



Številka: U-I-103/11-16

Datum: 8. 12. 2011

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Skupine poslank in poslancev Državnega zbora Republike Slovenije, na seji 8. decembra 2011

odločilo:

Drugi stavek drugega odstavka 75. člena in 63. člen v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 79/06, 1/08, 68/08 in 35/11) se razveljavita glede vsebine, ki jima jo je dala Avtentična razlaga drugega odstavka 75. člena in 63. člena v povezavi z drugim odstavkom 75. člena Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 35/11).

Obrazložitev

A.

1. Skupina sedemintridesetih poslank in poslancev Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju predlagatelji) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti drugega odstavka 75. člena in 63. člena Zakona o prevzemih (v nadaljevanju ZPre-1) z vsebino, kot jo določa Avtentična razlaga drugega odstavka 75. člena in 63. člena v povezavi z drugim odstavkom 75. člena Zakona o prevzemih (v nadaljevanju ORZPre75). Zatrjujejo njuno neskladje z 89. členom, prvim odstavkom 90. člena, prvim in drugim odstavkom 91. člena ter 155. členom Ustave.

2. Predlagatelji navajajo, da sta bila drugi odstavek 75. člena in 63. člen ZPre-1 pomensko jasna in da je že zato ORZPre75 v neskladju z Ustavo, saj njeno sprejetje ni bilo potrebno. Poleg tega naj bi iz vsebinske primerjave prvotnih besedil izpodbijanih določb in avtentične razlage izhajalo, da pomeni ORZPre75 spremembo in dopolnitev zakona in ne zgolj razlage. Predlagatelji pojasnjujejo, da je pred uveljavitvijo avtentične razlage ZPre-1 določal, da je

bila oseba iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1, ki ni presegala končnega prevzemnega praga, v katerem koli primeru povečanja glasovalnih pravic dolžna dati prevzemno ponudbo (drugi odstavek 75. člena ZPre-1), glasovalne pravice pa so ji mirovale, dokler ni dala prevzemne ponudbe oziroma dokler ni odtujila vrednostnih papirjev, tako da prevzemnega praga ni več dosegala (prvi odstavek 63. člena ZPre-1). ORZPre75 naj bi uveljavila t. i. prehodni prevzemni prag, ki ga ZPre-1 ni določal. Zato naj bi ga opredelila šele avtentična razlaga, in sicer kot najnižji delež glasovalnih pravic, ki so jih imele navedene osebe od dneva uveljavitve zakona. Na novo naj bi bila urejena tudi posledica za primer povečanja deleža glasovalnih pravic, in sicer tako, da navedenim osebam ni treba dati prevzemne ponudbe, dokler ne presežejo prehodnega prevzemnega praga, ki je postal drseč oziroma spremenljiv prevzemni prag. Agenciji za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju Agencija) bi naj bil zato onemogočen nadzor nad spoštovanjem ZPre-1, saj naj bi tako določen prag povzročil, da bi morala za vse ciljne družbe (teh naj bi bilo 464) vsak dan preverjati, kolikšen je skupni delež oseb iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1. Avtentična razlaga naj bi torej ustvarila pravno negotovost, saj namesto zatečenega stanja na točno določen dan, ki je po mnenju predlagateljev objektivno in vnaprej znano dejstvo, saj gre za datum uveljavitve ZPre-1, ustvarja spremenljiv prevzemni prag, ki je znan šele *ex post*. Avtentična razlaga naj bi določala tudi drugačen način sankcioniranja osebe, ki je kljub prepovedi povečala svoj delež glasovalnih pravic. Sankcija mirovanja glasovalnih pravic naj bi tako nastopila le v primeru doseganja prehodnega prevzemnega praga in ne že ob katerem koli povečanju deleža glasovalnih pravic, kot naj bi določal ZPre-1 do uveljavitve avtentične razlage, in naj bi trajala do odtujitve vrednostnih papirjev pod prehodni prevzemni prag in ne do odtujitve pod prevzemni prag (ki pomeni 25-odstotni delež glasovalnih pravic – drugi odstavek 7. člena ZPre-1). Predlagatelji navajajo še, da je avtentična razlaga nedosledna in uvaja zmedo, saj ne uporablja istih pojmov kot ZPre-1. Opozarjajo tudi, da Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 68/08 – v nadaljevanju ZPre-1B) vsebuje v 6. členu enako določbo, kot je bila prvotna določba drugega stavka drugega odstavka 75. člena ZPre-1 in ker ORZPre75 te določbe ni zajel, so osebe iz obeh prehodnih ureditev neenako obravnavane. Predlagatelji tako menijo, da pomeni avtentična razlaga ustavno nedopustno spremembo drugega odstavka 75. člena in 63. člena ZPre-1, ter predlagajo, naj jo Ustavno sodišče razveljavi.

3. Državni zbor na navedbe v zahtevi ni odgovoril.

B. – I.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-103/11 z dne 4. 7. 2011 (Uradni list RS, št. 55/11) na podlagi 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) do končne odločitve zadržalo izvrševanje drugega stavka drugega odstavka 75. člena in 63. člena v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1 z vsebino, kot jo je z ORZPre75 določil zakonodajalec, in hkrati do svoje

končne odločitve določilo način izvršitve začasnega zadržanja izpodbijanih določb ZPre-1.

B. – II.

5. Drugi stavek drugega odstavka 75. člena ZPre-1 je določal, da morajo dati druge osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 prevzemno ponudbo v skladu s tem zakonom, če po njegovi uveljavitvi nameravajo pridobiti vrednostne papirje ali druge pravice, ki se upoštevajo pri določitvi deleža glasovalnih pravic po 6. členu tega zakona, in če se s tem poveča njihov delež glasovalnih pravic. Prevzemne ponudbe jim ni bilo treba dati, če prevzemnega praga iz 7. člena ZPre-1, tj. 25-odstotni delež glasovalnih pravic v ciljni družbi, ne dosegajo več.¹ Člen 63 ZPre-1 pa je določal, da prevzemnik, ki je dosegel prevzemni prag, iz vseh delnic z glasovalno pravico ciljne družbe ne more uresničevati glasovalnih pravic, dokler ne da prevzemne ponudbe ali ne odtuji vrednostnih papirjev in delniških nakupnih opcij, ki niso vsebovane v vrednostnih papirjih, tako da prevzemnega praga ne dosega več.

6. Zakonodajalec je sprejel avtentično razlago drugega stavka drugega odstavka 75. in 63. člena v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1 v naslednjem besedilu: "Določbo drugega stavka drugega odstavka 75. člena Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 79/06, 67/07 – ZTFI, 1/08 in 68/08; ZPre-1) je treba razumeti tako, da za osebe iz prvega odstavka tega člena velja prehodni prevzemni prag, ki je enak najnižjemu deležu glasovalnih pravic, ki so jih imele osebe iz prvega odstavka tega člena od dneva uveljavitve ZPre-1 dalje. Dokler te osebe ne presežejo prehodnega prevzemnega praga, jim ni treba dati prevzemne ponudbe v skladu z določbami ZPre-1. Ker drugi odstavek 75. člena ZPre-1 za osebe iz prvega odstavka tega člena vzpostavlja prehodni prevzemni prag, je treba določbo 63. člena ZPre-1 razumeti tako, da za osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 nastopi sankcija mirovanja glasovalnih pravic, ko dosežejo prehodni prevzemni prag iz drugega odstavka 75. člena, glasovalnih pravic pa ne morejo uresničevati, dokler ne dajo prevzemne ponudbe v skladu z ZPre-1 ali dokler ne odtujijo vrednostnih papirjev ali drugih pravic, ki se upoštevajo pri določitvi deleža glasovalnih pravic po 6. členu ZPre-1, tako da ne dosegajo več prehodnega prevzemnega praga iz drugega odstavka 75. člena ZPre-1 oziroma da osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 lahko ponovno uresničujejo glasovalne pravice, s trenutkom, ko odtujijo vrednostne papirje ali druge pravice, ki se upoštevajo pri določitvi deleža glasovalnih pravic po 6.

¹ Enako določa 6. člen ZPre-1B: "Če na dan uveljavitve tega zakona oseba sama ali skupaj z osebami, ki delujejo usklajeno, dosega ali presega prevzemni prag v ciljni družbi iz drugega odstavka 4. člena zakona in ne dosega ali presega končnega prevzemnega praga, mora dati prevzemno ponudbo, če namerava po uveljavitvi tega zakona pridobiti vrednostne papirje, ki se upoštevajo pri določanju deleža glasovalnih pravic po 6. členu zakona, in če se s tem poveča njen delež glasovalnih pravic." Avtentična razlaga se na to določbo ne nanaša. Zato Ustavno sodišče v odločbi navaja le ZPre-1.

členu ZPre-1, tako da ne dosegajo več prehodnega prevzemnega praga iz drugega odstavka 75. člena ZPre-1."

7. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča je avtentična razlaga predpisa njegov sestavni del od njegove uveljavitve. Sama zase ne more biti predmet presoje ustavnosti oziroma zakonitosti, ker le pojasnjuje pomen določbe, na katero se nanaša (prim. sklep št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999, OdlUS VIII, 226). V primeru, da bi organ, ki sprejema avtentično razlago, z njo določil vsebino, ki je ob njeni uveljavitvi predpis ni imel, pa ne bi šlo za avtentično razlago, temveč za spremembo oziroma dopolnitev predpisa (odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-308/97 z dne 28. 10. 1999, Uradni list RS, št. 98/99, in OdlUS VIII, 232; št. U-I-51/06 z dne 15. 6. 2006, Uradni list RS, št. 66/06, in OdlUS XV, 53; in št. U-64/08 z dne 6. 11. 2008, Uradni list RS, št. 109/08, in OdlUS XVII, 57).

8. Po splošnem pravilu iz 12. člena ZPre-1 nastane obveznost dati prevzemno ponudbo, ko prevzemnik doseže prevzemni prag, določen v drugem odstavku 7. člena ZPre-1, tj. 25-odstotni delež glasovalnih pravic v ciljni družbi. Iz tega splošnega pravila izhaja prepoved nadaljnjega pridobivanja delnic (ali delniških nakupnih opcij) brez prevzemne ponudbe. Za osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1, ki so ob uveljavitvi ZPre-1 že dosegale prevzemni prag v višini 25-odstotnega deleža glasovalnih pravic v ciljni družbi, pa je drugi stavek drugega odstavka 75. člena ZPre-1 določil izjemo. Tem osebam ni treba dati prevzemne ponudbe, razen če pridobijo dodatne delnice ali delniške nakupne opcije. Če ravnajo v nasprotju s to prepovedjo (če torej pridobijo dodatne delnice ali delniške nakupne opcije), tudi zanje nastopi sankcija mirovanja glasovalnih pravic iz vseh delnic, določena v 63. členu ZPre-1. Ta prepoved traja, dokler oseba iz prvega odstavka 75. člena dosega ali presega prevzemni prag, in preneha šele, ko prevzemnega praga ne dosega več (na primer zaradi odtujitve ustrezne količine delnic z glasovalno pravico).

9. ORZPre75 je določila, da za osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 velja t. i. prehodni prevzemni prag, ki je enak najnižjemu deležu glasovalnih pravic, ki so jih imele te osebe od dneva uveljavitve ZPre-1 dalje. Tem osebam ni treba dati prevzemne ponudbe, dokler ne presežejo prehodnega prevzemnega praga. V primerjavi z besedilom drugega stavka drugega odstavka 75. člena ZPre-1 se avtentična razlaga razlikuje glede višine prevzemnega praga in nastanka obveznosti dati prevzemno ponudbo. Za višino prevzemnega praga po avtentični razlagi velja, da je pravno odločilen prehodni prevzemni prag, ki je enak najnižjemu deležu glasovalnih pravic, ki so jih imele navedene osebe od dneva uveljavitve ZPre-1, tj. od 11. 8. 2006 dalje, in ne več delež glasovalnih pravic v trenutku uveljavitve ZPre-1, tj. na dan 11. 8. 2006 (t. i. zatečeno stanje). Glede nastanka obveznosti dati prevzemno ponudbo po avtentični razlagi velja, da osebam iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 ni treba dati prevzemne ponudbe, dokler ne presežejo prehodnega prevzemnega praga. Po ZPre-1 pa je veljalo, da vsako nadaljnje pridobivanje oziroma povečanje glasovalnih pravic nad zatečeno stanje zahteva prevzemno ponudbo. Tako je avtentična razlaga dopustila

spremembo deleža glasovalnih pravic v ciljni družbi brez prevzemne ponudbe do prehodnega prevzemnega praga, ki je višji od prevzemnega praga po drugem odstavku 7. člena ZPre-1 (25-odstotni delež glasovalnih pravic v ciljni družbi). Tudi za 63. člena ZPre-1 (v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1) je mogoče ugotoviti, da sankcija mirovanja glasovalnih pravic v skladu z ORZPre75 nastopi le v primeru doseganja prehodnega prevzemnega praga in ne že ob katerem koli povečanju deleža glasovalnih pravic, kot je določal ZPre-1. Po avtentični razlagi sankcija traja do odtujitve vrednostnih papirjev pod prehodni prevzemni prag in ne več do odtujitve pod prevzemni prag.

10. S tem so bili z ORZPre75 določeni pogoji, pod katerimi mora oseba iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 dati prevzemno ponudbo oziroma pod katerimi nastopi sankcija mirovanja glasovalnih pravic, ki iz razlaganih pravnih norm ob uporabi jezikovne, logične, sistematične, zgodovinske in namenske razlage besedila ne izhajajo. Zato je avtentična razlaga dala drugemu stavku drugega odstavka 75. člena in 63. členu v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1 spremenjeno vsebino, ki je ob uveljavitvi nista imela. Prag in nastanek obveznosti, ko je treba dati prevzemno ponudbo, ter nastop sankcije mirovanja glasovalnih pravic so se z avtentično razlago spremenili. Avtentična razlaga po svoji vsebini ne razlaga pravnih določb, vsebovanih v teh določbah ZPre-1, temveč gre po vsebini za spremembo Zakona.

11. ORZPre75, ki je po svoji vsebini sprememba ZPre-1, je bila sprejeta po postopku, ki je v Poslovniku Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10 – PoDZ-1) določen za sprejem avtentične razlage in ne po zakonodajnem postopku. Po tretjem odstavku 21. člena ZUstS odloča Ustavno sodišče pri presoji skladnosti zakonov z Ustavo tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov njihovega sprejema (odločba št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999, Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265; sklep št. U-I-294/95 z dne 7. 11. 1996, OdlUS V, 152; odločba št. U-I-238/96 z dne 21. 11. 1996, Uradni list RS, št. 71/96, in OdlUS V, 161; in sklep št. U-I-157/93 z dne 28. 10. 1993, OdlUS II, 95).

12. Oblikovna sestavina normativnega pravnega akta je tudi postopek, v katerem ga pristojni pravni subjekt sprejme ali izda. Oblika (postopek) prispeva, da je nastajanje pravnih pravil demokratično in legitimno, da tako nastala pravila predvidljivo in enako obravnavajo pravne subjekte. Kršitev postopkovnih pravil lahko povzroči, da je splošni akt v tolikšni meri pravno nepravilen, da ga je treba razveljaviti.² Pri presoji ustavnosti sprejema splošnega akta je treba presoditi, ali so zatrjevane postopkovne nepravilnosti takšne, da lahko vplivajo na protiustavnost zakona. Na skladnost zakona z Ustavo ne more vplivati vsaka kršitev zakonodajnega postopka, ampak le

² M. Pavčnik, Teorija prava, Zbirka Pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana 1997, str. 154–157.

kršitev tistih pravil, ki so določena z Ustavo (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-128/93 z dne 23. 12. 1993, OdlUS II, 126).

13. Člen 89 Ustave določa, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovnikom določeno drugače. Veljavni zakon se lahko spremeni samo z novim zakonom in ne s kakšnim drugim državnim aktom. Zakon pridobi formalno moč, ko je končan zakonodajni postopek.³ Ko je zakon sprejet, mora biti, da bi postal veljaven in da bi začel učinkovati, razglašen in objavljen. Razglasitev pomeni ugotovitev, da je zakon sprejet v predpisanem zakonodajnem postopku.⁴ Avtentično razlago sprejme Državni zbor, kadar kakšna norma v zakonu ni zadosti jasna.⁵ Postopek sprejema avtentične razlage je v primerjavi z rednim zakonodajnim postopkom enostavnejši. Avtentična razlaga pomeni poseg v zakon, ki ima podobne učinke kot sprememba zakona, z razliko, da neposredno ne posega v besedilo zakona in je ni mogoče spreminjati. Posebnost avtentične razlage je v njeni posebni moči, saj postane sestavni del zakona in velja od dneva, ko je začel veljati zakon, h kateremu je bila sprejeta avtentična razlaga.⁶

14. Avtentična razlaga ne sme spreminjati in dopolnjevati zakonov. Spremembe in dopolnitve zakona se morajo sprejeti v zakonodajnem postopku. Če se sprejemajo z avtentično razlago, gre za njeno zlorabo. Ker je zakonodajalec drugi stavek drugega odstavka 75. člena in 63. člen v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1 spremenil v postopku avtentične razlage, je kršil 89. člen Ustave. S tem je posledično kršil prvi odstavek 91. člena Ustave, ki določa, da zakone razglašča predsednik republike, in drugi odstavek 91. člena Ustave, ki ureja pravico Državnega sveta Republike Slovenije, da lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in pred njegovo razglasitvijo zahteva, naj Državni zbor o njem še enkrat odloča.

15. Glede na navedeno sta drugi stavek drugega odstavka 75. člena in 63. člen v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1 z vsebino, kot jima jo je določila ORZPre75, v neskladju z 89. in 91. členom Ustave in ju je Ustavno sodišče razveljavilo. Razveljavitev pomeni, da veljata drugi stavek drugega odstavka 75. člena in 63. člen v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1 brez vsebine, kot jima jo je določila avtentična razlaga.

C.

³ A. Igličar, *Zakonodajno odločanje*, Založba Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994, str. 21.

⁴ M. Mozetič v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 810.

⁵ O pravi avtentični razlagi govorimo, ko je razlagano določilo v tolikšni meri pomensko nejasno, da dopušča diametralno nasprotujoče si razlage in ga je zaradi tega treba pomensko razložiti. M. Pavčnik, nav. delo, str. 184–185.

⁶ A. Igličar, *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2004, str. 133.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Pri odločanju je bila izločena sodnica dr. Dunja Jadek Pensa. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Sovdat je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Ernest Petrič
Predsednik