splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).

V postopku ugotavljanja diskriminacije velja po 40. členu ZVarD obrnjeno dokazno breme. To pomeni, da mora kršitelj, kadar diskriminirana oseba (s svojimi izjavami, navedbami in dokumenti ter drugimi dokazili) izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, oziroma da je neenako obravnavanje dopustno (v skladu z ZVarD). Tako se breme dokazovanja prevali na domnevnega kršitelja – vendar le takrat, ko domnevno diskriminirana oseba izkaže, da so njene trditve oz. izjave, navedbe in dokazila takšna, da prav s svojo verjetnostjo izkazujejo domnevno kršitev prepovedi diskriminacije.

Za ugotavljanje diskriminacije mora torej Zagovornik:

- identificirati osebno okoliščino, zaradi katere se (domnevna) diskriminacija dogaja oz. se je ali bi se lahko zgodila,
- opredeliti področje, na katerem se je (domnevna) diskriminacija zgodila oz. se dogaja ali bi se lahko zgodila,
- ugotoviti, ali gre dejansko za neenako obravnavanje oseb v primerljivih položajih,
- ugotoviti obliko diskriminacije,
- ugotoviti, ali obravnava osebe oz. (skupine) oseb dejansko posega v njihove pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti,
- ugotoviti vzročno zvezo med osebno okoliščino in neenako obravnavo, ki posega v pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti osebe oz. (skupine) oseb,
- ugotoviti, ali različna obravnava ne sodi v katero od izjem od prepovedi diskriminacije, ki ne pomenijo kršitve po ZVarD.

Le ravnanje, ki vsebuje vse navedene elemente, (lahko) pomeni diskriminacijo po ZVarD.

*

Zagovornik je v zadevi proučeval, ali predlagateljev predlog za obravnavo diskriminacije vsebuje vse potrebne elemente, s katerimi bi lahko predlagatelj izkazal dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila s strani bank in hranilnic, ki poslujejo v RS, kršena prepoved diskriminacije.

Pri tem je Zagovornik kot osebno okoliščino, ki bi lahko bila razlog neenakega obravnavanja, izpostavil predlagateljev kraj dejanskega (pre)bivanja – v tujini, konkretno v ZDA (v nadaljevanju: kraj bivanja). Prejemanja plače v tuji valuti (konkretno v USD in torej ne v EUR) pa Zagovornik ni prepoznal kot osebne okoliščine po ZVarD, saj ne gre za težko spremenljivo lastnost, stanje ali status predlagatelja, ki bi bil bistveno povezan z njegovo identiteto. Iz tega

razloga tudi razlikovanja med predlagateljem in drugimi osebami, ki bi jim banke oz. hranilnice lahko odobrile najem stanovanjskega kredita, ker prejemajo plačo v EUR, Zagovornik ni mogel obravnavati kot možno diskriminacijo. Vendar pa bi to razlikovanje lahko obravnaval kot možno diskriminacijo, v kolikor bi se izkazalo, da je ključni razlog zanj prav predlagateljev kraj bivanja (ki je posredno povezan z dejstvom, da prejema plačo v USD), ki se bistveno razlikuje od kraja bivanja drugih oseb, katerim bi banke oz. hranilnice odobrile najem stanovanjskega kredita. Za to možnost pa je moral Zagovornik ugotoviti tudi, ali sta položaja oseb, ki ju primerja, torej položaj predlagatelja in položaj drugih prebivalcev RS, glede na njegovo posebno situacijo dejansko primerljiva.

Obenem Zagovornik dodaja, da tako družbenega položaja kakor tudi premoženjskega stanja, ki ju je predlagatelj navedel kot razloga za diskriminacijo, ni upošteval. Iz predlagateljeve situacije ter odgovorov bank in hranilnic, ki jih je prejel že sam predlagatelj, je namreč jasno razvidno, da mu odobritev stanovanjskega kredita ni bila zavrnjena zaradi teh osebnih okoliščin. To gotovo velja za premoženjsko stanje, saj je predlagatelj sam navedel, da to ne bi smelo predstavljati problema, banke in hranilnice pa ga tudi niso problematizirale. Nekoliko nejasno je sicer, na kaj je predlagatelj mislil, ko je navedel družbeni položaj kot osebno okoliščino, ki bi lahko bila razlog diskriminacije. Če gre pri tem za njegov poklic oz. zaposlitev v tujini, pa Zagovornik ugotavlja, da način zaposlitve, tudi zaposlitev v tujini, oz. opravljanje določenega poklica (tudi v tujini) ne predstavlja osebne okoliščine po ZVarD, saj gre za prosto izbiro osebe in ne za primoranost (ki je sicer značilna za osebne okoliščine, kakor jih je potrebno razumeti po ZVarD).

Kar zadeva sámo poslovanje bank oz. hranilnic, je Zagovornik upošteval dejstvo, da so odločitve za sklepanje pogodb o kreditih (za nakup nepremičnine idr.) stvar njihove poslovne politike ter da to omogoča zakonodaja, ki jo morajo banke in hranilnice upoštevati, začenši z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: URS).[3] Tako prvi odstavek 74. člena URS omogoča svobodno gospodarsko pobudo. Vendar pa ta ni neomejena. Tako Obligacijski zakonik[4] (OZ) v svojem 3. členu določa, da udeleženci (pri sklepanju pogodb) prosto urejajo obligacijska razmerja, ne smejo pa jih urejati v nasprotju z ustavo, s prisilnimi predpisi ali z moralnimi načeli. Med »prisilne predpise« spada tudi ZVarD in med moralna načela tudi načelo nediskriminacije.

Zagovornik je upošteval tudi dejstvo, da morajo banke in hranilnice skladno z določbami ZPotK-2 pred sklenitvijo kreditne pogodbe za nepremičnino oceniti kreditno sposobnost potrošnika na podlagi potrebnih, zadostnih in sorazmernih informacij o prihodkih in izdatkih potrošnika ter drugih njegovih finančnih in ekonomskih okoliščinah (42. člen). Nekatere od teh informacij in dokazil mora priskrbeti potrošnik sam (43. člen), druge pa lahko banka oz. hranilnica kot potencialni kreditodajalec pridobi iz zbirk podatkov v sistemu izmenjave informacij o boniteti oz. zadolženosti fizičnih oseb (44. člen), ki ga natančneje ureja Zakon o centralnem kreditnem registru (ZCKR).[5] Zagovornik je seznanjen z dejstvom, da je v RS za namen učinkovitega ocenjevanja in obvladovanja kreditnega tveganja pri kreditodajalcih v zvezi s sklepanjem in izvajanjem kreditnih poslov s fizičnimi osebami vzpostavljen Slovenski informacijski sistem bonitet – SISBON, katerega upravljalec je BS, njegovi člani pa so vse banke in hranilnice s sedežem v RS ter tudi tuje, v kolikor imajo v RS svoje podružnice.

*

Zagovornik se je s poizvedbama dne 3. 3. 2021 in (dodatno) dne 9. 3. 2021 obrnil na Združenje bank Slovenije (v nadaljevanju: ZBS) in na Banko Slovenije (BS), od katerih pa razen splošnih podatkov o obveznosti bank in hranilnic pri sklepanju pogodb o kreditih jasnih odgovorov na svoja konkretna vprašanja ni prejel. BS je sicer podala pomemben podatek, da je od poslovne

[3] Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a

[4] Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631

[5] Uradni list RS, št. 77/16

odločitve vsake banke odvisno, ali bo tržila kredite v tuji valuti ali ne. Sam zakon (ZPotK-2) pa bank ne obvezuje k temu, da bi takšne kredite, s katerimi imajo dodatne obveznosti,[6] morale tržiti – odločitev za to ali proti temu tako ostaja v domeni njihove poslovne politike (torej v okviru svobodne gospodarske pobude po URS). ZBS pa je posebej poudarilo, da naj v primeru zavračanja kreditov v tuji valuti s strani praktično vseh bank in hranilnic nikakor ne bi šlo za njihovo koordinirano delovanje v smislu, da bi takšno ravnanje bank in hranilnic koordiniralo oz. zanj podajalo kakršnekoli usmeritve prav ZBS. Obe instituciji sta Zagovorniku priporočili, da se s svojimi konkretnimi vprašanji obrne neposredno na same banke in hranilnice, ki so predlagatelju zavrnile možnost sklenitve pogodbe za stanovanjski kredit.

Tako je Zagovornik dne 22. 4. 2021 vsem dvanajstim bankam in hranilnicam, od katerih je predlagatelj prejel zavrnilne odgovore, poslal zaprosilo za posredovanje podatkov, v katerem jih je seznanil z do tedaj znanimi podatki v postopku obravnavanega primera ter jim po predstavitvi zadeve v kontekstu ugotavljanja diskriminacije zastavil sledeča vprašanja:

1. Zakaj banka oz. hranilnica predlagatelju ni odobrila stanovanjskega kredita, ker prejema plačo v USD, čeprav 52. člen ZPotK-2 omogoča sklenitev pogodbe o kreditu za nepremičnino tudi v tuji valuti?

2. Ali bi banka oz. hranilnica predlagatelju dejansko lahko odobrila kredit, če bi plačo (v ZDA) prejemal v EUR? Ali pa to, v kateri valuti prejema plačo, niti ni najbolj bistveno? Bi slovenskemu državljanu, ki začasno prebiva in dela v državi, ki je članica EU, in plačo prejema v EUR, banke oz. hranilnice lahko odobrile stanovanjski kredit? Kaj pa slovenskemu državljanu, ki začasno prebiva in dela v državi, ki ni članica EU?

3. Ali dejansko sploh obstaja realna možnost, da bi slovenskemu državljanu, ki začasno prebiva in dela v tujini, kjer plačo prejema na račun banke, ki nima sedeža ali podružnice v RS, banka oz. hranilnica v Sloveniji odobrila stanovanjski kredit (ne glede na to, če prejema plačo v EUR ali tuji valuti)? Ali je pri tem odločilna vprašljivost zmožnosti izdelave ocene kreditne sposobnosti takšne osebe, kadar potencialni kreditodajalec ne more pridobiti vseh podatkov, ki so potrebni za izdelavo te ocene? Kaj pa, če bi oseba prejemala plačo na račun banke v RS oz. članice sistema SISBON?

4. Ali je položaj slovenskega državljana s stalnim bivališčem v Sloveniji, kjer tudi dejansko prebiva in dela, ki v RS zaprosi za stanovanjski kredit, lahko enak ali bistveno podoben položaju slovenskega državljana s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki pa začasno prebiva v drugi državi, kjer tudi dela? Ali pa sta ta dva položaja bistveno različna in zato dejansko neprimerljiva? Kaj je pri tem ključno – prejemanje plače v EUR ali tuji valuti (npr. USD); prebivanje v RS, drugi državi članici EU ali v državi, ki ni članica EU; poslovanje z bančnim računom banke, ki je članica sistema SISBON ali banke, ki ni članica sistema SISBON?

5. Ali torej banka oz. hranilnica slovenske državljane s stalnim prebivališčem v RS, ki začasno prebivajo in delajo v tujini ter prejemajo plačo na račun tuje banke, različno obravnava pri omogočanju sklenitve kreditne pogodbe za nepremičnino (stanovanjski kredit) zaradi njihovih bistveno drugačnih položajev v primerjavi s tistimi osebami, ki v RS dejansko prebivajo in delajo ter prejemajo plačo na račun banke s sedežem ali podružnico v RS? Ali pa so ti položaji enaki oz. bistveno podobni in banke oz. hranilnice osebe različno obravnavajo zaradi njihovih različnih dejanskih prebivališč, ali celo zgolj zaradi različnih valut, v katerih imajo izplačane plače?

*

V dneh od 29. 4. 2021 do 14. 5. 2021 je Zagovornik prejel dopise z odgovori enajstih od vseh dvanajstih bank in hranilnic (le odgovora ene od bank ni prejel).

[6] Glej opombo št. 2.

Večina bank in hranilnic je Zagovorniku odgovorila na kratko – dejansko le na prvo vprašanje, na druga pa ni podala natančnejših odgovorov. So pa to pregledno storile ena hranilnica in tri banke, ena od njih prav obširneje.

Vse banke in hranilnice so enotno trdile, da iz svojega nabora ponujenih storitev izključujejo kredit za nepremičnino v tuji valuti. Čeprav ga ZPotK-2 omogoča, bank dejansko v to ne obvezuje – morajo pa izpolnjevati določene obveze, če sklenejo s stranko takšno kreditno pogodbo. Pri tem so banke oz. hranilnice pojasnile (kot odgovor na Zagovornikovo prvo vprašanje), da skladno z določbami 52. člena ZPotK-2 za kredit v tuji valuti velja tisti, kjer obstaja razlika med domačo in tujo valuto. Domača valuta je tista valuta, v kateri stranka oz. potrošnik prejema dohodek ali ima sredstva, iz katerih se bo plačeval kredit, ali pa je to valuta države članice EU (v kateri posluje banka oz. hranilnica), v kateri je imel potrošnik stalno prebivališče ob sklenitvi kreditne pogodbe za nepremičnino (po drugem odstavku 52. člena). To pomeni, da je kredit v tuji valuti lahko tudi kredit v EUR, če za domačo valuto velja valuta, v kateri potrošnik prejema dohodek oz. ima sredstva, iz katerih bo odplačeval kredit. Ključno za to, da se kredit za nepremičnino obravnava kot kredit v tuji valuti, je torej dejstvo obstoja različnih valut – tiste, v kateri posluje banka, in tiste, v kateri stranka oz. potrošnik prejema dohodek ali ima sredstva, iz katerih bo odplačeval kredit.

