

Številka zadeve: U-I-313/13

Datum odločbe: 21.3. 2014

Področje: vrednotenje nepremičnin, davki, davek na nepremičnine

Izrek: Zakon o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/13) se razveljavi. Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 50/06 in 87/11) je v neskladju z Ustavo, kolikor se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavčenja nepremičnin. Do drugačne zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin se uporabljajo predpisi iz prve do pete alineje 33. člena Zakona o davku na nepremičnine. Na podlagi predpisov iz prejšnje točke pristojni organi za leto 2014 odmerijo nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest od 1. 4. 2014 dalje v celoletni višini. Obveznost plačevanja davka na premoženje na podlagi predpisov iz prejšnje točke izreka nastopi s 1. 4. 2014. Roki, ki so za zavezanca določeni v predpisih iz prve do pete alineje 33. člena Zakona o davku na nepremičnine in so do objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije že potekali, potečejo 30. 4. 2014. Roki, ki so za pristojne organe določeni v predpisih iz prve do pete alineje 33. člena Zakona o davku na nepremičnine in so za leto 2014 že potekali, potečejo 30. 6. 2014. Mestna občina Koper nosi svoje stroške postopka. Ta odločba učinkuje z dnem javne razglasitve.

Dodatno: odgovor DZ, mnenje vlade

Odločitev: Soglasno.

SAMO ZA: Jadek Pensa, Pogačar

SAMO PROTI: /

PLM 1: Mozetič

PLM 2: Deisinger

PLM 3: Klampfer

PLM 4: Korpič - Horvat

PLM 5: Petrič

PLM 6: Sovdat

PLM 7: Zobec

POVZETEK ZADEVE:

1. V zvezi z določanjem davčne osnove je Ustavno sodišče ugotovilo, da je 5. člen ZDavNepr blanketna določba, ki napotuje na ZMVN in na podzakonske predpise, sprejete na njegovi podlagi. Presoja skladnosti zakonske ureditve določanja davčne osnove z vidika 147. člena Ustave je Ustavno sodišče zato razširilo tudi na ZMVN, kolikor se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavčenja nepremičnin.

2. Davčna osnova za odmero davka na nepremičnine je posplošena tržna vrednost nepremičnine, ki se ugotavlja v postopku množičnega vrednotenja nepremičnin. Za množično vrednotenje nepremičnin je ključno oblikovanje modelov vrednotenja nepremičnin ter določitev metod množičnega vrednotenja. Ustavno sodišče je presodilo, da zakonska ureditev modelov vrednotenja nepremičnin iz 7. člena ZMVN po eni strani pravnega položaja davčnega zavezanca ne ureja dovolj jasno in določno, po drugi strani pa urejanje vprašanj, ki bi morala biti v izvorni pristojnosti zakonodajalca, v prvem odstavku 11. člena ZMVN prepušča Vladi. Tudi zakonska ureditev metod množičnega vrednotenja nepremičnin iz 8. člena ZMVN je z izvršilno klavzulo iz četrtega odstavka 15. člena ZMVN v celoti prepuščena urejanju s podzakonskimi predpisi. Zato so navedene določbe v neskladju s 147. členom Ustave, ki določa, da se davki lahko predpišejo le z zakonom.

3. Za določanje različnih davčnih stopenj za rezidenčne stanovanjske nepremičnine v primerjavi z nerezidenčnimi ter za energetske nepremičnine v primerjavi z drugimi poslovnimi in industrijskimi nepremičninami zakonodajalec ni izkazal razumnih razlogov, ki izhajajo iz narave stvari. Zato so prva

do četrta alineja 1. točke drugega odstavka 6. člena ZDavNepr v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

4. Ureditev pravnih sredstev iz drugega odstavka 14. člena ZDavNepr zagotavlja le navidezno pravico do pritožbe zoper posplošeno tržno vrednost nepremičnine, zato pomeni izvotlitev pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

5. Ustavno sodišče je presodilo, da deljivost davka med občine in državo (2. člen ZDavNepr) sama po sebi ni v neskladju z Ustavo, ker del prihodkov od tega davka, ki pripada občinam, izpolnjuje merila, ki jih zahteva Ustava za opredelitev lastnega vira občin.

6. Vendar je treba tudi v sistemu deljenega davka upoštevati, da so predmet obdavčitve nepremičnine. Iz 140. člena Ustave smiselno izhaja, da je davek na nepremičnine v temelju občinski davek, zato bi moral pretežni del zbranih sredstev iz davka na nepremičnine pripadati občinam. Glede na to je 9. člen ZDavNepr v neskladju s 140. členom Ustave.

7. Iz finančne avtonomije občin pri predpisovanju svojih davkov izhaja, da morajo biti pooblastila občin dovolj obsežna, da občinam dopuščajo upravljanje z davkom kot lastnim virom za financiranje nalog glede na razmere v posamezni občini. Ureditev, ki občinam omogoča, da zvišajo ali znižajo davčne stopnje za 50 odstotkov v delu, ki jim pripada, za namene prostorske in ekonomske politike, ob dodatnih zakonskih omejitvah, ne zagotavlja zadostnih pooblastil, da bi občine lahko na podlagi lastnih sredstev učinkovito opravljale svoje ustavne in zakonske naloge. Zato je ureditev v neskladju s 140. in 142. členom Ustave.

8. V prehodnem obdobju so sredstva iz davka na nepremičnine občinam le dodeljena, saj prihodki iz tega davka v celoti pripadejo državnemu proračunu. Taka ureditev povzroči odvisnost občin od državnega proračuna, zato ni v skladu z ustavno zagotovljeno finančno avtonomijo občin iz 142. člena Ustave.

9. V neskladju z Ustavo so temeljne določbe ZDavNepr, brez katerih drugih določb ZDavNepr ni mogoče izvrševati, zato je Ustavno sodišče ta zakon razveljavilo v celoti. Ker je zakonodajalec opustil določno zakonsko ureditev davčne osnove, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je ZMVN, kolikor se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavčevanja nepremičnin, v neskladju z Ustavo.

10. Da občine v času do drugačne zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin ne bi ostale brez dela prihodkov, je Ustavno sodišče odločilo, da se v tem obdobju uporabljajo predpisi, ki so pred uveljavitvijo ZDavNepr določali obveznost plačevanja nekaterih občinskih davščin, in sicer nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest in davka na premoženje.

PLM 1: Mozetič bi v znak še večjega spoštovanja avtonomije občin razveljavil še 2. člen zakona o davku na nepremičnine. Njegovo PLM se nanaša le na avtoritarno dimenzijo, zato ga vrednotimo samo tam.

PLM 2: Deisinger izpostavi predvsem ekonomsko dimezijo, ogroženost malih obrtnikov, naslovi tudi proračunske dileme države po razveljavitvi zakona. Vrednotimo v okviru ekonomske dimenzije. Poudari tudi, da bi morala davčna osnova temeljiti le na nekaj objektivnih podatkih, ki jih lahko razume in preveri vsak zavezanec (ne pa na zapletenih modelih množinega vrednotenja) – načelo zakonitosti in jasnosti prava, ker vrednotimo na avtoritarni dimenziji.

PLM 3: Klampfer naslavlja vprašanje (ne)določnosti pojma zemljišča za gradnjo stavb in njegovo nezdržljivost z 2. členom ustave. Mnenje zato vrednotimo v okviru avtoritarne dimenzije.

PLM 4: Korpič Horvat izpostavlja, da je ključni problem ZMVP, neurejenost podatkov, za katere so odgovorni tudi posamezniki sami, zato se je zavzemala za delno razveljavitev zakona, ki bi omogočila nadaljevanje dela na zbiranju podatkov. Po drugi strani pa se zavzame, bi moral izračun davčne osnove temeljiti na majhnem številu podatkov, v okviru pravnih sredstev pa se zavzema še bolj močno zaščito pravice posameznikov do učinkovite pritožbe. V tem delu mnenje vrednotimo v okviru avtoritarne dimenzije. Mnenje pa opozarja tudi na ekonomske posledice obdavačenja nepremičnin, kjer opozarja, da bo način izračuna osnove nesorazmerno obremenil male podjetnike ter da so bila lastniške nepremičnine pridobljene z lastnim delom in da je treba pri obdavčenju paziti zlasti na pravice ekonomsko najšibkejših. V tem delu imamo torej opravka z ekonomsko dimenzijo.

PLM 5: Petrič izpostavi pomen večjega spoštovanja pravice do lastnine ter da nekatere od predlaganih davčnih stopenj in zavarovanja plačil s hipoteko pomenijo prekomeren poseg v svobodo razpolaganja z lastnino (ekonomska dimenzija) ter pomen nearbitrarnosti, ki sodi v okvir avtoritarne dimenzije. Na teh področjih tudi vrednotimo njegovo mnenje.

PLM 6: Sovdat da poudarek na avtoritarni dimenziji, kjer se po eni strani ni zavzemala za razveljavitev celega zakona, po drugi strani pa se je zavzemala za še večjo zaščito posameznikove pravice do pravnega sredstva in presojo tudi dodatnega člena ZMVN. V svojem mnenju podrobno naslavlja tudi vprašanje enakopravnosti iz 14. člena, primerjaje različne tipe nepremičnin in s tem različnih skupin. Zato njeno mnenje vrednotimo v okviru avtoritarne in družbene dimenzije. Oceniti tudi, da pomeni obdavčitev nerezidenčnih nepremičnin prekomeren poseg v pravico do zasebne lastnine, kar vrednotimo na ekonomski dimenziji.

PLM 7: Zobec izjemno izpostavi pomen zasebne lastnine, njenega strogega varovanja, še posebej v slovenskem kontekstu. V nasprotju z nekaterimi starejšimi odločbami US zavzame, da vsak davek ne glede na višino pomeni poseg v zasebno lastnino, zato mora podvržen strogemu testu sorazmernosti, in opozori na nevarnost, ki jo nepremičninski davek prinaša za ekonomsko svobodo posameznika. Tu gre za povsem jasno izraženo ekonomsko dimenzijo, zato PLM 7 ocenjujemo le tam.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	PS		S		
Pozicija LM		PLM 4		PLM2	PLM 5,7
PLM2: Deisinger				2	
PLM4: Korpič Horvat		2			
PLM 5: Petrič					2
PLM 7: Zobec					2
ZA: vsi ostali		0,5	1	0,5	

V danem primeru gre za ekonomsko dimenzijo, ker nepremičninski davek posega v zasebno lastnino posameznikov in podjetij, s tem pa omejuje njihovo ekonomsko svobodo. Razveljavitev zakona je seveda v prid ekonomske svobode, vendar pa odločba istočasno ohranja obstoječi režim pobiranja nadomestil za stavbna zemljišča. Iz odločbe tudi izhaja, da je nepremičninski davek sicer dovoljen, a na

ustrezen tudi ekonomski način. Na tej podlagi samo sodbo uvrščamo na pozicijo 3, ker lestvico v prid ekonomske svobode vendarle ne pomakne iz sredine s poudarki po potrebi zaščiti zasebne lastnine, zlasti stanovanjskih nepremičnin. Ustavno sodišče, za razliko od nekaterih ločenih mnenj, nikjer ne presoja pretiranosti posega v lastninsko pravico samo. Nasprotna sodba bi bila 1, davek bi bil dopusten, kakršenkoli že.

PLM 7 in PLM 5 najbolj poudarjata pomen lastnine za uresničevanje ekonomske svobode. Zato sta na poziciji 5. Tudi PLM 6 oceni, da nekatere predlagane stopnje pomenijo pretiran poseg v zasebno lastnino, vendar to ni osrednji poudarek, zato pozicija 4.

PLM 2 izpostavi potrebo po varovanju položaja obrtnikov, ki bi jih obdavčenje lahko ogrozilo, torej se zavzema za ekonomsko svobodo in enak položaj udeležencev na trgu, a obenem izpostavlja tudi finančne potrebe države. Zato je PLM na poziciji 4, ker ima bolj eksplicitno ekonomsko dimenzijo, a vseeno mnogo manj izrazito kot PLM 5 in 7.

PLM 4 prav tako opozarja na ekonomske posledice obdavčenja nepremičnin, zlasti da so bile lastniške nepremičnine pridobljene z lastnim delom in glede položaja obrtnikov, hkrati pa poudari, da je treba pri obdavčenju paziti zlasti na pravice in položaj ekonomsko najšibkejših. To mnenje tako poudarja zlasti socialno dimenzijo lastnine (enakopravnost najšibkejših) in s tem redistributivno funkcijo davka. Gotovo ne gre za zavzemanje za večjo ekonomsko svobodo v smislu PLM 7 in PLM 5, ki sta na poziciji 5; temveč za manjšo ekonomsko svobodo in večjo enakopravnost. Zato pozicija 2

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		S			PS
Pozicija LM	PLM6				
PLM6: Sovdat	2				
ZA: vsi ostali	0,5	1	1		

Družbeno dimenzijo je mogoče zaznati v delu sodbe, ki se ukvarja z načelom enakosti oziroma enake obravnave (horizontalna pravičnost), konkretno z vprašanjem upravičenosti različnih davčnih stopenj za posamezne skupine nepremičnin oz. njihovih lastnikov iz drugega odstavka 6. člena Zakona o davku na nepremičnine.

Glede različnega obdavčevanja rezidenčnih in nerezidenčnih stanovanjskih nepremičnin je Ustavno sodišče ugotovilo, da kriterij stalnega prebivališča, ki ga je za razlikovanje uporabil zakonodajalec, ni v stvarni povezavi s predmetom urejanja. Zmotno je namreč sklepanje zakonodajalca, da je stanovanjsko nepremičnino, na kateri lastnik nima prijavljenega stalnega prebivališča, že zaradi tega mogoče obravnavati kot stanovanjsko nepremičnino, ki je namenjena za tržno oddajanje v najem. Lastnik lahko zaradi različnih razlogov uporablja za bivanje poleg stanovanjske nepremičnine, kjer ima prijavljeno stalno prebivališče, še drugo stanovanjsko nepremičnino, ali dovoli, da v njih bivajo njemu bližnje osebe. Mogoče pa je tudi, da za stanovanjske nepremičnine ni najemnega trga. Posledično z izpodbijanim razlikovanjem v obdavčitvi ni mogoče doseči namena, ki ga je zasledoval zakonodajalec, to je spodbujanje racionalnejše rabe stanovanjskih nepremičnin.

Glede milejšega obdavčevanja energetskih nepremičnin v primerjavi z drugimi poslovnimi in industrijskimi nepremičninami je Ustavno sodišče prav tako ugotovilo, da kriterij dodatne obremenjenosti energetskih nepremičnin s koncesijami in drugimi okoljskimi dajatvami ni v stvarni povezavi s predmetom urejanja.

V obeh primerih je torej šlo za vprašanje dodatne obdavčenosti nepremičnin določenih posameznikov (npr., lastnikov nerezidenčnih nepremičnin), ki so v manjšini, v primerjavi z lastniki rezidenčnih nepremičnin, ki so v večini. US je odločilo v prid manjšinskih skupin lastnikov, kar pozicijo sodbe uvršča na S 2, nasprotna sodba pa bi bila 5. Za pozicijo S 1 ne gre, ker US obravnavalo samo dve izmed očitanih neenakosti. PLM 6 Sovdat, ki se zavzema še za bolj tenkočuten zakonodajni pristop k enakopravnemu obravnavanju različnih vrst nepremičnin in poda dodatne primere, je zato na poziciji 1.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	S				PS
Pozicija LM	PLM 1,2,3,5	PLM 4,6			
PLM1: Mozetič	2				
PLM2: Deisinger	2				
PLM3: Klampfer	2				
PLM4: Korpič-Horvat		2			
PLM5: Petrič	2				
PLM6: Sovdat					
ZA: vsi ostali	0,5	1	1		

Za avtoritarno dimenzijo gre v tistem delu sodbe, kjer je US presoјalo 5. člen Zakona o davku na nepremičnine ter Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin glede na njuno skladnost s 147. členom Ustave, po katerem država predpisuje davke z zakonom. Ugotovilo je, da da zakonska ureditev modelov vrednotenja nepremičnin iz 7. člena Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin po eni strani pravnega položaja davčnega zavezanca ne ureja dovolj jasno in določno, po drugi strani pa urejanje vprašanj, ki bi morala biti v izvirni pristojnosti zakonodajalca, v prvem odstavku 11. člena navedenega zakona prepušča Vladi. Tudi ureditev metod množičnega vrednotenja nepremičnin iz 8. člena Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin je z izvršilno klavzulo v četrtem odstavku 15. člena v celoti prepuščena urejanju s podzakonskimi predpisi. Zato so navedene določbe Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin v neskladju s 147. členom Ustave.

Prav tako gre za avtoritarno dimenzijo v tistem delu, kjer US ugotovi izvotlitev pravice do pravnega sredstva. Podobno lahko zaključimo z vidika varovanja pravice lokalnih skupnosti do finančne avtonomije.

V vseh primerih US prepreči (potencialno) arbitrarno ravnanje države, poseže v postavljeni red in tako – neposredno ali posredno – odloči izrazito v prid pravic posameznikov. Upoštevati je treba, da je US

razveljavilo kar cel zakon o davku na nepremičnine kljub neustavnosti le nekaterih določb. Kljub temu pa PLM 1, 2, 3 in 5 kažejo, da bi lahko bila sodba še bolj v prid posameznikov, s še dodatnimi poudarki v prid potrebe po določnosti predpisov, nearbitrarnosti. Pozicija S je tako 2, ti PLM-ji pa so na poziciji 1. PLM 4 bi naložilo obveznost državljanom, da sami poskrbijo za urejene podatke v evidencah, po drugi strani pa se zavzema za še večjo zaščiti pravice do pravnega sredstva, zato je na isti poziciji kot S. Enako velja za PLM 6, ki ne bi razveljavila celega zakona, bi pa še bolj zaščitila pravico do pravnega sredstva.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	Odločitev se ne sklicuje na mednarodno pravo.
PLM1: Mozetič	1	Se ne sklicuje na mednarodno pravo.
PLM2: Deisinger	1	Se ne sklicuje na mednarodno pravo.
PLM3: Klampfer	1	Se ne sklicuje na mednarodno pravo.
PLM4:Korpič Horvat	1	Se ne sklicuje na mednarodno pravo.
PLM5: Petrič	1	Se ne sklicuje na mednarodno pravo.
PLM6: Sovdat	1	Se ne sklicuje na mednarodno pravo.
PLM7: Zobec	3	Se sklicuje v akademskem, teoretičnem slogu.

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	Odločitev je nasprotna mnenju vlade.
PLM1: Mozetič	1	Odločitev je nasprotna mnenju vlade.
PLM2: Deisinger	1	Odločitev je nasprotna mnenju vlade.
PLM3: Klampfer	1	Odločitev je nasprotna mnenju vlade.
PLM4:Korpič Horvat	1	Odločitev je nasprotna mnenju vlade.
PLM5: Petrič	1	Odločitev je nasprotna mnenju vlade.
PLM6: Sovdat	1	Odločitev je nasprotna mnenju vlade.
PLM7: Zobec	1	Odločitev je nasprotna mnenju vlade.