



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
Interesna skupina lokalnih interesov

Številka: 435-04/13-4/ EPA 1543-VI
Ljubljana, 29. oktober 2013

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (*zainteresirana komisija*) in Interesna skupina lokalnih interesov sta na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) oblikovali naslednje

P o r o č i l o

k Predlogu zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr) – nujni postopek

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta *kot zainteresirani* na skupni seji 28. oktobra 2013 obravnavali Predlog zakona o davku na nepremičnine, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija in interesna skupina **ne podpirata** predloga zakona.

Člani komisije in interesne skupine so bili seznanjeni s pisnimi pripombami Mestne občine Koper, Mestne občine Celje, Občine Kočevje, Občine Braslovče in sklepi vseslovenskega srečanja občin z dne 23. 10. 2013, ki sta jih posredovali Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije, na sami seji so državni svetniki prejeli še ustna stališča Združenja občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije.

Predstavnica predlagatelja zakona je članom komisije in interesne skupine pojasnila, da je eden glavnih razlogov za predložitev predloga zakona neusklajenost veljavnega sistema, v katerem je več dajatev, ki imajo naravo davka na nepremičnine, vendar vsaka od njih po svoje določa zavezanca in predmet obdavčitve ter višino davčnega bremena, pogosto brez jasnih in primerljivih meril. Danes imajo občine skoraj popolno svobodo določanja višine davka, kar povzroča velike razlike v obremenitvi med občinami, še bolj problematično pa je, da občine mimo zakonskih okvirov prosto odločajo o tem, katere vrste nepremičnin in kateri zavezanci bodo obdavčeni in kateri oproščeni. Zato so občinski odloki, ki določajo davke, pogosto predmet sodnih in tudi ustavnih sporov. Ustavno sodišče je z vidika neenakopravne obravnave večkrat načeloma opozorilo na spornost prevelike arbitrarne presoje občin pri določanju višine nadomestila uporabe stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ) in poudarilo, da je sistem obdavčitve potreben korenitih sprememb oziroma celo predlagalo uvedbo davka na nepremičnine.

Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni, da je cilj predloga zakona odprava sedanjih slabosti in uvedba novega sistema davka na nepremičnine, ki bo nadomestil NUSZ, davek od premoženja, pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest ter davek na nepremično premoženje večje vrednosti, zajel vse nepremičnine in pri davčni obremenitvi upošteval posplošeno tržno vrednost ter na ravni države določil enotne osnovne davčne stopnje, s čimer sledimo načelu zakonitosti, sorazmernosti, enostavnosti in enakopravne obravnave oziroma pravičnosti.

Poleg tega želi predlagatelj zakona približno podvojiti prihodke iz naslova obdavčitve nepremičnin ter del prihodkov obdržati v državnem proračunu, kar pomeni, da bi bil davek na nepremičnine deljen davčni vir med državo in občinami. Predstavnica predlagatelja zakona je članom komisije in interesne skupine pojasnila, da država obdavčuje tri vire, in sicer dohodke, potrošnjo in premoženje. Ker je kazalnik obdavčitve nepremičnin za Slovenijo 0,6% BDP, kar jo uvršča na rep držav OECD, kjer je povprečje 1,8% BDP, je v tem delu še prostor za povečanje javnofinančnih prihodkov, medtem ko sta potrošnja in dohodka že zelo obremenjeni z davki. Tovrstno obdavčitev predlagajo vse mednarodne organizacije, ki na podlagi analiz ocenjujejo, da je davek na nepremičnine najmanj škodljiv za gospodarsko rast.

Pri pripravi predloga zakona se je predlagatelj večkrat srečal s predstavniki občin, saj davek na nepremičnine posega v sistem financiranja občin, pri čemer so se iskale rešitve, ki bi občinam omogočile uporabo davka na nepremičnine kot instrument prostorske politike ter zagotovile vsaj približno enake prihodke kot jih imajo v sedanjem sistemu. Analize so pokazale, da predlagane rešitve pomenijo v različnih občinah različne učinke (večja ali manjša obdavčitev nepremičnin), obenem se skupni prihodki iz naslova obdavčitve nepremičnin v nekaterih občinah povečajo in v drugih zmanjšajo. Zaradi tega se je predlagatelj odločil, da občinam omogoči, da davčne stopnje povečajo ali zmanjšajo za največ 50%, s čimer bi večina občin dosegla vsaj sedanjo raven prihodkov iz tega naslova. Na predlog občin se predlaga triletno prehodno obdobje, v katerem se občinam zagotavlja prihodek v višini odmerjenega NUSZ za leto 2012, pri čemer lahko občine za davčni del, ki jim pripada, v letih 2015 in 2016 povečajo davčne stopnje za največ 50% in si s tem povečajo svoje prihodke. Predstavnica predlagatelja zakona je z odgovori na vprašanja državnih svetnikov podala dodatna pojasnila.

Predstavnik Ministrstva za notranje zadeve je članom komisije in interesne skupine pojasnil, da trditev, da predlog zakona ni v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave, nima osnove v nobenem dokumentu Sveta Evrope. Iz priporočil, ki jih je Svet Evrope v zvezi z določanjem virov financiranja občin in glede tega, kako naj bodo občine znotraj proračuna organizirane, izdal vladam in občinam, še posebej v letih 2005 in 2006, izhaja, da so najbolj stabilni sistemi financiranja občin tisti, ki vsebujejo dva temeljna vira, davek na osebne dohodke in davek na premoženje. Temeljno načelo, ki velja pri določanju sistema občinskih virov, je v tem, da del davčnih virov država občinam odstopi oziroma si jih z občinami deli. Tako je pri dohodnini kot temeljnemu viru financiranja občin, ki je deljen davčni vir in ne državni odstopljeni davek – gre za izvorni prihodek občin po vseh kriterijih. Enak princip velja pri davku na nepremičnine, ki bo izvorni prihodek občin, ki si ga bodo občine, za razliko od NUSZ, delile z državo. Pri ugotavljanju skladnosti sistema financiranja občin z Evropsko listino lokalne samouprave je treba ugotavljati, ali so izpolnjena temeljna načela financiranja občin: transferi oziroma deljeni davki, lastni viri, ki so v

pretežni meri manjši od deljenih virov, obstoj izravnalnih mehanizmov zaradi nesorazmernosti ter prosto razpolaganje z viri financiranja. Predstavnik Ministrstva za notranje zadeve je poudaril, da v primeru sprejema in kasnejše predložitve zakona v ustavno presojo, zakon zagotovo ne bo predmet ustavne presoje na temelju neskladja z Evropsko listino lokalne samouprave.

Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni, da je Vlada sprejela dodaten sklep, da tekom prehodnega obdobja Ministrstvo za finance in Ministrstvo za notranje zadeve spremljata učinke davka na nepremičnine na višino in strukturo financiranja občin ter na podlagi analize pripravita spremembe financiranja občin za zagotovitev primerne višine prihodkov posameznih občin najkasneje do izteka prehodnega obdobja.

Komisija in interesna skupina ugotavljata, da Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije pri vprašanju uvedbe davka na nepremičnine zastopajo enotne stališče in bodo sodelovale pri pripravi ustavne presoje posameznih rešitev, ki kršijo nekatera načela Ustave (npr. načelo socialne države in pravne države), če v nadaljevanju sprejemanja zakona ne bodo upoštevana njihova opozorila in na koncu sprejete sprejemljive in kompromisne rešitve. V združenjih občin opozarjajo, da je Vlada trenutno finančno situacijo izkoristila za predložitev zakona po nujnem postopku, čeprav gre za sistemski zakon, in izsiljuje občine ter tudi vse zavezance.

Komisija in interesna skupina poudarjata, da je predlog zakona neposredno povezan s proračuni Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 oziroma ukrepi za javnofinančno konsolidacijo in je zaradi predvidenega načina sprejemanja zakona bolj interventni zakon kot 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, pri čemer je še posebej problematično, da v tem trenutku še zmeraj potekajo koalicijska usklajevanja glede predloga zakona in zato njegova vsebina državnim svetnicam in državnim svetnikom sploh še ni poznana. Poleg tega komisija in interesna skupina opozarjata, da je način komuniciranja Vlade z reprezentativnimi združenji občin pri iskanju optimalnih rešitev uvedbe davka na nepremičnine neustrezen. Ker predlagane rešitve niso usklajene z opozorili in argumenti združenj občin, čeprav bo imel zakon velike finančne posledice za občine, komisija in interesna skupina pričakujeta, da bo predlagatelj zakona v nadaljevanju obravnave zakona bolj aktivno sodeloval z Združenjem občin Slovenije, Skupnostjo občin Slovenije in Združenjem mestnih občin Slovenije.

Komisija in interesna skupina se pridružujeta stališču združenj občin, da je predlagana ureditev obdavčenja nepremičnin za občine problematična, saj bo davek na nepremičnine neke vrste odstopljen davek in si ga bodo občine delile z državo, s čimer se občinam odvzema avtonomija pri določanju prostorske in zemljiške politike. Dejstvo je, da je lokalna skupnost avtonomna toliko, kolikor ima avtonomnosti pri določanju virov financiranja, ki pa je pri predvidenem davku na nepremičnine ne bo imela. Ob tem komisija in interesna skupina opozarjata na prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih, iz katerega izhaja, da v večini predstavljenih državah davek na nepremičnine pripada občinam. Komisija in interesna skupina menita, da bi moral davek na nepremičnine pripadati lokalni/regionalni ravni.

Ker je v tem trenutku še vrsto nejasnosti, med drugim občine sploh nimajo relevantnih in preverljivih izračunov o finančnih učinkih predvidenega davka na nepremičnine, so županje in župani slovenskih občin na srečanju v Celju 23. 10. 2013 podprli predlog, da se uvedba davka na nepremičnine realizira na mehak način in v prehodnem obdobju ohrani NUSZ in obenem uvede t.i. krizni davek za pokritje izpada prihodkov državnega proračuna - tisti del davka na nepremičnine, ki pripada državi in je potreben za povečanje prihodkovne strani državnega proračuna. S tem bi bile občine manj prizadete, saj bi bil izpad prihodkov manjši, prav tako bi bili manj prizadeti zavezanci. Komisija in interesna skupina podpirata navedeni predlog.

Komisija in interesna skupina poudarjata, da morajo biti pred sprejemom zakona predloženi relevantni neto finančni učinki uvedbe predvidenega davka na nepremičnine za občinske proračune.

Občine kot problematično izpostavljajo predlagano obdavčitev občinske javne infrastrukture, saj bi občine v prehodnem obdobju prejele prihodek v višini odmerjenega NUSZ za leto 2012, ko občine niso imele obdavčene občinske javne infrastrukture, kar posledično pomeni izpad prihodkov oziroma manjši neto učinek za občine in zato ne drži trditev predlagatelja, da bodo v prehodnem obdobju prejele iz naslova obdavčitve nepremičnin približno enake prihodke kot v letu 2012. V združenjih občin opozarjajo, da predlagana možnost občin, da lahko povečajo davčne stopnje za nepremičnine na svojem območju za največ 50%, pomeni le fiktivne zneske, saj bi občine ob sicer višjih prihodkih imele obenem večje odhodke. V zvezi s predlagano obdavčitvijo nepremičnin v občinski lasti komisija in interesna skupina izpostavljata opozorilo občin, kdo bo zavezanec za plačalo davka za občinsko nepremičnino, ki jo država uporablja brezplačno. Komisija in interesna skupina podpirata predlog občin, da se nepremičnine v občinski lasti oprostijo davka na nepremičnine (tako kot so oproščene NUSZ).

Po izračunih občin predlog zakona pomeni 42 mio evrov izpada občinskih prihodkov, kar pomeni, da bodo občine dobile okoli četrtno manj prihodkov kot ga dobijo iz naslova NUSZ. Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni, da bi morale občine po podatkih Ministrstva za finance za vse nepremičnine v njihovi lasti, kamor sodijo tudi gospodarske javne službe, ki zaračunavajo svoje storitve in bi morale že sedaj plačevati NUSZ, plačati okoli 30 mio evrov davka na nepremičnine, če govorimo le o javnih stavbah pa bi plačale okoli 12 do 13 mio evrov. Predstavnica Ministrstva za finance je pojasnila, da je razlika med dejansko prejetim oziroma realiziranim NUSZ in njegovo odmero po zakonu v višini okoli 10 mio evrov. V skladu s prehodnimi določbami predloga zakona bo država v prehodnem obdobju občinam odstopila del prihodka od odmerjenega NUSZ in ne od dejansko prejetega NUSZ.

Komisija in interesna skupina tudi poudarjata, da bi morala Vlada in Ministrstvo za finance za hitrejšo konsolidacijo javnih financ več navora usmeriti v sprejem ukrepov za zmanjšanje sive ekonomije in preprečitev odliva sredstev fizičnih in pravnih oseb v davčne oaze.

Komisija in interesna skupina tudi opozarjata, 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 predloga zakona določa, da je davčna osnova posplošena tržna vrednost nepremičnin. To je še posebej

problematično pri kmetijskih in gozdnih površinah, pri katerih je bila osnova za vrednotenje prodajna vrednost v zadnjih treh letih, ki pa ni imela nič skupnega z realno vrednostjo kmetijskih in gozdnih zemljišč in so bile v mnogih primerih špekulativne. Zaradi tega so v REN vrednosti navedenih nepremičnin precenjene, še posebej na Gorenjskem in Obali, kar pomeni, da so podatki za odmero davka na nepremičnine neverodostojni. Ob tem komisija in interesna skupina tudi ugotavljata, da so občine bazo podatkov za odmero NUSZ, v sodelovanju z DURS in GURS, vrsto let dopolnjevale in izpopolnjevale (namenska raba, kategorizacija nepremičnine, lastništvo, itd.), sedaj pa se ta baza podatkov opušča in prehaja na register nepremičnin (REN), ki pa ne bo povzel popravkov, ki so jih občine na podlagi ugovorov zavezancev vnašale več let v svoje baze podatkov. Zato občine opozarjajo na vprašanje pravilne odmere davka na nepremičnine na podlagi REN v letu 2014 ter zaradi pritožb zavezancev zakasnelega pobiranja davka na nepremičnine, kar bodo občutile občine.

V zvezi z določitvijo posplošene tržne vrednosti nepremičnin kot davčne osnove v 5. členu predloga zakona, komisija in interesna skupina opozarjata na anomalije v praksi, ko je vrednost nepremičnine za potrebe javne dražbe bistveno nižja od vrednosti nepremičnine v registru nepremičnin, kar dejansko pomeni višji davek glede na realno vrednost nepremičnine.

Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni, da po mnenju združenj občin predlog zakona krši ustavno načelo pravne države, saj bo v skladu s predlaganim trinajstim odstavkom 6. člena predloga zakona davčni organ ugotavljal zakonitost občinskega odloka glede odmere zakonsko določene davčne stopnje in v primeru ugotovljene kršitve ustavil izvrševanje občinskega odloka. V zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti komisija in interesna skupina tudi ugotavljata, da predlagatelj zakona ni ustrezno obrazložil, zakaj je predlagana davčna stopnja v 6. členu predloga zakona za energetske nepremičnine veliko nižja od poslovnih in industrijskih nepremičnin.

Komisija in interesna skupina predlagata, da se v nadaljnji obravnavi tretji odstavek 23. člena in tretji odstavek 24. člena predloga zakona dopolni tako, da se pri odstopu prihodkov občinam (poleg zneska, ki so ga občine odmerile za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v letu 2012), v prehodnem obdobju 2014 – 2016 upošteva tudi davek od premoženja, ki na nivoju države predstavlja »le« 5 mio evrov, vendar v nekaterih lokalnih okoljih velik delež občinskih prihodkov, npr. v Kranjski Gori desetino občinskega proračuna. V kolikor se v končni znesek odstopljenega davka v prehodnem obdobju ne bo vključil tudi davek od premoženja, bodo občine, ki jim ta davčni vir predstavlja pomemben delež prihodkov, na slabšem.

Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni, da občine vztrajajo, da obdavčitev nepremičnin temelji na tem, da država in občine delijo tveganje zaradi morebitne razlike med odmerjenim in dejansko pobranim davkom na nepremičnine.

Pri obdavčevanju kmetov je treba upoštevati dejstvo, da za svojo dejavnost potrebujejo veliko nepremičnin (kmetijska zemljišča, nepozidana stavbna zemljišča, stanovanjske stavbe in ostale stavbe, gozdna zemljišča), kar na koncu vpliva na izračun končnega davka na nepremičnine, ki bo v veliko primerih finančno

preobremenil kmete in posledično povzročil propad kmetij in na koncu praznjenje podeželja.

Ob večinski podpori uvedbe t.i. kriznega davka v prehodnem obdobju je bilo dano tudi mnenje, da je davek na nepremičnine veliko bolj pravičen od kriznega davka, saj bi bili v drugem primeru finančno obremenjeni vsi, ne glede na premoženje in socialni standard. Sistem davka na nepremičnine mora biti čim bolj enostaven in s čim manj izjemami.

* * *

Za poročevalca je bil določen vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič.

Predsednik Komisije za lokalno samoupravo
in regionalni razvoj
Jernej Verbič, l.r.

Vodja Interesne skupine lokalnih interesov
Milan Ozimič, l.r.