



**Številka:** U-I-313/13-94

**Datum:** 25. 03. 2014

## **PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. MITJA DEISINGERJA K ODLOČBI ŠT. U-I-313/13 Z DNE 21. 3. 2014**

Glasoval sem za odločbo U-I-313/13 (v nadaljevanju odločba), s pritrdilnim ločenim mnenjem pa želim nekatera stališča v odločbi še dodatno argumentirati.

### **Davčna osnova**

Ustavno sodišče je v odločbi v razdelku B. – III. v sklepi 55. točki obrazložitve odločbe ugotovilo, da je določanje davčne osnove iz blanketnega 5. člena Zakona o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/13 – v nadaljevanju ZDavNepr) ter Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 50/06 in 87/11 – v nadaljevanju ZMVN) v delu, ki se nanaša na njegovo uporabo v davčne namene, v neskladju s 147. členom Ustave. To pa hkrati pomeni, da zakonodajalec pri odpravi ugotovljenega neskladja ne more le z novim zakonom ali s spremembo ZMVN prenesti v zakon določbe iz podzakonskih predpisov, temveč mora davčno osnovo urediti na jasn in določen način. Sedanja ureditev namreč ni samo v nasprotju s 147. členom, temveč tudi z 2. členom Ustave. Ustavno sodišče je že v mnogih odločbah ugotovilo, da jasnost in določnost predpisov v pravni državi pomenita, da morajo biti norme jasne, razumljive in nedvoumne. To še posebej velja za predpise, ki neposredno urejajo pravice in pravni položaj širokega kroga občanov.<sup>1</sup> Nedvomno ureditvi v razveljavljenem zakonu in v ZMVN tega ustavnega standarda ne dosegata. Na javni obravnavi dne 27. 2. 2014 je predstavnik Geodetske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju GURS) g. Franc Ravnika pojasnil, da imajo v registru nepremičnin približno 100 milijonov podatkov. Na podlagi tolikšnega števila podatkov nujno pride do velikega števila napak, kar se je izkazalo tudi empirično, ko je GURS poslal davčnim zavezancem informativna obvestila. Povsem jasno je, da posamezni davčni zavezanec ne more preveriti pravilnosti ugotovljene povprečne tržne vrednosti nepremičnine, ki služi za davčno osnovo. To mu preprečuje kompliciran, kompleksen sistem vrednotenja. Prav to pomeni, da takšen sistem ne more ustrezati zahtevam za davčno obveznost, saj je v nasprotju z 2. členom Ustave. Podatki za množično vrednotenje torej lahko služijo drugim namenom in evidencam, za davčno osnovo pa mora zakonodajalec iz zbirke podatkov določiti objektivne podatke, ki jih lahko preveri

---

<sup>1</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-119/98 z dne 17. 4. 1998 (Uradni list RS, št. 35/98, in OdlUS VII, 77).

vsak davčni zavezanec (npr. kvadratura nepremičnine, letnica izgradnje, pomožni prostori, garaže, poslovni prostori ipd.).

Ugotovljena protiuustavnost v ZMVN glede davčne osnove (2. točka izreka odločbe) bo lahko odpravljena v samem ZMVN ali pa v novem zakonu o davku na nepremičnine (gl. obrazložitev odločbe v 89. točki). Slednja rešitev se pokaže celo kot ustrežnejša, saj bi novi zakon lahko transparentno opredelil le del objektivnih elementov za izračun davčne osnove. Pri tem bi zakonodajalec moral upoštevati, da je davek na nepremičnine lastni davčni vir občin, da gre za stvarni davek (davek *ad rem*), da davek ne sme nesorazmerno posegati v lastnino in svobodno gospodarsko pobudo, da so davčne obremenitve na prebivalca v Sloveniji najvišje na svetu in da imamo število lastninskih nepremičnin med najvišjimi v Evropski uniji.

### **Obdavčitev poslovnih prostorov**

V zahtevah za oceno ustavnosti sta Državni svet (v točki G) in skupina poslank in poslancev Državnega zbora (v točki D) uveljavljala kršitve 2., 33. in 74. člena Ustave zaradi obdavčitve nepremičnin za podjetniško in gospodarsko dejavnost. V razveljavljenem zakonu je zakonodajalec poleg določitve splošne tržne vrednosti nepremičnin kot davčne osnove še naknadno povečal davčno obremenitev z določbo o davčnih stopnjah v drugem odstavku 6. člena ZDavNepr. Iz 64. točke obrazložitve odločbe je razvidno, da sta tretja in četrta alineja 1. točke drugega odstavka 6. člena ZDavNepr v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave in da se sodišče ni spuščalo v vprašanje davčnih stopenj oziroma kršitev 33. in 74. člena Ustave. Kljub temu je treba opozoriti, da je pri določitvi stopenj za poslovne, industrijske in energetske nepremičnine zakonodajalec ravnal arbitrarno v nasprotju z 2. členom Ustave. Arbitrarnost je izražena pri obdavčitvi poslovnih nepremičnin, ki so vse obdavčene s stopnjo 0,75 %, razen energetskih nepremičnin. Na to neustrezno visoko obdavčitev je na javni obravnavi opozorila prof. dr. Alenka Temeljotov Salaj.<sup>2</sup> V skupini največjih poslovnih in vseh industrijskih nepremičnin so tudi poslovni prostori malih in mikro podjetij, samostojnih podjetnikov, obrtnikov, kmetov in turistične sobe. Po informativnih obvestilih se je izkazalo, da bi to po opozorilu Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju OZS) pomenilo nesorazmerne obremenitve 95 % teh malih podjetnikov, obveznosti naj bi se namreč v povprečju povečale za 234 %, v posameznih primerih pa celo za 1000 ali 2000 %. Na seji Odbora DZ za finance in monetarno politiko je predsednik upravnega odbora OZS Branko Meh opozoril: "če bo obveljala 0,75-odstotna davčna stopnja, bodo številni obrtniki in podjetniki primorani zapreti svoja podjetja in bodo začeli delati na črno".<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Prof. dr. Alenka Temeljotov Salaj je podala naslednje pojasnilo: "...Obremenjenost recimo poslovne in industrijske nepremičnine s stopnjo 0,75% posebej v času ekonomske krize, ko po analizah gospodarske zbornice, obrtne zbornice iz leta 2013 mala, srednja in velika podjetja že sedaj opozarjajo na izjemno nekonkurenčnost slovenskih podjetij, ker njihovi produkti zaradi visokih dajatev, vseh, ne samo davkov, ampak tudi prispevkov in taks presegajo tržne cene primerljivih produktov na svetovnem trgu, je povsem neprimerna. Dodaten visok davek na nepremičnine lahko vodi v stagnacijo v smislu zmanjševanja sredstev za produkcijo ali pa druge aktivnosti na trgu in posledično tudi zapiranje obrata ter v višanje stopnje brezposelnosti.

<sup>3</sup> <http://www.finance.si/8358397/OZS-Z-nepremi%C4%8Dninskim-davkom-se-bodo-obremenitve-povpre%C4%8Dno-pove%C4%8Dale-za-234-odstotkov> (10. 3. 2014).

Poleg prenehanja dejavnosti velikega števila obrtnikov in malih podjetnikov zaradi davka po ZDavNepr bi bilo ogroženo tudi več kot 230.000 delovnih mest v malem gospodarstvu, kar bi lahko povzročilo socialno katastrofo. Ob prenehanju dejavnosti bi davčni zavezanci morali še naprej plačevati davek po 0,75 %, čeprav jim bi prav davek onemogočil nadaljnje poslovanje. Takšna davčna stopnja bi veljala tudi za vse poslovne prostore, ki so že sedaj brez dejavnosti oziroma neoddani. Očitno bi v takih primerih prišlo do neizterjanih davkov. Pri ustavni presoji takšna davčna obremenitev, ki je malo podjetništvo pri poslovnih prostorih izenačila z velikimi poslovnimi in industrijskimi objekti, pomeni poseg v svobodno gospodarsko pobudo iz 74. člena Ustave<sup>4</sup> ter kršitev ekonomskega izkoriščanja lastninske pravice na nepremičnini iz 33. člena Ustave.<sup>5</sup>

### Finančne posledice

Z razveljavitvijo neustavnega ZDavNepr se bo zmanjšal priliv v državni proračun. Zastavlja se vprašanje, kakšne bodo finančne posledice za državo.

Državni proračun v višini okrog 8,4 milijarde evrov bo izgubil 50 % davka (druga alineja 9. člena ZDavNepr). Po informativnih izračunih naj bi bilo po pojasnilu predsednice Vlade iz davka zbranih 407 milijonov evrov, kar pa bi se že s predlogom Vlade za odpravo (glede na obrazložitev odločbe v 61. točki protiustavne) nerezidenčnosti nepremičnin zmanjšalo za 30 milijonov evrov,<sup>6</sup> torej na 377 milijonov evrov. 50-odstotni delež tako zbranega davka bi znašal okrog 188 milijonov evrov. Takšen priliv v proračun pa seveda temelji na predpostavki, da bi bili plačani vsi davki iz ZDavNepr, kar pa se zagotovo ne bi zgodilo. Realen priliv v proračun bi bil iz tega razloga manjši in bi bilo nujno poiskati še druge rezerve v proračunu.

Na davčnem področju ostaja možnost, da se omenjeni izpad dohodka v proračunu nadomesti. Iz podatkov Davčne uprave Republike Slovenije izhaja, da je na dan 31. 12. 2013 davčni dolg fizičnih in pravnih oseb znašal 1.472.787.087 evrov.<sup>7</sup> Državi torej ni treba posegati po novih davkih, z izterjavo vsaj dela davčnega dolga lahko nadomesti izpad nepremičninskega davka. Če bi izterjali le 12 % teh davkov, bi bil v letošnjem letu v proračunu enak priliv kot z nepremičninskim davkom. To hkrati pomeni, da bi z vsaj 50-odstotno izterjavo davčnega dolga nadomestili nepremičninski davek poleg letošnjega še v nadaljnjih štirih letih.

Občine ne bodo ostale brez prihodkov (4. točka izreka odločbe), pridobivale jih bodo v skladu s 142. členom Ustave s financiranjem iz lastnega vira. Kot je razvidno iz 3. točke izreka odločbe bodo občine od 1. 4. 2014 prejele skupno celoletno vsoto nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Odmera prihodka od nadomestil je v letu 2013 znašala 200.455.465,38 evra, ostalo pa je za 39.354.246,78 evra

---

<sup>4</sup> Minister za gospodarstvo Metod Dragonja je posebej poudaril: "Dodatna davčna bremena niso skladna s spodbujanjem gospodarstva ... in da bo predlagal vsaj prehodno znižanje davčne stopnje za mikro in mala podjetja", Delo, 19. 3. 2014, str. 9.

<sup>5</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča U-I-91/98 z dne 16. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 61/99, in OdlUS VIII, 196).

<sup>6</sup> <http://www.finance.si/8359127/Sredi-julija-prve-odlo%C4%8Dbe-nepremi%C4%8Dninskega-davka> (19. 3. 2014).

<sup>7</sup> Dopis Davčne uprave Republike Slovenije št. 0100-952/2014-3 z dne 10. 3. 2014.

neizterjanih nadomestil.<sup>8</sup> Odpadel bo tudi strošek za plačilo davka občinskih javnih objektov.

S siceršnjo odpravo obdavčitve javnih zgradb po ZDavNepr bo tudi dosežen transparenten priliv v državni proračun. Po ZDavNepr bi namreč proračunski uporabniki plačevali davek na javne zgradbe, v katerih delujejo, v državnem proračunu pa bi jim morali pokriti to obveznost. Takšna ureditev bi bila v nasprotju s148. členom Ustave.

dr. Mitja Deisinger  
Sodnik

---

<sup>8</sup> Prav tam; glej tudi prilogo k dopisu iz prejšnje opombe Odmere NUSZ in Pregled stanja za NUSZ.