



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-103/11-9

Datum: 4. 7. 2011

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Skupine poslank in poslancev Državnega zbora Republike Slovenije, na seji 4. julija 2011

sklenilo:

- 1. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje drugega stavka drugega odstavka 75. člena in 63. člena 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).**
- 2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se uporablja besedilo drugega stavka drugega odstavka 75. člena in 63. člena Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 79/06, 1/08 in 68/08) brez Avtentične razlage drugega odstavka 75. člena in 63. člena v povezavi z drugim odstavkom 75. člena Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 35/11).**
- 3. Prejšnja točka izreka se razlaga na način, kot izhaja iz 9. točke obrazložitve tega sklepa.**

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. Hkrati predlagajo, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje drugega odstavka 75. člena in 63. člena ZPre-1 z vsebino, kot jo določa ORZPre75. Agencija za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju Agencija) naj bi že izdala dve odločbi na podlagi tretjega odstavka 64. člena ZPre-1, obravnavala pa naj bi sedem primerov kršitev ZPre-1. Odločba Agencije zoper nezakonitega prevzemnika po njihovem mnenju izboljšuje pravni položaj drugih imetnikov glasovalnih pravic, ki naj bi utemeljeno pričakovali ponudbo za odkup svojih delnic ali povečanje svojega relativnega vpliva na upravljanje ciljne družbe. V primeru nadaljevanja izvrševanja ZPre-1 z vsebino, določeno z ORZPre75, bi po mnenju predlagateljev Agencija

morala postopke nadzora ustaviti in jih kasneje ne bi mogla obnoviti, četudi bi Ustavno sodišče izpodbijani določbi razveljavilo. Zaradi ustavitve postopkov drugi delničarji ciljnih družb ne bi mogli uresničiti svoje izstopne pravice oziroma povečati svojega vpliva na odločanje v ciljnih družbah.

3. Državni zbor v odgovoru na predlog za začasno zadržanje navaja, da ni mogoče začasno zadržati zgolj ORZPre75, saj je ta postala del ZPre-1 in bi to pomenilo, da lahko Agencija sprejema svojo razlago določb ZPre-1 in nadaljuje postopke nadzora. Zato meni, da bi moralo Ustavno sodišče v primeru ugoditve predlogu, prekiniti vse postopke, ki jih vodi Agencija. Začasno zadržanje naj bi povzročilo večje škodljive posledice kot zavrnitev predloga. Osebe iz drugega odstavka 75. člena ZPre-1 ne bi mogle izvrševati upravljavskih upravičenj iz delnic in uveljavljati svojih interesov na skupščinah do končne odločitve Ustavnega sodišča. Državni zbor priznava, da bi se zaradi mirovanja glasovalnih pravic nezakonitih prevzemnikov preostalim delničarjem ciljne družbe izboljšal položaj zaradi povečanja relativnega vpliva pri izvrševanju glasovalnih pravic, vendar pa meni, da jim ni odvzeta pravica do izstopa iz družbe. Njihova škoda naj bi bila manjša od škode oseb iz drugega odstavka 75. člena ZPre-1, saj bodo slednji brez vseh glasovalnih pravic, preostali delničarji pa zgolj brez relativno večjega vpliva, saj lahko še zmeraj glasujejo v skladu s svojim deležem. Če bi Ustavno sodišče zadržalo poleg ORZPre75 tudi drugi odstavek 75. člena in 63. člen ZPre-1, Agencija ne bi mogla ukrepati zoper nezakonite prevzemnike in bi nastale težko popravljive škodljive posledice za trg vrednostnih papirjev.

B.

4. Državni zbor je z ORZPre75 opredelil, kako je treba razlagati drugi stavek drugega odstavka 75. člena in 63. člen v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1. Avtentična razlaga predpisa je, ne glede na njeno kasnejše sprejetje, sestavni del predpisa od njegove uveljavitve dalje. Predlagatelji torej izpodbijajo drugi stavek drugega odstavka 75. člena in 63. člen ZPre-1 z vsebino, kot jima jo je z avtentično razlago dal zakonodajalec sam. Predlagajo zadržanje izvrševanja navedenih določb.

5. Ustavno sodišče lahko na podlagi 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb zakona, če bi zaradi njihovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebitnega protiustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale.

6. Če bi se pokazalo, da je zahteva predlagateljev utemeljena, in bi Ustavno sodišče ugotovilo, da je ORZPre75 dal drugemu stavku drugega odstavka 75. člena in 63. členu v zvezi z drugim stavkom drugega odstavka 75. člena ZPre-1 vsebino, ki je ob njuni uveljavitvi nista imela, in bi torej šlo za spremembo oziroma dopolnitev zakona, bi izvrševanje izpodbijanih določb ZPre-1 pomenilo retroaktivni poseg v pridobljene pravice, ki bi bil ustavno nedopusten. Poseženo bi bilo v pridobljene pravice tistih, ki jim je varstvo po ZPre-1 v prvi vrsti namenjeno, tj. manjšinskim delničarjem in

investitorjem na trgu vrednostnih papirjev. Poleg tega bi bila prizadeta javna korist, ker delničarjem prevzemnikom, ki delujejo bodisi samostojno bodisi usklajeno z drugimi delničarji (soprevzemniki), ne bi bilo preprečeno, da bi uresničevali kontrolo, ki bi jo pridobili v ciljni družbi v nasprotju s predpisanim načinom oziroma predpisanim postopkom. Ob predpostavki, da gre pri izpodbijanih določbah za nedopustno spremembo oziroma dopolnitev zakona, ne pa za avtentično razlago, bi bila Agenciji onemogočena izdaja prepovednih odločb z izrekom civilne sankcije mirovanja glasovalnih pravic v ciljni družbi, česar kasneje več ne bi mogla storiti. To pa pomeni, da bi bilo poseženo v integriteto trga vrednostnih papirjev, saj ne bi bila zagotovljena jasnost in preglednost trgovanja na reguliranem trgu. Škodljivih posledic takšnega retroaktivnega posega ne bi bilo mogoče odpraviti, saj za manjšinske delničarje in investitorje na trgu vrednostnih papirjev za tak primer ni zagotovljeno učinkovito varstvo pravic.

7. Začasno zadržanje izpodbijanih določb ZPre-1 na drugi strani pomeni, da lahko nastanejo škodljive posledice za osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1, če bi se kasneje pokazalo, da izpodbijane določbe ZPre-1 niso protiustavne. Vendar te posledice niso takšne, da bi narekovale zavrnitev predloga za začasno zadržanje. Škodljive posledice lahko nastanejo, če bodo v času do končne odločitve Ustavnega sodišča sklicane skupščine ciljnih družb, na katerih te osebe ne bi mogle glasovati. Glasovalna pravica se namreč uresničuje na skupščini delniške družbe. Če pa bi bile skupščine izvedene in z izglasovanimi skupščinskimi sklepi poseženo v njihove pravice oziroma interese, ni pravno utemeljenega razloga, da te osebe, čeprav jim je z odločbo prepovedano uresničevanje glasovalnih pravic, ne bi bile navzoče na morebiti sklicani skupščini ciljne družbe in da na njej ne bi napovedale izpodbijanja skupščinskih sklepov. V postopku izpodbijanja sklepov po Zakonu o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo in 33/11 – ZGD-1) bi lahko te osebe zatrjevale in dokazovale, da niso bile dolžne dati prevzemne ponudbe, zaradi česar bi bile upravičene veljavno uresničevati svoje glasovalne pravice. Škodljive posledice lahko zaradi začasnega zadržanja nastanejo osebam iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 tudi zaradi tega, ker bi se morale v času do končne odločitve Ustavnega sodišča vzdržati določenih ravnanj na trgu vrednostnih papirjev ali pa jih izvesti na za njih manj ugoden način, pa bi se kasneje izkazalo, da zatrjevana protiustavnost ni podana. Vendar bi bile tudi te škodljive posledice manjše od posledic, navedenih v prejšnji točki te obrazložitve.

8. Glede na navedeno po oceni Ustavnega sodišča škodljive posledice izvrševanja izpodbijanih določb ZPre-1 presegajo škodljive posledice začasnega zadržanja izvrševanja teh določb. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da se do končne odločitve zadrži izvrševanje drugega stavka drugega odstavka 75. člena in 63. člena ZPre-1 z vsebino, določeno z ORZPre75 (1. točka izreka).

9. Ugoditev predlogu za začasno zadržanje izvrševanja navedenih členov ZPre-1 pomeni, da se ti členi do končne odločitve ne smejo uporabljati. Ker postane avtentična razlaga del zakonskega besedila, ima zakon vsebino, kot mu jo je določila avtentična razlaga, od njegove uveljavitve naprej, čeprav je bila sprejeta kasneje. Njegova prvotna, nejasna vsebina je odpravljena in se šteje, da je nikoli ni bilo (ob upoštevanju 158. člena Ustave). Zato zadržanje izpodbijanih določb zakona, vključno z avtentično razlago, ne pomeni, da je "oživljena" prvotna vsebina zakona oziroma da je mogoče uporabljati zakonsko besedilo brez upoštevanja vsebine, ki mu jo je z

avtentično razlago dal zakonodajalec, temveč da je nastala pravna praznina, ki jo je treba zapolniti. Tako bi v obravnavanem primeru prišlo do položaja, ko bi morale osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 dati prevzemno ponudbo po splošnem pravilu iz 12. člena ZPre-1, saj dosegajo ali presegajo prevzemni prag iz 7. člena ZPre-1. Zanje torej ne bi veljala izjema oziroma oprostitev dati prevzemno ponudbo, kot jo je zakonodajalec predvidel ob sprejetju ZPre-1. Ker bi se s tem poseglo v njihov pravni položaj in načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave), ki mu je zakonodajalec očitno dal prednost ob uveljavitvi zakonske ureditve leta 2006, je Ustavno sodišče določilo način izvršitve odločitve o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanih določb (2. točka izreka). Določilo je, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča uporablja prvotno besedilo ZPre-1 in se ne upošteva vsebina, ki jo je drugemu stavku drugega odstavka 75. člena in 63. členu ZPre-1 dal zakonodajalec z avtentično razlago, kar pomeni, da za osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1 ne velja prehodni prevzemni prag iz ORZPre75. Tako za osebe iz prvega odstavka 75. člena ZPre-1, ki so na dan uveljavitve ZPre-1 dosegale ali presegale prevzemni prag iz 7. člena ZPre-1, do končne odločitve Ustavnega sodišča velja, da morajo dati prevzemno ponudbo v skladu z ZPre-1, če nameravajo v času začasnega zadržanja pridobiti vrednostne papirje ali druge pravice, ki se upoštevajo pri določitvi glasovalnih pravic po 6. členu ZPre-1, in če se s tem poveča njihov delež glasovalnih pravic, razen če prevzemnega praga iz 7. člena tega zakona ne dosegajo več. Če ravnajo v nasprotju s to prepovedjo, nastopi zanje sankcija mirovanja glasovalnih pravic, ki pomeni, da ne morejo uresničevati glasovalnih pravic, dokler ne dajo prevzemne ponudbe v skladu z ZPre-1 ali ne odtujijo vrednostnih papirjev ali drugih pravic, ki se upoštevajo pri določitvi glasovalnih pravic po 6. členu ZPre-1, tako da prevzemnega praga ne dosegajo več. Obveznost dati prevzemno ponudbo velja tudi po prehodni določbi 6. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 68/08 – v nadaljevanju ZPre-1B). Velja namreč, da mora dati oseba, ki sama ali skupaj z osebami, ki delujejo usklajeno, dosega ali presega prevzemni prag v ciljni družbi iz drugega odstavka 4. člena ZPre-1B, prevzemno ponudbo, če namerava po uveljavitvi ZPre-1B pridobiti vrednostne papirje, ki se upoštevajo pri določanju deleža glasovalnih pravic, če se s tem poveča njen delež glasovalnih pravic. Razlago 6. člena ZPre-1B, je v sodbi št. G 20/2009 z dne 28. 3. 2011 navedlo že Vrhovno sodišče. V primerih iz 6. člena ZPre-1B in začasne ureditve po 2. točki izreka tega sklepa gre za enaka položaja. V obeh položajih mora dati oseba, ki dosega ali presega prevzemni prag, prevzemno ponudbo, če namerava pridobiti vrednostne papirje in se s tem poveča njen delež glasovalnih pravic v ciljni družbi. Zato je Ustavno sodišče določilo, da je treba 2. točko izreka razlagati na enak način, kot je Vrhovno sodišče razložilo 6. člen ZPre-1B. Agencija opravlja nadzor nad izvajanjem tega načina izvršitve po 70. členu ZPre-1. Na ta način bo v času do končne odločitve Ustavnega sodišča zagotovljeno opravljanje pomembnega dela nalog Agencije in bodo hkrati preprečene tudi škodljive posledice, ki bi lahko nastale na trgu vrednostnih papirjev, če Agencija ne bi mogla opravljati nadzora nad spoštovanjem prevzemne zakonodaje. Z načinom izvršitve pa je do končne odločitve Ustavnega sodišča zagotovljen tudi temeljni namen zakonskega urejanja prevzemov, tj. varstvo manjšinskih delničarjev, investitorjev na trgu vrednostnih papirjev in samega trga vrednostnih papirjev.

10. Ustavno sodišče je odločilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega in tretjega odstavka 39. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka in petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07 in 54/10) v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Soglasno je sprejelo 1. točko izreka, 2. in 3. točko izreka pa s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Tratnik. Sodnica Sovdat je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Ernest Petrič
Predsednik