REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Zadeva: 0700-49/2020/4
Datum: 5. 3. 2021

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) 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 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP) v postopku začetem po uradni dolžnosti v zadevi ugotovitve obstoja diskriminacije po ZVarD zoper domnevnega kršitelja banko, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Ugotovi se, da banka, s tem, ko je v Politiki potrošniškega kreditiranja in kreditiranja mikro podjetij kot maksimalno starost kreditojemalca ob zapadlosti kreditnega posla potrošniškega kreditiranja postavila starostno mejo 75 let, **ni kršila prepovedi diskriminacije** po prvem odstavku 6. člena ZVarD, saj je podana izjema po prvem odstavku 13. člena ZVarD.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel elektronsko sporočilo posameznika, v katerem je ta posredoval opis poslovanja Banke objavljen na njegovem FB profilu in del komentarjev. Gre za dogodek, ko pri omenjeni banki ni mogel najeti kredita zaradi svoje starosti, saj, kot navaja, mu je bančna uslužbenka pojasnila, da Banka ne daje nikakršnega kredita osebam, ki so starejše od 76 let. Zagovornika je zaprosil za mnenje, ali gre v takih primerih za diskriminacijo.

Zagovornik je posamezniku posredoval pojasnilo, v katerem mu je pojasnil, da ne izdaja več pisnih mnenj ter da lahko diskriminacijo ugotavlja zgolj v konkretnem postopku ugotavljanja diskriminacije. Predstavil mu je postopek ter pojasnil, da lahko poda lastnoročno podpisan predlog za obravnavo, ki mora vsebovati vse v dopisu naštete sestavine, kar je zakonsko predvidena procesna predpostavka za pričetek postopka pri Zagovorniku.

Posameznik se je na pisanje Zagovornika odzval ter pojasnil, da njegov namen objave ni osebna prizadetost temveč opozorilo javnosti na določen širši družbeni problem, ki po njegovem skromnem mnenju pomeni diskriminacijo, ki je toliko prisotna, da enostavno nihče ni več pozoren nanjo. Da gre za širši družbeni problem, kaže tudi odziv bralcev na družbenem omrežju in vsebina njihovih komentarjev. Razume, da je možno opravičiti omenjeno ravnanje,

češ da »to vsi delajo«, vendar to še vedno ne pomeni, da je to z vidika varstva starejših tudi primerno ravnanje. Njegov namen ni želja po osebnem zadoščenju, temveč apel javnosti, pa tudi Zagovorniku, da ugotovi, ali so podani pogoji za začetek ugotavljanja domnevne diskriminacije po uradni dolžnosti v skladu z 21. členom ZVarD, zlasti določb 6. in 7. alineje, ki nalagata Zagovorniku dolžnost spremljanja splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami ter predlaga sprejetje posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine. Predlaga, da Zagovornik začne postopek ugotavljanja domnevne kršitve prepovedi diskriminacije po uradni dolžnosti.

Zagovornik je sprejel odločitev, da skladno s prvim odstavkom 34. člena ZVarD prične z obravnavo diskriminacije po uradni dolžnosti.

*

Zagovornik je v postopku ugotavljanja morebitne diskriminacije na podlagi 37. člena ZVarD od Banke pridobil pojasnila in dokumentacijo, potrebno za razjasnitev okoliščin v tej zadevi (odgovor z dne 10. 11. 2020, št. dokumenta: 0700-49/2020/3).

V uvodu odgovora je Banka pojasnila, da Zagovornik v pozivu z dne 22. 10. 2020 ni razkril identitete posameznika, niti njegovega pisanja ni priložil, zato se do konkretnih navedb posameznika oziroma njegove situacije z Banko Banka ne more določneje opredeliti. Banka podaja odgovor, v katerem na splošno pojasnjuje prakso Banke pri ponujanju potrošniških kreditov osebam starejšim od 76 let in poslovno ureditev opisane problematike.

Banka je v uvodu prav tako pojasnila, da se bo v nadaljevanju odgovora osredotočila na to, da pojasni in izkaže, da je upoštevanje starosti posameznika pri kreditiranju fizičnih oseb (potrošnikov) običajna, sprejeta in nujna praksa pri ponujanju teh vrst bančnih storitev, kriterij starosti, ki se upošteva pri odobravanju kreditov, pa predstavlja legitimen cilj, ki je ustrezen, potreben in sorazmeren pri ponujanju in sklepanju kreditni poslov s fizičnimi osebami ter kot tak predstavlja izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije po prvem odstavku 13. člena ZVarD.

Banka je v svojem odgovoru med drugim poudarila, da so zaradi svojega pomena za gospodarstvo banke najbolj reguliran sektor gospodarstva. Posledično so banke dolžne poslovati po strogih pravilih Zakona o bančništvu (v nadaljevanju: ZBan-2) ter številnih podzakonskih aktih, aktih Banke Slovenije in skladno z evropsko zakonodajo tako, da lahko vsak trenutek obvladujejo vrsto tveganj,[1] ki jim je finančno poslovanje izpostavljeno.