V obravnavanem primeru so tako vse banke in hranilnice zaradi dejstva, da predlagatelj prejema plačo v USD, možen stanovanjski kredit upoštevale kot kredit v tuji valuti. Tega pa skladno z odločitvijo v okviru svoje politike poslovanja nobena od bank oz. hranilnic dejansko ne ponuja oz. ne omogoča. Če pa bi predlagatelj prejemal dohodek (plačo) v enaki valuti, kot je valuta države članice EU, v kateri ima prijavljeno stalno prebivališče, torej Slovenije, potemtakem EUR, pa bi banke oz. hranilnice stanovanjski kredit, za katerega se je predlagatelj zanimal, obravnavale kot »navaden« stanovanjski kredit in ne kot (stanovanjski) kredit v tuji valuti.

Zagovornik nadalje predstavlja odgovore ene od tistih bank, ki so pregledno odgovorile na vsa Zagovornikova vprašanja – zaradi »ilustrativnosti« njenih odgovorov (saj kratko in jedrnato razkrivajo bistveno logiko ravnanja dejansko vseh bank in hranilnic v obravnavanem in podobnih primerih):

1. Na prvo vprašanje je banka odgovorila, kot že predstavljeno (za vse banke in hranilnice) ter pojasnila, da ZPotK-2 z določbo prvega odstavka 52. člena varuje potrošnika pred kreditnim tveganjem. Po tej določbi ima namreč potrošnik pravico do pretvorbe kredita iz tuje valute v domačo, kadar vrednost skupnega zneska kredita, ki ga še mora plačati, ali vrednost rednih plačil, odstopa za več kot 10 % od vrednosti, ki bi veljala, če bi se uporabljal menjalni tečaj med tujo in domačo valuto, ki je bil dogovorjen ob sklenitvi kreditne pogodbe za nepremičnino. Da je kredit v tuji valuti lahko zelo tvegan, so pokazale že izkušnje s krediti v švicarskih frankih (CHF).[7] Z navedeno določbo ZPotK-2 pa je bilo to tveganje v celoti preneseno na banke (oz. hranilnice). In prav zato se banka za ponudbo takšnega kredita ni odločila (enako kot ta banka pa očitno tudi vse druge banke in hranilnice).

2. Na drugi sklop vprašanj je banka odgovorila, da je prvi pogoj za pridobitev stanovanjskega kredita prejemanje plače v EUR. Prav tako banka ne omogoča kreditiranja oseb, ki imajo stalno prebivališče v državah, kjer EUR ni uradna valuta (ne glede na to, kje imajo te osebe začasno prebivališče). Tako slovenski državljan, ki začasno prebiva in dela v drugi državi članici EU in prejema plačo v EUR, lahko pridobi stanovanjski kredit. Nekdo, ki začasno prebiva in dela v državi, ki ni članica EU, pa lahko kredit pridobi le, če prejema plačo v EUR in ima stalno prebivališče tam, kjer je EUR uradna valuta.

[7] Gre za čas v letih 2011 in 2015, ko so kreditojemalci v CHF doživeli izredno povečanje stroškov v zvezi s krediti v CHF zaradi nastalih velikih valutnih razlik med EUR in CHF. Kasneje je bila v EU sprejeta direktiva (Direktiva 214/17/EU), katere določba varovanja potrošnika pred kreditnim tveganjem je bila v slovenski pravni red implementirana prav z navedenim prvim odstavkom 52. člena ZPotK-2.

3. Na tretji sklop vprašanj je banka odgovorila, da slovenski državljan, ki začasno prebiva in dela v tujini in plačo prejema na račun banke, ki nima sedeža ali podružnice v RS, lahko dobi kredit, če prejema plačo v EUR in če ima stalno prebivališče v državi, kjer je EUR uradna valuta. Če pa plačo prejema v tuji valuti, kredita ne more pridobiti. Enako pa da velja tudi, če slovenski državljan dobiva plačo na račun banke v RS v tuji valuti ali če nima stalnega prebivališča v državi, kjer je EUR uradna valuta.

4. Na četrti sklop vprašanj je banka odgovorila, da je položaj slovenskega državljana s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki prebiva in dela v RS, enak položaju slovenskega državljana s stalnim prebivališčem, ki pa začasno prebiva in dela v drugi državi – če izpolnjuje dva ključna pogoja: prejemanje plače v EUR in stalno prebivališče v državi, kjer je EUR uradna valuta.

5. Na peti sklop vprašanj je banka odgovorila, da banka slovenske državljane, ki imajo stalno prebivališče v RS in prebivajo in delajo v tujini ter prejemajo plačo na račun tuje banke, obravnava enako kot slovenske državljane, ki imajo stalno prebivališče v RS in v RS dejansko prebivajo ter delajo in prejemajo plačo na račun banke s sedežem ali podružnico v RS. Pogoj za odobritev kredita pa je za obe kategoriji državljanov prejemanje plače v EUR.

*

Na podlagi prejetih pojasnil BS in ZBS ter prejetih odgovorov bank in hranilnic je Zagovornik ugotovil sledeče:

Ključni razlog, da je bila predlagatelju s strani vseh bank in hranilnic zavrnjena možnost odobritve stanovanjskega kredita, je dejstvo, da prejema plačo v USD, torej v valuti, ki ni EUR (valuta, v kateri poslujejo banke in hranilnice v Sloveniji). Zaradi tega bi se takšen kredit obravnaval kot kredit v tuji valuti. Tega pa nobena od bank oz. hranilnic, ki jih je za odobritev kredita zaprosili predlagatelj, dejansko ne omogoča. Sam zakon (ZPotK-2) jih k temu ne obvezuje. Banke oz. hranilnice pa so se tako odločile zaradi ocene, po kateri bi kredit v tuji valuti zanje predstavljal preveliko tveganje. Zato so se odločile, da tega kredita ne vključijo v svojo ponudbo – skladno s svojo poslovno politiko.

Razlog za zavrnitev možnosti odobritve stanovanjskega kredita v obravnavanem primeru tako ni bila osebna okoliščina kraja predlagateljevega dejanskega bivanja – v tujini (konkretno v ZDA). Dejstvo pa je, da predlagatelja situacija bivanja in dela v ZDA postavlja v poseben položaj, zaradi katerega bi se stanovanjski kredit, za katerega zaprosil banke in hranilnice v RS, dejansko vedno obravnaval kot kredit v tuji valuti (ker prejema plačo v USD). Prav ta pa za banke in hranilnice pomeni veliko tveganje v poslovanju – same ga ocenjujejo za preveliko. Gre torej za odločitev bank in hranilnic na podlagi takšnega posebnega položaja predlagatelja, ki ga opredeljuje prav 52. člen ZPotK-2, ne pa zaradi same osebne okoliščine kraja bivanja. Slednja, ki torej ni odločilna, zgolj posredno vpliva na dejstvo predlagateljevega posebnega položaja – ker biva v tuji državi, katere uradna valuta ni EUR oz. tam v tej valuti (USD) prejema plačo.

Predlagateljev položaj bi se lahko spremenil, če bi plačo (v ZDA) prejemal v EUR. Ta možnost pa dejansko ni vezana na osebno okoliščino (po ZVarD), temveč na posebno situacijo, v kateri bi se predlagatelj o tej možnosti vendarle dogovoril s svojim delodajalcem. V svojem predlogu je celo nakazal, da bi ta možnost lahko obstajala – konkretno, da bi mu delodajalec del plače lahko nakazoval v EUR. To pa bi lahko zadovoljilo določbi, po kateri se kot domača valuta upošteva tudi valuta, v kateri ima potrošnik sredstva, iz katerih se bo odplačeval kredit (v ZPotK-2 je to posebej navedeno že pri pomenih izrazov v uvodnem 2. členu v 7. točki, sicer pa prav tako v 52. členu v prvi alineji drugega odstavka). Tej možnosti se banke oz. hranilnice večinoma niso posebej posvetile, saj jo je predlagatelj omenile le v nekaj primerih. Morda pa

bi bilo smiselno, da bi s ponovno izraženim zanimanjem pri določeni banki ali hranilnici predlagatelj poskušal doseči dogovor za prav to možnost.

