



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-90/95

Datum: 4.12.1997

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ki ga zastopa direktor Franc Košir, na seji dne 4. decembra 1997

**o d l o č i l o :**

Določba drugega odstavka 6. člena Zakona o ukrepih za sanacijo gospodarskega položaja TAM Maribor d.d. in njegovih odvisnih družb ter Avtomontaže AM BUS d.o.o., Ljubljana (Uradni list RS, št. 20/95 in 70/95), po kateri se zapadli terjatvi Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije do gospodarske družbe TAM Maribor d.d. v višini 288.620.650 tolarjev in do gospodarske družbe Avtomontaža AM BUS d.o.o., Ljubljana, v višini 42.055.568 tolarjev spremenita v kapitalski delež vsakega od navedenih podjetij, ni v neskladju z Ustavo.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnik izpodbija drugi odstavek 6. člena Zakona o ukrepih za sanacijo gospodarskega položaja TAM d.d. in njegovih odvisnih družb ter Avtomontaže AM BUS d.o.o. (v nadaljevanju: ZUS TAM), po katerem se zapadli terjatvi Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ki znašata po stanju na dan 31. december 1994 do družbe TAM Maribor 288.620.650 tolarjev in do družbe AM BUS Ljubljana 42.065.568 tolarjev, spremenita v kapitalski delež oziroma delnice teh gospodarskih družb. Pobudnik meni, da je 6. člen ZUS TAM v izpodbijanem delu v nasprotju z 2. členom in 74. členom Ustave. S spremembo zapadlih terjatev pobudnika do obeh dolžnikov v kapitalske deleže naj bi zakonodajalec pobudniku vsilil lastnino na kapitalu, ki je glede pridobivanja sredstev za izvajanje zavarovanja in zagotavljanje pravic močno vprašljiva.

2. Pobudnik navaja, da ima status javnega zavoda, ki je bil ustanovljen za namene iz 1. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/12 in 13/92 - v nadaljevanju: ZZVZZ). Z izpodbijano določbo naj bi zakonodajalec pobudniku dejansko odvzel sredstva, namenjena za zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, in jih prenesel izven področja dejavnosti pobudnika. Po ZZVZZ naj bi imel pobudnik pravico z zbranimi sredstvi samostojno gospodariti in z njimi zagotavljati izvajanje dejavnosti. Dejansko zmanjšanje namenskih sredstev je po navedbah pobudnika v nasprotju z 51. členom Ustave, nadaljnji ukrepi spreminjanja obligacijskih razmerij v kapitalske deleže dolžnikov pa bi po navedbah pobudnika lahko privedli do blokade njegove osnovne dejavnosti.

3. Določba 6. člena ZUS TAM naj bi bila v izpodbijanem delu v nasprotju s 155. členom in 23. členom Ustave, ker da je posegla v že pridobljene pravice pobudnika, da v skladu z veljavnimi predpisi od dolžnikov izterja neplačane zapadle prispevke.

4. Pobudnik predlaga, naj Ustavno sodišče pobudo sprejme in oceni ustavnost izpodbijane določbe.

5. Državni zbor (v nadaljevanju: DZ) na navedbe pobudnika ni odgovoril.

**B.**

6. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

7. Ustava v drugem odstavku 50. člena državi nalaga urejanje obveznega zdravstvenega zavarovanja in skrb za njeno delovanje. Za izvajanje te obveznosti je bil sprejet ZZVZZ in z njim ustanovitelj pobudnik (prvi odstavek 69. člena ZZVZZ) kot javni zavod (drugi odstavek 12. člena). Po prvem odstavku 4. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju: ZZ) je pobudnik pravna oseba, njegove pravice, obveznosti in odgovornosti pa urejajo zakoni oziroma akt o ustanovitvi. Sredstva za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja so pobudniku zagotovljena s prispevki delodajalcev in drugih zavezancev, določenih z ZZVZZ (45. člen ZZVZZ). Pobudnik je s sredstvi, namenjenimi obveznemu zdravstvenemu zavarovanju, upravičen samostojno upravljati in gospodariti. V okviru upravljanja in gospodarjenja je pobudnik pristojen, da predlaga stopnje prispevkov (55.člen), da s splošnim aktom določa merila za določitev povečane prispevne stopnje zavezancem, katerih izdatki za poškodbe pri delu in za poklicne bolezni v posameznem letu presegajo povprečno višino na zavarovanca v dejavnosti (56. člen), da določa pavšalne prispevke za zavezance iz 12., 13., 14., 21. točke 15.,17. in 18. člena (57. člen), da v skladu z Zakonom o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96) obračunava prispevke in izterjuje njihovo plačilo (58. člen), da določa merila in pogoje, pod katerimi se določenim zavezancem za plačilo prispevkov za zdravstveno zavarovanje ti lahko zmanjšajo ali odpisejo (60. člen). Po 59. členu je pobudnik pristojen tudi za izvajanje nadzora nad obračunavanjem in plačevanjem prispevkov.

8. Z uzakonitvijo izpodbijane določbe je zakonodajalec posegel v pobudnikove pravice, da v okviru upravljanja in gospodarjenja s sredstvi za obvezno zavarovanje od zavezancev TAM Maribor in AM BUS Ljubljana izterja zapadle prispevke in da sam odloči o morebitnem odlogu, zmanjšanju ali o odpisu terjatev do teh družb.

9. S posegom v pravico pobudnika, da samostojno upravlja in gospodari s sredstvi za obvezno zdravstveno zavarovanje, oziroma s posegom v zakonsko določene vire financiranja zakonodajalec ni prekršil Ustave. Ustava v 50. členu nalaga državi skrb za urejanje in delovanje obveznega zdravstvenega zavarovanja. Za izvajanje te ustavne naloge je država z ZZVZZ ustanovila pobudnika kot javni zavod, z istim predpisom pa je opredelila vire sredstev za financiranje njegove dejavnosti. Pri tem si je kot ustanoviteljica pridržala pravico do določanja višine posameznih virov; pobudnika pa je pri tem omejila le na oblikovanje predlogov. Pravica ustanoviteljice, da odloča o višini posameznih virov sredstev, izhaja iz njene vloge, opredeljene v 50. členu Ustave in pa iz 49. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju: ZZ), po katerem je (subsidiarno) odgovorna za obveznosti zavoda. Tak pravni položaj državi kot ustanoviteljici pobudnika, omogoča sprotno usklajevanje virov sredstev, ki jih na eni strani narekuje z ZZVZZ opredeljen obseg pravic upravičencev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, na drugi strani pa dejanske okoliščine, nastale pri zavezancih za plačilo prispevkov. Nesorazmerja med zakonsko opredeljenim obsegom pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in pobudnikovimi zmožnostmi, da z zakonsko opredeljenimi viri sredstev te obveznosti poravnava, ima država pravico in dolžnost uravnavati preko določanja višine virov oziroma preko njene odgovornosti za poravnavanje pobudnikovih obveznosti. Iz take narave razmerja med državo kot ustanoviteljico pobudnika in pobudnikom izhaja, da lahko država v primeru, ko ima za to utemeljene stvarne razloge, s posameznimi ukrepi poseže v vire sredstev, določene za financiranje pobudnikove javne službe na področju obveznega zdravstvenega zavarovanja, tudi s konverzijo terjatev v kapitalске deleže in v tej zvezi v njegovo formalnopravno samostojnost.

10. Za ukrep, uzakonjen z izpodbijano določbo, je zakonodajalec imel utemeljene stvarne razloge in pri tem ni ravnal arbitrarno. Poleg tega je ukrep obvezne konverzije pobudnikovih terjatev v kapitalске deleže obeh gospodarskih družb v sorazmerju s ciljem, ki ga je zasledoval. Iz ugotovitev upravnega odbora družbe TAM Maribor in ugotovitev Vlade kot predlagateljice ZUS TAM izhaja, da neporavnane obveznosti TAM Maribor in njegovih odvisnih družb ter AM BUS Ljubljana nekajkrat presegajo realno tržno vrednost njunega premoženja in da so štiri petine nepremičninskega premoženja družbe TAM ter njenih odvisnih družb obremenjene s hipotekami v korist bank upnic. Ob takem premoženjskopravem stanju družbe TAM in ob dejstvu, da se stroški stečajnega postopka ter zahtevki delavcev iz naslova plač iz stečajne mase prednostno poplačajo, bi upniki, ki svojih terjatev nimajo zavarovanih s hipotekami, ne imeli nobenih realnih možnosti za poplačilo svojih terjatev. Vlada kot predlagatelj izpodbijanega zakona je ocenila, da ni mogoče pričakovati, da bi prezadolžena subjekta s poslovanjem in prihodki v obdobju pet do deset let lahko pokrila ugotovljene izgube in poplačala nepokrite obveznosti. Vlada je hkrati ugotovila, da na podlagi povpraševanja na trgu po proizvodih

družbe TAM obstaja možnost, da v družbi TAM obdrži delo okoli 2.200 delavcev, v družbi družbi AM BUS pa 500 delavcev (Poročevalec št. 7/95). S spremembo pobudnikovih terjatev v delnice družbe TAM oziroma v poslovni delež družbe AM BUS in z drugimi ukrepi, določenimi z izpodbijanim zakonom je zakonodajalec skušal preprečiti uvedbo stečaja nad prezadolženima družbama. Preprečitev uvedbe stečaja je bila v javnem interesu, da se sanira gospodarski položaj prezadolženih družb in ohranijo delovna mesta večine v teh družbah zaposlenih delavcev. Hkrati je zakonodajalec z izpodbijano določbo preprečil grozečo nevarnost, da bo v primeru izvršbe ali v primeru stečaja pobudnik izgubil pravice, ki jih je imel do prezadolženih družb iz naslova neplačanih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje. Ukrep transformacije terjatev pobudnika v kapitalske deleže je torej zakonodajalec uzakonil v javnem interesu, da se ohranijo delovna mesta cca 2700 delavcev, zato ni v neskladju z načeli pravne in socialne države (2. člen Ustave). V primeru stečaja družbe TAM oziroma AM BUS bi sicer pravnoformalno imel pobudnik kot upnik ugodnejši položaj kot v primeru, če je korporacijski upravičenec, vendar pa je iz bilančnih podatkov očitno, da uveljavitve njegovih terjatev v stečajnem postopku ne bi bilo realno pričakovati.

11. Ob tem je potrebno ugotoviti, da pobudnik opozarja zgolj na možnost, da bi se v primeru, če bi zakonodajalec nadaljeval s predpisovanjem takih ukrepov, njegov finančni položaj lahko poslabšal in ogrozil izpolnjevanje njegovih obveznosti, z ničimer pa ne dokazuje, da mu je zaradi z izpodbijano določbo uzakonjenega ukrepa onemogočeno ali otežkočeno izvajanje osnovnega zdravstvenega varstva. Ustavno sodišče ne dvomi, da izpodbijani ukrep vsaj začasno vpliva na pobudnikov finančni položaj, vendar pa je ta vpliv glede na dejanske okoliščine, ki so narekemale njegovo uzakonitev, le navidezen. Zaradi popolne nelikvidnosti in prezadolženosti dolžnikov sta bili terjatvi pobudnika v času uveljavitve ukrepa neiztožljivi. Morebitni primanjkljaj, ki naj bi se v posledici neiztožljivosti terjatev oziroma zaradi uzakonitve ukrepa konverzije terjatev pokazal pri zagotavljanju z ZZVZZ opredeljenih pravic upravičencev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, je dolžna pokriti država iz javnih sredstev, pa čeprav bi s tem prekoračila v proračunu določena namenska sredstva za pokrivanje pobudnikovih dolgov.

12. Okrožno sodišče v Mariboru je dne 3. julija 1996 nad družbo TAM in njenimi hčerinskimi družbami uvedlo stečajni postopek, vendar pa to dejstvo ne more vplivati na presojo ustavnosti izpodbijane določbe. Za oceno ustavnosti sporne določbe prav tako ni pomembno, ali je bila ob uvedbi stečaja konverzija realizirana ali ne. Ustavnost spornega ukrepa je potrebno ocenjevati z vidika tistih razlogov, ki so ga narekovali v času njegove uzakonitve, ne pa z vidika poznejših dogodkov, ki jih zakonodajalec ni mogel predvideti.

13. Pobudnik je oseba javnega prava, namenjena izvajanju javne službe na področju obveznega zdravstvenega zavarovanja. Kot oseba javnega prava nima pridobitnega značaja in ni namenjena izvajanju dejavnosti na trgu zaradi pridobivanja dobička. Njene pravice, obveznosti in odgovornosti so opredeljene z zakonom oziroma aktom o ustanovitvi, zato zakonodajalec z uzakonitvijo izpodbijane določbe pobudniku ni kršil 74. člena Ustave.

14. Ustava v prvem odstavku 155. člena prepoveduje učinkovanje pravnih aktov za nazaj. Povratni učinek lahko imajo izjemoma le posamezne določbe zakona, če se s tem ne posega v pridobljene pravice pravnih subjektov in če to zahteva javna korist. Povratno učinkovanje posameznih zakonskih določb lahko določi le zakon sam. Za povratni učinek predpisa ali njegove določbe gre, ko se za začetek njegove uporabe določi trenutek pred uveljavitvijo zakona in se s takim učinkovanjem predpisa ali njegove določbe poseže v pravne situacije ali pravna dejstva, ki so nastala v času veljavnosti neke prejšnje pravne norme. Ustavno načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave) pa ne varuje le pridobljenih pravic, pač pa v določeni meri tudi pričakovane pravice. V obravnavanem primeru torej Ustava varuje tudi pravice iz osnovnega zdravstvenega zavarovanja, ki jih na podlagi 50. in 51. člena Ustave opredeljuje ZZVZZ. Z izpodbijano določbo uzakonjena sprememba pobudnikovih obligacijskih pravic v korporacijske ne učinkuje za nazaj, pač pa za naprej. Pobudnik ni izkazal, da so mu bile zaradi ukrepa okrnjene možnosti za zagotavljanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in da jih zato ne more izvajati v obsegu in po vsebini, določeni z ZZVZZ. Za poseg v pričakovane pravice pobudnika in v pravice upravičencev do osnovnega zdravstvenega varstva, ki bi bil v nasprotju z Ustavo, bi šlo le v primeru, ko bi zaradi učinkovanja izpodbijane določbe ZUS TAM pobudnik ne mogel zagotoviti pokrivanja stroškov obveznega zdravstvenega varstva v obsegu in po višini, določeni z ZZVZZ, država pa pobudniku ne bi zagotovila manjkajoče razlike. Iz povedanega

izhaja, da izpodbijana določba ZUS TAM ni v neskladju s 155. členom Ustave in tudi ne s 50. členom Ustave.

15. Pobudnik navaja, da naj bi mu zakonodajalec z uzakonitvijo obvezne konverzije terjatev onemogočil od družbe TAM in AM BUS izterjati zapadle terjatve, ne navaja pa, kakšne aktivnosti naj bi v tej zvezi do uveljavitve ukrepa že opravil. Za uzakonitev konverzije je, ko je bilo že rečeno, zakonodajalec imel utemeljene stvarne razloge in ni posegel v bistvo pobudnikovih pravic. Nemožnost sodne izterjave terjatev je torej le posledica s konverzijo ugaslih terjatev, zato ne pomeni posega v pobudnikovo ustavno pravico do sodnega varstva iz 23. člen Ustave.

16. Ustavno sodišče zatrjevanih kršitev Ustave ni ugotovilo, zato je odločilo tako, kot je razvidno iz izreka te odločbe.

#### C.

17. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm in sodniki dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, Franci Testen, dr. Lojze Ude in Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti tem. Proti so glasovali sodniki Jambreč, Jerovšek in Šturm. Sodnik Krivic je dal pritrdilno ločeno mnenje. Sodnik Jerovšek je napovedal ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k  
dr. Lovro Šturm