Poslovanje bank je zaradi svoje temeljne funkcije in posebnosti izpostavljeno specifičnim vrstam tveganj, ki so jih banke dolžne ves čas poslovanja obvladovati. Zato tudi ZBan-2 določa vrsto pravil, ki nalagajo bankam, da (i) morajo ves čas poslovanja zagotavljati, da so vsa pomembna tveganja ugotovljena, ocenjena oziroma izmerjena in da se o njih ustrezno poroča, (ii) aktivno sodelovanje pri pripravi strategije upravljanja tveganj banke in pri vseh pomembnih odločitvah glede upravljanja tveganj ter (iii) oblikovanje celovitega pregleda nad tveganji, ki jim je banka pri svojem poslovanju izpostavljena ali bi jim lahko bila (prim, četrti odstavek 138. člena ZBan-2).

Upravljanje s tveganji je bistvena sestavina skrbnega in varnega poslovanja banke. Problematika tveganj, ki jim je banka izpostavljena, je zato široka in kompleksna. Banka se je v nadaljevanju odgovora osredotočila zgolj do za konkretni primer relevantnega tveganja, t.j. **kreditnega tveganja**.

[1] Tveganje lahko opredelimo kot razmere, v katerih obstaja negotovost prihodnjih dogodkov. Tveganje sestavljajo različni elementi kot so nedoseganje načrtovanih ciljev, možnost napačnih odločitev, možnost izgube premoženja, ali kot nevarnost, da zastavljeni cilj ne bo izpolnjen.

Banke opravljajo bančne in finančne storitve, med katerimi je tudi dajanje kreditov fizičnim in pravnim osebam (5. člen ZBan-2). Banke so pri odobritvi kredita izpostavljene naslednjim tveganjem:

- likvidnostnem tveganju: likvidnostno tveganje je v prvi vrsti tveganje nastanka izgube in nastane takrat, ko banka ni sposobna povrniti vseh dospelih obveznosti oziroma ko banka najame potrebna sredstva po višji obrestni meri kot običajno, da bi lahko poravnala vse dospele obveznosti. Banka posluje likvidno, kadar ji uspe vzdržati zmanjšanje vlog, poravna zapadle obveznosti in hkrati poveča finančna sredstva;
- obrestnemu tveganju: to je tveganju, ki nastane zaradi spreminjanja obrestne mere in
- kreditnemu tveganju: banka je od odobritve kredita do poplačila kredita izpostavljena tveganju, da kreditojemalec ne bo vrnil prejetega kredita.

Da bi kreditno tveganje čim bolj znižale, banke pred odobritvijo kredita »analizirajo« kreditojemalca.

Po določbi prvega odstavka 152. člena ZBan-2 mora banka uporabljati primerna in natančno opredeljena merila za odločanje o odobritvi kredita. Skladno z drugim odstavkom 152. člena ZBan-2 morajo banke v postopku odobritve kredita oceniti dolžnikovo sposobnost izpolnjevati obveznosti do banke (v nadaljnjem besedilu: **ocena kreditne sposobnosti**) ter kakovost zavarovanja terjatev banke po vrsti in obsegu tega zavarovanja. Oceno kreditne sposobnosti Zakon o potrošniških kreditih (v nadaljevanju: ZPotK-2) definira kot oceno zmožnosti potrošnika, da bo izpolnil dolžniške obveznosti, ki izhajajo iz kreditne pogodbe. Oceno kreditne sposobnosti potrošnika mora opraviti dajalec kredita pred sklenitvijo kreditne pogodbe (prvi odstavek 10. člena ZPotK-2) in se ne sme spuščati v kreditno razmerje brez oprave le-te. Dajalec kredita oceni kreditno sposobnost potrošnika na podlagi potrebnih, zadostnih in sorazmernih informacij o prihodkih in izdatkih oziroma premoženjskem stanju potrošnika, ki jih pridobi od potrošnika in iz zbirk osebnih podatkov, ki se vodijo na podlagi zakona, ki ureja sistem izmenjave informacij o boniteti oziroma zadolženosti fizičnih oseb (drugi odstavek 10. dena ZPotK-2).

Osnova za izračun kreditne sposobnosti so:

- mesečni priliv kreditojemalca (plača/pokojnina) ali definirana osnova prihodkov/dohodka, ki izvira iz poslovne aktivnosti (samozaposleni/lastniki podjetja),
- minimalni znesek, ki mora ostati kreditojemalcu po odbitku obveznosti iz naslova kreditnih oziroma finančnih obveznosti (zakonsko opredeljena minimalna plača povečana za predpisan znesek po vzdrževanem družinskem članu),
- življenjski stroški kreditojemalca;
- definirano razmerje med dolgom in prihodki kreditojemalca glede na produkt oziroma stranke.

Ocena kreditne sposobnosti potrošnika je pomembna tako za dajalca kredita kot potrošnika glede kritja kreditnega tveganja in varnosti izpolnjevanja obveznosti iz kreditne pogodbe, saj daje čim bolj jasno sliko o zmožnosti potrošnika za odplačevanje kredita. Zato je izjemnega pomena, da je le-ta pravilno izvedena in čim bolj natančno ugotovljena. Pri tem pa je potrebno poudariti, da pozitivna ocena kreditne sposobnosti ne pomeni, da mora dajalec kredita kredit tudi odobriti.

Sicer pa je potrebno upoštevati, da je osnovni namen zavarovanja bančnih naložb (terjatev) zmanjševanje kreditnega tveganja, saj morajo banke pri vsakem kreditnem poslu računati z možnostjo izpada vračila kredita in plačila obresti. Zato se pri sklepanju kreditnih pogodb banke dogovorijo za ustrezen instrument zavarovanja kredita. Vendar, zavarovanje predstavlja **sekundarni vir plačila pogodbenih obveznosti**, in sicer v primeru, če komitent iz kakršnegakoli razloga preneha s plačili svojih obveznosti. **Nikakor pa ne sme nadomestiti ocene komitentove kreditne sposobnosti.** Osnovno pravilo je namreč, da še tako dobro zavarovanje ne sme biti nadomestilo za kreditno nesposobnost kreditojemalca. Kakšna zavarovanja bodo banke zahtevale, je med drugim odvisno od klasifikacije kreditojemalca, ki naj bi odsevale njegovo boniteto, od poslovnih odnosov s kreditojemalcem ter namena in

ročnosti naložbe (terjatve). Vrednost zavarovanja naj bi krila vrednost kredita, obresti kredita, sodne stroške in obresti ter morebitne ostale stroške unovčitve posamezne oblike zavarovanja.

ZBan-2 v 151. členu bankam nalaga, da morajo vzpostaviti in uresničevati ustrezno politiko in postopke za upravljanje kreditnega tveganja, vključno s tveganjem nasprotne stranke. Banke morajo uporabljati jasno opredeljene procese odobritve, spreminjanja, obnavljanja in ponovnega financiranja kreditov, vključno z merili in postopki za ugotavljanje in upravljanje problematičnih kreditov ter ustrezno politiko glede oblikovanja oslabitev in rezervacij. V ta namen je Banka sprejela Politiko potrošniškega kreditiranja in kreditiranja mikro podjetij[2]. Gre za krovni dokument, ki predstavlja osnovo za navodila za odobravanje potrošniških kreditov. Namen dokumenta Politike potrošniškega kreditiranja in kreditiranja mikro podjetij (v nadaljnjem besedilu: Kreditna politika) je definiranje minimalnih standardov oziroma pogojev in usmeritev za preudarno in odgovorno odobravanje kreditnih poslov potrošnikom in mikro podjetjem. Iz navedenega dokumenta je razvidno, da Banka ohranja Kreditno politiko, ki je skladna z nagnjenostjo k tveganju, ki Banki zagotavlja stabilno in dobičkonosno rast, kvaliteto kreditnega portfelja in se ne fokusira na brezpogojno rast ali prekomerno prevzemanje tveganja. Kreditno politiko Banka oblikuje letno. V procesu odobravanja kreditov Banka upošteva osnovna načela bančništva, ki so (i) načelo odplačila kredita — kreditojemalec mora v času odobritve kreditnega posla izkazati sposobnost odplačila kredita skladno z načrtom; (ii) načelo likvidnosti; (iii) načelo varnosti, ki definira pogoje odobravanja na način, da se tveganja ohranijo na sprejemljivi ravni in (iv) načelo dobičkonosnosti. Za uresničevanje prej navedenih osnovnih načel si Banka prizadeva oblikovati kreditni portfelj s takšno strukturo, ki je skladna z njeno nagnjenostjo k tveganju.

V točki 5.1. Kreditne politike Banke so določeni t.i. splošni odobritveni pogoji, ki jih mora izpolnjevati kreditojemalec, da mu Banka odobri kredit in so podlaga za določanje podrobnejših pogojev pri posameznem produktu - t.j. vrsti kredita. Skladno s slednjimi mora kreditojemalec, med ostalim, izpolnjevati pogoje skladnosti s Politiko sprejemljivosti strank, minimalna starost kreditojemalca ob odobritvi kredita mora biti 20 let in maksimalna starost, ki jo bo dosegel ob zapadlosti kredita, 75 let. Poleg tega nad kreditojemalcem ob odobritvi kredita ne sme biti začet postopek osebnega stečaja, kreditojemalec pa je ocenjen kot kreditno sposoben za želen produkt itd.

Banka izpostavi, da je običajna praksa, da tako banke kot ostali subjekti, ki na trgu ponujajo finančne storitve, pri oblikovanju cen in ponujanju finančnih storitev, praviloma poslovanje s fizičnimi osebami razdelijo v več segmentov z namenom, da določeni ciljni skupini strank ponudijo bančne oziroma finančne storitve, ki jih le-ti potrebujejo in so prilagojene njihovemu starostnemu obdobju. Ob tem ne gre spregledati, da lahko ima različno obravnavanje strank kot posledica prilagajanja produktov njihovi starosti, za posledico, da so posamezniki upravičeni do ugodnosti, ki jim omogočijo lažji dostop do določenega produkta in na ta način izboljšajo njihov položaj. Številne banke tako ponujajo posameznikom ugodnosti v odvisnosti od njihove starosti, npr. potrošnikom z upokojenskim statusom ali potrošnikom s statusom dijaka ali študenta, te ugodnosti pa imajo za posledico, da so bančne storitve za to skupino ljudi ugodnejše in jim kot take dostopnejše.

Sklenitev kreditne pogodbe ima pomembne finančne obveznosti za potrošnika, zato morata biti tako Banka pri njihovem odobravanju kot tudi potrošnik pri njihovem najemanju, vestna, preudarna in odgovorna. Bankam to odgovornost nenazadnje nalaga tudi ZPotK-2, ki v primeru sklenitve kreditne pogodbe za nepremičnino določa, da lahko dajalec kredita sklene kreditno pogodbo s potrošnikom le, če na dan sklenitve kreditne pogodbe iz ocene kreditne sposobnosti potrošnika verjetno izhaja, da bo potrošnik izpolnil obveznosti iz kreditne pogodbe za nepremičnino (šesti odstavek 42. dena ZPotK-2) oziroma če je banka pred sklenitvijo kreditne pogodbe ocenila kreditno sposobnost potrošnika, v primeru nezavarovanih kreditov (prvi odstavek 10. člena ZPotK-2). Nadalje določa sankcije, če dajalec kredita nepravilno izvede oceno kreditne sposobnosti potrošnika in z njim sklene kreditno pogodbo za

[2] Dokument predstavlja poslovno skrivnost Banke.

nepremičnino. V tem primeru lahko potrošnik kadar koli odstopi od te pogodbe brez plačila nadomestila, razen če se izkaže, da je potrošnik namerno priredil posredovane informacije ali ni predložil vseh informacij, zaradi česar ocena kreditne sposobnosti potrošnika ni pravilno izvedena (deveti odstavek 42 člena ZPotK-2). Opisana ureditev je namenjena zagotavljanju dodatne varnosti za izpolnitev obveznosti iz kreditne pogodbe tako za potrošnika kot tudi za dajalce kreditov.

Upoštevaje pojasnjena pravila o kreditnem tveganju in oceni kreditne sposobnosti kreditojemalca je pomembno, da lahko banke pri odobravanju kreditov upoštevajo starost osebe, s katero sklenejo kreditni posel. Starost potencialnega kreditojemalca namreč predstavlja pomemben dejavnik pri izračunu kreditnega tveganja in s tem pri načrtovanju in oblikovanju cen produktov (v konkretnem primeru kredita). Z višanjem starosti potencialnega kreditojemalca se namreč povečuje kreditno tveganje, ki mu je banka izpostavljena, kar mora banka ustrezno obvladovati s proti ukrepi, ki to izpostavljenost blažijo, saj starost kreditojemalca povečuje možnost neizpolnitve obveznosti iz kreditne pogodbe. Vpliv na to imajo vsekakor dejavniki, ki spremljajo staranje posameznika. S starostjo se namreč pri kreditojemalcu poveča možnost smrti,[3] bolezni ali drugih stanj, ki lahko povzročijo povišanje življenjskih stroškov, medtem ko se delovna zmožnost zmanjša in s tem tudi možnost pridobivanja prihodkov. Praviloma so prihodki nižajo in v večini primerov skoncentrirajo zgolj na en vir denarnega pritoka (praviloma pokojnina predstavlja glavni vir dohodka posameznikov s statusom upokojenca). Banka zato smatra, da je njena Kreditna politika, ki omejuje odobravanje kreditov posameznikom, starejšim od 75 let, nujna za dosego namena, t.j. odgovornega kreditiranja posameznikov ob upokojitvi. Obenem pa zasleduje njeno zakonsko dolžnost primernega upravljanja s kreditnim tveganjem. Večje ko je kreditno tveganje (nezmožnost plačila obveznosti), dražji je kredit, saj banka svojo izpostavljenost slednjemu blaži oziroma uravnava z višjo obrestno mero ali dodatnim zavarovanjem. Slednje pa tudi podraži strošek, ki ga ima banka s konkretno naložbo (kreditom).

Banka je tako na podlagi vsega opisanega sprejela poslovno odločitev, da krediti, odobreni posameznikom po dopolnjenem 75 letu starosti, zanjo predstavljajo visoko tvegane in jih iz tega razloga ne trži. Gre za poslovno odločitev oziroma pristop Banke, ki je legitimen, zakonit in nujen za zasledovanje s predpisi (ZBan-2, ZPotK-2) določenih ciljev po uspešnem obvladovanju kreditnega tveganja.

Banka v zaključku opozori, da opisan pristop Banke ne odstopa od redne prakse drugih bank pri odobravanju kreditov posameznikom. Prelet bančne prakse prikazuje, da banke upoštevajo starost posameznika, kot kriterij pri odobravanju kreditov, medtem ko je meja, do katere so pripravljene kreditirati posameznika, različna.

Starostne omejitve pri načrtovanju in ponujanju produktov je kot splošno sprejete in zakonite zaslediti tudi v tujih pravnih redih. Tako je primeroma Velika Britanija sprejela Zakon o enakosti (ang. Equality Act), s katerim je uredila pravno zaščito posameznikov pred diskriminacijo. Navedeni zakon iz splošne prepovedi diskriminacije na podlagi starosti kot izjemo navaja finančni sektor. Ta lahko storitve in produkte oblikuje in ponuja na način, da se ti razlikujejo med ljudmi različnih starosti, saj nanje splošna prepoved diskriminacije po starosti ne vpliva. To omogoča podjetjem, ki nudijo finančne storitve, da pri ocenjevanju tveganj, ki botrujejo določanju cen storitev in produktov, uporabijo starostne omejitve, kar pa se odraža v tem, da ponudniki finančnih storitev lahko uporabljajo kriterij starosti in z njo povezane omejitve na način, da specializirajo njihove produkte in storitve samo za določene starostne skupine.

Banka zato meni, da Kreditna politika Banke, ki upošteva starostni kriterij pri odobravanju kreditov posameznikom, ni v neskladju s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti kot osebne okoliščine po 4. členu ZVarD oziroma je po izjemi iz prvega odstavka 13. člena ZVarD dopustna, saj je objektivno in razumno utemeljena z legitimnim ciljem.

[3] Po podatkih, objavljenih na spletni strani Statističnega urada Republike Slovenije (https://www.stat.si/statweb/News/IndeW8926), je povprečna starost v 2019 umrlih moških bila 73,9 leta, povprečna starost v tem letu umrlih žensk pa 82,1 leta.

*

ZVarD določa varstvo vsakega posameznika in posameznice pred diskriminacijo, pa tudi skupine oseb, ter varstvo pravne osebe, če se okoliščine, ki bi lahko bile podlaga za diskriminacijo, lahko nanašajo tudi na te osebe. V konkretnem primeru kot potencialno diskriminirana nastopa skupina potrošnikov/kreditojemalcev, ki so starejši od 75 let in bi želeli pri Banki pridobiti posojilo oz. kredit.

Zagovornik postopke ugotavljanja diskriminacije vodi po 5. poglavju ZVarD. Postopek se zaključi z ugotovitvijo o obstoju oziroma neobstoju diskriminacije (upravna ugotovitvena odločba). Skladno z navedenim je Zagovornik v predmetni zadevi ugotavljal obstoj diskriminacije in izdal ugotovitveno odločbo, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

*

V 4. členu ZVarD je *diskriminacija* 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.

Skladno s prvim odstavkom 6. člena ZVarD 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.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina 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 katerakoli druga osebna okoliščina. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka.

Varstvo pred diskriminacijo je skladno z 2. členom ZVarD zagotovljeno na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb. ZVarD izrecno zagotavlja varstvo pred diskriminacijo na področju dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi, kamor sodijo tudi bančne storitve.

Zagovornik je v obravnavanem primeru kot osebno okoliščino, na podlagi katere skupina potrošnikov uživa varstvo pred diskriminacijo, prepoznal njihovo starost – nad 75 let.

Ravnanje, ki pomeni diskriminacijo zaradi katere koli osebne okoliščine, je izrecno prepovedano, razen v primerih izjem, določenih v 13. členu ZVarD.

V postopkih obravnave diskriminacije velja obrnjeno dokazno breme (40. člen ZVarD). To pomeni, da je v primeru izkazanega suma diskriminacije na domnevnem kršitelju, da dokazuje morebitno upravičenost svojih praks.

*

Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju (po prvem odstavku 14. člena Ustave RS) treba v odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove

pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnik primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo. Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija po ZVarD pomeni 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 ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

*

i. Poseg v zavarovane dobrine

Za ugotovitev diskriminacije mora biti poseg kršitelja po naravi tak, da prizadene eno od zavarovanih dobrin. V primerjavi s testom, ki ga je opredelilo Ustavno sodišče, se namreč po ZVarD ne ugotavlja le posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, pač pa tudi druge pravice, pravne koristi ali ugodnosti. Zagovornik je zato v postopku predvsem ugotavljal, katera zavarovana dobrina – človekova pravica, temeljna svoboščina, druga pravica, pravni interes ali ugodnost – je bila z ravnanjem zavarovalnice prizadeta.

Varstvo pred diskriminacijo je skladno z 2. členom ZVarD zagotovljeno na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb. ZVarD izrecno zagotavlja varstvo pred diskriminacijo na področju dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

Zagovornik ugotavlja, da vse metode pravne razlage omogočajo jasen zaključek, da prepoved diskriminacije sega tudi na področje dostopa do bančnih storitev, ki se jih kot tržne ponuja javnosti.

Ustava RS varuje vse človekove pravice, tudi tiste, ki jih sama ne ureja podrobneje.[4] V zadnjih desetletjih se hitro razvija pravica do enakega obravnavanja. Ta učinkuje glede uživanja vseh (javnopravno urejenih) pravic. Ne zavezuje le organov oblasti, temveč tudi zasebnike, mdr. tudi pri zaposlovanju in ponujanju dobrin in storitev. V tem delu gre tako za pravico, ki v sferi trga ne učinkuje le posredno (t.i. radialni učinek oz. razlaga prava v duhu spoštovanja človekovih pravic) ampak celo neposredno (t.i. neposredni učinek oz. neposredni Drittwirkung), saj ima učinek tudi na tretje osebe oz. velja v odnosih med njimi. Slovenski pravni red varstvo pred diskriminacijo v ZVarD ureja pri dostopu do najrazličnejših javnih in zasebnih dobrin tako, da je diskriminacija prepovedana glede na katerokoli osebno okoliščino. Človekove pravice se razvijajo v tem smislu, da postajajo vedno bolj pravno opredeljene in pred pravno opredelitvijo vsebinsko konkretizirane. To daje vtis, da se vsebinsko širijo.[5]

Tudi namen zakonodajalca doseči prepoved diskriminacije je nesporno in jasno izkazan. Iz predloga za obravnavo Zakona o varstvu pred diskriminacijo (2015-2611-0046), ki je bil vložen v Državni zbor RS, iz obrazložitve k 2. členu zakona izhaja: Člen jasno in natančno opredeljuje področja družbenega življenja, na katerih je v skladu s pravom Evropske Unije zagotovljeno enako obravnavanje oziroma je prepovedana diskriminacija. Našteta področja izhajajo iz direktiv Evropske Unije in iz prakse Sodišča EU, zato so posebej izpostavljena. Poleg tega je z vidika jasnosti besedila in naslovljencev pravnih norm bolj razumljivo, če je naštetih večina

[4] Tako peti odstavek 15. člena Ustave RS: Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.
[5] Simič v Temeljne pravice kot pravnocivilizacijska dediščina, v Marijan Pavčnik et al: Temeljne pravice, zbirka Pravna obzorja, Ljubljana 1997, str. 50.

področij, na katerih lahko prihaja do diskriminacije. Predlagani člen določa dolžnost državnih organov, lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil ter vseh fizičnih in pravnih oseb, ki morajo na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in v podobnih situacijah, pri svojem delovanju v razmerju do posameznikov in posameznic zagotavljati enako obravnavanje. Pri tem je treba poudariti, da se enako obravnavanje nanaša samo na področja družbenega oziroma javnega življenja, torej na področja, na katerih posamezniki in posameznice (ali v določenih primerih tudi pravne osebe) uveljavljajo svoje pravice oziroma izvajajo dolžnosti, ter nastopajo v pravnem prometu, ne velja pa za zasebna razmerja (npr. družinska, prijateljska razmerja).

ZVarD iz področja varstva ne izključuje nobene od vrst storitev, ki so na voljo javnosti. Tako so v storitve vključene ne le javne storitve, ampak tudi bančne, zavarovalniške in druge finančne storitve, transportne in potovalne storitve, storitve s področja zabave in rekreacije, profesionalne storitve s področja zdravstva, prava, gradbeništva in vzdrževanja, storitve s področja nudenja nepremičnin v najem ali prodajo ter vladne storitve in storitve lokalne samouprave. Nobenega dvoma torej ni, da se prepoved diskriminacije po ZVarD razteza na področje, obravnavano v konkretnem primeru, in da zadeva sodi v pristojnost Zagovornika.

Banka zainteresiranim potrošnikom (kreditojemalcem) ponuja različne bančne produkte med drugim javno ponuja potrošniško kreditiranje, kar pomeni, da gre za splošno ponujanje bančnih storitev javnosti.

Zagovornik sklepno ugotavlja, da Banka z določitvijo maksimalne starosti kreditojemalca ob zapadlosti kreditnega posla, ki je 75 let, posega v pravni interes kreditojemalcev na področju dostopa do bančnih storitev (potrošniških kreditov).

ii. Ali obstaja različno obravnavanje kreditojemalca, starejšega od 75 let in tistega, s katerim se le-ta primerja

Zagovornik je v nadaljevanju ugotavljal, ali obstaja različno obravnavanje kreditojemalcev, starejših od 75 let in tistih, s katerimi se le-ti primerjajo. Neposredna diskriminacija namreč obstaja, če je bila oseba zaradi določene osebne okoliščine v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se je obravnavala druga oseba (prvi odstavek 6. člena ZVarD).

Zagovornik ugotavlja, da imajo primerljiv položaj kot kreditojemalci, starejši od 75 let vsi zainteresirani oz. potencialni kreditojemalci, ki izpolnjujejo odobritvene pogoje Kreditne politike. Gre torej za polnoletne fizične osebe, ki morajo poleg starostnih izpolnjevati tudi druge t.i. splošne pogoje določene v Kreditni politiki.

Zagovornik ugotavlja, da v Kreditni politiki Banke obstaja različno obravnavanje kreditojemalcev glede na njihovo starost.

iii. Ali je dejanski položaj potencialnih kreditojemalcev v bistvenem enak in ali razlikovanje temelji na osebni okoliščini

Zagovornik je že v prejšnji točki ugotovil, da je položaj vseh zainteresiranih oz. potencialnih kreditojemalcev v bistvenem enak, zato se je v tej točki osredotočil na ugotavljanje, ali razlikovanje med kreditojemalci temelji na kateri od osebnih okoliščin.

Tisto, kar torej loči kreditojemalca, starejšega od 75 let od ostalih kreditojemalcev je njegova starost, saj ima Banka kot enega od splošnih pogojev, ki jih mora izpolnjevati kreditojemalec določeno, da je njegova maksimalna starost ob zapadlosti kreditnega posla 75 let zaradi česar mu je onemogočen dostop do potrošniškega kredita.

iv. Če gre za razlikovanje na podlagi osebne okoliščine in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg dopusten

Zagovornik na podlagi navedenega ugotavlja, da Banka različno obravnava kreditojemalce glede na njihovo starost. Zagovornik pa je v nadaljevanju presojal, ali je takšna obravnava upravičena oziroma dopustna.

Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije vsebuje prvi odstavek 13. člena ZVarD, ki določa, da neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

Zagovornik je v nadaljevanju presojal, ali je oz. bi bilo tovrstno razlikovanje potencialnih kreditojemalcev lahko upravičeno v okviru splošne izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije iz 13. člena ZVarD, po katerem neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Gre za t.i. tridelni test sorazmernosti, ki zahteva ustreznost ukrepa (da je z ukrepom sploh mogoče doseči zadani cilj), potrebnost ukrepa (da se cilja ne da doseči z drugim ukrepom) ter sorazmernost ukrepa (da sta teža in obseg ukrepa proporcionalna zadanemu cilju).

Legitimni cilj

Banka je v tem postopku obširno pojasnila zakaj in kako upošteva starost posameznika pri kreditiranju fizičnih oseb (potrošnikov) ter da je to običajna, sprejeta in nujna praksa pri ponujanju teh vrst bančnih storitev.

Kot ključno je predstavila obveznost upravljanja s tveganji, v konkretnem primeru je to kreditno tveganje ter v okviru obvladovanja le-tega zakonsko obveznost izvedbe ocene kreditne sposobnosti kreditojemalca. Bankam to obveznost nalagata tako ZPotK-2 kot ZBan-2. Banka je izpostavila, da mora skladno s 152. členom ZBan-2 oceniti dolžnikovo sposobnost izpolnjevati obveznosti do banke – t.i. ocena kreditne sposobnosti ter kakovost zavarovanja terjatev banke po vrsti in obsegu tega zavarovanja. Ob tem je poudarila, da zavarovanje predstavlja sekundarni vir plačila pogodbenih obveznosti, in sicer v primeru, če komitent iz kakršnegakoli razloga preneha s plačili svojih obveznosti. Nikakor pa ne sme nadomestiti ocene komitentove kreditne sposobnosti. Kar je skladno s predstavljeno zakonsko določbo, ki ob banke zahteva, da oceni oboje – kreditno sposobnost in kakovost zavarovanja terjatev.

Banka je zato sprejela poslovno odločitev, da krediti, odobreni posameznikom po dopolnjenem 75 letu starosti, zanjo predstavljajo visoko tvegane in jih iz tega razloga ne trži.

Zagovornik ugotavlja, da je cilj odgovorno kreditiranje banke, ki sledi zakonskim predpisom po uspešnem obvladovanju kreditnega tveganja, **legitimen**, zato je v nadaljevanju presojal, ali je bila postavitev starostne omejitve za kreditojemalce ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo.

Ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo

Z vidika kriterija **ustreznosti** je Zagovornik presojal, ali je kriterij določitve maksimalne starosti kreditojemalca ob zapadlosti kredita, to je 75 let, ki je določen kot splošni pogoj, ki ga mora kreditojemalec izpolnjevati in vpliva na njegovo kreditno sposobnost, primeren ukrep za dosego zasledovanega cilja v smislu, da je ta cilj s presojanim ukrepom dejansko mogoče doseči.

Banka je v svojem odgovoru pojasnila, da je upoštevaje pravila o kreditnem tveganju in oceni kreditne sposobnosti kreditojemalca pomembno, da lahko banke pri odobravanju kreditov upoštevajo starost osebe, s katero sklenejo kreditni posel.

Starost potencialnega kreditojemalca po navedbah Banke predstavlja pomemben dejavnik pri izračunu kreditnega tveganja in s tem pri načrtovanju in oblikovanju cen produktov (v

konkretnem primeru kredita). Zagovornik sledi trditvam Banke, da se z višanjem starosti potencialnega kreditojemalca povečuje kreditno tveganje, ki mu je banka izpostavljena. Starost kreditojemalca gotovo pomembno povečuje možnost neizpolnitve obveznosti iz kreditne pogodbe, ta riziko pa se po oceni Zagovornika s starostjo kreditojemalca povečuje in je zato utemeljena referenca, ki jo je Banka predstavila, ko je navedla podatke Statističnega urada Republike Slovenije o povprečni starosti umrlih v 2019. Iz podatkov SURS[6] izhaja, da je povprečna starost umrlih v letu 2019 prvič presegla starost 78 let (znašala je 78,1 leta). Po podatkih SURS je bila povprečna starost v 2019 umrlih moških 73,9 leta, povprečna starost v tem letu umrlih žensk pa 82,1 leta.

S starostjo posameznika se poveča možnost smrti, bolezni ali drugih stanj, ki lahko povzročijo povišanje življenjskih stroškov, medtem ko se delovna zmožnost zmanjša in s tem tudi možnost pridobivanja prihodkov. Banka zato smatra, da je njena Kreditna politika, ki omejuje odobravanje kreditov posameznikom, starejšim od 75 let, nujna za dosego namena, t.j. odgovornega kreditiranja posameznikov ob upokojitvi. Zagovornik pa ocenjuje, da je postavitev starostne omejitve kreditojemalca **ustrezno** sredstvo za dosego predstavljenega legitimnega cilja.

Z vidika kriterija **nujnosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za dosego zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim posegom ali celo brez njega. Zagovornik ugotavlja, da je starostna meja 75 let, ki jo je postavila Banka višja od pričakovane starosti moških in nižja od pričakovane starosti žensk ob smrti in se nahaja med obema vrednostma oz. tako blizu povprečni starosti obema skupinama, da je po oceni Zagovornika smiselno utemeljena na statističnih (objektivnih) podatkih. Kot je Zagovornik že ugotovil, pa je starost kreditojemalca element, ki neposredno vpliva na zmožnost izpolnitve obveznosti iz kreditne pogodbe in ga Banka z drugim ukrepom ne bi mogla enako učinkovito zasledovati. **Zagovornik zato ocenjuje, da je postavitev starostne omejitve nujno potreben ukrep**, saj z milejšim ukrepom (to bi bila v konkretnem primeru opustitev starostne omejitve ali postavitev višje starostne omejitve) cilj ne bi bil dosežen.

Z vidika načela **sorazmernosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je teža posledic ocenjevanega posega (nekreditiranje) v položaj kreditojemalcev nad 75 let, proporcionalen vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi tega nastale. **Po presoji Zagovornika presojani ukrep ni nesorazmeren.**

Zagovornik sledi pojasnilom Banke, da ima sklenitev kreditne pogodbe pomembne finančne obveznosti za potrošnika, zato morata biti tako Banka pri njihovem odobravanju kot tudi potrošnik pri njihovem najemanju, vestna, preudarna in odgovorna.

V Sloveniji je splošno znano dejstvo, da so pokojnine nizke in samo dejstvo, da je posameznik izpolnil pogoje za starostno pokojnino, še ne pomeni dosežene zadostne socialne varnosti. V letu 2019 je prag tveganja revščine znašal 703 EUR mesečno (na letni ravni 8.440 EUR).[7]

Povprečna neto starostna pokojnina pa je v letu 2019 znašala 657,99 EUR (v letu 2020 je znašala 688,84 EUR).[8] Glede na višino povprečne pokojnine v Republiki Sloveniji, ki je opazno nižja od praga tveganja revščine, ter število oseb, ki prejema pokojnino nižjo od zneska minimalnega dohodka (v mesecu decembru 2019 je bilo skoraj 23.000 oseb s pokojnino, nižjo od 400 EUR),[9] je očitno, da mnoge od na ta način upokojenih oseb sploh nimajo zagotovljene socialne varnosti. Izpolnitev pogojev za starostno pokojnino tako pravzaprav ne pomeni socialne varnosti posameznika, saj je ta odvisna od višine plače, ki jo je posameznik prejemal,

[6] https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8926

[7] SURS: Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2019 (https://www.stat.si/statweb/news/index/8895).

[8] Vir: Mesečni statistični pregled – december 2020, ZPIZ, januar 2021, str.11 (https://www.zpiz.si/cms/userfiles/file/MSP_januar_2020.pdf)

[9] Uživalci pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja – 2019, ZPIZ, 2020, str. 204 (dostopno na strani: https://www.zpiz.si/cms/?ids=content2019&inf=1195#x1).

zavarovalne dobe, družinske in zdravstvene situacije, kraja bivanja ter od drugih individualnih in strukturnih razlogov.

S kreditiranjem potrošnikov brez postavitve starostne omejitve bi se povečalo kreditno tveganje, to je tveganje, da Banka ne bi pridobila poplačanega kredita, predvsem s strani najstarejših kreditojemalcev, negativne posledice pa bi nastopile tudi v primeru dodatnih zavarovanj kreditov. Ne-vračilo kreditov nima negativnih posledic le za banke, ampak tudi za kreditojemalce (po njihovi smrti pa tudi za morebitne poroke in dediče). V teh primerih tečejo zamudne obresti, banke sprožijo postopke prisilne izvršbe v skladu z Zakonom o izvršbi in zavarovanju in posežejo na dohodke in drugo premoženje (tudi nepremičnine).

Ker je Zagovornik v obravnavanem primeru ugotovil izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije po 13. členu ZVarD, sklepno ugotavlja, da je Banka s tem, ko je sprejela Kreditno politiko, skladno s katero je kot maksimalno starost kreditojemalca ob zapadlosti kreditnega posla potrošniškega kreditiranja postavila starostno mejo 75 let, **ni kršila prepovedi diskriminacije** po prvem odstavku 6. člena ZVarD, saj je podana izjema po prvem odstavku 13. člena ZVarD.

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

Pouk o pravnem sredstvu: Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve odločbe na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana. Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali se mu pošlje po pošti. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži najmanj v treh izvodih. Tožbi je treba priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodila:
Sergeja Oštir
Samostojna Svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- Banka - osebno po ZUP,
- zbirka dok. gradiva.