



Maribor, 28.6.2013

VLADA RS
Predsednica
mag. Alenka Bratušek

MINISTRSTVO ZA FINANCE

DRŽAVNI ZBOR RS

gp.kpv@gov.si

gp.mf@gov.si

gp@dz-rs.si

ZADEVA: Predlog Zakona o davku na nepremičnine - pripombe

Skupnost občin Slovenije kot reprezentativni organ občin članic posreduje pripombe, predloge in stališča prejeta s strani občin in komisije za proračun in javne finance Skupnosti občin na predlog Zakona o davku na nepremičnine (EVA: 2013-1611-0071), ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance in ga posredovalo v javno razpravo.

Uvodoma občine podajajo osnovno stališče, da je predloga Zakona o davku na nepremičnine (EVA: 2013-1611-0071) strokovno neprimeren in vsebinsko nesprejemljiv z naslednjo utemeljitvijo:

- predlagatelj ne upošteva osnovnega izhodišča, ki je bilo podano ob prvem poskusu uvedbe tega davka v letu 2010, to je, da gre za lokalni davek, ki v celoti pripada občinam.
- prav tako ne upošteva izhodišča, da naj novi davek sloni na predpostavki čim bolj nevtralne obremenitve davčnih zavezancev ob hkratni ohranitvi ravni prihodkov občinskih proračunov.

Zato nasprotujemo uvedbi davka na nepremičnine v letu 2014 v predlagani obliki. Če država želi zagotoviti dodaten priliv na svoj račun naj predlaga lasten »krizni davek«, ne pa, da se prikrito obesi na občinski davek.

Za celovito razpravo in podajo pripomb morajo občine razpolagati z bazo podatkov o vrednosti nepremičnin in vsemi atributi za odmero davka. Ocene finančnih posledic uvedbe davka podane s strani ministrstva za finance so namreč nepopolne. V posredovanih izračunih, kjer so zajete ocene davka po posameznih vrstah gre za zavajajoče podatke in nerealne ocene (zajetje s faktorjem 1,4 pri stanovanjskih objektih pavšalno zajeme, da je 20 % stanovanj praznih, ocene v koloni zviševanje zakonskih stopenj pa dejansko predvideva 100% zvišanje, kar ni skladno s predlogom zakona). Taki pavšalni izračuni izhajajoči iz povprečij ne omogočajo učinkovite razprave o učinkih predlagane obdavčitve z vidika davčnih zavezancev niti na strani realne ocene prihodkov občin niti na strani predvidene obremenitve občin v vlogi davčnih zavezancev. Dokler teh učinkov ministrstvo za finance ne bo podalo na osnovi konkretnih izračunov oz. občinam ne bo omogočilo dostopa do baz podatkov za obračun davka razpravljamo o mačku v žaklju. Občine želijo biti aktiven sogovornik in morajo biti pomemben partner pri tako pomembnih spremembah, ki se nanašajo na delovanje občin in na življenje občanov.

Prav tako občine menijo, da bi s predlaganimi rešitvami prišlo do bistvenega zmanjšanja avtonomije lokalnih skupnosti pri opredelitvi finančnih virov, saj predstavlja dosedanje NUSZ še edini izvirni davčni vir o katerem lahko v pretežni meri odločajo občine. Dosedanji način obdavčitve z nadomestilom je predstavljal tudi učinkoviti instrument prostorske politike občin. S predlagano rešitvijo pa se krepko zožujejo možnosti za aktivno vlogo občin tako pri urejanju prostorske politike občine kot pri obsegu davčne avtonomije. S predlagano rešitvijo občina davčno avtonomijo pravzaprav v celoti izgubi, saj bi bila ob taki obdavčitvi nepremičnin in taki razmejitvi pripadnosti davka le še ujetnica pritiska občanov za znižanje davka, po tem, ko si je država svoj delež v celoti zagotovila. Predlagatelj v obrazložitvi korektno navaja, da gre za enega najstarejših davkov in da gre pri tem za avtonomen in neodvisen vir financiranja lokalnih skupnosti, ki lahko določajo višino davčnih stopenj, v razponu, določenem z zakonom. Med cilji tudi navaja ohranitev obsega avtonomnosti lokalne ravni, hkrati pa v predlogu zakona uveljavlja popolnoma nasprotno ureditev.

Prav tako navaja, da so davčne stopnje tega davka nizke in navaja nekaj primerov držav, z izhodiščem, da mora biti stopnja nizka in ne sme prekomerno obremenjevati zavezancev za plačilo davka ob tem pa mirno predlaga 2,3 do 2,4 višjo obremenitev zavezancev glede na zdajšnjo višino. Obstoječi sistem obdavčitve premoženja je res zastarel in ga je potrebno urediti, vendar ob upoštevanju osnovnih davčnih načel ob upoštevanju družbenih razmer, s sprejemljivimi rešitvami za ključne subjekte in tako, da ohranja osnove za delovanje lokalne samouprave. Nov režim naj zato uredi to, kar je nekonsistentno, ne pa več kot podvoji davčno breme zavezancev.

Prav tako dajemo pobudo, da se poenostavi postopke za spremembo OPN tako, da lahko občine brez dodatnih elaboratov in stroškov uredi status sicer »stavbnih zemljišč«, na katerih pa ni možna pozidava oz. zemljišč na katerih je javna infrastruktura v nekem doglednem času enega ali dveh let.

Zato odločno protestiramo proti takšnemu postopku spreminjanja temeljnih osnov obdavčitve nepremičnin, ki ne upoštevajo teh izhodišč.

V nadaljevanju vam podajamo pripombe po členih predlaganega Zakona o davku na nepremičnine (EVA: 2013-1611-0071):

- **k 1. členu ZDN – vsebina zakona:**

Za prvim členom je potrebno dodati nov člen, v katerem se določi enotno terminologijo pojmov in jo generalno opredeliti, uporablja se namreč različne termine (javna raba, javna uporaba, zemljišče z neizkoriščeno rabo za gradnjo stavb, pojem upravljavca) oz. nejasne termine ali termine, ki jih druga zakonodaja opredeljuje drugače.

- **k 2. členu ZDN – pripadnost davka:**

Davek pripada lokalni skupnosti. Pripravljaivec predloga v celotni obrazložitvi namreč navaja, da davek na nepremičnine od nekdaj pripada lokalnim skupnostim, in je neodvisen in avtonomen vir financiranja lokalnih skupnosti. V nadaljevanju pa navaja, da se deli pol za občine in pol pobranih davkov gredo državi. Kar je nesprejemljivo.

Drugi odstavek sedanjega drugega člena se črta. Občine ta problem že urejajo na podlagi dosedanje ureditve in potreb za urejanje gozdnih poti.

- **k 3. členu ZDN – predmet obdavčitve:**

Država mora zagotoviti avtomatizem prenosa podatkov med registrom nepremičnin in zemljiško knjigo, če naj velja opredelitev davčnega predmeta in davčnega zavezanca, kot je opredeljeno v 3. in 4. členu. Evidence v registru nepremičnin in zemljiški knjigi niso enotne. Merodajno je lastništvo po zemljiški knjigi, zaradi česar se bo zgodila vrsta pritožb. Nepremičnine evidentirane v registru nepremičnin tudi ne izkazujejo prave (tržne) vrednosti, glede na izvedeno modeliranje v REN.

(primer na Občini x: Po preliminiranih izračunih na podlagi podatkov iz REN, s katerimi razpolaga dotična Občina, bi bilo za območje Občine obračunanega davka na nepremičnine v višini 3.065.666,51 EUR. Glede na predlog zakona bi občini pripadla ½ tega zneska, torej: 1.532.833,25 EUR. Po izračunih bi bila Občina dolžna plačati najmanj 194.065,83 EUR. Skupni (pozitivni) izplen bi znesel 1.338.767,42 EUR. Ta znesek je primerljiv z zneskom nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga Občina na podlagi svojih evidenc pobere od pravnih oseb. Dodatno Občina po sedanji zakonodaji in svojih evidencah od fizičnih oseb pobere cca 320.000,00 EUR nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na leto, poleg tega pa v ta znesek ni vštete še davka na premoženje in pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, ki so prav tako prihodek Občine. Z uveljavitvijo predlaganega davka na nepremičnine, na podlagi državnih evidenc, bi bila Občina evidentno oškodovana.

Poudarjamo, da so podatki iz REN nepopolni. Navedeno se izkazuje s preprosto primerjavo občinskih prostorskih evidenc z državnimi: družba y plačuje Občini x na leto cca 500.000,00 EUR NUSZ, glede na podatke iz REN pa večina njenih nepremičnin sploh ni evidentirana, kar pomeni, da za te nepremičnine ne bi plačevala predlaganih davščin.)

- **k 4. členu ZDN – davčni zavezanec:**

Zakon naj vzpostavi možnost prealitivne davčnega bremena iz lastnika na najemnika. To povzema tudi dosedanji način plačevanja dajatev iz naslova nadomestil.

V drugem odstavku naj pripravljavec pojem vsote deležev in upošteva, da vsota deležev ne bo večja od celote.

v tretjem odstavku je potrebno definirati kaj je to upravljavec.

V primeru tržnih najemov, bodo najemodajalci – lastniki davek všteli v najemnino. V primeru neprofitnih stanovanj, katerih lastnika sta država in občine, pa davka ne bo mogoče všteti v najemnino, razen če se bo hkrati spremenil tudi Stanovanjski zakon, ki določa metodologijo izračuna najemnine za neprofitna stanovanja. V nasprotnem primeru bodo občine in država plačevale davek za svoje najemnike.

- **k 5. členu ZDN – davčna osnova:**

Tržna vrednost ni primerna osnova za določitev davka, kar je bilo izpostavljeno že tudi v številnih pripombah širše javnosti.

Občine bi morale imeti ingerenco na določitev davčne osnove (in davčne stopnje) v okviru zakonskih omejitev ter določitev izjem.

- **k 6. členu ZDN – davčne stopnje:**

Zakon naj določa le osnovne okvire davčnih stopenj.

Davčne stopnje kot izhaja iz predloga zakona so namreč občutno previsoke z ozirom na plačilno sposobnost državljanek in državljanov in glede na dosedanjo davčno obremenitev in ne upoštevajo izhodišča, da naj se ta ne bi občutno zviševala. Absolutno nesprejemljivo visoka pa je obdavčitev kmetijskih zemljišč.

V tretjem odstavku: predlaganega gradiva so rešitve v prilogi v nasprotju s tem, kar določa zakon in terminološko neuskklajene. V prilogi opredeljene določbe so nekonsistentne z zakonom in bi morale biti urejene v skladu z določili zakona pred uveljavitvijo zakona.

Četrty, peti in šesti odstavek se črtajo.

Zemljišča na območjih z neizkoriščeno rabo za gradnjo stavb so obdavčena z najvišjo davčno stopnjo. Za območja, kjer še ni sprejet izvedbeni prostorski akt (pa so po družbenem planu ali OPN namenjena za gradnjo objektov) je takšna obdavčitev nedopustna, ker lastniki zemljišč oz. potencialni investitorji niti ne morejo pridobiti ustreznih upravnih dovoljenj za gradnjo objektivno onemogočena.

Kot zemljišče z neizkoriščeno rabo se po predlogu zakona šteje tudi zemljišče za gradnjo stavb, za katero tri leta po letu, ko se je zemljišče prvič evidentira kot zemljišče za gradnjo stavb še ni izdano gradbeno dovoljenje. V teh primerih predlagatelj zakona v neustrezno kratkem roku sili lastnike takšnih zemljišč v gradnjo, ne glede na njihov družbeni oz. socialni položaj.

Prav tako se črtajo sedmi, osmi in deveti odstavek ter deseti odstavek.

Omogočiti je potrebno, da bo občina takšne primere reševala sama okviru določitve davčne osnove oz drugih elementov davka.

- **k 7. členu ZDN – oprostitev:**

Ker gre za občinski davek, mora biti plačila davka oproščena lokalna skupnost za celotno premoženje, ki ga uporablja za izvajanje svojih nalog, vključno z upravnimi stavbami, gospodarsko javno infrastrukturo (vključno s pokopališči, odlagališči za komunalne odpadke, čistilnimi napravami, idr), javnimi ustanovami (zdravstveni domovi, knjižnice, šole, muzeji, idr), športno in turistično infrastrukturo, javni promet ter zemljišča v naravnih območjih. Izvzeta morajo biti tudi vsa nepozidana zemljišča v lasti občin, ki so zajeta v prostorskih aktih občine in so namenjena za gradnjo objektov.

Tako se tudi navaja v primerljivih rešitvah iz tujine v predlogu tega zakona.

- **k 8. členu ZDN – evidentiranje podatkov:**

Država naj zagotovi avtomatizem prenosa podatkov med registrom nepremičnin in zemljiško knjigo.

- **k 9. in 10. členu ZDN – odmera in plačilo davka ter vročanje:**

Odmera, način pobiranja in plačilo ter izterjava se naj uredi v skladu z zakonom o davčnem postopku. V kolikor ne, naj dopusti občinam, da urejajo to same.

V drugem odstavku 9. člena se spremeni rok: Davčni organ odmeri davek najkasneje do 28. februarja.

Peti odstavek 9. člena se naj spremeni tako, da se davek plačuje v treh obrokih z zapadlostjo 31. marca, 30. junija, 30. septembra. Do 15. marca naj pristojni davčni uradi občinam podajo rekapitulacijo izdanih odločb po posameznih vrstah nepremičnin in davčnih zavezancih.

Zato da se odmera učinkovito izvede v rokih je potrebno jasno opredeliti do kdaj je kateri od nosilcev dolžan prenesti podatke.

- **k 11. členu ZDN – uničenje nepremičnine:**

Problematiko navedeno v členu je potrebno urejati z uskladitvijo v registru nepremičnin na ažurni način in v okviru oprostitev na predlog davčnega zavezanca ob dokazilu, da je prišlo do naravne nesreče.

V primeru naravne ali druge nesreče bi morali biti lastniki oproščeni plačila davka.

- **k 12. členu ZDN – pravna sredstva:**

Člen je nekonsistenten, zakonodaja naj se medsebojno poveže in uredi.

Dikcija drugega odstavka člena ne drži, podatke o lastniku je mogoče urediti v skladu s predpisi, ki urejajo področje stvarnega in zemljiškoknjižnega prava.

Po tretjem odstavku člena predloga zakona je mogoče na ugotovljeno vrednost nepremičnin podati predloge in pripombe samo v postopku generalnega vrednotenja nepremičnin. Navedeno je nesprejemljivo, ker roki in morebitna cikličnost postopkov generalnega vrednotenja nepremičnin niso določeni in se za posameznega lastnika nepremičnin novo – pravilno – vrednotenje odmakne v nedoločeno prihodnost (kar je s stališča pravne varnosti zavezanca nedopustno).

- **k 13. členu ZDN – konverzija:**

V primeru konverzije bi občine:

- pridobila so/lastniški (minimalni delež) na nepremičnini, ki občini ne koristi, ker nepremičnine ne bi mogla uporabljati. Možnost prodaje idealnega deleža je neznatna, ker minimalnega lastniškega deleža niti ni mogoče prodati (op.: razen morda bivšemu lastniku/sedanjemu solastniku, ki pa je najbrž plačilno nesposoben, če že davka ni plačal,)
- Hkrati bi postala občina zavezanec za plačilo stroškov investicijskega in tekočega vzdrževanja nepremičnine, v svojem deležu (kar konkretno za večstanovjske stavbe pomeni pomemben strošek pri IV).
- glede na pridobljen delež bi bila nato tudi občina nadalje zavezana za plačilo davka na nepremičnini za delež, ki bi ga pridobila po konverziji.
- je pa gotovo, da bi se vrednost deleža, na katerem dobi lokalna skupnost solastninsko pravico s konverzijo, vštevvala v vrednost davka na nepremičnine, do katerega bi bila opravičena na podlagi zakona in bi se iz tega razloga zmanjšal denarni prihodek iz naslova plačila davka (zmanjšal priliv proračun), kar pa zagotovo ni v interesu lokalne skupnosti.
- kaj s konverzijo zapadlega neplačanega davka, v delu ki pripade državi? Kdo v tem primeru sklene pogodbo o konverziji? Ali v tem primeru država pridobi svoj delež na nepremičnini, plačuje stroške, ki odpadejo na prejeti delež in plačuje tudi davek na nepremičnine?

Iz navedenega se razbere, da so določbe neizvedljive in da se člen iz zakona črta.

- **k 15. členu ZDN – obveznost izdaje izvršilnih predpisov:**

Hkrati se naj pripravijo podzakonski akti, ki morajo biti pripravljene do uveljavitve zakona, sicer se zakon ne more izvajati.

- **k 16. členu ZDN – prehodno obdobje:**

Določbe člena se v celoti črtajo.

- **k 17. členu ZDN – začetek evidentiranja podatkov:**

Zagotoviti je potrebno, da se občinam dostavijo podatki simulacije obračuna po dejanski odmeri do 1. septembra tekočega leta v sklopu izhodišč za pripravo proračuna (podatki o prihodkih, odhodkih po posameznih namenih obdavčitve).

*

Glede na navedeno naprošamo, da se pri sprejemu predlagane zakonodaje upoštevajo zapisane pripombe in predlogi.

S spoštovanjem,



Jasmina Vidmar,
Generalna sekretarka