



VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

URAD ZA VERSKE SKUPNOSTI

Številka: 422/09-1939

Datum: 18. 12. 2009

UKOM

predlagam.vladi@gov.si

Gregorčičeva 25

1000 Ljubljana

ZADEVA: Stališče urada na pobudo 2763/2009 Predlog 90. »Cerkveni davek«

Dne 1. 12. 2009 je Urad Vlade RS za verske skupnosti (urad) od Urada Vlade RS za komuniciranje (UKOM) prejel elektronsko sporočilo »2763/2009: Predlog 90. 'Cerkveni davek« (predlog). V skladu s sklepom vlade RS 38200-11/2009/9 z dne 23. 7. 2009 pripravljamo odgovor v delu, ki spada v pristojnost urada.

Iz vsebine predloga Urad zaključuje, da naj bi cerkveni davek pokrival vse sedaj veljavne obveznosti države do verskih skupnosti (plačevanje prispevkov za duhovnike, obnovo kulturnih spomenikov,... – kar predstavlja odhodke iz proračuna) ter da bi cerkveni davek (kar predstavlja prihodek proračuna) plačevali verniki določene verske skupnosti (njeni pripadniki/člani npr. katoličani) za določeno versko skupnost (npr. Katoliško Cerkev), in to preko veljavnih davčnih obveznosti posameznika do države.

Urad se s takšnim predlogom ne strinja.

Kot razlog za uvedbo cerkvenega davka predlagatelj navaja, da trenutna ureditev predstavlja *nepravilno in neupravičeno financiranje verskih skupnosti in cerkva* (odhodkovna stran državnega proračuna) *po principu solidarnosti; in da po sedanji ureditvi financirajo verske organizacije tudi neverniki* (oboje se nanaša na prihodkovno stran državnega proračuna); kot rešitev za ta problem predlagatelj predlaga *uvedbo cerkvenega davka* (kar bi predstavljalo novo prihodkovno stran državnega proračuna, ki bi temeljil na pripadnosti/članstvu v verski skupnosti).

Urad se s predlagateljevo navedbo veljavne ureditve deloma strinja, ne strinja pa se s predlagano rešitvijo (cerkveni davek).

Urad uvodoma navaja, da financiranje verskih skupnosti na prihodkovni strani proračuna ne spada v njegovo pristojnost. V pristojnosti urada je odhodkovna stran proračuna, in to tisti predpisi, ki verskim skupnostim namenjajo proračunska sredstva (zakoni, ki določajo pravice, omogočajo financiranje na drugih podlagah – javni razpisi itd.); v primeru urada je to Zakon o verski svobodi, Uradni list RS 14/2007 (ZVS). **Razlaga in priprava zakonodaje, ki se nanaša na prihodkovno stran proračuna (pobiranje davkov in podobnih dajatev) spada, ne glede na to kdo je prejemnik proračunskih sredstev, izključno v pristojnost Ministrstva za finance.**

V nadaljevanju sledi **odgovor** urada, za katerega je pristojen, to je odhodkovna stran proračuna, ki verskim skupnostim omogoča prejemanje sredstev iz državnega proračuna. Za tem pa urad, ker predlagana rešitev na prihodkovni strani (cerkveni davek – kar načeloma ni v pristojnosti urada) temelji na pripadnosti/članstvu v verski skupnosti, kar pomeni, da cerkveni davek zadeva ob pravico/svobodino do svobode veroizpovedi in načelo ločitve države in verskih skupnosti, ki spadata v delovno področje urada, podaja svoje **mnenje**.

Ustavno sodišče je v Mnenju o skladnosti nekaterih določb Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih z Ustavo Ur.l. RS, št. 118/2003 med drugim navedlo:

»7. Katoliška cerkev ne deluje zgolj na področju verskih zadev (res spirituales), temveč tudi na drugih področjih družbenega življenja, na katerih ima svoje pristojnosti država (t. i. mešane zadeve – res mixtae).«

»20. [...] Ena od bistvenih sestavin načela o ločitvi države in verskih skupnosti v državah, za katere je značilno njegovo dosledno uresničevanje (Francija, Združene države Amerike, Japonska), je tudi, da država finančno ali kako drugače ne podpira verskih dejavnosti. (*19)«

»29. Moderne države, ki priznavajo in varujejo človekove pravice, ne urejajo verskega življenja svojih državljanov. Država mora dopustiti svobodno delovanje verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave), ko gre za uresničevanje ustavne pravice do svobode vesti. Država torej mora omogočiti individualno in kolektivno versko svobodo vsem državljanom. Tudi 41. člen Ustave zagotavlja polno spoštovanje svobode vere in drugih opredelitev v zasebnem in javnem življenju. [...] Po drugi strani pa tudi Katoliška cerkev v razmerju do države ne zahteva monopolnega položaja. V posvetnih zadevah namreč upošteva državno pravo in se po njem ravna ali se poskuša dogovoriti drugače. Do različnega razumevanja razmerja med državo in Katoliško cerkvijo bi lahko prišlo le na področjih, ki jih sicer Cerkev z vidika svojega verskega pogleda šteje za verske zadeve, država pa za posvetne zadeve, torej na področjih t. i. mešanih zadev, kot so npr. javno šolanje in sklepanje zakonske zveze. Ključno vprašanje torej je, ali priznava prvi odstavek 1. člena Sporazuma Cerkvi polno svobodo delovanja na t. i. mešanih področjih.«

»33. [...] Katoliška cerkev [bo] pri svojem delovanju na t. i. mešanih področjih spoštovala pravni red Republike Slovenije. Pri tem ima pravico, da v okviru tega pravnega reda in z ustavnopravno dovoljenimi sredstvi (mednje sodi tudi prizadevanje za spremembo določb Ustave) deluje v smeri uresničitve svojih ciljev in poskuša z državo na mešanih področjih doseči sodelovanje.«

»34. Če se “načelo neodvisnosti in samostojnosti” razlaga tako [glej 33. točko] in se v skladu s to razlago razume tudi besedilo 1. člena Sporazuma, ta določba Sporazuma ni v neskladju s 3. členom Ustave. Tako razumljeno “načelo neodvisnosti in samostojnosti” pa tudi ni v neskladju s 7. členom Ustave.«

Iz navedenega izhaja, da Ustava dopušča sodelovanje med državo in verskimi skupnostmi na področju mešanih zadev, kar pomeni, da je dopustno državno financiranje mešanih zadev. Ni pa dopustno sodelovanje med državo in verskimi skupnostmi na področju verskih zadev, in načelo ločitve države in verskih skupnosti iz 7. člena ustave se nanaša na ta del.

Predlagana rešitev v odhodkovnem delu pomeni, da verske skupnosti ne bi smele, ker prejemajo cerkveni davek, prejemati sredstev, ki bi jih država namenila za mešane zadeve (npr. verske skupnosti ne smele kandidirati za sredstva za obnovo kulturnih spomenikov, za humanitarno dejavnost,...). Ker takšna omejitev ne bi veljala za neverške organizacije (drugi lastniki kulturne dediščine, dobrodelne organizacije,...), bi lahko takšna ureditev predstavljala kršitev načela enakosti iz 14. člena Ustave. Zaradi navedenega uvedba cerkvenega davka s takšnimi omejitvami na odhodkovni strani ni dopustna; oziroma, če predlagana rešitev takšnih omejitev na mešanih področjih ne predvideva, je predlog **v nasprotju z Ustavo in ni aktualen.**

Predlagatelj predlaga za rešitev financiranja verskih skupnosti (tudi verske dejavnosti) uvedbo cerkvenega davka. Urad meni, da je uvedba pravnega instituta cerkvenega davka *kot pravega davka* – davka, ki je izvedeni denarni dohodek države, in ga ta brez neposredne protistoritve pobira v javnem interesu na temelju svoje finančne suverenosti¹ – s stališča načela ločitve države in verskih skupnosti iz 7. člena Ustave RS oziroma sistema dosledne ločitve države in verskih skupnosti ustavno sporna. Če je cerkveni davek (davek s katerim so obdavčeni verniki) pravi državni davek, potem država zagotavlja njegovo suvereno izterjavo brez sodnih postopkov na osnovi enostranske določitve². Ustava RS je s 7. členom vzpostavila načelo laičnosti države (ločitev države in verskih skupnosti, enakopravnost verskih skupnosti in njihovo svobodno delovanje), za katerega je značilno, da so verske skupnosti pravne osebe zasebnega prava. Urad meni, da navedena ustavna ureditev odnosov med državo in verskimi skupnostmi Republiko Slovenijo uvršča v skupino držav, kjer velja sistem ločitve države in verskih skupnosti, oziroma sistem dosledne nevtralnosti države do verskih skupnosti. Uvedba cerkvenega davka, ki pomeni *uporabo državnega aparata za pobiranje davka za pravno osebo zasebnega prava* (versko skupnosti) po mnenju urada **ni skladna s sistemom ločitve države in verskih skupnosti**, oziroma dosledno nevtralnostjo države. Sistem cerkvenega davka se v praksi vedno navezuje na javnopravni status verskih skupnosti. Tako npr. verske skupnosti, ki so pravne osebe zasebnega prava v Zvezni Republiki Nemčiji nimajo pravice, da bi zanje država pobirala cerkvene davke³, pač pa gre ta pravica samo verskim skupnostim, ki imajo status organizacije javnega prava⁴.

Predlagana ureditev je v nasprotju s 7. členom Ustave (poleg razloga iz prejšnjega odstavka), ker bi uvedba cerkvenega davka pomenila, da bi država dala verski skupnosti na voljo prisilni aparat za pobiranje denarnih sredstev (prihodkovna stran), ki bi verski skupnosti omogočala izvajanje tako verske kot mešanih dejavnosti (odhodkovna stran). To ni v skladu z zgoraj navedenim mnenjem ustavnega sodišča, zato urad ne more podpreti financiranja verske dejavnosti na način, ki predstavlja kršitev 7. člena Ustave. Predlog pomeni tudi prekomerno vmešavanje države v delovanje verske skupnosti, saj bi država enostransko predpisala način financiranja verske skupnosti; prav tako bi takšna ureditev pomenila omejitev svobode veroizpovedi, saj bi država enostransko določila način, kako naj pripadniki določene verske

¹ Bavcon Ljubo et. al.,: leksikon Pravo, Cankarjeva založba, Ljubljana 1987, str. 40

² Axel Frhr. von Campenhausen: »Gospodarski temelji cerkvenih in verskih skupnosti v Nemčiji«. V Država in cerkev – izbrani zgodovinski in pravni vidiki, zbornik (ur. Alenka Šelih, Janko Pleterski), Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana 2002, str. 210.

³ Ibid.: str. 214.

⁴ Ibid.: str. 211.

skupnosti financirajo to versko skupnost; vse to pa predstavlja kršitev 41. člena Ustave, ki ureja svobodo vesti.

Ker trenutna ureditev nekritično omogoča financiranje verske dejavnosti, bo urad predlagal spremembo zakonodaje (ZVS) v tem delu. Glede na navedeno urad meni, da bo, ko bo država prenehala financirati versko dejavnost (razen v nekaterih primerih – npr. duhovna oskrba vojakov na misijah v tujini,...), prenehala situacija, ko vsi »solidarnostno« plačujejo za versko dejavnost. S spremembami bo odpadla potreba po državni ureditvi financiranja verske dejavnosti na prihodkovni strani, in ker je urad napovedal, da bo predlagal spremembo zakonodaje v tem delu, predlog cerkvenega davka ni aktualen.

Prav tako predlog ni aktualen, ker predvideva, da bi se posameznik prostovoljno odločil, da preko svojih davčnih obveznosti nameni verski skupnosti določen delež dohodka. V tem primeru bi bila država le izvajalec storitve, ki je že danes dostopna vsaki pravni ali fizični osebi. Ta storitev je dostopna pri različnih organizacijah, ki izvajajo plačilni promet (v obliki direktne bremenitve) oziroma pri delodajalcu (obliki administrativne prepovedi). Ker predlog kot že danes dostopne storitve temeljijo na prostovoljni odločitvi posameznika, je mnenje urada, da predlagana rešitev predstavlja prenormiranje že urejenega področja. Hkrati pa urad ugotavlja, da ne pozna stvarnega razloga, zaradi katerega bi bilo treba načelo samofinanciranja verskih skupnosti oziroma možnosti namenitve prostovoljnih prispevkov pripadnikov verskih skupnosti svojim verskim skupnostim pravno urediti. Prostovoljni prispevki verskim skupnostim so družbeno razmerje, ki je v domeni človekovega svobodnega ravnanja. Vse navedeno pa kaže, da se bistvo predloga nanaša na odhodkovno stran proračuna.

Ne glede na navedeno je potrebno navesti, da že danes velja področna zakonodaja, ki pozna podobno rešitev; to sta Zakon o dohodnini Ur.l. RS, št. 117/2006 in spremembe (ZDoh-2) ter Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb Ur.l. RS, št. 117/2006 in spremembe (ZDDPO-2). Zakona omogočata davčnemu zavezancu, da nameni 0,5% dohodnine za različne nepridobitne namene (med upravičenci so lahko tudi verske skupnosti) – 142. člen ZDoh-2, oziroma da davčni zavezanec za 0,3% zmanjša davčno osnovo (med upravičenci so lahko tudi verske skupnosti)– 66. člen ZDoh-2 in 59. člen ZDDPO-2.

Zakona omogočata namenitev (kot tudi ne namenitev) dela dohodnine (oziroma dela davčne osnove) velikemu številu in različnim vrstam nepridobitnih organizacij. Takšna rešitev, ker temelji na odpovedi države delu davčnih prihodkov in ker je utemeljena na prostovoljni odločitvi posameznika, ki ne izvira iz pripadnosti/članstva v določeni organizaciji, po mnenju urada s stališča načela ločitve države in verskih skupnosti ni sporna.

Pripravil:
Davor Lekić
Višji svetovalec III

Aleš Gulič
DIREKTOR