



Številka: U-I-155/16-13
Datum: 27. 3. 2019

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Upravnega sodišča, na seji 27. marca 2019

sklenilo:

Zahteva za oceno ustavnosti četrtega in petega odstavka 174. člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 111/13, 90/14, 91/15, 63/16 in 69/17) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj je s pravnomočnim sklepom št. I U 328/2015 z dne 23. 8. 2016 prekinil postopek odločanja o tožbi tožeče stranke zaradi davčne izvršbe. Vložil je zahtevo za oceno ustavnosti četrtega in petega odstavka 174. člena Zakona o davčnem postopku (v nadaljevanju ZDavP-2). Navaja, da je tožeča stranka (dolžnikov dolžnik) vložila tožbo zaradi odprave sklepa prvostopnega davčnega organa o davčni izvršbi na denarno terjatev dolžnika z rubežem terjatve dolžnika do dolžnikovega dolžnika na podlagi fakture. Drugostopni davčni organ je ugovor dolžnikovega dolžnika zoper izpodbijani sklep ob sklicevanju na 143., 144., 172., 173. in 174. člen ZDavP-2 zavrnil kot neutemeljen, ker dolžnikov dolžnik ni izkazal zatrjevanega pobota terjatev. Po presoji predlagatelja naj bi bil sporen obstoj z izpodbijanem sklepom zarubljene denarne terjatve oziroma odločitev tožene stranke o ugovoru.

2. V utemeljitvi zahteve se predlagatelj sklicuje na odločbo št. U-I-6/13, Up-24/13 z dne 11. 2. 2016 (Uradni list RS, št. 18/16), v kateri je Ustavno sodišče presodilo, da stališče Vrhovnega sodišča, da za izvršbo z rubežem denarne terjatve zadostuje, da se o obstoju sporne terjatve odloči kot o predhodnem vprašanju v okviru davčne izvršbe, v bistvu izničuje pravico tretje osebe do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ker

ji preprečuje, da bi v kognicijskem kontradiktornem sodnem postopku imela kot tožena stranka možnost zavarovati svoj položaj pred posegom v svoje premoženje.

3. Predlagatelj pojasni, da gre v tej zadevi ob enakem ugovornemu razlogu dolžnikovega dolžnika (da dolžniku ni dolžan) za bistveno enak položaj (vprašanje obstoja terjatve), čeprav ne povsem identičen tistemu, ki ga je Ustavno sodišče obravnavalo v zadevi št. U-I-6/13, Up-24/13. Terjatev ni sporna po temelju, sporno je njeno prenehanje oziroma obstoj pred rubežem oziroma v času rubeža (vročitve sklepa o izvršbi dolžnikovemu dolžniku – tožeči stranki).

4. Predlagatelj navaja, da ne ugotavlja neskladnosti postopanja tožene stranke s 173., 174. in 175. členom ZDavP-2, vendar po njegovem mnenju navedeni členi ne omogočajo razlage, ki bi zagotavljala pravico do sodnega varstva na način, kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-6/13, Up-24/13. Izdaje sklepa o davčni izvršbi naj zakon ne bi pogojeval s soglasjem tretjega, da vstopa v davčni postopek kot dolžnikov dolžnik. Iz zakona naj tudi ne bi izhajalo, da je morebitno nasprotovanje tretjega ovira za izdajo sklepa o davčni izvršbi in da že pravočasno vloženi ugovor zoper sklep o izvršbi narekuje odpravo sklepa. Takšna uporaba zakona bi bila po mnenju predlagatelja v diametralnem nasprotju z zakonsko ureditvijo oziroma z razlago, ki jo omogoča zakonsko besedilo. Odločitev, sprejeta na tej podlagi, bi bila iz razlogov, ki jih v odločbi navaja Ustavno sodišče, protiustavna.

5. Ker kršitev pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ki jo je v odločbi št. U-I-6/13, Up-24/13 ugotovilo Ustavno sodišče, po mnenju predlagatelja ne izhaja iz napačne uporabe ZDavP-2, naj bi bila protiustavna četrti in peti odstavek 174. člena ZDavP-2. Predlagatelj zato predlaga, naj Ustavno sodišče razveljavi ti določbi 174. člena ZDavP-2 oziroma podrejeno ugotovi protiustavnost 174. člena ZDavP-2, ker vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča njegove razveljavitve, zakonodajalcu pa naloži, da ugotovljeno protiustavnost odpravi v roku, ki ga določi Ustavno sodišče.

6. Državni zbor je na zahtevo predlagatelja odgovoril. Strinja se z oceno in razlogi Vlade o neutemeljenosti zahteve predlagatelja za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZDavP-2. Vendar meni, da je treba najprej oceniti obstoj procesnih predpostavk za postopek ocene ustavnosti iz prvega odstavka 24.b člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Iz dosedanje ustaljene ustavnosodne presoje naj bi izhajalo, da mora sodišče kot predlagatelj v zahtevi za začetek postopka za oceno ustavnosti jasno in določno utemeljiti, da mora v konkretni zadevi, v kateri sodi, uporabiti (domnevno protiustavno) zakonsko ureditev na način, ki mu preprečuje ustavnoskladno odločitev. Predlagatelj naj navedenih procesnih zahtev za postopek pred Ustavnim sodiščem po oceni Državnega zbora ne bi izpolnjeval. Predlagatelj naj bi namreč v zahtevi le povzema dejansko stanje v zadevi, o kateri razsoja, veljavno zakonsko ureditev in odločbo Ustavnega sodišča. Ne zatrjuje pa in

posledično tudi ne izkazuje, da mora zakonski določbi, ki ju izpodbija, ker naj bi ju ne bilo mogoče ustavnoskladno razložiti, uporabiti v postopku, ki ga je prekinil.

7. Vlada je o zahtevi dala mnenje. Navaja, da davčni organ z izvršbo poseže le na tiste terjatve, za katere v postopku pred izdajo sklepa ugotovi, da dejansko in resnično obstajajo, da niso sporne niti pogojene, da so zapadle oziroma bodo zapadle v plačilo najpozneje v roku enega leta in so tudi realno izterljive. Navaja, da je pomembno upoštevati, da je ugotavljanje davčne obveznosti temeljna naloga davčnega organa, v zvezi s to pristojnostjo pa je neposredno povezano tudi ugotavljanje obstoja terjatev, višine terjatev in drugih dejstev v zvezi s terjatvijo, ki so pomembna za pravilno in zakonito obdavčitev. Davčni organ pa naj pri izvrševanju svojih pooblastil in izrekanju ukrepov v razmerju do zavezanca za davek in drugih udeležencev v postopku ne bi smel preseči tistega, kar je nujno potrebno za izpolnitev ciljev tega zakona (6. člen ZDavP-2 – načelo sorazmernosti). Zato Vlada meni, da ni razloga, da bi to vprašanje lahko oziroma moralo reševati sodišče v civilnem postopku. Dolžnikovemu dolžniku naj v postopku pred davčnim organom ne bi bila kršena pravica do izjave in učinkovitega varstva svojih pravic, saj naj bi mu bila zagotovljena možnost izjaviti se o dejstvih oziroma navedbah nasprotne stranke. Dolžnikovemu dolžniku naj tudi ne bi bila kršena pravica do sodnega varstva, saj naj bi imel po končanem upravnem postopku možnost do pravnega varstva v upravnem sporu.

8. Vlada navaja, da je Vrhovno sodišče v sodbi št. X Ips 63/2016 z dne 13. 4. 2016 v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/13, Up-24/13 navedlo, da v navedeni zadevi sprejeto stališče Ustavnega sodišča po mnenju Vrhovnega sodišča pomeni, da je davčna izvršba z rubežem dolžnikove denarne terjatve davčnega dolžnika po 173. členu ZDavP-2 dopustna le, če že obstaja (pravnomočen) izvršilni naslov, iz katerega izhaja obstoj terjatve, oziroma če se dolžnik davčnega dolžnika strinja, da terjatev davčnega dolžnika do njega obstaja, ali če obstoju terjatve ne ugovarja pravočasno in obrazloženo. Vlada meni, da ni niti razumljivo niti primerno, da bi obstoj terjatve ugotavljalo civilno sodišče, rubež terjatve pa opravljal davčni organ v davčnem izvršilnem postopku. Takšna ureditev naj bi omogočala dvotirno uveljavljanje iste terjatve, torej civilno in davčno izvršbo. Meni tudi, da iz ureditve 174. člena ZDavP-2 jasno izhaja, da je rubež terjatve dolžnikovega dolžnika dopusten le v primerih, če se dolžnikov dolžnik strinja, da terjatev davčnega dolžnika do njega obstaja, kot tudi v primerih, če pravočasno in obrazloženo ne ugovarja glede obstoja terjatve.

9. V zvezi z zatrjevano protiustavnostjo petega odstavka 174. člena ZDavP-2 je Vlada navedla, da je Ustavno sodišče v preteklosti že ocenilo, da nesuspendivnost pravnega sredstva ni nezdržljiva z zahtevo po učinkovitosti pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. V davčnem postopku je mogoče doseči odlog izvršbe. Podoben učinek je mogoče doseči tudi z začasnimi odredbami v upravnem sporu.

10. Vlada meni, da je ureditev davčne izvršbe na druge denarne terjatve dolžnika vključno s četrtem in petim odstavkom 174. člena ZDavP-2 v skladu z Ustavo ter da je

nujno in primerno sredstvo, s katerim davčni organ doseže plačilo davka. Ureditev naj bi bila primerna tudi z vidika davčnega dolžnika. V primeru drugačne ureditve (prenosu pristojnosti za odločanje o spornih terjatvah z davčnega organa na sodišče) bi bil položaj davčnega dolžnika kot upnika bistveno poslabšan, saj bi se zaradi dolgotrajnosti sodnih postopkov močno zmanjšale njegove možnosti, da svojo pravico (terjatev do tretjega – dolžnikovega dolžnika) uveljavi učinkovito in v razumnem roku.

11. Z odgovorom Državnega zbora in mnenjem Vlade je Ustavno sodišče seznanilo tudi predlagatelja, ki se o njiju ni izjavil.

B.

12. Če sodišče pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora na podlagi 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena ZUstS prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. To ustavno pooblastilo sodiščem je treba razlagati skupaj s 125. členom Ustave, po katerem so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije vezani ne samo na zakon, temveč tudi na Ustavo. Upošteva ustavni položaj rednih sodišč, kot izhaja iz 125. člena Ustave, ima Ustavno sodišče po 156. členu Ustave subsidiarno vlogo. Ustavno sodišče je po tej določbi Ustave upravičeno intervenirati le takrat, kadar je ustavnosodna presoja zakona potrebna za zagotovitev ustavnoskladne odločitve v konkretnem sodnem postopku. Predlagatelj mora pojasniti, zakaj mora uporabiti zakonsko ureditev na način, ki mu preprečuje ustavnoskladno odločitev.¹

13. ZDavP-2 v členih 172 do 175 ureja davčno izvršbo na druge denarne terjatve dolžnika, ki jih ima ta do svojega dolžnika (dolžnikov dolžnik). Člen 174 ureja ugovor dolžnikovega dolžnika zoper sklep o izvršbi, s katerim se dolžniku zarubi terjatev, ki jo ima do svojega dolžnika do višine njegovega davka, dolžnikovemu dolžniku pa naloži, da zarubljeni znesek terjatve plača na predpisane račune. V prvem odstavku tega člena je določen rok za vložitev ugovora, v drugem odstavku ugovorni razlogi, v tretjem odstavku zavrženje prepoznega ugovora, v četrtem odstavku ravnanje davčnega organa glede na utemeljenost oziroma neutemeljenost ugovora in v petem odstavku nesuspendivnost vloženega ugovora.

14. Za predlagatelja ureditev sama po sebi ni protiustavna in tudi izpodbijana odločba davčnega organa ni obremenjena s protiustavnostjo. Stališče predlagatelja je, da so določbe o davčni izvršbi na druge denarne terjatve dolžnika, vključno s 174. členom ZDavP-2, jasne, pregledne in notranje sistematične, da pa ob upoštevanju načela zakonitosti v davčnem pravu ne omogočajo razlage, ki bi zagotavljala pravico do sodnega varstva na način, kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-6/13, Up-24/13. Po

¹ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-12/18 z dne 15. 3. 2018, 3. točka obrazložitve.

mnenju predlagatelja sta zaradi stališča Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-6/13, Up-24/13 ustavnosporna četrti in peti odstavek 174. člena ZDavP-2.

15. Iz navedenega izhaja predlagateljevo mnenje, da mu uveljavitev ustavnoskladne razlage veljavne zakonske ureditve ugovora dolžnikovega dolžnika preprečuje prav stališče Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-6/13, Up-24/13. Ustavno sodišče je v navedeni odločbi ugotovilo, da stališče Vrhovnega sodišča, po katerem za prisilno izvršbo zoper pritožnico zadostuje, da o obstoju zanjo sporne terjatve davčnega dolžnika zoper njo odloča upravni organ kot o predhodnem vprašanju v izvršbi zoper davčnega dolžnika, krši pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave in prvega odstavka 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP). Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 172. do 175. člena ZDavP-2 pa je zavrglo, ker niso bili izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 24.b člena ZUstS. Ustavno sodišče je ob tem pojasnilo, da če bi očitane kršitve človekovih pravic zahtevale poprejšnjo presojo ZDavP-2 zaradi odločitve o ustavni pritožbi, bi Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 59. člena ZUstS samo začelo postopek za oceno njegove ustavnosti.

16. Zahteva predlagatelja ne vzbuja ustavnopravnih pomislekov. Vrhovno sodišče je po tem, ko je Ustavno sodišče njegovo odločitev razveljavilo z odločbo št. U-I-6/13, Up-24/13, ponovno odločilo o reviziji dolžnikovega dolžnika 13. 4. 2016 (sodba Vrhovnega sodišča št. X Ips 63/2016), torej pred vložitvijo predlagateljeve zahteve 1. 8. 2016. Reviziji je ugodilo, izpodbijano sodbo Upravnega sodišča spremenilo tako, da je tožbi ugodilo, odpravilo izpodbijana sklepa tožene stranke in zadevo vrnilo temu organu v ponoven postopek. Ugotovilo je, da je bila revidentki kršena pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ker je davčni organ v okviru odločanja o revidentkinem ugovoru po 174. členu ZDavP-2 sam odločal o obstoju terjatve davčnega dolžnika do revidentke kot o predhodnem vprašanju. Prvostopenjskemu davčnemu organu je naložilo, da bo moral v ponovnem postopku upoštevati stališče Ustavnega sodišča, da spora med davčnim dolžnikom in tretjo osebo o obstoju denarne terjatve iz civilnopravnega razmerja ne sme reševati sam. Vrhovno sodišče je podobno odločilo v sodbi št. X Ips 237/2014 z dne 13. 4. 2016 in sodbi št. X Ips 141/2015 z dne 8. 3. 2017. Navedeno stališče Vrhovnega sodišča kaže, da nova odločitev Ustavnega sodišča ni potrebna za zagotovitev ustavnoskladne odločitve v konkretnem sodnem postopku. Predlagatelj pa to stališče oziroma prakso Vrhovnega sodišča v zahtevi v celoti spregleda oziroma se do nje ne opredeli, čeprav mu je bila oziroma bi mu morala biti znana že ob vložitvi zahteve.

17. Predlagatelj s tem ni izkazal, da bi bila odločitev Ustavnega sodišča neizogibno potrebna za njegovo odločanje v postopku, ki ga je prekinil. To pa pomeni, da predlagatelj ni zadostil trditvenemu bremenu, ki ga v zvezi z vsebino zahteve za oceno ustavnosti nalaga četrta alineja prvega odstavka 24.b člena ZUstS. Ker ni izpolnjena procesna predpostavka za oceno ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb, je bilo treba zahtevo zavreči.

C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik