



Številka: U-I-313/13-21

Datum: 6. 2. 2014

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za oceno ustavnosti, začelih z zahtevami skupine poslank in poslancev Državnega zbora, Državnega sveta, Mestne občine Koper, ki jo zastopa Odvetniška družba Čeferin, o. p., d. o. o., Grosuplje, Združenja občin Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Robert Smrdelj, in Skupnosti občin Slovenije, Maribor, ki jo zastopa generalna sekretarka Jasmina Vidmar, na seji 6. februarja 2014

sklenilo:

1. Izvrševanje drugega odstavka 10. člena, četrtega odstavka 12. člena ter tretjega in četrtega odstavka 28. člena Zakona o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/13) se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.

2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča pristojni davčni organ ne sme izdati odločb o odmeri davka po Zakonu o davku na nepremičnine.

3. V preostalem delu se predlogi za začasno zadržanje Zakona o davku na nepremičnine zavrnejo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelji zahtevajo oceno ustavnosti 2., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 14., 15., 25., 26. in 33. člena Zakona o davku na nepremičnine (v nadaljevanju ZDavNepr). Menijo, da so izpodbijane določbe ZDavNepr, ki urejajo vse ključne elemente obdavčitve (davčne zavezance, predmet obdavčitve, davčno osnovo, davčne stopnje, pravna sredstva zoper odmero davka, zavarovanje davčne obveznosti, načelno in

prehodno delitev prihodka od davka med občine in državo ter prenehanje veljavnosti dosedanjih nepremičninskih dajatev), v neskladju z 2. členom, drugim odstavkom 14. člena, 22., 23., 25., 33., 140., 142. in 147. členom Ustave, z 9. členom Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 – MELLs) ter s 1. členom Prvega Protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP).

2. Predlagatelji predlagajo začasno zadržanje celotnega ZDavNepr. Menijo, da bodo z izvrševanjem izpodbijanega zakona nastale hujše posledice od morebitnih hipotetičnih koristi uveljavitve izpodbijane ureditve. Izvrševanje ZDavNepr naj bi davčnim zavezancem povzročilo, da se bo višja davčna obremenitev v gospodarstvu prenesla na potrošnike in bo ogrozila delovanje gospodarstva ter da razveljavitev zakona ne bo mogla učinkovati za nazaj, zato bo davčna obveznost, ki bi se kasneje izkazala za protiustavno, vseeno morala biti plačana. Izvrševanje ZDavNepr naj bi občinam znižala proračunska sredstva, ker naj bi z uvedbo novega davka postale tudi davčne zavezanke. Od države pa bi izvrševanje ZDavNepr, ki bi se kasneje izkazal za protiustavnega, zahtevalo, da naknadno vrne že pobrani davek z zamudnimi obrestmi, ter ji povzročilo velike administrativne stroške. Predlagajo, naj Ustavno sodišče zadrži izvrševanje ZDavNepr in zadevo obravnava absolutno prednostno.

3. Državni zbor v odgovoru na predlog za začasno zadržanje in Vlada v mnenju o začasnem zadržanju navajata, da bi začasno zadržanje posameznih določb ZDavNepr povzročilo veliko pravno negotovost pri prvi odmeri davka na nepremičnine, kar bi povzročilo težko popravljive posledice tako za davčne zavezance (negotovost glede vodenja pritožbenih postopkov) kot tudi za državo in lokalne skupnosti (nepredvidljivost prihodkov iz naslova davka na nepremičnine, nepredvidljivi in množični pritožbeni postopki). Zadržanje celotnega ZDavNepr bi pristojnim upravnim organom onemogočilo pravočasno izpeljati vse potrebne predhodne organizacijske postopke (obveščanje lastnikov, popravljanje podatkov, ki vplivajo na vrednost nepremičnin), saj zanje ne bi bilo več pravne podlage. Dolgotrajnejše začasno zadržanje izvrševanja ZDavNepr pa bi lahko povzročilo nezmožnost pridobivanja javnofinančnih prihodkov iz naslova obremenitve nepremičnin. S tem bi resno ogrozilo javnofinančno situacijo lokalnih skupnosti in države ter bi Republiko Slovenijo oddaljilo od zahtev Evropske unije po uravnoveženih javnih financah. Po drugi strani Vlada meni, da bodo dejanske posledice uvedbe ZDavNepr nastale šele 16. 8. 2014, ko zapade v plačilo prvi obrok za plačilo davka. Ustavnemu sodišču predlagata, naj ne zadrži izvrševanja ZDavNepr in naj zadevo obravnava absolutno prednostno.

B.

4. Po 39. členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) lahko Ustavno sodišče do

končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvršitev zakona, če presodi, da bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive 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 zaradi zadržanja ne bi izvrševale, pozneje pa bi se ugotovilo, da niso bile v neskladju z Ustavo.

5. Če bi se izkazale trditve predlagateljev za utemeljene, bi škodljive posledice za davčne zavezance (vključno z občinami kot davčnimi zavezankami) lahko nastale šele z izdajo odločb o odmeri davka na nepremičnine. Te bo moral davčni organ na podlagi podatkov, ki bodo v registru nepremičnin evidentirani po stanju na dan 1. 4. 2014 (tretji odstavek 27. člena ZDavNepr), izdati najkasneje do 31. 5. 2014 (tretji odstavek 28. člena ZDavNepr).¹

6. Izpodbijani zakon v letu 2014 še ne bo imel težko popravljivih škodljivih posledic za občine kot prejemnice prihodka od davka na nepremičnine, saj se vsaki posamezni občini zagotovi enak znesek prihodkov, ki so ga občine odmerile za nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč v letu 2012, zmanjšanem za znesek prihodka občine v letu 2012 iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest (tretji odstavek 25. člena ZDavNepr).

7. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče ugotavlja, da po ZDavNepr za davčne zavezance pred izdajo odločb o odmeri davka na nepremičnine za leto 2014 še ne bodo nastale škodljive posledice. Po drugi strani pa bi že sama izdaja odločb velikemu številu davčnih zavezancev in pričakovano večje število pritožbenih postopkov, pogojenih tudi z odsotnostjo odločbe Ustavnega sodišča, državi in davčnim zavezancem povzročili precejšnje finančno in organizacijsko breme. Če bi se izkazalo, da je izpodbijana ureditev protiustavna, bi bile te škodljive posledice težko popravljive.

8. Da bi se izognili navedenim škodljivim posledicam, je Ustavno sodišče zadržalo tiste določbe ZDavNepr, ki davčnim organom nalagajo izdajo odločb o odmeri davka na nepremičnine. Zato je Ustavno sodišče do svoje končne odločitve zadržalo izvrševanje drugega odstavka 10. člena ZDavNepr, ki določa splošni rok za izdajo odločb o odmeri davka,² četrtega odstavka 12. člena ZDavNepr, ki davčnim zavezancem nalaga izpodbijanje zakonske domneve o vročitvi odločbe,³ in že

¹ Ne glede na četrti odstavek 12. člena ZDavNepr mora davčni zavezanec v primeru, če ni prejel odločbe, ki se vroča z navadno vročitvijo, do 15. 6. 2014, o tem najkasneje do 30. 6. 2014 obvestiti davčni organ, s čimer izpodbija domnevo vročitve po zakonu, ki ureja davčni postopek. Davčni organ takemu zavezancu vroči odločbo o odmeri davka z osebno vročitvijo najkasneje do 15. 7. 2014 (četrti odstavek 28. člena ZDavNepr).

² Davek odmeri davčni organ z odločbo, ki jo izda po uradni dolžnosti najkasneje do 15. 4. v letu, za katero se davek odmerja (drugi odstavek 10. člena ZDavNepr).

³ Če davčni zavezanec ne prejme odločbe, ki se vroča z navadno vročitvijo, do 1. 5. leta, za katerega se davek odmerja, mora o tem najkasneje do 15. 5. istega leta obvestiti davčni

omenjenih posebnih prehodnih določb tretjega in četrtega odstavka 28. člena ZDavNepr (1. točka izreka). To pomeni, da v davčnem postopku do odločitve Ustavnega sodišča ni dopustno izdati odločb o odmeri davka na nepremičnine, kar je Ustavno sodišče jasno določilo na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS (2. točka izreka). Hkrati to pomeni, da bodo lahko na podlagi določb ZDavNepr, katerih izvrševanje ni zadržano (3. točka izreka), potekale druge aktivnosti, ki jih ZDavNepr predvideva. Zato v primeru, da bi se izkazala izpodbijana ureditev za skladno z Ustavo, zaradi zadržanja izvrševanja navedenih določb ZDavNepr v tem trenutku ne morejo nastati škodljive posledice.

9. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno. Če se bo izkazalo, da odločitev o ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb ne bo sprejeta pred 1. 4. 2014, bo Ustavno sodišče zaradi zagotovitve učinkovite ustavnosodne presoje ponovno pretehtalo potrebo po začasnem zadržanju drugih zakonskih določb, za katere je ob tej presoji ugotovilo, da niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 39. člena ZUstS za zadržanje njihovega izvrševanja.

10. V skladu s petim odstavkom 39. člena ZUstS začne ta sklep učinkovati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega in drugega odstavka 39. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter druge alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Prvo in drugo točko izreka je sprejelo soglasno. Tretjo točko izreka je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnica Klampfer ter sodniki Deisinger, Petrič in Zobec, ki so dali odklonilno ločeno mnenje.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik