



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 434-02/22-6/6

Datum: 22. 8. 2022

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o nujnem ukrepu na področju davka na dodano vrednost za omilitev dviga cen energentov (ZNUDDVE), nujni postopek, EPA 197-IX.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

S Predlogom zakona se delno prenaša Direktiva Sveta (EU) 2022/542 z dne 5. aprila 2022 o spremembi direktiv 2006/112/ES in (EU) 2020/285 glede stopenj davka na dodano vrednost (UL L št. 107/1 z dne 6. 4. 2022, str. 1), in hkrati predpisuje – za časovno zamejeno obdobje, za posamezne dobave blaga oziroma storitev – obračunavanje in plačevanje davka na dodano vrednost po stopnji, ki je nižja, kot je določena s sistemsko ureditvijo davka na dodano vrednost (tj. ZDDV). Prenos navedene Direktive je ob tem – v delu, ki se nanaša na izredne primere – tudi predmet Zakona o interventnih ukrepih za celovito ureditev položaja razseljenih oseb iz Ukrajine in za pomoč gospodarstvu Republike Slovenije zaradi posledic ukrajinske krize (ZUPOPGUK, EPA 58-IX), s katerim se za nekatere dobave določa oprostitev davka na dodano vrednost (gl. 45. člen zakona). ZUPOPGUK se obravnava po rednem zakonodajnem postopku in za primere tistih dobav, za katere je že prišlo do obračuna davka na dodano vrednost, v zakonu pa je za njih predlagana davčna oprostitvev, predvideva popravke davčnega obračuna.

Razlogi za različen zakonodajni pristop pri prenosu Direktive, ki omogoča uveljavitev spremenjenih stopenj davka na dodano vrednost, in razlogi za razlike z vidika obveznosti obračunavanja in plačevanja davka, glede na veljavne davčne stopnje posameznega davčnega obdobja, na katero se nanaša davčni obračun (popravki obračuna),¹ niso razvidni. Glede na to ZPS izpostavlja, da je pri določanju odstopov od splošne ureditve, treba upoštevati tako načela pravne varnosti (2. člen Ustave), kot načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).

¹ Po ZDDV je davčno obdobje koledarski mesec, davčni obračun pa mora davčni zavezanec predložiti do zadnjega delovnega dne naslednjega meseca po poteku davčnega obdobja (gl. prvi odstavek 89. člena in prvi odstavek 88. člena)

K 2. členu

Obrazložitev, datumsko zamejenega ukrepa (1. 9. 2022 – 31. 3. 2023) znižanja davčne stopnje, pojasnjuje, da je ukrep vezan na obdobje ogrevalne sezona, ob tem pa tega obdobja v zakonu podrobneje ne opredeljuje. Njeno opredelitev oziroma opredelitev kurilne sezone je sicer najti v Uredbi o pregledih, čiščenju in meritvah na malih kurilnih napravah (Uradni list RS, št. 77/17), izdani na podlagi zakona, ki ureja dimnikarske storitve. Zamejena je na čas od 1. 10. tekočega leta do 31. 5. naslednjega leta (oziroma za taksativno naštete primorske občine na čas od 1. 11. do 30. 4.); Agencija Republike Slovenije za okolje začetek, trajanje in konec kurilne sezone veže na zunanjo temperaturo (gl. <https://meteo.arso.gov.si/met/sl/climate/tables/pravilnik-ucinkoviti-rabi-energije/>).

ZPS vprašanje opredelitve obdobja, na katero se nanaša zasledovani cilj predlagane ureditve, izpostavlja predvsem zaradi rešitve iz drugega odstavka, ki pooblašča Vlado, da veljavnost začasnega ukrepa s sklepom podaljša. Podaljšanje ukrepa je sicer časovno zamejeno, in lahko traja največ do 31. 5. 2024, ni pa vezano na ogrevalno sezono, ki torej za nadaljnje izvajanje predlaganega ukrepa ni (ne bo) več kriterij. Ukrep je pogojevan le z veljavno regulacijo cene enega ali več energentov, naštetih v prvem odstavku določbe.

V prvem odstavku sta najprej naštetja električna energija in zemeljski plin (prva in druga alineja), ki sta hkrati tudi energenta, katerih cena je (že) regulirana (gl. Uredbo o določitvi cen električne energije, Uradni list RS, št. 95/22 in nasl., oziroma Uredbo o določitvi cen zemeljskega plina iz plinskega sistema, Uradni list RS, št. 98/22). Veljavnost obeh navedenih uredb (ki se začeta uporabljati 1. 9. 2022) se izteče 31. 8. 2023, kar pomeni, da je zakonsko določen pogoj za podaljšanje ukrepa do konca avgusta 2023 že sedaj izpolnjen (in ni neko bodoče negotovo dejstvo); odvisno pa bo, kot poudarja obrazložitev, zgolj od presoje Vlade, če je podaljšanje veljavnosti ukrepa nižje stopnje davka na dodano vrednost, primerno. Predlog zakona za opravo presoje ne podaja nobenih (objektivnih) kriterijev. Pri tem se možnost podaljšanja razteza tudi na tretjega izmed energentov (les za kurjavo, četrta alineja prvega odstavka) oziroma na daljinsko ogrevanje (tretja alineja prvega odstavka), čeprav nista predmet regulacije cen.

Ker gre za ukrep, s katerim se predpisuje davčna stopnja, po preteku zakonsko določenega obdobja pa o višini davčne stopnje v bistvu odloča Vlada, ZPS opozarja na 147. člen Ustave. Na podlagi te ustavne določbe je predpisovanje davkov (osnovni elementi predpisovanja davkov so predmet obdavčitve, davčna osnova, davčna stopnja, davčni zavezanec) zakonska materija. Zato je po presoji ZPS drugi odstavek, poleg že navedene ustavne določbe (glede na ustaljeno ustavnosodno presojo), sporen tudi z vidika 2. člena Ustave (načelo pravne države), 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti) ter 120. in 153. člena Ustave (načelo legalitete in usklajenost pravnih aktov).

Ne glede na ureditev po zakonu, ki ureja objave v Uradnem listu, v skladu s katerim se v Uradnem listu objavljajo tudi predpisi in drugi akti Vlade, pa bi zaradi pravne varnosti (2. člen Ustave) veljalo izrecno določiti, da se sklep Vlade, s katerim se podaljšuje veljavnost zakonskega ukrepa, objavi v Uradnem listu.

K 3. členu

Z določbo se opredeljuje davčni prekršek in določa globa. Pri tem je sankcioniran le obračun po nepravilni stopnji, ne pa tudi npr. če davek sploh ni obračunan, kar je kot davčni prekršek opredeljeno v sistemski ureditvi davka na dodano vrednost.

K 4. členu

V Predlogu zakona vsebovane rešitve izhajajo iz predpostavke, da bo zakonodajni postopek potekal v časovnem okviru, ki bo omogočal sprejetje zakona in njegovo pošiljanje predsedniku republike v razglasitev ter objavo najkasneje 31. 8. 2022, ter s tem uveljavitev s 1. 9. 2022, torej na prvi dan obdobja, za katerega je določena nižja stopnja DDV. Predlog zakona pri tem ne upošteva dejavnikov, zaradi katerih bi se uveljavitev zakonskih rešitev lahko zamaknila (morebitni veto, gl. 91. člen Ustave; (ne)dopustnost zakonodajnega referendumu, ki ga ureja 90. člen Ustave in Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 26/07 – u.p.b., in nasl.), in s tem učinkovala za nazaj. Posledično tako v Predlogu zakona niso predstavljeni razlogi, ki bi utemeljevali morebitno povratno učinkovanje predlaganih rešitev² oziroma ni rešitev za morebitno potrebno popravljanje že obračunanega davka na dodano vrednost.

Sekretarka
Lenča Arko Fabjan l.r.



Poslano:
– Odboru za finance

² Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da lahko povratno učinkovanje upraviči le posebna, prav povratno učinkovanje predpisa utemeljujoča javna korist, brez katere ne bi bilo mogoče doseči zasledovanega cilja ureditve. Taka javna korist pa mora biti glede na to, da se z njo utemeljuje izjema od ustavne prepovedi povratnega učinkovanja predpisa – izjeme pa je treba razlagati restriktivno – v zakonodajnem postopku posebej ugotovljena (gl. 26 točko obrazložitve odločbe št. U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013).