



Številka: U-I-313/13-88

Datum: 25. 3. 2014

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

I. Odločitev

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevami skupine poslank in poslancev Državnega zbora, Državnega sveta, Mestne občine Koper, Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije ter na pobudo Občine Rogašovci, z odločbo št. U-I-313/13 z dne 20. 3. 2014 odločilo:

- 1) da se Zakon o davku na nepremičnine (v nadaljevanju ZDavNepr) razveljavi,
- 2) da je Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (v nadaljevanju ZMVN) v neskladju z Ustavo, kolikor se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavčenja ter
- 3) da se do drugačne zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin uporabljajo predpisi iz prve do pete alineje 33. člena ZDavNepr.

Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno v sestavi devetih sodnic in sodnikov. Sodnice mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič-Horvat in dr. Jadranka Sovdat ter sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič in Jan Zobec so dali pritrdilna ločena mnenja.

Ustavno sodišče je obravnavalo naslednja vprašanja:

- 1) ali je določanje davčne osnove iz 5. člena ZDavNepr, ki napotuje na ZMVN, v skladu z ustavnim načelom zakonitosti pri predpisovanju davkov iz 147. člena Ustave,
- 2) ali so različne davčne stopnje za določene skupine nepremičnin iz drugega odstavka 6. člena ZDavNepr v skladu s pravico do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave,
- 3) ali je ureditev pravnega sredstva zoper odmero davka na nepremičnine iz drugega odstavka 14. člena ZDavNepr v skladu s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave,

4) ali je ureditev pripadnosti in delitve prihodkov od davka na nepremičnine med državo in občine ter ureditev pooblastil občin za upravljanje z davkom iz 2., 6., 9., 25., in 26. člena ZDavNepr v skladu z načeli finančne in funkcionalne avtonomije občin iz 9., 138., 140. in 142. člena Ustave in 9. člena Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 – v nadaljevanju MELLs).

II. Bistveni razlogi za odločitev

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.

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.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik