



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-249/03-13

Datum: 5. 2. 2004

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude družbe PM & A, BPD Borznoposredniška družba, d.d., Ljubljana, Sergeja Racmana in Predraga Stamenkovića, obeh iz Ljubljane, ki jih zastopata mag. Emil Zakonjšek in mag. Mitja Jelenič Novak, odvetnika v Ljubljani, ter Andreja Lamovca iz Ljubljane, ki ga zastopa Odvetniška pisarna Jadek & Pensa, d.n.o. - o.p, Ljubljana, na seji dne 5. februarja 2004

sklenilo:

1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. točke prvega odstavka in 3. točke drugega odstavka 88. člena, 7. točke prvega odstavka in 2. točke drugega odstavka 112. člena, 1. točke prvega odstavka 205. člena, 248. člena, tretjega in četrtega odstavka 309. člena, 315. člena, drugega odstavka 316. člena, 317. člena, drugega odstavka 325. člena, 327. člena, 329. člena, 331. člena, tretjega odstavka 363. člena in 364. člena Zakona o trgu vrednostnih papirjev (Uradni list RS, št. 65/99) se sprejme.

2. Predlog, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje 3. točke prvega odstavka v zvezi s 3. točko drugega odstavka 88. člena ter 7. točke prvega odstavka v zvezi z 2. točko drugega odstavka 112. člena, tretjega in četrtega odstavka 309. člena, 315. člena, drugega odstavka 316. člena, 317. člena, 2. točke drugega odstavka 325. člena, 329. člena in 364. člena Zakona o trgu vrednostnih papirjev, se zavrne.

3. Do končne odločitve Ustavnega sodišča o ustavnosti izpodbijanih določb Zakona o trgu vrednostnih papirjev (1. točka sklepa) so odločbe o odvzemu dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave borznoposredniške družbe (88. člen) in o odvzemu dovoljenja za opravljanje poslov borznega posrednika (112. člen) izvršljive s pravnomočnostjo.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki izpodbijajo v 1. točki izreka navedene določbe Zakona o trgu vrednostnih papirjev (v nadaljevanju ZTVP-1) ter Zakon v celoti, kolikor ne določa zastaralnih rokov za opravljanje nadzora in izrekanje ukrepov nadzora nad borzno posredniškimi družbami in člani njihovih uprav. Zakon oziroma izpodbijane določbe naj bi bile v neskladju z načeli pravne države iz 2. člena, z načelom enakega varstva pravic iz 22. člena, z načelom zakonitosti v kazenskem pravu iz 28. člena, s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena, s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena, s pravico do javnosti sojenja iz 24. člena, s pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena, s pravico zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena ter s pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave.

2. Prva pobudnica utemeljuje pravni interes za oceno ustavnosti 1. točke prvega odstavka 205. člena v povezavi z 248. členom ZTVP-1 z zatrjevanjem, da ji je Agencija za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju Agencija) že izrekla pogojni odvzem dovoljenja za opravljanje storitev v zvezi z vrednostnimi papirji. Drugi pobudniki utemeljujejo pravni interes za oceno ustavnosti 3. točke prvega odstavka v zvezi s 3. točko drugega odstavka 88. člena oziroma s 7. točko prvega odstavka v zvezi z 2. točko drugega odstavka 112. člena ZTVP-1 z zatrjevanjem, da jim je Agencija odvzela dovoljenje za opravljanje funkcije člana uprave borzno posredniške družbe oziroma dovoljenje za opravljanje poslov

borznega posrednika oziroma, da je začela postopek za odvzem dovoljenja za opravljanje poslov borznega posrednika, s čimer naj bi jim bilo poseženo v njihove pravice in pravni položaj. Vsi pobudniki utemeljujejo pravni interes za oceno ustavnosti izpodbijanih določb 19. poglavja ZTVP-1 z naslovom "Postopek odločanja Agencije v posamičnih zadevah". Gre za procesne določbe, ki jih Agencija uporablja pri izdaji svojih odločb, ter za določbe o pravnih sredstvih zoper odločbe Agencije.

3. Pobudniki najprej zatrjujejo, da so določbe ZTVP-1, zlasti določbe, ki urejajo nadzor nad borzno posredniškimi družbami, člani uprav in borznimi posredniki, ter določbe o postopku odločanja Agencije, v neskladju z Ustavo, ker ne določajo roka, v katerem se lahko nadzor opravi in izrečejo sankcije.

Zato lahko Agencija opravi nadzor in izreče sankcije za kršitve ne glede na to, kdaj so bile storjene, kar pomeni, da sploh ne zastarajo. Takšna ureditev naj bi bila v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave), z njo pa bi bila kršena tudi pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave).

Obenem naj bi takšno urejanje pomenilo tudi poseg v 34. in 35. člen Ustave.

4. Prvi pobudnik meni, da so določbe 248. člena ZTVP-1, ki prepoveduje manipulacijo, kršitev te prepovedi pa predstavlja na podlagi 1. točke prvega odstavka 205. člena ZTVP-1 razlog za odvzem dovoljenja za opravljanje storitev v zvezi z vrednostnimi papirji, nejasne in nedoločne, kar je v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave). Kot take dopuščajo arbitrarno razlago, kar lahko privede do kršitve pravice do enakega varstva pravic (22. člena Ustave) in pravice do pravnega sredstva (25. člen Ustave).

5. Prvi pobudnik meni, da je sankcija odvzema dovoljenja iz razlogov iz 1. točke prvega odstavka 205. člena ZTVP-1 nesorazmerna s težo kršitve. Nesorazmernost utemeljuje s primerjavo s sankcijami, ki se lahko izrekajo na podlagi Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (Uradni list RS, št. 59/99 - ZOPOKD). ZTVP-1 naj bi bil v tem delu v neskladju z Ustavo tudi zato, ker ne ureja postopka in pravnih posledic odvzema dovoljenja. To naj bi pomenilo kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in kršitev pravice do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave).

6. Drugi pobudniki menijo, da so izpodbijane določbe ZTVP-1, ki določajo razloge za odvzem dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave oziroma za opravljanje nalog borznega posrednika, v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave) in posegajo v pravico do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave), ker gre za kaznovalne norme, pa so tudi v neskladju z načelom zakonitosti v kazenskem pravu iz 28. člena Ustave. Predvsem naj bi bila sankcija odvzema dovoljenja ob tem, da ni predviden blažji ukrep niti pogojni odvzem dovoljenja, nesorazmerna s težo kršitve. Ta nesorazmernost se pokaže zlasti v primerjavi s pogoji za izrek varnostnega ukrepa prepovedi opravljanja poklica po 67. členu Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 63/94 in nasl. - KZ).

Nesorazmernost sankcije naj bi bila tudi v tem, da gre za ukrep, ki je časovno neomejen. Tretji pobudnik izraža dvom, ali je določba 247. člena ZTVP-1, katere kršitev predstavlja na podlagi 7. točke prvega odstavka 112. člena ZTVP-1 razlog za odvzem dovoljenja za opravljanje poslov borznega posrednika, sploh lahko podlaga za izrek takšne sankcije, saj naj bi člen 247 ZTVP-1 zavezoval k določenemu ravnanju samo borzno posredniško družbo in ne borznega posrednika. Ustavno sporno naj bi bilo tudi odkazovanje na ravnanje, kot ga določajo pravila borze oziroma njeni splošni akti, saj naj bi urejanje takšnih vprašanj sodilo v zakon.

7. Vsi pobudniki izpodbijajo določbe 19. poglavja ZTVP-1, ki urejajo postopek Agencije v posamičnih zadevah in pravna sredstva zoper njene odločbe. Izpodbijane postopkovne določbe naj bi kršile pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, načelo javnosti sojenja iz 24. člena Ustave (pobudniki navajajo 40. člen Ustave, ki ureja pravico do popravka in odgovora) in pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Pobudniki utemeljujejo svoje trditve po posameznih izpodbijanih določbah in sklenejo z ugotovitvijo, da je zakonodajalec z ureditvijo postopka po ZTVP-1 "vedel nek skrajšan postopek, ki le omejuje pravice subjektov postopka, čeprav za to ni nobenega razloga".

8. Drugi, tretji in četrti pobudnik predlagajo, naj Ustavno sodišče zadrži izvrševanje 3. točke prvega odstavka v zvezi s 3. točko drugega odstavka 88. člena ter 7. točke prvega odstavka v zvezi z 2. točko drugega odstavka 112. člena ZTVP-1. Drugi pobudnik navaja, da je zoper odločbo Agencije sprožil upravni spor pred Vrhovnim sodiščem, ki pa še ni odločilo.

Zatrjuje, da bi z odločitvijo Vrhovnega sodišča, ki bi bila zanj neugodna, zagotovo ne mogel več opravljati funkcije člana uprave borzno posredniške družbe. S tem naj bi zanj nastale nepopravljive škodljive posledice, ki presegajo škodo, ki lahko nastane zaradi začasnega zadržanja izpodbijanih določb.

