



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-1/06-

Datum: 27. 2. 2006

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku po prvem odstavku 16. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94 in nasl.), začetem na zahtevo Državnega zbora, na seji dne 27. februarja 2006

odločilo:

Z odložitvijo sprejetja in uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Poročevalec DZ, št. 7/06, EPA 677-IV) bi lahko nastale protiustavne posledice.

Obrazložitev

A.

1. Državni zbor je na seji dne 24. 1. 2006 na podlagi prvega in drugega odstavka 16. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) sprejel sklep št. 005-02/97-8/45, EPA 686-IV (v nadaljevanju Sklep), s katerim zahteva, naj Ustavno sodišče odloči, ali je vsebina zahteve, vsebovane v pobudi politične stranke Slovenske nacionalne stranke, za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljevanju Zakon), v nasprotju z Ustavo in bi lahko zato na njeni podlagi zaradi odložitve sprejetja in uveljavitve zakona nastale protiustavne posledice. S tem Sklepom Državni zbor Ustavnemu sodišču predlaga tudi, naj zadrži izvajanje predpisov, ki določajo možnost preoblikovanja družbe za vzajemno zavarovanje v delniško družbo, do zakonske ureditve morebitnega preoblikovanja družbe Vzajemna, d.v.z., Ljubljana (v nadaljevanju Vzajemna), v delniško družbo.

2. Državni zbor zahtevi prilaga pobudo za vložitev zahteve za razpis navedenega predhodnega zakonodajnega referenduma, poročilo Odbora za zdravstvo, mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, mnenje Vlade ter magnetogram seje Državnega zbora, na katerem je bil sprejet Sklep. Iz obrazložitve predloga Sklepa (ki je vsebovan v poročilu Odbora za zdravstvo) je razvidno, da naj bi bil namen referendumске pobude predvsem za določen čas zadržati potek zakonodajnega postopka ter s tem onemogočiti pravočasni sprejem predloga zakona, na katerega se referendumska pobuda nanaša. To naj bi izhajalo iz dejstva, da je skupščina Vzajemne,

na kateri naj bi se odločalo o preoblikovanju v delniško družbo, sklicana za 1. 2. 2006, referendum pa do tedaj še ne bi bil izveden. S tem naj bi bilo Državnemu zboru onemogočeno izvršiti njegovo zakonodajno pristojnost, saj zakon, ki naj bi dodatno uredil tovrstna preoblikovanja, ne bi bil pravočasno sprejet in uveljavljen, tako da bi lahko učinkoval na postopek tega preoblikovanja. To naj bi hkrati pomenilo, da bi bil takšen referendum v primeru že izvršenega preoblikovanja Vzajemne v delniško družbo brezpredmeten, saj bi smisel in namen zakona, na katerega se referendumsko vprašanje nanaša, v tem primeru prenehala. Šlo naj bi za ustavno nedopustno uporabo tega pravnega instituta. Državni zbor zato meni, da je vsebina zahteve, vsebovane v referendumski pobudi, neustavna, ter da bi lahko z odložitvijo sprejetja oziroma uveljavitve zakona, na katerega se pobuda nanaša, nastale protiustavne posledice.

3. Vlada je v svojem mnenju predlog Sklepa podprla in predlagala Državnemu zboru, naj ga sprejme. Minister za zdravje je na seji Državnega zbora (dne 24. 1. 2006) kot predstavnik Vlade poudaril, da je bila Vzajemna ustanovljena na podlagi posebnega zakona (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem zavarovanju, Uradni list RS, št. 29/98 – v nadaljevanju ZZVZZ-C), ki je določil pogoje za ustanovitev posebne vzajemne zavarovalnice. Za uveljavitev načel in ciljev vzajemnosti so bila po navedbah Ministra sredstva na Vzajemno prenesena neodplačno. Šlo naj bi za sredstva iz prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, ki ga je do tedaj izvajal Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZS). Začeti postopek preoblikovanja Vzajemne (kot naj bi izhajalo iz sklepa nadzornega sveta oziroma iz sprememb Statuta Vzajemne) naj ne bi zagotavljal pravic zavarovancev. Predvideno preoblikovanje naj bi izključilo zavarovance, za katere je premije za dopolnilno zdravstveno zavarovanje plačevala država (upravičenci po t. i. vojnih zakonih), in zavarovance, za katere vplačilo premije izvedejo njihovi delodajalci z odtegljajem od plače, saj naj bi ob preoblikovanju pravice članov izvajali delodajalci kot zavarovatelji in ne zavarovanci. Zato naj bi bilo treba ob preoblikovanju Vzajemne (kot družbe za vzajemno zavarovanje) v delniško družbo na novo opredeliti namenskost ustanovnih sredstev in zaščititi pravice zavarovancev ter države v povezavi z njenim položajem zavarovatelja. Vlada ocenjuje, da je treba pred nadaljevanjem postopka preoblikovanja nujno sprejeti zakon, ki bo uredil pogoje tega preoblikovanja tako, da bo preprečil morebitna oškodovanja zavarovancev. Izvedba predlaganega referenduma naj bi onemogočila sprejem in uveljavitev takega zakona.

4. Ustavno sodišče je Državni zbor pozvalo, naj dopolni svojo zahtevo z navedbami, katere protiustavne posledice naj bi nastale zaradi odložitve sprejema in uveljavitve Zakona ter zaradi česa naj bi bile te posledice protiustavne. Državni zbor je s pismom podpredsednika poslal dopis Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in priložil mnenje Vlade, iz katerih izhaja, da so zatrjevane protiustavne posledice v protiustavnem izvrševanju pravice do referenduma in protiustavnem oviranju Državnega zbora v njegovi zakonodajni funkciji, ki jo je izvrševal s ciljem zavarovanja interesov zavarovancev in javnega interesa. Iz priloženega mnenja Vlade pa izhaja, da bo zaradi nesprejetja Zakona v predvidenem roku ogroženo enako varstvo pravic zavarovancev skladno z 22. členom Ustave in smiselno tudi pravica do varstva lastnine skladno s 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Trenutna ureditev članstva in članskih računov ter sestava skupščine v družbi za vzajemno zavarovanje, ki še ni oblikovana v skladu z zakonom in kjer imajo zato prevladujoč položaj zavarovalci in ne zavarovanci, naj ne bi zagotavljala enakopravne obravnave zavarovancev. Ti naj bi

bili zaradi tega ob preoblikovanju, kot je predvideno, v večjem številu oškodovani, prav tako pa naj ne bi bil urejen položaj namenskih ustanovnih sredstev te družbe.

5. Pobudnica referendumu v odgovoru navaja, da so navedbe v zahtevi neutemeljene in nepojasnjene. Meni, da so za odločanje Ustavnega sodišča o zahtevi Državnega zbora pomembne vse okoliščine, povezane z njeno pobudo za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu. Šlo naj bi za kršitve Poslovnika Državnega zbora, veljavne zakonodaje ter ustavnih pravic v zvezi z vlaganjem predlogov zakonov, ki naj bi uredili vprašanja preoblikovanja obstoječe družbe za vzajemno zavarovanje, in v zvezi z obravnavanjem njene pobude za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu. Iz dopisa predsednika Državnega zbora ter iz mnenja Zakonodajno-pravne službe z dne 19. 1. 2006 naj bi izhajalo, da je pobuda Slovenske nacionalne stranke vložena v skladu z zakonom in da je bilo tudi referendumsko vprašanje oblikovano korektno. Ker je po vložitvi predloga prišlo do sprememb predloga zakona, naj bi bilo referendumsko vprašanje v neskladju s spremenjenim besedilom predloga zakona. Navaja, da je zaradi tega in na poziv predsednika Državnega zbora referendumsko vprašanje v okviru nove pobude ustrezno preoblikovala. Ne strinja se s pomisleki Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora o jasnosti vprašanja v novi pobudi. Referendumsko vprašanje naj bi bilo postavljeno "v smislu" druge alineje 18. člena ZRLI. Trdi, da gre za vprašanje volivcem, ali naj se preoblikovanje Vzajemne uredi tako, kot je predlagano v predlogu zakona ("kot predlaga Državni zbor"), tj. z določitvijo pravic ZZZS. Poudarja, da bi ob nejasnem referendumskem vprašanju Državni zbor moral postopati po 15. členu ZRLI in pozvati pobudnika, naj jasno opredeli vprašanje, ter šele, če do tega ne pride, odločiti, da referendumu ne razpiše. Očitek Državnega zbora, da naj bi bil namen vložitve referendumске pobude onemogočiti sprejem in uveljavitev predlaganega zakona pred preoblikovanjem Vzajemne, naj bi temeljil na napačnem stališču glede pravnih učinkov sklepa o preoblikovanju. Pobudnica referendumu navaja, da sklep o preoblikovanju, ki ga sprejme skupščina družbe, še ne pomeni preoblikovanja, ker se preoblikovanje družbe izvede šele z vpisom v sodni register. Pred vpisom v sodni register pa je po določbi četrtega odstavka 62. člena ZZavar treba pridobiti dovoljenje Agencije za zavarovalni nadzor ter izpeljati posamezne postopke na podlagi Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93 in nasl. – v nadaljevanju ZGD), kar naj bi trajalo vsaj do meseca marca. Zato meni, da bi zakonodajalec še vedno lahko sprejel Zakon s predlagano vsebino, če referendum ne bi uspel, pa bi registrsko sodišče pri presoji skladnosti predlaganega preoblikovanja s predpisi moralo upoštevati nov zakon. Trdi, da zato zaradi odložitve sprejetja in uveljavitve Zakona ne bi nastale protiustavne posledice. Glede na to naj tudi ne bi šlo za protiustavno onemogočenje sprejema zakona. Poleg tega naj bi obravnavani primer pobude ne bil take narave kot pobuda, ki je bila predmet odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-4/04 z dne 17. 6. 2004 (Uradni list RS, št. 72/04 in OdlUS XIII, 50). Meni, da je Državni zbor zavzel takšno stališče, da bi po njem vsaka pobuda za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu pomenila protiustavno onemogočanje pravočasnega sprejema zakona, kar pa po mnenju pobudnice referendumu pomeni poseg v ustavno zagotovljeno pravico do zakonodajnega referendumu. Zatrjuje tudi, da Državni zbor nastanka protiustavnih posledic ne more utemeljiti z okoliščinami, za katere obstaja verjetnost, da se ne bodo zgodile. Ker Državni zbor ni vložil zahteve, s katero bi izpodbijal predpise, katerih zadržanje izvrševanja predlaga, pobudnica referendumu predlaga, naj Ustavno sodišče ta predlog Državnega zbora zavrže, zahtevo za odločitev o ustavnosti predhodnega zakonodajnega referendumu pa zavrže oziroma zavrne.

B.

6. Politična stranka Slovenska nacionalna stranka je vložila pobudo za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma o Zakonu, ki vsebuje zahtevo za razpis referenduma z naslednjim referendumskim vprašanjem:

"Ali ste za to, da se, v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, določi, da mora biti sprejet poseben zakon, ki bo poleg kriterijev, pogojev in postopka preoblikovanja edine slovenske družbe za vzajemno zavarovanje Vzajemne d.v.z. v delniško družbo, določil tudi posebne pravice Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije kot ustanovitelju družbe za vzajemno zavarovanje."

7. Besedilo predloga Zakona, na katerega je vložena pobuda za zbiranje podpisov za vložitev zahteve za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma, dopolnjuje veljavno ureditev Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 76/05 – v nadaljevanju ZZVZZ-H) z določbo, ki predvideva določitev posebnih pogojev (poleg pogojev določenih z ZZavar) za preoblikovanje družbe za vzajemno zavarovanje, ki je bila ustanovljena na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-C) iz leta 1998, v delniško družbo. Zato predlog Zakona določa tematske sklope, ki naj jih posebni zakon uredi (kriterije, pogoje in postopek preoblikovanja, pravice zavarovancev, članov na dan 1. 9. 2005, enake pravice zavarovancem, ki na isti dan niso imeli članskih pravic, ter pravice ustanovitelja družbe za vzajemno zavarovanje, to je ZZS). Tak predlog posebnega zakona bi morala Vlada pripraviti v enem letu od uveljavitve Zakona. Poleg tega predlog Zakona vsebuje tudi določbe glede uskladitve sestave skupščine zastopnikov zavarovancev v družbi za vzajemno zavarovanje in rokov za njeno izvolitev.

8. Pristojnost Ustavnega sodišča, da odloča o zahtevi Državnega zbora, je na podlagi enajste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave določena v prvem odstavku 16. člena ZRLI. Ta določa, da lahko Državni zbor, če meni, da je vsebina zahteve za razpis referenduma v nasprotju z Ustavo ali da bi z odložitvijo sprejetja ali uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Ustavno sodišče je zato v obravnavani zadevi opravilo presojo, ali bi z odložitvijo sprejetja in uveljavitve Zakona lahko nastale protiustavne posledice, ki jih zatrjuje Državni zbor.

9. Iz zahteve, predvsem pa iz gradiv, ki jih je Državni zbor priložil zahtevi in njeni dopolnitvi, izhaja, da naj bi bilo zaradi odložitve sprejetja Zakona poseženo v enako varstvo pravic zavarovancev iz 22. člena Ustave, posledično pa naj bi bila ogrožena tudi njihova lastnina, ki je vsebinsko enako kot v 1. členu Prvega protokola k EKČP varovana v 33. členu Ustave. Ker gre v konkretnem primeru za pravice zavarovancev v postopku preoblikovanja delujoče družbe za vzajemno zavarovanje (Vzajemne) v delniško družbo, gre za zatiranje ogroženosti načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave v povezavi s pričakovanimi lastninskimi upravičenji iz preoblikovanja statusa člana v status delničarja. Poleg tega Državni zbor zatrjuje, da bi bile v primeru negativnega izida referenduma ogrožena tudi premoženjska upravičenja ZZS, ker bi bil Zavod izločen iz postopka preoblikovanja Vzajemne v delniško družbo. S sprejetjem in z uveljavitvijo Zakona naj bi bilo preoblikovanje Vzajemne odloženo do sprejetja

posebnega zakona, ki bo uredil posebne pogoje preoblikovanja (kriterije, pogoje in postopek preoblikovanja, pravice zavarovancev, članov na dan 1. 9. 2005, enake pravice zavarovancev, ki na isti dan niso imeli članskih pravic, ter pravice ustanovitelja družbe za vzajemno zavarovanje, to je ZZZS). Tak predlog posebnega zakona bi morala Vlada pripraviti v enem letu od uveljavitve Zakona. Poleg tega predlog Zakona vsebuje tudi določbe glede uskladitve sestave skupščine zastopnikov zavarovancev v družbi za vzajemno zavarovanje in rokov za njeno izvolitev.

10. Referendum je ena izmed oblik neposrednega izvrševanja oblasti. Z glasovanjem na referendumu se uresničuje ustavna pravica do neposrednega odločanja, ki izhaja iz 44. člena v zvezi s tretjim odstavkom 90. člena Ustave. V času odločanja o obravnavani zahtevi Državnega zbora odločitev Ustavnega sodišča o razveljavitvi zakonske ureditve predhodnega zakonodajnega referendumu (odločba št. U-I-217/02 z dne 17. 2. 2005, Uradni list RS, št. 24/05 in OdlUS XIV, 6) še ne učinkuje, saj je Ustavno sodišče navedeno zakonsko ureditev razveljavilo z enoletnim odložnim rokom. Tudi ob odločitvi o neskladnosti predhodnega zakonodajnega referendumu z Ustavo je Ustavno sodišče upoštevalo stališče iz odločbe št. U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001 (Uradni list RS, št. 52/01 in OdlUS X, 123), po katerem restriktiven pristop pri interpretaciji zakonske izvedbe ustavne pravice do referendumu ni sprejemljiv. Zato je treba zakonsko ureditev v dvomu interpretirati in uporabljati v korist pravici do referendumu.

11. Ustavno sodišče je v svojih odločbah večkrat poudarilo, da predhodni referendum omogoča volivcem, da posežejo v zakonodajni postopek, če menijo, da bi bilo treba predlagano zakonsko rešitev še pred sprejemom zakona preveriti na referendumu. Odložitev sprejema in uveljavitve zakona je torej po naravi stvari posledica predhodnega zakonodajnega referendumu. To pomeni, da odložitev sprejema in uveljavitve zakona sama po sebi še ni v nasprotju z Ustavo. Vložitev pobude oziroma zahteva za predhodni zakonodajni referendum povzroči le, da se Državni zbor za določen čas in glede določenega vprašanja umakne postopku neposrednemu odločanju ljudstva kot suverena. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-II-3/04 z dne 20. 4. 2004 (Uradni list RS, št. 44/04 in OdlUS XIII, 29) izrecno navedlo, da načeloma ni mogoče izključiti predhodnega zakonodajnega referendumu niti o vprašanjih, ki jih mora Državni zbor urediti na podlagi odločbe Ustavnega sodišča, čeprav bi zaradi izvedbe referendumu lahko prišlo do prekoračitve uskladitvenega roka in s tem do podaljševanja neustavnega stanja.

12. Ustavno sodišče se z odločanjem o takšnem primeru, kot izhaja iz vložene zahteve Državnega zbora, še ni ukvarjalo. Po vsebini pa mu je iz dosedanje ustavnosodne presoje najbolj podoben primer, o katerem je odločilo z odločbo št. U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 77/04 in OdlUS XIII, 54), s katero je Ustavno sodišče odpravilo Sklepa Mestne občine Ljubljana v zvezi z razpisom naknadnega referendumu o uveljavitvi Odloka o sprejemu prostorskih ureditvenih pogojev za plansko celoto V2 Trnovo – Tržaška cesta (območje urejanja VR 2/6 Ob Cesti dveh cesarjev). V navedenem primeru prav tako ni šlo za odločanje o ustavni skladnosti vsebine referendumskega vprašanja, ampak za odločanje o ustavni dopustnosti izvedbe referendumskega odločanja glede na protiustavne posledice (omejite pravice do svobodnega izpovedovanja vere iz prvega odstavka 41. člena Ustave), ki bi lahko nastale z morebitno zavrnitvijo predpisa, katerega potrditev je bila predmet referendumskega odločanja. V obrazložitvi te odločbe je Ustavno sodišče poudarilo, da je v Sloveniji vzpostavljena t. i. ustavna demokracija, katere bistvo je to, da vrednote, ki jih varuje Ustava, in med njimi posebej človekove pravice in temeljne svoboščine,

prevladajo nad demokratično sprejetimi odločitvami večine, zato mora Ustavno sodišče pri presoji dopustnosti referendumskega odločanja upoštevati, da na referendumu ni dopustno sprejemati odločitev, ki bi bila v neskladju z Ustavo.

13. Ureditev članstva v vzajemni zavarovalni družbi, ki izvaja dopolnilno zdravstveno zavarovanje, je pred uveljavitvijo ZZVZZ-H slonela na ZZavar in ZZVZZ-C ter omogočala, da so bili člani družbe lahko tudi zavarovalci kot sklenitelji zavarovalne pogodbe. Ti so tudi izvolili svoje predstavnike (zastopnike) v skupščino Vzajemne. V skladu z ZZVZZ-H pa so pri dopolnilnem zdravstvenem zavarovanju zaradi zagotovitve osrednjega položaja zavarovancev kot temelja novega sistema tovrstnih zavarovanj (izravnalne sheme) člani družbe lahko samo zavarovanci. Glede na to sestava skupščine Vzajemne ne odraža strukture novih članov, to je zavarovancev, ki so to ostali oziroma postali ob izteku zakonskega roka za prestop. ZZVZZ-H je v prehodnih določbah (14. člen) za družbe za vzajemno zavarovanje, ki že izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, kakršna je Vzajemna, sicer predvidel obdobje za prilagoditev sestave skupščine novi strukturi članstva v taki družbi in pri tem predpisal šestmesečni rok za uskladitev statuta, v nadaljnjem trimesečnem roku oziroma v roku, ki bo omogočal volitev v skupščine zastopnikov za naslednji mandat, pa uskladitev pravilnika o volitvah. Čeprav mora skupščina družbe, ki še nima z novo ureditvijo usklajenega članstva in posledično tudi svoje sestave ne, v prehodnem obdobju do uskladitve sestave upoštevati pravice zavarovancev, ki so z zakonom že nastale, pa jih ti v delu, ki se nanašajo na statusno preoblikovanje družbe, ne morejo izvrševati, ker v skupščini ni zastopnikov, ki bi jih volili tudi oni.

14. Pri preoblikovanju družbe v drugo statusno obliko je v skladu z ZGD pomembna večina tistih, ki imajo pravico glasovanja, ki izvira iz deleža (delnice) kot alikvotnega dela premoženja družbe, razen če je v aktih družbe glede glasovanja v skladu z zakonom določeno kaj drugega. Če skupščina družbe ni sestavljena v skladu s predpisi in ne odraža dejanske strukture članstva (v obravnavanem primeru zavarovancev), pride do položaja, ko določen del članov ne more (niti neposredno niti prek zastopnikov) odločati o svojih (članskih) pravicah in obveznostih, ki izvirajo iz zakona in iz akta o ustanovitvi in ki jim v družbi pripadajo. To pa povzroči njihovo neenako obravnavanje pri izvrševanju pravic v primerjavi z drugimi člani, s čimer jim je kršena pravica do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, posledično pa jim je lahko poseženo tudi v njihove premoženjske pravice, ki izvirajo iz deleža v družbi (33. člen Ustave).

15. Državni zbor zatrjuje tudi možnost nastanka protiustavnih posledic, ker naj bi bila ogrožena premoženjske upravičenja ZZS v zvezi s sredstvi za začetek dela novoustanovljene družbe (33. člen Ustave).¹ Referendumska zahteva se namreč nanaša na zakon, s katerim naj bi se predvideli posebni pogoji za preoblikovanje družbe za vzajemno zavarovanje, ki izvaja dopolnilno zdravstveno zavarovanje in je bila kot taka ustanovljena v skladu z zakonom (Vzajemna), v delniško družbo.

16. Predlagano preoblikovanje Vzajemne bi potekalo po določbah ZZavar. Vzajemna pa ni bila ustanovljena po določbah ZZavar, po katerem se želi preoblikovati, temveč na

¹ V odločbi št. U-I-90/95 z dne 4.12.1997 (Uradni list RS, št. 1/98 in OdlUS VI, 164), v kateri je bil pobudnik ZZS, je Ustavno sodišče navedlo, da se z ukrepi zakonodajalca (kar pomeni, da tudi z opustitvijo njegovih ukrepov) lahko poseže v premoženjski in finančni položaj ZZS, posledično pa (zaradi vloge ZZS, ki jo ima ta v sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki ga je zakonodajalec dolžan urediti na podlagi 50. člena Ustave) tudi v pravice njegovih zavarovancev in s tem v 50. člen Ustave.

način, ki ga je predpisal drug zakon, tj. ZZVZZ-C. V skladu z ZZVZZ-C je bil ZZZS, poleg zagotovitve ustanovnega kapitala, dolžan na novoustanovljeno družbo prenesti tudi vsa druga sredstva iz prostovoljnih zavarovanj (vse zavarovalne pogodbe, sredstva, prenosne premije in rezerve, računalniške programe, zbirke podatkov s področja prostovoljnega zavarovanja, obveznosti iz pogodb, sklenjenih pred začetkom poslovanja družbe, in nezapadle neporavnane obveznosti s področja prostovoljnega zavarovanja ob začetku poslovanja družbe). ZZavar ne ureja vprašanj, ki izvirajo iz posebnega načina nastanka Vzajemne. To pomeni, da bi se ob negativnem izidu referendumu Vzajemna lahko preoblikovala, ne da bi bila z zakonom urejena vprašanja njenega preoblikovanja, ki bi upoštevala poseben način njenega nastanka in vlogo ZZZS ter njegov vložek (viri za začetek poslovanja Vzajemne) pri tem. Zato bi odložitev sprejetja in neuveljavitev (v primeru negativnega izida referendumu pa sploh preprečitev sprejetja) zakona, ki naj bi uredil tudi premoženjskopravna razmerja med Vzajemno in ZZZS v zvezi z njenim preoblikovanjem v delniško družbo, lahko v nasprotju s 50. členom Ustave posegli v premoženjski in finančni položaj ZZZS, posledično pa tudi v položaj zavarovancev, ki plačujejo obvezno zdravstveno zavarovanje.

17. Glede na navedeno bi odlog sprejetja in uveljavitve Zakona lahko imel s strani Državnega zbora zatrjevane protiustavne posledice tako za krog zavarovancev Vzajemne, ki v skupščini Vzajemne nimajo oziroma vanjo niso imeli možnosti voliti svojih predstavnikov, kot tudi za ZZZS in njene zavarovance (zavarovance obveznega zdravstvenega zavarovanja). Ustavnemu sodišču glede na 16. člen ZRLI več od tega, da zatrjevane protiustavne posledice lahko nastanejo, ni treba ugotoviti. Zato je odločilo, kot izhaja iz izreka te odločbe.

C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 16. člena ZRLI in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 93/03 in 98/03 – popr.) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnica in sodniki Fišer, Ribičič, Tratnik in Wedam Lukić. Sodnik Ribičič je dal odklonilno ločeno mnenje.

Predsednik
dr. Janez Čebulj