



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-117/00

Datum: 18. 5. 2000

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude družbe LEK Tovarna farmacevtskih in kemičnih izdelkov, d.d., Ljubljana, ki jo zastopa Bojan Klenovšek, odvetnik v Ljubljani, na seji dne 18. maja 2000

s k l e n i l o:

1. Pobuda za začetek postopka 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 (Uradni list RS, št. 13/2000) se sprejme.
2. Do končne odločitve se zadrži izvrševanje zakonskih določb, navedenih v prejšnji točki izreka.
3. Zadržanje iz prejšnje točke izreka začne učinkovati z dnem vročitve tega sklepa Vladi Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnica je delničar Zavarovalnice Triglav. Izpodbija 2. člen, 1. in 3. točko četrtega odstavka 3. člena, peti odstavek 3. člena ter 5., 7., 8. in 9. člen Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (v nadaljevanju: ZLPZ). Z navedenim Zakonom naj bi zakonodajalec uredil lastninsko preoblikovanje družbenega kapitala v delniških družbah, katerih izključna dejavnost je opravljanje zavarovalnih in pozavarovalnih poslov (v nadaljevanju: zavarovalnice). Navaja, da je zakonodajalec v izpodbijanih členih ZLPZ z določitvijo datuma, na dan katerega se določi razmerje med zasebnim in tako imenovanim nenominiranim družbenim kapitalom, ter z določitvijo metode izračuna zasebnega kapitala in v posledici tudi družbenega kapitala za nazaj, oškodoval zasebne delničarje. Po mnenju pobudnice tudi ne obstaja ne pravna ne dejanska podlaga, na podlagi katere bi lahko Republika Slovenija posegla v korporacijske pravice obstoječih delničarjev (pravica veta pri odločanju o spremembi statuta oziroma osnovnega kapitala zavarovalnice, določanje števila članov v nadzornem svetu, določanje predstavnika delavcev v nadzornem svetu,...). Te pravice naj bi imeli novi titularji družbenega kapitala, vendar šele, ko bodo pridobili status delničarjev. S takšno ureditvijo naj bi zakonodajalec posegel v že pridobljene pravice sedanjih delničarjev.

2. Po mnenju pobudnice je tudi določba 5. člena ZLPZ, ki naj bi določala kriterije za ugotovitev deleža družbenega kapitala v zavarovalnicah, nedoločna in nejasna ter ocenjevalcem in Vladi pri določanju le-tega omogoča popolno arbitrarnost.

3. Glede na to, da naj bi ZLPZ odločal o zasebni lastnini in s tem o civilnih pravicah delničarjev, naj bi bila tudi določitev upravnega postopka v izpodbijanem 8. členu ZLPZ nasprotna 6. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju: EKČP). Ta člen naj bi namreč določal, da o civilnih pravicah lahko odločajo le neodvisna in nepristranska sodišča.

4. Pobudnica nadalje izpodbija tudi ustavnost in zakonitost postopka, po katerem je bil Zakon v Državnem zboru sprejet. V tretjo obravnavo naj bi namreč ZLPZ prišel v skoraj popolnoma spremenjenem besedilu. Glede na navedeno bi se moral začeti postopek sprejemanja Zakona na novo.

5. Pobudnica predlaga, naj Ustavno sodišče začasno zadrži izvrševanje izpodbijanih določb Zakona. Izvrševanje izpodbijanih določb bi povzročilo težko popravljive škodljive posledice, ki jih ne bi bilo mogoče sanirati s kasnejšo razveljavitvijo izpodbijanih členov. Na podlagi izpodbijanih določb bi namreč bile izdane nove delnice oziroma bi bile obstoječe delnice zamenjane z novimi, zaradi česar bi prišlo do popolnoma nove kapitalske strukture v Zavarovalnici Triglav. S tem, ko bi novi delničarji pridobili delnice pa bi pridobili tudi iz njih izvedena delničarska upravičenja.

6. Po mnenju pobudnice je zato izpodbijana ureditev v nasprotju s 1. členom (načelo demokratičnosti), z 2. členom (načelo pravne države), z 22. členom (enako varstvo pravic), s 33. členom (pravica do zasebne lastnine), z 89. členom (zakonodajni postopek) in s 155. členom (prepoved povratne veljave pravnih aktov) Ustave.

7. Ministrstvo za finance, v postopku za preizkus pobude zaproseno za pojasnila, meni, da pobudnica ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka in da bi bilo treba zato pobudo zavreči. Glede vsebine pobudničnih trditev pa meni, da te niso utemeljene in da zatrjevano neskladje z Ustavo ni podano. Iz dosedanjih predpisov o zavarovalništvu naj bi izhajalo, da je bilo vse od takrat, ko je bilo zavarovalništvo organizirano kot samoupravno združevanje, pa do ureditve, po kateri je zavarovalništvo organizirano v obliki delniških družb, pravno dosledno jasno razlikovano med družbenimi sredstvi, ki so jih organizacije združenega dela in drugi ustanovitelji zavarovalne skupnosti združevali, in sredstvi, ki so bila podlaga zavarovalnih razmerij med zavarovalno skupnostjo in njenimi zavarovanci. Dejstvo, da so zavarovalniške delniške družbe, med njimi tudi Zavarovalnica Triglav, d.d., Ljubljana, prevzele upravljanje nad družbenim kapitalom, zato ne pomeni, da so v lastninskem smislu prevzele premoženje takratnih zavarovalnih skupnosti. Po mnenju Ministrstva za finance so ustanovitelji Zavarovalnice glede na določbo 579. člena Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93 in nasl. - ZGD) vedeli, da prenos družbenega kapitala v upravljanje pomeni obveznost skrbnega upravljanja in ne prevzem lastninskih upravičenj, saj so bila ta rezervirana za titularja lastnine, ki bo določen z zakonom. Dejstvo, da višina nenominiranega kapitala v Zavarovalnici Triglav še ni ugotovljena, naj bi pomenilo le to, da še ni mogoče ugotoviti razmerja v upravljalnih upravičenjih med nenominiranim in nominiranim kapitalom družbe, ne daje pa znanim lastnikom nominiranega kapitala kakršnihkoli lastninskih upravičenj nad nenominiranim družbenim kapitalom. Prav varstvo lastninske pravice zahteva olastninjenje nenominiranega kapitala, kar pa bi bilo z razveljavitvijo izpodbijanih določb in s tem posledično z neizvršljivostjo Zakona v celoti onemogočeno. Zato izpodbijane zakonske določbe po mnenju Ministrstva za finance ne morejo posegati v pobudnično pravico do zasebne lastnine, temveč se z njimi v skladu s 67. členom Ustave določa način pridobivanja in uživanja lastnine.

8. Po mnenju Ministrstva za finance izpodbijana ureditev tudi ne pomeni kršitve prepovedi retroaktivnosti iz 155. člena Ustave prav zaradi tega, ker pobudnica nikoli ni imela lastninske pravice na nenominiranem kapitalu. Prav tako z izpodbijano ureditvijo tudi ni kršena EKČP, saj gre za postopek, v katerem je prisotna javna korist, takšni postopki pa se praviloma izvajajo v skladu s pravili, ki veljajo za upravni postopek.

Tako tudi ni podana zatrjevana kršitev 8. člena Ustave. Zmotno naj bi bilo prepričanje pobudnice, da bi moral Zakon določiti metode vrednotenja za ugotovitev deleža družbenega kapitala v zavarovalnici, ker je to lahko le stvar stroke cenilcev, aktuarjev, knjigovodij, računovodij in revizorjev. Podrobnejši pogoji in merila za izbiro ocenjevalca vrednosti pa so določeni v Pravilniku o merilih in postopku za izvedbo zbiranja ponudb za imenovanje ocenjevalca vrednosti zavarovalnic (Uradni list RS, št. 26/2000).

9. Ministrstvo za finance meni, da je pobudničin predlog za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb neutemeljen.

Usmerjen naj bi bil dejansko na preprečitev lastninskega preoblikovanja zavarovalnic, ne pa na varovanje premoženjskih interesov pobudnice. Po mnenju Ministrstva morebitna škoda, ki bi pobudnici lahko nastala glede na višino njenih delnic, ne more odtehtati škode, ki bo nastala zaradi odložitve lastninjenja zavarovalnic. Tudi če bi pobudnici nastala škoda, bi jo Republika Slovenija brez dvoma glede na določbo 26. člena Ustave lahko poravnala.

B.

10. Pobudnica je izkazala, da je delničar Zavarovalnice Triglav, d.d., Ljubljana, in ker izpodbijane določbe Zakona zadevajo tudi pravni položaj delničarjev, je po presoji Ustavnega sodišča pravni interes za začetek postopka podan. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo. Ocenilo bo, ali izpodbijane določbe kršijo v pobudi navedene določbe Ustave.

11. Po 39. členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali deloma zadržati izvršitev zakona, drugega predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej 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. Pobudnica v utemeljitvi predloga za začasno zadržanje navaja možnost nastanka škodljivih posledic s tem, da bo na podlagi izpodbijanih določb vzpostavljena nova delniška struktura v kapitalu zavarovalnice. Ministrstvo za finance pa nasprotno meni, da pobudnici ne more nastati škoda, ki je ne bi bilo mogoče popraviti v primeru morebitne kasnejše ugotovitve protiustavnosti izpodbijanih določb.

13. Na podlagi 9. člena ZLPZ izda Vlada odločbo o lastninskem preoblikovanju zavarovalnice, s katero med drugim tudi ugotovi vrednost celotnega kapitala zavarovalnice, vrednost zasebnega kapitala zavarovalnice in vrednost družbenega kapitala zavarovalnice. Ko zavarovalnica prejme navedeno odločbo, mora nadzorni svet zavarovalnice v roku 15 dni določiti prečiščeno besedilo statuta zavarovalnice, v katerem mora upoštevati spremembe osnovnega kapitala in delnic, določene v odločbi.

Zavarovalnica je nato dolžna v roku nadaljnih osmih dni vložiti predlog za vpis spremembe osnovnega kapitala in sprememb statuta v sodni register. Uprava zavarovalnice pa je dolžna v 15 dneh po vpisu navedenih podatkov v sodni register izdati nove delnice oziroma ukreniti vse potrebno za zamenjavo obstoječih delnic za delnice z novim nominalnim zneskom.

14. Ustavno sodišče ugotavlja, da bi nadaljnje izvrševanje določb Zakona v primeru ugotovitve njihove neskladnosti z ustavo lahko povzročilo težko popravljive škodljive posledice za pobudnico. Z vzpostavitvijo nove lastninske strukture v kapitalu zavarovalnice namreč pridobijo novi delničarji tudi vse iz delnic izvedene pravice (pravica do udeležbe pri upravljanju družbe, pravica do dividende in pravica do ustreznega dela preostalega premoženja po likvidaciji ali stečaju družbe).

Pravico do udeležbe v upravljanju družbe udejanja delničar predvsem na skupščini delničarjev (posredno pa tudi pri imenovanju članov nadzornega sveta oziroma članov uprave). Na skupščini delničarji odločajo o delitvi dobička, spremembah statuta in statusnih spremembah družbe. Ustavno sodišče bi lahko v primeru ugotovljene neskladnosti z Ustavo izpodbijane določbe Zakona le razveljavilo z učinkom za naprej. To pa pomeni, da bi bili vsi do odločitve Ustavnega sodišča sprejeti sklepi skupščine veljavni in da za nazaj v nobenem primeru ne bi bilo mogoče poseči v že spremenjene pravne položaje, ki bi nastali zaradi izvrševanja izpodbijanih zakonskih določb. Nastanek takšnih, za pobudnico škodljivih posledic, bi bilo težko popraviti.

15. Začasno zadržanje izpodbijanih določb pomeni, da bo za čas do odločitve Ustavnega sodišča odloženo lastninsko preoblikovanje zavarovalnic, kar po oceni Ustavnega sodišča lahko povzroči manjšo škodo od škode, ki bi nastala v primeru, če Ustavno sodišče izpodbijanih določb ne bi zadržalo. Zgolj to, da sta pripravljalec zakona in zakonodajalec doslej porabila deset let za njegovo pripravo, namreč ne more biti razlog, zaradi katerega bi morale Ustavno sodišče dopustiti lastninjenje zavarovalnic po zakonskih določbah, ki so morebiti protiustavne. Glede na navedeno je bilo treba predlogu, da se do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih zakonskih določb, ugoditi. Pri tem je Ustavno sodišče upoštevalo, da ZLPZ zahteva od pristojnih organov določene aktivnosti, dokončna odločitev pa je glede na določbo 9. člena ZLPZ dana Vladi z izdajo odločbe o lastninskem preoblikovanju zavarovalnice. Glede na roke, ki jih Zakon določa za izvedbo posameznih opravil v

zvezi z lastninjenjem, je zato določilo, da sklep o zadržanju začne učinkovati že z dnem njegove vročitve Vladi in ne šele po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 26. člena in 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam-Lukić. Sklep je sprejelo soglasno.

P r e d s e d n i k
Franc Testen