



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-312/97-16

Datum: 10. 1. 2002

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevami Občinskega sveta Občine Sežana, Občinskega sveta Občine Divača in Občinskega sveta Občine Hrpelje-Kozina, na seji dne 10. januarja 2002

o d l o č i l o :

1. Določba 22. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju pravnih oseb z družbenim kapitalom, ki prirejajo posebne igre na srečo, in o strukturi kapitala pravnih oseb, ki opravljajo dejavnost prirejanja posebnih iger na srečo (Uradni list RS, št. 40/97), se razveljavi.

2. Razveljavitev začne učinkovati 1. 1. 2003.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Občine Sežana, Divača in Hrpelje-Kozina izpodbijajo 22. člen Zakona o lastninskem preoblikovanju pravnih oseb z družbenim kapitalom, ki prirejajo posebne igre na srečo, in o strukturi kapitala pravnih oseb, ki opravljajo dejavnost prirejanja posebnih iger na srečo (v nadaljevanju ZLPPOD). Zatrjujejo, da je navedena določba v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave (načelo enakosti pred zakonom), z 2. členom Ustave (načela pravne države), z 9. členom Ustave (načelo lokalne samouprave), s 142. členom Ustave (dohodki občine) in s 148. členom Ustave (proračun) ter v nasprotju s šestim odstavkom 4. člena Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 - v nadaljevanju MELLs).

2. Po mnenju predlagateljic je zakonodajalec ravnal v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom, ker je po določitvi splošnega pravila o delitvi koncesijske dajatve igralnic v 74. členu Zakona o igrah na srečo (Uradni list RS, št. 27/95 in nasl. - v nadaljevanju ZIS) z izpodbijano določbo iz participacije pri delitvi koncesijske dajatve izključil lokalne skupnosti iz drugega zaokroženega turističnega območja, v katerega spadajo predlagateljice, oziroma tem lokalnim skupnostim določil nek nepredvidljiv delež koncesijske dajatve. Na tak način je v primerjavi z drugimi lokalnimi skupnostmi iz drugih zaokroženih turističnih območij enaka ali podobna razmerja uredil drugače in ravnal arbitrarno. Po mnenju predlagateljic obstoj Javnega zavoda Kobilarna Lipica na območju, ki ga ureja Zakon o Kobilarni Lipica (Uradni list RS, št. 29/96 - v nadaljevanju ZKL), ne ustvarja objektivno različne situacije, saj so tudi na drugih zaokroženih turističnih območjih javni zavodi, ki jih je ustanovila država, vendar se zakonodajalec ni odločil, da bi se ti zavodi financirali iz koncesijskih dajatev igralnic.

3. Predlagateljice poudarjajo, da načela pravne države zakonodajalca zavezujejo, da se ravna po pravih, ki si jih sam določa. Po njihovem mnenju pa je z izpodbijano določbo zakonodajalec kršil pravila ZIS in ZKL o porabi dela koncesijske dajatve od igralnic za razvoj in promocijo turizma na eni strani in o financiranju Kobilarne Lipica na drugi strani. Z izpodbijano določbo zakonodajalec namreč določa Kobilarni Lipica vir dohodka, ki ni predviden v ZKL in bi v skladu z ZIS moral biti prihodek proračuna, ne pa neposredno usmerjen v javni zavod. Takšno ureditev bi bilo po mnenju predlagateljic treba presojeti tudi z vidika 148. člena Ustave.

4. Po mnenju predlagateljic razdelitev koncesijske dajatve ni urejena na določen način. Izpodbijana določba se sklicuje na finančno ovrednoten program, ki ga potrdi Vlada. Zakonodajalec ne pove, kakšen delež koncesijske dajatve naj bi pripadal Kobilarni Lipica, temveč je ta presoja prepuščena Vladi. Takšen način razdelitve koncesijske dajatve predlagateljicam onemogoča, da bi pravočasno in realno ocenile lastne prihodke pri pripravi proračuna, prav tako obstaja teoretična možnost, da ne dobijo ničesar. Država pa lahko sredi proračunskega obdobja spreminja višino lastnih prihodkov občine in s tem višino dodatnih sredstev, ki jih zagotavlja občini. Po mnenju predlagateljic je takšna ureditev v nasprotju s 142. členom Ustave.

5. Predlagateljice zatrjujejo tudi kršitev načela lokalne samouprave iz 9. člena Ustave, katerega konkretizacija je 94. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - v nadaljevanju ZLS), in kršitev šestega odstavka 4. člena MELLSS, ker zakonodajalec prizadetih lokalnih skupnosti ni seznanil z namenom takšnega normiranja in jih ni vprašal za mnenje.

6. Državni zbor v postavljenem roku ni odgovoril, svoja stališča pa je poslala Vlada.

7. Vlada navaja, da višina koncesijske dajatve v ZIS ni neposredno določena. Med posameznimi lokalnimi skupnostmi so velike razlike v višini koncesijske dajatve, ki ji pripada, saj je ta odvisna od dosežene realizacije v posameznih igralnicah in velikih dnevnih nihanj. Zato tudi ni mogoče vnaprej realno oceniti deleža, ki pripada posamezni lokalni skupnosti, in so lahko prihodki lokalne skupnosti iz tega naslova za prihodnje obdobje le približno ocenjeni. Nadalje Vlada navaja, da z ZIS tudi niso poimensko določene lokalne skupnosti, ki so upravičene do dela koncesijske dajatve od igralnic, temveč je njihova določitev prepuščena pristojnemu ministrstvu, ki o tem odloči v soglasju z lokalnimi skupnostmi na posameznem območju.

Ministrstvo lahko glede na sprejeto politiko spreminja to določitev tudi z vključitvijo novih upravičenih občin. Na ta način se posredno vpliva na delitev sredstev koncesijske dajatve posameznim lokalnim skupnostim in na njihov delež.

8. Vlada še navaja, da je zakonodajalec celotna sredstva koncesijske dajatve namenil razvoju in promociji turizma, temu namenu pa sledi tudi izpodbijana ureditev financiranja Kobilarne Lipica, saj je to kulturni spomenik izjemnega pomena za Republiko Slovenijo, zaščiten s posebnim zakonom, ki ima tudi velik pomen za gospodarski in turistični razvoj lokalnih skupnosti na tem območju. Nadalje Vlada opozarja na to, da izpodbijana ureditev ne zmanjšuje le deleža predlagateljic pri delitvi koncesijske dajatve, ampak tudi ostalih upravičencev, to je države ter fundacij za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij ter športnih organizacij. Vlada nasprotuje stališču predlagateljic, da se sredstva koncesijske dajatve ne morejo neposredno usmerjati v javni zavod. V tej zvezi navaja, da proračunska zakonodaja dopušča namensko porabo sredstev koncesijske dajatve. Vlada navaja, da je bilo na podlagi sprejetega programa izvajanja in razvoja dejavnosti Kobilarne Lipica za leto 2000 iz naslova koncesijske dajatve predvidenih 170 milijonov, kar predstavlja približno 40% koncesijske dajatve, ki pripada lokalnim skupnostim s tega območja. Vlada še dodaja, da bo program iz 22. člena ZLPPOD potrjevala tako, da bo lokalnim skupnostim omogočeno pravočasno oblikovanje predloga občinskega proračuna.

B.

9. Izpodbijana določba 22. člena ZLPPOD se glasi:

"(1) Ne glede na 74. člen ZIS je del koncesijske dajatve, ki se plačuje za dodeljeno koncesijo na območju Kobilarne Lipica v višini, kot je določena s finančno ovrednotenim programom izvajanja in razvoja dejavnosti Kobilarne Lipica, potrjenim s strani Vlade Republike Slovenije, prihodek Javnega zavoda Kobilarna Lipica.

(2) Preostali del koncesijske dajatve, ki se plačuje za dodeljeno koncesijo na območju Kobilarne Lipica, se deli v skladu s 74. členom ZIS."

V 74. členu ZIS je določeno splošno pravilo za delitev koncesijske dajatve, ki jo plačujejo prireditelji posebnih iger na srečo :

"(1) 2% koncesijske dajatve sta prihodek fundacije iz 47. člena, 2% koncesijske dajatve pa je prihodek fundacije iz 48. člena tega zakona. Od preostalega dela je 50% prihodek proračuna Republike Slovenije in se nameni za razvoj in promocijo turizma, 50% pa se nameni lokalnim skupnostim v zaokroženem turističnem območju in se uporablja za ureditev prebivalcem prijaznejšega okolja in za turistično infrastrukturo.

(2) Zaokrožena turistična območja iz prejšnjega odstavka določi ministrstvo, pristojno za turizem, v soglasju z lokalnimi skupnostmi na posameznem območju."(1)

10. V skladu s splošnim pravilom iz 74. člena ZIS se torej koncesijska dajatev od igralnic deli med naslednje upravičence: fundaciji invalidskih in humanitarnih organizacij (2%), fundaciji športnih organizacij (2%), proračunu Republike Slovenije (48%) in lokalnim skupnostim, na območju katerih so igralnice (48%). Izpodbijana določba pa za delitev koncesijske dajatve od igralnic na območju Kobilarne Lipica določa drugačno, posebno pravilo: določa novega, dodatnega upravičenca do deleža koncesijske dajatve (Javni zavod Kobilarna Lipica), preostanek koncesijske dajatve pa se deli po splošnem pravilu. To pomeni, da razmerja med deleži preostalih upravičencev v preostanku koncesijske dajatve sicer niso spremenjena, vendar, ker del koncesijske dajatve pripade neposredno Javnemu zavodu Kobilarna Lipica, preostalim upravičencem - tudi predlagateljicam - posledično pripada sorazmerno nižji delež v celotni koncesijski dajatvi, ki se plačuje na navedenem območju, kot bi jim šel v skladu s splošnim pravilom; koliko nižji, pa iz navedene določbe ni razvidno.

11. V skladu z ZIS se smejo posebne igre na srečo prirejati le v igralnicah, prireditelj pa mora izpolnjevati predpisane pogoje (delniška družba, sedež v Republiki Sloveniji, zahteve glede lastniške strukture, minimalni osnovni kapital, obvezne varnostne rezerve, itd.) in pridobiti koncesijo za prirejanje posebnih iger na srečo, ki jo podeljuje Vlada ob soglasju lokalnih skupnosti, na območju katerih so igralnice. Za podeljeno koncesijo, ki koncesionarja upravičuje opravljati dejavnost igralništva, mora prireditelj posebnih iger na srečo (koncesionar) plačevati koncesijsko dajatev. Koncesijska dajatev, ki jo plačujejo prireditelji posebnih iger na srečo, je specifična oblika obvezne javne dajatve, specifičen način obremenitve gospodarskih subjektov, ki prirejajo posebne igre na srečo (enako velja tudi za klasične igre na srečo), na drugi strani pa hkrati specifična oblika fiskalnih prihodkov. Po določbi 147. člena Ustave država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve, lokalne skupnosti pa predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. V skladu z navedeno določbo ima država popolno fiskalno suverenost, ki obsega pooblastilo in pravico do ustanavljanja fiskalnih prihodkov, njihovega uvajanja in določanja njihove višine. Fiskalna suverenost lokalnih skupnosti je delna.

Koncesijska dajatev za prirejanje posebnih iger na srečo je urejena z zakonom na državni ravni, torej na podlagi izvrševanja fiskalne oblasti države. Država je z zakonom določila zavezance in upravičence te dajatve, pogoje za nastanek obveznosti, kriterije za določitev njene višine in uredila druga vprašanja.

12. Javna dajatev mora biti opredeljena tako na pasivni kot aktivni strani: na eni strani mora biti določeno, kdo je zavezanec za plačilo določene dajatve, na drugi strani pa tudi, kdo je upravičenec do te dajatve, komu pripada oziroma čigav prihodek je dajatev. Praviloma je upravičenec do določene dajatve tisti, ki to dajatev uvede na podlagi svoje fiskalne suverenosti. Značilno za veljavno ureditev koncesijske dajatve od igralnic je, da se deli med več upravičencev: del je prihodek države, del prihodek lokalnih skupnosti, na območju katerih so igralnice, del pa prihodek nekaterih drugih pravnih subjektov.

Izpodbijana ureditev ne posega v to splošno zasnovo pravne ureditve koncesijskih dajatev od igralnic. Tako na podlagi 74. člena ZIS kot tudi na podlagi 22. člena ZLPPOD je nek del koncesijske dajatve od igralnic prihodek določenih lokalnih skupnosti; gre za izvorni, lastni prihodek teh lokalnih skupnosti, ki jim pripada neposredno na podlagi zakona. Iz 74. člena ZIS jasno in določno izhaja, da občinam pripada 48% celotne koncesijske dajatve. Iz izpodbijanega 22. člena ZLPPOD pa deleža, ki pripade lokalnim skupnostim, ni mogoče tako določno in natančno razbrati.

13. Navedb predlagateljic, da izpodbijana določba ZLPPOD nasprotuje prej sprejetim pravilom ZIS in ZKL, ki si jih je postavila država, ni mogoče upoštevati. Ustavno sodišče po določbah 160. člena Ustave in 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) namreč ni pristojno presojati medsebojne skladnosti zakonov, razen če bi bila notranja nasprotja znotraj pravnega reda takšna, da bi predstavljala kršitev načel pravne države (2. člen Ustave). Za kaj takega pa v obravnavanem primeru ne gre. Pri uporabi zakonskih predpisov je treba upoštevati interpretacijska pravila, zlasti pravila o razmerju med splošnim (*lex generalis*) in posebnim predpisom (*lex specialis*), ter med poprej sprejetim (*lex prior*) in kasneje sprejetim predpisom (*lex posterior*). Tudi iz dikcije izpodbijane določbe "ne glede na 74. člen ZIS" jasno izhaja, da gre za kasnejše posebno pravilo, ki derogira splošno pravilo.

14. Bistvena sestavina zakonodajne pristojnosti je sprejemanje zakonov, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti oziroma pravni položaj pravnih subjektov pod jurisdikcijo države ter pravni položaj države same, pri čemer lahko sprejeto ureditev zakonodajalec tudi spremeni ali dopolni. Spreminjanje in dopolnjevanje zakonske ureditve samo po sebi, kot akt izvrševanja zakonodajalčeve pristojnosti, ne more biti v nasprotju z nobenim ustavnim načelom ali človekovo pravico.

Pomeni uresničevanje zakonodajne funkcije v sistemu delitve oblasti, kot je opredeljen v drugem odstavku 3. člena Ustave.

Seveda pa mora zakonodajalec pri oblikovanju pravnih določb spoštovati Ustavo.

15. Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave med drugim zahteva tudi, da so norme opredeljene jasno in določno tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja izvršilne oblasti in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo (načelo določnosti). Pri ureditvi, ki se nanaša na javne dajatve, poleg tega pa se dotika še vprašanja razmerij med državo in občino na področju financiranja, je zahteva po jasnih in določnih normah še posebej pomembna. Tudi določba 142. člena Ustave o dohodkih občine zahteva jasen pravni položaj občine glede njenih lastnih prihodkov v razmerju do države.

16. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-71/00 z dne 15. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 64/2000 in OdlUS IX, 160) med drugim poudarilo, da ni v skladu s 142. členom Ustave, če financiranje občin "ni v celoti urejeno z zakonom, temveč je v obsegu, določenem z izpodbijanimi določbami, prepuščeno odločitvam izvršilne oblasti," in da navedeni člen Ustave "ne dopušča, da bi o lastnih virih financiranja občin odločala ali soodločala izvršilna oblast, in tudi ne, da bi se dodatna sredstva za financiranje občin določala po načelih in merilih, ki bi ne bila določena z zakonom, temveč prepuščena odločanju izvršilne oblasti". Navedena zadeva se je nanašala na t. i. prenesene pristojnosti in zagotavljanje dodatnih sredstev zanje. V obravnavani zadevi sicer ne gre za vprašanje prenesenih nalog in njihovega financiranja. Podobno kot v navedeni zadevi pa se odpira vprašanje jasne določitve pravnega položaja občine v razmerju do države glede vprašanj financiranja občine.

17. Na podlagi izpodbijane določbe 22. člena ZLPPOD deleža koncesijske dajatve, ki pripade občinam, ni mogoče jasno in določno ugotoviti. Odvisen je tudi od tega, kakšen je delež, ki na podlagi prvega odstavka tega člena pripade Javnemu zavodu Kobilarna Lipica. Ta delež je zakonodajalec definiriral z besedilom "v višini, kot je določena s finančno ovrednotenim programom izvajanja in razvoja dejavnosti Kobilarne Lipica, potrjenim s strani Vlade Republike Slovenije". Ker je določitev deleža Kobilarni Lipica na podlagi takšnega merila nedoločna in dopušča arbitrarno ravnanje izvršilne oblasti, je posledično tudi delež prizadetih občin v izpodbijani določbi opredeljen na enak način. Ni dopustno, da bi bila zgolj od omenjenega dokumenta odvisna višina deleža koncesijske dajatve od igralnic, ki pripade prizadetim občinam kot njihov lastni prihodek. Ker v izpodbijani določbi delež koncesijske dajatve od igralnic, ki pripade občinam kot njihov lastni prihodek, ni opredeljen dovolj določno, dopušča določba pravno ne dovolj opredeljivo in za občine premalo predvidljivo vplivanje državne izvršilne oblasti na višino tega deleža. Ker občinam ni zagotovljen jasen pravni položaj v razmerju do države glede vprašanja, ki se nanaša na njihovo financiranje, je izpodbijana določba 22. člena ZLPPOD v neskladju z 2. in 142. členom Ustave. Zato je Ustavno sodišče izpodbijano določbo razveljavilo.

18. Razveljavitev izpodbijanega 22. člena ZLPPOD ima v skladu s 44. členom ZUstS učinek za naprej, kar pomeni, da bo po poteku odložnega roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče v drugi točki izreka, torej od dne začetka učinkovanja razveljavitve dalje treba glede delitve koncesijske dajatve od igralnic, ki se plačuje na območju Kobilarne Lipica, upoštevati splošno pravilo iz prvega odstavka 74. člena ZIS.

19. Ustavno sodišče se je odločilo za razveljavitev izpodbijane določbe z odložnim rokom (43. člen ZUstS), ker gre za zahtevna vprašanja javnega financiranja, ki zahtevajo tudi ustrezno planiranje in usklajevanje med prihodki na eni strani in odhodki na drugi strani, in ker mora država z ustrezno notranjo usklajenostjo sistema javnega financiranja zagotoviti izvrševanje vseh javnih funkcij in dejavnosti, ki se financirajo iz javnih sredstev. Tako bo imela država možnost, da prilagodi pravno ureditev na tem področju in da prilagodi tudi financiranje Javnega zavoda Kobilarna Lipica morebitnim spremembam pri dotoku njegovih sredstev, ki predstavljajo materialno podlago za opravljanje dejavnosti tega javnega zavoda. Upoštevati je treba, da je del dejavnosti Javnega zavoda Kobilarna Lipica opredeljen kot javna služba (četrti odstavek 11. člena ZKL) in da navedeni javni zavod upravlja zavarovano območje Kobilarne Lipica (prvi odstavek 11. člena ZKL). Navedeno območje je z Zakonom razglašeno za kulturni spomenik izjemnega pomena za Republiko Slovenijo (1. člen ZKL). Takojšnja razveljavitev izpodbijane določbe pa bi lahko povzročila motnje v sistemu javnega financiranja v tej zvezi ter posledično motnje pri opravljanju dejavnosti tega zavoda.

20. Ker je Ustavno sodišče izpodbijano določbo razveljavilo že zaradi njenega neskladja z 2. in 142. členom Ustave, se ni spuščalo še v ocenjevanje drugih zatrjevanih neskladij te določbe z Ustavo in MELLs.

C.

21. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam-Lukić ter sodnici in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Odločitev je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ribičič, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Ude je dal pritrdilno ločeno mnenje.

Namestnik predsednice:
dr. Janez Čebulj

Opomba:

(1) Fondacija iz 47. člena ZIS je fondacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republici Sloveniji, fondacija iz 48. člena ZIS pa je fondacija za financiranje športnih organizacij v Republici Sloveniji.