Tretji in četrti pobudnik navajata, da jima bo z odločbo Agencije o odvzemu dovoljenja za opravljanje poslov borznega posrednika prenehalo delovno razmerje v borzno posredniški družbi, kar naj bi bila nepopravljiva škoda, ki je tudi bistveno večja od tiste, ki bi lahko nastala z zadržanjem izpodbijanih določb ZTVP-1. Četrti pobudnik še predlaga začasno zadržanje tudi tretjega in četrtega odstavka 309. člena, 315. člena, drugega odstavka 316. člena, 317. člena, 2. točke drugega odstavka 325. člena, 329. in 364. člena ZTVP-1, vendar predloga ne utemeljuje. Pobudniki se pri utemeljevanju predloga za začasno zadržanje izrecno sklicujejo na navedbo Ustavnega sodišča v sklepu št. U-I-220/03 z dne 24. 11. 2003 (Uradni list RS, št. 117/03), da se zato, ker iz ZTVP-1 ni razvidno, kdaj nastopijo pravne posledice odvzema dovoljenja, zastavlja vprašanje, ali je sodno varstvo po ZTVP-1 učinkovito, tj. ali je v predpisanem sodnem postopku sploh mogoče učinkovito zavarovati pravice zoper morebitno nezakonito odločbo Agencije. Poudarjajo, da gre v njihovih zadevah za dejansko stanje, ki je vsebinsko povsem enako dejanskemu in pravnemu stanju, o katerem je Ustavno sodišče že odločalo v zadevi št. U-I-220/03. Zato pričakujejo enako odločitev.

9. Vlada zatrjuje, da je pobuda neutemeljena in nasprotuje predlogu za začasno zadržanje, ker meni, da pobudniki sploh ne izkazujejo pravnega interesa za vložitev pobude in da tudi razlogi iz 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) niso podani. Pri tem se sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-74/03 z dne 23. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03) in na določbe 387. člena ZTVP-1. Vlada zatrjuje, da pravne posledice odločbe Agencije nastopijo šele z njeno pravnomočnostjo in ne dokončnostjo in da ima torej tožba na podlagi 324. člena ZTVP-1 suspenziven učinek.

B. - I.

10. Pobudniki izkazujejo pravni interes iz 24. člena ZUstS za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZTVP-1. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in začelo postopek za oceno ustavnosti izpodbijanih določb.

B. - II.

11. Ustavno sodišče lahko na podlagi 39. člena ZUstS do končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvrševanje zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Pri odločanju tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega zakona, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane zakonske določbe ne bi izvrševale.

12. Vprašanje nastanka škodljivih posledic je v tesni povezavi s vprašanjem učinkovitosti pravnega varstva zoper odločbe Agencije. Ustavno sodišče se je s tem vprašanjem soočilo (ukvarjalo) že v zadevi št. U-I-220/03. V sklepu z dne 24. 11. 2003, s katerim je začasno zadržalo izvrševanje dela 224. člena ZTVP-1, ki ureja odvzem dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave borze, je ugotovilo, da " ... zoper odločbo Agencije o odvzemu dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave borze ni predvidena pritožba, tožba v upravnem sporu pa nima suspenzivnega učinka. Ker iz ZTVP-1 ni razvidno, kdaj nastopijo pravne posledice odvzema dovoljenja, se zastavlja vprašanje, ali je sodno varstvo po ZTVP-1 učinkovito, tj. ali pobudnika v predpisanem sodnem postopku sploh lahko učinkovito zavarujeta svoje pravice zoper morebitno nezakonito odločbo Agencije. Če bi že z izdajo odločbe o odvzemu dovoljenja to prenehalo veljati, bi pobudnika izgubila pravico opravljati funkcijo člana uprave, s tem pa bi jima lahko nastale težko popravljive, oziroma, če bi bila v tem času razrešena, nepopravljive posledice."

13. V obravnavani zadevi gre za odločbo o odvzemu dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave borznoposredniške družbe (88. člen ZTVP-1) in odločbo o odvzemu dovoljenja za opravljanje poslov borznega posrednika (112. člen ZTVP-1). Ugoditev predlogu za začasno zadržanje izvrševanja prej navedenih členov ZTVP-1 bi pomenilo, da se ti člani do končne odločitve ne bi smeli uporabljati. Z upoštevanjem že zadržanega dela 224. člena ZTVP-1 bi zato prišlo do položaja, ko Agencija ne bi mogla več opravljati pomembnega dela svojih nalog. Agencija bi sicer nadzor lahko opravljala, vendar ne bi smela izrekat ukrepov oziroma ne bi mogla postopkov za odvzem dovoljenj niti začeti. Škodljive posledice, ki bi zaradi tega lahko nastale na področju trga vrednostnih papirjev, bi bile nedvomno velike in dolgoročne. Po drugi strani pa drži, da lahko nastanejo zaradi nejasne zakonske določbe težko popravljive škodljive posledice posameznikom, če bi jim bila dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave oziroma poslov borznega posrednika odvzeta.

14. Čeprav Vlada meni, da se vse odločbe Agencije lahko izvršijo šele z njihovo pravnomočnostjo in se pri tem sklicuje na 387. člen ZTVP-1, takšno stališče, glede na besedilo te določbe ni nesporno. Zato je Ustavno sodišče, z namenom, da bi v času do svoje odločitve zmanjšalo možnost nastanka škodljivih posledic na strani pobudnikov in hkrati preprečilo nastanek škodljivih posledic na trgu vrednostnih papirjev, če bi bilo onemogočeno učinkovito delo Agencije, na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo, da se do končne odločitve o ustavnosti izpodbijanih določb ZTVP-1 šteje, da pravne posledice odločb o odvzemu dovoljenj na podlagi 88. in 112. člena ZTVP-1 nastopijo šele z njihovo pravnomočnostjo (smiselno enako, kot to ureja 387. člen ZTVP-1). S tem bo v tem obdobju omogočeno, da bo Agencija lahko učinkovito opravljala nadzor, nadzorovanim osebam pa bo zagotovljeno učinkovito sodno varstvo zoper njene odločbe.

B. - III.

15. Iz navedb drugega pobudnika izhaja, da še vedno opravlja funkcijo člana uprave, čeprav je odločba Agencije o odvzemu dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave že dokončna.

Odločba pa še ni pravnomočna, saj o njej Vrhovno sodišče še ni odločilo in zato še niso nastopile pravne posledice odločbe (3. točka izreka). Nastanek škodljivih posledic, ki naj bi nastale po odločitvi Vrhovnega sodišča (s pravnomočnostjo odločbe), seveda le če bo odločitev za pobudnika neugodna, pa je mogoče preprečiti (oziroma odložiti) tudi v postopku z ustavno pritožbo. Ker ima drugi pobudnik na razpolago pravna sredstva, s katerimi lahko učinkovito zavaruje svoje pravice in pravne interese, niso podani pogoji iz 39. člena ZUstS za začasno zadržanje izvrševanja 3. točke prvega odstavka v zvezi s 3. točko drugega odstavka 88. člena ZTVP-1.

16. Zoper četrtega pobudnika je šele začel postopek za odvzem dovoljenja za opravljanje poslov borznega posrednika in Agencija postopka še ni zaključila. Zato niti še ni gotovo, ali bo Agencija sploh izdala odločbo o odvzemu dovoljenja. Po morebitni izdaji odločbe o odvzemu dovoljenja pa bo njegov pravni položaj enak pravnemu položaju tretjega pobudnika.

Zoper tretjega pobudnika je bil v času vložitve pobude šele začel postopek za odvzem dovoljenja za opravljanje poslov borznega posrednika. Agencija je odločbo o odvzemu dovoljenja izdala 14. 1. 2004. Odločba o odvzemu dovoljenja za opravljanje poslov borznega posrednika je dokončna, vendar bodo pravne posledice nastopile šele z njeno pravnomočnostjo (3. točka izreka). Pobudnik lahko z vložitvijo tožbe na podlagi 324. člena ZTVP-1 odloži nastanek pravnih posledic odločbe do njene pravnomočnosti, pozneje pa s pravnimi sredstvi, ki so mu na razpolago v postopku z ustavno pritožbo.

Ker imata pobudnika na razpolago pravna sredstva, s katerimi lahko zavarujeta svoje pravice in pravne interese, niso izpolnjeni pogoji iz 39. člena ZUstS za začasno zadržanje 7. točke prvega odstavka v zvezi z 2. točko drugega odstavka 112. člena ZTVP-1.

17. Ker niso izpolnjeni pogoji iz 39. člena ZUstS za začasno zadržanje izvrševanja 3. točke prvega odstavka v zvezi s 3. točko drugega odstavka 88. člena ter 7. točke prvega odstavka v zvezi z 2. točko drugega odstavka 112. člena ZTVP-1, je Ustavno sodišče predlog za njihovo zadržanje zavrnilo.

18. Četrty pobudnik ni utemeljil predloga za začasno zadržanje tretjega in četrtega odstavka 309. člena, 315. člena, drugega odstavka 316. člena, 317. člena, 2. točke drugega odstavka 325. člena, 329. in 364. člena ZTVP-1, zato je Ustavno sodišče tudi ta predlog zavrnilo.

C.

19. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 26. člena, 39. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukić ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Sklep je sprejelo soglasno.

Predsednica
dr. Dragica Wedam Lukić