



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-117/00-76

Datum: 19. 4. 2001

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude družb Lek, d.d., Ljubljana, Sava, d.d., Kranj, Mura, d.d., Murska Sobota, Pivovarna Union, d.d., Ljubljana, Terme Čatež, d.d., Brežice, ki jih zastopa Bojan Klenovšek, odvetnik v Ljubljani, in Abanke, d.d., Ljubljana, ki jo zastopata Bojan Klenovšek, odvetnik v Ljubljani, in Odvetniška pisarna Jadek & Pensa, d. n. o. - o. p., Ljubljana, po opravljeni javni obravnavi dne 20. februarja 2001, na seji dne 19. aprila 2001

o d l o č i l o :

Zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (Uradni list RS, št. 13/2000) se razveljavi.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Družba Lek je dne 13. 4. 2000 vložila pobudo za oceno ustavnosti 2. člena, 1. in 3. točke četrtega odstavka 3. člena, petega odstavka 3. člena ter 5., 7., 8. in 9. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (v nadaljevanju ZLPZ) in predlagala začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih zakonskih določb; predlagala je tudi, naj Ustavno sodišče odloči o ustavnosti in zakonitosti postopka, po katerem je bil ZLPZ sprejet. Dne 21. 6. 2000 so družbe Sava, Mura, Pivovarna Union in Terme Čatež vložile pobudo za oceno ustavnosti ZLPZ v celoti in predlagale zadržanje izvrševanja izpodbijanega zakona v celoti. Dne 11. 12. 2000 je pobudo za oceno ustavnosti ZLPZ vložila še Abanka. Lek navaja, da je delničar Zavarovalnice Triglav, ostale pobudnice navajajo, da so bile ustanoviteljice in zavarovanke Zavarovalne skupnosti Triglav in da je Zavarovalnica Triglav njena pravna naslednica. S tem utemeljujejo svoj pravni interes, ker se ZLPZ nanaša tudi na Zavarovalnico Triglav. Pobudnice v svojih navedbah izhajajo predvsem iz konkretnega primera Zavarovalnice Triglav.

2. Lek izpodbija posamezne določbe ZLPZ. Navedbe, ki se nanašajo na določbe 2., 5. in 7. člena ZLPZ, kot sporno izpostavljajo vprašanje ugotovitve vrednosti družbenega kapitala v zavarovalnicah oziroma vprašanje ugotavljanja in določitve razmerja med zasebnim kapitalom in nenominiranim družbenim kapitalom v zavarovalnicah. Sporna naj bi bila določitev datuma in metode, po kateri se ugotavlja vrednost celotnega kapitala zavarovalnic, vrednost zasebnega in družbenega kapitala ter razmerje med njima. Zatrjuje, da so izpodbijane določbe ZLPZ v neskladju s 33. členom Ustave in s 1. členom Protokola št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju EKČP), ki ureja varstvo zasebne lastnine, s 155. členom Ustave (prepoved retroaktivnosti) in z 2. členom Ustave (načelo varstva zaupanja v pravo).

3. Pobudnica Lek meni, da se razmerje med zasebnim in družbenim kapitalom ne more ugotavljati na dan 31. 12. 1998, kot to določa ZLPZ, saj do pomešanja obeh vrst premoženja ni prišlo na ta dan, temveč ob ustanovitvi sedanjih zavarovalnic kot delniških družb. Zato bi morali upoštevati realno vrednost prenesenega premoženja na dan ustanovitve zavarovalnice, ki se je preoblikovala iz zavarovalne skupnosti. Izpodbijana ureditev ugotavljanja vrednosti celotnega, zasebnega in družbenega kapitala ter določanje razmerja med zasebnim in družbenim kapitalom po mnenju pobudnice posega v zasebno lastnino novih delničarjev zavarovalnice, saj se nenominirani kapital vrednoti drugače kot zasebni kapital, čeprav bi morali obe vrsti kapitala deliti enako usodo oziroma bi za obe vrsti kapitala morala veljati enaka metoda določanja vrednosti. Izpodbijana ureditev v ZLPZ naj

bi povzročila, da je vrednost družbenega kapitala znatno precenjena na škodo zasebnega kapitala, kar pomeni neutemeljeno oškodovanje zasebnih delničarjev, saj se zmanjšuje njihov lastniški delež v osnovnem kapitalu zavarovalnice.

4. Kršitev 155. člena Ustave je po mnenju družbe Lek v tem, da se z določitvijo razmerja med družbenim in zasebnim kapitalom na dan 31. 12. 1998 zasebnim delničarjem jemlje pravico do uveljavljanja njihovih delničarskih pravic v obsegu, ki so jih pridobili z vplačilom delnic ob ustanovitvi zavarovalnice, v primeru Zavarovalnice Triglav na dan 28. 12. 1990, zato naj bi ZLPZ učinkoval za nazaj in posegal v že vzpostavljena razmerja.

5. Kršitev načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave utemeljuje družba Lek s tem, da je vplačala delnice zato, ker je utemeljeno pričakovala, da bo z dodatnim predpisom, predvidenim v takrat veljavnem 123.a členu Zakona o temeljih sistema premoženjskega in osebnega zavarovanja (Uradni list SFRJ, št. 17/90 in nasl. - v nadaljevanju ZTSPOZ90) t. i. nenominirani družbeni kapital dobil le titularja in da se bo njegov obseg ugotavljal po stanju ob ustanovitvi Zavarovalnice Triglav ter da določitev titularjev nenominiranega družbenega kapitala ne bo prizadela njenega deleža. Določba 5. člena ZLPZ naj bi bila v neskladju z 2. členom Ustave tudi zato, ker se določba o opredelitvi kriterijev za ugotovitev deleža družbenega kapitala sklicuje na povsem neopredeljen pojem "ustrezna merila in metode vrednotenja", kar naj bi dopuščalo različne interpretacije te določbe ter popolno arbitrarnost ocenjevalcev in Vlade.

6. Družba Lek nadalje izpodbija določbe 1. točke četrtega odstavka 3. člena v zvezi s petim odstavkom 3. člena in 3. točke četrtega odstavka 3. člena ZLPZ. Navedene določbe so po njenem mnenju sporne z vidika dopustnosti določitve določenih korporacijskih upravičenj v zavarovalnici v korist Republike Slovenije kot zastopnika interesov nenominiranega družbenega kapitala. Po mnenju pobudnice je sporno, da določena upravičenja, ki v ustroju delniške družbe pripadajo delničarjem, Zakon podeli državi, še preden ta formalno postane delničar zavarovalnice. Lek v tej zvezi zatrjuje kršitev 2. in 33. člena Ustave. Titularji t. i. nenominiranega družbenega kapitala bodo po njenem mnenju lahko začeli uveljavljati svoje delničarske pravice šele, ko bodo pridobili status delničarja v zavarovalnici.

7. Navedbe v pobudi družbe Lek se nanašajo tudi na ustavnost določbe 8. in 9. člena ZLPZ in sicer z zatrjevanjem o neustreznosti ureditve postopka, ki predvideva uporabo pravil upravnega postopka. Pobudnica meni, da takšna ureditev pomeni kršitev 6. člena EKČP in 22. člena Ustave.

8. Lek tudi predlaga, naj Ustavno sodišče odloči o ustavnosti in zakonitosti postopka, po katerem je bil ZLPZ sprejet. Navaja, da je ZLPZ v tretjo obravnavo prišel v skoraj popolnoma spremenjenem besedilu, zato bi se moral postopek sprejemanja zakona začeti znova. V tej zvezi zatrjuje kršitev 1. člena Ustave (načelo demokratičnosti) in kršitev 89. člena Ustave (zakonodajni postopek) ter 196. in 197. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 40/93 in nasl. - v nadaljevanju Poslovnik).

9. Družbe Sava, Mura, Pivovarna Union in Terme Čatež ter Abanka izpodbijajo ZLPZ v celoti. Navedbe v teh pobudah nasprotujejo sami ideji in temeljni zasnovi izpodbijanega zakona. Po mnenju pobudnic v zavarovalnicah sploh ni nenominiranega družbenega kapitala, ki bi ga bilo treba lastninsko preoblikovati na način, določen z ZLPZ. V tej zvezi zatrjujejo kršitev 33. člena Ustave (pravica do zasebne lastnine) in drugega odstavka 14. člena Ustave (enakost pred zakonom).

10. Nedopusten poseg v zasebno lastnino pobudnice utemeljujejo s tem, da kapital, katerega lastninjenje v korist Republike Slovenije in njenih skladov predvideva ZLPZ, ni bil nikoli premoženje Republike Slovenije niti to premoženje ni bilo družbeno, temveč so titularji tega premoženja lahko le ustanovitelji nekdanje zavarovalne skupnosti in njeni zavarovanci. Po mnenju pobudnic je izpodbijani Zakon napačno določil titularja tako imenovanega družbenega kapitala v zavarovalnicah in pomeni podržavljenje premoženja pobudnic. Po mnenju pobudnic ZLPZ posega v njihove premoženjske pravice, ki so jih pridobile v zvezi s prenesenim premoženjem iz nekdanje zavarovalne skupnosti na sedanjo zavarovalnico kot ustanoviteljice in zavarovanke zavarovalne skupnosti.

11. Pobudnice svoje stališče, po katerem so titularji prenesenega premoženja lahko le ustanovitelji in zavarovanci nekdanje zavarovalne skupnosti, izpeljujejo iz značilnosti organiziranja in delovanja nekdanje zavarovalne skupnosti ter iz značilnosti preoblikovanja zavarovalne skupnosti v letu 1990.

Pobudnice izhajajo iz stališča, da je nekdanja zavarovalna skupnost delovala kot vzajemna zavarovalnica, preoblikovanje iz zavarovalne skupnosti v zavarovalnico po ZTSPOZ90 pa naj bi bilo izvedeno kot prenosno preoblikovanje vzajemne zavarovalnice v delniško družbo.

12. Pobudnice navajajo, da je v skladu z Zakonom o temeljih sistema premoženjskega in osebnega zavarovanja (Uradni list SFRJ, št. 24/76 - v nadaljevanju ZTSPOZ76) zavarovalna skupnost delovala po načelu vzajemnosti in solidarnosti, da so ustanovitelji in zavarovanci zavarovalne skupnosti zagotovili vsa sredstva za njeno ustanovitev in delovanje, da so jo kot taki tudi upravljali in da so jim ob morebitni likvidaciji zavarovalne skupnosti pripadala vsa preostala sredstva zavarovalne skupnosti.

13. Pobudnice še navajajo, da so v zavarovalni skupnosti sicer obstajali različni pravni režimi premoženja, pri čemer iz analize pravne ureditve po ZTSPOZ76 zaključujejo, da so sredstva ustanovitvenega sklada pripadala ustanoviteljem, sredstva delovne skupnosti delno ustanoviteljem, delno pa imetnikom zavarovalnih polic, torej zavarovancem, zavarovalna sredstva pa so pripadala zavarovancem. Tako je po mnenju pobudnic že ZTSPOZ76 opredeljeval, kdo je titular sredstev v zavarovalni skupnosti, in je bil torej ves tako imenovani nenominirani družbeni kapital dejansko nominiran, saj je bilo jasno, komu so pripadale vse pravice v zvezi s temi sredstvi. Iz načina ustanovitve zavarovalnih skupnosti, njihovega upravljanja in načina njihovega prenehanja naj bi izhajalo, da v zavarovalnih skupnostih ni bilo nenominiranega družbenega kapitala in da so imeli ustanovitelji oziroma zavarovanci zavarovalne skupnosti vseskozi vsebinsko podobne pravice, kot jih imajo ustanovitelji in zavarovanci vzajemne zavarovalnice. Ker naj bi bilo ves čas znano, kdo je titular sredstev v zavarovalni skupnosti, po mnenju pobudnic ZLPZ pomeni poddržavljenje njihovega premoženja in poseg v njihove premoženjske pravice, ki so jih imele (pridobile) na premoženju, prenesenem iz nekdanje zavarovalne skupnosti na sedanjo zavarovalnico.

14. Po mnenju pobudnic jim ZTSPOZ90 njihovih pravic ni odvzel, saj je ureditev tega vprašanja (torej lastninskega preoblikovanja oziroma določitev titularjev prenesenega premoženja) le prepustil kasnejšemu zakonu. ZLPZ bi zato moral urediti le način določitve titularjev prenesenega premoženja, pri tem pa upoštevati premoženjska upravičenja pobudnic kot nekdanjih ustanoviteljev in zavarovancev zavarovalnih skupnosti. 15. Kršitev načela enakosti pred zakonom pobudnice utemeljujejo s primerjavo z bankami. Pri spreminjanju bank v kapitalske družbe so bile pravice ustanoviteljev dosledno spoštovane, saj so ustanovitelji bank svoje premoženjske pravice (ustanoviteljske vloge) v procesu lastninjenja lahko spremenili v delnice bank. ZLPZ pa določa povsem drugačen režim lastninjenja za enake vrste premoženje. Po mnenju pobudnic ni razlogov za drugačno obravnavanje ustanoviteljev zavarovalnih skupnosti v primerjavi z ustanovitelji bank pri njihovem preoblikovanju, saj je bila opredelitev bank in opredelitev zavarovalnih skupnosti v prejšnji ureditvi povsem primerljiva.

16. Državni zbor v odgovoru poudarja, da so nekdanji predpisi jasno ločevali med sredstvi zavarovalne skupnosti, ki jih je prejela od premij svojih zavarovancev, in med združenimi sredstvi. Navaja, da so delničarji preoblikovanih zavarovalnic postali le upravljalci družbenega kapitala, ki je bil prenesen iz nekdanje zavarovalne skupnosti, niso pa mogli pridobiti lastninskih upravičenj, in da lastninsko preoblikovanje tega družbenega kapitala lahko uredi le zakon. Državni zbor še navaja, da je ustavna ureditev iz leta 1974 določala nelastninski koncept družbene lastnine. Nadalje zatrjuje, da v primeru zavarovalnih skupnosti ni šlo za vzajemne zavarovalnice, da zavarovanci niso nujno nosili obveznosti izgub in da zavarovalne skupnosti niso upravljali po članskem principu, temveč po delegatskem sistemu, ki je temeljil na dejstvu združevanja sredstev iz družbene lastnine, prav tako pa je tudi v zavarovalni skupnosti obstajalo samoupravljanje v okviru delovnih skupnosti delavcev. Navaja še, da po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92 in nasl. - v nadaljevanju ZLPP), v skladu s katerim so se lastninsko preoblikovale tudi pobudnice, v otvoritvene bilance teh podjetij niso bila vključena sredstva, vložena v zavarovalnice, zato bi bilo tudi v primeru, če bi se ta sredstva (knjigovodsko) pojavila pri samih pobudnicah, treba za ta del družbenega kapitala titularje šele določiti.

17. Glede izbranega datuma v izpodbijanem zakonu Državni zbor meni, da ne more pomeniti posega v ustavne pravice, če je zagotovljeno ustrezno vrednotenje in ugotavljanje stanja in gibanja kapitala. ZLPZ naj bi ustrezno upošteval tako revalorizacijski dejavnik kot tudi dejavnik uspešnosti gospodarjenja z določitvijo povprečne donosnosti kapitala, izbrana določitev datuma pa upošteva predvsem praktične vidike.

18. Glede primerjave z bankami Državni zbor navaja, da ta ni ustrezna, saj gre za v temelju različna sredstva, prav tako pa je treba upoštevati dejstvo, da je bila opravljena sanacija bank s strani države in so banke prešle dejansko v državno last.

19. Glede uporabe pravil upravnega postopka Državni zbor poudarja, da imajo upravičenci zagotovljeno sodno varstvo. Glede upravljalških upravičenj Republike Slovenije pa Državni zbor v svojem odgovoru meni, da je takšna ureditev v ZLPZ upravičena in sledi javnemu interesu, da se družbeni kapital v zavarovalnicah ugotovi in lastninsko preoblikuje, v tem času pa zavaruje.

20. Glede postopka sprejemanja zakona Državni zbor navaja, da je bil zakon v tretjo obravnavo predložen v skladu s Poslovnikom, da je Državni zbor opravil razpravo o amandmajih, o njih s predpisano večino odločil in nato v skladu s svojim Poslovnikom odločil še o predlogu zakona v celoti.

21. Ustavno sodišče je prejelo tudi mnenja Vlade ter Ministrstva za finance. Ustavno sodišče je zaprosilo za strokovno mnenje dr. Ivana Ribnikarja in mag. Velimirja Boleta. Prav tako je zaprosilo za dodatno mnenje Inštitut za gospodarsko pravo v Mariboru, na čigar mnenje se sklicujejo vsi udeleženci v tem postopku. Mnenje o navedbah pobudnic je posredovala tudi Agencija za zavarovalni nadzor.

22. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-117/00 z dne 18. 5. 2000 pobudo družbe Lek sprejelo in začasno zadržalo izvrševanje izpodbijanih določb. Na seji dne 18. 5. 2000 je Ustavno sodišče tudi sklenilo, da se zadeva obravnava prednostno. Pobudo družb Mura, Sava, Pivovarna Union in Terme Čatež za oceno ustavnosti ZLPZ v celoti je Ustavno sodišče sprejelo s sklepom št. U-I- 175/00 dne 29. 6. 2000 in jo nato združilo z zadevo št. U-I- 117/00. Ustavno sodišče je na seji dne 18. 1. 2001 sklenilo, da se tudi pobuda Abanke obravnava v tem postopku. Ustavno sodišče je dne 20. 2. 2001 opravilo javno obravnavo.

B. - I.

23. Pri presoji skladnosti izpodbijanega zakona z Ustavo je treba upoštevati dejstvo, da ta zakon pomeni nadaljevanje predpisov, ki so začeli preoblikovanje nekdanjih zavarovalnih skupnosti, vendar pa tega postopka niso izpeljali do konca, temveč so ureditev lastninskega preoblikovanja družbenega kapitala v zavarovalnicah prepustili kasnejšim predpisom.

Ustavnemu sodišču se pri tem ni bilo treba opredeliti do vprašanja, ali so bile nekdanje zavarovalne skupnosti vzajemne zavarovalnice (po vsebini; formalno nedvomno niso bile) oziroma v kolikšni meri so poslovale po enakih načelih kot vzajemne zavarovalnice. Pri svoji presoji izhaja iz dejstva, da so bile zavarovalne skupnosti opredeljene kot posebne organizacije in to v času pred letom 1991 že v Ustavi.

24. Z ustavnimi amandmaji k Ustavi SRS (Uradni list SRS, št. 32/89) je bilo določeno, da:

- temelji družbenoekonomska ureditev na enakopravnosti opravljanja dejavnosti s sredstvi družbene, zasebne in združne lastnine ali s sredstvi različnih lastninskih oblik (1. točka XIII. amandmaja),

- so podlaga upravljanju in prilaščanju rezultatov dela delo delavcev in sredstva, vložena v gospodarsko in drugo dejavnost (2. točka XIII. amandmaja),

- imajo na podlagi sredstev in dela, vloženega v podjetje oziroma drugo organizacijo, vlagatelji pravico udeležbe pri upravljanju in pri dohodku oziroma dobičku sorazmerno z vloženimi sredstvi in delom (11. točka XIII. amandmaja).

Družbenopravnim osebam (posebej še gospodarskim organizacijam) so bile torej v zvezi z družbenimi sredstvi, s katerimi so upravljale in razpolagale, priznane pravice, ki jih je mogoče primerjati s premoženjskimi pravicami civilnega prava. Teh oziroma tako pridobljenih pravic ni mogoče spregledati v predpisih, ki urejajo lastninsko preoblikovanje.

25. Spremenjena je bila tudi ustavna opredelitev zavarovalnic (amandma XVII k Ustavi SRS). Z navedenimi amandmaji dopolnjena Ustava je določala, da:

- je zavarovalnica samostojna samoupravna organizacija za opravljanje zavarovalnih poslov,
- jo ustanovijo pravne in fizične osebe z vlaganjem sredstev v njene sklade,
- jo upravljajo ustanovitelji, ki so tudi udeleženi v njenem dobičku sorazmerno z vloženimi sredstvi,
- lahko pri upravljanju zavarovalnice sodelujejo tudi njeni zavarovanci.

Pri tem se osnovni koncept zavarovalnic kot posebnih, specifičnih organizacij ni spreminjal: tudi po prejšnji ustavni (in zakonski) ureditvi je šlo za združevanje (družbenih) sredstev za določen namen, upravljanje po družbenopravnih osebah, ki so združevala sredstva, ter soupravljanje drugih zavarovancev - občanov in civilnopravnih oseb.

26. Današnje zavarovalnice, na katere se ZLPZ nanaša, so nastale konec leta 1990 s preoblikovanjem Zavarovalne skupnosti Triglav in Pozavarovalne skupnosti Sava na podlagi ZTSPOZ90. Zakon je v 120. členu zavezal skupnosti premoženjskega in osebnega zavarovanja ter pozavarovalne skupnosti, ustanovljene po prej veljavnem zakonu, da uskladijo svojo organizacijo, poslovanje in samoupravne splošne akte z novim zakonom najpozneje do 31. 12. 1990. Predlog uskladitve naj bi pripravil "odbor ustanoviteljev", imenovan od skupščine zavarovalne skupnosti. Ob preoblikovanju so morale zavarovalne skupnosti oblikovati začetni varnostni sklad (122. člen v zvezi z 12. členom ZTSPOZ90). V 123. in 123.a členu pa je Zakon določal: - sredstva varnostne rezerve in drugih skladov zavarovalne skupnosti postanejo sredstva varnostne rezerve oziroma ustrezni drugi skladi zavarovalne organizacije,

- sredstva, ki so bila nominirana na določene zavarovance, se lahko uporabljajo kot ustanoviteljske vloge v začetnem varnostnem skladu,

- sredstva, ki so jih ustanovitelji zavarovalnih skupnosti vplačali v njihove sklade, se lahko uporabijo kot

ustanoviteljske vloge v začetnem varnostnem skladu, - nenominirani družbeni kapital v skladih zavarovalnih organizacij dobi titularja lastnine v skladu z zveznimi in republiški predpisi (do takrat ni mogoče umakniti sredstev iz zavarovalnih skladov).

27. Zahtevo po zakonski podlagi za lastninsko preoblikovanje je določal že 14. člen Ustavnega zakona za izvedbo Ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k Ustavi SRS (Uradni list SRS, št. 32/89): Do zakonske ureditve lastninskopravnih razmerij se v organizacijah združenega dela in podjetjih ne smejo določati lastninski upravičenci na družbeni lastnini v obstoječem poslovnem skladu in skladu skupne porabe. Povsem izrecno pa je to določil tudi amandma XCIX k Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 7/91): Preoblikovanje družbene lastnine v javno in druge oblike lastnine ter omejitve lastnine ureja zakon.

28. V času nastanka zavarovalnic kot delniških družb še ni bilo zakonodaje o lastninskem preoblikovanju podjetij oziroma družbenega kapitala. Del podjetij je posloval še na podlagi Zakona o združenem delu (Uradni list SFRJ, št. 11/88 - prečiščeno besedilo), del je že bil usklajen z Zakonom o podjetjih (Uradni list SFRJ, št. 77/88 in nasl. - v nadaljevanju ZPod). Veljal je tudi še Zakon o družbenem kapitalu (Uradni list SFRJ, št. 84/89 in nasl. - v nadaljevanju ZDK). Ta zakon je družbeni kapital opredelil kot poslovni sklad podjetja, zmanjšan za sorazmerni del nepokritih izgub, ter sorazmerni del rezerv in izvenposlovne sklade (tretji odstavek 1. člena ZDK).

Izrecno pa se - poleg sredstev družbenopolitične skupnosti, vloženih v podjetje, ter vlog fizičnih oseb v podjetje - kot družbeni kapital niso štela "sredstva, ki so jih druge pravne osebe združile, vložile ali prenesle v podjetje, pa niso bila vrnjena oziroma pravica do vračila ni prenehala" (7.a člen ZDK). Ta sredstva so se po navedeni določbi štela za sredstva te pravne osebe, na podlagi katerih je imela ta na svojo zahtevo pravico do sodelovanja pri upravljanju podjetja, v katerega je vložila sredstva, in pravico do udeležbe na dobičku. Pomembno je izpostaviti, da se je ZDK na podlagi 12. člena njegovih sprememb in dopolnitev iz avgusta 1990 smiselno uporabljal tudi za družbeni kapital v zavarovalnih organizacijah.

29. V okviru takšnih ustavnih in zakonskih določb je treba opredeliti položaj zavarovalnic in pobudnic ter njihova medsebojna razmerja in pravice, povezane z upravljanjem družbenih sredstev. Čeprav ne pobudnice ne zavarovalnice v letu 1990 še niso bile lastninsko preoblikovane, bi bilo v tem postopku treba upoštevati njihove pridobljene in pričakovalne pravice. V tej zvezi je treba omeniti, da je bil ZTSPOZ90 vključen v pravni red Republike Slovenije. Amandma XCVI k Ustavi RS (Uradni list RS, št. 35/90) je namreč v 2. točki določil, da Skupščina Republike Slovenije z ustavnimi zakoni določi, katere določbe zveznih zakonov, izdanih do uveljavitve tega amandmaja, se ne uporabljajo v Republiki Sloveniji. V 3. točki pa je navedeni amandma določil, da zvezni zakoni, izdani po uveljavitvi tega amandmaja, veljajo v Republiki Sloveniji, ko da k njim soglasje Skupščina Republike Slovenije. Ustavni zakon za izvedbo ustavnega amandmaja XCVI k Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 37/90 in 4/91) ni izključil uporabe ZTSPOZ90, k spremembam tega zakona iz decembra 1990 (Uradni list SFRJ, št. 82/90), torej iz časa po uveljavitvi amandmaja XCVI, pa je Skupščina Republike Slovenije dala soglasje (Odllok o soglasju, Uradni list RS, št. 5/91). Določbe 123. člena in z novelo dodanega 123.a člena ZTSPOZ90 so torej postale sestavni del slovenskega pravnega sistema.

B. - II.

30. ZLPP, sprejet leta 1992, se za lastninsko preoblikovanje zavarovalnic izrecno ni uporabljal (2. člen ZLPP). V letu 1993 je bil sprejet Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93 in nasl. - v nadaljevanju ZGD). Zavarovalnica Triglav je v dopisu z dne 15. 6. 2000 navedla, da se zavarovalnica ni usklajevala z ZGD, pač pa s posebnim zakonom iz leta 1994, to je z Zakonom o zavarovalnicah (Uradni list RS št. 64/94 - v nadaljevanju ZZav). Ta zakon je uredil v prehodnih določbah tudi prenos (virov) sredstev (112. člen). Računovodsko izvedbo je določilo Navodilo za uskladitev računovodskih evidenc zavarovalnic s slovenskimi računovodskimi standardi in kontnim okvirom (Uradni list RS, št. 3/95). Je pa ZZav (21. člen) izrecno nakazoval na subsidiarno uporabo ZGD tudi pri zavarovalnih delniških družbah (za obravnavano zadevo je vprašanje pomembno predvsem pri 579. členu ZGD, ki določa, da družbo v mešani ali družbeni lastnini, v kateri je tudi delež družbenega kapitala, upravljajo poleg lastnikov tudi predstavniki družbenega kapitala v sorazmerju z deležem družbenega kapitala v celotnem kapitalu).

31. Lastninsko preoblikovanje je sestavljeno pravzaprav iz dveh operacij:

1) iz preoblikovanja nekdanjih pravnoorganizacijskih oblik (npr. družbeno podjetje, SIS, tudi zavarovalna skupnost kot pravnoorganizacijska oblika) v pravno-organizacijske oblike, ki jih pozna in so tipične za zasebnolastninski sistem (npr. v gospodarske družbe) in

2) iz olastnitvenja družbenega kapitala; potrebna je torej določitev znanih virov sredstev (npr. določitev delničarjev) v teh subjektih.

32. ZLPP je izhajal iz enotnosti teh dveh operacij (zgodili sta se hkrati oziroma v istem postopku: z lastninskim preoblikovanjem je subjekt pridobil eno od klasičnih pravnoorganizacijskih oblik, hkrati pa se je olastnil družbeni kapital pri tem subjektu). Pri zavarovalnicah je bilo z ZTSPOZ90 izvedeno le prvo (preoblikovanje v eno od pravnoorganizacijskih oblik, ki so tipične za zasebnolastninski sistem), ni pa bila izvedena druga operacija, ki se je z določbo 123.a člena ZTSPOZ90 preložila na kasnejši čas. Proces prehoda iz nekdanje družbenolastninske ureditve v sedanjo zasebnolastninsko ureditev pri zavarovalnicah torej še ni zaključen, zato je poseben zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic potreben in nujen. Pri tem pa bi moral upoštevati, da se je proces preoblikovanja zavarovalnic že pričel, da se je izvedel le na pol in da je preostanek tega procesa, tj. dokončanje

lastninskega preoblikovanja v zavarovalnicah, treba urediti tudi ob upoštevanju dosedanjega procesa preoblikovanja zavarovalnic.

33. Ustavno sodišče je v dosedanjih odločitvah že sprejelo stališča glede zakonodaje, ki ureja preoblikovanje družbene lastnine v zasebno ali druge oblike lastnine.

34. Tako je v odločbi št. U-I-77/93 z dne 6. 7. 1995 (Uradni list RS, št. 43/95 in OdlUS IV, 67) zapisalo: Nova Ustava kategorije družbene lastnine ne pozna več, zato ta tudi ne uživa ustavnega varstva. V prehodnem obdobju do njenega preoblikovanja jo varuje prejšnja zakonodaja, kolikor še velja, ter nova zakonodaja, ki ureja njeno preoblikovanje in varstvo. Ne glede na način nastanka družbene lastnine je bila naloga zakonodajalca, da družbeno lastnino preoblikuje v pravo lastnino in da določi kriterije za določitev znanih lastnikov. Pri tem je bil zakonodajalec vezan na Ustavo. Vendar Ustava družbene lastnine kot take ne varuje. Iz tega, da družbena lastnina ni bila lastnina, še ne sledi, da zakonodajalec ob spreminjanju družbene lastnine v lastnino z znanimi lastniki ni mogel prizadeti nobenega ustavnopravno varovanega položaja subjektov, ki so uporabljali sredstva v družbeni lastnini. Pri tem je treba upoštevati, da so se sredstva v družbeni lastnini "nahajala" v določenih družbenih pravnih osebah. Te so lahko prosto nastopale na trgu, vstopale v obligacijska razmerja, pri čemer so za njih v načelu veljala enaka pravila kot za obligacijska razmerja med fizičnimi osebami in civilnimi pravnimi osebami, ki so bile nosilci prave lastnine. Ti subjekti so za sprejete obveznosti tudi odgovarjali s sredstvi, s katerimi so razpolagali in ki so bila v pravnem prometu; na njih se je lahko (z istovrstnimi omejitvami kot na sredstva obrtnikov, ki so delali s sredstvi v zasebni lastnini, in na sredstva kmetov) opravila singularna in generalna izvršba (stečaj). Iz tega izhaja, da je nelastninski koncept družbene lastnine v celoti veljal glede upravičenj delavcev do sredstev v družbeni lastnini, v manjši meri pa glede upravičenj družbenih pravnih oseb, ki so imele neokrnjeno pravno in poslovno sposobnost.

35. Pri odločitvah o pravicah denacionalizacijskih upravičencev je Ustavno sodišče med drugim tudi zapisalo (odločba št. U-I- 107/96 z dne 5. 12. 1996, Uradni list RS, št. 1/97 in OdlUS V, 174): Zato je Ustavno sodišče v primeru kolizije dveh pravic, pravice do odkupa in lastninske pravice, dalo prednost lastninski pravici kot podlagi za pravico do denacionalizacije (odločba št. U-I-95/91 z dne 14. 5. 1992, Uradni list RS, št. 34/92 in OdlUS I, 35). Tako stališče je Ustavno sodišče izrecno potrdilo v odločbi št. U-I-22/95 z dne 14. 3. 1996 (Uradni list RS, št. 24/96 in OdlUS V, 29), v kateri je opredelilo, da pravica denacionalizacijskih upravičencev, ki se nanaša na prepoved lastninskega preoblikovanja podjetja do pravnomočnosti odločitve o predlogu za izdajo začasne odredbe, izhaja "iz njihovih ustavnopravno varovanih specifičnih lastninskih oziroma premoženjskopravnih upravičenj do njihovega nekdanjega premoženja, izhajajočih iz 33. člena Ustave in iz Protokola št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic, in ima tako prednost pred lastninskimi upravičenji podjetij oziroma njihovih delavcev do lastninskega preoblikovanja."

36. O ustavno varovanem položaju družbenopravnih oseb oziroma podjetij v zvezi z družbeno lastnino je Ustavno sodišče še posebej odločilo že v odločbi št. U-I-108/91 z dne 13. 7. 1993 (Uradni list RS, št. 42/93 in OdlUS II, 67 glede družbenega kapitala) in v odločbi št. U-I-133/93 z dne 31. 3. 1994 (Uradni list RS, št. 32/94 in OdlUS III, 28 glede družbenih sredstev).

Izrecno pa je ta stališča potrdilo tudi v zadevah, ki se nanašajo na postopke lastninskega preoblikovanja: odločba št. U-I-302/98 z dne 14. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 72/98 in OdlUS VII, 187) in odločba št. U-I-208/99 z dne 19. 1. 2001 (Uradni list RS, št. 12/2001).