Pridobivanje podatkov za oceno kreditne sposobnosti potrošnika (po 42. členu ZPotK-2), če ta dela v tujini in prejema plačo na račun tuje banke, v katere poslovanje banka oz. hranilnica v RS preko SISBON nima vpogleda, očitno ne predstavlja posebnega problema, saj banka ali hranilnica podatke, ki jih ne more pridobiti preko (teh) uradnih evidenc, lahko pridobi od samega potrošnika oz. stranke (kot to določa 43. člen ZPotK.2).

Ker je odločilni razlog neenakega obravnavanja oz. razlikovanja med predlagateljem in drugimi prebivalci v RS (ali v kateri drugi državi članici EU, kjer je uradna valuta EUR) dejstvo, da predlagatelj prejema plačo v USD, to samo pa ne predstavlja osebne okoliščine (po ZVarD), je Zagovornik ugotovil, da takšno neenako obravnavanje ne more biti diskriminacija. Poleg tega je (kot predstavljeno) zaradi razlike med valuto dohodka, ki ga predlagatelj prejema (tj. plače v USD) in valuto RS (v kateri ima predlagatelj stalno prebivališče), torej EUR, njegov položaj bistveno drugačen od položaja drugih prebivalcev v RS (ali v drugi državi članice EU), ki dohodke prejemajo v EUR. Neenako obravnavanje v predlagateljevem primeru tako ne vsebuje vseh elementov, ki so nujno potrebni za ugotavljanje diskriminacije. Poleg omenjenih dveh elementov (osebna okoliščina, primerljiv položaj), pa Zagovornik ugotavlja, da tudi sam poseg v ugodnost pridobitve stanovanjskega kredita, ki je v RS (vsaj zaenkrat) predlagatelj ni mogel koristiti, ni povsem potrjen, saj zavrnitev s strani bank in hranilnic v RS predlagatelju načeloma ne preprečuje možnosti pridobitve stanovanjskega kredita pri kakšni tuji banki (torej banki v tujini – morda prav v ZDA).

Na podlagi vsega navedenega je Zagovornik predlagatelju v svojem dopisu z dne 3. 6. 2021 (zaprosilo za izjasnitev pred odločitvijo) po predstavitvi celotnega poteka svojega postopka (kot do sedaj predstavljeno v tej odločbi) navedel, da se nagiba h končni ugotovitvi, da v obravnavanem primeru niso bila izkazana dejstva, ki bi potrjevala domnevo, da so banke in hranilnice kršile prepoved diskriminacije – da torej trditveno breme ni bilo izpolnjeno. Zato je Zagovornik izrazil namero, da postopek v predmetni zadevi zaključiti z zavrnitvijo predloga za obravnavo diskriminacije.

*

Zagovornik je dne 7. 6. 2021 prejel odgovor predlagatelja, v katerem je ta navedel, da nima česa dodati in ne namerava ugovarjati stališčem Zagovornika, saj da popolnoma zaupa njegovi strokovni presoji. Zato, je še navedel, lahko Zagovornik postopek zaključi. Poleg tega je predlagatelj navedel, da mu bodo odgovori vsaj nekaterih bank (in hranilnic) zelo koristni v primeru, da se njegova osebna situacija spremeni in bo še vedno zainteresiran za tovrstne storitve bank (in hranilnic) v Sloveniji.

Zagovornik je tako svoj postopek zaključil s končno ugotovitvijo, da predlagatelj v postopku ugotavljanja diskriminacije ni izpolnil trditvenega bremena, ker ni izkazal dejstev, ki bi potrjevala domnevo, da so banke in hranilnice kršile prepoved diskriminacije, ko predlagatelju niso odobrile najema kredita za stanovanje (kot kredita v tuji valuti). Ključna pri tem je bila ugotovitev, da razlog različnega obravnavanja ni bila nobena predlagateljeva osebna okoliščina, temveč dejstvo, da prejema dohodek (plačo) v USD. Zaradi tega pa se nahaja v položaju, ki dejansko ni primerljiv s položajem tistih prebivalcev Slovenije ali drugih držav (članic EU), v katerih je uradna valuta EUR, ki prejemajo dohodek (plačo) v EUR. Zagovornik je zato odločil, da se predlog za obravnavo diskriminacije, ki ga je vložil predlagatelj, zavrne, kakor izhaja iz 1. točke izrek te odločbe.

*

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku za stranke brezplačen. Zato je Zagovornik odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastali, kakor izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:
Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor stranka lahko sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve odločbe vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj treh izvodih. K njej mora priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodil:
Aljoša Gadžijev,
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI