



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Številka: 0650-00/12-14
Ljubljana, 4. 2. 2014

Osnutek

Z a p i s n i k

**14. seje Državnega sveta Republike Slovenije,
ki je bila v sredo, 22. 1. 2014**

Predsednik je pričel 14. sejo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta Republike Slovenije.

Seja se je začela ob 13. in zaključila ob 17.08 uri.

Opravičili so se:

- Bojan Kekec

Na sejo so bili vabljeni:

- dr. Uroš Čufer, minister za finance (k 3a. točki (razširitveni točki) dnevnega reda),
- dr. Uroš Grilc, minister za kulturo (k 4. točki dnevnega reda),
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje (k 5., 6. in 7. točki dnevnega reda),
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje (k 8. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

- dr. Gašper Troha, generalni direktor Direktorata za ustvarjalnost, Ministrstvo za kulturo (k 4. točki dnevnega reda),
- Matej Zavrl, sekretar, Ministrstvo za kulturo (k 4. točki dnevnega reda),
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje (k 5. točki dnevnega reda),
- Tadeja Kvas – Majer, generalna direktorica Direktorata za kmetijstvo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 5. točki dnevnega reda),
- Jošt Jakša, generalni direktor Direktorata za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 5. točki dnevnega reda),
- Marta Hrustel, sekretarka, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 5. točki dnevnega reda),
- Lidija Lipič, višja svetovalka, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 5. točki dnevnega reda),
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, (k 6. točki dnevnega reda),
- Tadeja Kvas – Majer, generalna direktorica Direktorata za kmetijstvo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, (k 6. točki dnevnega reda),
- Jošt Jakša, generalni direktor Direktorata za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 6. točki dnevnega reda),

- Marta Hrustel, sekretarka, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 6. točki dnevnega reda),
- Lidija Lipič, višja svetovalka, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 6. točki dnevnega reda),
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje (k 7. točki dnevnega reda),
- Tadeja Kvas – Majer, generalna direktorica Direktorata za kmetijstvo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 7. točki dnevnega reda),
- Jošt Jakša, generalni direktor Direktorata za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 7. točki dnevnega reda),
- Marta Hrustel, sekretarka, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 7. točki dnevnega reda),
- Lidija Lipič, višja svetovalka, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (k 7. točki dnevnega reda),
- mag. Matija Vidmar, vršilec dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja, Ministrstvo za pravosodje (k 8. točki dnevnega reda),
- Aljaž Perme, Ministrstvo za pravosodje (k 8. točki dnevnega reda).

* * *

O sklicu seje je predsednik obvestil predsednika Državnega zbora Republike Slovenije gospoda Janka Vebra in predsednico Vlade Republike Slovenije gospo mag. Alenko Bratušek.

* * *

S sklicem 15. 1. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli predlog dnevnega reda, ki je bil naslednji:

1. Odobritev zapisnika 13. seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 6. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Predstavitev prioritet grškega predsedovanja Evropski uniji
4. Predlog zakona o enotni ceni knjige (ZECK) - druga obravnava, EPA 1587-VI
5. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-E) – skrajšani postopek, EPA 1676-VI
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-B) – skrajšani postopek, EPA 1683-VI
7. Predlog Resolucije o zaščiti kranjske čebele (ReZKČ), EPA 1681-VI
8. Pobuda za sprejem Predloga zakona o spremembah Zakona o finančnem poslovanju zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju
9. Pobuda Interesne skupine lokalnih interesov za sprejem sprememb Poslovnika Državnega sveta
10. Obravnava zaključkov posveta »Duševno zdravje – zagotavljanje stabilnosti sistema kot podlage za razvoj«
11. Obravnava zaključkov posveta »Nasilje v družini - sistemski odzivi nanj«

Na predlog Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, je predsednik predlagal da se dnevni red seje razširi z naslednjo točko:

- **Pobuda za sprejem zahteve za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr)**

Predlagana razširitev je bila sprejeta (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

Glede na predlagano razširitev je predsednik predlagal v sprejem naslednji

DNEVNI RED:

1. Odobritev zapisnika 13. seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 6. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Predstavitve prioritet grškega predsedovanja Evropski uniji
- 3a) Pobuda za sprejem zahteve za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr) * RAZŠIRITEV
4. Predlog zakona o enotni ceni knjige (ZECK) - druga obravnava, EPA 1587-VI
5. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-E) – skrajšani postopek, EPA 1676-VI
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-B) – skrajšani postopek, EPA 1683-VI
7. Predlog Resolucije o zaščiti kranjske čebele (ReZKČ), EPA 1681-VI
8. Pobuda za sprejem Predloga zakona o spremembah Zakona o finančnem poslovanju zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju
9. Pobuda Interesne skupine lokalnih interesov za sprejem sprememb Poslovnika Državnega sveta
10. Obravnava zaključkov posveta »Duševno zdravje – zagotavljanje stabilnosti sistema kot podlage za razvoj«
11. Obravnava zaključkov posveta »Nasilje v družini - sistemski odzivi nanj«

Predlagan dnevni red je bil sprejet (34 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 34 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

1. točka dnevnega reda

- Odobritev zapisnika 13. seje Državnega sveta

Osnutek zapisnika 13. seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem 15. 1. 2014.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 13. seje je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).

- Odobritev zapisnika 6. izredne seje Državnega sveta

Osnutek zapisnika 6. izredne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 6. izredne seje je bil sprejet (28 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 32 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

2. točka dnevnega reda:

- Pobude in vprašanja državne svetnice in svetnikov

Po elektronski pošti 20. 1. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli vprašanje državnega svetnika mag. Petra Požuna glede izvajanja 18. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-M). Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 20. 1. 2014.

Predsednik je predlagal, da Državni svet sprejme naslednji s k l e p:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji, 22. 1. 2014, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) obravnaval vprašanje državnega svetnika mag. Petra Požuna glede izvajanja 18. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-M) ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1, 95/09-odl. US in 21/13 - ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet podpira vprašanje državnega svetnika mag. Petra Požuna in predlaga Vladi Republike Slovenije, da vprašanje preuči in nanj odgovori.

Vprašanje državnega svetnika mag. Petra Požuna se glasi:

Ali namerava Vlada Republike Slovenije v zvezi z izvajanjem 18. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-M) ustrezno zaščititi interes prebivalcev Slovenije, ki plačujejo prispevke za dodatno zdravstveno zavarovanje, s tem, da bo zagotovila, da se bodo sredstva iz naslova rezerv iz dobička zavarovalnic, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, porabila za izvajanje zdravstvenega varstva v obliki zagotavljanja zdravstvenih storitev prebivalcev oz. zavarovancem in ne v korist zavarovalnic?

Obrazložitev:

Državni zbor je 25. 10. 2013 sprejel Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZZZ-M), s katerim je v 18. členu določil, da se morajo rezerve, izkazane na dan 30. september 2013 in oblikovane na podlagi preteklih pozitivnih izidov dopolnilnega zavarovanja ter izkazane kot posebna postavka »Rezerv iz dobička«, najkasneje do 30. junija 2014 v celoti nameniti za izvajanje dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.

Ker ne gre za jasno določbo, za kakšen namen oziroma za pokrivanje katerih zdravstvenih storitev naj bi se omenjena sredstva porabila, je v interesu zagotavljanja javnega zdravja, da se glede na rok 30. junija 2014, do katerega morajo biti omenjene rezerve iz dobička porabljene, čim prej podajo jasni odgovori o porabi teh sredstev in usmeritve tako zavarovalnicam, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, kot tudi izvajalcem zdravstvenih storitev in zavarovancem.

V skladu z navedenim je Državni svet na 12. seji, 13. 11. 2013. obravnaval in sprejel vprašanja mag. Petra Požuna, naslovljena na Ministrstvo za zdravje, glede izvajanja 18. člena ZZVZZ-M. Vprašanja so se nanašala na izkazana sredstva na postavki »Rezerv iz dobička« na dan 30. september 2013 pri vseh treh zavarovalnicah, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, na namere ministrstva zagotoviti namensko porabo rezerv iz dobička do 30. junija 2014, določitev zdravstvenih storitev, za katere naj se ta sredstva

porabijo, ter morebitne dogovore ministrstva s posamezno zavarovalnico na kakšen način, za katere zdravstvene storitve in za katere zavarovance bo posamezna zavarovalnica porabila sredstva iz naslova rezerv iz dobička.

Iz odgovora Ministrstva za zdravje z dne 13. 12. 2013 izhaja, da ministrstvo lahko le predlaga način izvedbe omenjenega člena, pri čemer navaja, da bi bilo po njegovem mnenju najprimerneje, da bi zavarovalnice ustrezno znižale premije. Hkrati Ministrstvo za zdravje v odgovoru pojasnjuje, da ne bo izrecno določilo, za katere zdravstvene storitve naj se namenijo oblikovane rezervacije, in da se o načinu in vsebini zdravstvenih storitev, za katere bi se namenile oblikovane rezervacije, ne dogovarja s posameznimi zavarovalnicami.

Iz posredovanih podatkov o stanju rezerv pri posamezni zavarovalnici, ki izvaja dopolnilna zdravstvena zavarovanja, na dan 31. 12. 2013 (Vzajemna, d. v. z., 24,3 milijona evrov, Adriatic Slovenica, d. d., 5,8 milijona evrov ter Triglav zdravstvena zavarovalnica, d. d., 0 evrov), je razvidno, da je vsega skupaj na voljo 30,1 milijona evrov sredstev, ki bi se jih lahko porabilo za izvajanje zdravstvenih storitev v korist zavarovancev.

Zavarovalnice, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, imajo že tako številne koristi zaradi vedno novih ukrepov varčevanja na ravni zdravstvenega sistema. Tako naj bi na primer z uvedbo terapevtskih skupin zdravil obveznemu zdravstvenemu zavarovanju od skupno ocenjenih prihrankov v višini 19 milijonov evrov na leto pripadlo zgolj 6, 6 milijona evrov, ostali prihranki pa bodo pripadli dopolnilnemu zdravstvenemu zavarovanju in s tem torej koristili zavarovalnicam, ki slednjega izvajajo. Še zlasti zato, ker po sprejemu novele ZZVZZ-M slednje niso več obvezane polovice dobička iz naslova poslovanja z dopolnilnim zdravstvenim zavarovanjem prenašati na posebno bilančno postavko rezerv iz dobička, kar pomeni, da lahko od zdaj naprej z dobički prosto razpolagajo. Če k temu dodamo še načrtovano znižanje cen zdravstvenih storitev za 1,6 %, ki jih predvideva finančni načrt Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za 2014, se bodo razmere za doseganje dobičkov zavarovalnic, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, še izboljšale. Namenska sredstva zavarovancev pa ne bodo porabljena za namen izvajanja zdravstvenih storitev.

Medtem javni zdravstveni sistem išče načine za ohranitev sedanje ravni obsega in kakovosti izvedenih storitev ob konstantnih finančnih rezih v stroške in cene storitev. Z ukrepom omejevanja prostega razpolaganja zavarovalnic s presežki iz poslovanja z dopolnilnim zdravstvenim zavarovanjem (na podlagi do zdaj veljavnih zakonskih določb 4. točke drugega odstavka 62. člena ZZVZZ), se je izvajal javni interes na področju dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, kar je bilo tudi zakonsko opredeljeno, saj je bilo in je še vedno jasno zapisano v napovednem stavku drugega odstavka 62. člena ZZVZZ. S sprejemom ZZVZZ-M in črtanjem 4. točke drugega odstavka 62. člena ZZVZZ je bil ta javni interes na tem segmentu dopolnilnih zdravstvenih zavarovanj sicer neustrezno in neutemeljeno izbrisan, a sredstva, ki so se zbrala na kontu »Rezerve iz dobička«, so njegova posledica in ga še vedno predstavljajo. Tudi zato bi njihova poraba morala biti skladna z osnovnim namenom njihovega zbiranja.

Večina zbranih sredstev iz naslova dobička iz poslovanja z dopolnilnim zdravstvenim zavarovanjem se je sicer ustvarila v okviru Vzajemne, d. v. z., katere ustanovitev in poslanstvo temeljita prav na načelih vzajemnosti in solidarnosti do svojih članov, zato bi bilo z zbranimi sredstvi še toliko bolj treba postopati smotrno in v korist zavarovancev.

Glede na navedeno, bi bilo smiselno, da Vlada Republike Slovenije, navkljub in še posebej zaradi precej distanciranega stališča ter neaktivnosti Ministrstva za zdravje, vendarle ponovno razmisli o morebitnih možnih ukrepih, s katerimi bi se lahko vplivalo na odločitve zavarovalnic, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, da bi se sredstva, ki so se do sprejema ZZVZZ-M pri zavarovalnicah namensko in ločeno zbirala na bilančni postavki

»Rezerve iz dobička«, porabilo za izvajanje zdravstvenih storitev, torej v korist zavarovancev in ne zavarovalnic. Navsezadnje so bili presežki, iz katerih so se zbirala sredstva na kontu »Rezerve iz dobička«, v veliki meri doseženi prav zaradi dviga premij za dopolnilno zdravstveno zavarovanje 2012, torej na podlagi vplačil zavarovancev.

Glede na to, da je Vlada Republike Slovenije predlagala zakon, ki ga je sprejel Državni zbor in s katerim je bilo vzpostavljeno takšno stanje, lahko Vlada Republike Slovenije zdaj predlaga zakon, s katerim bi to anomalijo odpravili in ki bi določil namensko porabo sredstev (npr. za tiste zdravstvene storitve - programe, kjer so največje čakalne dobe, kot je bilo to storjeno z načinom nacionalnega razpisa 2012).

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Vladi Republike Slovenije, da vprašanje preuči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) nanj v roku 30 dni odgovori.

Prilogi:

- Sklep Državnega sveta k vprašanju državnega svetnika mag. Petra Požuna glede izvajanja 18. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-M) z dne 13. 11. 2013.
- Odgovor Ministrstva za zdravje na vprašanja državnega svetnika mag. Petra Požuna glede izvajanja 18. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-M) z dne 13. 12. 2013.

Predlog sklepa je bil sprejet (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 34 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 21. 1. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli vprašanje državnega svetnika Branka Šumenjaka glede izpolnjevanja Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije. Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 21. 1. 2014.

Predsednik je predlagal, da Državni svet sprejme naslednji s k l e p:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji, 22. 1. 2014, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10), obravnaval vprašanje državnega svetnika Branka Šumenjaka glede izpolnjevanja Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije, in na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1, 95/09-odl. US in 21/13 - ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet podpira vprašanje državnega svetnika Branka Šumenjaka in predlaga Vladi Republike Slovenije in Državnemu zboru Republike Slovenije, da vprašanje preučita in nanj odgovorita.

Vprašanje državnega svetnika Branka Šumenjaka se glasi:

Kdaj bodo uresničene obveze iz sprejetega Odloka o razglasitvi Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije?

Obrazložitev:

Na 32. izredni seji Državnega zbora Republike Slovenije, 24. maja 2013, je bil sprejet Odlok o razglasitvi Ustavnega zakona o spremembi 148. členu Ustave Republike Slovenije. Obveze, zapisane v tretjem odstavku spremenjenega 148. člena Ustave Republike Slovenije še vedno niso izpolnjene, s čimer se krši najvišji pravni akt, ki sta mu zavezana Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije.

V omenjenem Ustavnem zakonu je v razdelku II. zapisan 1. odstavek, ki se glasi:

»Državni zbor Republike Slovenije sprejme zakon iz tretjega odstavka spremenjenega 148. člena Ustave Republike Slovenije v šestih mesecih od uveljavitve tega ustavnega zakona.«

V zadnjem odstavku Ustavnega zakona pa je zapisano:

»Ta ustavni zakon začne veljati z razglasitvijo v Državnem zboru Republike Slovenije.«

Glede na navedeno bi moral Državni zbor Republike Slovenije zakon iz tretjega odstavka spremenjenega 148. člena Ustave Republike Slovenije sprejeti najkasneje 24. 11. 2013, saj je bil Ustavni zakon razglašen s podpisom predsednika Državnega zbora 24. maja 2013 in nosi oznako št. 001-02/12-8/86, objavljen pa je bil v Uradnem listu 31. 05. 2013.

Tako Državni zbor Republike Slovenije kot Vlada Republike Slovenije kršita sprejete obveznosti in tudi najvišji pravni akt v državi, ki sta mu prisegla.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Vladi Republike Slovenije in Državnemu zboru Republike Slovenije, da vprašanje preučita in v skladu s četrnim odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) nanj v roku 30 dni odgovorita.

Predlog sklepa je bil sprejet (34 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 37 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Predsednik je državne svetnice in svetniki obvestil, da so na klop prejeli gradivo Inštituta za ustavno pravo glede ponovnega odločanja o zakonu na podlagi veta Državnega sveta in dopis poslanskim skupinam.

- - -

Po elektronski pošti 13. 1. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na pobudo državnega svetnika Alojza Glavača glede prenosa poštnih dejavnosti in pristojnosti iz Murske Sobotice ter ukinjanja poštnih uradov v manjših krajih Pomurja.

- - -

Po elektronski pošti 2. 1. 2014 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na pobudo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov glede sodelovanja Vlade Republike Slovenije z združenji občin.

- - -

Po elektronski pošti 24. 12. 2013 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za infrastrukturo in prostor na ustna vprašanja državnega svetnika Uroša Brežana, ki so bila zastavljena na 13. seji v Dravogradu glede ustrezne cestne navezave Posočja.

- - -

Po elektronski pošti 17. 12. 2013 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za zdravje na vprašanja državnega svetnika mag. Petra Požuna glede izvajanja 18. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.

- - -

Po elektronski pošti 13. 12. 2013 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport na vprašanje državnega svetnika Branka Šumenjaka glede financiranja športnih klubov.

- - -

Za vprašanja, na katera po preteku 30-dnevnega roka še nismo prejeli odgovorov, bomo poslali urgence na pristojna ministrstva oziroma organe.

- - -

3. točka dnevnega reda:

- Predstavitev prioritet grškega predsedovanja Evropski uniji

Predsednik je pozdravil veleposlanika Grške republike Nj. eksc. gospoda Athanasiosa Kallidopoulasa in namestnico gospo Despina Tzanakaki. Veleposlanika Grške republike je povabil, da predstavi prednostne naloge predsedovanja Grške republike Evropski uniji.

Predstavitev je podal Nj. eksc. gospod Athanasios Kallidopoulos.

Razpravljali so mag. Dušan Semolič, dr. Javit Golob in mag. Marija Lah.

Na dileme iz razprave je odgovoril veleposlanik Nj. eksc. gospod Athanasios Kallidopoulos.

Po končani razpravi se je predsednik Mitja Bervar zahvalil veleposlaniku Grčije za predstavitev.

Predsednik je ugotovil, da se je Državni svet seznanil s prednostnimi nalogami predsedovanja Grčije Evropski uniji.

3a. točka dnevnega reda:

- Pobuda za sprejem zahteve za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr) * RAZŠIRITEV

Pobudo Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev za sprejem zahteve za oceno ustavnosti so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 21.1.2014.

Predlog zahteve je obravnavala Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli na klop. Predlog zahteve Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 21.1.2014.

Stališče Interesne skupine delodajalcev k pobudi za sprejem zahteve za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Stališče Interesne skupine negospodarskih dejavnosti z amandmajema k pobudi za sprejem zahteve za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Predlagatelj zahteve Alojz Kovšca je imel besedo.

Poročevalka Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance mag. Marija Lah je pojasnila stališče komisije.

Predstavnica Ministrstva za finance, mag. Mateja Vraničar, državna sekretarka, je predstavila predlog zakona.

V razpravi so sodelovali Milan Ozimič, mag. Darija Kuzmanič Korva, Alojz Kovšca, Milan Lukić, Igor Antauer, Branimir Štrukelj in Alojz Kovšca.

Svoj glas je obrazložil državni svetnik mag. Peter Požun.

Predsednik je dal na glasovanje 1. amandma Interesne skupine negospodarskih dejavnosti k pobudi za sprejem zahteve za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine:

A M A N D M A:

1. V predlogu zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine (v nadaljevanju: predlog zahteve) se v poglavju II **črta podpoglavje K »Neskladnost 4. člena Zakona o davku na nepremičnine z določbami 2., 41., 42., 50. in 51. člena Ustave v zvezi s 7. členom Ustave«.**

Predlagan amandma je bil sprejet (38 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 27 jih je glasovalo za, 4 pa so bili proti).

Predsednik je dal na glasovanje 2. amandma Interesne skupine negospodarskih dejavnosti k pobudi za sprejem zahteve za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine:

A M A N D M A:

2. V poglavju II predloga zahteve se v naslovu podpoglavja D. Neskladje 11. in 15. člena Zakona o davku na nepremičnine s 14. členom Ustave za besedo »neskladje« doda besedilo »8.,«.

V prvem odstavku istega podpoglavja se za besedo »vedenih« doda besedilo »oprostitev,«. V drugem odstavku se za besedno zvezo »v zvezi z« doda besedno zvezo »oprostitvami in«. Za drugim odstavkom se doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»Pri presoji skladnosti 8. člena ZDavNepr s 14. členom Ustave se pojavlja vprašanje razumnega razloga za uvedbo razlikovanja med stavbami za javno rabo in sakralnimi objekti ter kulturnimi spomeniki. Zakonodajalec je namreč v okviru določb 8. člena arbitrarno izvil iz obdavitve določene nepremičnine in to na samovoljen način, brez razumnega in stvarnega razloga. Tako ZDavNepr v 6. točki 8. člena določa, da se davka na nepremičnine

ne plačuje od nepremičnin, ki so kulturni spomeniki po predpisih, ki urejajo varstvo kulturne dediščine, ki niso arheološka najdišča, naselbinski spomeniki in zavarovana kulturna pokrajina oziroma ki niso stanovanjske, poslovne, industrijske ali energetske nepremičnine ali kmetijske stavbe v skladu s tem zakonom. Prav tako v 7. točki istega člena določa, da se iz obdavčitve izvzamejo sakralni objekti v skladu s seznamom iz Priloge I, ki so v lasti registriranih verskih skupnosti ali njihovih sestavnih delov. Iz obdavčitve pa se neutemeljeno ne izvzema stavb za javno rabo s posebno vsebino in namenom (šole, vrtce, zdravstvene zavode, ...), kljub temu, da so slednje namenjene javni uporabi in njihov osnovni namen ni ustvarjanje dodane vrednosti. Glede na navedeno bi morale biti tudi slednje uvrščene med oprostitev, še zlasti zato, ker zakonodajalec ni dovolj jasno utemeljil odločitve za uvedbo različnih stopenj oziroma oprostitev med nepremičninami s statusom sakralnega objekta, nepremičninami s statusom kulturnega spomenika od prej omenjenih stavb, namenjenih za javno rabo.«

Sedanji tretji, četrti in peti odstavek postanejo četrti, peti in šesti odstavek.

V prvem stavku novega četrtega odstavka se besedna zveza »Tak primer« nadomesti z besedilom »Nadalje tak primer neutemeljenega razlikovanja«.

Predlagan amandma je bil sprejet (37 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 27 jih je glasovalo za, 4 pa so bili proti).

Predsednik je dal na glasovanje predlog zahteve skupaj s sprejetima amandmajema:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji dne 22. 1. 2014 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - UPB1, 108/07 in 109/2012) sprejel

ZAHTEVO

za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr, Uradni list RS, št. 101/13).

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet) predlaga, da Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče):

- po opravljenem postopku odloči, da so Zakon o davku na nepremičnine ter določbe tega zakona iz 2., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 14., 15., 24., 25., 26., in 33. člena v neskladju z 2., 9., 14., 22., 23., 25., 33. 41., 42., 50., 51., 67., 74., 120., 138. in 140., 142. in 147. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13; v nadaljevanju: Ustava);
- da skladno s tem zaradi ugotovljene neskladnosti Zakona o davku na nepremičnine z Ustavo na podlagi svoje presoje naloži zakonodajalcu, da ugotovljene neustavnosti odpravi v določenem roku;
- da prednostno obravnava zadevo ter
- da do končne odločitve začasno zadrži izvajanje Zakona o davku na nepremičnine.

Obrazložitev

I. UVODNO

1.) Posebnosti razvoja lastništva nepremičnin v Republiki Sloveniji

Republika Slovenija je samostojna in neodvisna država z demokratičnim družbenim sistemom in tržnim gospodarstvom šele dobrih 22 let. Pred tem je bila zaradi socialistične družbene ureditve svobodna gospodarska pobuda močno okrnjena, omejena pa je bila tudi koncentracija kapitala oziroma varčevanje državljanov. Domača valuta je bila podvržena hiperinflaciji, kar je onemogočalo varčevanje v obliki bančnih depozitov, tuje valute (deviz) legalno praktično ni bilo mogoče kupiti, njeno posedovanje nad predpisano mejo je predstavljalo prekršek, ustanavljanje poslovnih subjektov je bilo omejeno na deset zaposlenih. Državljeni, ki jim je uspelo (kljub splošno nizkim osebnim dohodkom) privarčevati nekaj denarja, so svojo potrebo po zasebni lastnini nemalokrat zadovoljevali z nakupi nepremičnin, še pogosteje pa z večletno medgeneracijsko gradnjo stanovanjskih hiš in vikendov, pri kateri je največkrat s prihranki sodelovala vsa družina, pri delu pa so izdatno pomagali sosede in prijatelji.

V letih po osamosvojitvi, ko je Republika Slovenija stopila na pot demokratične ureditve, je bila izvedena denacionalizacija - vrnitev premoženja (v večini primerov nepremičnin) lastnikom oziroma njihovim dedičem, ki jim je bilo po drugi svetovni vojni s strani tedanje države odvzeto. Pogosto prvotni lastniki nepremičnin zaradi starosti niso doživeli poprave krivic, ki so jim bile storjene, lastniki nepremičnin pa so postali njihovi dediči, kar ima za posledico pogosto solastnino na posameznih, z denacionalizacijo vrnjenih nepremičninah.

Opisane družbene razmere, izhajajoče iz anomalij kot posledice demokratičnega deficita ter grobega kršenja človekovih pravic v polpretekli zgodovini, imajo za končno posledico nadpovprečno število lastnikov nepremičnin v Republiki Sloveniji. Nemalokrat posameznik ni lastnik le enega stanovanja, temveč tudi stanovanja in počitniške hiše, stanovanja, v katerem živi, ter je solastnik podedovanega oziroma z denacionalizacijo vrnjenega stanovanja, ali dveh stanovanj, od katerih v enem živi sam, v drugem njegovi otroci, ali lastnik večstanovanjske hiše, v kateri živi v posameznih nadstropjih več generacij njegovega ožjega in širšega sorodstva in podobno.

2.) Temeljne značilnosti omejitve davčnega poseganja v lastninsko pravico

Lastninska pravica je kot temeljna človekova pravica posebej varovana v 33. členu Ustave, ki določa, da je v Republiki Sloveniji zagotovljena pravica do zasebne lastnine in dedovanja. Lastninska pravica zaradi svojega pomena in funkcije uživa visoko stopnjo pravne zaščite, vendar pa je kljub temu treba upoštevati, da mora imeti lastnina, poleg uresničevanja premoženjske svobode posameznika, tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost, v okviru katere so dopustna tudi omejevanja lastninske pravice. Ustava je to idejo uresničila v 67. členu, v katerem določa, da način pridobivanja in uživanja lastninske pravice določa zakon, in sicer tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija.

Zaradi potreb spoštovanja temeljev ustavne ureditve ter izhajajoč iz varstva človekovega dostojanstva, ki je pogoj svobodnega delovanja v zasebnem in širšem družbenem življenju, se na področju davkov pri ustavnosodni presoji posega zakonodajalca v pravico do zasebne lastnine kaže izogibati preveliki zadržanosti in relativizmu pri zagotavljanju varstva ustavnih pravic¹. Davčni poseg zakonodajalca v pravico do zasebne lastnine mora biti vselej utemeljen z vidika zahtev testa legitimnosti in strogega testa sorazmernosti po 15. členu Ustave, kot jih je v svoji praksi razvilo Ustavno sodišče. Poseg mora zasledovati ustavno dopusten cilj, biti mora nujen in primeren za doseg tega cilja, vrednote, ki se varujejo s tem ukrepom, pa morajo odtehtati poseg v pravice, ki so s tem ukrepom prizadete. Presoja, ali davek posega v pravico do zasebne lastnine, in ali bo posameznik imel ustavnopravno varstvo te pravice, je nujno povezana z višino davka oziroma predpisano davčno stopnjo. Tako je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-1-91/98 z dne 16. 7. 1999 presodilo, da je

¹Podrobno o tem dr. Erik Kerševan, Ustavne omejitve davčnega poseganja v Lastninsko pravico, Javna uprava, Ljubljana 2013, str.5 in nasl.

vprašanje, ali posamezen davek posega v pravico do zasebne lastnine, včasih le kvantitativno; ali je višina predpisanega davka tolikšna, da ogroža bistvo lastnine kot posebne oblike materialne podlage človekove svobode, ki naj skupaj z drugimi ustavnimi pravicami zagotavlja možnost svobodnega življenja, zadovoljevanja življenjskih potreb in osebnostni razvoj v družbi oziroma od kje naprej, nad katero višino davčne obveznosti, gre sploh še za takšen poseg. Vprašanje prekomernosti, to je sorazmernosti v ožjem pomenu, bi sicer prišlo na vrsto šele, če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da je ukrep, ki predstavlja poseg v človekovo pravico, prestal prvi preizkus neogibnosti ukrepa. Ustavno sodišče je v navedeni odločbi presodilo, da je prekomerna obdavčitev tista, ki presega 50 % donosa, in da v tem prekomernem delu pomeni poseg v ustavno pravico iz 33. člena Ustave.

Določba 67. člena Ustave torej daje zakonodajalcu pooblastilo, da uredi način pridobivanja in uživanja lastnine. Vendar to pooblastilo ni neomejeno. Če zakonodajalec prestopi njegove meje, ne gre več za določitev načina uživanja lastnine, temveč za poseg v pravico do zasebne lastnine. Kje je ta meja, je odvisno ne le od narave stvari, ki je predmet lastnine, temveč tudi od tega, kakšne obveznosti je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine². Pri ustavni presoji posega države v zasebno lastnino oziroma iskanju prave mere je treba upoštevati tudi načelo enakosti obdavčitve (primerjalno pravno: zadeva Einheitswerte II BVerfGE 93, 121 - sklep II. senata z dne 22. 6. 1995) ter skupno (celotno) davčno obremenitev davčnega zavezanca, kot indic pa še podobna davčna bremena drugod. Ustavno nedopustno je dopustiti državi, da zaradi lastne nesposobnosti (ali celo samovolje) posega po premoženju svojih državljanov. Visok davek ne sme biti posledica neučinkovitosti pri izterjevanju davkov - zaradi česar bi na primer država predpisala visoke davke tam, kjer jih je mogoče enostavno evidentirati in učinkovito pobirati, da bi s tem nadomestila izpad proračunskih davčnih prihodkov, ali tam, kjer je to posledica njene lastne neučinkovitosti ali neutemeljenega odpisovanja davčnih obveznosti³.

Kriterij dopustnosti obdavčitve, ki ne presega 50 % donosa, po naravi stvari ne more biti uporaben pri premoženjskem davku, ki temelji na določeni vrednosti premoženja (v obravnavanem primeru nepremičnine), ne pa na dejanskih prihodkih od tega premoženja. Pri takšnem davku se že sam po sebi pojavi problem njegove dopustnosti, saj se z njim zajeda v samo substanco premoženja, ki prek določenega časa lahko poide v celoti, torej ko skupna davčna obveznost doseže vrednost tega premoženja. Navedeno pomeni, da poseg v lastninsko pravico prekomernost izkaže prek učinkovanja v določenem - lahko daljšem časovnem obdobju, vendar pa je ob kontinuirani uporabi zakona to njegova zanesljiva posledica⁴.

3.) Vidik avtonomije financiranja občin

Ustava sicer skopo ureja način financiranje občin (142. člen), vendar iz nje jasno izhaja, da mora biti lokalni samoupravi zagotovljena ustrezna materialna osnova, pretežno iz lastnih sredstev, brez katere ni njene samostojnosti in neodvisnosti⁵. V Ustavi je določeno, da se občine financirajo iz lastnih virov, država pa jim je dolžna zagotoviti dodatna sredstva, če »zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog«. Širše določbe o financiranju občin vsebuje Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), ki je od marca 1997 v Sloveniji zavezujoč akt veljavne ureditve, s katerim mora biti usklajena zakonodaja s tega področja⁶.

²Enako tudi Komentar Ustave, str. 967.

³Ibidem, str. 980.

⁴Primerjava dr. Erik Kerševan, Ustavne omejitve davčnega poseganja v lastninsko pravico, Javna uprava, Ljubljana 2013, str. 14.

⁵Dr. Franc Grad, v: Kaučič, Grad, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana, 2008, str. 358.

⁶Širše: dr. Ciril Ribičič, Človekove pravice in ustavna demokracija, Študentska založba, Ljubljana, 2010, str. 305, 306.

Po Evropski listini lokalne samouprave imajo lokalne skupnosti pravico do lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo. Ti viri morajo biti usklajeni z obsegom pristojnosti občin. Poleg tega morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko občina z njimi financira uspešno opravljanje svojih nalog. Država je dolžna finančno šibkejšim lokalnim skupnostim zagotoviti dodatna sredstva na način, ki ne zmanjšuje svobode odločanja občin. Evropska listina lokalne samouprave določa tudi, da morajo biti lokalne skupnosti na primeren način vključene s svojimi mnenji pri odločanju o financiranju občin. Iz MELLs tudi izhaja, da dotacije lokalnim skupnostim ne smejo biti strogo namenske in ne smejo posegati v temeljno pravico lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svojih pristojnosti. Če država ne omogoča dovolj možnosti za takšno svobodo ravnanja, ni mogoče pričakovati, da bodo lokalne skupnosti odgovorno in učinkovito razpolagale s svojimi sredstvi, pri tem izkoriščale prednosti poznavanja lokalnih razmer, ki omogoča racionalnejšo porabo v primerjavi s centraliziranim upravljanjem v okviru državne uprave.

Iz Ustave in Evropske listine lokalne samouprave torej izhaja, da mora sistem financiranja občin opredeliti take vrste in obseg finančnih virov, da bodo le-ti v sorazmerju s pristojnostmi in nalogami, ki so jim poverjene⁷. Teorija opozarja na osem načel, ki izhajajo iz določb MELLs o financiranju lokalnih skupnosti (ustreznost, sorazmernost, samofinanciranje, elastičnost, izravnava, sodelovanje, samostojnost in zadolževanje)⁸. »Izhodišča in zahteve, ki naj jih izpolni finančni sistem za učinkovito delovanje lokalne samouprave, morajo zagotoviti dovolj lastnih davčnih virov, ki zagotavljajo stabilno podlago za dolgoročen razvoj posameznega okolja« (mag. Vilma Milunovič, Premoženje in učinkovito financiranje občin, v: Vodnik po slovenski lokalni samoupravi, Ljubljana, 2001).

Primerjava navedenih določb Evropske listine lokalne samouprave z zakonsko ureditvijo in prakso financiranja občin pokaže pomembne razlike. Gre za to, da ne zagotavljata občinam potrebne samostojnosti na področju financiranja njihovih dejavnosti, niti dovolj raznovrstnih in prilagodljivih finančnih virov ter prevečkrat strogo namensko določata uporabo teh virov. Na pomanjkljivosti sistema financiranja občin v Sloveniji so večkrat opozorili tudi izvedenci in organi Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Tako so izvedenci Sveta Evrope iz Francije, Nemčije, Švice in Avstrije že leta 1993 svetovali Sloveniji, kako naj zagotovi finančno avtonomijo občin v Sloveniji. Zagotoviti jim je treba vsaj en pomembnejši in zanesljiv davčni vir; določbe o financiranju pa je treba sprejemati hkrati in povezano z obsegom pristojnosti občin⁹. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je leta 1998 v dokumentu, ki sicer govori o regionalizaciji Slovenije, kritično opozoril na finančne težave, s katerimi se soočajo občine v Sloveniji in izrazil obžalovanje, da niso dovolj vključene v pripravo zakonodaje in drugih aktov, ki se nanašajo na financiranje občin. Z vidika Ustave in Evropske listine lokalne samouprave je pomanjkljiv celotni sistem financiranja občin, ki v nasprotju z načelom avtonomije lokalne samouprave pretirano podreja občine državi, kar ni mogoče razreševati z drobnimi popravki tega sistema, ampak terja celovitejšo zakonsko reformo. Primerjalni podatki tudi kažejo, da je delež družbenih sredstev, namenjen uresničevanju nalog lokalne samouprave bistveno manjši kot v evropskih državah z razvito lokalno samoupravo, ne glede na to, ali gre za avstrijsko-nemški, britanski ali skandinavski model lokalne samouprave¹⁰.

Poznavalci lokalne samouprave opozarjajo, da je ureditev financiranja lokalnih skupnosti »najtežavnejši problem« sodobnih ustavnih ureditev. Finančna neodvisnost je namreč temeljni pogoj njihove samoupravnosti in avtonomije, pomanjkanje finančnih sredstev pa še

⁷ Dr. Stane Vlaj, Lokalna samouprava, FDV, Ljubljana 1998.

⁸ Dr. Stane Vlaj, Lokalna samouprava, VUŠ, Ljubljana, 2001, str. 1779.

⁹ Širše: Kocjančič-Ribičič-Grad-Kaučič, Ustavno pravo Slovenije, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2009, str. 277.

¹⁰ Širše: dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, CZ, Ljubljana, 1995, str. 133.

posebej občutijo občine, v katerih gospodarska dejavnost ni razvita oziroma peša¹¹, kar v pogojih ekonomske in finančne krize velja za območje celotne države.

Varstvo ustavnega položaja lokalne samouprave in avtonomije lokalnih skupnosti je posebej pomembno vprašanje v času ekonomske in finančne krize. Ne gre samo za načelno vprašanje o tem, da Ustava ni zamišljena kot akt, katerega dosledno uresničevanje je v nasprotnem sorazmerju z globino ekonomske krize. Takemu pristopu se je med evropskimi ustavnimi sodišči v zadnjem času najbolj odločno uprlo Ustavno sodišče Portugalske, ki je razveljavilo vrsto nesorazmernih omejevalnih ukrepov, povezanih z reševanjem finančne krize na račun zaposlenih, upokojencev in brezposelnih¹². V razmerah ekonomske krize se iščejo bližnjice, ki naj zagotovijo polnjenje državnega proračuna in katerih žrtve so največkrat ne le socialne pravice ljudi, temveč tudi pravice lokalnih skupnosti. Država se zateka k centralizaciji in zanikanju avtonomije lokalne samouprave, ne da bi se vprašala, koliko je ravno takšen odnos do lokalne samouprave, ki zanika iniciativnost in iznajdljivost ljudi in občin, prispeval k nastanku krize in njenemu prepočasnemu reševanju. Kriza postaja izgovor za centralizacijo in zanikanje načela subsidiarnosti, ki izhaja iz Ustave in MELLLS¹³. Dr. Stane Vlaj poudarja, da načelo subsidiarnosti postavlja v center družbene organizacije posameznika in torej ni namenjeno samovoljnemu odtujevanju lokalnih skupnosti od krajanov in posnemanju državne birokracije pri trošenju dragocenih finančnih sredstev.

Gre torej za načelo, ki poskuša v razmerjih med posameznikom in lokalnimi in državnimi organi vzpostaviti ravnovesje na podlagi presumpcije pristojnosti v korist organov, ki so ljudem bližje in bolje poznajo lokalne razmere¹⁴. Takšno erozijo ustavnosti in zanikanje načela subsidiarnosti v pogojih ekonomske in finančne krize lahko zajezi predvsem Ustavno sodišče.

Ustava postavlja Ustavno sodišče kot temeljnega varuha ustavnosti in mu poverja odločilno vlogo tudi glede varstva lokalne samouprave. Ne gre samo za njegovo vlogo pri zagotavljanju skladnosti zakonodaje z Ustavo in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, kakršna je MELLLS. Ustavno sodišče je namreč po Ustavi določeno tudi kot arbiter, kadar prihaja do sporov glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (160. člen Ustave). Na kratko povedano: ob skrbi za spoštovanje načela horizontalne delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, mora Ustavno sodišče preprečevati kršitve vertikalne delitve oblasti med državo in lokalno samoupravo.

Upravičeno je primerjati varstvo človekovih pravic posameznikov z varstvom avtonomije lokalne samouprave in pravic lokalnih skupnosti. Podobno kot v razmerjih med državo in posamezniki je tudi v razmerjih med državo in lokalnimi skupnostmi Ustavno sodišče zamišljeno kot varuh z Ustavo določenih pravic šibkejših, torej posameznikov in lokalnih skupnosti. Temu cilju služi tudi z Zakonom o ustavnem sodišču določena možnost, da lahko sproži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov tudi reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice teh skupnosti.

Na tem mestu pa velja posebej spomniti na načelno in pogumno odločbo Ustavnega sodišča, s katero je ugotovilo neustavnost vrste določb Zakona o financiranju občin¹⁵, katere pomen ostaja tudi danes aktualen. V tej odločbi je Ustavno sodišče poudarilo pomen 142. člena Ustave (dohodki občine) in zlasti uvodnega dela tega člena, k govori o tem, da se občine financirajo iz lastnih virov. Takole pravi Ustavno sodišče: »Ustava v prvem stavku 142. člena določa, da se občina financira iz lastnih virov. Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje

¹¹ Dr. Janez Šmidovnik, nav. delo, str. 130-135.

¹² Prim. dr. Ciril Ribičič, Aktivizem po portugalsko, Pravna praksa št. 45/2013.

¹³ Širše: dr. Stane Vlaj, nav. delo, str. 23 in nasl.

¹⁴ Prim. Definition and limits of the principle of subsidiarity, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, Council of Europe Press, št. 55, 1994.

¹⁵ Odločba v zadevi št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007.

ustavnega načela lokalne samouprave je tako v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občin, tj. tistih, ki jih občina določi s svojimi akti neposredno na podlagi svojega ustavnega položaja, in tistih, ki jih kot pristojnost občine določajo zakoni«. Po mnenju Ustavnega sodišča je ta določba celo strožja od MELLIS, ki ob zadostnih lastnih virih govori tudi o prerazporejenih virih.

Ustavno sodišče poudarja, da ni toliko pomembno, kdo tehnično pobira davek, država ali občina: »Zakon bi moral torej določiti občino kot upravičenko neposredno na posameznem viru, npr. davku, četudi bi ga, tehnično gledano, pobirala država«. Odstopljeni vir po Zakonu o financiranju občin, ki ga polnijo prerazporejena sredstva državnega proračuna, ne vsebuje neposrednih upravičenj občine do virov sredstev. Zato tak odstopljeni vir povzroča odvisnost občine od države. Razveljavitev 8. člena Zakona o financiranju občin je Ustavno sodišče utemeljilo s tem, da odstopljeni viri niso tisti viri, ki jih občina ustvari sama, in jih zato ni mogoče šteti za lastna sredstva občin, ne glede na to, kako jih je poimenoval zakonodajalec. Tak sistem ustvarja po oceni Ustavnega sodišča pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar ni v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave, ter z zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave.

Po oceni Ustavnega sodišča zahteva Ustave, da se občine financirajo iz lastnih sredstev pri ustanavljanju občin ni bila v ospredju. Posledica tega je bila, da večina občin v prej veljavnem sistemu financiranja po Zakonu o financiranju občin ni ustvarjala in zagotavljala zadostnih lastnih virov za financiranje primerne porabe in je za njihovo delovanje morala v pretežni meri skrbeti država. Zagotavljanje dodatnih sredstev iz naslova finančne izravnave na podlagi drugega stavka 142. člena Ustave se je v sistemu financiranja po Zakonu o financiranju občin iz izjeme spremenilo v pravilo.

Do povzete odločbe Ustavnega sodišča to sodišče morda ni bilo enako naklonjeno prisluhniti občinam, ki so zatrjevale, da jim država nalaga vedno nove pristojnosti, ne da bi jim zagotovila tudi finančno podlago za njihovo izvrševanje. Premalo je bilo upoštevano, da je država najprej centralizirala (ti. prevzem državnih pristojnosti) vse pristojnosti, ki so jih občine imele na podlagi področne zakonodaje, razen tistih, za katere je to preprečilo Ustavno sodišče na predlog nekaterih občin in Državnega sveta, ko je ocenilo, da je poskušala država prevzeti tudi zadeve, ki so očitno javne zadeve lokalnega in ne državnega pomena¹⁶; potem pa je postopno in z nastankom krize vse pogosteje »vračala« občinam v izvrševanje posameznih pristojnosti, ne da bi jim zagotavljala potrebna sredstva za njihovo izvrševanje. Slednje namreč izrecno terjaja Ustava v drugem odstavku 140. člena, ki se glasi: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.«

II. NESKLADOST ČLENOV ZAKONA O DAVKU NA NEPREMIČNINE Z USTAVO Z NAVEDBO RAZLOGOV NESKLADNOSTI

A. Neskladnost prve in druge alineje 1. točke drugega odstavka 6. člena Zakona o davku na nepremičnine z določbo 2. in 33. člena Ustave

a) Obdavčitev rezidenčnih stanovanjskih nepremičnin

¹⁶ Odločba v zadevi št. U-I-285/94, 30.3.1995 in odločba v zadevi št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996.

Obdavčitev stanovanjskih nepremičnin predstavlja klasičen primer premoženjskega davka, pri katerem ni obdavčen donos premoženja¹⁷, temveč premoženje samo. Davčno breme, ki se nalaga lastnikom stanovanjskih nepremičnin (davčna stopnja 0,15 % vrednosti posplošene tržne vrednosti nepremičnine), je v primerjavi z dosedanjim davčnim bremenom, ki ga je za te nepremičnine predstavljalo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, bistveno večje, v nekaterih primerih celo več kot enkrat večje. Takšen davek je po svoji vsebini »zaplembeni davek«, saj se zajeda v samo substanco premoženja, ne pa v donose od tega premoženja.

Po stališču Zveznega ustavnega sodišča Zvezne Republike Nemčije je tovrstna »postopna zaplemba« (schrittweise Konfiskation) nedopustna¹⁸. Takšen davek pač ne more zasledovati ustavno dopustnega cilja, saj ni primeren za dosego trajnega vira prihodkov države, kar je temeljni ustavno dopustni cilj vsakega obdavčenja, ker že po svoji vsebini škoduje samemu viru tega davka in ga postopoma, vendar pa v daljšem časovnem obdobju, zanesljivo izničuje. Zajedanje substance - davčne osnove pride še posebej do izraza prav pri nepremičninah, katerih življenjska doba je dolga in praviloma presega življenje njenega lastnika. Za nepremičnine je značilno, da se v okviru dedovanja prenašajo iz roda v rod. Slikovito povedano - z uvedbo očitno nesorazmerne davčne stopnje je zakonodajalec dosegel, da s plačilom davka lastniku ostane (vsako leto nekaj kvadratnih decimetrov (v primeru davčne stopnje 0,5 % pri nerezidenčnih nepremičninah pa kar nekaj kvadratnih metrov)) manj njegove nepremičnine v korist države, kar v dolgi življenjski dobi nepremičnin nujno pomeni prehod znatnega dela njene vrednosti (če že ne celote) na državo.

Da gre v obravnavanem primeru za očitno razlastitev lastnikov nepremičnin oziroma ne le za prikrito, temveč odkrito nacionalizacijo, je dokazal zakonodajalec sam, ki je v 15. členu Zakona o davku na nepremičnine predvidel možnost zavarovanja obveznosti iz naslova davka na nepremičnine v korist države oziroma občine z vpisom prepovedi odtujitve oziroma obremenitve nepremičnine v zemljiški knjigi. Zakonodajalec s to določbo dejansko uvaja institut davčnega dolga. Z njim je zakon že vnaprej predvidel, da je na novo uvedeno davčno breme takšno, da ga nekateri davčni zavezanci ne bodo zmogli plačati (pa čeprav le najšibkejši člani družbe), s tem pa je grobo posegel v pravico do zasebne lastnine in dedovanja, pa tudi v pravico do človekovega dostojanstva ter z njo povezano pravico do varnosti doma; v primeru, ko dediči živijo skupaj (v isti nepremičnini) z zapustnikom (in takih primerov ni malo) je namreč povsem mogoče, da bo njihov dom v korist države oziroma lokalne skupnosti bistveno pod dejansko tržno (in posplošeno tržno vrednostjo) prodan na javni dražbi. Absurdno je namreč pričakovati, da bodo ob smrti lastnika davčni dolg državi poravnali lastnikovi dediči, ki očitno zapustniku že za življenja niso mogli pomagati pri plačilu davčne obveznosti, saj je splošno sociološko znano dejstvo, da je revščina največkrat medgeneracijski pojav.

Pri ustavnosodni presoji (ne)primernosti davka na nepremičnine v sprejeti obliki se zagotovo ni mogoče izogniti siceršnji davčni obremenitvi prebivalstva, ki je v Republiki Sloveniji že tako nadpovprečno visoka. Poleg tega je moral investitor za vsako novo zgrajeno nepremičnino že večkrat državi oziroma lokalni skupnosti plačati v takšni ali drugačni obliki davek; visok komunalni prispevek ob sami gradnji, pristojbine za izdajo gradbene dokumentacije, prometni davek oziroma v zadnjem času davek na dodano vrednost na kupljeni gradbeni material in plačano delo itd. Tudi prihodki od nepremičnega premoženja¹⁹ so že obdavčeni z drugimi davki in se bodo z navedenim premoženjskim davkom zgolj kumulirali, kar predstavlja nevarnost odvzema nesorazmernega dela prihodka poleg že opisanega posega v samo substanco premoženja. Lastništvo nepremičnine ne predstavlja zgolj koristi za njenega

¹⁷Prihodki od nepremičnin so obdavčeni že z drugimi davki, npr. z dohodnino.

¹⁸Primerjaj BVerFGE 93, 121, 137 ter K. Tipke, J. Lang Steuerrecht, str. 91

¹⁹V primeru stanovanjskih nepremičnin je takšen dohodek lahko zgolj najemnina, ki pripada lastniku nepremičnine.

lastnika, temveč pomeni občutno breme, ki je vezano na njeno vzdrževanje, kar je zakonodajalec pri določitvi očitno nesorazmerne davčne stopnje povsem spregledal. Predvsem pa je prezrl, da redno vzdrževanje nepremičnin ni le v korist njihovih lastnikov, temveč tudi v javnem interesu; zagotavljanje požarne varnosti stavb, obnova fasad in streh, ki zagotavlja, da na javne površine ne padajo nevarni predmeti, potresna in energetska sanacija stavb, ter nenazadnje skrb za urejeno in estetsko dovršeno urbano okolje.

Ne le v času zaostrenih ekonomskih razmer, ko se mnogi državljani komaj prebijajo iz meseca v mesec, temveč tudi ob povsem ugodni ekonomski situaciji gospodarske rasti, pomeni takšen dvig davčnega bremena (ki časovno ni omejen samo na čas gospodarske krize), prekomeren poseg države v pravico do zasebne lastnine ter načelo varstva zaupanja v pravno državo kot enega od načel pravne države (2. člen Ustave). Lastništvo nepremičnine namreč praviloma pomeni trajen položaj posameznika, katerega država brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ne sme poslabšati. Davčno breme, ki je po svoji višini tako prekomerno, da sili lastnike nepremičnin k njihovi prodaji oziroma celo obremenitvi v korist države ali lokalne skupnosti, zato zagotovo ne more biti v skladu z načelom pravne države. Vendar pa se Ustavnemu sodišču pri presoji ustavne skladnosti novo uvedene obdavčitve stanovanjskih nepremičnin z določbo 33. člena Ustave po našem mnenju z vprašanjem primernosti, to je sorazmernosti v ožjem smislu, sploh ne bo treba posebej ukvarjati, ker uzakonjena obdavčitev stanovanjskih nepremičnin ne more prestati že ustavnosodne presoje neogibnosti ukrepa. Iz ocene finančnih posledic, ki jih je pripravila predlagateljica zakona²⁰, izhaja, da bo imela uvedba davka za posledico povečanje prihodkov državnega proračuna v 2014 v skupnem znesku okoli 183 milijonov evrov (od tega ni izrecno navedeno, kakšen delež tega zneska predstavlja obdavčitev stanovanjskih nepremičnin), v 2015 v skupnem znesku 202 milijona evrov, 2017 pa okoli 197 milijonov evrov. Že bežen pogled na navedene številke pokaže izrazito nesorazmernost med vrednostjo premoženja, ki ga ima država v lasti na eni strani, in pričakovanim "donosom" od davka od nepremičnin na drugi strani. Povedano drugače: država bi lahko do denarja za polnjenje proračuna prišla na bistveno manj boleč način za državljane, to je s prodajo lastnega premoženja, predvsem državnih podjetij²¹, zato ni mogoče trditi, da je uvedeni davek neogibno potreben za delovanje države oziroma zagotavljanje njene socialne funkcije.

b) Obdavčitev nerezidenčnih stanovanjskih nepremičnin

Za pravilno razumevanje dejanskega namena tega instituta in presojo njegove skladnosti z določbo 33. člena Ustave je treba predstaviti njegovo genezo v posameznih javno objavljenih osnutkih Predloga zakona o davku na nepremičnine ter nekatere (v javnosti izrečene) izjave njegovih snovalcev. Zgolj skopa navedba v obrazložitvi Predloga zakona o davku na nepremičnine, "da se za spodbuditev racionalnejšega ravnanja s stanovanjskimi nepremičninami predlaga uvedba višje stopnje za nerezidenčne stanovanjske nepremičnine v višini 0,50 % " pove bistveno premalo oziroma je glede na pravi namen uvedbe tega davka povsem zaskrbljujoča. Dokazuje pa tudi arbitrarno delovanje zakonodajnega organa brez stvarno utemeljenega cilja. Resnični namen tega instituta, kot bo predstavljeno v nadaljevanju, namreč ni spodbuditev racionalnejšega ravnanja s stanovanjskimi nepremičninami, temveč javnosti všečno davčno kaznovanje tistih, ki imajo v lasti več kot eno stanovanjsko nepremičnino. To pa je v nasprotju s temeljno značilnostjo ustavnega varstva lastninske pravice, ki je varovana ne glede na količino, vrednost ali obseg stvari, ki jo

²⁰Glej gradivo k Predlogu zakona o davku na nepremičnine z dne 17.10.2013, objavljeno na spletni strani Državnega zbora.

²¹Samo kupnina od prodaje državnega Telekoma bi v proračun prinesla najmanj dvakrat toliko denarja, kot si ga država obeta od celotnega izkupička nepremičninskega davka v letu 2014. Kupnina od pretežnega dela državnega premoženja oziroma naložba te, pa čeprav samo po tržnih obrestnih merah, bi zadostovala za pokritje celotnega nepremičninskega davka.

ta pravica varuje - če ima nekdo več lastnine, ne more biti pravno manj zaščiten od primera, ko jo ima drugi subjekt manj²².

Prvi javno objavljeni Predlog zakona o davku na nepremičnine²³ je za nerezidenčne stanovanjske nepremičnine predvideval davčno stopnjo 0,45 % njihove posplošene tržne vrednosti. Iz drugega objavljenega osnutka zakona je bil pojem nerezidenčne nepremičnine izpuščen, predvidena davčna stopnja za vse stanovanjske nepremičnine pa je bila 0,15 % njihove posplošene tržne vrednosti. Uradno pojasnilo pripravljavcev zakona je bilo, da evidence za takšno obdavčitev še niso primerno urejene, dejansko pa je bila ta institut iz zakona umaknjen na predlog davčne stroke, ki ga je označila za povsem neučinkovitega in v nasprotju s konceptom nepremičninskega davka, katerega namen je enotno obdavčiti nepremičnine kot takšne - ne glede na status njihovega lastnika (gre za tako imenovani objektni davek, ki je vezan na objekt)²⁴. Predlog zakona o davku na nepremičnine, javno dostopen dne 17. 10. 2013, pa je institut nerezidenčne nepremičnine ponovno uvedel ter zanj - v primerjavi s prvim predlogom zakona - še povišal davčno stopnjo za 0,05 %, tako da ta zdaj zanaša 0,5 % posplošene tržne vrednosti nepremičnine.

Ustavno sodišče je že v odločbi U-1-111/04 z dne 8. 7. 2004 (gradnja džamije) presodilo, da je v primeru, ko je legitimen cilj zgolj navidezen, njegov namen pa je prikriti resničnega, treba presoditi, ali je legitimen ta drugi, prikriti cilj.

Pravi cilj uvedbe posebne davčne stopnje za nerezidenčne nepremičnine ni doseči racionalnejše upravljanje s stanovanjskimi nepremičninami, temveč (na nelegitimen način) zadovoljiti pričakovanja javnosti po davčnem kaznovanju tistih lastnikov, ki imajo v lasti (povsem legalno in legitimno pridobljeno) več kot eno nepremičnino, ki jo iz takšnih ali drugačnih razlogov (ne morejo ali ne želijo) oddati v tržni najem. Takšno ravnanje države naravnost kliče po intervenciji Ustavnega sodišča, katerega temeljna naloga je prav zavarovanje ustavnih pravic manjšine (lastnikov več nepremičnin) pred neustavnimi pričakovanji večine. Na takšen namen zakonodajalca in notranjo nesistematičnost zakona posredno kaže tudi določba 7. člena Zakona o davku na nepremičnine, po kateri se davčna stopnja za nelegalno zgrajene nepremičnine poveča za trikrat. V primeru, da ima lastnik v t. i. črni gradnji prijavljeno stalno prebivališče, bo plačal za pol promila nižjo davčno stopnjo (0,45 % ocenjene posplošene tržne vrednosti) v primerjavi z lastnikom nerezidenčne nepremičnine, ki je bila zgrajena povsem zakonito (davčna stopnja 0,50 % posplošene tržne vrednosti nepremičnine).

Vse navedeno v zvezi s prekomernostjo oziroma očitno nesorazmernostjo nepremičninskega davka za rezidenčno nepremičnino še toliko bolj (*argumentum a fortiori*) velja za 0,5 % odstotno davčno stopnjo, s katero so obdavčene nerezidenčne nepremičnine. Pri takšni davčni stopnji (ki jo bodo občine že 2015 lahko za delež, ki jim pripada, povečale še za največ 50 %), bo nerezidenčna nepremičnina, npr. počitniška oziroma vikend hišica, ki sicer ni primerna za stalno bivanje in je ni mogoče oddati v najmanj šest mesecev trajajoč tržni najem, v nekaj letih na račun očitno nesorazmerne davčne dajatve izgubila znaten del substance svojega premoženja, v primeru lastništva dveh generacij pa bi bila njena premoženjska substanca na račun davčne obveznosti v celoti izničena. Poseg države na področju obdavčitve nerezidenčne nepremičnine zagotovo pade že na prvem preizkusu neogibnosti ukrepa, saj bi na ta način država pridobila razmeroma malo sredstev, cilje "racionalnejšega ravnanja s stanovanjskimi nepremičninami" pa je mogoče doseči z drugimi, bistveno primernejšimi ukrepi, npr. s krepitvijo fonda neprofitnih najemnih stanovanj, pomočjo

²²Povzeto po dr. Erik Kerševan, Ustavna omejitev davčnega poseganja v lastninsko pravico, Javna uprava, Ljubljana 2013, str. 16.

²³Vsi trije predlogi zakona o davku na nepremičnine so bili do nedavnega objavljeni na strani Ministrstva za finance.

²⁴Podrobneje o tem Vseslovenski posvet o davku na nepremičnine dne 16. 9. 2013 ter članek "Strokovnjaki na posvetu Čuferju predstavili predloge za nepremičninski davek", dostopen na spletni strani www.iusinfo.si.

mladim družinam pri nakupu stanovanj, učinkovitejšim inšpekcijskim nadzorom države nad oddajanjem stanovanj na črno²⁵ in podobno.

Določitev posebne davčne stopnje za nerezidenčno nepremičnino ne pomeni le grobega posega v pravico do zasebne lastnine in dedovanja temveč posega v avtonomno odločitev posameznika o tem, kam bo vložil svoje legalno pridobljene prihranke, kaj bo počel v prostem času oziroma na kakšen način bo užival sadove svojega dela. Navedeno naj ponazorimo na nekaj hipotetičnih, vendar v vsakdanjem življenju povsem mogočih in pogostih primerih:

- oseba A bo v okviru svoje ustavno zagotovljene pravice do osebne svobode privarčevana sredstva porabila za potovanja oziroma draga letovanja, oseba B pa si bo z njimi zgradila vikend, na katerem bo preživljala prosti čas oziroma upokojenska leta. Oseba A bo plačala enkratni davek za storitev potovalni agenciji (po možnosti s sedežem v tujini), oseba B pa bo doživljenjsko oziroma vsaj dokler ima v lasti počitniško hišo kaznovana z očitno nesorazmerno, najmanj 0,5 % davčno stopnjo;
- ker Zakon o davku na nepremičnine v tretjem odstavku 6. člena določa, da se za rezidenčno stanovanjsko nepremičnino šteje zgolj delež nepremičnine solastnika, ki ima v njej prijavljeno stalno prebivališče, v primeru, da ima nepremičnino v lasti več solastnikov, so v praksi povsem mogoči primeri, da bodo dediči (v idealnih deležih solastnine) podedovali manjše stanovanje, v katerem ne more stanovati več kot ena družina, kar bo nujno imelo za posledico, da bodo morali tisti solastniki, ki v stanovanju ne stanujejo (in zaradi neprimernosti stanovanja tudi ne morejo stanovati), za to stanovanje plačati davek po pravilih nerezidenčnosti. Zapustniki bodo zaradi tega omejeni pri pravici do oporočnega razpolaganja s svojim premoženjem, saj bodo morali tehtati med prikrajšanjem nekaterih dedičev in omogočanjem nižje obdavčitve;
- zaradi očitno nesorazmerne obdavčitve nerezidenčne nepremičnine, ki posega v same substance premoženja, bo lastnikom nepremičnin onemogočeno, da svojim bližnjim (otrokom, posvojencem, staršem), pa tudi bolj oddaljenim sorodnikom (bratom, sestram, stricem, tetam, bratrancem, sestričnam oziroma osebam, s katerimi jih veže razmerje svaštva, ki so lahko lastniku nepremičnine emocionalno zelo blizu), zagotovijo brezplačno bivanje v njihovem lastnem stanovanju. Še več, teh stanovanj jim ne morejo oddati niti za neprofitno ali stroškovno najemnino, ker se ta lahko upošteva le, če jo določi sodišče ali upravni organ. Takšna zakonska ureditev posega v temeljne odnose družinske pomoči in solidarnosti, hkrati pa nasprotuje zakonski dolžnosti staršev, da do zaključka študija preživljajo svoje otroke²⁶ oziroma dolžnosti otrok, da pomagajo svojim nepreskrbljenim staršem²⁷. V obliko takšnega preživljanja lahko nedvomno sodi tudi zagotavljanje primerne stanovanja;
- zakonodajalec je popolnoma spregledal, da nekaterih "praznih" stanovanj zaradi razmer na trgu (tudi če bi njihov lastnik to želel) preprosto ni mogoče tržno oddati ali prodati po tržni ceni, ker po njih ni povpraševanja (na primer večjih stanovanj v centru mesta, nepremičnin na demografsko ogroženih področjih, starih in izrazito nefunkcionalnih stanovanj), druge nepremičnine, ki se po evidenci GURS štejejo za stanovanjske (na

²⁵Ustavno nedopustno bi bilo dopustiti državi, da zaradi lastne nesposobnosti posega po premoženju svojih državljanov, Komentar Ustave, str. 980.

²⁶V skladu z določbo prvega in drugega odstavka 123. člena ZZZDR so starši dolžni preživljati svoje otroke do polnoletnosti, tako da v skladu s svojimi sposobnostmi in zmožnostmi zagotovijo življenjske razmere, potrebne za otrokov razvoj. Če se otrok redno šola, pa tudi če se redno šola, vpisan na izredni študij, so ga starši dolžni preživljati tudi po polnoletnosti, vendar največ do dopolnjenega 26. leta starosti.

²⁷V skladu s prvim odstavkom 124. člena ZZZDR je polnoletni otrok dolžan po svojih zmožnostih preživljati svoje starše, če ti nimajo dovolj sredstev za življenje in si jih ne morejo pridobiti.

primer vikendi, zidanice in podobno), pa že po naravi stvari pogosto niso primerne za trajnejše bivanje oziroma trajnejše oddajanje v tržni najem.

B. Neskladnost 2. alinee osmega odstavka 4. člena, 6. člena in 7. člena Zakona o davku na nepremičnine z 2. in 14. členom Ustave

Ustavno sodišče je vsebino načela enakosti pred zakonom opredelilo v številnih svojih odločbah. V odločbi U-1-150/99 je pojasnilo, da načela enakosti ni mogoče pojmovati kot splošne enakosti vseh, pač pa kot enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj. V odločbi U-1-184/00 je Ustavno sodišče presodilo, da splošno načelo enakosti pred zakonom zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. Ustavno sodišče pri oceni skladnosti zakonodajne rešitve z načelom enakosti pred zakonom presoja, ali je zakonodajalčevo razlikovanje oziroma nerazlikovanje pravnih razmerij objektivno utemeljeno. Ugotavlja torej, ali ni zakonodajalčevo ravnanje morda arbitrarno, ker za različno ali enako ureditev ne obstajajo razumni in stvarni razlogi²⁸.

Posebna (3,3 krat višja od rezidenčnih stanovanjskih nepremičnin) davčna stopnja, po kateri so obdavčene nerezidenčne nepremičnine pomeni izrazito neenako in nesorazmerno obravnavanje lastnikov večstanovanjskih nepremičnin, za katero ni nobenega razumnega in v naravi stvari utemeljenega razloga. Diskriminatornost in arbitrarnost obdavčitve nerezidenčnih nepremičnin je najenostavneje prikazati na dveh hipotetičnih, vendar povsem konkretnih primerih "vertikalnega in horizontalnega" reševanja stanovanjskih vprašanj:

1. primer

Osebi A in B (obe relativno premožni) sta želeli trajno rešiti svoje stanovanjsko vprašanje in svojih bližnjih. Oseba A se ga je odločila rešiti na vertikalni ravni tako, da je zgradila veliko večnadstropno hišo, v kateri poleg nje živijo še njeni starši, dvoje otrok s svojima družinama in ostarela nepreskrbljena teta. Nepremičnina je v evidenci geodetske uprave ocenjena na 400.000 evrov. Ker ima oseba A, ki je lastnik te nepremičnine, v njej prijavljeno stalno prebivališče, se nepremičnina v skladu s tretjim odstavkom 6. člena Zakona o davku na nepremičnine šteje za rezidenčno nepremičnino, ki je obdavčena po davčni stopnji 0,15 %. To pomeni, da bo njen lastnik zanjo plačal 600 evrov nepremičninskega davka. Oseba B je svoje stanovanjsko vprašanje in svojih družinskih članov rešila na horizontalni ravni. Poleg stanovanja, v katerem prebiva sama, je kupila še tri manjša blokovska stanovanja za svoje družinske člane; v dveh stanovanjih prebivata njena otroka s svojima družinama, v tretjem stanovanju pa njeni starši, skupaj z ostarelo in nepreskrbljeno teto. Vsaka izmed nepremičnin osebe B je po podatkih geodetske uprave ocenjena na 100.000 evrov, vsota njihove posplošene tržne vrednosti pa zneso 400.000 evrov. Ker ima oseba B po naravi stvari lahko stalno prebivališče prijavljeno le v eni izmed svojih nepremičnin, bo po nižji davčni stopnji za rezidenčne nepremičnine plačala davek le za prvo nepremičnino v znesku 150 evrov, za preostale tri nepremičnine pa bo plačevala davek po davčni stopnji za nerezidenčne nepremičnine, ki bo za vsako izmed njih znesel 500 evrov, skupaj torej 1.500 evrov.

Iz navedenega primera je jasno razvidno, da sta osebi A in B, ki sta enako stanovanjsko vprašanje v enakem znesku premoženja reševali vsebinsko v bistvenem na enaka načina (le da oseba A na vertikalni, oseba B na horizontalni ravni) pri odmeri davčnega bremena - brez razumnega in stvarno utemeljenega razloga - v bistveno različnem položaju. Celokupna davčna obveznost osebe A bo namreč za premoženje enake vrednosti znašala »le« 600 evrov, celokupna davčna obveznost osebe B pa kar 1.650 evrov.

2. primer

²⁸Enako tudi v odločbah U-I-250/00, U-I-68/04, U-I-46/05, U-I-249/05 ter številne druge.

Oseba A se je odločila, da bo kupila hišo z vrtom na obrobju mesta, v bližini narave in površin, primernih za rekreacijo (»vertikalni vidik«). Posplošena tržna vrednost te nepremičnine je določena na 200.000 evrov. Ker ima oseba A, ki je lastnik te nepremičnine, v njej prijavljeno stalno prebivališče, se nepremičnina v skladu s tretjim odstavkom 6. člena Zakona o davku na nepremičnine šteje za rezidenčno nepremičnino, ki je obdavčena po davčni stopnji 0,15 %. To pomeni, da bo njen lastnik zanjo plačal 300 evrov nepremičninskega davka. Oseba B, ki ima službo v centru mesta, obenem pa je ljubiteljica narave, se je odločila za nakup blokovskega stanovanja v mestu, v katerem bo prebivala med tednom, in počitniške (vikend) hiše na podeželju, v kateri bo preživljala konce tedna in letni dopust (»horizontalni vidik«). Nepremičnini (stanovanje in počitniška hiša) sta v evidenci GURS ocenjeni vsaka na 100.000 evrov, torej vsota njune posplošene tržne vrednosti zneso 200.000 evrov. Ker ima oseba B po naravi stvari lahko stalno prebivališče prijavljeno le v eni izmed svojih nepremičnin, bo po nižji davčni stopnji za rezidenčne nepremičnine plačala davek le za eno svojo nepremičnino (na primer stanovanje v bloku) v znesku 150 evrov, za drugo stanovanjsko nepremičnino (počitniško hišo) pa bo plačevala davek po davčni stopnji za nerezidenčne nepremičnine, ki bo znesel 500 evrov, skupaj torej 650 evrov.

Tudi iz tega primera jasno izhaja, da sta osebi A in B, ki sta enako vprašanje bivanjskih preferenc v enakem znesku premoženja reševali na v bistvu vsebinsko enaka načina (oseba A na vertikalni, oseba B na horizontalni ravni), pri odmeri davčnega bremena - brez razumnega in stvarno utemeljenega razloga - v bistveno različnem položaju. Celokupna davčna obveznost osebe A bo namreč za premoženje enake vrednosti znašala »le« 300 evrov, celokupna davčna obveznost osebe B pa kar 650 evrov.

Navedena primera, poleg očitne diskriminacije in z njo povezane arbitrarnosti zakonodajalca, tudi nazorno pokažeta, da njegov pravi namen pri obdavčitvi nerezidenčnih nepremičnin ni mogel biti »doseganje racionalnejšega upravljanja s stanovanjskimi nepremičninami«, temveč populistično kaznovanje tistih (v večini primerov niti ne bogatih, kaj šele ekstremno bogatih), ki so (iz takšnega ali drugačnega, najpogosteje povsem legalnega in legitimnega razloga) lastniki več kot ene stanovanjske nepremičnine.

Obdavčitev stanovanjskih nepremičnin, posebej nerezidenčnih (po očitno nesorazmerno visoki davčni stopnji), pa nenazadnje ni le pravno in finančno vprašanje, temveč ima tudi globoke moralne-etične dimenzije. S sprejeto davčno ureditvijo se dejansko kaznuje tiste (oziroma njihove dediče), ki so praviloma v daljšem časovnem obdobju investirali v znanje, delo ter odrekanje in si na podlagi tega ustvarili premoženje. Nasproti tem pa so privilegirani tisti, ki pač niso pridobili ničesar trajnejšega (čeprav so bili za to sposobni), ali pa so tisto premoženje, ki so ga ne samo na lahek, temveč pridobili celo na nezakonit način, prenesli v druge države, in ga - praviloma - naredili nedostopnega našim davčnim organom.

Pri zakonskem urejanju ima zakonodajalec sicer široko polje proste presoje, vendar pa je, glede na zahtevo po načelu enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave, vezan na to, da mora biti vzpostavljeno razlikovanje utemeljeno na razumnem razlogu, ki izhaja iz narave stvari. Iz zakona pa niso v vseh primerih razvidni jasni in nearbitrarni razlogi za določene odločitve zakonodajalca, tako npr. glede razlikovanja glede višine davčnih stopenj kot tudi za možnosti določenih rešitev, ki le za omejen krog upravičencev preprečujejo nesorazmernost ali težo obremenitve, ne pa tudi za druge, ki so v enakem pravnem ali dejanskem položaju. Ta diskrecija zakonodajalca je omejena tudi z dolžnostjo, da enake primere obravnava enako in različne različno (14. člen Ustave). Da mora biti podan stvaren in razumen razlog za neenako obravnavanje tudi na davčnem področju, je poudarilo tudi Ustavno sodišče v svoji nedavni odločitvi, ko je kot protiustavno spoznalo davčno olajšavo pri odmeri dohodnine zaradi njenega neskladja s 14. členom Ustave RS²⁹. Vprašanje, ki bo šele moralo biti jasnejše

²⁹Glej citirano odločbo Ustavnega sodišča št. U-1-147/12 z dne 29. 5. 2013.

razrešeno, je povezano s samim temeljem te pravne enakosti, saj v mnogih ureditvah temelji prav v sposobnosti plačevanja davka, ki pa ne izhaja (nujno) iz lastništva nad nepremičnino, temveč predvsem iz temeljne sposobnosti ustvarjanja prihodka in s tem povezane sposobnosti plačevanja dajatev³⁰. Tega nepremičninski davek kot premoženjski davek sam po sebi ne upošteva, zato je lahko brez ustreznih korekcij nastalih davčnih obremenitev prizadeto tudi navedeno načelo davčne enakosti kot izvedeno načelo ustavno zagotovljene enakosti pred zakonom.

Pojavijo pa se lahko tudi vprašanja, ki kažejo na določeno nekonsistentnost ali celo arbitrarnost zakonodajalca pri vzpostavitvi navedene davčne obveznosti, povezano z utemeljevanjem davka na dejanskem premoženju davčnega zavezanca, kot npr. neupoštevanje dejstva, da že zaradi pogostih stvarnopравnih obremenitev nepremičnin samo pravno lastništvo nad nepremičnino ne odraža tudi dejanskega premoženja, saj je lahko določena nepremičnina pridobljena na podlagi kredita, zavarovanega s hipoteko in bi torej pravnemu lastniku ob prodaji te nepremičnine zaradi poplačila (neplačanega dela) dolga pripadal le določen del vrednosti te nepremične, kar torej odraža njegovo dejansko premoženje, pri čemer pa dolg, s katerim je obremenjena nepremičnina, za lastnika, ki je tudi dolžnik, predstavlja do poplačila finančno breme, ki ga obdavčitev seveda še poveča.

Navedeno pomeni tudi v danem primeru Zakona o davku na nepremičnine, da je zakonodajalec pri rešitvah, ki jih je vključil v zakon, dolžan v primeru neenakega obravnavanja bistveno enakih položajev vselej izkazati vsaj stvaren, razumen in argumentiran razlog za svojo odločitev, ki je utemeljen v prevladujočem javnem interesu, saj se odsotnost takega razloga kaže kot arbitrarnost, ki povzroča neskladnost zakonskih rešitev z Ustavo. To vprašanje se lahko pojavi na več mestih v samem zakonu.

Polje proste presoje zakonodajalca je tako razvidno pri različni določitvi davčnih stopenj (6. člen zakona), pri čemer pa vzpostavi arbitrarnost pri določanju teh davčnih stopenj predvsem v tistih primerih, za katere niso razvidni nobeni utemeljeni razlogi za različnost obdavčenja. Tako se npr. pri različni določitvi višin davčnih obremenitev pri »energetskih nepremičninah« predvideva skoraj dvakrat nižja davčna stopnja kot pri ostalih poslovnih in industrijskih nepremičninah (0,40 % in ne 0,75 %), predlagatelj pa navaja, da je razlog za to, da so te nepremičnine sicer že obremenjene »ne le z nadomestilom za uporabo stavbnih zemljišč, ampak še z različnimi vrstami dajatev (koncesijami, okoljskimi dajatvami, itd.)³¹« in da je nižja stopnja obdavčitve potrebna, da ne bi prišlo do prevelikega povišanja v primerjavi z drugimi poslovnimi in industrijskimi nepremičninami. Prepričljivost in utemeljenost teh argumentov je mogoče postaviti pod vprašaj, saj ni jasno, zakaj zakon sicer ne predvideva zmanjševanja davčne stopnje (še posebej tako velikega skoraj na polovico) tudi za ostale nepremičnine, ki so tudi obremenjene s koncesijskimi, okoljskimi ali drugimi javnopravnimi dajatvami, saj je teh tudi v zasebni lasti, v lasti podjetnikov ter pravnih oseb cela vrsta. Drugič pa tega, kaj sploh so »energetske nepremičnine«, niti sam zakon ne določa. Energetski zakon³² vsebuje v zvezi z nepremičninami različne pojme in definicije (npr. infrastruktura), vendar pa tega pojma ne pozna, prav tako pa tudi ne predlagani novi Energetski zakon. Tako je zelo vprašljiva trditev predlagatelja zakona, da so vsi nedefinirani objekti in nepremičnine, ki jih ureja Energetski zakon, ali so povezane z dejavnostmi na podlagi tega zakona (tudi infrastruktura po tem zakonu), nujno podvržene koncesijskim, okoljskim in drugim dajatvam, saj to glede vseh navedenih nepremičnin preprosto ne drži.

V zvezi z vprašanjem uvedenih olajšav, omejitev in možnosti razbremenitev davčnih zavezancev je treba tako poudariti, da sicer ni ustavno zahtevano, da se (vse) vključijo v

³⁰V Zvezni republiki Nemčiji se »Leistungsfähigkeit« poudarja kot temeljno davčno načelo, npr. K. Tipke, J. Lang, nav. delo, str. 82 in nasl.

³¹Obrazložitev predloga zakona k 6. členu.

³²Uradni list RS, št. 27/07 - uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 22/10 in 10/12, EZ.

zakonsko ureditev davka na nepremičnine, vendar pa je v primeru, da se zakonodajalec za to odloči, treba omogočiti vsem, ki so v enakem dejanskem in pravnem položaju, da to pridobijo pod enakimi pogoji. Tudi sam zakonodajalec brez razumnega razloga tega ne more arbitrarno podeliti zgolj nekaterim davčnim zavezancem, drugim pa odvzeti.

To velja za zgoraj omenjeno zgornjo mejo obdavčitve kmetijskih zemljišč (peti odstavek 10. člena zakona). Seveda je lahko povsem ustavno skladno, da je zakonodajalec tako možnost uvedel, vendar pa se postavlja vprašanje, kateri so razlogi, da tega ni uvedel tudi za podjetnike, še posebej zaradi višje davčne stopnje pri obdavčitvi nepremičnin v lasti slednjih (drugi odstavek 6. člena zakona). V obeh primerih rabe nepremičnin gre namreč za ustvarjanje prihodkov na podlagi osebnega opravljanja pridobitne dejavnosti, pri čemer je nepremičnina lahko v obeh primerih bistvenega pomena, da se dejavnost sploh lahko opravlja - hkrati pa lahko davek na nepremičnino bistveno vpliva na samo zmožnost ustvarjanja dobička, torej ustvarjanja presežka prihodka nad odhodki, ki zagotavlja smiselnost opravljanja te dejavnosti in njeno nadaljevanje v celoti.

Nadaljnja vprašanja se lahko pojavijo tudi v zvezi z različnimi oblikami davčnih olajšav npr. po 15. členu zakona, vendar jih zaradi nejasnosti predlaganih rešitev niti ni mogoče natančneje obravnavati: ali je ta odlog plačila obveznosti namenjen tudi podjetnikom, če pridobijo položaj upravičene osebe iz prvega odstavka 11. člena (če lahko postanejo prejemniki socialne pomoči), ali je ta možnost podana tudi v primeru, da gre za obdavčenje nepremičnin, namenjenih podjetniški dejavnosti, ali le stanovanjske nepremičnine zavezanca, itd. To pa predstavlja še dodatni razlog za neskladje z 2. členom Ustave, saj te pravne norme niso dovolj določljive oziroma določne, da bi bilo njihovo izvrševanje mogoče brez različnih interpretacij.

Zakon v prvem odstavku 4. člena zakona določa, da je davčni zavezanec za plačilo davka na nepremičnine lastnik nepremičnine, v nadaljevanju pa to načelo pojasnjuje in določa izjeme. Tako zakon v tretjem odstavku 4. člena določa, da so zavezanci davka na nepremičnine solastniki nepremičnine v svojih solastniških deležih. V osmem odstavku so navedene izjeme od načela iz prvega odstavka in med temi je v 2. alineji navedeno tudi, da so zavezanci nosilci osebne služnosti, kadar je ta vpisana v zemljiško knjigo in kadar se služnost nanaša na celotno nepremičnino. Izenačevanje obveznosti do plačevanja javnih dajatev nosilcev služnosti z lastniki je povsem logično, kar med drugim sledi tudi iz Stvarnopravnega zakonika.

Nelogičnost, ki postavlja nekatere nosilce služnosti v neenakopraven položaj s solastniki, pa je v tem, da zakon omejuje pravice oziroma dolžnosti nosilcev služnosti le na primere, ko je služnost vpisana na celotni nepremičnini. Tako je v primeru, da je npr. služnost omejena samo na del stanovanjske hiše, zavezanec za davek še vedno lastnik, pa čeprav je morda hišo prepustil v služnost dvema osebama (npr. staršema, bratoma in podobno). Če bi služnost podelil le enemu, bi breme davka prešlo na dejanskega uporabnika in uživalca nepremičnine, ker pa se služnost ne raztega na celotno nepremičnino, je za davek zavezan lastnik.

Še hujše posledice ima to določilo pri presoji rezidenčnosti oziroma nerezidenčnosti in posledično odmere davka po 6. členu.

Vzemimo hipotetični primer, ko na primer več dedičev podeduje stanovanje, primerno za bivanje le ene družine in se to zaradi ustavno dvomljivih določb zakona šteje za deloma (ne)rezidenčno. Logično bi bilo, da bi se solastniki, ki v stanovanju ne stanujejo, lahko izognili posledicam nerezidenčnosti tako, da bi uživalcu stanovanja podelili služnost na svojem solastniškem deležu, vendar to ni možno, kajti služnost mora biti podeljena in vpisana na celotni nepremičnini in ne le na solastniškem deležu, solastnik pa ne more biti nosilec služnosti na deležu, kjer je lastnik.

C. Neskladnost 4. točke prvega odstavka 8. člena Zakona o davku na nepremičnine z 2., 14., 33. in 67. členom Ustave

Ustava v 67. členu državo obvezuje, da zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. V smislu socialne funkcije lastnine tako invalidskih kakor tudi humanitarnih organizacij to najprej na nivoju *lex generalis* ureja Zakon o socialnem varstvu³³, v katerem je 4. poglavje z nazivom "Humanitarne (skupni naziv za dobrodelne in samopomočne organizacije) in invalidske organizacije" namenjeno splošni opredelitvi njihovih namenov reševanja socialne stiske posameznih državljanov in karakterističnih ogroženih skupin prebivalstva.

Ker so invalidske in humanitarne organizacije po družbeni funkciji torej zelo pomembne, je država v smislu *lex specialis* sprejela še specializirana zakona - najprej Zakon o invalidskih organizacijah³⁴ in zatem še Zakon o humanitarnih organizacijah³⁵. V teh dveh zakonih so seveda urejena še statusna vprašanja, način javnega financiranja, podrobnejša razčlenitev programskih zasnov in pridobivanje ter razpolaganje z lastnino v specializirani socialni funkciji.

Glede na zgornjo obrazložitev je jedro ustavne neskladnosti v tem, da invalidske in humanitarne organizacije kljub enaki sistemski regulaciji v Zakonu o davku na nepremičnine niso obravnavane enako, temveč so invalidske organizacije popolnoma in v celoti diskriminirane ter ogrožene v uporabi svoje lastnine v zakonsko določeni socialni funkciji.

Ustavno sodišče je vsebino načela enakosti pred zakonom opredelilo v številnih svojih odločbah. V odločbi U-I- 150/99 je pojasnilo, da načela enakosti ni mogoče pojmovati kot splošne enakosti vseh, pač pa kot enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj. V odločbi U-I-184/00 je Ustavno sodišče presodilo, da splošno načelo enakosti pred zakonom zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. Ustavno sodišče pri oceni skladnosti zakonodajne rešitve z načelom enakosti pred zakonom presoja, ali je zakonodajalčevo razlikovanje oziroma nerazlikovanje pravnih razmerij objektivno utemeljeno. Ugotavlja torej, ali ni zakonodajalčevo ravnanje morda arbitrarno, ker za različno ali enako ureditev ne obstajajo razumni in stvarni razlogi³⁶.

Zakon o davku na nepremičnine diskriminatorno spregleda enakost položaja invalidskih in humanitarnih organizacij, ki imajo poleg zgoraj navedenega tudi skupen glavni vir financiranja, namreč Fundacijo za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (FIHO), in ki imajo v posebnih socialnih programih, ki jih izvajajo, tudi vsebinsko enako dejavnost, o čemer priča tudi dejstvo, da se dejavnosti invalidskih in humanitarnih organizacij pogosto prepletajo in zaradi sinergičnih socialnih učinkov vzajemno dopolnjujejo.

ZDav Nepr v 4. točki prvega odstavka 8. člena uvaja oprostitev od davka na nepremičnine za nepremičnine v lasti humanitarnih organizacij, ki imajo tak status po zakonu, ki ureja humanitarne organizacije, in s tem, ko med oprostitve ne uvršča tudi nepremičnin v lasti invalidskih organizacij, krši 2., 14., 33. in 67. člen Ustave.

D. Neskladnost 8., 11. in 15. člena Zakona o davku na nepremičnine s 14. členom Ustave

³³ 3/07-UPB2 (23/07 popr., 41/07 popr.), 61/10-ZSVarPre, 62/10-ZUPJS, 57/2012

³⁴ Uradni list RS, št. 108/02 in 61/06- ZDru-1

³⁵ Uradni list RS, št. 98/03 in 61/06- ZDru-1

³⁶ Enako tudi v odločbah U-I-250/00, U-I-68/04, U-I-249/05 ter številne druge

V zvezi z vprašanjem z ZDavNepr uvedenih oprostitev, olajšav, omejitev in možnosti razbremenitev davčnih zavezancev je treba poudariti, da sicer ni ustavno sporno, da se (vse) vključijo v zakonsko ureditev davka na nepremičnine, vendar pa je v primeru, da se zakonodajalec za to odloči, treba omogočiti vsem, ki so v enakem dejanskem in pravnem položaju, da to pridobijo pod enakimi pogoji. Tudi sam zakonodajalec brez razumnega razloga tega ne more arbitrarno podeliti zgolj nekaterim davčnim zavezancem, drugim pa odvzeti³⁷.

Nadaljnja vprašanja skladnosti ZDavNepr z načelom enakosti pred zakonom se torej pojavijo v zvezi z oprostitevami in različnimi oblikami olajšav, čeprav jih je zaradi nejasnosti nekaterih zakonskih rešitev tudi težko vsebinsko obravnavati.

Pri presoji skladnosti 8. člena ZDavNepr s 14. členom Ustave se pojavlja vprašanje razumnega razloga za uvedbo razlikovanja med stavbami za javno rabo in sakralnimi objekti ter kulturnimi spomeniki. Zakonodajalec je namreč v okviru določb 8. člena arbitrarno izvzel iz obdavčitve določene nepremičnine in to na samovoljen način, brez razumnega in stvarnega razloga. Tako ZDavNepr v 6. točki 8. člena določa, da se davka na nepremičnine ne plačuje od nepremičnin, ki so kulturni spomeniki po predpisih, ki urejajo varstvo kulturne dediščine, ki niso arheološka najdišča, naselbinski spomeniki in zavarovana kulturna pokrajina oziroma ki niso stanovanjske, poslovne, industrijske ali energetske nepremičnine ali kmetijske stavbe v skladu s tem zakonom. Prav tako v 7. točki istega člena določa, da se iz obdavčitve izvzamejo sakralni objekti v skladu s seznamom iz Priloge I, ki so v lasti registriranih verskih skupnosti ali njihovih sestavnih delov. Iz obdavčitve pa se neutemeljeno ne izvzema stavb za javno rabo s posebno vsebino in namenom (šole, vrtce, zdravstvene zavode, ...), kljub temu, da so slednje namenjene javni uporabi in njihov osnovni namen ni ustvarjanje dodane vrednosti. Glede na navedeno bi morale biti tudi slednje uvrščene med oprostitev, še zlasti zato, ker zakonodajalec ni dovolj jasno utemeljil odločitve za uvedbo različnih stopenj oziroma oprostitev med nepremičninami s statusom sakralnega objekta, nepremičninami s statusom kulturnega spomenika od prej omenjenih stavb, namenjenih za javno rabo.

Nadalje tak primer neutemeljenega razlikovanja predstavlja ureditev 11. člena, ki določa znižanje davka za posebne kategorije zavezancev, torej za prejemnike denarne denarno socialne pomoči ali varstvenega dodatka ter za zavezance - invalidne osebe, ki se gibljejo s pomočjo invalidskega vozička oziroma zavezance, ki živijo v skupnem gospodinjstvu z invalidno osebo, ki se giblje s pomočjo invalidskega vozička. V obeh primerih se po 11. členu ZDavNepr zniža davek za stanovanjsko nepremičnino, v kateri imajo prijavljeno stalno prebivališče (za 50 % oziroma 30 %). V predlogu ZDavNepr v obrazložitvi ni pojasnjeno, zakaj je ta rešitev vzpostavljena in omejena na določene vrste nepremičnin, čeprav naj bi bila usmerjena v varstvo socialno ogroženih subjektov.

Posledično se tako zastavi vprašanje, kakšni so razumni in prevladujoči razlogi v javnem interesu, da v okvir te oprostitve niso bili vključeni tudi drugi subjekti kot lastniki nepremičnin, ki so v bistveno enakem dejanskem položaju. Tako je lahko npr. tudi podjetnik, obrtnik ali kmet prejemnik denarne socialne pomoči ali invalidna oseba, ki se giblje s pomočjo invalidskega vozička, pa hkrati ni lastnik stanovanjske nepremičnine, temveč je svoj kapital namenil opravljanju gospodarske ali kmetijske dejavnosti z nakupom zemljišč ali nepremičnin za poslovno oziroma kmetijsko rabo – pa mu le-ta ne nudi zadostnih sredstev za preživljanje sebe in svojih družinskih članov. Ker zakon znižanje davka omejuje na stanovanjske nepremičnine v lasti zavezanca (in v katerih ima zavezanec prijavljeno stalno prebivališče), bo tako navedeni podjetnik ali drug zavezanec kljub enakemu statusu moral plačati polni znesek davka po višji davčni stopnji in bo s tem dodatno ogrozil svoj socialni položaj oziroma

³⁷Tako tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I-147/12.

bo moral odsvojiti nepremičnine, ki jih je uporabljal za ustvarjanje prihodkov in torej zaradi davčnega bremena prenehati z opravljanjem svoje dejavnosti³⁸. Zato se takšno razlikovanje in omejevanje možnosti znižanja davka samo za stanovanjske nepremičnine v danih primerih kaže kot kršitev načela enakosti pred zakonom.

Na tej podlagi se kaže kot nejasno tudi vprašanje, ali sta zavarovanje ter odlog plačila obveznosti skladno s 15. členom ZDavNepr namenjena tudi npr. podjetnikom oziroma kmetom, če pridobijo položaj upravičene osebe iz prvega odstavka 11. člena (če postanejo prejemniki socialne pomoči), torej, ali je ta možnost podana tudi v primeru, da gre za obdavčenje nepremičnin, namenjenih za podjetniško ali kmetijsko dejavnost, ali le za stanovanjske nepremičnine zavezanca. Glede na to, da se bodo razlage zakonskih določb s strani pristojnih davčnih organov šele izoblikovale in s tem seveda pomen njihovih posledic, se kaj lahko zgodi, da se bo izkazalo, da za razlikovanje v marsičem niso podani niti razumni razlogi in da je tako razlikovanje tudi vsebinsko neupravičeno. Zato je tudi navedena določba lahko v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, pa tudi z zahtevo po jasnosti in predvidljivosti zakonskih določb, ki jih terja načelo pravne države iz 2. člena Ustave. To pa navedeno neenakost v posledicah obdavčenja na podlagi ZDavNepr med zavezanci, ki so v bistveno enakem položaju, še pogloblja. Ne zakonski predlog in ne pojasnila podana v zakonodajnem postopku navedenega vprašanja v ničemer ne pojasnjujejo in ne razrešujejo, prav tako tudi ne podajajo nobenih argumentov za to, da bi bilo tako razlikovanje razumno in stvarno utemeljeno ter da bi bil poseg v načelo enakosti pred zakonom zato utemeljen.

E. Neskladnost 5. in 10. člena Zakona o davku na nepremičnine s 14. in 22. členom Ustave

Zakon o davku na nepremičnine uvaja davčno obremenitev lastnikov nepremičnin oziroma drugih z zakonom določenih zavezancev, ki temelji na vrednosti nepremičnine kot (dela) premoženja davčnega zavezanca. Tudi predlagatelj sam je v zakonodajnem postopku vseskozi poudarjal, da je davek na nepremičnine premoženjski davek, ob priznavanju, da se obdavčitve drugih oblik premoženja (zlato, kapitalske naložbe, prihranki, itd.) ne uvaja zaradi različnih razlogov (težavnost ocene vrednosti, itd.), tako je navedeno v besedilu predloga zakona z dne 17. 10. 2013, na 9. in 10. strani).

Premoženjski davek, tudi v skladu z namenom zakonodajalca ob sprejemanju ZDavNepr, pomeni, da mora breme, ki je s tem davkom naloženo davčnemu zavezancu, odražati dejansko, resnično vrednost njegovega (nepremičnega) premoženja. Dejstvo, ki se že kaže na mnogih javno predstavljenih primerih, po katerih so vrednosti nepremičnin, ki bodo podlaga za odmero davka na nepremičnine, lahko bistveno napačne in povsem neskladne z dejansko vrednostjo nepremičnin, ne pomeni zgolj administrativnih pomanjkljivosti, temveč ima tudi posledice za ustavnost same zakonske ureditve.

Odstop od tega temeljnega pravila pomeni, da se lahko vzpostavlja neenakost med davčnimi zavezanci, saj so s premoženjskim davkom lahko bolj obremenjeni tisti, ki imajo manj premoženja oziroma manj obremenjeni tisti, ki imajo premoženja več. To pomeni, da so bistveno enaki primeri obravnavani različno in bistveno različni primeri obravnavani enako. Resnična vrednost premoženja pa je seveda njegova tržna vrednost, torej tista vrednost, ki odraža možnost lastnika, da za določeno obliko premoženja dobi ustrezna finančna sredstva ali da jo spremeni v drugo enako vredno obliko premoženja. Vrednost nepremičnine je torej tista, po kateri jo je v danem času mogoče odsvojiti oziroma pridobiti na trgu nepremičnin. Ta vrednost je sicer lahko spremenljiva, vendar to v celoti odraža dejstvo, da se vrednost premoženja posameznika v času pač lahko spreminja. Če zakon ne vsebuje pravil in

³⁸ K temu je mogoče dodati, da v primeru obremenitve teh nepremičnin s hipotekami tudi po njihovi prodaji ni nujno, da se bo premoženjsko stanje zavezanca sploh izboljšalo.

postopkov, po katerih se torej davčna osnova tega premoženjskega davka ugotavlja oziroma določa upošteva dejansko vrednost določenega premoženja, je s tem vzpostavil neustavno ureditev, ki nasprotuje sami pravni naravi tega davka ter posega v človekove pravice, ki jih zagotavljajo Ustava ter mednarodne pogodbe.

Skladno s tem je vzpostavljanje načina določanja oziroma ugotavljanja vrednosti nepremičnine kot davčne osnove za obračun davka, ki ne upošteva njene dejanske vrednosti, temveč izhaja zgolj iz abstraktnih predpostavk (elementov in mehanizmov "vrednotenja"), toliko bolj problematično kolikor bolj to vrednotenje odstopa od dejanske tržne vrednosti posamezne nepremičnine. Ta pomanjkljivost pa ne obstane le na vprašanju načelne (ne)primernosti ali (ne)ustreznosti davčne obremenitve, temveč pomeni tudi ustavno nedopustni poseg v 14. člen (načelo enakosti pred zakonom) ter 22. člen (enako varstvo pravic v postopku), ki jih zagotavlja Ustava. V danem primeru je ureditev, ki izhaja iz 5. člena in 10. člena ZDavNepr, neskladna z Ustavo.

Davčno osnovo za odmero davka na nepremičnine ureja 5. člen zakona, ki predvideva, da je davčna osnova »posplošena tržna vrednost nepremičnine, ugotovljena s predpisi o množičnem vrednotenju nepremičnin in pripisana nepremičnini v registru nepremičnin 1. januarja leta, za katero se odmerja davek.³⁹ Davčna osnova je tako za potrebe izračuna davčne obveznosti iz naslova davka na nepremičnine ugotovljena na podlagi pridobljenih podatkov iz uradnih evidenc, ki jih vodi GURS na podlagi Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin⁴⁰ in Zakona o evidentiranju nepremičnin⁴¹ ter drugih predpisov. To pomeni, da je vrednost posamezne nepremičnine, ki služi kot davčna osnova po zakonu, kot tudi pove že samo poimenovanje, posplošena, abstraktna vrednost, ki se izračuna na podlagi predpisanega modela vrednotenja in torej sama pri konkretni nepremičnini ni vezana (le) na tržno vrednost te nepremičnine, torej tisto vrednost, ki bi v konkretnem primeru in v danem času obdavčenja odražala dejansko vrednost premoženja davčnega zavezanca. Če zakon ne vsebuje pravil in postopkov, po katerih se torej davčna osnova tega premoženjskega davka ugotavlja oziroma določa upošteva dejansko vrednost določenega premoženja, je s tem vzpostavil neustavno ureditev, ki nasprotuje sami pravni naravi tega davka ter posega v človekove pravice, ki jih zagotavljajo Ustava ter mednarodne pogodbe.

Navedeno je sicer mogoče utemeljevati s potrebo, da se vzpostavi enoten sistem, ki je nujna podlaga za uvedbo davka na nepremičnine, kar je zakonodajalec tudi storil, vendar pa to ne pomeni, da v primeru razkoraka med abstraktno in resnično vrednostjo nepremičnine korekcije v konkretnem postopku odmere davka ne bi smele biti dopustne. Pri tem pa je glede na naravo in namen davka treba izhajati iz načela, da morajo biti zavezanci obdavčeni skladno z resnično vrednostjo svojega premoženja, saj je davek na nepremičnine po svoji naravi premoženjski davek. Preveliko odstopanje določitve davčne osnove od resnične vrednosti posamezne nepremičnine, kot posledica napak pri ugotovitvi in presoji dejstev, napak pri samem modelu vrednotenja ali pri njegovi uporabi v konkretnem primeru, pa lahko pomeni tudi kršitev načela enakosti pred zakonom, ki ga zagotavlja Ustava v 14. členu: različna obdavčitev oseb pri dejansko enaki vrednosti nepremičnin, ki pa je bila napačno ugotovljena kot različna oziroma enaka obdavčitev oseb pri dejansko različnih vrednostih nepremičnin, ki pa so bile napačno ugotovljene kot enake. Samo zaradi določenega premoženjskega stanja pa nikomur ni mogoče nedopustno omejiti njegovih človekovih pravic, ali ga neenako obravnavati pred zakonom. V premoženje posameznika se lahko poseže samo v odrazu na dejansko vrednost tega premoženja, saj je drugače intenziteta

³⁹Ta davčna osnova se po predlogu zakona zniža na 80% v letu 2014 in 90% v letu 2015.

⁴⁰Uradni list RS, št. 50/06, 87/11 in 40/12 - ZUJF.

⁴¹Uradni list RS, št. 47/2006, 65/2007 - Odločba US, 106/2010 - ZDoh-2H, 47/2012 - ZUKD-1A, 79/2012 - Odločba us in 55/2013 - ZUKD-1 B.

posega v lastninsko pravico neskladna z načelom enakosti – ob enaki davčni stopnji se tako pri napačno ugotovljeni davčni osnovi določenemu davčnemu zavezancu njegov obseg premoženja zmanjša neutemeljeno več kot drugemu, če to ni sorazmerno dejanski vrednosti njunega premoženja. Pri velikih razlikah v uporabljenih »posplošenih tržnih vrednostih nepremičnin« od resničnih, torej tržnih vrednostih, ki odražajo dejansko premoženje posameznikov in pravnih oseb, bodo seveda nepravilnosti in neenakosti davčnih obremenitev lahko tudi zelo očitne.

Neutemeljena višina davčne obremenitve in s tem povzročena kršitev načela enakosti v davčni obremenitvi bo glede na 5. in 10. člen ZDavNepr lahko nastala kot posledica same zakonske ureditve in ne (le) kot posledica napačnega delovanja in odločanja pristojnih upravnih organov pri odmeri tega davka. Ker iz samega zakona nujno izhaja posledica, da lahko nastopijo take neenakosti pri obdavčenju, to vodi do neustavnosti same zakonske ureditve, saj za tako vzpostavljanje neenakosti ni videti nobenega razumnega razloga, niti se predlagatelj zakona ne sklicuje na nujnost vzpostavljanja take neenakosti za dosežanje ciljev zakonske ureditve in jih tudi ne argumentira.

Taka neustavna odmera davka na nepremičnine ne bi mogla nastati, če bi zakon vseboval pravne postopke in pravna sredstva, ki bi tako neenakost preprečevali in omogočali tako organom kot tudi strankam, da se nepravilnostim še pred odmero davka izognejo ali da se kasneje odpravijo v postopkih s pravnimi sredstvi. To pa so tudi zahteve, ki jih glede postopkov za izdajo konkretnih pravnih aktov, s katerimi organi oblasti posegajo v pravni položaj posameznikov, nalaga Ustava. Zato sta 5. in 10. člen ZDavNepr tudi v neskladju z 22. členom Ustave.

Po 22. členu Ustave mora imeti vsak posameznik možnost, da v poštenem postopku varuje svoj pravni položaj in da v tem postopku nastopa kot subjekt in ne kot objekt postopka. Skladno s tem pa mora imeti tudi možnosti v postopku navajati vsa dejstva in dokaze v svojo korist (22. člen Ustave), posledično pa tudi možnosti, da izkaže drugačno dejansko stanje, s katerim lahko utemelji upravnemu organu pravilno in zakonito odločitev. To velja seveda tudi za postopke odmere davka, pri čemer je skladno z Ustavo mogoče glede na naravo postopka dopustne dokaze tudi omejiti (npr. na listinske dokaze)⁴², ni pa jih mogoče v celoti izključiti. V obravnavanem zakonu pa iz njegovih določb izhaja dolžnost davčnih organov, da davek odmerjajo zgolj na podlagi podatkov (tudi od abstraktno ugotovljene vrednosti), ki izhajajo iz evidenc GURS (tretji odstavek 10. člena). Sprememba dejstev, ki vplivajo na odmero davka na nepremičnine, je možna zgolj s spremembo podatkov v navedenih uradnih evidencah, to pa davčni zavezanec lahko GURS kot pristojnemu organu le predlaga izven davčnega postopka odmere davka na nepremičnine, pri čemer se predlagane spremembe lahko upošteva ali pa ne - tudi brez izdaje odločbe ali sklepa in brez možnosti vlaganja pravnih sredstev (npr. glede s strani GURS ugotovljene končne vrednosti nepremičnine ali uporabe modela množičnega vrednotenja nepremičnin⁴³). S takšno ureditvijo je zakon povsem izključil možnost stranke, da je v prvostopenjskem postopku sploh udeležena kot subjekt postopka, saj ji pred izdajo davčne odločbe sploh ni omogočeno, da navede kakršenkoli dokaz v svojo korist in da je še pred izdajo odločbe seznanjena z dejstvi in okoliščinami, ki so pomembni za izdajo odločbe, torej da je spoštovano načelo zaslišanja stranke kot eno od temeljnih ustavnih in zakonskih procesnih garancij, saj je: 1. postopek pred GURS drug postopek kot postopek odmere davka na podlagi ZDavNepr; in 2. GURS o morebitnih spremembah podatkov, ki jih vodi v uradni evidenci, ne odloča v upravnem postopku in torej niti sam sploh ne vodi postopka, v katerem bi bile spoštovane zahteve iz

⁴²O tem Ustavno sodišče že v odločbi št. U-1-20/92 z dne 12. 11. 1992 (Uradni list RS, št. 56/92 in OdlUS I, 85), glej tudi odločbo Ustavnega sodišča, št. U-1-397/98 z dne 21. 3. 2002 (Uradni list RS, št. 35/2002 in OdlUS XI, 49).

⁴³To poudarja tudi Geodetska uprava na svojih spletnih straneh, glej npr. http://www.gu.gov.si/si/storitve/ureditev_podatkov/

22. člena Ustave. Na podlagi zakona je tako prvi akt, s katerim je stranka seznanjena z vsebino odločanja o njenih pravicah, obveznostih in pravnih koristih izvršljiva davčna odločba. Prvi akt davčnega organa, s katerim sta posameznik ali pravna oseba seznanjena s tem, da sta zavezana plačati davek na nepremičnine in da jima je določena in naložena davčna obveznost v določeni višini, je torej upravna odločba davčnega organa prve stopnje, pritožba, zoper katero skladno z zakonom ne zadrži izvršitve. Navedeno pomeni, da posameznik v davčnem postopku po zakonu sploh ne bo mogel varovati svojega pravnega položaja z za davčni postopek relevantnim navajanjem dejstev in dokazov v svojo korist, kar pomeni kršitev 22. člena Ustave.

V ZDavNepr namreč izhaja dolžnost davčnih organov, da davek odmerjajo zgolj na podlagi podatkov (tudi od abstraktno ugotovljene vrednosti), ki izhajajo iz evidenc GURS (tretji odstavek 10. člena). Sprememba dejstev, ki vplivajo na odmero davka na nepremičnine, je možna zgolj s spremembo podatkov v navedenih uradnih evidencah, kar se je ob razpravi ob sprejemanju zakona poudarjalo kot razrešitev navedenega vprašanja dokazovanja oziroma odprave nepravilnosti pri določitvi davčne osnove. Vendar pa te trditve ustavne spornosti zakonske ureditve ne zmanjšujejo in ne odpravljajo.

1. Postopek pred GURS je drug postopek kot postopek odmere davka na podlagi ZDavNepr. Tako ni mogoče šteti, da so zahteve iz 22. člena, ki so povezane s postopkom odmere davka, lahko izpolnjene že v drugem, od tega postopka ločenem ravnanju drugega upravnega organa. To je še posebej očitno v tem primeru, saj - 2. GURS o morebitnih spremembah podatkov, ki jih vodi v uradni evidenci, ne odloča v upravnem postopku in torej niti sam sploh ne vodi postopka, v katerem bi bile spoštovane zahteve iz 22. člena Ustave. Tako davčni zavezanec lahko Geodetski upravi kot pristojnemu organu le predlaga spremembo nekaterih - ne vseh - dejstev, o katerih ta upravni organ vodi uradno evidenco le izven davčnega postopka odmere davka na nepremičnine, pri čemer GURS predlagane spremembe lahko upošteva ali pa ne - tudi brez izdaje odločbe ali sklepa in brez možnosti vlaganja pravnih sredstev (npr. glede s strani GURS ugotovljene končne vrednosti nepremičnine ali uporabe modela množičnega vrednotenja nepremičnin⁴⁴). Ob tem seveda stranka ne more predlagati upoštevanja kateregakoli dejstva, ki bi sicer lahko vplivalo na vrednost nepremičnine, vendar pa se v taki evidenci skladno s predpisi tega sploh ne vodi. Tako se kot zelo vprašljiva kaže tudi z ZDavNepr določena rešitev, ki pod sankcijo prekrška nalaga dolžnost za popolnost in pravilnost podatkov o nepremičninah v uradnih evidencah kar davčnim zavezancem (deveti odstavek 4. člena ZDavNepr) in ne organu, ki tako evidenco vodi in odloča o tem, katera dejstva in s kakšno vsebino so v njej določena. Ob navedenem pa v davčnem postopku po ZDavNepr na prvi stopnji odločanja sploh ni niti možen niti dovoljen noben dokaz, ki bi ga lahko predložila stranka davčnemu organu. Tako stranka ne bo mogla pristojnemu davčnemu organu predlagati niti dokazov o neresničnosti dejstev, ki so navedena v uradnih evidencah⁴⁵, niti ne bo mogla pred izdajo izvršljive odločbe predlagati dokazov o dejstvih, ki jih lahko zaradi neustavne omejitve ZDavNepr davčni organ ne more ugotavljati drugače kot na podlagi podatkov iz uradnih evidenc (npr. vrednosti nepremičnine), pa tudi seveda ne dokazov o tistih dejstvih, ki v teh evidencah sploh niso bila zajeta (npr. obremenjenost nepremičnine z vodi za kanalizacijo, plinovod, elektriko, ki bistveno zmanjšajo njeno vrednost).

Navedeno pomeni, da posameznik v davčnem postopku po ZDavNepr sploh ne bo mogel varovati svojega pravnega položaja z za davčni postopek relevantnim navajanjem dejstev in dokazov v svojo korist. Še več, po zakonski ureditvi ne bo mogel niti dokazovati napak pri povzemanju dejstev iz uradnih evidenc v postopek odmere davka na podlagi ZDavNepr in

⁴⁴To poudarja tudi GURS sama na svojih spletnih straneh, glej npr. http://www.gu.gov.si/si/storitve/ureditev_podatkov/

⁴⁵To procesno možnost sicer izrecno predvideva ureditev splošnega upravnega postopka, glej 169. člen in nasl. Zakona o splošnem pravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – UPB2, 126/07, 65/08 in 8/10, ZUP).

zahtevati njihove odprave v postopku pred izdajo izvršljive odločbe, glede katere tudi pritožba ne bo zadržala izvršitve. Ponazorjeno na primeru to pomeni, da bo nekdo lahko dolžan pod grožnjo takojšnje izvršbe in zakonitih zamudnih obresti plačati davek za nepremičnino izjemno velike vrednosti, ki sploh ni v njegovi lasti niti po zemljiškoknjižnem stanju, pa bo to izvedel šele z vročitvijo take izvršljive odločbe. Takšna izvotlitev pravice do poštenega postopka iz 22. člena Ustave pa - razen ob predpostavki nezmotljivosti organov oblasti - ni mogoča.

Ob tem kaže tudi ponovno poudariti, da je drugačna ureditev očitno mogoča v primeru drugih davkov, ki tudi zajemajo kompleksno dejansko stanje in zelo veliko število davčnih zavezancev. Tako je izvedba prvostopenjskega dokaznega postopka zagotovljena tudi v postopku odmere dohodnine, po kateri po Zakonu o davčnem postopku⁴⁶ davčni organ najprej pošlje zavezancu informativni izračun dohodnine, na podlagi katerega lahko zavezanec tudi vloži ugovor in dopolni napoved, kar šteje za njegovo napoved za odmero dohodnine; če ugovora ne vloži, pa se šteje poslani izračun za odločbo o odmeri dohodnine (glej 267. člen ZDavP-2). Navedeno dokazuje, da niti kompleksnost davčnega postopka ne preprečuje zakonske ureditve, ki posamezniku omogoča varstvo pravic skladno z 22. členom Ustave - to pa ob primerjavi z ZDavNepr spet odpira vprašanje skladnosti te ureditve s 14. členom Ustave.

F. Neskladnost 14. člena Zakona o davku na nepremičnine z 22., 23. ter 25. členom Ustave

Ustava zagotavlja vsem v njihovih pravicah prizadetim subjektom, da morajo imeti na voljo učinkovito pravno sredstvo ter učinkovito sodno varstvo zoper odločitve upravnih organov, glede katerih meni, da so dejansko ali pravno nepravilne in nezakonite (25. člen in 23. člen Ustave). Določbe ZDavNepr to pravico bistveno omejujejo, kar postavlja tudi vprašanje njihove skladnosti z Ustavo.

V davčnem postopku odmere davka na nepremičnine s pravnimi sredstvi stranki ni omogočeno niti izpodbijanje dejanskega stanja, na podlagi katerega je davčni organ določil davčno obveznost, niti da doseže učinkovito odpravo navedenih pomanjkljivosti skladno z zahtevami 25. člena (pravica do pritožbe) in 23. člena (pravica do sodnega varstva) Ustave.

Tako tudi v davčnem postopku odmere davka na nepremičnine s pravnimi sredstvi stranki ni omogočeno, da s strani pristojnih upravnih organov ugotovljeno vrednost nepremičnine in s tem posledično uporabljene davčne osnove izpodbija. Po 14. členu zakona se pritožba kot uresničevanje pravice iz 25. člena Ustave po zakonu v delu, ki se nanaša na vrednost nepremičnine, »šteje za predlog za spremembo podatkov«. Ustavno zahtevano pravno sredstvo po vsebini ni možno prekvalificirati v drug procesni akt, o katerem odloča isti organ, ki je postavil prvo ugotovitev in s tem ukiniti možnost instančnega nadzora. Taka ureditev je še toliko bolj pravno vprašljiva, saj tudi v pritožbi prizadeti osebi ni dane možnosti pravno upoštevanega navajanja drugačnih dejstev ali dokazov od tistih, ki so že vsebovani v uradnih evidencah, med njimi niti v primeru neupoštevanja spremembe lastništva nad nepremičnino (npr. če pristojni upravni organ ne šteje, da je taka sprememba izkazana skladno z drugim odstavkom 4. člena) niti presoje siceršnje pravilnosti ugotovljenega dejstva (npr. vrednosti nepremičnine) mimo evidentiranih dejstev in predpisanega izračuna.

Čeprav zahteve po poštenem postopku iz 22. člena Ustave in po učinkovitem pravnem sredstvu iz 25. člena Ustave terjajo, da o pravilnosti in zakonitosti vseh dejanskih in pravnih vidikov izpodbijane davčne odločbe odloča drug, nadrejeni organ⁴⁷, se v danem primeru

⁴⁶Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12 in 94/12; ZDavP-2)

⁴⁷Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča st. U-1-219/03 z dne 1.12.2005, (Uradni list RS, st. 118/05 in OdlUS XIV, 88).

bistven del pritožbenih možnosti spreminja v zgolj predlog za spreminjanje evidentiranih dejstev, o katerem po zakonu sploh noben organ ne odloči s formalnim aktom, in niti same zavrnitve spremembe dejstev niti splošne pravilnosti ugotovitve vrednosti nepremičnine nihče ne more sploh izpodbijati s pravnim sredstvom. Navedeno seveda posega tudi v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, saj tudi sam upravni akt, ki bo lahko predmet sodne presoje (odločba o odmeri davka), glede teh vprašanj sploh ne bo imel podlag in navedb, ki bi jih bilo mogoče preizkusiti. Zato iz zakona sploh ni razvidno, s kakšnimi navedbami in zahtevki ter s kakšno možnostjo uspeha se bo prizadeta oseba sploh lahko obrnila na pristojno upravno sodišče.

Ob tem ni odveč dodati, da je možnost učinkovitih pravnih sredstev zaradi ugotovljenih nepravilnosti s tem odvzeta tudi zastopnikom javnega interesa v primerih, da so bila dejstva, ki služijo kot podlaga za odmero davka, napačno ugotovljena v korist osebe ali v škodo javnega interesa, npr. v primerih bistveno prenizko ocenjene vrednosti nepremičnin v zasebni lasti.

Navedeno problematiko je sicer, ob ne povsem jasnih predlaganih zakonskih rešitvah, mogoče ponazoriti tudi na primeru: če bodo posamezniku odmerili davek od njegovega stanovanja ali poslovnega prostora na podlagi abstraktno izračunane vrednosti njegove nepremičnine, ki se nahaja v evidenci GURS in znaša 500.000 evrov, potem se ta posameznik zoper odločbo, za katero je odmerjen davek, sicer lahko pritoži in navaja npr. dejstvo, da je navedeno nepremičnino pred nekaj meseci kupil za 200.000 evrov in da je tudi sicer izračun vrednosti na podlagi mnenj sodnih izvedencev povsem napačen. V nadaljnjem postopku pa bo ta del pritožbenih navedb glede vrednosti nepremičnine posredovan GURS, ki bo le preveril, ali je na podlagi navedenih podatkov treba spremeniti dejstva, ki jih vodi v uradni evidenci (torej lastnosti nepremičnine). Dejansko plačana ali s strani sodnega izvedenca ocenjena vrednost bo v tem postopku nepomembna, če se navedena dejstva, ki so že v uradni evidenci GURS, niso spremenila. Prav tako pa bo tudi v primeru, da so se dejstva iz evidence glede te nepremičnine spremenila, pa GURS tega ne želi zabeležiti v svoji evidenci.

GURS ne bo izdal nobene odločbe⁴⁸, tako da se stranka zoper to odločitev sploh ne bo mogla pritožiti, prav tako pa tudi ne zoper davčno odločbo, saj v njej odločitev o tem predlogu stranke po zakonu sploh ne bo vsebovana in se bo pritožbo le predalo v reševanje organu druge stopnje. Ves navedeni čas pa ostaja izdana odločba prve stopnje izvršljiva in je lahko tudi podlaga za davčno izvršbo še pred odločitvijo o pritožbi.

Niti predlagatelj niti zakonodajalec pa v postopku sprejemanja zakona nista pojasnila razlogov, zaradi katerih bi navedena posega v 23. člen in 25. člen Ustave lahko izpolnila pogoje, ki jih za tovrstno poseganje terjaja 15. člen Ustave, torej test legitimnosti ter strogi test sorazmernosti.

⁴⁸Tako izrecno poudarja utemeljitev amandmaja k 14. členu ZDavNepr, ki je bil sprejet v drugi obravnavi predloga zakona na matičnem delovnem telesu Državnega zbora in je spremenil relevantno določbo ter torej pomeni izraz volje zakonodajalca: »V primeru, da se bo pritožba zavezanca nanašala na podatke iz Registra nepremičnin oziroma Evidence trga nepremičnin, bo davčni organ kopijo pritožbe postal na GURS, ki bo pritožbo štel kot predlog za spremembo podatkov, o tem ali in na kakšen način je rešil pritožbo, pa bo obvestil davčni organ. Geodetska uprava pri tem ne bo rešila predhodnega vprašanja, o rešitvi predlaganih sprememb ne bo izdala nikakršne odločbe, temveč bo zgolj spremenila (ali pa ne) podatke na dan 1. 1. odmernega leta ali na dan po tem datumu. Davčni organ bo glede na to spremembo bodisi izdal nadomestno odločbo ali pa pritožbo postal v reševanje pritožbenemu organu. Glede na to davčni organ ne more prekiniti postopka skladno z določbami ZUP. Zato se predlaga črtanje določbe. Amandma k devetemu odstavku le jasneje in v skladu z veljavnimi postopki ureja ravnanje geodetskega organa. GURS o evidentiranju oz. spreminjanju podatkov ne izdaja posebnih sklepov ali odločb, torej o njih ne odloča oziroma jih ne zavrne. «

G. Neskladnost Zakona o davku na nepremičnine s 33. in 74. členom Ustave

Zakon ne vsebuje nobenih omejitev, ki bi preprečevale nesorazmernost davčne obremenitve za določene zavezance; pri opravljanju podjetniške in gospodarske dejavnosti tako v zakonu ni zagotovljeno, da to novo obdavčenje, skupaj z ostalimi že obstoječimi davčnimi obremenitvami, ne bo pomenilo izničenja samega nadaljnjega poslovanja določenega subjekta ali nesorazmerno posegalo v koristi, ki jih podjetnik ali drug subjekt dejansko pridobiva na podlagi svoje dejavnosti. To je glede na naravo davka na nepremičnine kot premoženjskega davka, ki sam po sebi ne upošteva dejanskih prihodkov, toliko bolj problematično. Taka ureditev pomeni tudi nesorazmeren poseg v 33. člen Ustave.

Naložitev davka na nepremičnine lahko predstavlja, tako kot ostale davčne obveznosti, poseg v ustavno varovano pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave) oziroma z ratificirano Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin varovano pravico do premoženja (1. člen Prvega protokola h Konvenciji)⁴⁹. Tako poseganje v lastnino preko davkov seveda samo po sebi ni nedopustno, saj so sredstva, ki jih preko davkov in drugih javnih dajatev zbira država, namenjena varstvu javnega interesa in zagotavljanju potrebnih storitev državljanom in državljanom (npr. šolstvo, zdravstvo, storitve uprave). Hkrati pa je prav oblastveno poseganje v premoženje posameznika razlog, da morajo biti pri tem spoštovane tudi določene ustavne omejitve, ki izvirajo tako iz potrebe po varstvu ustavnih pravic posameznika kot tudi iz same narave obdavčenja. Tako je tudi v obravnavanem vprašanju uvedbo davka na nepremičnine sicer mogoče utemeljevati s tem, da je pridobivanje potrebnih proračunskih sredstev lahko v javnem interesu, vendar pa to samo po sebi ne upravičuje tudi kršenja pravic, ki jih zagotavlja Ustava.

Država lahko sredstva za svoje delovanje pridobiva iz različnih vrst davkov, zato vzpostavitev davka na nepremičnine ni niti sama po sebi umevna niti ne predstavlja že samo dejstvo tega obdavčenja obstoj zadostnega javnega interesa za poseganje v ustavno varovane pravice posameznikov in pravnih oseb. Tako tudi argument, da ta davek pozna večina primerljivih evropskih držav, ne zadošča za utemeljevanje tovrstnega javnega interesa, pri tem pa je seveda toliko bolj vprašljivo sklicevanje na primerjalne pravne ureditve, ne da bi se prikazale tudi razlike, npr. v značilnostih odmere davka ali v dejstvu, da so pri nas določeni drugi davki bistveno višji kot v drugih državah. To je mogoče enostavno utemeljiti tudi z dejstvom, da bi javni interes namreč lahko bil prav nasprotno tudi tak, da pri nas obdavčenje nepremičnin za gospodarske dejavnosti ne bi bilo takšno oziroma tako visoko kot v drugih državah in bi zaradi tega naše gospodarstvo bilo bolj konkurenčno, naša država pa bolj zanimiva za tuje neposredne investicije v gospodarstvo. Tudi trditev, da visoka javna poraba terja nove davčne prihodke, še ne pomeni tako široke utemeljitve javnega interesa, da se lahko s tem utemeljuje ustavno nedopustna nesorazmernost davčnih obremenitev, saj previsoka davčna bremena gospodarstva ali kmetijstva lahko vodijo tudi v znižanje davčnih prihodkov, namesto višanja davčnih bremen pa je oblasti vselej na voljo tudi znižanje javne porabe ali njeno drugačno financiranje (npr. prek višjega deleža neposrednih plačil tistih, ki storitve določene proračunsko financirane javne službe koristijo).

Javni interes, ki bi utemeljeval poseganje v ustavno varovane pravice, ne more izhajati iz argumenta, da je z zakonom uvedeni davek samoumevno pravičen, saj bodo bolj obdavčeni tisti, ki imajo več nepremičnin (in torej več premoženja) in manj tisti, ki ga imajo manj. Sporno

⁴⁹Tako npr. odločba Ustavnega sodišča št. U-1-91/98 z dne 16. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 61/99 in OdlUS VIII, 196), pa tudi druge odločbe npr. odločba št. Up-156/98 z dne 11. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 17/99 in OdlUS VIII, 118), tudi odločba št. U-1-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 49/08, Uradni list RS, št. 121/08 in OdlUS XVII, 73). Glede presoje Evropskega sodišča za človekove pravice glej npr. sodbo v zadevi Valkov and others v. Bulgaria, z dne 15.10.2011.

je tudi to, da je z zakonom uvedeno le obdavčenje premoženja v obliki nepremičnin, ne pa tudi premoženja v drugih oblikah, kar pomeni, da tisti s premoženjem v npr. vrednostnih papirjih ne bodo plačevali nič premoženjskega davka, pa čeprav bi njihovo premoženje večkrat presevalo premoženje, ki ga ima določen lastnik nepremičnine. To razlikovanje je še posebej problematično v primeru, če je to premoženje namenjeno gospodarski ali kmetijski dejavnosti, torej ustvarjanju dodane vrednosti.

Na podlagi obravnavanih določb zakona se pojavlja vprašanje prekomernosti davka na nepremičnine. To vprašanje je sicer lahko tudi davčno-ekonomsko, vendar pa ima v pravnih okvirih drugačne dimenzije: ne kako pobrati optimalno ali maksimalno količino davka, temveč kdaj je davčna obveznost, naložena določeni osebi, nesorazmerna in pravno nedopustna. Slednje vprašanje je zahtevno in nanj v različnih pravnih ureditvah ni mogoče najti enakega odgovora, tudi pri nas pa se o tem Ustavno sodišče na vseh področjih še ni dokončno izreklo. Vsekakor je lahko to vprašanje, ki vodi do protiustavnosti ter razveljavitve posamezne zakonske ureditve s strani Ustavnega sodišča⁵⁰.

Davek na nepremičnine kot oblika premoženjskega davka je po svoji pravni naravi neodvisen od dejanskih prihodkov, ki jih ima lastnik (ali drug zavezanec za plačilo davka) od same nepremičnine. Temelj tega davka je v sami vrednosti nepremičnine, od katere se odmeri davek po zakonsko določeni davčni stopnji. Tako tudi predlog davka, npr. glede obdavčitve obrtnikov ali podjetnikov, izhaja zgolj iz vprašanja lastništva nepremičnine, njene vrednosti in vrste njene rabe, od katere so odvisne davčne stopnje (6. člen zakona), glede na katere potem davčni organ odmeri višino davka. Vprašanje, ali ima obrtnik pri svojem poslovanju glede na prihodke in odhodke izkazano pozitivno ali negativno poslovanje, na samo dolžnost plačila in višino davka po zakonu ne vpliva. Posledično to pomeni, da je dolžan davek plačati, četudi bi to pomenilo, da bo njegov dobiček zaradi tega skoraj v celoti zmanjšan ali neobstoječ, pa tudi, če bi to pomenilo, da je zaradi plačila tega davka posloval negativno⁵¹. Pretiran poseg v poslovanje posameznika pa je v nasprotju s kar nekaj vidiki ustavno zahtevane sorazmernosti.

Prvi je vidik, da mora biti davek vzdržan, torej da mora omogočiti trajnost samega davčnega vira. Davek na nepremičnine se tako ne sme spremeniti v zaplembeni davek⁵², ki zgolj odvzema premoženje, ne da bi imetniku dal vsaj možnost, da ohranja njegovo vrednost in opravlja nadalje svojo dejavnost na podlagi tega premoženja. To je še posebej jasno razvidno pri davku na nepremičnine, ki ga bodo dolžni plačati gospodarski subjekti, tudi obrtniki in podjetniki. Če je nepremičnina, ki je podvržena obdavčenju, namenjena gospodarski dejavnosti in jo podjetnik uporablja prav z namenom ustvarjanja prihodkov s prodajo blaga oziroma storitev, potem bi bila obdavčitev te nepremičnine, ki bi temu podjetniku v posameznem letu ali v nekaj letih onemogočila pozitivno poslovanje oziroma ga s tem prisila v prenehanje poslovanja, v nasprotju s samim namenom obdavčitve. S prenehanjem poslovanja bi bil izničen sam vir plačevanja davkov - ne le davka na nepremičnine, temveč tudi davka na dodano vrednost, davka na dohodek iz dejavnosti ter

⁵⁰Glej citirano odločbo Ustavnega sodišča št. U-1-91/98, pa tudi odločbo št. U-1-18/11 z dne 19. 1. 2012 (Uradni list RS, št. 9/12) in odločbo U-1-147/12 z dne 29. 5. 2013 (Uradni list RS, št. 52/13).

⁵¹Vprašanje upoštevanja plačanega davka na nepremičnine pri naknadnih davčnih obveznostih, npr. pri plačilu davka od dohodka iz dejavnosti z zmanjšanjem davčne osnove, na to dejstvo ne vpliva. Res je sicer lahko obveznost plačila slednjega davka zaradi tega sorazmerno manjša, vendar pa to seveda ni niti enakovredno višini plačanega davka niti ne pomeni, da plačilo davka na nepremičnine ne more odvzeti celotnega dobička oziroma povzročiti negativnega poslovanja. Tudi negativni davčni dolg pa se v prihodnjem proračunskem obdobju po veljavni zakonodaji ne upošteva v celoti, temveč le do 50 %.

⁵²Nemška pravna teorija in sodna praksa to označujeta kot nedopustno, po stališčih Zveznega ustavnega sodišča ZRN je tudi »postopna zaplemba« (schrittweise Konfiskation) nedopustna (BVerFGE 93, 121, 137), glej npr. K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, str. 91 ter str. 123 in nasl., 18. vollig überarbeitete Auflage, Verlag dr. Otto Schmidt KG, Köln 2005.

seveda prispevkov za pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje, ki jih je dolžan v skupne javne blagajne ta podjetnik plačevati.

Še posebej izpostavljen pa bi bil tudi problem nadaljnje obdavčitve te nepremičnine, ki bi pomenila breme za lastnika tudi po propadu njegovega podjetja: nepremičnina bi bila obdavčena še naprej po isti davčni stopnji, vendar je ne bi mogel nikakor odsvojiti, saj je mogoče, da nihče ne bi bil zainteresiran za nakup oziroma uporabo te nepremičnine, glede na višino davčne obremenitve in negativne prihodke iz poslovanja ob preteklih poslovnih izkušnjah lastnika. Na to še posebej vpliva dejstvo, da, glede na naravo oziroma značilnosti določenega objekta, sprememba njegove namembnosti ne bo vselej mogoča. Navedeno bi lahko vodilo do obremenitev pri obdavčenju, ki bi se lahko poplačale zgolj s (prisilno) prodajo nepremičnine. Tega pa ni mogoče šteti zgolj le za ekonomski vidik posledic obdavčitve, temveč je te posledice treba obravnavati tudi s pravnega vidika. Prav ta pa terja postavitev meja pri višini obdavčenja, še posebej, če gre za obliko nepremičninskega davka, kjer je že njegova višina oziroma davčna stopnja povezana z dejavnostjo, ki se na tej nepremičnini opravlja.

Drugi s tem povezani vidik preprečevanja prekomernosti je v tem, da mora biti tudi ob obdavčenju še zmeraj ohranjena sorazmerna in ustrezna korist tistega, ki je dolžan davek plačati. Prav opisana značilnost davka na nepremičnine, da je po svoji naravi neodvisen od dejanskega uspeha poslovanja v posameznem letu, pa lahko povzroči, da to breme postane nesorazmerno. Glede na že navedeno dejstvo, da zakon ločuje različne davčne stopnje in s tem višine obdavčenja glede na rabo oziroma namembnost nepremičnine (kar torej ni le element, ki vpliva na določitev vrednosti te nepremičnine in s tem davčne osnove), je davek na nepremičnine pri opravljanju gospodarske oziroma podjetniške dejavnosti dejansko le eden od davkov in drugih obveznih javnih dajatev, ki skupaj pomenijo breme, ki ga mora podjetnik nositi v razmerju do države in mu zmanjšujejo njegov dobiček.

Iz zahteve po sorazmernosti obdavčenja pa izhaja pravilo, po katerem ni pravno nedopusten le davek, ki v nasprotju s samim namenom obdavčenja uničuje samo podlago za obdavčenje oziroma deluje kot zaplembeni davek, temveč je nedopusten tudi davek, ki skupaj z ostalimi davki podjetniku jemlje temeljni namen njegove dejavnosti s tem, ko mu odvzema nesorazmerni del njegovega dobička oziroma uspeha poslovanja, izkazanega s presežkom prihodka nad odhodki. Poenostavljeno povedano: če celotno obdavčenje prek različnih oblik davčnih obveznosti jemlje podjetniku vse, kar je ustvaril, ali nesorazmerno velik del le-tega (nad 50 %), je tako obdavčenje v celoti lahko ustavnopravno nedopustno, ker je nesorazmerno⁵³.

Glede na to, da je lahko povzročitelj le-tega prav davek na nepremičnine, ker ni vezan na siceršnji uspeh poslovanja, je prav ta lahko jedro navedene ustavnopravne problematike. Ali lahko do takega primera pride, je stvar konkretnih primerov delovanja in izračunov, vendar pa vsaj na abstraktni ravni tega ni mogoče v celoti izključiti in bi torej splošna ali specialna davčna zakonska ureditev morala vsebovati ukrepe, ki bi to preprečevali.

Take posledice, ki izhajajo iz ureditve ZDavNepr, so v nasprotju z zahtevanim varstvom lastninske pravice iz 33. člena Ustave ter s pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Obdavčenje, ki na opisani način posega v 33. člen Ustave, lahko zmanjšuje vrednost premoženja davčnega zavezanca ne samo z vidika višine davka, ki ga je nosilec gospodarske, podjetniške oziroma kmetijske dejavnosti na podlagi ZDavNepr dolžan plačati, temveč tudi preko povzročitve prenehanja njegovega podjetja oziroma poslovanja zaradi negativnega rezultata oziroma nesorazmerne izgube dobička, ki je lahko posledica prav te

⁵³Ustavno sodišče v citirani odločbi št. U-1-91/98 tako poudarja, da skupna davčna obveznost (po izpodbijanem Zakonu o posebnem davku na bilančno vsoto bank in hranilnic in zakonu, ki ureja davek od dobička pravnih oseb) ne presega polovico dobička, ugotovljenega pred obdavčitvijo v izkazu uspeha davčnega zavezanca.

davčne obremenitve, tudi skupaj z ostalimi davčnimi bremenimi⁵⁴. Ta davek lahko torej privede celo do prenehanja opravljanja same gospodarske ali kmetijske dejavnosti s strani tistih subjektov, ki zaradi tega bremena ne bi mogli več ustvarjati nobenega (sorazmernega dela) svojega dobička ter s tem odpira tudi vprašanje, ali ni s tem kršena dolžnost države, da zagotovi pogoje za razvoj svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. O tem vidiku varstva pravice iz 74. člena Ustave se je Ustavno sodišče že opredelilo, saj gre za pomembno ustavnopravno vprašanje. Pri svobodni gospodarski pobudi gre namreč tudi za podjetniško pravico do zasebne lastnine, pri čemer pa je smisel podjetniške lastnine prav pridobivanje dohodka⁵⁵, tako da je mogoče zagovarjati stališče, da bi morala biti sorazmernost glede davčnega poseganja v dohodek gospodarskih subjektov tudi z vidika 74. člena Ustave ustavno varovana, kar je v svoji odločitvi že potrdilo tudi Ustavno sodišče⁵⁶.

Pri tem bi se bilo navedeni nesorazmernosti mogoče izogniti tudi s tem, da bi se pri davku na nepremičnine uvedla tudi zgornja omejitev obdavčenja, s katero bi se npr. tudi pri obrtnikih in podjetnikih, ki te nepremičnine uporabljajo za poslovanje, uveljavilo pravilo »davčne kapice«, glede na izkazano poslovanje v določenem letu, saj bi tako lahko vzpostavili omejitev, ki bi tako ustavno sorazmernost zagotavljala. Navedeno je relevantno omeniti tudi zato, ker je omejitev odmere davka na nepremičnine v določeni obliki že podana pri obdavčitvi kmetijskih zemljišč (peti odstavek 10. člena zakona) in ni videti stvarnega, v javnem interesu utemeljenega razloga, da tega zakon ni predvidel tudi pri obdavčitvi nepremičnin v lasti podjetnikov, ki se uporabljajo prav za opravljanje pridobitne dejavnosti.

Ob tem je treba tudi poudariti, da bi se bilo navedeni nesorazmernosti mogoče izogniti tudi s tem, da bi se pri davku na nepremičnine uvedla tudi zgornja omejitev obdavčenja in ustrezen postopek za uveljavljanje spoštovanja te omejitve. Ena od možnosti bi bila, da bi se npr. pri nosilcih gospodarske ali kmetijske dejavnosti, torej pri davčnih zavezancih na podlagi ZDavNepr, ki so poleg pravnih oseb tudi npr. podjetniki, obrtniki ali kmetje ter ki obdavčene nepremičnine uporabljajo za svoje poslovanje, uveljavilo pravilo najvišjega deleža skupne obdavčitve glede na izkazano poslovanje v določenem letu, saj bi tako lahko vzpostavili omejitev, ki bi tako ustavno sorazmernost zagotavljala, in postopek, v katerem bi ustrezno zmanjšanje davčne obveznosti lahko uveljavljali.

Na tem mestu kaže omeniti tudi možnost odloga in obročnega odplačevanja davka, ki se kot možnost razreševanja težav ponuja v nekaterih rešitvah zakona. Na prvem mestu je treba poudariti, da ni povsem razvidno, ali je ureditev obročnega odplačevanja po 13. členu zakona izključila druge možnosti odloga in obročnega plačila davka na nepremičnine po splošni ureditvi Zakona o davčnem postopku⁵⁷. Po pravilu, da specialni predpis prevlada nad splošnim, bi to lahko veljalo, vendar v zvezi s tem ni bilo podanih podrobnejših pojasnil, niti to jasno ne izhaja iz zakonskega besedila. Sicer pa po splošni ureditvi o tem, ali bo tako možnost npr. podjetniku sploh podelil ali ne, odloča z zelo širokim poljem lastne presoje pristojni davčni organ⁵⁸, ki seveda tako možnost lahko tudi zavrne, pritožba pa ne zadrži izvršitve (102. člen in naslednji ZDavP-2). Res je sicer, da tak ukrep v primeru ugoditve zahtevku lahko ublaži breme plačevanja davka, vendar pa sam po sebi ne pomeni, da se zmanjša davčna obveznost podjetnika za plačilo davka na nepremičnine od tiste nepremičnine, ki jo uporablja za svojo podjetniško dejavnost. Tak davek bo kljub morebitni možnosti odloga in obročnega odplačevanja torej treba plačati v celotni višini, v primeru

⁵⁴Nesorazmerno obdavčenje, ki je izhajalo tudi iz prekrivanja več različnih davčnih obremenitev glede prihodkov istega subjekta, je bilo spoznano kot protiustavno tudi v drugih ureditvah, tako npr. s strani Zveznega ustavnega sodišča ZRN, glej Vermögenssteuerbeschluss, BVerfGE 93, 121, 137 in nasl.

⁵⁵Glej L. Šturm et al.: Komentar Ustave Republike Slovenije, Ljubljana: FPDEŠ 2002, Komentar k 74. členu, str. 714.

⁵⁶Ustavno sodišče to v citirani odločbi št. U-I-91/98 izrecno poudarja, glej 21. točko obrazložitve

⁵⁷Zakon o davčnem postopku(Uradni list RS, št.13/11–uradno prečiščeno besedilo, 32/12 in 94/12; ZDavP-2).

⁵⁸Stališče, da samo dejstvo gospodarske krize ni razlog za odlog plačila davka, so že sprejeli davčni organi, otrdila pa ga je tudi že sodna praksa Upravnega sodišča,glej npr.sodbo IU 767/2012 z dne 9. 11. 2012.

neplačila pa se bo dolg večal z vsakim novim letom, ko bo nastopila nova obveznost plačila tega davka in to ne glede na to, da je bil podjetnik že v preteklem letu davek zaradi obremenitev nezmožen plačati. Če teh bremen podjetnik ne bo zmož, bo lahko sledilo poplačilo davčnega dolga iz njegovega premoženja in nepremičnega premoženja s prodajo (176. člen in naslednji ter 208. člen ZDavP-2), pa tudi predhodno zavarovanje davčnega dolga npr. prek zasega denarnih sredstev na računu (111. člen in naslednji ZDavP-2).

H. Neskladnost 5. in 6. člena Zakona o davku na nepremičnine s 147. členom Ustave in z 2., 14. in 15. členom Ustave v zvezi s 33., 67. in 120. členom Ustave

Ustava v 147. členu določa, da država predpisuje davke in druge dajatve le z zakonom, lokalne skupnosti pa predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. V neskladju z Ustavo je torej zakonska določba, ki opredeljuje posamezne elemente obdavčitve, ki spadajo v zakonsko materijo opredelitve davkov (predmete obdavčitve, zavezanec, osnova in stopnja), prepušča ureditvi s podzakonskim predpisom, namesto da bi jih uzakonila sama in v zvezi s tem predvidela tudi vsebinski okvir za podzakonski predpis, saj zaradi tega iz zakona ni razvidno in predvidljivo kaj država zahteva od zavezanca⁵⁹. Davek tako sestavljata osnova in stopnja, sprememba enega ali drugega elementa pomeni spreminjanje višine davka in s tem davčne obveznosti. Iz navedenega sledi, da morata biti tako stopnja davka kot tudi davčna osnova določeni z zakonom oziroma ne s podzakonskim predpisom organa lokalne skupnosti ali odločitvijo Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) ali pristojnega ministrstva.

ZDavNepr v 5. členu določa, da se kot davčna osnova določi posplošena tržna vrednost nepremičnine, ugotovljena s predpisi (in ne samo z zakonom) o množičnem vrednotenju nepremičnin, seveda je enako določeno tudi v prvem odstavku 6. člena ZDavNepr. S tem zakon odkazuje na veljavni Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (v nadaljevanju: ZMVN) in podzakonske predpise, sprejete na njegovi podlagi, ki določajo dejansko davčno osnovo in določajo tudi merila in kriterije za izračun te dejanske osnove (posplošena tržna vrednost nepremičnin).

ZMVN v 6., 7., 8., 9., 10. in 11. členu določa podatke in lastnosti nepremičnin, ki se uporabljajo za ugotovitev posplošene tržne vrednosti nepremičnine, hkrati napotuje tudi na metode množičnega vrednotenja nepremičnin (statistične in druge analitične) in modele za vrednotenje nepremičnin. Katere so te statistične in analitične metode zakon ne določa, temveč je ta odločitev prepuščena ministrstvu, pristojnem za evidentiranje nepremičnin, in ministrstvu, pristojnem za finance (četrti odstavek 15. člena ZMVN), modeli vrednotenja pa so prepuščeni izključno ministrstvu, pristojnem za evidentiranje nepremičnin (drugi odstavek 9. člena ZMVN), prav tako je dokončna določitev podatkov, na podlagi katerih se določi posplošena tržna vrednost, prepuščena Vladi (enajsti odstavek 9. člena ZMVN). V 10. in 11. členu ZMVN je določen postopek za izračun končne vrednosti nepremičnin. V fazi po prejemu pripomb na poskusno vrednotenje nepremičnin, ministrstvo, pristojno za evidentiranje nepremičnin, vse pripombe preuči in tiste, ki se izkažejo za ustrezne (zakonska dikcija), upošteva pri pripravi končnega predloga modelov vrednotenja nepremičnin. Nato Vlada na podlagi tega vrednotenja sprejme predpis o določitvi modelov vrednotenja, na podlagi katerega ministrstvo, pristojno za evidentiranje nepremičnin, lastnike nepremičnin seznanja z izračunom vrednosti nepremičnin (drugi odstavek 11. člena ZMVN). Zoper končno izračunano vrednost ni ugovora, vrednost se lahko spremeni le, če se spremenijo podatki o nepremičnini v registru nepremičnin. Iz navedenega sledi, da se praktično celotna davčna osnova za davek od nepremičnin določa izključno s podzakonskimi predpisi, zakon le napotuje na posamezne elemente vrednotenja, ki pa jih v celoti določa Vlada s pristojnimi ministrstvi v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi (9. člen ZMVN) in je tako določitev vrednosti

⁵⁹ Ustavno sodišče RS, odločba št. U-I-181/01, odločba št. U-I-233/97 in ostale, kjer je Ustavno sodišče RS zavzelo to stališče.

nepremičnine kot davčne osnove glede na modele vrednotenja, metode vrednotenja, podatke, ki se upoštevajo pri vrednotenju, izključno v pristojnosti Vlade pri čemer zakon ne določa nobenih predvidljivih pogojev oziroma omejitev v okviru katerih naj Vlada to izvaja. Poleg tega je ZMVN, ki se uporablja za davčno osnovo davka na nepremičnine, v ključnem delu postopka pri ocenjevanju vrednosti nepremičnine (in s tem davčne osnove), ki se nanaša na pripombe lastnikov nepremičnin očitno podnormiran (9. odstavek 10. člena ZMVN), saj ne določa, kdaj se te pripombe "izkažejo za ustrezne" in se jih upošteva. V zvezi s tem niso določeni nikakršni zakonski kriteriji za odločanje o dejstvih vrednosti nepremičnine, ki se kasneje izkažejo kot odločilni za odmero nepremičninskega davka.

V zvezi s tem je potrebno dodati, da v skladu s 30. členom Zakona o ustavnem sodišču, Ustavno sodišče lahko oceni ustavnost drugega zakona, tudi če to ni predlagano in če so določbe med zakonoma v medsebojni zvezi in je to nujno za rešitev zadeve. Ustavno sodišče tako lahko razveljavi neustavne člene ZMVN oziroma vsaj 1. člen ZMVN, ki določa, da se ZMVN uporablja tudi za obdavčenje nepremičnin.

ZDavNepr je tako v 5. in 6. členu v nasprotju s 147. členom Ustave, saj zakon ne določa davka na nepremičnine oziroma njegovega ključnega elementa, od katerega je davek odvisen (davčne osnove), temveč napotuje na ZMVN, ki tega prav tako ne določa, temveč določitev višine davka prepušča podzakonskim predpisom. Prav tako je takšna napotitev na neustrezen zakon v nasprotju s 15. členom Ustave v zvezi s 33. členom in 67. členom Ustave, saj sta lahko poseg v lastninsko pravico (in posledično v pravico do dedovanja) ter način uživanja lastnine (nepremičninski davek posega v socialno in gospodarsko funkcijo lastnine) določeni le z zakonom. Poseg v lastninsko pravico po 33. in 67. Ustave je, v skladu s 15. členom Ustave, možen le z zakonom.

Poleg tega pa sta 5. in 6. člen ZDavNepr v neskladju z 2. in 120. členom Ustave, saj pri izračunu davčne osnove napotuje na ZMVN, ki v devetem odstavku 10. člena povsem nedoločno opredeljuje katere pripombe lastnikov naj se upoštevajo pri vrednotenju nepremičnine in posledično pri davčni osnovi. Določeno je, da se upoštevajo tiste pripombe, ki se "izkažejo za ustrezne", pri čemer zakon nikjer ne določa kdaj in kako se izkažejo za ustrezne ali vsaj okvirna merila in kriterije za presojanje "ustreznosti pripomb". Gre za očitno podnormirano in nedoločno ureditev glede delovanja upravnih organov, ki bi morali svoje delo opravljati v okviru in na podlagi zakona (drugi odstavek 120. člena Ustave), ki pa jim tega okvira ne določa in omogoča široko polje arbitrarnosti in diskrecije pri odločitvi upravnega organa. Slednja je tudi dokončna in posledično dokončno privede do vrednosti nepremičnine (in s tem do davčne osnove) na katero ni možnosti ugovora (drugi odstavek 11. člena ZMVN).

Določitev davčne osnove v 5. in 6. členu ZDavNepr kot posplošeno tržno vrednost v skladu z ZMVN je tudi v očitnem nasprotju z 2. in 14. členom Ustave, saj vsi lastniki nepremičnin niso v enakopravnem položaju, ravno zaradi vrednotenja, ki je določeno v ZMVN in privzeto kot davčna osnova. Vrednotenje nepremičnin je ob pomanjkanju zakonskih kriterijev za metodologijo, podatke, ki se upoštevajo, in modele vrednotenja, premalo določno in predvidljivo, da bi zadostilo načelu pravne države iz 2. člena Ustave. Poleg tega gre za očitno neskladje s 14. členom Ustave, saj vsi lastniki ne morejo biti enaki pred zakonom, saj zakon ne predvideva kriterijev, po katerih bi se lahko pripombe lastnikov nepremičnin enakopravno upoštevale, in postopka preverjanja teh navedb. Davek od nepremičnin se ne more odmeriti enakopravno, glede na realno ocenjeno vrednost nepremičnine, v skladu z načelom pravičnosti in enake višine obremenitve za enako vrednost nepremičnine, temveč zgolj na podlagi diskrecijske odločitve iz devetega odstavka 10. člena ZMVN in prvega odstavka 11. člena ZMVN brez zakonsko določenih okvirjev, ki bi onemogočale zlorabe (na strani lastnikov nepremičnin ali na strani upravnega organa) pri določitvi vrednosti nepremičnin in povzročile izjemne razlike med formalno ugotovljenimi vrednostmi

nepremičnin, ki imajo sicer enako tržno ceno. O tem pričajo številni primeri, ki so se pojavili v javnosti.

I. Neskladnost petega in osmega odstavka 4. člena v zvezi s 15. členom Zakona o davku na nepremičnine z 2., 14., 23. členom in 33. členom Ustave

ZDavNepr v 15. členu določa način zavarovanja obveznosti iz plačila nepremičninskega davka, pri čemer lahko zavezanec, ki izpolnjuje pogoje iz 11. člena ZDavNepr⁶⁰, pri davčnem organu poda predlog za zavarovanje obveznosti iz naslova davka na nepremičnine z vknjižbo zastavne pravice na nepremičnini in prepovedjo odtujitve in obremenitve nepremičnine, ki je predmet obdavčitve. Takšna določba lahko pomeni ustavno dopusten instrument zavarovanja, ko je zavezanec k plačilu nepremičninskega davka (iz 11. člena ZDavNepr) tudi lastnik nepremičnine, vendar pa 3. alineja 8. člena ZDavNepr določa, da je davčni zavezanec za denacionalizirane stanovanjske nepremičnine, oddane v neprofitni najem najemnikom - prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice na podlagi upravne ali sodne odločbe, fizična oseba, ki je v evidenci trga nepremičnine na dan 1. januarja leta, za katero se davek odmerja, evidentirana kot najemnik. Torej imamo z zakonom določeno možno situacijo, ko lastnik nepremičnine ni zavezanec za plačilo davka na nepremičnine, vendar lahko kot zavezanec zahteva zavarovanje obveznosti iz naslova davka na nepremičnine z vknjižbo zastavne pravice in prepovedjo odtujitve na nepremičnini nekoga drugega. Pri tem pa se lahko na dolgi rok (do konca trajanja najema, ki je po navadi doživljenjski) popolnoma izogne plačilu davka, davek pa v celoti plača lastnik nepremičnine, ki mora nepremičnino oddajati zavezancu na podlagi odločbe, torej na podlagi oblastvenega akta.

Takšna ureditev predstavlja prekomeren poseg v pravico do zasebne lastnine in dedovanja po 33. členu Ustave. Poseg v lastnino pomeni tako poseg v nepremičnino, ker je z nepremičnino onemogočeno razpolaganje zaradi dolga tretje osebe in ne lastnika, hkrati pa gre tudi za poseg v lastnino, ker mora dolg nekoga drugega lastnik nepremičnine v končni fazi poravnati, če želi ohraniti lastnino na nepremičnini. Hkrati gre tudi za poseg v pravico do dedovanja, ker nepremičnine (brez da bi plačali dolg tretje osebe) dediči ne bodo mogli podedovati, saj s smrtjo zavezanca davčni organ doseže izpolnitev davčne obveznosti skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek (5. odstavek 15. člena ZDavNepr). Prav tako je prepoved odtujitve nepremičnine zaradi zavarovanja neplačila davka na nepremičnine poseg v lastninsko pravico, ker lastnik nepremičnine s to nepremičnino sploh ne more razpolagati zaradi dolga tretje osebe. V zvezi s takšno obremenitvijo nepremičnine in prepovedjo razpolaganja je predmetnemu lastniku nepremičnine tudi onemogočena pravica do sodnega varstva, saj zoper takšno postopanje o njegovih dolžnostih, ki izhajajo iz obremenitve nepremičnine, nima na voljo pravnega sredstva, ker ni niti stranka v kateremkoli postopku, in gre s tega vidika še posebej za neskladje s 23. členom Ustave.

Naveden poseg v lastninsko pravico je nesorazmeren z vidika testa sorazmernosti za uresničevanje načela pravne države po 2. členu Ustave. Cilj, ki ga zakonodajalec zasleduje, ni legitimen niti stvarno upravičen niti proporcionalen. Iz obrazložitve te rešitve v zakonu in v obravnavi ni niti razviden stvarno utemeljen namen za takšno rešitev. Povsem razumno in stvar socialne politike je, da država razbremeni plačilo davka zavezanca po prvem odstavku 11. člena za 50 %, vendar je tudi povsem arbitrarno in nesorazmerno, da lahko za ostalih 50 % obremeni denacionalizacijskega upravičenca, ki oddaja nepremičnino na podlagi oblastvenega akta. Prav tako gre pri tej ureditvi za očitno neskladje s 14. členom Ustave, saj

⁶⁰Prvi odstavek 11. člena ZDavNepr se glasi: "Zavezancem, ki so bili v skladu s predpisi, ki urejajo socialno varstvene prejemke, v letu pred letom odmere najmanj šest mesecev upravičeni do prejemanja denarno socialne pomoči ali do varstvenega dodatka, se davek za stanovanjsko nepremičnino, ki jo imajo v lasti in v kateri imajo prijavljeno stalno prebivališče, zmanjša za 50 %. Pravico do znižanja davka ugotovi davčni organ na podlagi evidence upravičencev do denarne socialne pomoči oziroma do varstvenega dodatka pri ministrtvu, pristojnemu za socialne zadeve."

so lastniki nepremičnin v teh primerih v povsem neenakovrednem položaju z ostalimi lastniki, ki se lahko odločijo ali bodo dajali v najem svojo nepremičnino in po kakšni ceni (možna prevalitev davka na najemnike) ter z njo tudi prosto razpolagali oziroma sami nosili pravne posledice neplačila nepremičninskega davka za katerega so tudi zavezani. Razlikovanje položaja lastnikov nepremičnin mora služiti ustavno dopustnemu cilju, da mora biti cilj v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu ter da mora biti uvedeno razlikovanje primerno sredstvo za doseg tega cilja. Zakonodajalec razlogov ali namenov za takšno ureditev v ničemer ni pojasnil.

J. Neskladnost 5., 6. in 33. člena Zakona o davku na nepremičnine z 2., 14., 33. in 67. členom Ustave

ZDavNepr v 6. členu določa obdavčitev v višini 0,15 % za kmetijska zemljišča in ostala zemljišča. Poleg tega ZDavNepr v 33. členu določa prenehanje veljavnosti določb Zakona o stavbnih zemljiščih, ki urejajo plačilo nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, določb Zakona o gozdovih, ki urejajo plačilo pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest in določb Zakona o graditvi objektov, ki ureja nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč v prehodnem obdobju. ZDavNepr je torej določil, da preneha plačevanje do tedaj določenih navedenih dajatev za zavezance po teh zakonih, ni pa določil da preneha plačevanje katastrskega dohodka po Zakonu o ugotavljanju katastrskega dohodka⁶¹ (v nadaljevanju: ZUKD) po uveljavitvi ZDavNepr. Za razliko od drugih dajatev, ki bodo prenehale z uveljavitvijo ZDavNepr, ker se bo uvedla nova javna dajatev - davek na nepremičnine, obveznost plačila katastrskega dohodka ne bo prenehala, pa čeprav se pri odmeri katastrskega dohodka uporabljajo kriteriji in merila, ki se uporabljajo pri določitvi davčne osnove za davek na nepremičnine.

Zakonodajalec ni navedel nobenega stvarno utemeljenega razloga, zakaj naj bi lastniki kmetijskih zemljišč katastrski dohodek še vedno plačevali po uveljavitvi ZDavNepr, lastniki stavbnih zemljišč pa nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč ne bodo več plačevali. Prejemnik te dajatve (občine ali država) ni pomemben, saj gre v vsakem primeru za enako namensko obremenitev lastnikov različnih nepremičnin (kmetijsko zemljišče, stavbno zemljišče). ZUKD določa, da je katastrski dohodek pavšalna ocena možnega tržnega dohodka od dejavnosti kmetijstva in gozdarstva na kmetijskih in gozdnih zemljiščih, ki bi ga bilo mogoče doseči s povprečno krajevno običajno vrsto in ravnijo pridelave (1. točka 2. člena ZUKD). Gre torej za dajatev, ki je odvisna od možnosti prihodka od tega zemljišča (5. člen ZUKD) in bonitete zemljišča (6. člen ZUKD) in s tem posredno od ocenjene vrednosti kmetijskega zemljišča. Pav tako je nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč odvisno od dejavnikov, ki so analogna pri določitvi katastrskega dohodka za kmetijska zemljišča. To so: opremljenost stavbnega zemljišča, lega in namembnost stavbnega zemljišča in izkoriščanje stavbnega zemljišča ter ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih. Pri obeh dajatvah je torej pomembna namembnost zemljišča in vrednost zemljišča, ki se pri kmetijskem zemljišču ocenjuje glede na lego in možnosti obdelave, pri stavbnem pa tudi glede na lego in izkoriščanje stavbnega zemljišča. Gre torej za dve dajatvi, ki se razlikujeta samo glede na kriterije za določitev višine dajatve, kriteriji pa so različni glede na funkcijo različnih zemljišč. Iz navedenega sledi, da gre pri 33. členu ZDavNepr za razlikovanje (lastniki stavbnih zemljišč so oproščeni dajatve, lastniki kmetijskih zemljišč pa ne), ki ni v ničemer stvarno utemeljeno in predstavlja neskladje s 14. členom Ustave v zvezi s 33. in 67. členom Ustave. Obe dajatvi posegata v pravico do zasebne lastnine in v uživanje lastnine (67. člen Ustave), za kar imata stvarno upravičen razlog, vendar pa je v neskladju s 14. členom Ustave, da so lastniki teh dveh vrst nepremičnin pri razbremenitvi dajatev v 33. členu ZDavNepr obravnavani različno in arbitrarno, brez stvarno utemeljenega razloga, kar predstavlja še dodatno neskladje z 2. členom Ustave.

⁶¹ Uradni list RS, št. 9/11, 47/12 in 55/13

Poleg tega je davčna osnova za kmetijska zemljišča določena s praktično enakimi kriteriji (oziroma izhodišči za kriterije, saj kriterije ZMVN ne določa) kot katastrski dohodek. Gre torej za dvojno dajatev na podlagi lastninske pravice in enakih lastnosti zemljišča. Kot davčno osnovo kmetijskega zemljišča je določena posplošena tržna vrednost zemljišča, kjer je v drugem odstavku 7. člena določeno, da se modeli vrednotenja oblikujejo glede na namensko rabo zemljišča (razen za stavbna zemljišča). Namenska raba (tudi kmetijskega) zemljišča je tako kriterij, ki vpliva na višino davčne osnove po ZDavNepr, hkrati pa se jo upošteva tudi pri metodologiji za izračun katastrskega dohodka oziroma ugotavljanju katastrskega dohodka. Navedena dvojna dajatev z istimi kriteriji pomeni nesorazmeren poseg v pravico do lastnine po 33. členu Ustave in neskladje s 67. členom Ustave, saj dvojna dajatev predstavlja omejitev uživanja lastnine, ki ne temelji na stvarnem razlogu razlikovanja med lastniki kmetijskih zemljišč in ostalimi lastniki nepremičnin in je tako tudi v nasprotju s 14. členom Ustave, saj zakonodajalec nima legitimnega cilja in stvarno utemeljenega cilja, da bi nekatere lastnike nepremičnin obremenil z dvema dajatvama, drugim pa eno dajatev oprostil.

K. Neskladnost določb 2., 9., 24., 25. in 26. člena Zakona o davku na nepremičnine z določbami 2., 9., 14., 138., 140. in 142. člena Ustave Republike Slovenije in 3. ter 9. člena Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/1996).

Zakonodajalec je v 2. členu (pripadnost davka) ZDavNepr določil, da prihodki od davka pripadajo proračunom občin in proračunu Republike Slovenije. V skladu z določilom 9. člena (delitev davka) ZDavNepr se prihodki od davka delijo:

- proračunom občin, od davka za nepremičnine na njihovem območju, v višini 50 % od davka, odmerjenega ob upoštevanju davčnih stopenj iz drugega in četrtega odstavka 6. člena in prvega odstavka 7. člena ZDavNepr ter povečanj oziroma zmanjšanj v skladu s petim, šestim in sedmim odstavkom 6. člena ZDavNepr, razen davka, odmerjenega od gozdnih zemljišč v delu, ki pripada občinam, ki se nakazuje na poseben podračun proračuna države in nameni občinam za vzdrževanje gozdnih cest v skladu s predpisi o gozdovih;
- proračunu Republike Slovenije, v višini 50 % od davka, odmerjenega ob upoštevanju davčnih stopenj iz drugega in četrtega odstavka 6. člena in prvega odstavka 7. člena ZDavNepr.

V skladu z določilom 9. člena Ustave je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Ta zagotavlja prebivalcem lokalne skupnosti, da sami upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega položaja lokalne skupnosti. Gre za obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva, ki živi na določenem območju. V Sloveniji je samoupravni položaj lokalnim skupnostim zagotovljen na ustavni ravni, kar pomeni, da ga zakonodajalec ne more odvzeti ali ogroziti⁶². Po Ustavi uresničujejo prebivalci Slovenije lokalno samoupravo v občinah in drugih samoupravnih lokalnih skupnostih (138. člen Ustave). Na tem mestu je treba opomniti, da Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLs) z lokalno samoupravo označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (3. člen MELLs). Iz ustavne opredelitve samoupravnih lokalnih skupnosti izhaja zahteva, da naj bo občina, kot temeljna samoupravna lokalna skupnosti, sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (prvi odstavek 140. člena Ustave)⁶³. Slednje poudarja avtonomijo samoupravne lokalne skupnosti, hkrati pa predstavlja tudi omejitev za zakonodajalca, ki ne

⁶² Odl US: U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007, Uradni list RS, št. 101/2007.

⁶³ Odl US: U-I-24/07-66.

sme z zakoni posegati v zadeve, ki jih občina, kot temeljna samoupravna lokalna skupnost ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine⁶⁴.

Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave je v zagotavljanju zadostnih dohodkov za financiranje izvirnih pristojnosti občin, t.j. tistih, ki jih občina določi s svojimi akti neposredno na podlagi svojega ustavnega položaja, in tistih, ki jih kot pristojnost⁶⁵ občine določajo zakoni⁶⁶. Treba je opozoriti tudi na t.i. načelo sorazmernosti, ki je določeno z drugim odstavkom 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, ki določa, da morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Navedeno načelo pa mora Republika Slovenija, kot država pogodbenica, spoštovati pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje samoupravnih lokalnih skupnosti (1. člen MELLs). Kot je navedlo Ustavno sodišče v že navedeni odločbi U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007 ustavni položaj omogoča lokalni samoupravi avtonomnost oziroma neodvisnost tudi v razmerju do države. Konkretni položaj in okviri avtonomije lokalne samouprave so opredeljeni z zakoni. V okviru svoje zakonodajne funkcije zakonodajalec sprejema predpise, ki urejajo področje lokalne samouprave, in v tem okviru predpise, ki urejajo lokalne skupnosti. Ustava v drugem odstavku 147. člena določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. Lokalne skupnosti so torej pri predpisovanju davkov vedno omejene z zakonskimi okviri, ki jih določi država. Pravice lokalnih skupnosti, ki se nanašajo na njihovo materialno podlago za uresničevanje lokalne samouprave, so vedno izvedene iz sprejetih zakonov oziroma neposredno iz Ustave. Vendar je zakonodajalčeva dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo (138. člen Ustave). Pri določanju materialne podlage pa mora zakonodajalec izhajati iz določbe 142. člena Ustave, ki v prvem odstavku določa, da se občina financira iz lastnih virov; obseg materialne podlage pa mora ustrezati ustavnim in zakonskim nalogam, ki naj bi jih izvajala občina (9. člen MELLs)⁶⁷.

Navedena določba prvega odstavka 142. člena Ustave, s katerim je določeno, da se občine financirajo iz lastnih virov, je vsebinsko enako določbi prvega odstavka 9. člena ratificirane MELLs, ki določa, da so lokalne oblasti v okviru nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Ob navedenem moramo opomniti še na določbo tretjega odstavka 9. člena MELLs, ki določa, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določijo same. Zakonodajalec je na navedeni pravni podlagi z Zakonom o financiranju občin⁶⁸, kot sistemskim predpisom, v 6. členu (lastni davčni viri) določil, da so viri financiranja občine tudi prihodki občinskega proračuna od davka na nepremičnine. Do uvedbe slednjega, z ZDavNepr, pa so se kot davčni vir financiranja občine po prvi alineji 6. člena ZFO-1 šteli prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in od davkov od nepremičnega premoženja po zakonu, ki ureja davke občanov (36. člen ZFO-1). Prihodki slednjih pa so bili do uveljavitve ZDavNepr lastni (davčni) viri občine.

Z določbo 2. člena ZDavNepr je zakonodajalec za davek na nepremičnine, v nasprotju z določbo prvega odstavka 142. člena Ustave, določil, da prihodki od davka na nepremičnine pripadajo proračunom občin in proračunu Republike Slovenije (9. člen ZDavNepr določa podrobno delitev davka), s tem pa je nedopustno posegel v finančno avtonomijo občin in ogrozil pravice občin do samostojnega urejanja zadev, ki zadevajo prebivalce posamezne občine. Kot je Ustavno sodišče že navedlo v svoji odločbi U-I-24/07-66, je eden od temeljnih

⁶⁴ Jerovšek, T. (1994) Razmerje med državo in samoupravo, *Javna uprava*, 30(1), str. 45-53.

⁶⁵ Pregled pristojnosti slovenskih občin je podan v katalogu 'Pristojnosti slovenskih občin' dostopen na www.lex-localis.info.

⁶⁶ Odl US: U-I-24/07-66.

⁶⁷ Odl. US: U-I-82/96 z dne 17.4.1997, Uradni list RS, št. 35/1997; Odl. US: U-I-43/99 z dne 10. 6. 1999, Uradni list RS, št. 59/99.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 123/2006, 57/2008, 94/2010-ZIU, 36/2011, 40/2012-ZUJF, v nadaljevanju: ZFO-1.

pogojev za uresničevanje lokalne samouprave v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občin. Optimalen model financiranja lokalnih skupnosti teži k zagotavljanju takšne vertikalne davčne strukture, ki bi občinam brez premeščanja sredstev iz državnega proračuna (po drugem odstavku 142. člena Ustave) omogočal v celoti pokrivati svoje potrebe. Uvedba davka na nepremičnine ima za občine negativne finančne posledice, saj bodo iz naslova tega »deljenega« davčnega vira v prihodnjih letih prejele manj prihodkov, kot so jih prejele od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in od davkov od nepremičnega premoženja po zakonu, ki ureja davke občanov ter pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, torej lastnih davčnih virov, ki so bili nadomeščeni z davkom na nepremičnine. Občine so imele v letu 2012 iz navedenih virov prihodke v višini 192.053.512 evrov, od tega: od davka od premoženja 4.626.655 evrov, od pristojbin za vzdrževanje občinskih cest 1.972.188 in od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (z upoštevanimi zamudnimi obrestmi) 185.454.669 evrov⁶⁹. Slednje pomeni, da bi morale slovenske občine iz naslova davka na nepremičnine v prihodnjih letih, ob nespremenjenem obsegu pristojnosti, pridobiti vsaj tolikšen delež dohodkov. Na tem mestu je treba opomniti, da je Vlada kot predlagateljica ZDavNepr v obrazložitvi k Predlogu ZDavNepr⁷⁰, zapisala, da analize podatkov kažejo, da bo po pretoku prehodnega obdobja, torej v letu 2017, ob nespremenjenih izhodiščih in ob upoštevanju zakonsko določenih davčnih stopenj za davek, ki pripada občinam in državnemu proračunu, imelo manj prihodka 60 občin. Ob upoštevanju možnosti za povečanje davčnih stopenj, bi si te občine lahko zagotovile vsaj enak obseg prihodkov kot so ga imele pred uvedbo davka na nepremičnine. Izhajajoč iz navedenega je zakonodajalec 60 občin ter s tem njihove občane in občanke postavil v neenak položaj ter s tem kršil ustavno načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), ki temelji na distributivni pravičnosti.

Načelo enakosti zahteva dvoje: prvič, da se pravni predpisi, v danem primeru ZDavNepr uporabljajo enako za vse subjekte (občine in njihove občane ter občanke), in drugič, da so klasifikacije, ki jih določa ZDavNepr, pravične. Kar pa niso, saj je zakonodajalec z ZDavNepr uzakonil določbe navedenega 2. in 9. člena, na podlagi katerih bo 60 slovenskih občin iz naslova davka na nepremičnine po letu 2017 prejelo manj prihodkov in jih je s tem postavil v neenak položaj nasproti ostalim 152 slovenskim občinam, saj bodo morale lokalne oblasti prvih, da bi dosegle enak obseg prihodkov, povečati zakonsko določene davčne stopnje in s tem dodatno obremeniti svoje občane in občanke. Če pa predlogu Vlade o povečanju davčnih stopenj (ki predstavlja grob poseg v avtonomijo lokalnih skupnosti) lokalne oblasti ne bodo sledile, bo to zanje pomenilo manj prihodkov iz naslova davka na nepremičnine in s tem posledično manj sredstev za zagotavljanje z zakoni določenih pristojnosti in nalog, ki pa so za vse slovenske občine enake⁷¹ in s katerimi se občankam in občanom slovenskih občin zagotavljajo storitve in dobrine, ki so predmet temeljnih človekovih pravic.

Ob navedenem je zakonodajalec v 25. členu ZDavNepr (delitev prihodka od davka v letu 2014) določil, da prihodek od davka v letu 2014 pripada proračunu Republike Slovenije. Občinam se za leto 2014 odstopi del prihodka od davka na način, da se vsaki posamezni občini zagotovi znesek, enak znesku, ki so ga občine odmerile za nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč v letu 2012, zmanjšan za znesek prihodka občine v letu 2012 iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest. V 26. členu (delitev prihodka od davka v letih 2015 in 2016) pa je določeno, da prihodek od davka v letih 2015 in 2016 pripada proračunu Republike Slovenije, razen v delu davka iz naslova povišanja davčnih stopenj v skladu z drugim odstavkom 24. člena zakona, ki pripada občinam. Občinam se za leti 2015 in 2016 odstopi del prihodka od davka, ki pripada državi, na način, da se vsaki posamezni občini zagotovi znesek, enak znesku, ki so ga občine odmerile za nadomestilo za uporabo stavbnih

⁶⁹ Vir: Predlog ZDavNepr - nujni postopek EVA: 2013-1611-0071, št. 00712-48/2013/22, datum: 17.10.2013.

⁷⁰ pod točko 3. Ocena finančnih posledic predloga zakona na državni proračun in druga javna finančna sredstva na strani 11

⁷¹ Vir: katalog 'Pristojnosti slovenskih občin' dostopen na <http://www.lex-localis.info>.

zemljišč v letu 2012, zmanjšanjem za znesek prihodka občine v letu 2012 iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest.

Navedene določbe 25. in 26. člena ZDavNepr so v vsebinskem neskladju z določbo prvega odstavka 142. člena Ustave, ki določa, da se občina financira iz lastnih virov. Z določbo navedenega tretjega odstavka 25. člena in tretjega odstavka 26. člena ZDavNepr je zakonodajalec namreč določil pripadnost prihodkov iz naslova davka na nepremičnine državi, ki pa ob določenih pogojih odstopi del prihodkov vsaki posamezni občini. Z navedenim je zakonodajalec za davek na nepremičnine za leta 2014, 2015 in 2016 določil, da je odstopljeni davčni vir. Kot je zapisalo Ustavno sodišče v svoji odločbi št. U-I-24/07-66 mora zakonodajalec glede na ustavno ureditev financiranja občin občinam najprej neposredno in primarno zagotoviti dovolj obsežne lastne vire za pridobivanje sredstev za financiranje svojih nalog. Lastni viri naj bi bili z občino v neposrednem razmerju. Zakon bi moral torej določiti občino kot upravičenko neposredno na posameznem viru npr. davku, četudi bi ga, tehnično gledano, pobirala država. Odstopljeni vir (kot izhaja iz določb tretjega odstavka 25. in tretjega odstavka 26. člena ZDavNepr), ki ga polnijo prerazporejena sredstva državnega proračuna, ne vsebuje neposrednih upravičenj občine do virov sredstev. Zato tak odstopljeni vir povzroča odvisnost občine od države, kar ni v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave, ter z zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave.

L. Neskladnost določb četrtega odstavka 4. člena in 8. člena Zakona o davku na nepremičnine z določbami 2., 14. in 140. člena Ustave.

Zakonodajalec je v prvem odstavku 4. člena ZDavNepr določil, da je davčni zavezanec ali davčna zavezanka fizična ali pravna oseba, ki je na dan 1. januarja leta, za katero se odmerja davek, evidentirana v registru nepremičnin kot lastnik nepremičnine. Nadalje je v četrtem odstavku 4. člena določeno, da je ne glede na prvi odstavek za nepremičnino v lasti Republike Slovenije ali občine, ki ji je v registru nepremičnin določen upravljavec, davčni zavezanec upravljavec nepremičnine, ki je na dan 1. januarja leta, za katero se odmerja davek, evidentiran v registru nepremičnin.

V zvezi z navedenim moramo opozoriti na določbo tretjega odstavka 9. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSL)⁷², ki določa, da so upravljavci stvarnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti uprava samoupravne lokalne skupnosti in osebe javnega prava, ki jih za upravljavce določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti, s svojim aktom. V skladu z določbo devete točke 3. člena ZSPDSL so osebe javnega prava država, samoupravne lokalne skupnosti, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javna agencija, javni sklad in javno podjetje. Izhajajoč iz navedenega, so upravljavci premoženja samoupravne lokalne skupnosti izvajalci občinskih gospodarskih javnih služb (režijski obrat, ustanovljen v okviru občinske uprave, javni gospodarski zavod, javno podjetje), izvajalci občinskih negospodarskih javnih služb (javni zavodi) in izvajalci upravnih nalog (občinske uprave) ter izvajalci t.i. pospeševalne funkcije v občinah (javni skladi). Navedene osebe javnega prava izvajajo upravne, pospeševalne, gospodarske in negospodarske dejavnosti, s katerimi se občanom in občanom zagotavljajo dobrine in storitve, ki so predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Cilj opravljanja navedenih dejavnosti pa ni v pridobivanju dobička. Pridobitni namen je npr. pri opravljanju negospodarskih dejavnosti lokalnih javnih služb (dejavnost vzgoje in izobraževanja, kulture, športa, zdravstva, otroškega varstva itn.) podrejen zadovoljevanju javnih potreb. Negospodarska narava dejavnosti pa je praktično odraz načela socialne države, saj tako država kot samoupravne lokalne skupnosti z izvajanjem negospodarskih dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo posamezniku dobrine in

⁷² Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13-ZDU-1G, v nadaljevanju: ZSPDSL.

storitve, ki mu omogočajo uživanje njegovih človekovih pravic in svoboščin izvajajo svojo socialno funkcijo. Cilj izvajanja navedenih dejavnosti ni zgolj v zadovoljevanju javnih potreb, temveč predvsem v zagotavljanju dejanske enakosti, saj mora država in ob tem tudi vsaka samoupravna lokalna skupnost za vsakogar ustvariti pogoje za nemoteno uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so z ustavo zagotovljene vsakomur, ne glede na njegove osebne okoliščine (narodnost, raso, spol, jezik itn.) in še posebej ne glede na njegovo gmotno stanje. Slednje torej pomeni, da mora biti vsakomur omogočen dostop do dobrin in storitev, ki so predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne glede na njegov finančni položaj in njegovo zmožnost plačevanja navedenih dobrin in storitev⁷³.

Izhajajoč iz navedenega in ob upoštevanju dejstva, da je zakonodajalec z določbo četrtega odstavka 4. člena ZDavNepr za zavezance za plačilo davka na nepremičnine določil tudi upravljavce premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti, je s tem postavil občane in občanke slovenskih občin, ki bodo določale različne davčne stopnje za obdavčitev nepremičnega premoženja v lasti občin, v neenak položaj, saj se bodo v tem primeru cene storitve in dobrine, ki so predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin in jih občine zagotavljajo po izvajalcih gospodarskih in negospodarskih javnih služb oziroma izvajalcih upravnih in pospeševalnih dejavnosti, dodatno, v primerjavi z dosedanjo obdavčitvijo, prekomerno obremenile z davkom na nepremičnine. Slednje pa je v vsebinskem neskladju z določbo 2. člena Ustave, ki določa, da je Slovenija socialna država, in načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Izhajajoč iz navedenega bi moral zakonodajalec pri davčnih obremenitvah občinskega premoženja, ki se namenja za zagotavljanje javnih dobrin in storitev, spoštovati zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave, in katere sestavni del je tudi izvrševanje socialne funkcije občine (2. člen Ustave).

Zakonodajalec bi moral dopustiti možnost, da lahko občina samostojno določa davčne oprostitve (8. člen ZDavNepr) za premoženje v njeni lasti. Brez te možnosti ne more občina prilagajati svojega delovanja specifičnim lokalnim razmeram, privabiti na svoje območje uspešne gospodarske subjekte, niti upoštevati socialnih potreb prebivalcev na njenem območju.

M. Neskladnost določb prvega, drugega in petega odstavka 6. člena Zakona o davku na nepremičnine z določbami 67., 138., 142. člena Ustave in 9. člena MELLs.

Zakonodajalec je z določbo prvega odstavka 6. člena ZDavNepr določil, da so davčne stopnje določene po skupinah nepremičnin, in sicer za stavbe in dele stavb skupaj z zemljišči, na katerih stojijo, glede na model vrednotenja in šifro dejanske rabe, za zemljišča pa glede na model vrednotenja, kot je nepremičnini pripisan v registru nepremičnin na dan 1. januarja leta, za katero se davek odmerja, v skladu s Seznamom skupin nepremičnin ali delov nepremičnin, ki je Priloga I zakona in njegov sestavni del. V drugem odstavku navedenega 6. člena je zakonodajalec določil davčne stopnje, v petem odstavku pa pristojnost občine, da lahko v skladu z merili svoje prostorske in ekonomske politike davčne stopnje, določene v drugem in četrtem odstavku 6. člena, v delu, ki pripada občini, poveča ali zmanjša za največ 50 odstotkov.

Kot smo že navedli, je zakonodajalčeva dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo (138. člen Ustave). Pri določanju materialne podlage pa mora zakonodajalec izhajati iz določb 142. člena Ustave, ki v prvem odstavku določa, da se občina financira iz lastnih virov; obseg materialne podlage pa mora ustrezati ustavnim in zakonskim nalogam, ki naj bi jih izvajala občina. Slednje pa pomeni, da

⁷³ Brezovnik, B., Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, 2008: 91-92.

mora biti občina pri določanju materialne podlage, v danem primeru davčnih stopenj davka na nepremičnine, samostojna. Slednje terja tudi določba četrtega odstavka 9. člena MELLŠ, ki določa, da naj bodo finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. S pravno ureditvijo prvega, drugega in petega odstavka 6. člena ZDavNepr je zakonodajalec nedopustno posegel v finančno avtonomijo občin, saj jim ne dopušča zadostne samostojnosti pri določanju davčnih stopenj ob upoštevanju gospodarske in socialne funkcije lastnine (67. člen Ustave). Ustava v 33. členu zagotavlja pravico do zasebne lastnine, vsebino lastnine pa opredeljuje prvi odstavek 67. člena Ustave. Ta ustavna določba izhaja iz spoznanja, da mora imeti lastnina poleg individualistične funkcije (uresničevanje človekove svobode na premoženjskem področju) tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost⁷⁴. Seveda pa je pri tem nujno, da zakonodajalec uravnoteži individualistično funkcijo lastnine (uresničevanje premoženjske svobode posameznika) in javne interese (v danem primeru obdavčitev nepremičnin), ki pa so od občine do občine različni. Zato bi zakonodajalec moral, ob spoštovanju finančne avtonomije občin (142. člen Ustave) in zahteve po funkcionalni samostojnosti občin (140. člen Ustave), občinam dopustiti, da samostojno oblikujejo (lokalni) javni interes z regulacijo davčnih stopenj davka na nepremičnine.

III. PREDLOG ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Ustavnemu sodišču se predlaga, da zadevo obravnava absolutno prednostno ter da se o navedenih neskladjih z Ustavo odloči v najkrajšem možnem času, saj bo izpodbijana zakonska ureditev Zakona o davku na nepremičnine prizadela izjemno veliko število oseb, odprava posledic ugotovljenih kršitev pa bo pomenila veliko obremenitev tako za davčne zavezanke kot tudi za državne organe in sodišča, ki bodo morala razsoditi v sporih, povezanih z uporabo tega zakona. Glede na to, da bo tudi razveljavitev tistih določb, glede katerih bo Ustavno sodišče presodilo, da so v neskladju z Ustavo, učinkovala le na nepravnomočno rešena razmerja⁷⁵, bodo morali posamezniki in pravne osebe za varstvo svojega pravnega položaja zoper izdane odmerne odločbe, s katerimi jim bo naloženo plačilo tega davka, vlagati pritožbe in druga pravna sredstva. Zato je mogoče pričakovati, da bo v primeru daljšega časa odločanja o zadevi prišlo do izjemno velikega števila sporov in s tem velikih težav pri razreševanju posledic, ki bodo s tem povzročene. Poleg tega pa je v danem primeru v zvezi s skladnostjo navedene zakonske ureditve z Ustavo odprtih mnogo pomembnih ustavnopravnih vprašanj, glede katerih bi bilo pomembno čim prej pridobiti stališča Ustavnega sodišča.

IV. PREDLOG ZA ZAČASNO ZADRŽANJE ZAKON O DAVKU NA NEPREMIČNINE OZIROMA POSAMEZNIH DOLOČB ZAKONA

Ustavno sodišče lahko v skladu s 1. odstavkom 39. člena Zakona o ustavnem sodišču do končne odločitve zadrži izvrševanje zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Zakon kot pogoj izrecno postavlja samo posledice, ki grozijo zaradi nadaljnega izvrševanja ustavno spornega predpisa. V skladu z ustavnopravno teorijo zadostuje, da je možnost uspeha z zahtevo »več kot nič«, vendar pa je že tudi iz hitrega pregleda zatrjevanih neustavnosti jasno, da gre za zelo verjetna neskladja z Ustavo posameznih, a bistvenih členov za izvajanje celotnega zakona v skladu z namenom.

Pri tem mora Ustavno sodišče tehtati škodljive posledice, ki bi z zadržanjem zakona nastale

⁷⁴ Šturm, L. et al. (2002) Komentar Ustave Republike Slovenije (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002: 637-638.

⁷⁵ 44. člen Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12, ZUstS.

v primerjavi s škodljivimi posledicami, ki nastanejo z izvajanjem zakona. Po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča je potrebno upoštevati razmerje med škodljivo posledico zadržanjem zakona in nezadržanjem zakona, ter stopnjo nepopravljivosti škodljivih posledic na eni in na drugi strani. Za izdajo začasne odredbe mora biti izkazano, da so posledice zaradi izvrševanja predpisa težje in bolj nepopravljive kot posledice zaradi njegovega zadržanja oziroma neizvrševanja.

Začasno zadržanje lahko Ustavno sodišče med postopkom tudi kadarkoli razveljavi, če oceni, da zaradi spremenjenih razmer ne obstajajo več razlogi, ki so narekovali začasno zadržanje.

V predmetni odločitvi so na eni strani davčni zavezanci, ki iz svojega premoženja plačujejo davek, na drugi strani pa država, ki potrebuje nepremičninski davek samo za povečanje proračunskih prihodkov. Velikost oziroma teža škodljivih posledic (zmanjšanje premoženja zavezancev kot posledica oziroma na drugi strani izpad sredstev iz proračuna) je višina davka, merljiva na letni ravni. Iz ocene finančnih posledic, ki jih je pripravila Vlada, izhaja, da bo imela uvedba davka za posledico povečanje prihodkov državnega proračuna v letu 2014 v skupnem znesku okoli 183 milijonov EUR, v letu 2015 v skupnem znesku 202 milijonov EUR, v letu 2017 pa okoli 197 milijonov EUR.

Pri presoji utemeljenosti začasnega zadrževanja zakona se presoja dvoje: nepopravljivost in težo škodljivih posledic na eni in na drugi strani.

V primeru, da bo Ustavno sodišče ZDavNepr razveljavilo v kateremkoli od navedenih členov, bodo posledice tega davka za davčne zavezance v celoti nepopravljive, saj razveljavitev zakona ne more veljati za nazaj. V vmesnem času bo torej davčna obveznost ostala in bo morala biti poplačana. Za davčne zavezance (kot upravičence do ustavnih pravic) je torej škodljivost posledic povsem nepopravljiva.

Nepopravljivost posledic se še toliko bolj kaže na razlogih in primerih, ki so navedeni pod točko II. H zahteve za ustavno presojo. Zaradi sistemskih rešitev, na podlagi katerih temelji določitev davčne osnove (posplošene vrednosti nepremičnin), je nemogoče zagotoviti pravično oziroma enakopravno (pa čeprav v skladu s podzakonskimi predpisi vrednotenja) obravnavo vseh zavezancev pri odmeri davčne osnove. Takšen sistem vrednotenja (ne samo, da je neustaven, ker ni določno opredeljen na ravni zakona ali ker zoper določitev vrednosti nepremičnine (ali odmere davčne obveznosti) ne obstaja učinkovito pravno sredstvo) predstavlja takšno pomanjkljivost, zaradi katere se zakon ne sme sploh začeti izvajati. Glede na to, da so nepremičnine enake tržne vrednosti in s praktično enakimi parametri, v istem področju, ocenjene bistveno drugače, takšen sistem vrednotenja predstavlja neenako obravnavo davčnih zavezancev. Gre za jasno nepopravljive škodljive posledice za zavezance, ki imajo istovrstne nepremičnine ocenjene višje kot kdo drug od zavezancev.

Ob kasnejši odločitvi Ustavnega sodišča o neustavnosti posameznih ključnih členov zakona bi nastal problem z izvrševanjem proračuna oziroma izpadom prihodka iz načrtovanega davka. Zato je tudi z vidika državnega proračuna bolj smiselno, da se pred začetkom uveljavitve zakona zadrži njegovo izvrševanje, da se državi in občinam omogoči prilagoditev proračunov z rebalansi že na začetku proračunskega leta oziroma čim prej in s tem prepreči nepopravljive oziroma nepričakovane posledice za proračunske porabnike. Prav tako bodo, v primeru nezadržanja izvajanja zakona, v gospodarstvu nastajale nepopravljive posledice, saj se bo večja davčna obremenitev že na srednji rok prenesla na potrošnika, kar bo dvignilo cene dobrinam in storitvam ter posledično tudi inflacijo. V primeru razveljavitve ZDavNepr pa ni mogoče pričakovati, da bodo vsi gospodarski subjekti znižali cene zaradi prenehanja obveznosti plačila nepremičninskega davka. Prav tako je dano dejstvo, da vsaka davčna

obremenitev pomeni, da tista podjetja (ali kmetje), ki že opravljajo svojo dejavnost na robu vzdržne davčne obremenitve, prenehajo delovati ali prenehajo delovati z dobičkom.

Na strani države nepopravljivih posledic praktično ni. Davek na nepremičnine je eden v vrsti davkov s katerimi država uravnava prihodkovno stran proračuna. Celotni proračun za leto 2014 znaša okoli 8.500 milijonov evrov. Znesek, ki v proračun letno prispeva davek na nepremičnine je torej manjši del proračuna, tudi bistveno manjši del v primerjavi z zneskom, za katerega se vsako leto izvede rebalans proračuna zaradi neravnovesji, ki jih ni mogoče predvideti. Gre za okoli 2% proračunskih prihodkov na strani države. Država lahko prilagodi svojo porabo z rebalansom, ne da bi to ogrozilo delovanje države ali imelo posledice na socialne ali druge pravice državljanov. To je tudi razvidno iz proračunov iz preteklih let in njihovih realizacij, saj so bili prihodki proračunov (rebalansov in realizacij) v letih 2010, 2011, 2012 manjši od prihodkov predvidenih v proračunu za leti 2014 in 2015, kar pomeni, da država dokazano lahko nemoteno deluje tudi ob izpadu prihodkov iz naslova davka na nepremičnine (cca. 2% planiranih prihodkov). Na strani Vlade in zakonodajne veje oblasti je, kako bodo sredstva prerazporejena.

Na strani občin pa bo prihodek glede na navedbe predlagatelja zakona okvirno enak nadomestilu za stavbna zemljišča, ki ga bi v primeru zadržanja zakona občine še naprej pobirale. Zato za občine zadržanje izvrševanja zakona ne predstavlja nikakršnih škodljivih posledic.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državnega svetnika Alojza Kovšco.

Predlog zahteve skupaj s sprejetima amandmajema je bila sprejeta (38 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 34 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

4. točka dnevnega reda:

- Predlog zakona o enotni ceni knjige (ZECK) - druga obravnava, EPA 1587-VI

Predlog zakona je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora dne 14. 11. 2013 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Poročilo Odbora Državnega zbora za kulturo z Dopolnjenim predlogom zakona so prejeli po elektronski pošti 20.1.2014. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 20.1.2014.

Stališče Interesne skupine negospodarskih dejavnosti k Dopolnjenemu predlogu zakona o enotni ceni knjige (ZECK) so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Stališče Interesne skupine delodajalcev z amandmajem k Dopolnjenemu predlogu zakona o enotni ceni knjige (ZECK) so državne svetnice in svetniki prejeli na klop. Vložen amandma je interesna skupina na sami seji umaknila.

Predstavnik Ministrstva za kulturo, dr. Gašper Troha, generalni direktor Direktorata za ustvarjalnost, je predstavil predlog zakona.

Poročevalec Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport je pojasnil stališče komisije.

V razpravi je sodelovala mag. Marija Lah.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji, 22. 1. 2014, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013) sprejel naslednje

M N E N J E

k Dopolnjenemu predlogu zakona o enotni ceni knjige (ZECK) – druga obravnava

Državni svet **podpira** dopolnjen predlog zakona.

Predlog zakona sledi načelom zaščite slovenske knjige kot javne dobrine posebnega kulturnega pomena za razvoj slovenskega jezika in celoviti razvoj slovenske družbe, njeni enakopravni in najširši možni dostopnosti za vse končne kupce in bralce ter zagotavlja enake možnosti za nakup knjige po enotni ceni na celotnem območju Republike Slovenije za najmanj šest mesecev in sorazmernost interesov vseh deležnikov v knjižni verigi od avtorjev oziroma založnikov do kupcev oziroma bralcev. Razlog za predlog zakona je predvsem ranljivost slovenskega knjižnega trga, saj se obseg prodaje in zato tudi naklada vztrajno znižujeta, s tem pa se posledično slabšajo možnosti za dvig bralne kulture tako glede na število prebranih knjig kot glede kakovosti prebranega. Na primerljiv način je vrsto evropskih držav zakonsko uredilo omenjeno področje z načrtovanjem cenovne politike za nacionalno knjižno produkcijo. Glede na izkušnje tovrstni administrativni pristop knjigo zavaruje pred pretirano komercializacijo in hkrati omogoča bolj usklajeno in optimizirano delovanje verige knjižne produkcije. Predlog zakona hkrati uvaja evidentiranje začetka prodaje knjig, analizo učinkov zakona in predstavlja temelj za oblikovanje učinkovitejših razvojnih politik na tem področju, za kar bo skrbela Javna agencija za knjigo, ter založnike spodbuja k oblikovanju portala knjige na trgu.

* * *

Državni svet podpira prizadevanja za bolj načrtovan pristop k zagotavljanju razvoja slovenske knjige in spodbujanju slovenskih avtorjev in s tem promocijo slovenske besede, kulture in ohranjanje slovenske identitete. Hkrati pomeni to tudi bolj nadzorovan pristop k preglednosti slovenskega knjižnega trga. Državni svet izpostavlja posebnost strokovne in znanstvene literature, ki je prisotna le na zelo ozkem in specifičnem trgu, večinoma znotraj visokošolskih izobraževalnih in znanstvenih institucij, ki pa jih predlog zakona posebej ne omenja.

* * *

Državni svet ugotavlja, da je Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport predlog zakona obravnavala na 12. seji, 8. 1. 2014, in Odboru Državnega zbora za kulturo predlagala, da sprejme njen predlog za spremembo besedila predloga zakona.

Državni svet ugotavlja, da je Odbor Državnega zbora za kulturo na 7. seji, 14. 1. 2014, sprejel Dopolnjen predlog zakona o enotni ceni knjige, ki pa ne vključuje predloga Komisije Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport.

Državni svet zato predlaga Državnemu zboru, da v nadaljevanju zakonodajnega postopka sprejme naslednjo spremembo:

K 5. členu:

Četrti odstavek 5. člena Dopolnjenega predloga zakona o enotni ceni knjige se spremeni tako, da se glasi:

"(4) Enotna cena knjige, ki jo določi založnik, velja za vse končne kupce pod enakimi pogoji in istočasno na celotnem ozemlju Republike Slovenije za obdobje najmanj dvanajstih (12) mesecev od dneva začetka prodaje."

Obrazložitev:

Državni svet razume, da je šestmesečno obdobje enotne in nespremenjene cene knjige za celotno slovensko ozemlje kompromis med javnim interesom in interesom konkurenčnega oziroma svobodnega trga, vendar meni, da je šest mesecev prekratko obdobje, da bi zakon lahko imel pozitivne učinke za deležnike, ki sodelujejo v knjižni verigi, obenem pa bi se veljalo pri določitvi obdobja enotne cene knjige primerjalno zgledovati po drugih evropskih državah z uspešno tradicijo, kot je to npr. v Nemčiji z 18 meseci, Franciji z 9 meseci in na Nizozemskem z 12 meseci, na Poljskem pa je v pripravi zakon tudi z 18 meseci.

Predlog mnenja je bil sprejet (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 25 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

5. točka dnevnega reda:

- **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-E) – skrajšani postopek, EPA 1676-VI**

Predlog zakona je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora dne 24. 12. 2013 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 20.1.2014. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 20.1.2014.

Minister za kmetijstvo in okolje, mag. Dejan Židan je predstavil predlog zakona.

Poročevalec Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Mirko Kozelj je pojasnil stališče komisije.

V razpravi so sodelovali Milan Lukić, Drago Ščernjavič, dr. Javit Golob.

Na dileme iz razprave je odgovoril mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje.

Državni svetnik Alojz Kovšca je obrazložil svoj glas.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji, 22. 1. 2014, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-E) - skrajšani postopek

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Predlog sprememb zakona je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) napovedala že ob obravnavi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-D). Ob obravnavi omenjene novele je Državni svet predlagal nekaj konkretnih sprememb, ki pa v okviru takratnega zakonodajnega predloga niso bile upoštevane, zato je Komisija Državnega sveta za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano junija 2013 razpravljala o pobudi za vložitev veta na omenjeno spremembo zakona. Minister za kmetijstvo in okolje je v okviru razprave o pobudi za veto zagotovil, da bo ministrstvo predloge Državnega sveta upoštevalo ob naslednji noveli zakona, ki bo vložena v štirih mesecih. Tokratna novela povzema predloge Državnega sveta glede prevoznice, poleg tega pa vsebuje tudi nekatere dodatne nujne spremembe, za katere se je v vmesnem času ugotovilo, da so potrebne.

Državni svet je v okviru obravnave prejšnjega Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-D) predlagal, naj se v primerih, ko je potrebna prevoznica, uzakoni spremembo, ki bo omogočala, da se prevoznice ne potrebuje, v kolikor gre za prevoz gozdnih lesnih sortimentov za lastno rabo in enkratni prevoz ne presega 10m^3 . Predlagatelj je s tokratno novelo takratni pobudi Državnega sveta sledil in v obravnavani noveli predlagal rešitev, da prevoznice ni treba v primeru, ko gre za enkratni prevoz gozdnih lesnih sortimentov iz lastnih gozdov za lastne potrebe in enkratni prevoz ne presega 6m^3 . Toliko se namreč lahko pelje na traktorski prikolici, namen zakonodajalca pa je, da se iz ureditve izvzame običajne lastnike in ne tistih, ki imajo profesionalno mehanizacijo in se z gozdarstvom tudi profesionalno ukvarjajo. Ker pa je vseeno treba zagotoviti dokazljivost zakonitosti tako posekanega lesa, se ta dokazuje z dovoljenjem Zavoda za gozdove Slovenije (v nadaljevanju: ZGS) za posek dreves (v nadaljevanju: odločba o sečnji), ki jo mora imeti lastnik pri prevozu pri sebi ali v vozilu v izvorniku, prav tako pa mora ta posek vpisati v evidenčni list, ki ga morajo voditi lastniki gozdov.

Člani Državnega sveta rešitev podpirajo, vendar menijo, da se s tem še vedno ne rešuje problem odvečne birokracije. Lastnik gozda mora ob prevozu še vedno imeti pri sebi odločbo o sečnji, če pa mu prevoz opravi sosed, mora vseeno pridobiti prevoznico. Novela zakona namreč ne omogoča medsosedske pomoči, temveč prevoz brez prevoznice omogoča le v primeru, ko prevoz opravlja razširjen krog družinskih članov. Pri lastnikih majhnih gozdov prevoze večinoma opravljajo sosedje, saj lastniki nimajo niti traktorske mehanizacije. Člani Državnega sveta so poudarili, da razumejo, da ni dobro imeti preveč izjem, če želiš biti učinkovit, a vseeno predlagatelja pozivajo, naj v nadaljevanju postopka razmisli o tej možnosti.

Državni svet tudi opozarja, da če lastnik kmetijskega zemljišča na njem poseka drevo ali kak drug gozdni lesni sortiment, odločbe o sečnji ne more dobiti, saj se slednja izdaja le za drevesa v gozdu, bo pa pri prevozu kljub temu moral imeti pri sebi prevoznico, čeprav ne bo prevažal več kot 6m^3 , kar spet povečuje birokracijo in stroške. Prav tako novela zakona črta določbo o tem, da prevoznice ni treba za prevoz vej in vrhač ter gozdnega sortimenta premera do deset centimetrov, česar Državni svet ne podpira.

O prevoznicah je bila pred vložitvijo novele opravljena široka razprava, saj so že znani prvi odzivi na njeno uporabo v praksi. Odzivi so večinoma pozitivni, predvsem zaradi občutka, da je zaradi prevoznic več reda. Predlagatelj je poskušal v novelo zakona v čim večji meri uvrstiti tudi pripombe vseh deležnikov. Eden izmed očitkov sistemu prevoznic je bil, da trenutni sistem prevoznic, ki so stiskane na ZGS in priložene odločbi o sečnji, ni dovolj varen,

saj jih je možno kopirati. Prav tako je ZGS sporočil, da tiskanje prevoznic, njihovo prilaganje odločbam o sečnji ter pošiljanje po pošti predstavlja zelo velike stroške, zato so se na ministrstvu odločili za spremembo. Prevoznice bodo po novem sistemu v obliki predtiskanih obrazcev oziroma predtiskanih blokov, ki se jih bo lahko kupilo na ZGS oziroma pri revirnem gozdarju, ZGS pa bo vodil evidenco o tem, kdo je kupil obrazce z določeno kodo. Državni svet se z rešitvijo strinja, saj se taki bloki uporabljajo tudi na drugih področjih, postavlja pa se mu vprašanje o obstojnosti takega papirja; prevoznica se prenaša po verigi lastnikov, tovrstni papir pa ni trpežen. Enako vprašanje glede obstojnosti papirja se postavlja ob obvezni prisotnosti odločbe o sečnji v primeru, ko prevoznice ni treba. Državni svet je tudi zanimalo, ali ne bi bilo mogoče urediti sistema na način, da bi se ob pregledu lahko le povedalo številko odločbe in bi po tej številki inšpektor lahko preveril, ali je bila sečnja dovoljena ali ne.

V času veljavnosti prevoznice se je ugotovilo, da je večina lesa prodanega na kamionski cesti, zato se tudi v tem segmentu predlaga sprememba ureditve. Sedanja ureditev določa, da je prevoznica potrebna samo za prvo prodajo in je strošek vedno bremenil le lastnika. Po novem pa bo za prevoznico moral poskrbeti »pošiljatelj«, kar pomeni, da je to v primeru prodaje in nakupa na kamionski cesti tisti, ki les kupi na kamionski cesti, in ne lastnik gozda; prevoznica namreč ni več vezana na odločbo o sečnji. Ostane pa prevoznica dodaten strošek lastnika, če bo sam prevažal les, ki ne bo za lastne potrebe, ali pa bo presegal količino 6m³ v enem prevozu oziroma kadar bo količino do 6m³ zanj prevažala oseba, ki ni družinski član, kot je določeno v tretjem odstavku novega 17.b člena.

Predlog zakona ureja dokument tako, da bo prevoznica sestavljena v treh izvodih, od katerih vse tri izvode podpišejo in po en izvod hranijo pošiljatelj, prevoznik in prejemnik.

Glede podpisa prevoznice s strani vseh treh subjektov ima Državni svet pomisleke z logističnega vidika, saj predvideva, da bodo težave nastale predvsem pri večjih lastnikih, ki prodajajo večje količine lesa, takrat, ko lastnik gozda živi drugje kot je gozd, v primerih starejših lastnikov ali lastnikov, ki so v službah, saj bo težje zagotavljati njihovo stalno fizično prisotnost za podpisovanje prevoznic ob oddaji lesa. Če pa bi se prevoznice podpisovale vnaprej, pa obstaja možnost špekulacij.

Predstavnik predlagatelja je pojasnil, da ima lahko lastnik svojega pooblaščenca, kar pomeni, da njemu ni treba biti osebno na kraju oddaje lesa. Podpisi so nujni zaradi reda, poleg tega pa lahko prevoznica nadomešča dobavnico.

Za lastnike gozdov najbolj sporna določba je po mnenju Državnega sveta zahteva po vodenju evidenc o prodaji lesa in izvajalcih del, saj to predstavlja dodatno birokratizacijo. Ne vidi namreč dodatne vrednosti teh evidenc razen za namen kontrole. Glede na to, da se podatki iz evidenc ne bodo poročali nikamor, te evidence ne bodo pripomogle k zbiranju podatkov, koliko lesa je bilo porabljenega za domačo rabo in koliko ga je šlo na trg.

Uredba EU zahteva rok hranjena dokazil, da je les legalno posekan. Evidenca je tudi sklop prevoznic, ki jih ima lastnik. Ker pa zakon dovoljuje izjeme, je zato treba tudi zanje uvesti sistem evidence; ker torej v Sloveniji ne bo sistema prevoznic brez izjem, se uvaja evidenčne liste, v katere bodo lastniki vpisovali podatke o sečnji in porabi lesa za lastne namene, s katerimi bodo dokazovali svoje trditve v primeru inšpekcijskih postopkov.

Državni svet je razpravljal o vprašanju, kako se bo dokazovalo obstoj prevoznice v primerih, ko je odločba izdana agrarni skupnosti in več lastnikov istočasno vozi les ter ko so izdane generalne odločbe v primeru ujma.

Glede agrarnih skupnosti obstajata dva primera. V primeru več solastnikov se odločbe lastnikom vročajo v skladu z določbami zakona, ki ureja upravni postopek, torej vsak lastnik dobi svoj izvod. Če pa si agrarne skupnosti postavijo zakonitega zastopnika, se odločba vroča le temu, za ostale pa bo morala agrarna skupnost imeti prevoznice.

V primeru generalnih odločb, kjer pa je treba hitro delovanje, bi bilo primerno v zakonu poudariti, da se v tem primeru v prevoznice vpisuje številka generalne odločbe oziroma da se lahko lastnik, ki vozi les za lastne potrebe, sklicuje na to odločbo.

Zakon o davku na nepremičnine je ukinil pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, ki so bile prihodek lokalnih skupnosti, in so ga te morale nameniti za vzdrževanje gozdnih cest. Po novi ureditvi lokalnim skupnostim pripada prihodek v višini 50 odstotkov od davka, odmerjenega od gozdnih zemljišč, ki ležijo na območju lokalne skupnosti, in se nakazujejo na poseben podračun proračuna ter se namenijo lokalnim skupnostim za vzdrževanje gozdnih cest. Državni svet podpira predlog, ki ureja pravno podlago za razdelitev teh sredstev, saj postavlja pravila glede uporabe sredstev in onemogoča prosto porabo. Če te določbe ne bi bilo, bi se standard vzdrževanja gozdnih cest lahko poslabšal.

Evropska zakonodaja določa, da se nezakonito posekan les ne sme prodati na trgu oz. če se ga proda, mora biti izkupiček namenjen javni porabi. Ker je zaseg lesa inšpekcijsko zahteven postopek in povezan z visokimi stroški, se je predlagatelj odločil, da se zaseže le večje količine nezakonito posekanega lesa, vsaj 10m³, pri manjših količinah pa se le izreče globa. Prav tako je Skladu kmetijskih zemljišč dano pooblastilo, da prevzame zaseženi les in ga proda na javni dražbi, da ni za vsak primer potrebno z javnim razpisom iskati izvajalca javne dražbe.

Državni svet se z odvzemom strinja, vendar pa so člani menili, da je razkorak med količino, ki jo lahko pelješ brez prevoznice, in količino, ko ima pristojni organ možnost zasega, nekonsistenten.

Predlagatelj želi zaseči les le velikim kršiteljem. Če pride do smole, da nekdo preseže dovoljeni prevoz za lastne potrebe, pa ne bi bilo primerno, da se mu ga mora odvzeti.

Poleg tega je inšpekcijski nadzor zapleten. Kršitelja policija lahko zadrži le do dveh ur in v tem času morajo biti izvedeni vsi postopki - od inšpekcijskega do samega opravila razložitve lesa iz prevoznega sredstva. Dejstvo je, da se ti prevozi opravljajo v nočnih ali zelo zgodnjih jutranjih urah in zagotavljati pripravljenost vseh služb ves čas je tudi zelo velik logističen poseg in strošek.

Državni svet je še predlagal, da bi predlagatelj razmislil tudi o možnosti uzakonitve odvzema vozila, s katerim se opravlja nezakoniti prevoz.

S predlogom zakona se znižuje tudi višina nekaterih glob, saj se je ugotovilo, da je bila globa za prevoz brez prevoznice višja od globe za sečnjo brez odločbe.

Državni svet znižanje glob podpira.

Predstavniki predlagatelja so ob koncu razprave poudarili, da predlog zakona sicer res strogo določa kazni in omejitve, vendar pa je treba zaupati tudi osebam, ki opravljajo nadzor, da ne bodo postopkov izvajale brezglavo, strogo po predpisih z namenom nadlegovanja državljanov, ampak da se jim zaupa, da bodo svoje delo opravljali strokovno in razumno.

Ob koncu Državni svet predlagatelja zakona in vse ostale kvalificirane predlagatelje amandmajev poziva, naj v okviru zakonodajnega postopka upoštevajo njegove pripombe, predvsem pa, da v nadaljevanju zakonodajnega postopka preučijo in povzamejo predlagano konkretno spremembo, ki se glasi:

Amandma k 2. členu:

Doda se nov peti odstavek, ki se glasi:

»(5) Ne glede na določbe prvega odstavka prevoznica in dovoljenje za posek dreves nista potrebna za veje in vrhače, ki so ostanki sečnje, ter za gozdno lesne sortimente, premera do deset centimetrov, če so naloženi oziroma se prevažajo s traktorsko ali gozdarsko prikolico.«

Dosedanji peti in šesti odstavek postaneta šesti in sedmi odstavek.«

Obrazložitev:

Lastniki zemljišč pogosto čistijo svoja zemljišča in vozijo ostanke sečnje, zato bi bilo nesmiselno, da se tudi za ta sortiment zahteva prevoznica, saj se že samo iz pogleda nanj vidi, da ne gre za les za prodajo.

Državni svet ministrstvo, pristojno za gozdarstvo, poziva, da pol leta po sprejetju zakona preveri učinek prevoznic.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Cvetko Zupančič.

Predlog mnenja je bil sprejet (33 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 37 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

6. točka dnevnega reda:

- **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-B) – skrajšani postopek, EPA 1683-VI**

Predlog zakona je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora dne 24. 12. 2013 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Poročilo komisije so prejeli po elektronski pošti 21.1.2014. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 21.1.2014.

Minister za kmetijstvo in okolje, mag. Dejan Židan je predstavil predlog zakona.

Poročevalec Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Mirko Kozelj je pojasnil stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji 22. 1. 2014 na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kobilarni Lipica (ZKL-B) – skrajšani postopek

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Predlagatelj je k tokratni noveli pristopil zaradi opozoril Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: Računsko sodišče) o nesmotrnosti, netransparentnosti in nepravilnosti poslovanja Kobilarne Lipica in podjetja Lipica Turizem d.o.o.. Nekatere popravljalne ukrepe je ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za kulturo, sprejelo že prej. Ob dolgi javni razpravi o noveli zakona so se izoblikovali različni pogledi na urejanje tematike, zato se je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) tokrat osredotočila le na opozorila Računskega sodišča, ostalo pa bo predmet obravnave ob naslednjem predlogu sprememb in dopolnitev zakona.

Kobilarna Lipica je izvorna kobilarna konj, osrednja kobilarna lipicancev, ki ima bogato zgodovino ter je eden najlepših kulturno – zgodovinskih spomenikov v Sloveniji. Prvenstvena naloga Kobilarne Lipica je zagotavljanje optimalnih pogojev za vrhunsko rejo konj ter ohranjanje genske vrednosti, ki jo ima čreda. Namen zakonodajalca je s to novelo širitev plemenskega jedra, črede in konj, da se s tem zagotovi optimalno jedro plemenske vrednosti. Člani Državnega sveta so se strinjali, da je potrebno v največji možni meri poskrbeti za ohranitev pasme ter storiti vse, da se ta spomenik ohrani. Menili so, da je preteklo preveč časa od ugotovitev Računskega sodišča do premikov na zakonodajnem področju ter opozorili na pomanjkanje strategije ne tem področju in prav to je tisto, kar Lipico najbolj pesti. Konji namreč niso nacionalna lastnina v obliki nepremičnine, ki jo lahko po letih zapostavljanja obnoviš, temveč živa bitja, ki potrebujejo stalno skrb. Državni svet zato Ministrstvo za kmetijstvo in okolje poziva, naj v najkrajšem možnem času pristopi k pripravi strategije v kateri naj zastavi jasne cilje glede vzreje konj in ohranitve kulturno-zgodovinskega spomenika.

Državni svet podpira rešitev predlagatelja, da se črta določba, s katero lahko Kobilarna Lipica s soglasjem vlade ustanovi gospodarsko družbo z omejeno odgovornostjo, saj to ni v skladu z Zakonom o javnih financah. Državni svet podpira, da se Kobilarna Lipica ukvarja z nalogami javne službe in gospodarsko dejavnostjo, povezano z javno službo, gostinska in hotelirska dejavnost pa naj se izvajata v gospodarskih družbah.

Predlog zakona natančno določa, katere dejavnosti in službe se financirajo s proračunskimi sredstvi. Konjereja je dejavnost, ki je precejšen finančni zalogaj, in v tem primeru le-ta obremeni proračun Republike Slovenije. Zato se Državni svet strinja, da se Kobilarni Lipica omogoči opravljanje gospodarske dejavnosti, ki je povezana z javno službo in se s tem do neke mere slednja tudi sofinancira. Prav tako podpira rešitev, da lahko javni zavod najame zunanje izvajalce, da opravijo delo za Kobilarno Lipica in v njenem imenu za potrebe izvajanja nalog javne službe (npr. kočijaže za prevoz za prevoze s kočijami,...). Kobilarna Lipica je kulturno-zgodovinski spomenik, ki mora biti odprt za javnost, ostati mora zanimiv za javnost ter s tem bogatiti turistično ponudbo.

Predlog novele nalaga Vladi, da s podzakonskim aktom razdeli nepremičnine v okviru Kobilarne Lipica na tiste, ki so potrebne za opravljanje nalog javne službe, ter ostale, ki so namenjene drugim dejavnostim. Nepremičnine, ki niso neposredno povezane z vzrejo konj, bodo v skladu z novelo zakona oddane v dolgoročni najem, najemnika pa se bo iskalo z javnim razpisom. Člane Državnega sveta je zanimalo za koliko let se namerava te objekte oddati v najem in kdo bo vodil javni razpis. Pojasnjeno je bilo, da bo šlo za dolgoročne najeme, zakonodaja omogoča najem do 50 let, bo pa pogoj v razpisu obveznost vlaganj v nepremičnine, saj je znano, da sta oba hotela potrebna prenove. Razpis bo pripravljen na ravni Vlade, ki bo tudi dala soglasje k razpisu in razpisnim pogojem.

Člani Državnega sveta so izpostavili, da ima Kobilarna Lipica po predlogu novele zakona prednostno pravico pri sklenitvi zakupne pogodbe za zemljišča in gozdove v lasti Republike Slovenije in v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije ter da ta zemljišča uporablja brezplačno, kar jo postavlja v privilegiran položaj v primerjavi z drugimi interesenti za zakup teh zemljišč.

V času priprave predloga zakona se je pojavila želja, da bi se zemljišča, ki jih Kobilarna Lipica potrebuje, slednji dala v najem že s samim zakonom, vendar se je predlagatelj odločil, da bo predlagal absolutno prednostno pravico ter s tem dopustil možnost, da se zemljišča, ki za Kobilarno Lipica morda ne bodo zanimiva, oddajo v najem tudi drugim interesentom. Je pa dejstvo, da Kobilarni Lipica primanjkuje površin za pašnjo in košnjo ter da seno kupuje na trgu.

Izpostavljeno je bilo vprašanje glede plačevanja davka od nepremičnin, saj bodo ta zemljišča v lasti Republike Slovenije ter oddana v brezplačen najem javnemu zavodu.

Predlog novele spreminja sestavo Sveta Kobilarne Lipica. Člani Državnega sveta Vlado in ministrstva, ki lahko predlagajo kandidate za člane Sveta ter ostale pristojne, ki lahko predlagajo člane Strokovnega sveta, pozivajo, naj za člane predlagajo in potrdijo strokovnjake s področja zoologije in veterine, saj se je v preteklosti izkazalo, da reja vrhunskih plemenskih konjev zahteva strokovno podkovanano znanje s področja živinoreje in samega upravljanja s čredo.

Z novelo zakona se uvaja možnost čipiranja konj, kar lahko nadomesti tradicionalno označevanje z vročim žigom v obliki črke L, ki je tudi del kulturne dediščine. Čipiranje je za žival manj boleče in manj invaziven poseg, vendar pa ni nadomestilo za tradicionalno označevanje. V tem segmentu Državni svet predvideva, da bo potrebna razprava ali ohranjanje tradicije ali se posluževati manj invazivnega postopka.

Državni svet Vlado poziva, da je pri reševanju vseh vprašanj, povezanih s Kobilarno Lipica, čim prej **pristopi k pripravi celovite strategije o Kobilarni Lipica**, v kateri naj zastavi jasne cilje pri vzreji in varovanju konj, ohranjanju in promociji kulturno – zgodovinskega spomenika ter razvoju turizma v povezavi s kobilarno. Državni svet meni, da bi bilo predlog celostne strategije potrebno pripraviti še pred javnim razpisom o oddaji nepremičnin v dolgotrajni najem, saj je od tega deloma odvisen tudi razpis. Poleg tega Državni svet Vlado poziva, naj pri pripravi podzakonskih aktov ter pri imenovanju oseb na položaje oz. delovna mesta v Kobilarni Lipica stremi k strokovno podkovanim osebam ter boljšemu nadzoru nad dogajanjem v tem javnem zavodu od dosedanjega.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Cvetko Zupančič.

Predlog mnenja je bil sprejet (28 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 27 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

7. točka dnevnega reda:

- Predlog Resolucije o zaščiti kranjske čebele (ReZKČ), EPA 1681-VI

Predlog Resolucije je objavljen na spletni strani Državnega zbora v Poročevalcu, z dne 6. 1. 2014 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog resolucije je obravnavala Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Poročilo komisije so prejeli po elektronski pošti 21.1.2014. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 21.1.2014.

Minister za kmetijstvo in okolje, mag. Dejan Židan je predstavil predlog zakona.

Poročevalec Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Mirko Kozelj je pojasnil stališče komisije.

Dodatno obrazložitev je podal minister za kmetijstvo in okolje, mag. Dejan Židan.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji 22. 1. 2014 na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu Resolucije o zaščiti kranjske čebele (*Apis mellifera carnica*, Pollmann 1879)

Državni svet predlog resolucije **podpira**.

Namen resolucije je zaščititi kranjsko čebelo ter s tem povezano slovensko kulturno dediščino in posebnost čebelarjenja na slovenskem ter ohranitev biotske raznovrstnosti.

Pomen čebel je splošno znan, zato se je že v začetku leta 2011 oblikovala delovna komisija, ki je pripravila obširno gradivo, katerega rezultat je obravnavan Predlog Resolucije, poleg tega pa bo v prihodnosti pripravljena tudi strategija o zaščiti kranjske čebele.

Kranjska čebela je pomembna za ves svet, saj je poleg italijanske čebele v svetu najbolj razširjena. Razlog za to je v njenem mirnem značaju, ki omogoča čebelarjenje blizu naselij. Čeprav je Slovenija država z eno največjih gostot čebel, je kranjska čebela pri nas ranljiva. K temu je v veliki meri pripomogla želja po povečanju dobička ter legalno in nelegalno preizkušanje čebeljih podvrst ter odvisnost od človekove gojitve prav tako pa je njeno preživetje ogrozil tujerodni zajedavec varoja. Trenutno za kranjsko čebelo še ne moremo reči da je ogrožena, vendar je namen tudi te Resolucije, da do ogroženosti ne bi prišlo.

Državni svet se strinja, da so čebele nesporno pomemben dejavnik pri ohranjanju biotske raznovrstnosti v Sloveniji ter da so pomemben dejavnik pri opravevanju ter s tem vplivanju na količino pridelka. Državni svet se zaveda, da je sta kmetijstvo in poseljenost s čebelami močno prepletena, oboje pa je povezano tudi s stanjem okolja. Zaradi navedenega predlagatelja resolucije in vse ostale kvalificirane predlagatelje amandmajev poziva, naj v nadaljnjem postopku upoštevajo preučijo in povzamejo predlagano konkretno spremembo, ki se glasi:

Amandma k poglavju 3.3 Ohranitev enakomerne in zadostne poseljenosti s čebeljimi družinami po vsej Sloveniji

V zadnjem stavku se beseda »ter« nadomesti z vejico in za besedo »čebelarjenja« doda besedilo »ter dolgoročno načrtovanje kmetijsko-okoljskih ukrepov, ki spodbujajo poseljenost s čebeljimi družinami in hkrati omogočajo dovoljšnjo pridelavo hrane«

Obrazložitev:

Kmetovalci in strategija čebelarstva morata smiselno delovati z roko v roki, v izogib konfliktu interesov, ki bi lahko nastali na posamezni strani.

* * *

Člani Državnega sveta so izpostavili težave, ki jih imajo lastniki čebelnjakov – tako trajnih kot tudi premičnih.

Predlagatelja so pozvali, da omili predpise za postavljanje trajnih čebelnjakov, saj ne samo da čebele skrbijo za večjo biotsko raznovrstnost, čebelnjaki tudi ne kazijo krajine oziroma so tradicionalno njen del. Izpostavljeno je bilo, da je v Parku Škocjanske jame le en panj, čeprav gre za veliko območje v lasti Republike Slovenije, prav tako pa bi bilo čebelarjenje lahko priložnost za odpiranje delovnih mest. Člani Državnega sveta se zavedajo, da v tem delu večino odgovornosti nosijo občine, ki ne spremenijo občinskih prostorskih načrtov, ki bi omogočali gradnje čebelnjakov, pozdravljajo pa prizadevanja Ministrstva za kmetijstvo in okolje, ki poskuša omiliti predpise glede gradnje takih objektov v Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu.

Državni svet je opozoril na problem lastnikov premičnih čebelnjakov, ki pogosto pridejo v spor z lastniki zemljišč, kamor tovornjak s čebelnjakom postavijo, zato predlagatelja poziva,

da se ta razmerja čim hitreje uredijo, vsaj tam kjer je lastnik zemljišč Republika Slovenija. Premični čebelnjaki se namreč lahko postavijo le na označena stojišča, teh pa je malo. S strani predlagatelja je bilo pojasnjeno, da je število stojišč odvisno od napovedi medenja, da pa je podzakonski akt, ki ta vprašanja ureja, trenutno v postopku spreminjanja in pristojni poskušajo rešiti tudi to vprašanje.

V preteklosti so se pojavili očitki, da je za neuspešno zdravljenje varoje in posledično pogin čebel kriva odločitev ministrstva, da izbere zdravilo in uvoznika le-tega. Člani Državnega sveta so se strinjali, da je rešitev, da pristojno ministrstvo sofinancira le pregled čebelnjakov ter svetovanje pri odpravljanju težav, odločitev o zdravilu (spodbuja se uporaba ekoloških zdravil) pa prepusti čebelarju, dobra.

Državni svet pozdravlja akcijo Tradicionalni zajtrk ter ministrstvo poziva, naj uvede še več takšnih akcij. Pojasnjeno je bilo, da so z akcijo že seznanili kolege v EU, ki so jo podprli ter razmišljajo o podobnih akcijah v svojih državah. Prav tako se je na ravni EU začela razprava o prenovi shem za sofinanciranje šolske prehrane. Sedaj se sofinancirajo jabolka in mlečni proizvodi, pogovarjajo pa se v smeri širitve še na nekatere druge lokalne produkte.

Iz resolucije je razvidno, da je povprečna starost čebelarja v Sloveniji 58 let, zato Državni svet pristojno ministrstvo poziva, naj tesneje sodeluje z občinami in šolami, kjer potekajo čebelarski krožki ter take projekte bolj intenzivno podpira.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Cvetko Zupančič.

Predlog mnenja je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 31 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

8. točka dnevnega reda:

- **Pobuda za sprejem Predloga zakona o spremembah Zakona o finančnem poslovanju zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju**

Pobudo Komisije za državno ureditev za sprejem predloga zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakonodajne iniciative so prav tako prejeli po elektronski pošti 20. 1. 2014.

Predlagatelj pobude dr. Zoran Božič je imel besedo.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje, mag. Matija Vidmar, vršilec dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja je imela besedo.

Predsednik je dal na glasovanje predlog zakonodajne iniciative:

Na podlagi prve alineje 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13) je Državni svet Republike Slovenije na 14. seji 22. 1. 2014 določil besedilo Predloga zakona o spremembi Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju in ga na podlagi prvega odstavka 114. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – UPB 1, 105/10 in 80/13) pošilja Državnemu zboru v obravnavo in sprejem.

Državni svet predlaga, da na podlagi prve alineje prvega odstavka 142. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – UPB 1, 105/10 in 80/13), Državni zbor predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku, saj gre za manj zahtevno spremembo zakona.

Državni svet na podlagi 95. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) pooblašča državnega svetnika dr. Zorana Božiča za predstavnika Državnega sveta na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles pri obravnavi predloga zakona.

Priloga:

- Predlog zakona

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI ZAKONA O FINANČNEM POSLOVANJU, POSTOPKIH ZARADI INSOLVENTNOSTI IN PRISILNEM PRENEHANJU

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJETJE ZAKONA

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) sprejel na 19. redni seji dne 27. 11. 2013 je uvedel nov 473. a člen, ki določa jezik sodelovanja s tujimi sodišči in tujimi upravitelji. Domača sodišča in domači upravitelji lahko pri sodelovanju po 471. in 472. členu Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju uporabljajo jezik, ki je pri domačem sodišču v uradni rabi, ali angleški jezik. Vlada Republike Slovenije kot predlagatelj zakona je v skopi obrazložitvi člena utemeljila uporabo angleškega jezika kot mednarodnega jezika, v katerem lahko domača sodišča in upravitelji sodelujejo s tujimi sodišči, z izvajanjem Uredbe Sveta (ES) št. 1346/2000 z dne 29. maja 2000 o postopkih v primeru insolventnosti (v nadaljevanju: Uredba).

Takšno favoriziranje angleškega jezika je povsem odveč, saj se Uredba uporablja neposredno. Uredba prav tako ne določa uporabe angleščine kot delovnega jezika, v katerem se sporazumevajo sodišča in upravitelji, ampak zgolj določa:

- a) da se lahko zahteva prevod dokazila o imenovanju upravitelja v uradni jezik ali v enega izmed uradnih jezikov države članice, na ozemlju katerega namerava ukrepati (19. člen Uredbe) in
- b) da je treba informacije po 40. členu (dolžnost obveščanja upnikov) poslati v uradnem jeziku ali v enem od uradnih jezikov države, v kateri so bili uvedeni postopki. V ta namen se uporabi obrazec v vseh uradnih jezikih institucij Evropske unije. Nadalje Uredba v drugem odstavku 42. člena določa, da lahko vsak upnik z običajnim ali stalnim prebivališčem ali registriranim sedežem v državi članici, ki ni država, v kateri so bili uvedeni postopki, prijavi svojo terjatev v uradnem jeziku ali v enem od uradnih jezikov navedene druge države. V tem primeru njegova prijava nosi naslov *Prijava terjatve* v uradnem jeziku ali v enem od uradnih jezikov države, v kateri so bili uvedeni postopki. Poleg tega se od njega lahko zahteva, da zagotovi prevod v uradni jezik ali enega od uradnih jezikov države, v kateri so bili uvedeni postopki (42. člen Uredbe).

V času zakonodajnega postopka sta tako Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (mnenje št. 450-01/13-29 z dne 15. 11. 2013) kot tudi Komisija Državnega sveta za državno

ureditev (450-01/13/29/9 z dne 15. 11. 2013) opozorili, da je določba novega 473. a člena neprimerna, saj je neskladna z določbami Zakona o javni rabi slovenščine (Uradni list RS, št. 86/04 in 8/10). Zakon o javni rabi slovenščine že v prvem členu določa, da je slovenski jezik (v nadaljnjem besedilu: slovenščina) uradni jezik Republike Slovenije. V njem poteka govorno in pisno sporazumevanje na vseh področjih javnega življenja v Republiki Sloveniji, razen kadar je v skladu z Ustavo Republike Slovenije poleg slovenščine uradni jezik tudi italijanščina in madžarščina in kadar določbe mednarodnih pogodb, ki zavezujejo Republiko Slovenijo, posebej dopuščajo tudi rabo drugih jezikov. Nadalje zakon določa, da se s slovenščino, ki je eden od uradnih jezikov Evropske unije, Republika Slovenija predstavlja v mednarodnih stikih.

Državni zbor je 15. julija 2013 sprejel Resolucijo o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018 (ReNPJP14-18, Uradni list RS, št. 62/13) (v nadaljevanju: resolucija), ki opredeljuje strokovne smernice za jezikovno-politične cilje in ukrepe v obdobju 2014–2018. Resolucija celovito pokriva vse domene jezika v javni rabi, ki so jih strokovnjaki in zainteresirana javnost pripoznali za pomembne in potrebne usmerjanja v naslednjem programskem obdobju.

Med osrednjimi cilji slovenske jezikovne politike v novem programu sta med drugim tudi formalnopravno uokvirjanje slovenske jezikovne politike tako s krovnim zakonom kot s posameznimi določbami posebnih področnih zakonov, uredb in drugih aktov ter namenjanje posebne pozornosti prednostim in izzivom, ki jih prinaša dejstvo, da je slovenščina uradni jezik Evropske unije.

Slovenščina je z vključitvijo med uradne jezike Evropske unije pridobila večjo mednarodno težo na simbolni ravni, predvsem pa veliko operativnih možnosti za sodelovanje pri raziskovanju in uporabi jezikov v skupnosti s 24 uradnimi jeziki.

Večjezičnost je načelo, ki je vpisano v pravne temelje Evropske unije. Njene bistvene poteze so določene v ustanovitvenih pogodbah, Uredbo št. 1 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski skupnosti z dne 15. 4. 1958 (v nadaljevanju: Uredba št. 1), in pristopnih aktih vsake nove države članice, ki se odloči, da bo svoj državni jezik uveljavila kot enega uradnih jezikov evropske nadnacionalne skupnosti. Utemeljena je s potrebo po demokratičnosti, preglednosti in pravni varnosti za vse državljane Evropske unije. Pravni akti EU so zato dostopni v vseh uradnih jezikih, na zasedanjih Evropskega parlamenta, Evropskega sveta in Sveta EU, pa tudi na sestankih nekaterih delovnih skupin je zagotovljeno tolmačenje, večina spletnih strani institucij EU je večjezičnih, državljani in pravne osebe lahko komunicirajo z institucijami EU v svojem jeziku. Ta ureditev ima dovolj zagovornikov v EU, da ni videti ogrožena - težko si je predstavljati skupnost, ki bi se temu odpovedala, saj to prav gotovo ne bi bila več skupnost, v katero se je včlanilo 28 držav.

Načelna raven je podrobno urejena, strategija večjezičnosti, ki jo je pripravila Evropska komisija, pa se v zadnjih letih osredotoča na tri glavne vidike: spodbujanje večjezičnosti v izobraževanju, izrabo večjezičnosti za krepitev gospodarske konkurenčnosti in večjezično komuniciranje organov EU z državljani in institucijami. Slednje pomeni redno vsakodnevno zagotavljanje prevajanja in tolmačenja v vse uradne jezike EU s pomočjo urejenega institucionalnega ustroja, v katerem delujejo dobro organizirani oddelki za posamezni jezik.

Večjezična ureditev Evropske unije in slovensko vključevanje vanjo sta vzpostavila okvir razvoja, znotraj katerega je v zadnjih desetih letih prišlo do premikov na področju strokovnega jezika in jezikoslovne stroke v Sloveniji, predvsem glede prevajanja, tolmačenja in bolj sistematičnega urejanja terminologije.

Prav strokovna terminologija je ključna za delovanje Slovenije na številnih ravneh. Prizadevanja v okviru državne jezikovne politike je zato treba usmeriti v opremljanje jezika in tudi jezikovno usposabljanje strokovnjakov na vseh področjih. Naloga državne in javne

uprave je zagotavljati sistematično in usklajeno delovanje ključnih resorjev v skrbi za jezikovni razvoj.

Kljub izdelanim priporočilom in vzpostavljeni mreži strokovnjakov je sodelovanja še vedno premalo. Izboljšan način urejanja terminologije je pomemben zaradi delovanja v EU, a prav tako in predvsem za delovanje slovenske javne uprave, šolstva, znanosti itd.

Resolucija nenazadnje tudi določa, da naj poleg tega v razmerju do organov EU ostaja aktualno zagovarjanje stališča, da uveljavljanje načela prostega pretoka oseb, blaga, storitev in kapitala ne sme izpodkopavati jasne domicilnosti uradnega jezika posamezne države članice in da ima država pravico do pravnih varovalk in drugih mehanizmov za nevtralizacijo negativnih jezikovno-političnih implikacij prostega pretoka.

Uradni in delovni jeziki organov in institucij so urejeni z Uredbo št. 1, ki kot uradne jezike načeloma določa vse pogodbene jezike in velja za organe Skupnosti z izjemo Sodišča ES. Na podlagi uredbe imajo države članice in osebe v njihovi pristojnosti pravico do dopisovanja z organi ES v kateremkoli izmed uradnih jezikov (2. in 3. člen). V vseh uradnih jezikih morajo biti objavljene tudi vse uredbe in ostali splošni akti ES (4. člen) kakor tudi uradni list (5. člen). 6. člen pooblašča organe ES, da s svojimi poslovniki natančneje uredijo uporabo jezika, 8. člen pa državam članicam daje pravico do vloge za sprejem potrditev dodatnih uradnih jezikov, namreč preostalih uradnih jezikov države članice.

Zaradi časovnih in finančnih omejitev je razmeroma malo delovnih dokumentov prevedenih v vse uradne jezike, čeprav 1. člen Uredbe št. 1 določa, da so vsi uradni jeziki hkrati tudi delovni jeziki institucij EU. V Evropski komisiji so delovni jeziki (imenovani tudi proceduralni) jeziki angleščina, francoščina in v manjši meri tudi nemščina, v Evropskem parlamentu pa prevajajo dokumente v različne jezike glede na potrebe poslancev. Delovni jeziki so torej jeziki, ki jih za svoje dnevno sporazumevanje uporabljajo uslužbenci znotraj institucij EU in v katerih se pripravljajo interni in pripravljalni dokumenti. Kritiki takšnega pristopa opozarjajo, da se z vsako širitvijo Evropske unije in vsakim uradnim jezikom pravzaprav okrepi položaj angleščine kot (edinega) delovnega jezika, saj angleščina postaja prvi tuji jezik tudi v tistih državah članicah, kjer je imela prej mesto nemščina (npr. Češka, Madžarska, tudi Slovenija) ali ruščina (države Višegradske skupine). Hkrati je treba opozoriti, da se prav z osnutki besedil že določa tudi (strokovno) izrazje, zato so vsi nedelovni jeziki v depriviligiranem položaju, saj se novo izrazje tvori (najprej ali samo) v angleščini.⁷⁶ Angleščina tako postaja *lingua economica* (za sklepanje poslov v gospodarstvu), *lingua academica* (v znanosti in visokem šolstvu) in celo *lingua cultura* (kar je posledica množičnih medijev, ki prihajajo predvsem iz ZDA).

2. CILJI, NAČELA IN POGLABITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilj

Osnovni cilj predlaganega zakona je uskladitev Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju z zakonodajo EU ter nacionalno zakonodajo na področju slovenskega jezika, predvsem pa je poglobitni cilj predlagane ureditve krepitev vloge slovenščine kot enega glavnih stebrov nacionalne identitete.

Slovenski jezik je z 11. členom Ustave Republike Slovenije določen za uradni jezik Republike Slovenije. S tem ustavnim členom je slovenskemu jeziku potrjen status, za katerega so si Slovenci prizadevali v kulturnem in političnem boju za priznanje obstoja in pravic svojega naroda in s katerim se je po osamosvojitvi Slovenija uvrstila med države z lastnim

⁷⁶ Slovenska pravna terminologija: od začetkov v 19. stoletju do danes, Mateja Jemec Tomazin, Založba ZRC, ZRC SAZU

nacionalnim jezikom. V slovenščini ustno in pisno uradujejo vse tri veje oblasti: zakonodajna, izvršilna in sodna. Slovenščina je uradni jezik javne uprave in z njo povezanih dejavnosti na državni, regionalni in krajevni ravni. Prav tako slovenščina predstavlja Republiko Slovenijo v mednarodnih odnosih.

Z vidika majhnega jezika kot je slovenski, se zdi, da je praksa uvedbe angleščine kot delovnega jezika, v katerem lahko domača sodišča in domači upravitelji sodelujejo s tujimi sodišči in tujimi upravitelji, še posebej zaskrbljujoča. S predlagano spremembo zakona se preprečuje, da bi v prihodnosti posamezni področni zakoni uvedli angleščino kot delovni jezik nekaterih zakonodajnih, izvršilnih in sodnih organov in se pri tem sklicevali na jezikovni režim v Zakonu o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju.

2.2 Načela

Predlagana zakonska sprememba ostaja znotraj veljavne zasnove Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju. S predlogom zakona se ne spreminjajo temeljna načela postopkov zaradi insolventnosti, med katerimi so najpomembnejša:

1. načelo enakega obravnavanja upnikov, ki zahteva, da je treba vse upnike, ki so v razmerju do insolventnega dolžnika v enakem položaju, obravnavati enako;
2. načelo zagotavljanja najboljših pogojev za plačilo upnikov, po katerem je treba postopek zaradi insolventnosti voditi tako, da se zagotovijo najugodnejši pogoji glede višine plačila in rokov za plačilo terjatev upnikov;
3. načelo hitrosti postopka, ki zahteva, da postopek poteka hitro in brez nepotrebnega zavlačevanja.

2.3. Rešitve

S predlogom spremembe zakona se črta določba, ki se nanaša na uporabo angleškega jezika v postopkih mednarodnega sodelovanja domačih sodišč in domačih upraviteljev.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. ZAGOTOVITEV SREDSTEV ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU

Predlog zakona ne predvideva porabe proračunskih sredstev, zato v že sprejetem državnem proračunu ni treba zagotoviti sredstev za izvajanje zakona.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 AVSTRIJA

Uradni jezik v civilnih sodnih postopkih je nemščina. Pod določenimi pogoji je mogoča tudi uporaba ostalih uradnih jezikov (slovenščina, hrvaščina in madžarščina) oziroma znakovni jezik. V postopkih mednarodnega sodelovanja se uporablja uradne prevode. Avstrijska zakonodaja poleg uradnega jezika oz. uradnih jezikov ne dovoljuje uporabe drugega jezika v

postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju. Avstrijska insolventna zakonodaja ne vsebuje posebnih določb glede uporabe jezika pri mednarodnem sodelovanju.

5.2 FINSKA

Uradna jezika v sodnih postopkih sta finščina in švedščina. Kadar stranka vloži vlogo v jeziku, ki ni v uradni rabi pri sodišču, se zahteva prevod v uradni jezik. Finska insolventna zakonodaja, določa, da je v primeru, če prijava terjatve ni napisana v uradnem jeziku, upravitelj dolžan priskrbeti prevod terjatve v švedščino oziroma finščino.

5.3 ESTONIJA

Estonska zakonodaja ne ureja *expressis verbis* vprašanj, ki se nanašajo na jezik komunikacije v mednarodnih postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja. V primerih, ki so zajeti z Uredbo Sveta (ES) št. 1346/2000, se uporablja 42. člen te uredbe. Splošne določbe o delovnem jeziku sodišč so urejene v Zakonu o pravnem postopku, ki določa, da se v sodnih postopkih uporablja uradni jezik t. j. estonščina. K pisni vlogi, ki ni napisana v uradnem jeziku, mora stranka v postopku priložiti prevod v estonščini. Estonska insolventna zakonodaja ne vsebuje posebnih določb glede uporabe jezika pri mednarodnem sodelovanju.

5.4 POLJSKA

Jezik v uradni rabi sodišč je poljščina. Poljska insolventna zakonodaja poleg poljščine ne določa uporabe drugega jezika pri mednarodnem sodelovanju s tujimi sodišči in upravitelji.

5.5 GRČIJA

Grška sodišča in upravitelji komunicirajo s tujimi sodišči ali upravitelji v mednarodnih postopkih zaradi insolventnosti in prisilne poravnave v grščini, ki je jezik v uradni rabi sodišč. Grška nacionalna zakonodaja ne dovoljuje uporabe kateregakoli drugega jezika (poleg uradnega jezika) v omenjenih primerih, vendar pa se v praksi, v luči dobrega sodelovanja z upravitelji iz drugih držav članic, dovoljuje komuniciranje v angleščini, vendar le pod pogojem, da se kasneje pripravi prevod v grščini.

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

6.1 Administrativne in druge posledice

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona nima administrativnih posledic v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona nima administrativnih posledic pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

6.2 Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike

Predlog zakona nima posledic na okolje.

6.3 Presoja posledic na gospodarstvo

Predlog zakona ne bo imel učinkov na gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic na socialnem področju

Predlog zakona ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5 Presoja posledic na dokumente razvojnega načrtovanja

Predlog zakona ne bo imel učinkov na dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6 Izvajanje sprejetega predpisa

Za izvajanje predpisa ne bo treba spremeniti veljavnih podzakonskih aktov.

6.7 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona, ne obstajajo.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 63/13-UPB7 in 100/13), se črta 473.a člen.

KONČNA DOLOČBA

2. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu:

Prvi člen predlaganega zakona črta možnost sodelovanja domačih sodišč in domačih upraviteljev s tujimi sodišči in tujimi upravitelji v angleškem jeziku.

K 2. členu:

Drugi člen predlaganega zakona vsebuje končno določbo, po kateri začne zakon veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA

»473.a člen
(jezik sodelovanja)

Pri sodelovanju po 471. in 472. členu tega zakona lahko domače sodišče ali domači upravitelj uporabljata jezik, ki je pri domačem sodišču v uradni rabi, ali angleški jezik.«

Predlog zakonodajne iniciative je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 31 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

9. točka dnevnega reda:

- Pobuda Interesne skupine lokalnih interesov za sprejem sprememb Poslovnika Državnega sveta

Pobudo za sprejem sprememb Poslovnika Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli s sklicem 15. 1. 2014.

Pobudo je obravnavala Mandatno-imunitetna komisija. Poročilo Mandatno-imunitetne komisije so prejeli po elektronski pošti 20.1.2014. Predlog Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 20. 1. 2014.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sprememb Poslovnika Državnega sveta:

Državni svet je na 14. seji, dne 22. 1. 2014, na podlagi 101. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13) in 74. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) sprejel

Spremembe Poslovnika Državnega sveta (PoDS-1C)

1. člen

V Poslovniku Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) se v prvem odstavku 27. člena črta besedilo »in predlog zahteve za razpis referendum«.«

2. člen

V četrtem odstavku 32. člena se črta besedilo »ali če se predlaga sprejem zahteve za razpis referendum«.«

3. člen

V tretjem odstavku 37. člena se črta besedilo »ali predloga zahteve za razpis zakonodajnega referendum«.«

4. člen

V prvem odstavku 67. člena se črta besedilo »,zahteve za razpis referendum iz drugega odstavka 90. člena ustave (v nadaljnjem besedilu: zahteva za razpis referendum).«

5. člen

V prvem odstavku 75a. člena se črta besedilo »ali zahteve za razpis referendum«.«

V drugem odstavku istega člena se črta besedilo »ali zahteve za razpis referendum«.«

6. člen

Te spremembe poslovnika začnejo veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Predlagane spremembe Poslovnika Državnega sveta so bile sprejete (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 31 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

10. točka dnevnega reda:

- Obravnava zaključkov posveta »Duševno zdravje – zagotavljanje stabilnosti sistema kot podlage za razvoj«

Poročilo Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog sklepov Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 20.1.2014.

Poročevalka Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide mag. Darija Kuzmanič Korva je pojasnila stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepov Državnega sveta:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji, 22. 1. 2014, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10), in na podlagi posveta z naslovom *Duševno zdravje - zagotavljanje stabilnosti sistema kot podlage za razvoj*, sprejel naslednje

S K L E P E:

Državni svet Republike Slovenije je 8. oktobra 2013 na pobudo državne svetnice mag. Darije Kuzmanič Korva organiziral posvet z naslovom *Duševno zdravje - zagotavljanje stabilnosti sistema kot podlage za razvoj*.

Zakon o duševnem zdravju, ki je bil sprejet 15. julija 2008, je postavil temelje sistema skrbi za duševno zdravje, pri tem pa v mrežo izvajalcev programov in storitev duševnega zdravja poleg izvajalcev psihiatričnega zdravljenja in nadzorovane obravnave vključil izvajalce socialno varstvenih programov in storitev ter izvajalce obravnave v skupnosti. Pomembna vloga v mreži je dodeljena nevladnim organizacijam, izvajalkam različnih programov.

Državni svet je želel s posvetom opozoriti na pomen duševnega zdravja in na 10. oktober - Svetovni dan duševnega zdravja. Z namenom ugotavljanja možnosti razvoja obstoječega sistema so udeleženci skušali definirati trenutno stanje sistema, pretehtali ustreznost obstoječih načinov izvajanja obravnave v skupnosti ter uveljavljenih metod dela, se seznanili z različnimi možnostmi financiranja programov, zaposlovanja oseb s težavami v duševnem zdravju in preučili uspešnost medsebojnega sodelovanja različnih profilov izvajalcev. Poseben poudarek je bil dan graditvi mosta čez vrzel, ki se pojavlja na prehodu med programi in storitvami ter vključevanju oseb s težavami v duševnem zdravju v vsakdanje življenje.

Posvet, ki ga je povezovala državna svetnica mag. Darija Kuzmanič Korva, je odprl predsednik Državnega sveta Mitja Bervar, ki je v uvodnem nagovoru med drugim izpostavil, da gre za sistem, ki mora zaradi svoje kompleksnosti delovati povezano in da je njegovo dobro delovanje v precejšnji meri odvisno od stabilnega financiranja programov in od dela nevladnih organizacij, ki so uradno del sistema postale s sprejetjem Zakona o duševnem zdravju, sicer pa so že leta poprej uspešno delovale na tem področju.

V uvodnem delu posveta je izr. prof. dr. Mojca Zvezdana Dernovšek s Psihiatrične klinike Ljubljana predstavila ključne poudarke iz raziskave, ki jo je po naročilu Ministrstva za zdravje izvedel Družbeno-medicinski inštitut Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti z naslovom *Ocena tveganj za razvoj težav v duševnem zdravju*

prebivalcev Republike Slovenije⁷⁷. Sledili so ji predstavniki različnih izvajalcev programov in storitev v sistemu skrbi za duševno zdravje, in sicer: Polona Pulko iz CSD Celje, Nataša Novak iz CSD Nova Gorica in Petra Hafnar iz CSD Kranj, Nataša Udovič iz CSD Ljubljana Moste Polje, Alenka Kolar iz CSD Celje, Branka Lazarevič z Mestne Občine Celje, Tomi Voušek iz Psihiatrične bolnišnice Vojnik, Mag. Klavdija Širaj Mažgon iz Psihiatrične bolnišnice Idrija, zastopnica pravic oseb na področju duševnega zdravja Vesna Zupančič, prof. dr. Vesna Švab z Medicinske fakultete Maribor in Jacinta Doberšek Mlakar, prof. zdr. vzgoje, dr. Suzana Oreški iz ALTRE, Tanja Velkov iz OZARE, Barbara Zupančič iz Zavoda Šentprima in Lea Kovač z Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje.

V razpravi so svoja mnenja podali Andreja Štepec, Bogo Kranjc in Edo Belak iz ŠENTA, Nevenka Močnik iz ALTRE, Simona Ratajc iz CSD Maribor ter Nataša Novak iz CSD Nova Gorica.

Na podlagi predstavitev in razprave na posvetu so bili oblikovani sledeči s k l e p i :

1. POMEN DUŠEVNEGA ZDRAVJA IN STANJE V SLOVENSKI DRUŽBI:

- a) Pomena duševnega zdravja se v družbi premalo zavedamo, kljub temu, da je telesno zdravje z njim močno povezano. Duševno zdravje se tako pogosto še vedno jemlje kot samoumevno in ukrepa se šele, ko se pojavijo resne težave.
- b) Življenje oseb s težavami v duševnem zdravju je močno zaznamovano, zato so bolj ranljive, kar vpliva na njihovo blagostanje in na kakovost njihovega življenja ter na kakovost življenja njihovih svojcev.
- c) Prevalenca duševnih težav in motenj je v sodobni družbi velika in prerašča v epidemijo. Podatki o 50 milijonih državljanov EU, ki jim je postavljena diagnoza težav v duševnem zdravju, brez dodatnega upoštevanja tistih, ki se soočajo z različnimi vrstami odvisnosti, so zaskrbljujoči.
- d) 2010 je v okviru EU število uporabnikov s težavami v duševnem zdravju naraslo na 164 milijonov ljudi. Revščina, socialna izključenost, finančne in psihične stiske še povečujejo tveganje za razvoj novih težav na področju duševnega zdravja.
- e) V Sloveniji nekatero regije po potenciranem tveganju za razvoj težav v duševnem zdravju in glede na nizek indeks boljšega življenja še posebej izstopajo (npr. Prekmurje, Pomurje, Zasavje in spodnjeposavska regija), pri čemer je vzroke možno iskati v slabših življenjskih pogojih (nižji stopnji zaposlenosti, slabšem zdravstvenem stanju prebivalstva, nizki ravni zaščite ali tveganih vedenj (npr. alkoholizem) in manjših gospodarskih razvojnih možnostih) v posamezni regiji.
- f) Regije z najbolj razvitimi področji v okviru indeksa boljšega življenja in s tem manjšimi tveganji za razvoj težav v duševnem zdravju so osrednjeslovenska regija, goriška, obalno-kraška in gorenjska regija.

2. PRAVICE IN SOCIALNI POLOŽAJ UPORABNIKOV SISTEMA POMOČI TER PRAVICE SVOJCEV:

- a) Pravice uporabnikov pomoči za osebe s težavami v duševnem zdravju sodijo v sklop temeljnih človekovih pravic (pravica do stanovanja, zaposlitve, zdravja, socialnega

⁷⁷ http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/page/uploads/javno_zdravje_2013/Raziskava.Ocena_tveganj_za_razvoj_tezav_v_dusevnem_zdravju_prebivalcev_RS.2011.pdf

varstva). Tako kot vsi ljudje morajo imeti pravico do ustrezne kakovosti življenja, do blagostanja, dostojanstva, osnovnih in specifičnih človekovih pravic in koristi, navkljub bolezni. Nevladne organizacije opozarjajo, da tega v okviru obstoječe mreže služb še vedno ni možno zagotoviti.

- b) Uporabniki s težavami v duševnem zdravju so podvrženi večjemu tveganju revščine, saj nimajo dostopa do sredstev za kakovostno življenje (npr. ne morejo dobiti zaposlitve). Po ugotovitvah centrov za socialno delo uporabniki s težavami v duševnem zdravju živijo na robu tveganja revščine, večina jih prejema denarno socialno pomoč, so brezposelni in stopnja nezaposlenosti v primerjavi z ostalimi družbenimi skupinami hitreje narašča, so samski ali razvezani, prej se upokojujejo.
- c) Uporabniki storitev pomoči se razlikujejo po statusu in s tem povezanimi pravicami. Status invalidne osebe sicer lahko pridobijo prek Zavoda RS za zaposlovanje ali pa svoje pravice uveljavijo prek Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju na podlagi pravic iz invalidskega zavarovanja. Na podlagi pridobljenega statusa invalida se pri iskanju zaposlitve dobesedno izgubijo v skupini z ostalimi invalidi in s tem se njihove možnosti za primerno zaposlitev še zmanjšajo.
- d) Prilagojenih delovnih mest za osebe s težavami v duševnem zdravju primanjkuje. Ko enkrat izgubijo zaposlitev, se težje zaposlijo na novo, sploh za krajši delovni čas, v skladu s statusom invalida.
- e) Zagotoviti je treba, da v postopkih pred različnimi državnimi organi ali pri izvajanju storitev v institucijah posamezniki s težavami v duševnem zdravju niso stigmatizirani ali prikrajšani, kar se v praksi pogosto dogaja.
- f) Pri zaščiti oseb s težavami v duševnem zdravju v okviru kazenskih postopkov na sodiščih je treba zagotoviti, da odločitve sodišča temeljijo zgolj na oceni dejanja povzročitelja nasilja in da ocena o duševnem zdravju žrtve ali povzročitelja kaznivega dejanja na to nima vpliva. O primerih dobre prakse koordinatorji obravnave v skupnosti, ki se pojavljajo kot spremljevalci oseb s težavami v duševnem zdravju v postopkih na sodiščih, že poročajo.
- g) Cilj izvajanja pomoči mora biti opolnomočenje osebe s težavami v duševnem zdravju, zagotovitev njene ponovne vključitve v življenje v družbi, pri čemer se je treba pri izdelavi individualnega načrta pomoči osredotočiti na človekove sposobnosti in spretnosti in ne na pomanjkljivosti.
- h) Treba je spremeniti splošen družbeni pogled na ljudi s težavami v duševnem zdravju in jim omogočiti dvig kakovosti njihovega življenja.
- i) Uporabnike storitev je treba intenzivno seznanjati z njihovimi zakonskimi pravicami in možnostmi za pridobitev teh (glede vlaganja vlog, o rokih za vlaganje, možnem izboru na katerih institucijah, ipd.).
- j) Uporabnikom storitev je treba zagotoviti trdnejšo socialno varnost s financiranjem osebnih paketov storitev v povezavi z izvajanjem individualnih načrtov obravnave, k čemur bi veliko pripomogel sprejem Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo, ki se napoveduje že leta.
- k) Uporabnikom je, na podlag širitve mreže storitev, treba zagotoviti večjo dostopnost do storitev, saj se tisti iz bolj oddaljenih krajev soočajo z velikimi finančnimi obremenitvami (visoki stroški prevoza, slabe prometne povezave), če se želijo udeležiti posameznih programov pomoči.

- l) Zakon o duševnem zdravju postavlja visoko pogoje za sprejem uporabnikov v obravnavno in s tem odreka skupini bolnikov pravico do zdravljenja in zdravja. Vse službe izven bolnišnice bodo namreč lahko svoje delo dobro opravile šele, ko bo bolniku ob akutnih poslabšanih boleznih zagotovljeno varno zdravljenje, ustrezni nujni diagnostični postopki in medikamentozna terapija s sprotnimi prilagajanji stranskim učinkom.
- m) Uporabnike skupnostne skrbi moramo aktivno vključevati v pripravo aktov in zakonov na področju duševnega zdravja, saj se s temi dokumenti odloča o kakovosti njihovega življenja. Prav tako bi uporabnikom morali zagotoviti aktivno sodelovanje pri sprejemanju odločitev glede zaposlovanja in bivanja. Možnost soodločanja zanje pomeni več kontrole nad njihovim življenjem, s tem tudi večjo samozavest in boljše zdravje.
- n) Skupnostna skrb je pravica posameznika in kot tako jo opredeljujeta tudi Baselska in Dublinska deklaracija.
- o) V sistemu skupnostne skrbi moramo več pozornosti posvetiti pravicam svojcev oseb s težavami v duševnem zdravju in njihovi kakovosti življenja. Slednji namreč še vedno nosijo večji del psihičnega in ekonomskega bremena skrbi za osebe s težavami v duševnem zdravju.

3. POTREBA PO KREPITVI MULTIDISCIPLINARNEGA IN VEČNIVOJSKEGA SODELOVANJA TER KREPITVI SISTEMSKEGA PRISTOPA PRI SKRBI ZA DUŠEVNO ZDRAVJE:

- a) Sistem skrbi na področju duševnega zdravja je bil formalno vzpostavljen 2008, ko je bil sprejet Zakon o duševnem zdravju. Glede na to, da vključuje različne profile izvajalcev in stroke, je za njegov nadaljnji uspešen razvoj treba zagotoviti tesnejše horizontalne povezave med posameznimi deli sistema (sociala, psihiatrija, raziskovalna dejavnost,...) in boljšo komunikacijo med posameznimi deli sistema.
- b) Sodelovanje različnih služb je ključnega pomena, saj se mora celoten sistem zavzemati, da bolnik čim prej postane uporabnik skupnostne skrbi, saj tako postane in ostane sposoben koristiti vse vire pomoči.

K sodelovanju in v sistem skrbi za duševno zdravje je treba aktivno vključiti predstavnike:

- Lokalnih skupnosti, saj je izjemno pomembno, da občine tekoče zaznavajo in rešujejo potrebe svojih občanov ter so fleksibilne pri financiranju različnih oblik skupnostne skrbi (ne samo institucionalne oskrbe, ampak npr. tudi individualnega financiranja), zagotavljajo ustrežnejše bivanjske rešitve, sofinancirajo prevoze do programov nevladnih organizacij in projektov za odpravo stigmatizacije oseb s težavami v duševnem zdravju. Primer dobre prakse je Mestna občina Celje, ki že izvaja sofinanciranje nastanitvev zunaj javne mreže.
- Delodajalcev oziroma delodajalskih združenj, saj je največ težav z zaposlovanjem oseb s težavami v duševnem zdravju tudi zato, ker je za vključitev v zaposlitveno rehabilitacijo nujno imeti status invalida. Uporabniki s težavami v duševnem zdravju imajo zato 30–50 % manjše možnosti za zaposlitev kot ostala populacija.
- Medijev, saj ti pomembno vplivajo na zaznavo javnosti glede duševnega zdravja in pripomorejo k zmanjševanju stigme ter ozaveščanju družbe o pomenu duševnega zdravja.
- Patronažne službe, katere pomoč mora biti zagotovljena na dolgi rok, saj imajo številni uporabniki poleg težav v duševnem zdravju še sladkorno bolezen, demenco ali druge s starostjo povezane težave.

- Svojcev oseb s težavami v duševnem zdravju, ki predstavljajo pomemben del sistema, pri čemer je treba poskrbeti tudi za njihovo informiranje in ozaveščanje, saj potrebujejo veliko število informacij in podpore, da lažje izvajajo skrb za uporabnike.
- c) Svojci oseb s težavami v duševnem zdravju so v Sloveniji zelo dobro organizirani, kar se je pokazalo že pri sprejemanju Zakona o duševnem zdravju. Njihova vloga v sistemu je nepogrešljiva, saj opravijo velik del skrbi za osebe s težavami v duševnem zdravju. Temu primerno v okviru sistema pomoči osebam s težavami v duševnem zdravju ne bi smeli govoriti zgolj o uporabnikih, ampak uporabljati sestavljeni termin »uporabniki in svojci« (angl. »users and family members«), kot je to v navadi v tujini. Prav tako bi bilo treba svojce aktivneje vključevati v razvoj sistema in oblikovanje zakonodajnih rešitev.
- d) Za večje zaupanje uporabnikov v delo institucij in sistema samega bi morali zagotoviti kontinuirane oblike pomoči in stalnost v smislu, da se zaradi kadrovskih menjav strokovnih delavcev uporabniki ne bi morali vsakič znova obračati na drugo osebo, saj se tako ne more vzpostaviti odnos zaupanja, ki je nujen za uspešno delo.
- e) Psihiatri opozarjajo, da jim Zakon o duševnem zdravju nalaga stalno članstvo v multidisciplinarnem timu, hkrati jim ne daje možnosti v praksi, da bi v svojem delovnem času sodelovali pri delu omenjenega tima. Trenutno se koordinatorji obravnave v skupnosti prilagajajo na način, da sklicujejo time v psihiatričnih bolnišnicah, velikokrat pa psihiatri zaradi preobremenjenosti izrazijo interes za sodelovanje zgolj po telefonu ali e-pošti. Za boljše delovanje sistema je treba zagotoviti aktivno sodelovanje psihiatrov v multidisciplinarnih timih in poiskati rešitve za izvedbo multidisciplinarnih timov zunaj psihiatričnih bolnišnic ali ambulant, torej v skupnosti.
- f) Sodelovanje koordinatorjev obravnave v skupnosti in izvajalcev skupnostne psihiatrije v multidisciplinarnih timih je treba nadgraditi, saj z vidika sodelovanja socialne službe, službe osnovnega zdravstvenega varstva in izvajalcev lahko te oblike sodelovanja prinesejo dodano vrednost na področju skupnostne skrbi na lokalnem in regionalnem nivoju in okrepitev mreže pomoči. V nekaterih okoljih je skupnostna psihiatrija že pričela delovati, a so izkušnje s to obliko pomoči v praksi različne, zato bo v korist uporabnikov potrebnega še več konstruktivnega sodelovanja in dogovarjanja o nalogah, razmejitvah pristojnosti in vlogah posameznih strokovnjakov (koordinatorjev obravnave v skupnosti na eni strani in izvajalcev skupnostne psihiatrije na drugi).
- g) Pomembno vlogo v sistemu pomoči imajo tudi prostovoljci, ki so jih v okviru nevladnih organizacij, ki delujejo na tem področju, 2012 našteali 1.147.

4. PROGRAMI IN MREŽA STORITEV:

- a) Trenutno stanje mreže storitev: 49 stanovanjskih skupin s kapaciteto 245 mest, 26 dnevnih centrov, 3 telefoni za svetovanje, 16 pisarn za svetovanje. Celotna mreža je osredotočena na večja mesta, v odročnejših krajih pa ni niti ene informacijske pisarne.
- b) Fragmentacija služb in programov pomoči je še vedno prevelika, zato je treba zagotoviti tesnejše povezave med posameznimi segmenti sistema, da bi uporabnikom skupnostne skrbi zagotovili organizirano, strokovno in tesno povezano mrežo pomoči in podpore. V slednji morajo biti vloge in naloge posameznih akterjev jasno postavljene in delo naj ne temelji zgolj na protokolih.
- c) Glede na to, da za večino motenj v duševnem zdravju že poznamo uspešne preventivne ukrepe, učinkovite načine zdravljenja in načine za preprečitev ponavljanja bolezni, je treba bolj zavzeto izvajati vse možne ukrepe pomoči, predvsem pa krepitev preventivo.

- d) Na nivoju EU se oblikujejo številne delovne skupine, ki pripravljajo krovne dokumente za razvoj dejavnosti skupnostne skrbi, novih metod dela na področju duševnega zdravja in za razvoj mreže. Rešitve gredo v smeri deinstitucionalizacije in življenja v skupnosti, vendar pa je za takšen sistem treba poprej vzpostaviti trdne temelje v obliki decentraliziranih oblik in mreže pomoči (na lokalnem oziroma regionalnem nivoju), ki bo na voljo ljudem s težavami v duševnem zdravju, in ki jim bo omogočala resnično kakovostno bivanje v okolju, ki si ga sami izberejo za bivanje, delo, preživljanje prostega časa.
- e) Službe in mreža storitev naj bodo razvite čim bližje uporabniku, torej v lokalni skupnosti, kjer slednji živi in je vključen v dnevno življenje.
- f) Treba je vzpostaviti ali dodatno razviti mrežo storitev na področju skrbi za duševno zdravje, vključno z zagotovitvijo ustreznih kadrov za izvajanje programov, v tistih regijah v Sloveniji, kjer slednje še ni razvito ali pa je pomanjkljiva (v Prekmurju, Pomurju, Zasavju, Spodnjem Posavju). Trenutno je namreč dostop do storitev za pomoč pri težavah v duševnem zdravju neenakomerno porazdeljen po različnih delih države, razlikujejo se tudi cene storitev, na težjo dostopnost pa vplivajo tudi stroški prevoza in slabe prometne povezave. Ker manjka izvajalcev storitev v mreži, morajo velikokrat koordinatorji v skupnosti prevzeti tudi vlogo izvajalcev.
- g) Obravnavanje v skupnosti kot ena od oblik skrbi pomeni zagotavljanje opore uporabniku za kakovostno življenje in blaginjo, prav tako pa tudi možnost za dvig kakovosti življenja svojcem uporabnikov. Je način prilagajanja rešitev potrebam posameznega uporabnika. Pojavljajo se težave pri izvajanju individualiziranih rešitev, saj primanjkuje izvajalcev načrtov obravnave v skupnosti, prav tako je pokritost z nevladnimi organizacijami v določenih delih Slovenije slaba.
- h) Nevladne organizacije, ki delujejo v lokalnem okolju, ne morejo pokriti vseh specifičnih in raznolikih potreb uporabnikov (mesečno se nanje obrne okrog 1.800 ljudi). Tako v nekaterih regijah še vedno niso prisotni programi, ki jih izvajajo (npr. stanovanjske skupine ni na voljo v zasavski in spodnje-posavski regiji, v podravski regiji ni pisarn za informiranje,...). Regijska pokritost (op. v vseh regijah) je sicer najboljša pri dnevnih centrih in s programi telefonskega svetovanja, ki so zaradi načina delovanja dostopni po vseh regijah.
- i) Ker so številne nevladne organizacije kadrovsko podhranjene, se zatekajo k zaposlovanju prek javnih del. Slabost takšnih rešitev je, da se ravno, ko se oseba ustrezno vpelje v delo in priuči, program izteče in je treba iskati nove ljudi ter čakati na odobritev novih programov. Zagotoviti je treba kontinuiteto izvajanja storitev pomoči prek nevladnih organizacij s tem, da se jim zagotovijo ustrezni kadrovski in finančni viri.
- j) Razmisliti je treba o uvajanju več različnih oblik pomoči uporabnikom pri vsakdanjih opravilih (npr. prek laičnih delavcev z dolgotrajno obliko zaposlitve z razpoložljivostjo skozi ves dan) in pomoči, prilagojenih potrebam posameznikov za zagotovitev večje kakovosti njihovega življenja (primer dobre prakse: obiski psihiatra na domu).
- k) Primanjkuje ustreznih programov pomoči za mlade pod 18 let starosti razen svetovalnic, zato to področje predstavlja velik potencial za razvoj novih programov.
- l) Primer dobre prakse predstavlja program psihiatričnega zdravljenja v skupnosti, ki se izvaja v okviru Psihiatrične bolnišnice Idrija. Program je v veliki meri odvisen od dobrega sodelovanja vseh vključenih profilov strokovnjakov in nevladnih organizacij ter omogoča tesen stik z uporabniki, saj se izvaja na način, da se uporabnika obravnava na njegovem

domu. To vpliva na zmanjšanje števila hospitalizacij in skrajšanje števila dni hospitalizacije.

- m) Treba je iskati čim več novih programov in oblikovati čim več alternativnih oblik storitev, kot so: mobilna služba na terenu, stanovanjske skupine za uporabnike z dvojnimi diagnozami, z zasvojenostjo od prepovedanih drog in motnjami hranjenja, nekajurne stanovanjske skupine v okviru programov ali zavoda, okrepitev terenskega dela v svetovalnicah, razvoj informacijskih točk in pisarn v manjših krajih.
- n) Modeli obstoječih dobrih praks, ki vključujejo stanovanjske skupine, dnevne centre in programe zaposlovanja, lahko služijo kot dober model za nadaljnji razvoj skrbi za duševno zdravje.

5. FINANCIRANJE PROGRAMOV IN STORITEV POMOČI TER DODATNA FINANČNA POMOČ OSEBAM S TEŽAVAMI V DUŠEVNEM ZDRAVJU:

- a) Programom na področju duševnega zdravja je bilo 2012 skupaj namenjenih 6.772.278 evrov, pri čemer največji delež sredstev predstavljajo sredstva Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (41,3 %), sledijo občine, ki so prispevale 18,9 % sredstev (za programe in zaposlitve prek javnih del), FIHO (13,2 %), Zavod RS za zaposlovanje (12 %, zaposlitve prek javnih del in aktivnih politik zaposlovanja) in uporabniki programov ter člani izvajalskih organizacij (11,2 %).
- b) Iz sredstev Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti se je sofinanciralo 26 programov na področju duševnega zdravja, ki jih izvajajo nevladne organizacije. Od tega je bilo 19 programov vključenih v večletno sofinanciranje, kar zagotavlja stabilno delovanje programa. Za stabilno delovanje mreže programov je v prihodnje treba zagotoviti več programov z večletnim financiranjem.
- c) Problematika financiranja storitev s strani občin: občine financirajo institucionalno oskrbo (na podlagi določb Zakona o socialnem varstvu), v manjši meri pa bivanje uporabnikov v stanovanjski skupnosti, saj je slednje odvisno od njihove lastne presoje. Ponekod občine ne omogočajo niti dostopa do pomoči na domu, zelo redke pa so občine, ki financirajo individualne pakete storitev za uporabnike. Želja tako izvajalcev storitev kot uporabnikov je, da bi občine imele na tem področju več posluha.
- d) Prek Zakona o občinah in Zakona o lokalni samoupravi naj se uredi dolžnost občin za sofinanciranje programov pomoči za osebe s težavami v duševnem zdravju in uveljavi petletne razpise občin za sofinanciranje programov na področju duševnega zdravja, kar bi pripomoglo k večji stabilnosti sistema, h kontinuiteti izvajanja posameznih programov in storitev ter omogočilo enak dostop do storitev (npr. do stanovanjskih skupin).
- e) Zagotoviti je treba več dodatnih virov financiranja samostojnega življenja posameznika s težavami v duševnem zdravju, ko npr. sredstva za prevoze uporabnikov do izvajalcev programov pomoči in za plačilo storitev, v katere so uporabniki usmerjeni, saj trenutno omenjeni stroški predstavljajo veliko oviro za potencialne uporabnike, še zlasti za tiste, ki živijo v bolj oddaljenih krajih ali na podeželju.

6. IZVAJALCI PROGRAMOV IN STORITEV SKUPNOSTNE SKRBI:

- a) Koncept razvoja skrbi za duševno zdravje so v prvi polovici 90-ih let prejšnjega stoletja postavile nevladne organizacije. Razvile so tudi prve metode in oblike dela, na katerih v določeni meri temelji tudi Zakon o duševnem zdravju.

- b) Trenutno se v nevladnih organizacijah, ki izvajajo programe pomoči osebam s težavami v duševnem zdravju, letno zamenja okrog ena tretjina kadra, ki je zaposlen za določen čas oziroma prek javnih del, kar ogroža stabilnost sistema in izvajanje programov, zato je treba zagotoviti stabilno in dolgoročneje zaposlovanje sodelavcev v nevladnih organizacijah kot tudi pomočnikov koordinatorjev obravnave, npr. prek financiranja iz ESS. V primeru zaposlovanja oseb prek javnih del je treba zagotoviti strokovno usposabljanje, olajšati dostop do prijave na razpis javnih del, odpraviti pretirano administracijo in omogočiti možnost ponovne zaposlitve istega pomočnika ali izvajalca javnega dela, kar bi zagotovilo kontinuiteto dela in kakovostnejše izvajanje storitev.
- c) Koordinatorji obravnave v skupnosti poročajo o preobremenjenosti (število uporabnikov, vključenih v koordinacijo, narašča, število zaposlenih koordinatorjev pa ostaja enako - trenutno 25; normativ je postavljen na ravni 30–40 uporabnikov, v praksi pa en koordinator pogosto pokriva tudi do 60 uporabnikov). Takšne obremenitve znižujejo kakovost storitev (zamude pri pripravi načrtov obravnave, sklicu multidisciplinarnega tima, preverjanju možnih rešitev, stopanju v stik z izvajalci in težje spremljanje uporabnikov v domačem okolju).
- d) Mreža izvajalcev storitev za vse oblike skupnostne obravnave se mora nujno razširiti. Tudi v primeru omogočanja individualnega financiranja in zagotovljenega plačila za izvajalce, ponudbe določenih storitev primanjkuje (več možnosti se pojavlja na sivem trgu, med formalnimi izvajalci pa ni prave izbire).
- e) Svetovalcev zaposlitvene rehabilitacije na Zavodu RS za zaposlovanje je premalo (zgolj 12), za skupno število ljudi, ki jim svetujejo (2012 več kot 6.000 oseb, od teh jih je bilo 1.700 vključenih v zaposlitveno rehabilitacijo). Prevelike delovne obremenitve in premalo možnosti za pridobitev specializiranih znanj za to področje ne omogočajo kakovosti dela.

POTREBE UPORABNIKOV IN INDIVIDUALIZIRAN PRISTOP K POMOČI:

- a) Projekt individualnega financiranja, ki se je zaključil 2009, je pokazal, da je način neposrednega financiranja izvajanja individualnega načrta uporabnika za uporabnika dober, ker mu omogoča vključenost v lokalno skupnost in ohranitev visoke stopnje kakovosti življenja.
- b) Primerjava modela obravnave v skupnosti in individualnega financiranja kaže, da se ključne razlike (kar se tiče prednosti in slabosti) pojavljajo pri:
- vplivu na izbiro storitev, ki so uporabniku posamezne oblike skupnostne skrbi na voljo: pri individualnem financiranju imajo uporabniki dostop do osebnih paketov storitev, medtem ko so uporabniki obravnave v skupnosti odvisni od lastnih prihodkov in omejeni pri izbiri storitev, ki bi jih želeli uporabljati;
 - določanju potreb in ciljev: na to vpliva obseg zagotovljene socialne varnosti, zato si uporabniki, ki imajo zagotovljeno neposredno financiranje storitev, zastavljajo višje cilje v primerjavi z uporabniki obravnave v skupnosti, ki svoje cilje prilagajajo svojim prihodkom in življenjski situaciji ter jih vežejo predvsem na zagotavljanje socialne varnosti;
 - motivaciji za iskanje zaposlitve: motivacija je zaradi šibke socialne varnosti večja pri uporabnikih obravnave v skupnosti, pri uporabnikih neposrednega financiranja pa manjša oziroma je celo ni.
- c) Pri iskanju rešitev in primerne oblike pomoči ter zaposlitve za uporabnika se je treba osredotočiti na definiranje njegovih prednosti (sposobnosti, kompetence, aktivnosti in naloge, ki jih zmore opravljati in ki jih lahko dobro opravlja), in ne na njegove pomanjkljivosti.

7. BIVANJSKE MOŽNOSTI OSEB S TEŽAVAMI V DUŠEVNEM ZDRAVJU:

- a) Nujno je treba urediti nove oblike bivanja in podpreti nove projekte (npr. eko-kmetovanje ali eko-vas) ter urediti dostop do stanovanjskih enot, saj so uporabniki posebno ranljiva skupina (veliko brezdomstva, odvisnosti,...). Trenutno so cene najema stanovanj, tudi neprofitnih, previsoke, hkrati se za najem zahteva polog ali kot pogoj minimalni dohodek, tako da prosilci v slabšem socialnem položaju potrebujejo poroke, kar pa je težko zagotoviti.
- b) Urediti je treba nove pogoje za subvencijo najemnine, ki ne bi bili pogojevani s stalnim bivališčem, v primeru, ko bi osebi s težavami v duševnem zdravju koristila selitev v drugo okolje, ali ko bi bivališče lažje našla izven kraja stalnega bivanja.
- c) Opaža se pomanjkanje programov stanovanjskih skupin, ki so prilagojene mladim s težavami v duševnem zdravju, čeprav se število mladih s tovrstnimi težavami povečuje.
- d) Urediti je treba prehodne oziroma alternativne oblike nastanitve (najem sob, najem v zameno za opravljanje gospodinjskih del, kmečkih opravil) v primeru selitve oseb s težavami v duševnem zdravju iz institucionalnega varstva (zavodov, stanovanjskih skupin, bivalnih skupinah) v domače okolje. Tudi na tem področju primanjkuje izvajalcev storitev, največ težav se pojavlja zaradi finančne nezmožnosti pokrivanja stroškov namestitve s strani uporabnikov.
- e) Občine so pri financiranju nastanitve izven javne mreže omejene z določbo tretje alineje tretjega odstavka 4. člena Uredbe o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev, ki zahteva, da mora izvajalec, s katerim uporabnik storitve in občina kot (so)financer skleneta pogodbo za izvajanje storitve, imeti ceno storitve oblikovano v skladu s predpisano metodologijo za oblikovanje cen socialnovarstvenih storitev, kar pa je težko zagotoviti. S sprostivjo omenjenega pogoja bi občine spodbudili k večji aktivnosti in omogočili več uspešnih projektov na tem področju.

8. ZAPOSLOVANJE OSEB S TEŽAVAMI V DUŠEVNEM ZDRAVJU:

- a) Plačano delo je tisto, ki si ga človek želi in mu omogoča socialno vključenost, tako da se čuti enakopravnega in s svojim delom nekaj prispeva k družbi, zato mora biti glavni cilj na področju zaposlovanja povečati delež oseb s težavami v duševnem zdravju, ki se zaposlujejo v običajnem delovnem okolju.
- b) Možnost podporne zaposlitve v Sloveniji nikakor ne zaživi. Sistem je to možnost prepoznal kot dobro in omogočeno je sistemsko financiranje, a se strokovno podporo, ki jo oseba potrebuje v zvezi z zaposlitvijo, financira izključno in samo v primeru, če jo izvaja izvajalec zaposlitvene rehabilitacije. Izziv in možnost za razvoj, ki je nujen na tem področju, predstavlja vključitev ostalih oblik podpore v to obliko zaposlovanja (svojcev, koordinatorjev obravnave v skupnosti, nevladnih organizacij). To mrežo je treba zgostiti in narediti močnejšo. S sistemskega vidika je nujno v proces treba vključiti Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ker ni smiselno zagotavljati to obliko pomoči zgolj tistim, ki so se znašli med brezposelnimi in so avtomatično upravičeni do te oblike pomoči, ne da bi pomagali tudi drugim zavarovancem in zaposlenim, da bi svojo zaposlitev obdržali.
- c) Socialno podjetništvo ne bo rešilo problemov na področju zaposlovanja oseb s težavami v duševnem zdravju, so pa vrednote, na katerih temelji, takšne, da so skladne s potrebami te ranljive skupine ljudi, zato predstavljajo eno od možnosti njihove zaposlitve.

- d) Treba bo narediti dodatne korake k upoštevanju načela raznolikosti zaposlovanja, torej zaposlovanja, ki vključuje vse ciljne skupine. Takšno zaposlovanje prinaša koristi podjetju (manjša bolniška odsotnost, višja pripadnost podjetju, večji učinek pri usposabljanju zaposlenih, zmanjšanje delovnega stresa, izognemo se izgubi časa in denarja pri tožbah, ki so predmet diskriminacije, ustvarja se bolj fleksibilna delovna okolja, poveča se kreativnost,...), zvišuje se produktivnost zaposlenih, upošteva raznolikost družbe in delovnih okolij ter upošteva dejstvo, da lahko težave v duševnem zdravju doletijo vsakogar.
- e) Zaposlovanje oseb s težavami v duševnem zdravju je v veliki meri odvisno od pripravljenosti delodajalcev prilagajati delovna mesta in delovne procese sposobnostim oseb s težavami v duševnem zdravju. Slednji običajni potrebujejo več časa, da se prilagodijo razmeram na delovnem mestu.
- f) Prvi korak k izboljšanju razmer na področju zaposlovanja oseb s težavami v duševnem zdravju je ozaveščanje in ustrezno izobraževanje delodajalcev glede prilagoditev in boljšega razumevanja njihovega položaja in potreb.
- g) V poznih 80-ih in zgodnjih 90-ih letih prejšnjega stoletja status invalida ni bil pogoj za uporabo storitev zaposlitvene rehabilitacije. Kot pogoj za dostop do storitev zaposlitvene rehabilitacije in vseh programov, ki jih nudi Zavod RS za zaposlovanje, je bil uveden s sprejetjem Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov 2006. Kar se tiče možnosti izbire zaposlitve, je prav to ukalupljanje ali navidezno urejanje statusa invalida za osebo s težavami v duševnem zdravju lahko huda ovira. Lahko je v nasprotju z vsem, kar so strokovni delavci, okolje in nevladne organizacije želeli doseči z oblikovanjem storitve zaposlitvene rehabilitacije.
- h) Dejstvo, da se zdaj vsi koncesionariji, ki izvajajo storitve zaposlitvene rehabilitacije, ukvarjajo z vsemi rizičnimi skupinami, tudi z zaposlovanjem oseb s težavami v duševnem zdravju, sproža vprašanje dejanske strokovne usposobljenosti za delo s tako številnimi skupinami, ki imajo vsaka svoje specifične potrebe. Če ne drugega, bi morali izvajalci nujno pridobiti dodatne kompetence in znanja za kakovostno izvajanje omenjene storitve.
- i) Sistem podpore osebam s težavami v duševnem zdravju ne more temeljiti zgolj na ukrepih (npr. javna dela), katerih vsebina in pogoji se iz leta v leto spreminja, ampak na zagotavljanju dolgotrajnih rešitev. Prav tako je treba paziti, da ukrepi ne izrivajo stabilnejših načinov zaposlitev, ampak predstavljajo zgolj začetno spodbudo ali pomoč pri zaposlovanju.

9. ZASTOPNIKI PRAVIC OSEB NA PODROČJU DUŠEVNEGA ZDRAVJA:

- a) Zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja pri svojem delu opažajo, da so velikokrat premalo informirani, da bi uporabniku lahko ponudili vse tiste informacije, ki jih slednji v danem trenutku potrebuje, zato so večkrat odvisni od pomoči koordinatorjev obravnave v skupnosti.
- b) Zastopniki poročajo o številnih nepotrebnih konfliktnih situacijah, do katerih prihaja zaradi pomanjkanja ustrezne komunikacije in razkoraka med pričakovanji zdravstvenih ter socialnih delavcev glede dogovorjenih navodil uporabnikom in razumevanjem teh navodil s strani zastopancev. V takšnih primerih je vloga zastopnika uporabnika ključnega pomena.
- c) Uporabniki so opozorili na pretirane birokratske zahteve glede izbire zastopnika s strani osebe s težavami v duševnem zdravju, ki se znajde v psihiatrični bolnišnici in ki mora, za

zagotovitev zastopnika, izpolniti kar tri obrazce. Običajno je to za psihofizično stanje v tistem trenutku prevelika obremenitev, zato je treba razmisliti o drugačnih pogojih za uveljavitev pravice do zastopnika.

- d) Glede na potrebe bi potrebovali večje število zagovornikov, v kvalitativnem smislu pa bi bilo treba razmisliti o razširitvi tega instituta in o njegovi prekvalifikaciji v zagovorništvo. S tem bi se zagotovila kontinuirana pomoč ljudem na celotni poti prehajanja v skupnostno skrb, medtem ko se zdaj formalno pomoč zastopnika zaključí od odhodu osebe s težavami v duševnem zdravju iz zaprtega oddelka psihiatrične bolnišnice na odprti oddelek.

Predlagane sklepe je Državni svet sprejel (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

11. točka dnevnega reda:

- **Obravnava zaključkov posveta »Nasilje v družini - sistemski odzivi nanj«**

Poročilo Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog sklepov Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 20.1.2014.

Poročevalka Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide mag. Darija Kuzmanič Korva je pojasnila stališče komisije.

Predstavnica Ministrstva za zdravje, Agata Zupančič je imela besedo.

V razpravi sta sodelovala mag. Peter Požun in Tomaž Horvat, mag..

Na dileme iz razprave je odgovorila Agata Zupančič, predstavnica Ministrstva za zdravje.

Svoj glas je obrazložil Tomaž Horvat, mag.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepov Državnega sveta:

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji, 22. 1. 2014, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) in na podlagi posveta z naslovom *Nasilje v družini - sistemski odzivi nanj* sprejel naslednje

S K L E P E:

Državni svet Republike Slovenije je 2. decembra 2013 na pobudo Aktiva regijskih koordinatoric za obravnavo nasilja v družini in državne svetnice mag. Darije Kuzmanič Korva organiziral posvet z naslovom *Nasilje v družini - sistemski odzivi nanj*.

Državni svet je v preteklih letih soorganiziral številne posvete, ki so se bodisi v enem od segmentov dotikali nasilja ali neposredno govorili o nasilju (posveti o nasilju nad starejšimi, o diskriminaciji starejših in zagovorništvu, o nasilju kot največji kršitvi človekovih pravic in temeljnih svoboščin, o nasilju nad starejšimi v okviru domske oskrbe itd. ...). Z aktualnim posvetom se je Državni svet dotaknil problematike nasilja z vidika družine, torej bolj celovito. Poleg obeleženja petletnice sprejema Zakona o preprečevanju nasilja v družini je želel Državni svet opomniti tudi na pomemben mejnik v boju proti nasilju v družini izpred skorajda

desetletja - uvedbo ukrepa prepovedi približevanja določenemu kraju ali osebi s strani policije v letu 2004.

Z Zakonom o preprečevanju nasilja v družini, ki je bil sprejet februarja 2008, so bili postavljeni temelji celovitega sistema za preprečevanje in boja proti različnim vrstam nasilja v družini. Na njegovi podlagi je Državni zbor maja 2009 kot strateški dokument sprejel Resolucijo o nacionalnem programu preprečevanja nasilja v družini 2009–2014, ki kot izvedbene podlage predvideva dveletne akcijske načrte. Pomembna dokumenta predstavljata tudi Konvencija Sveta Evrope o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo (t. i. Lanzarotska konvencija) in posodobljen Program za otroke in mladino 2006–2016 za obdobje 2013–2016.

Delovanje posameznih segmentov sistema (vzgojno izobraževalnega, policije, zdravstva, sociale) opredeljujejo tudi štirje pravilniki, sprejeti na podlagi zakona, pomemben del sistema pa predstavljajo tudi nevladne organizacije, ki so že leta pred sprejemom zakona orale ledino na tem področju, in vsak posameznik, ki kakorkoli prispeva k zmanjšanju nasilja v družini.

V izvajanje Zakona o preprečevanju nasilja v družini, sprejetem februarja 2008, in v sam sistem za preprečevanje ter boj proti različnim vrstam nasilja v družini so vpleteni številni družbeni segmenti, institucije, posamezniki. Strokovnjaki z različnih področij in razpravljalci so zato na posvetu iskali odgovore na to, ali so cilji, vloge, naloge in predvideni ukrepi različnih državnih organov in nevladnih organizacij pri obravnavi nasilja v družini pravilno in učinkovito zastavljeni. Prav tako kot tudi na vprašanje, ali so nujne kakšne spremembe oziroma popravki sistema, da bo slednji deloval še bolje.

Posvet je povezovala državna svetnica mag. Darija Kuzmanič Korva, uvodoma pa je udeležence posveta nagovoril predsednik Državnega sveta Mitja Bervar in pri tem izpostavil družino kot osnovno celico vsake družbe, kot prvenstveno skupnost, ki svojim članom zagotavlja varnost, zavetje in druge osnovne potrebe človeka. Hkrati je opozoril, da družbena praksa kaže še drugo, veliko bolj temno plat te medalje, saj je družina kraj, kjer se zgodi največ nasilnih dejanj, med žrtvami pa je največ žensk in otrok, čeprav ne smemo zanemariti tudi pojava nasilja nad moškimi, starejšimi, invalidi, osebami s posebnimi potrebami in osebami s težavami v duševnem zdravju. Poudaril je, da je nasilje družbeni problem, ki ga je treba reševati, saj je država vsem dolžna zagotoviti varnost in zaščititi temeljne človekove pravice.

Z namenom predstavitve čim bolj širokega spektra pogledov na tematiko so v uvodnem delu posveta s svojimi predstavitvami sodelovali strokovnjaki z različnih segmentov sistema boja proti nasilju, in sicer: mag. Ružica Boškić, v.d. direktorica Direktorata za družino na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti; mag. Viktorija Bevc s Centra za socialno delo Ljubljana Šiška kot predstavnica Aktiva regijskih koordinatoric za obravnavo nasilja v družini; Suzi Kvas kot predstavnica Sekcije varnih hiš, materinskih domov in sorodnih organizacij pri Socialni zbornici Slovenije; Neža Miklič z Oddelka za mladoletniško kriminaliteto Generalne policijske uprave Ljubljana; dr. Erika Rustja z Urada za razvoj izobraževanja, ki deluje v okviru Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport; Irena Špela Cvetežar iz delovne skupine za nenasilje v zdravstveni negi, ki deluje v okviru Zbornice zdravstvene in babiške nege Slovenije – Zveze strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije; Lan Vošnjak kot predstavnik Varuha človekovih pravic in prof. dr. Katja Filipčič s Pravne fakultete v Ljubljani.

V razpravi so po uvodnem delu z vprašanji in svojimi pogledi na tematiko sodelovali Ružica Petrovič in Francka Premzel iz Centra za socialno delo Maribor, Iris Pisar iz Kriznega centra za mlade iz Centra za socialno delo Ljubljana Bežigrad ter Anton Toni Klančnik s Policije.

Na podlagi predstavitev in razprave na posvetu so bili oblikovani naslednji s k l e p i :

I. ZAZNAVA NASILJA V DRUŽBI IN DRUŽINI, RAZLIČNE MANIFESTACIJE NASILJA, RAZLIČNE RIZIČNE SKUPINE TER MOŽNI UKREPI:

- a) Napredek na področju zaznave nasilja v družini kot perečega družbenega pojava je moč zaznati, saj se še pred desetletjem ni priznavalo, da nasilje v družini in družbi sploh obstaja. Slednje se je začelo spreminjati s prvimi akcijami nevladnih organizacij, ki delujejo na tem področju, in s sodelovanjem med centri za socialno delo in nevladnimi organizacijami v začetku prejšnjega desetletja, kar se je nadgradilo s sprejetim Zakonom o preprečevanju nasilja v družini (v nadaljevanju: ZPND) 2008.
- b) Od zaznave nasilja v javnosti in zavedanja, da je slednje vpeto v delovanje celotne družbe, je odvisno, koliko bomo kot država uspešni pri njegovem preprečevanju. Pomembno je, da celotna družba sprejme nasilje kot družbeni in ne kot individualni problem posameznika. Posluš za razrešitev problematike se mora prvenstveno oblikovati na najvišjih državnih ravneh in vprašanja odgovornosti za nasilje v družbi in družini se ne bi smelo deliti, saj je odgovornost skupna.
- c) Vprašanja nasilja tako v celotni družbi kot v družini je treba pravilno nasloviti in ozaveščati ljudi, tudi z medijskimi akcijami in ustreznim izobraževanjem strokovnjakov in ljudi vseh generacij, še zlasti najmlajših.
- d) Nasilje se ne manifestira samo v fizični obliki, ampak je tudi psihično, spolno in ekonomsko. Žrtve nasilja niso samo ženske in otroci, čeprav so v večini, ampak tudi starejši, invalidi in moški.
- e) Ekonomsko in psihično nasilje je težje zaznati in ga je tudi težje obravnavati, saj se na primer pri psihičnem nasilju pogosto niti sami povzročitelji nasilja ne zavedajo, da ga izvajajo, prav tako se lahko tudi žrtev dolga leta ne zaveda, da je deležna tovrstnega nasilja.
- f) V praksi tako javne kot nevladne organizacije zaznavajo povečan pojav nasilja v družini (po nekaterih ocenah tudi za 300 %). Trenutna gospodarska in družbena kriza potencira pojave nasilja zaradi občutka nemoči, zaradi finančnih in psihičnih stisk ljudi, hkrati pa zaradi pomanjkanja finančnih sredstev omejuje učinkovitost povezovanja organizacij za obravnavo nasilja na sistemski ravni. Žrtve nasilja se prav zaradi ekonomske neodvisnosti ne odločajo za prekinitev nasilja, kar ogroža njihovo zdravje in kakovost življenja. Zaradi tega je trenutno še bolj nujno pravočasno ukrepati in zagotoviti, da se sistem med seboj tesneje povezuje, in da omejena finančna sredstva ne predstavljajo izgovora za neaktivnost.
- g) V korist žrtev nasilja je treba razvijati dobro prakso na tem področju in vseskozi iskati nove rešitve, inovativne pristope, modele in tipe reševanja težav, razvijati nove storitve, ki bodo prilagojene potrebam posameznikov – tako žrtvam nasilja kot povzročiteljem. Začarani krog nasilja se lahko razreši samo tako, da se ga prekine.
- h) V določenih regijah Slovenije je pojav nasilja v družini potenciran zaradi splošnih razmer v teh regijah (visoka stopnja nezaposlenosti, revščina, stiske), zato bi bilo treba tem regijam posvečati dodatno pozornost. Napovedan je ukrep: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport bo januarja 2014 v sodelovanju s CSD in Policijo izvedlo izobraževanje za strokovne delavce v vzgoji in izobraževanju v najbolj kritičnih regijah.

II. UČINKOVITEJŠE DELOVANJE SISTEMA NA PODLAGI MEDRESORSKEGA SODELOVANJA:

- a) Nujna je nadaljnja krepitev medresorskega sodelovanja, saj je tudi do sprejema Zakona o preprečevanju nasilja (ZPND) prišlo zato, ker se je pokazalo, da se posamezni segmenti, ločeno eden od drugega, ne morejo učinkovito spopadati s pojavom nasilja, ki je zelo kompleksen.
- b) Vložiti je treba več truda v medsebojno poznavanje in razumevanje izhodišč ter načinov dela posameznih segmentov sistema, saj bo to pripomoglo k jasnejšim pričakovanjem glede zmožnosti in pristojnosti odzivanja posameznega dela sistema in k boljšemu delovanju sistema kot celote. Vse možnosti sodelovanja različnih organov v sistemu med seboj še niso izčrpane, zlasti se pogreša intenzivnejše sodelovanje s strani zdravstva, sodišč in tožilcev.
- c) Vstop in tudi izstop policije v proces obravnave nasilja v družini mora biti hiter, saj policija s svojimi ukrepi naredi prostor za delo drugih institucij. Če mora policija večkrat posredovati pri isti družini, to kaže na neučinkovitost sistema kot celote.
- d) Primeri dobrih praks:
 - Delovanje medresorske skupine, katere nosilec je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki je bila ustanovljena 2008 in ki poleg omenjenega ministrstva povezuje še Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za notranje zadeve, Policijo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za kulturo.
 - Redni letni nacionalni in regionalni posveti med centri za socialno delo in Policijo.
 - Formalna in neformalna srečanja med policisti in delavci centrov za socialno delo.
 - Posvet Skupnosti centrov za socialno delo z okrožnimi državnimi tožilci glede ukrepanja in možnosti sankcioniranja.
 - Sodelovanje vzgojno-izobraževalnih zavodov (VIZ), centrov za socialno delo (CSD) in Policije na podlagi Dogovora v zvezi z izvajanjem nalog za zaščito otrok, ki izhajajo iz Zakona o preprečevanju nasilja v družini, ki ureja postopek odzivanja na zaznano nasilje s strani CSD in VIZ.
 - Vključevanje Ministrstva za kulturo v medresorske ukrepe na področju preprečevanja nasilja v družini (medijske akcije, ozaveščanje preko leposlovja, ljudskih pripovedi, filmov, nadaljevanj in oddaj na TV, lutkovnih predstav, gledališča, sodobne likovne umetnosti in glasbe).
 - Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je izdalo zbornik Skozi umetnost o medosebnih odnosih.
 - Napoved projekta VESNA kot nacionalne kampanje proti vsem oblikam nasilja nad ženskami vseh starostnih kategorij in vseh oblik, ki bo izvedena v sodelovanju med Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvom za notranje zadeve.

III. PROGRAMI POMOČI IN FINANCIRANJE IZVAJALSKE MREŽE:

- a) Vloga nevladnih organizacij v sistemu pomoči je ključnega pomena, saj slednje izvajajo pomemben del programov, namenjenih žrtvam in povzročiteljem nasilja. Sredstva, namenjena za izvajanje programov v integralnem proračunu, se za nevladne organizacije skozi leta zmanjšujejo. V finančni shemi za obdobje 2014–2020 bi bilo treba zato upoštevati dejstvo, da potrebe po programih s področja preprečevanja nasilja, ki jih izvajajo nevladne organizacije, tudi zaradi trenutnih družbenih razmer, naraščajo, in zagotoviti način za stabilen vir financiranja programov in storitev pomoči.

- b) Razširiti bi bilo treba mrežo raznih oblik pomoči tako žrtvam kot povzročiteljem nasilja iz mestnih predelov, kjer že obstajajo oblike pomoči, tudi na podeželje.
- c) Več pozornosti bi bilo treba nameniti regijam, v katerih je pojavnost nasilja večja in temu primerno zagotoviti večje število programov in njihovo večjo dostopnost.
- d) Programov za delo s povzročitelji nasilja je bistveno premalo. Povečanje njihove dostopnosti bi omogočilo več možnosti za odločitve sodnikov, da bi v primeru pogojne obsodbe povzročitelja nasilja tega napotili v program (op. v primeru neudeležbe bi ga doletela zaporna kazen).

IV. ZAŠČITA ŽRTEV, ZLASTI OTROK:

- a) Zagotoviti je treba dovolj rehabilitacijskih in drugih socialnih programov, ki so nujni za okrevanje otrok žrtev nasilnih dejanj, zagotovitvi takojšnji umik otroka iz okolja, v katerem je ogrožen zaradi nasilja, in izvajati vse možne ukrepe za zaščito otrok, ki so žrtve nasilja.
- b) Otrokove koristi morajo biti vedno na prvem mestu in naloga strokovnih delavcev oziroma odraslih je, da mu zagotovijo pomoč, ga zaščitijo, predvsem pa verjamejo, če spregovori o nasilju nad njim. Vsak strokovni delavec v sistemu bi moral brez pomisleka prevzeti odgovornost in s ciljem največje možne zaščite otroka pričati na sodišču.
- c) V večji meri je treba izkoristiti obstoječe varne sobe, tudi za izvajanje stikov pod nadzorom, kot tudi za obravnave in zaslišanja prek sodišč, da bi se otroke zaščitilo pred neposrednim stikom z obtoženci v obravnava. Varne sobe bi se lahko uporabile tudi pri odraslih žrtvah nasilja.
- d) Na podlagi zagotovitve ustrezne finančne pomoči in brezplačne pravne pomoči omogočiti žrtvi, ki se sicer zaradi finančne stiske ne bi odločila za sodelovanje v kazenskem postopku zoper povzročitelja nasilja, da se za to vseeno odloči. Navkljub kriznim časom bi na tem področju morali narediti nadaljnje korake.
- e) Še več pozornosti je treba nameniti spolnim zlorabam otrok. Starost otrok, ki spregovorijo o spolnem nasilju, se namreč znižuje, a se pojavljajo številne težave v obravnavni takšnih primerov, saj se pogosto zgodi, da zaradi pomanjkanja dokazov, ali ker se otroku ne verjame, postopki ustavljajo, in otrok se vrne nazaj v okolje, v katerem doživlja nasilje.
- f) V primeru, ko je žrtev nasilja ženska z otrokom, ki bi se rada umaknila iz domačega okolja, je treba paziti tudi na pravico otroka, da ohrani stike z drugim od staršev, če si tega želi.
- g) Nasilje nad starejšimi in invalidi zajema cel spekter različnih oblik nasilja. Poleg fizičnega nasilja je čedalje bolj pogosto tudi ekonomsko nasilje (razpolaganje s pokojninami s strani sorodnikov in odrekanje domske oskrbe, četudi bi jo starejša oseba glede na zdravstveno stanje potrebovala, ...). Starejše osebe, ki so žrtve nasilja, pogosto ne želijo podati prijave in policiji velikokrat ne zaupajo, zlasti če so povzročitelji sorodniki, zato bi morali tukaj bolj aktivno vstopiti v proces ostali organi in službe (npr. patronažna služba).

V. UKREPI, POVEZANI S POVZROČITELJI NASILJA:

- a) Sistem se premalo intenzivno usmerja v delo s povzročiteljem nasilja. Večina povzročiteljev izvaja nasilje iz stiske, zato bi bilo v praksi treba več pozornosti nameniti tudi pomoči njim, ne samo žrtvam nasilja.

- b) Povzročitelji nasilja mora prevzeti odgovornost za svoje ravnanje, se vključiti v ustrezno strokovno pomoč, udeležiti treninga socialnih veščin ter prejeti primerno sankcijo za svoje kaznivo dejanje. Kazensko pravo in kaznovanje sicer lahko prispevata k premiku ali spremembi vzorca nasilneža, ampak še bolj pomembni so programi, ki bi učinkovito vplivali na spremembo njihovega vedenja in na podlagi preventivnega ukrepanja preprečili morebitno ponavljanje nasilnih dejanj tudi na novih žrtvah. Ukrepi naj ne bodo usmerjeni zgolj v kaznovanje, ampak zlasti v spremembo vedenja. Zlasti v primeru spolnega nasilja bi bilo treba zagotoviti ustrezne programe rehabilitacije nasilnih oseb, saj teh v praksi primanjkuje.
- c) Tudi ko govorimo o starejših osebah nad 64 let, se slednji še vedno pogosto pojavljajo tudi kot povzročitelji nasilja, zato bi bilo treba ukrepe za preprečevanje nasilja prilagoditi tudi temu segmentu.
- d) Da bi vplivali na ravnanja povzročiteljev nasilja, je treba okrepiti tudi samo žrtev. Slednja se bo šele uspešno opolnomočena lahko zoperstavila povzročitelju nasilja in mu dala vedeti, da takšnega vedenja ne dopušča. To pa bo zmožna storiti samo takrat, ko bo dobila jasen signal s strani sistema, da jo podpira in da je varna.

VI. TEŽAVE Z NASTANITVIJO ŽRTEV NASILJA IN POVZROČITELJEV NASILJA:

- a) Pojavljajo se težave z namestitvami:
- Za zelo težke primere žrtev nasilja, zlasti za otroke bi potrebovali specializirane oblike namestitvev.
 - Za žrtve nasilja po odhodu iz varnih hiš in drugih programov pomoči. Razpoložljivih bivalnih enot za daljši čas je malo, subvencijo za najemnino pa je možno dobiti le v občini stalnega bivališča, kar v praksi pomeni, da so žrtve nasilja pri iskanju novega bivališča geografsko in prostorsko omejene in s tem velikokrat premalo oddaljene od povzročitelja nasilja. Poleg ustrezne namestitve bi jim bilo treba zagotoviti tudi nove oblike programov, psihosocialno pomoč in podporo, da bodo lahko čim prej zaživel samostojno.
 - Za mladoletne povzročitelje nasilja, ki jim je bil izrečen ukrep prepovedi približevanja je nesprejemljivo, da se jih namešča v krizne centre za mlade, kjer so skupaj z žrtvami nasilja, zato je nujno treba izpeljati že nekaj časa pripravljene načrte za specializacijo Kriznega centra Celje kot namestitvene enote za mladoletne povzročitelje nasilja.
- b) Čim prej je treba izpolniti cilje iz posodobljenega Programa za otroke in mladino 2006–2016 za obdobje 2013–2016, ki se dotikajo novih oblik namestitvev otrok, ki so žrtve nasilja (institucija, v kateri bi delovali različni strokovnjaki za celovito obravnavo otroka žrtve ter jim zagotavljali takojšnjo pomoč (t. i. forenzična hiša) in izvedbo specializiranih posebnih oblik namestitve za zelo oškodovane otroke zlasti v primerih spolnih zlorab).

VII. PODROČJE IZOBRAŽEVANJA:

- a) Zagotoviti je treba stalno usposabljanje strokovnih delavcev, ki delajo z otroki in mladino ter vključiti naloge prepoznavanja in preprečevanja nasilja v delo javnih zavodov s področja vzgoje in izobraževanja (ZRSŠ; CPI; Šola za ravnatelje, Pedagoški inštitut).
- b) Jasneje je treba določiti pristojnosti in način vodenja postopkov, ko otrok v šoli ali drugem vzgojno-izobraževalnem zavodu pove, da doživlja nasilje, zato pričakujemo, da bo velik napredek na tem področju narejen tudi s podpisom Dogovora v zvezi z izvajanjem nalog za zaščito otrok, ki izhajajo iz Zakona o preprečevanju nasilja v družini s strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstva za izobraževanje, šolstvo in šport ter Ministrstva za notranje zadeve, vključno z Generalno policijsko upravo, podpisanim 5. 12. 2013.

VIII. PODROČJE ZDRAVSTVA:

- a) Zdravstvo je ocenjeno kot trenutno šibkejša točka sistema, saj ni zagotovljenih nobenih sistematičnih ukrepov na področju nasilja kljub temu, da je nasilje v veliki meri tudi zdravstveni problem (pušča posledice na zdravju ljudi - tako duševnem kot telesnem - in da za družbo predstavlja velik strošek). Po številnih ocenah Ministrstvo za zdravje še vedno premalo sodeluje z ostalimi segmenti sistema (centri za socialno delo, policija) tako neposredno kot kar zadeva multidisciplinarne time.
- b) Pravilnik o pravilih in postopkih pri obravnavanju nasilja v družini pri izvajanju zdravstvene dejavnosti v 3. členu določa, da zdravstveni delavci pri svojem delu sledijo strokovnim smernicam za obravnavo nasilja v družini, ki jih potrdi Zdravstveni svet. Kljub številnim pozivom področja zdravstvene nege Ministrstvo za zdravje omenjenih smernic še vedno ni oblikovalo, zato bi bilo slednje nujno pripraviti, prav tako tudi protokole za obravnavo nasilja v zdravstvenih institucijah kot pomoč zdravstvenim delavcem pri njihovem delu in ob soočanju z grožnjami in agresivnostjo povzročiteljev nasilja. O pojavu nasilja bi bilo treba ozaveščati tudi zdravstveni vodstveni kader.
- c) V sistem obravnave nasilja in izobraževanja o preprečevanju nasilja bi bilo treba sistematično vključiti vse zdravstvene profile, k čemur poziva tudi Zbornica zdravstvene in babiške nege Slovenije - Zveza strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije, ki se kot strokovno združenje na področju zdravstvene nege aktivno angažira na področju izobraževanja in obravnave nasilja (predavanja, delavnice, kampanje ozaveščanja na temo prepoznavanja in obravnavanja različnih vrst nasilja). V okviru Zbornice - Zveze že od 2000 deluje posebna delovna skupina za nenasilje, katere članice naloge izvajajo prostovoljno v svojem prostem času.
- d) 2013 je bila Zbornici - Zvezi odvzeta pristojnost licenciranja za zdravstvene tehnike tako, da slednji niso več deležni izobraževanja na področju nasilja v družini in na delovnem mestu, ki so ga sicer v okviru izobraževanja o zakonodaji s področja zdravstva (na podlagi sklepa odbora Zbornice - Zveze) deležni medicinske sestre, babice in do letos tudi zdravstveni tehniki, ki so zaprosili za licenco za opravljanje poklica. Izobraževanje na tem področju je torej ostalo zagotovljeno zgolj za manjšino v zdravstveni negi, kar je slabo.
- e) Od zaposlenih v zdravstvu se pričakuje, da so senzibilni, da zaznavajo žrtve nasilja in imajo znanja, da lahko nudijo tako zdravstveno kot tudi psihosocialno pomoč. Ker so v zdravstvenih zavodih vseskozi prisotni, imajo tudi največ možnosti, da z žrtvami nasilja vzpostavijo zaupen odnos, ki je pri delu z žrtvami nasilja ključnega pomena, zato jim je za dobro delovanje treba dati ustrezne usmeritve, jih izobraziti in ozaveščati, kar pa trenutno ni sistematično zagotovljeno.
- f) Sistem za obravnavo in preprečevanje nasilja bi nujno potreboval več informacij s strani zdravstvenega sistema glede sumov nasilja. Prav zdravstveni delavci so tisti, ki pogosto prvi pridejo v stik z žrtvijo. V primerjavi z drugimi institucijami so zdravstvene institucije tudi najmanj stigmatizirane, saj so javni prostor, kamor se zateče večina žrtev nasilja. Nujno bi morali zagotoviti, da so v zdravstvenih institucijah zaposleni ali dostopni strokovnjaki, ki bi bili posebej izobraženi za izvajanje pomoči žrtvam nasilja, ker so tam žrtve izpostavljene najmanjšemu tveganju.
- g) Treba bi bilo povečati vlogo patronažne službe v začetnih fazah ukrepanja, predvsem v fazi prepoznave nasilja v družini, saj imajo prav patronažne sestre najlažji vpogled v dogajanje v domačem okolju in dostikrat pridejo v stik z družino pred centri za socialno delo in policijo. Za številne bolezenske znake namreč obstaja vzrok v nasilju v družini, a se ga tam ponavadi ne išče. Zveza - Zbornica ima za to pripravljen poseben Protokol

obravnavo nasilja v patronažni dejavnosti, ki je bil 2010 tudi posodobljen, vendar bi bil nujen tudi angažma s strani Ministrstva za zdravje.

- h) Treba bi bilo oblikovati specifična navodila za delovanje na področju zaznave in obravnave nasilja pri delu na posameznih področjih v zdravstvu, ki so po načinu dela specifična (pediatrija, ginekologija, urgencia, patronažna služba).

IX. IZOBRAŽEVANJE, OPOLNOMOČENJE IN VLOGA STROKOVNIH DELAVCEV V SISTEMU:

- a) Redno in sistematično usposabljanje različnih profilov strokovnjakov, ki delujejo v sistemu obravnave nasilja, o nasilju v družini je nujno, še zlasti, če gre za sodelovanje med različnimi resorji (primer dobre prakse: vključitev svetovalne službe centrov za socialno delo v usposabljanje delavcev v vzgoji in izobraževanju). Izvede naj se čim več medresorskih in specializiranih izobraževanj in posvetov, ne samo na državni, ampak tudi regijski ravni, saj bo s tem omogočena tesnejša povezava znotraj in med posameznimi službami v sistemu in članov regijskih timov.
- b) V okviru izobraževanj naj bo več poudarka danega praksi, delavnicam in treningom, ki naj bodo v manjših skupinah, kar bo omogočilo bolj kakovostno delo, možnost medsebojne razprave in aktivacijo vseh udeležencev.
- c) Treba je zagotoviti dobre pravne in strokovne podlage za sprejemanje avtonomnih strokovnih odločitev s strani konkretnih strokovnjakov v konkretnih primerih obravnave nasilja. K večji strokovnosti odločitev poleg dobre zakonodaje pripomore tudi poznavanje področja in dela drugih strokovnjakov s področja preprečevanja nasilja v družini in odprava številnih drugih dejavnikov, ki lahko vplivajo na odločitve (pritiski nasilneža, nerealna pričakovanja žrtve, medijski pritiski in osebna razmišljanja ter odnos strokovnjaka do nasilja in njegovih osebnih izkušenj z nasiljem).
- d) Strokovnjakom za obravnavo nasilja je treba dati podlage za uspešno osebno soočanje z nasilneži in jih pri tem ustrezno zaščititi. Prav tako jih je treba poučiti o dinamiki nasilja, saj bodo s tem postali bolj senzibilni za njegove pojavne oblike. Nasilje v družini naj ne bo več tabu, ampak naj bodo strokovnjaki tako ozaveščeni, da bodo sami iskali rešitve in opozarjali na pojave nasilja.

X. PODROČJE SODIŠČ IN TOŽILSTEV:

- a) Na področju dela sodišč in tožilstev še vedno primanjkuje zlasti sodnih izvedencev in ustrezen odziv, ozaveščenost o pojavu nasilja in sistematičnost ukrepov.
- b) Končni del postopka obravnave nasilja (delo tožilstev in sodišč) še vedno velja za šibko točko. Ko policija in ostali organi izvedejo vse, kar lahko, se namreč velikokrat ustavi v sodnih postopkih. Okrožna državna tožilstva in sodišča bi morala zagotoviti epilog ovadb za kazniva dejanja.
- c) Sodni postopki so dolgotrajni in potekajo v smeri, da je žrtev tista, ki mora dokazovati, da je res žrtev. Prav tako žrtev nasilja nima pravice do brezplačnega pravnega zastopnika po uradni dolžnosti kot jo ima povzročitelj nasilja.
- d) Zavržbe kazenskih ovadb velikokrat temeljijo na razlagi, da ne gre za nasilje oziroma, da ne gre za trajne življenjske skupnosti, saj se težave lahko pojavljajo zaradi različnih razlag 191. člena Kazenskega zakonika in sodne prakse glede tega člena, ki vzpostavlja (pre)visoke kriterije glede opredelitev ravnanj, ki bi sodila v kaznivo dejanje nasilja v družini (pogoj kontinuitete dogajanja, zahteva dokaza o podrejenem položaju žrtve).

Tako je vse več nasilnih dejanj opredeljenih kot tistih, ki se obravnavajo kot prekršek, ali pa so žrtve napotene na zasebno tožbo. Postopek se velikokrat ustavi tudi zato, ker žrtev, ki je dolžna pričati, zaradi določenih razlogov tega ni sposobna izpeljati.

- e) Prijava groženj je možna le na zasebno tožbo (135. člen Kazenskega zakonika), ki ne predvideva upravičenosti do brezplačne pravne pomoči žrtve, kar je lahko problematično predvsem pri žrtvah s slabšim socialnim položajem.
- f) Zaščita je večkrat na strani povzročitelja, ki ostaja v domačem okolju, umika pa se žrtev, kar je nesprejemljivo.
- g) Kazenski pregon naj ne bo edina rešitev problema nasilja - lahko sicer poskrbi za umik najbolj nevarnih oseb, ampak probleme je treba reševati celovito, tudi s preventivo in prevzgojo povzročiteljev nasilja.
- h) Kazenski postopek ima v sebi vgrajene mnoge varovalke, kako zaščititi obdolženca pred izvajanjem morebitnega nasilja države nad njim, pogosto pa se s tem ščitenjem škodi žrtvi nasilja. Če se v kazenskem pregonu ne ugotovi, da je bilo dejanje nasilja dejansko izvršeno, ali če se iz različnih razlogov slednji ustavi (pomanjkanje dokazov, zastaranje) in če je žrtev otrok, potem je ta prepuščen nadaljnjemu življenju z nasilnežem, ne da bi se mu lahko zagotovilo ustrezno pomoč.
- i) Institut zagovorništva otroka je dobro zastavljen, a če se eden od staršev ne strinja z zagovorništvom, to potegne za seboj dolge postopke, kar pa ni v korist otroka. Kakovost dela zagovornikov otrok mora biti največja možna in o dodeljenem zagovorniku otroka bi bilo treba avtomatično obveščati pristojni center za socialno delo (trenutno do te informacije pridejo samo na svojo pobudo, saj niso stranka v postopku).
- j) Delo sodnih izvedencev v primerih kazenskih postopkov, povezanih z nasiljem nad otroki, bi moralo biti čim bolj kakovostno izvedeno. Sodni izvedenci so tisti, ki odločajo o usodi otroka, saj ima njihovo mnenje večjo težo od mnenja strokovnega delavca na centru za socialno delo. Razgovori z otroki bi morali biti daljši, mogoče celo večkratni, da se lahko vzpostavi zaupanje. V primeru postopkov ločitev naj se z namenom razbremenitve otroka in vzpostavitve odnosa zaupanja z njim pogovarja samo en izvedenec in ne več različnih.
- k) Ker Družinski zakonik ni bil sprejet, področje stikov pod nadzorom ostaja neurejeno. Začasni stiki se zato še vedno omogočajo na podlagi zahteve osumljenca, ne da bi izvedenci sploh imeli stik z otrokom.
- l) Mediacije in poravnave na sodišču niso najbolj primerna pot reševanja nasilja v družini. V praksi se namreč kaže, da se tovrstni dogovori, sprejeti znotraj sodnih dvoran, izven teh ne izpolnjujejo in da situacije s prepletanjem postopkov po Zakonu o preprečevanju nasilja in po Zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih ne prinašajo dobrih rešitev.

XI. PODROČJE SOCIALE IN DELO REGIJSKIH KOORDINATORJEV ZA OBRAVNAVO NASILJA:

- a) Vloga regijskega koordinatorja za obravnavo nasilja v družini naj postane čim bolj nevtralna, da jo lahko tako uporabniki kot strokovne službe CSD uporabijo ob zahtevnejših obravnavah, predvsem kot prispevek k strokovnim odločitvam kot čim bolj kakovostno in učinkovito reševanje problemske situacije uporabnika.
- b) Ob napovedani reorganizaciji centrov za socialno delo naj se ohrani in razvija strokovno avtonomijo področja obravnave nasilja v družini.

- c) Razmisliti je treba o tem, kakšen strokovni kader lahko dela na področju obravnave nasilja v družini. Predlagamo, da je to strokovnjak z večletnimi izkušnjami, ki je motiviran, ne pa da lahko to delo opravlja začetnik brez izkušenj, kar se danes dogaja! Kljub temu, da so normativi glede obravnave nasilja v družini jasno postavljeni, niso vedno izpolnjeni. Strokovni delavci na centrih za socialno delo so velikokrat preobremenjeni, kar lahko negativno vpliva na kakovost dela.
- d) K še boljšemu delu in dvigu strokovnosti koordinatorjev za obravnavno nasilja v družini in celotnega sistema lahko pripomore predvsem izkustveno učenje prek prakse. Treba je dograditi mrežo sodelovanja tako znotraj posameznega centra za socialno delo kot tudi z zunanjimi institucijami (trenutno največji primanjkljaj predstavlja premalo razvito sodelovanje s področjem zdravstva).

XII. IZKUŠNJE IN PRIPOMBE VLADNIH IN NEVLADNIH ORGANIZACIJ:

Kljub dobrim zakonskih osnovam v praksi velikokrat prihaja do težav pri zagotovitvi pomoči žrtvam nasilja, saj zaznavamo kršenje pravic žrtvam, ki se zatečejo po pomoč k vladnim ali nevladnim organizacijam na naslednjih področjih:

- a) Denarna socialna pomoč: brezposelna ženska, žrtev nasilja, ki je še poročena, lahko ni upravičena do denarne socialne pomoči, saj se pri odločanju o pravici upošteva možev dohodek. Pot do pridobitve denarne socialne pomoči je v takšnih primerih predolga (vloga za razvezo, vloga za brezplačno pravno pomoč, navezava stika z odvetnikom, priprava tožbe). Enako velja tudi za otroški dodatek in subvencijo vrtca.
- b) Subvencionirana najemnina za žrtve nasilja: večina občin pridobitev pravice pogojuje z enoletno prijavo stalnega bivališča. V primeru umika žrtve z naslova stalnega bivanja, kar je pogosto, slednja torej do subvencije ni upravičena.
- c) Brezplačna pravna pomoč je težje dostopna. Z dolgotrajnimi postopki se upošteva premoženje, s katerimi žrtev nasilja dejansko ne razpolaga oziroma je v solastništvu s povzročiteljem nasilja. Postopek razdelitve premoženja lahko traja nekaj let.
- d) Prejemanje pošte za žrtve nasilja: po Zakonu o upravnem postopku se po novem pošte ne preusmerja več na poštno predale, ampak se po nekaj dneh pošta vloži na naslov, napisan na pošiljki.
- e) Zaznavamo večjo revščino in težjo zaposljivost žrtev nasilja, zlasti žensk, ki so brez podpore staršev in sorodnikov, brez razvite socialne mreže in zaposlitve. Ker nimajo zagotovljenega varstva za otroke in denarja za plačilo, so omejene pri zaposlovanju.
- f) Pomanjkanje cenovno ugodnejših stanovanj in možnosti za nastanitev žrtev nasilja po odhodu iz programa pomoči.
- g) Zaskrbljujoč je položaj tujk, žrtev nasilja, ki se kaže v neurejenih temeljnih človekovih pravicah za bivanje, zavarovanje, finančna sredstva, brezplačno pravno pomoč. Slabo so seznanjene z zakonodajo, pravicami, odgovornostmi, težje razumejo jezik, velikokrat so deležne izkoriščanja s strani delodajalcev.
- h) Problematika prisilnih porok je sicer po obsegu omejena, ampak je prav tako pereča.

XIII. UKREP PREPOVEDI PRIBLIŽEVANJA:

- a) Podaljšanje izrečenega ukrepa prepovedi približevanja, ki se izvede na predlog žrtve, ni ustrezno urejen. V primeru mladostnika se morajo za to odločiti njegovi starši in redko kdo je zmožen sprejeti to odločitev.
- b) Pri starejših osebah se ponavlja enak problem kot pri nasilnih mladostnikih - predlogov za podaljšanje ukrepov prepovedi približevanja s strani starejših, ki so žrtve nasilja, zaradi ekonomske ali druge odvisnosti od povzročiteljev ni veliko, čeprav bi to pomenilo pridobitev dveh mesecev dodatnega časa za izvajanje različnih ukrepov z namenom preprečitve ponovitve nasilnih dejanj.
- c) Možnost podaljšanja ukrepov za odvrnitev nadaljnje škode po 19. členu Zakona o preprečevanju nasilju v družini (ZPND) za šest mesecev na predlog žrtve in možnost podaljšanja ukrepa prepovedi približevanja s strani preiskovalnega sodnika, prav tako na predlog žrtve, za nadaljnjih 60 dni na podlagi 61. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) ne bi smela biti izključujoča. Trenutno se namreč odločitve preiskovalnih sodnikov v praksi pogosto nagibajo v smer zavrnitve ali zavrnjenega podaljšanja izrečenega ukrepa po ZNPPol, če je že bil izrečen ukrep po ZPND. Zagotovljena bi morala biti hkratna uporaba obeh ukrepov v smislu njunega dopolnjevanja, saj bi s tem pridobili pomemben dodatni čas.

XIV. OBSTOJEČA ZAKONODAJA IN PREDLOGI ZA SPREMEMBE:

- a) 2008 sprejeti Zakon o preprečevanju nasilja v družini je pomenil velik sistemski in predvsem družbeni premik naprej na področju preprečevanja nasilja, vendar do zdaj vse, kar je zapisano v zakonu in kar si je želela stroka, še ni realizirano. Težave, ki se pojavljajo v praksi, bi bilo treba reševati sproti in sistematično.
- b) Akcijski načrt za preprečevanje nasilja v družini 2012–2013 odseva finančno situacijo v državi, saj je usmerjen predvsem na realizacijo že obstoječih nalog in projektov, ne uvaja pa novih rešitev. Pri pripravi Akcijskega načrta za leti 2014 in 2015 bi bilo zato treba, kljub finančnim restrikcijam, iskati nove, inovativne pristope in razširiti programe.
- c) Vsi štiri pravilniki o obravnavi nasilja, ki so bili oblikovani na podlagi Zakona o preprečevanju nasilja v družini in so zdaj razpršeni po posameznih segmentih sistema, naj se združijo v enega in tako pripomorejo k okrepitvi sodelovanja med posameznimi deli sistema in njihovimi izvajalci.
- d) Zakon o preprečevanju nasilja v družini je treba spremeniti in dopolniti na podlagi dosedanjih praktičnih izkušenj in na podlagi vključevanja vseh v sistem vključenih strok. Spremembe bodo razvidne tudi iz poročil o izvedbi nalog, zastavljenih v okviru Akcijskega načrta za preprečevanje nasilja v družini 2012–2013, ki jih bodo morali pripraviti vsi resorji v okviru medresorske skupine, ki jo vodi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.
- e) **Predlagane spremembe Zakona o preprečevanju nasilja v družini (ZPND):**
 - Zagotoviti, da ZPND resnično prispeva k učinkoviti in celoviti obravnavi nasilja v družini, katere temeljni cilj je zagotovitev dolgoročne varnosti.
 - Nujno je treba oblikovati zakonodajne določbe, ki bodo omogočale dejansko izvrševanje izrečenih ukrepov po ZPND, nadzor in sankcioniranje kršitev.
 - Pri spremembi ZPND naj se upoštevajo pripombe Policije, ki jih je dne 31. 1. 2013 posredovala Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in invalide.

- V ZPND naj se uredi vse nujne podlage za pomembne ukrepe na področju boja proti nasilju, ki so bile sicer že vključene v predlog Družinskega zakonika (npr. prepoved telesnega kaznovanja), a zaradi zavrnitve slednjega na referendumu niso bile sprejete.
- Razmisliti je treba o prilagoditvi ukrepov za soočanje z ekonomskim nasiljem (ukrep odstranitve povzročitelja ali prepoved približevanja pri tej obliki nasilja nima enakega učinka kot pri fizičnem nasilju).
- Brezplačna pravna pomoč je trenutno po ZPND zastavljena zelo ozko, čeprav je zastavljena pravilno (pomoč je odvisna od drugih potreb žrtve, ne samo od premoženjskega stanja), zato bi jo bilo treba razširiti tako znotraj ZPND kot tudi na druge postopke.

f) **Nujne so določene spremembe kazenske zakonodaje**, in sicer:

- Sprememba neustrezne definicije grožnje v 135. členu Kazenskega zakonika in z njim povezanim 191. členom istega zakonika, ki ureja nasilje v družini. Cilj je izboljšanje podlag za samo definiranje nasilnega dejanja in ukrepanje s strani Policije.
- Sprememba 135. člena Kazenskega zakonika bi bila nujna tudi v delu, kjer določa, da se pregon za dejanje grožnje začne na zasebno tožbo (tretji odstavek). Žrtve so namreč pogosto slabo finančno situirane in si tožbe ne morejo privoščiti.
- Uvesti bi bilo treba zakonske podlage za pregon v primeru zalezovanja, saj trenutno organi pregona nimajo podlage za zaščito žrtve zalezovanja.
- Spremeniti bi bilo treba ureditev glede kritja stroškov postopka v primeru umika predloga za pregon zaradi kaznivega dejanja po začetku glavne obravnave s strani žrtve. Po trenutni ureditvi (239. člen Zakona o kazenskem postopku) stroške krije žrtev, pri čemer se ne upošteva razlogov za njeno odločitev, ki so lahko v primeru nasilja tehtni. V oblikovanje omenjenih določb je bila premalo vključena stroka, zato bi bilo treba slednjo intenzivneje vključiti v pripravo sprememb.

g) Zagotoviti je treba **specifična navodila za ukrepanje oziroma smernice na posameznih področjih sistema, ki bi strokovnjakom nudile oporo pri odzivanju na situacije v praksi**. Primer: oblikovati bi bilo treba natančnejše usmeritve glede sklepa o spremstvu žrtve s strani policije.

h) Čim prej bo treba:

- pripraviti **nov akcijski načrt** za preprečevanje nasilja v družini za leti 2014 in 2015;
- pripraviti **ново resolucijo** o nacionalnem programu preprečevanja nasilja v družini za naslednje petletno obdobje (2015–2019);
- **izvesti akcijski načrt** v okviru posodobljenega Programa za otroke in mladino 2006–2016 za obdobje 2013–2016, ki naj bi bil pripravljen v prvi polovici 2014 in
- **ratificirati t. i. Istanbulsko konvencijo**, to je Konvencijo Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter boju proti njima.

i) **Na področju izobraževanja** je treba:

- nadgraditi vsebino Smernic za analizo, preprečevanje in obravnavo/obvladovanje nasilja v šolskem prostoru 2004 in
- nadgraditi in posodobiti Pravidnik o obravnavanju nasilja v družini za vzgojno-izobraževalne zavode, ker je zastarel.

Vse spremembe naj bodo uvedene na podlagi ugotovitev in pripomb iz prakse, kot je bilo to izvedeno tudi ob sprejemu prve različice smernic in pravilnika.

j) Z zakonodajo bi bilo treba **izboljšati ureditev skrbništva za osebe, ki niso sposobne skrbeti zase**. Težave v praksi: plačilo takse s strani tistega, ki sproži postopek za določitev skrbništva. Kljub temu, da bi moralo sodišče po uradni dolžnosti, ko izve za tak primer, samo sprožiti postopek, se slednja za to nerada odločajo. Tudi centri za socialno delo, ki so prav tako potencialni predlagatelj, podajo predlog večinoma le v primerih, ki

jih ocenijo za najhujše, saj nimajo na voljo dovolj finančnih sredstev, da bi to storili večkrat. Ljudje brez finančnega zaledja torej težje uveljavljajo to pravico oziroma jim je celo nedostopna.

- k) Treba bi bilo **oblikovati strokovne smernice za obravnavo nasilja v družini na področju zdravstva**, katerih potrditev s strani Zdravstvenega sveta v 3. členu predvideva Pravilnik o pravilih in postopkih pri obravnavanju nasilja v družini pri izvajanju zdravstvene dejavnosti. Kljub dolgoletnim pozivom področja zdravstvene nege po nujnosti njihovega sprejema Ministrstvo za zdravje omenjenih smernic še vedno ni oblikovalo.
- l) **Na področju psihičnega nasilja** oziroma trpinčenja na delovnem mestu, pri katerem je veliko podobnosti s psihičnim nasiljem v družini, je bil narejen velik napredek. Nekaj je tudi že sodne prakse, kar bi lahko pomagalo tudi pri reševanju primerov psihičnega nasilja v družini in pri uvedbi zakonskih rešitev.

XV. PREVENTIVA IN OZAVEŠČANJE:

- a) **Izvajanje preventivnih ukrepov za rizične skupine, vso populacijo in povzročitelje nasilja** je nujno, saj jih primanjkuje, prav tako pa tudi finančne podpore za njihovo izvajanje.
- b) Preventivno delovanje je lahko učinkovit **način preprečevanja pojava nasilja pri mladostnikih**, saj so dejanja slednjih pogosto povezana z njihovo lastno izkušnjo žrtve nasilja v domačem okolju, v otroštvu. Težave naj se rešujejo na začetku (pri preprečevanju vzroka za razvoj nasilništva pri mladostniku) in ne na koncu (pri ukrepih za preprečevanje že storjenega nasilnega dejanja).
- c) S preprečevanjem pojava nasilja se je treba soočiti tudi z **akcijami ozaveščanja strokovnih delavcev, z njihovim usposabljanjem, z izobraževanjem, tiskovnimi konferencami, posveti za izboljšanje povezovanja organizacij za obravnavo nasilja na sistemski ravni, ... in z napotki za reagiranje v konkretnih primerih**. Iz Akcijskega načrta 2012–2013 že sedaj izhaja zaveza, da je treba strokovnim delavcem zagotoviti možnost za dodatno usposabljanje, da bi lahko učinkovito delali in hitro prepoznali različne oblike nasilja v družini.

* * *

Državni svet poziva Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, da v enem letu Komisijo Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide seznanita z učinki 5. 12. 2013 podpisanega Dogovora v zvezi z izvajanjem nalog za zaščito otrok, ki izhajajo iz Zakona o preprečevanju nasilja v družini, katerega namen je usklajeno in učinkovito ukrepanje na področju obravnave nasilja v družini.

Predlagane sklepe je Državni svet sprejel (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 29 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

* * *

Predsednik je zaključil 14. sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje.

Marjan Maučec, mag. posl. ved
sekretar

Mitja Bervar
predsednik