B. - III.

37. Glede sredstev zavarovalne skupnosti je nedvomno, da so bila v takratnem sistemu še družbena lastnina. Pod pojmom družbena lastnina pa je treba razumeti dve pojavnosti: družbena sredstva, to je sredstva, s katerimi so upravljala in razpolagala podjetja v družbeni lastnini (aktiva), in družbeni kapital, to je skupek upravljaljskih (članskih, korporacijskih) pravic v podjetju v družbeni lastnini, ki nima znanih lastnikov (pasiva). V prejšnjem sistemu, ki je temeljil na nelastniški koncepciji pravnih oseb, so upravljalska upravičenja izvrševali delavci, zaposleni v družbenem podjetju, za račun celotne družbene skupnosti oziroma nedoločenega lastnika: zato tudi izraz anonimni ali nenominirani družbeni kapital. Pobudnice utemeljeno opozarjajo na določeno razliko pri zavarovalnih skupnostih, saj teh

niso upravljali v zavarovalni skupnosti zaposleni delavci. Zavarovalne skupnosti so namreč, upoštevajoč 4. in 19. člen ZTSPOZ76, upravljale družbenopravne osebe, ki so združile sredstva v zavarovalni skupnosti, torej zavarovanci - družbenopravne osebe, (so)upravljali pa so jih tudi drugi zavarovanci - občani oziroma fizične osebe in civilnopravne osebe. Sistem upravljanja je temeljil na načelu delegatskega sistema, podrobneje je bil urejen s statutom zavarovalne skupnosti; tretji odstavek 19. člena ZTSPOZ76 pa je določal, da delegati zavarovancev - družbenopravnih oseb tvorijo večino vseh delegatov.

38. ZTSPOZ90 je v 123. členu (podobno kot pred tem tudi 85. člen Zakona o bankah in drugih finančnih organizacijah, Uradni list SFRJ, št. 10/89 in nasl.) uredil preoblikovanje zavarovalne skupnosti tako, da je bilo možno njeno preoblikovanje v delniške družbe z znanimi lastniki s pretvorbo dotedanjih vložkov v kapitalske vloške. Vendar je bilo preoblikovanje izvedeno le deloma. Ustanovljene so bile nove zavarovalnice v pravnoorganizacijski obliki delniške družbe, družbena sredstva, ki so bila v skladih zavarovalne skupnosti, so postala sredstva (aktiva) novonastalih delniških družb; transformacija družbenega kapitala v znane vire sredstev, v znane kapitalske vloške pa ni bila izvršena. Pač pa so ustanovitelji zavarovalne delniške družbe vplačali denarna sredstva v začetni varnostni sklad. V tem delniškem kapitalu so bili vložki fizičnih oseb in vložki takrat še neolastninjenih družbenih in mešanih podjetij (s stališča zavarovalnic družbeni kapital z znanim titularjem, lastnikom). Poleg tega pa je bil v celotnem kapitalu zavarovalnice še delež tako imenovanega nenominiranega kapitala.

39. Pobudnice so delniške družbe, torej pravne osebe, ki svoj pravni interes utemeljujejo na dva načina. Pobudnice, ki so bile ustanoviteljice sedanjih zavarovalnic kot delniških družb, navajajo, da izpodbijana ureditev ugotavljanja vrednosti celotnega, zasebnega in družbenega kapitala ter določanje razmerja med zasebnim in družbenim kapitalom posega v zasebno lastnino novih delničarjev zavarovalnice. Pobudnice, ki so bile ustanoviteljice oziroma zavarovanke prejšnje zavarovalne skupnosti, pa poseg v njihove ustavne pravice utemeljujejo s tem, da kapital, katerega lastninjenje v korist Republike Slovenije in njenih skladov predvideva ZLPZ, ni bil nikoli premoženje Republike Slovenije, niti to premoženje ni bilo družbeno, temveč so titularji tega premoženja lahko le ustanovitelji nekdanje zavarovalne skupnosti in njeni zavarovanci.

40. Sedanjega spora ne bi bilo, če bi se zavarovalna skupnost preoblikovala v delniško družbo na podlagi oziroma z uporabo možnosti iz drugega in tretjega odstavka 123. člena ZTSPOZ90.

Zavarovalnice bi se preoblikovale na podoben način kot banke, družbena sredstva, ki so jih današnje pobudnice vložile v zavarovalnice, pa bi se lastnina v okviru njihovega lastninskega preoblikovanja. To bi tudi pomenilo, da bi se sredstva, vplačana za ustanovitev zavarovalne skupnosti, uporabila kot ustanoviteljske vloge v začetnem varnostnem skladu zavarovalne delniške družbe (kolikor seveda ta sredstva v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZTSPOZ76 še niso bila vrnjena), prav tako pa bi se kot ustanoviteljske vloge v začetni varnostni sklad zavarovalne delniške družbe uporabila sredstva, ki so bila v skladih zavarovalne skupnosti nominirana na določene zavarovance. Tako bi družbeni kapital v zavarovalnicah dobil znanega lastnika (po stališču pobudnikov ga niti ne bi dobil, temveč bi bili le že znani lastniki imenovani, nominirani).

Predmet lastninskega preoblikovanja po posebnem zakonu bi bil tako le torej tisti del sredstev zavarovalnice, za katerega morda ne bi bilo mogoče najti znanega lastnika. Vendar je tak postopek preprečil 123.a člen ZTSPOZ90, ki je dejansko "zamrznil" lastninsko preoblikovanje, olastninjenje družbenega kapitala v zavarovalnicah in napovedal poseben zakon, ki naj bi to vprašanje uredil (ob tem je 123.a člen še prepovedal umik sredstev iz zavarovalnice).

41. Neposredna posledica tako razumljenega in uporabljenega 123.a člena ZTSPOZ90 je bila, da zavarovalne delniške družbe ob ustanovitvi niso dobile znanega lastnika za ves svoj trajni kapital, kar je s stališča delniške družbe kot klasične kapitalske družbe nelogično. Takrat veljavni ZPod je sicer poznal tudi delniške družbe v mešani lastnini in tudi še delniške družbe v družbeni lastnini (2., 36. in 85. člen ZPod). Čeprav ZTSPOZ90 o tem izrecno določbe nima, je bilo razmerje med njim in ZPod glede urejanja delniške družbe lahko le razmerje med splošnim in posebnim zakonom: delniške družbe je urejal ZPod, ZTSPOZ90 pa le tiste posebnosti, ki jih terja zavarovalniška dejavnost. Tu se pokaže dodatna nelogičnost polovičnega preoblikovanja zavarovalne skupnosti v delniško družbo

(oziroma tistega, kar je dr. Ribnikar na javni obravnavi označil kot zamenjan vrstni red : da se je izdalo delnice za vplačani kapital, ne da bi se pred tem ugotovilo, kolikšen je sploh kapital zavarovalne skupnosti in kdo je njegov titular, lastnik). Upravljanje kapitalske družbe temelji na kapitalu. To je na svojstven način uredil tudi ZPod (3. in 122. člen): podjetje, v katerem je tudi delež družbenega kapitala, upravljajo poleg lastnikov tudi predstavniki družbenega kapitala, ki so lahko delavci podjetja in osebe - strokovnjaki zunaj podjetja. Nenominirani družbeni kapital v zavarovalnicah ni imel predstavnika, ki bi sodeloval pri upravljanju zavarovalne delniške družbe, do ZLPZ, s katerim želi to vlogo prevzeti država (le do trenutka, ko bo določen pravi lastnik).

Seveda je pri tem že omenjena posebnost, ki jo je treba upoštevati: zavarovalnic niso upravljali delavci, zaposleni v zavarovalnici (tudi po ustavni in zakonski ureditvi pred letom 1990 ne).

42. Posledice neurejenega stanja so bile različne za posamezne prizadete:

a. Novonastale zavarovalne delniške družbe niso mogle poslovati kot prave delniške družbe, saj niso imele znanega lastnika za celoten trajni kapital.

b. Delničarji, ki so to postali na podlagi vplačil (vložkov) leta 1990, svojih korporacijskih upravičenj niso mogli uresničevati v skladu z dejanskimi razmerji. Za obravnavano zadevo ni bistveno, ali so (in če res so) dejansko upravljali s celotnim kapitalom zavarovalnice, ne glede na to, kakšen je njihov dejanski delež v celotnem osnovnem kapitalu (na nek način torej tudi v imenu še neznanega lastnika). Na drugi strani pa drži tudi trditev Državnega zbora, da so se novi delničarji morali zavedati, da je v osnovnem kapitalu zavarovalnice določen del kapitala brez znanega lastnika in da se bodo razmerja med delničarji spremenila, glede na kasnejšo ugotovitev, kdo je titular nekdanjega družbenega kapitala.

c. Nekdanji ustanovitelji in zavarovanci zavarovalne skupnosti pa niso mogli uveljaviti svojih pravic iz 123. člena ZTSPOZ90: torej pridobiti korporacijskih upravičenj v delniški družbi na podlagi svojih vložkov v zavarovalno skupnost. Poleg tega jim je bilo tudi onemogočeno, da ta del svojega premoženja kot družbeni kapital, vložen v zavarovalnico, lastninijo po enakih pravilih, kot so veljala za lastninjenje drugega družbenega kapitala.

B. - IV.

43. Zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic bi moral upoštevati 123. in 123.a člen ZTSPOZ90: omogočati bi moral transformacijo nenominiranega družbenega kapitala v zavarovalnici v kapitalske vložke znanih (nominiranih) ustanoviteljev in zavarovancev; le v tistem delu, v katerem titularja lastnine ne bi bilo mogoče najti na tak način, bi ga lahko določil zakon. Država bi v tem primeru postala lastnica zavarovalnic toliko, kolikor je bila ustanoviteljica in zavarovanka zavarovalne skupnosti ter preko morebitnega podržavljenja dejansko nenominiranega družbenega kapitala. Ob tem tudi ne bi bilo vnaprej mogoče izključiti razlikovanja med nekdanjimi zavarovanci - družbenopravnimi osebami in nekdanjimi zavarovanci - fizičnimi in civilnopravnimi osebami. Njihov položaj in upravičenja zlasti pri upravljanju zavarovalnih skupnosti so bila različna in temu ustrezno različne so tudi njihove pričakovalne pravice iz tega naslova.

44. Ob lastninskem preoblikovanju organizacij - delničarjev zavarovalne delniške družbe (tudi nekaterih pobudnic) po ZLPP se za zavarovalnico ni nič spremenilo: kapitalski vložki njenih delničarjev so se lastninili pri njih. Razlika je bila le v tem, da so bili njeni delničarji - nekdanje družbenopravne osebe - sedaj olastninjeni; njihov kapitalski vložek v zavarovalnici pa se je tako kot prej še vedno glasil na isti subjekt, saj lastninjenje ni imelo vpliva na obstoj in identiteto subjekta.

Pri tistih ustanoviteljih oziroma zavarovancih nekdanje zavarovalne skupnosti, ki so leta 1990 na novo vložili v zavarovalno delniško družbo svoj kapital in postali njeni delničarji, je bil ta njihov kapitalski vložek v zavarovalnico upoštevan v otvoritveni bilanci kot del njihovega premoženja (del njihove aktive) pri ugotavljanju velikosti družbenega kapitala, ki je bil potem predmet izbranega modela lastninjenja.

45. Pri tistih pobudnicah, ki zatrjujejo, da bi jim morali pri lastninskem preoblikovanju zavarovalnic priznati njihova premoženjska upravičenja, ki izhajajo iz dejstva, da so bile zavarovanke in

ustanoviteljice nekdanje zavarovalne skupnosti in da jim je 123. člen ZTSPOZ90 priznal ta upravičenja, ki zatrjujejo torej, da bi jim morali priznati položaj delničarja zavarovalnice kot delniške družbe, pa ti vložki v zavarovalnico niso bili upoštevani kot del premoženja pobudnic in jih niso vključile v otvoritveno bilanco, ki je bila osnova za lastnjenje. Pri lastninskem preoblikovanju po ZLPP torej ni bil obravnavan kot del premoženja pobudnic. Zato bi bilo v primeru priznanja ustreznega kapitalskega deleža v zavarovalnici treba ta del (s strani - že olastnjenih - pobudnic "na novo" pridobljenega) premoženja, ki se ni upošteval v njihovih otvoritvenih bilancah, olastniti. Kako, po kakšni metodi, je stvar zakonodajalca in ne Ustavnega sodišča pri odločanju v tem postopku.

46. Pobudnici so morda v različnem položaju glede na to, da so ene ustanoviteljice (delničarke) zavarovalnih delniških družb, druge pa le nekdanje zavarovanke zavarovalne skupnosti (nekatero pa tudi oboje). Toda izhodišče njihovih pobud je enako: izhajajoč iz posebnosti ureditve zavarovalnic in pričakovanj iz 123. člena ZTSPOZ90 bi lahko bile vse lastnice (delničarke).

Zakon bi moral omogočiti, da se ugotovi njihov delež na podlagi vloženih sredstev, ugotovi oziroma določi lastnik na tistem delu kapitala zavarovalnice, ki bi morda ostal nenominiran, in da se na tej podlagi določijo razmerja med delničarji. S tem, ko je ZLPZ prezrl njihove pričakovalne pravice do pridobitve lastninske pravice, je kršil 33. člen Ustave. Kršen je tudi 2. člen Ustave in sicer načelo varstva zaupanja v pravo, saj so pobudnice utemeljeno lahko pričakovale, da jim pravic, zagotovljenih že s 123. členom ZTSPOZ90, zakon ne bo odvzel brez razloga, utemeljenega v javnem interesu. ZLPZ bi jih sicer odvzel za naprej - to je od uveljavitve zakona dalje. Vendar bi tak zakon bistveno posegel v pravna razmerja in pravice oziroma pravno varovana pričakovanja, ki so že nastala na podlagi prejšnje zakonske ureditve. Taka zakonska ureditev sicer ni retroaktivna v tem smislu, da bi zakon izrecno v posameznih določbah imel povratno veljavo, vendar bi njegova uveljavitev imela učinke, podobne retroaktivnim - poseg v pridobljene pravice, ki pomeni kršitev načela pravne varnosti in načela zaupanja v pravo. Pravica, ki je pridobljena na ustavni in zakoniti podlagi, uživa varstvo pravne države. ZTSPOZ90 je namreč postal sestavni del pravnega reda Republike Slovenije in pobudnice se utemeljeno sklicujejo na to, da so se zanašale na njegove določbe v zvezi s preoblikovanjem zavarovalnih skupnosti in še posebej na določbe drugega in tretjega odstavka 123. člena tega zakona, ki jim priznava določena premoženjska upravičenja v zavarovalnicah, upoštevajoč določbo 123.a člena navedenega zakona pa pričakovale, da bo bodoči napovedani zakon preoblikovanje družbenega kapitala v zavarovalnicah uredil tudi ob spoštovanju v ZTSPOZ90 že predvidenih premoženjskih upravičenj. Ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v veljavno pravo in če se ni mogoče zanesti na veljavne predpise.

47. To pa pomeni, da gre za enako situacijo kot v primerih, ko zakonodajalec uredi oziroma prizna pravnim subjektom neko pravico (v obravnavanem primeru neko premoženjsko in korporacijsko pravico), dejansko uresničitev tako priznane pravice pa veže na sprejem še posebnega zakona. Posledica nesprejema napovedanega zakona ne more biti odvzem že priznanih pravic (upravičenj). Še zlasti pa dolgotrajnost sprejemanja takega zakona sama po sebi ne more biti utemeljen razlog za kaj takega.

48. Glede zatrjevane kršitve drugega odstavka 14. člena Ustave, ker naj bi zakonodajalec v podobnem primeru bank enake pravice prejšnjih ustanoviteljev bank spoštoval, pa je treba upoštevati, da kljub podobnosti ni šlo za enake organizacije, zato je sklicevanje na načelo enakosti lahko utemeljeno le tam in toliko, kolikor gre res za povsem enako dejansko in pravno situacijo. Temeljna razlika je tako na primer že namen združevanja sredstev v banke oziroma v zavarovalnice, v tem, da so banke lahko upravljali le vlagatelji, ki so bili družbenopravne osebe, zavarovalnice pa so lahko soupravljali tudi zavarovanci-fizične in civilnopravne osebe, da so zavarovalnice lahko ustanovljale tudi družbenopolitične skupnosti, bank pa ne, in podobno.

49. Nedvomno gre za podobno situacijo v primeru ustanovitvenih sredstev in zato tudi za enake pričakovalne pravice iz tega naslova tako v primeru zavarovalnic kot bank. Sredstva, ki so jih ustanovitelji zavarovalne skupnosti vplačali v začetni varnostni sklad, so bila nedvomno nominirana, imela so znanega lastnika (družbena sredstva, ki jih je določena družbenopravna oseba v okviru svojih takratnih upravičenj iz naslova upravljanja in razpolaganja z njimi, vložila v zavarovalnico - podobno kot jih je lahko vložila na primer v hčerinsko podjetje ali mešano podjetje). Taki vložki imajo lahko le

enak status, kot so jih imeli vložki novih delničarjev, vplačani leta 1990, v začetni varnostni sklad zavarovalne delniške družbe. To izhaja že iz 123. člena ZTSPOZ90: preoblikovanje v delniške vložke.

Navedeno s stališča lastninskega preoblikovanja pomeni, da bi se tudi ta družbena sredstva lastninila na enak način, torej v okviru lastninskega preoblikovanja vlagateljev.

50. Nedvomno gre za enak položaj tudi v primeru tistih zavarovalnih sredstev, ki so bila nominirana na določene zavarovance. Vprašanje pa je, koliko je situacija v tem delu primerljiva z bankami. Sistem upravljanja zavarovalnic in dejstvo, da se v primeru likvidacije zavarovalnice morebitni preostanek sredstev razdeli med (vse) zavarovance, sicer kaže na to, da so se zavarovalna sredstva štela za sredstva zavarovancev. To pa ne pomeni, da prav tako obstoječe razlike med zavarovanci v primerjavi z ustanovitelji ter med zavarovanci samimi, ne bi omogočale (ali celo zahtevale) tudi različne ureditve glede teh sredstev ali dela teh sredstev. Vendar morajo biti za to, da bi bilo tako razlikovanje v skladu z drugim odstavkom 14. člena Ustave, izkazani razumni in stvarni razlogi. V obravnavani zadevi pa ni najti razlogov, zaradi katerih zakonodajalec pri ureditvi lastninskega preoblikovanja zavarovalnic ni upošteval tistih pravic, ki so jih ustanovitelji in zavarovanci nekdanjih zavarovalnih skupnosti lahko pričakovali na podlagi 123. člena ZTSPOZ90.

51. Ker je ZLPZ v neskladju z Ustavo že iz navedenih razlogov, se Ustavnemu sodišču z drugimi očitki pobudnic ni bilo treba ukvarjati (presečni datum, metoda ocenjevanja oziroma vrednotenja, idr.). Nedvomno pa je treba tudi v tem delu zagotoviti spoštovanje ustavnih pravic (npr. odločba št. U-I-169/93 z dne 30. 6. 1994, Uradni list RS, št. 42/94 in OdlUS III, 83). To pomeni, da je razmerja med prenesenim in na novo vplačanim kapitalom oziroma razmerja posameznih delničarjev v osnovnem kapitalu zavarovalnice treba ugotavljati in določati glede na dejansko stanje v času, ko so se ta razmerja vzpostavila, torej ob ustanovitvi delniške družbe kot kapitalske družbe in vložitvi kapitala vanjo (takrat so bila ta razmerja dejansko vzpostavljena, ne pa tudi pravno urejena - to je bilo prepuščeno napovedanemu kasnejšemu zakonu), posamezne deleže v osnovnem kapitalu pa je treba - ne glede na to, komu pripadajo oziroma bodo pripadali - obravnavati na enak način, po enaki metodi, saj se le tako lahko ohrani vzpostavljeno razmerje med njimi. Ustavno sodišče tudi ni posebej presojalo ustavnosti in zakonitosti postopka sprejemanja ZLPZ. Opozarja pa v tej zvezi na svoja že sprejeta stališča, še posebej v odločbi št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99 in OdlUS VIII, 265) ter v njeni obrazložitvi citirane odločitve.

C.

52. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - ZUstS) in šeste alineje 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98) v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno. Pritrdilna ločena mnenja sta dala sodnika Testen in Ude.

Namestnik predsednika
Dr. Lojze Ude