



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Številka: 435-04/13-4/ EPA 1543-VI
Ljubljana, 19. 11. 2013

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 4. izredni seji 20. 11. 2013, ob obravnavi Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr), ki ga je Državni zbor sprejel na 47. izredni seji 15. 11. 2013, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel

Z A H T E V O

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o davku na nepremičnine (ZDavNepr).

Obrazložitev:

Interesna skupina lokalnih interesov in Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj sta že junija 2013 v okviru javne razprave, ki jo je pripravilo Ministrstvo za finance, obravnavali osnutek Zakona o davku na nepremičnine in podali številne pripombe, katere pa Vlada ni upoštevala pri pripravi Predloga zakona o davku na nepremičnine (EPA 1543-VI; v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je predložila v obravnavo Državnemu zboru.

V okviru zakonodajnega postopka so predlog zakona obravnavale Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, Interestna skupina lokalnih interesov, Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance ter Komisija Državnega sveta za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in ga niso podprle, Interestna skupina negospodarskih dejavnosti pa se je z njim seznanila. Ker pripombe in izpostavljene dileme delovnih teles in interesnih skupin Državnega sveta niso bile upoštevane pri dokončnem oblikovanju besedila Zakona o davku na nepremičnine, ki ga je Državni zbor sprejel na 47. izredni seji 15. 11. 2013, Državni svet zahteva, da o njem Državni zbor ponovno odloča.

Državni svet meni, da je bilo sprejemanje Zakona o davku na nepremičnine (v nadaljevanju: zakon) po nujnem postopku neprimerno, saj vsebuje preveč anomalij in je zaradi pomanjkanja časa za soočenje različnih pogledov na predvidene rešitve nedodelan in v nekaterih delih tudi ustavno sporen ter ne dosega nujnega kriterija o enakopravnem položaju vseh zavezancev ter zagotovitvi enotnega in pravičnega sistema obdavčitve z nepremičninskim davkom. Državni svet poudarja, da je zakon neposredno povezan s proračuni Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 oziroma ukrepi za konsolidacijo javnih

financ, kar je navedla tudi Vlada kot predlagateljica zakona v obrazložitvi predlaganih rešitev, ter je zaradi načina sprejemanja zakona bolj interventni zakon za polnjenje proračunske luknje in ne sistemski zakon o davku na nepremičnine, ki bi se moral sprejemati po rednem postopku, v okviru katerega bi bilo možno razrešiti vsa odprta in sporna vprašanja. Poleg tega imajo zaradi časovne komponente sprejemanja zakona, ki začne veljati 1. januarja 2014, davčni zavezanci omejene možnosti, da bi se lahko natančneje seznanili z njegovo vsebino.

Ob upoštevanju trenutnega stanja v državi, ko so državljani soočeni s stalnimi pritiski, ki zmanjšujejo njihov razpoložljivi dohodek in posledično potrošnjo, napovedana pa so tudi nadaljnja nižanja BDP, uveljavitev davka na nepremičnine kot ga določa Zakon o davku na nepremičnine ni primerna, saj ta pomeni tudi nižanje konkurenčne sposobnosti celotnega slovenskega gospodarstva in poslabšanje stanja v gospodarstvu. Ob tem Državni svet opozarja na dejstvo, da Vlada pri pripravi zakona ni upoštevala, kaj bo davek na nepremičnine pomenil za obrtnike in male podjetnike. Določba, da se poslovne in industrijske nepremičnine obdavčijo po 0,75% stopnji je nesprejemljiva, saj bodo dodatne obremenitve, ki so v primerjavi s sedanjo ureditvijo 200 do 400 odstotkov višje, pogubno vplivale na obrtnike in male podjetnike, ki se že sedaj soočajo s težavami, ki jih prinaša gospodarska kriza in so na robu preživetja. Ker je davek na nepremičnine, ki so v poslovni funkciji podjetij, njihov poslovni strošek, ga bodo ti poslovni subjekti prisiljeni vključiti v kalkulacijo svojih lastnih cen proizvodov in storitev. Če trg ne bo prenesel njihovih višjih cen, bodo pač morali nov davek na nepremičnine pokriti v breme svojega dobička – v kolikor ga še ustvarjajo. Če ga ne, ga bodo prisiljeni vključiti preko lastne cene v prodajno ceno in ga s tem prevaliti na potrošnika, zaradi česar se bo najprej zmanjšala regenerativna sposobnost podjetij, posledično pa tudi konkurenčna sposobnost celotnega slovenskega gospodarstva in zlasti zmožnost zaposlovanja.

Ker je država zaradi finančne in gospodarske krize v nezavidljivem finančnem položaju in se makroekonomske razmere še poslabšujejo, Državni svet meni, da bi bilo primerneje v prehodnem obdobju ohraniti nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in obenem uvesti krizni davek za pokritje izpada prihodkov državnega proračuna oziroma za povečanje prihodkovne strani državnega proračuna.

Državni svet ugotavlja, da so bile med pripravo in sprejemanjem zakona posamezne interesne skupine uspešne in so vplivale na sprejem drugačnih rešitev od prvotno načrtovanih, medtem ko reprezentativna združenja občin pri iskanju optimalnih rešitev uvedbe davka na nepremičnine niso bile deležne podobne vloge, čeprav ima zakon velike finančne posledice za občine. To pa je v nasprotju z Zakonom o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/1993 in nasl.), ki v 94. členu določa, da mora Vlada predloge zakonov, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, pred njihovo predložitvijo v Državni zbor, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin.

Zakon v 2. členu določa, da pripadajo prihodki od davka na nepremičnine občinskim proračunom in proračunu Republike Slovenije, v 9. členu pa določa delitev prihodkov iz tega naslova med proračunom občine in proračunom Republike Slovenije v razmerju 50:50 ob upoštevanju davčnih stopenj in povečanj oziroma zmanjšanj ter izjeme. To pomeni, da bo davek na nepremičnine odstopljen davek in si ga bodo občine delile z državo, kar pa je v nasprotju s 6. členom Zakona o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 123/2006 in nasl.; ZFO-1), ki davek na nepremičnine opredeljuje kot lastni davčni vir financiranja občin. Na predviden spremenjen način financiranja občin je v svojem mnenju o Predlogu zakona o davku na nepremičnine z dne 5. 11. 2013 opozorila tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, pri čemer Državni svet izpostavlja navedbo v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (v postopku ocene ustavnosti Zakona o financiranju občin (Ur. RS, št. 1123/06)), da odstopljeni viri niso tisti viri, ki jih občina ustvari sama in jih zato ni mogoče šteti za lastna sredstva občin.

Glede na to, da se avtonomnost občin izraža v samostojnem določanju davkov, pomeni opredelitev davka na nepremičnine kot odstopljenega davčnega vira velik poseg v avtonomijo in položaj lokalnih skupnosti, saj se jim odvzema edini mehanizem izvajanja prostorske razvojne politike na svojem območju in zadnji avtonomni lastni finančni vir (nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča), s tem pa se izničuje zahteva v 142. členu Ustave po financiranju občin iz lastnih virov. Dejstvo je, da predstavlja v veljavnem sistemu obdavčenja premoženja nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča pravi premoženjski davek in je izvirni in stabilen prihodek občin iz naslova premoženja, ki občinam omogoča vodenje prostorske razvojne politike ter ga občine praviloma uporabljajo za financiranje investicijskih projektov ter sofinanciranje projektov, ki se sofinancirajo tudi iz drugih virov (evropska sredstva). Davek na nepremičnine bi moral biti nujen ukrep prostorske (zemljiške) politike, kar predviden davek na nepremičnine po tem zakonu ni. Lokalna skupnost je avtonomna toliko, kolikor ima avtonomnosti pri določanju lastnih virov financiranja, ki pa je pri davku na nepremičnine ne bo imela, saj so elementi tega davčnega vira enotno določeni na državni ravni, občine bodo imele le možnost, da davčne stopnje za pripadajoč delež davka povečajo ali zmanjšajo za največ 50%. Ker pa so obremenitve davčnih zavezancev z novim davkom na nepremičnine bistveno višje od sedanje obremenitve z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča, bo občina zelo omejena pri uravnavanju prihodkov z zvišanjem davčne stopnje oziroma bodo občine čutile pritiske davčnih zavezancev za zmanjšanje davčne stopnje, kar bo le še oslabilo davčno avtonomijo in finančno samostojnost občin. Ob tem Državni svet tudi opozarja, da v vseh razvitih evropskih demokracijah davek na nepremičnine pripada lokalnemu nivoju, kar je razvidno tudi iz prikaza ureditve v drugih pravnih sistemih v predlogu zakona.

Dodatno Državni svet opozarja, da se po ZFO-1 za vir financiranja občine iz naslova davka na nepremičnine do njegove uvedbe štejejo poleg prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča tudi prihodki od davkov od nepremičnega premoženja po zakonu, ki ureja davke občanov, ki pa se ne upoštevajo v prehodnem obdobju 2014 – 2015 – 2016, ko naj bi se v skladu z 23. in 24. členom zakona občinam odstopil del prihodkov od davka oziroma od davka, ki pripada državi, na način, da se jim zagotovi znesek v višini odmere za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v letu 2012, zmanjšanem za prihodek občine v letu 2012 iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest. Na to anomalijo sta že v okviru zakonodajnega postopka opozorili Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Interesna skupina lokalnih interesov, nanjo pa opozarja tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora v prej navedenem mnenju. V prehodnem obdobju bi bile tako občine, v katerih predstavlja davek od nepremičnega premoženja pomemben delež prihodkov občinskega proračuna (npr. v Občini Kranjska Gora desetino občinskega proračuna), v slabšem finančnem položaju kot ostale in zato v neenakopravnem položaju znotraj sistema lokalne samouprave.

Zakon dodatno obremenjuje občinske proračune s plačilom davka na nepremičnine v lasti občin (npr. občinske zgradbe) in na objekte, dane v upravljanje na področju izobraževanja, kulture, športa (osnovne šole, vrtci, kulturni zavodi, športni objekti), saj le-te niso oproščene davka na nepremičnine. Ker bodo v prehodnem obdobju občine prejele prihodek v višini odmerjenega nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za leto 2012, ko občine niso imele obdavčene občinske javne infrastrukture, to pomeni izpad prihodkov oziroma manjši neto učinek za občine in zato ne drži trditev Vlade kot predlagateljice zakona, da bodo občine v prehodnem obdobju prejele iz naslova obdavčitve nepremičnin približno enake prihodke kot v letu 2012. Državni svet ugotavlja, da reprezentativna združenja občin opozarjajo, da pomeni možnost povečanja davčne stopnje za nepremičnine na območju občine za največ 50% v letih 2015 in 2016 (v letu 2014 te možnosti nimajo) le fiktivne zneske, saj bi občine ob sicer višjih prihodkih imele obenem večje odhodke. Zmanjšanje sredstev za občine pomeni manj sredstev za nadaljnji razvoj različnih dejavnosti in manj

investicij, v nekaterih primerih tudi manj sredstev za storitve za občanke in občane (financiranje predšolske vzgoje, socialne storitve, kulture, itd.).

V zvezi z obdavčitvijo nepremičnin v občinski lasti Državni svet tudi izpostavlja, da zakon ne rešuje vprašanja, kdo bo davčni zavezanec za plačilo davka za nepremičnino v lasti občin, ki jo država uporablja brezplačno.

Državni svet opozarja na veliko dodatno finančno obremenitev, ki jih bo izvajalcem javnih služb prinesel zakon in ki jo bodo slednji težko prenesli, hkrati pa tudi na nesmiselnost obdavčitve stavb za javno rabo, saj gre na nek način za prelivanje finančnih sredstev iz enega segmenta sistema javnih financ v drugi. Državni proračun oziroma izvenproračunski blagajni bodo namreč morali na nek način nadomestiti finančna sredstva izvajalcem javnih služb, ki bodo primorani kot izvajalci javnih služb oz. uporabniki stavb za javno rabo plačevati davek od nepremičnin, če se bo želelo zagotoviti njihovo normalno delovanje. Trenutno namreč predvidenih finančnih obremenitev zaradi davka na nepremičnine marsikateri upravljavec stavb za javno rabo iz svojega proračuna ne bo mogel zagotoviti, oziroma bo šla izpolnitev davčnih obvez na račun obsega in kvalitete izvajanja storitev, kar pa je na primer v šolskem sistemu, sistemu zdravstva ali socialnega varstva nesprejemljivo.

Nadalje Državni svet opozarja, da je bilo v času popisa nepremičnin dano zagotovilo, da množično vrednotenje nepremičnin ne bo podlaga za davek na nepremičnine, kar pa se je izkazalo za zavajanje, saj 5. člen zakona določa, da je davčna osnova posplošena tržna vrednost nepremičnin. Po mnenju Državnega sveta povprečna posplošena tržna vrednost nepremičnin ne odraža njihove dejanske vrednosti, saj je v praksi kar nekaj primerov, ko je vrednost nepremičnine v registru nepremičnin precej višja kot jo v konkretnem posameznem primeru ocenijo pooblaščen ocenjevalci vrednosti nepremičnin. Posplošena tržna vrednost nepremičnin je še posebej problematična pri kmetijskih in gozdnih površinah, pri katerih je bila osnova za vrednotenje prodajna vrednost v obdobju treh letih, ki pa ni imela nič skupnega z realno vrednostjo kmetijskih in gozdnih zemljišč in je bila v mnogih primerih špekulativna.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega zbora je bil določen državni svetnik Milan Ozimič.

* * *

Predlog zahteve je pripravljen na podlagi predloga za odločilni veto, ki sta ga vložila Interesna skupina lokalnih interesov in državni svetnik Alojz Kovšca.