

Ljubljana, 23.01.2025

MINISTRSTVO ZA FINANCE RS
Minister, g. Klemen Boštjančič
Župančičeva 3

1000 Ljubljana
gp.mf@gov.si

Zadeva: Pripombe na predlog izhodišč za obdavčitev premoženja in razbremenitev dela z dne 23.12.2024

Spoštovani!

Predstavniki GZS-Zbornice za poslovanje z nepremičninami, Slovenskega nepremičninskega združenja FIABCI in Združenja lastnikov nepremičnin (ZLAN) smo se 15. januarja 2025 sestali na posvetu, kjer smo obravnavali predloge za uvedbo davka na stanovanjske nepremičnine in nezazidana stavbna zemljišča. V razpravi so sodelovali tudi zunanji strokovnjaki različnih strok. Izrazili smo enotno nasprotovanje povezavi predlagane obdavčitve z razbremenitvijo dela, saj takšna povezava preusmerja razpravo na vprašanja porabe možnih prihodkov države iz tega vira namesto na druge razloge in namene obdavčitve nepremičnin.

Po natančnejši analizi smo soglasno ocenili, da predlog novega davka ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Izpostavljamo zlasti njegovo nesorazmernost pri lastnikih več nepremičnin v primerjavi s tistimi, ki imajo samo eno nepremičnino, kar po našem mnenju pomeni ustavno spornost predloga zaradi kršitve načela enakosti pred zakonom in načela sorazmernosti ukrepa z namenom oz. ciljem uvedbe davka samo na določene vrste nepremičnin. Prav tako dvomimo v njegovo učinkovitost pri doseganju zastavljenih ciljev, saj je razlogov, da se prazna stanovanja ne oddajajo, več. Razloge za takšno stališče podrobneje pojasnjujemo v nadaljevanju. Načeloma pa pozdravljamo aktivnosti za uvedbo davka na nepremičnine katerega s ciljem aktiviranja praznih stanovanj za dolgoročni najem, kar je z vidika stanovanjske politike že dolgo pričakovan ukrep

1. CILJI

V zvezi s konkretnimi cilji, ki izhajajo iz izhodišč, se strinjamo, da bi z obdavčenjem nepremičnin morali poskusiti doseči tudi spodbujanje lastnikov tega premoženja k premisleku o smotrnem lastništvu in uporabi (tudi aktivacijo praznih stanovanj in nezazidanih stavbnih zemljišč), dolgoročno oddajanje v najem in preprečevanje črnega trga, vendar pa predlagani način obdavčitve stanovanjskih nepremičnin po našem mnenju teh ciljev ne bo dosegel.

Namesto tega bi morala država najprej izkoristiti številne druge ukrepe, ki smo jih že večkrat izpostavili tudi v nepremičninski stroki. Za aktivacijo praznih stanovanj bi tako morali najprej izboljšati pravno varnost najemodajalcev, kar si je trenutna koalicija tudi zapisala v program dela za tekoči mandat. K večji motivaciji za oddajanje stanovanj bi poleg tega pomembno prispevalo zmanjšanje s tem povezanega davčnega bremena, saj je to pri nas eno največjih v državah EU. Z davčnimi spodbudami za dolgoročna najemna razmerja bi lahko spodbujali tudi sklepanje najemnih pogodb za daljša časovna obdobja in zmanjšali oddajanje »na črno«.

2. PREDMET OBDAVČITVE

Predlagana obdavčitev samo nerezidenčnih stanovanj in nezazidanih stavbnih zemljišč, ne pa poslovnih nepremičnin ali drugih zemljišč, pomeni kršitev načela enakosti pred zakonom (14. čl. Ustave RS). Predlog ni skladen z ustavnim načelom enakosti pred zakonom in načelom sorazmernosti, saj poslovne nepremičnine in druga zemljišča prav tako vplivajo na prostor in imajo tržno vrednost ter lahko ustvarjajo večje donose kot stanovanjske nepremičnine. Dodatno obremenjevanje zgolj nerezidenčnih stanovanj brez utemeljenega razloga je arbitraren ukrep, kar je Ustavno sodišče RS že upoštevalo kot razlog za razveljavitev davka na nepremičnine leta 2014. Vlada bo s predlaganim konceptom davka obdavčila samo okoli 20 % stanovanjskih nepremičnin, poslovne nepremičnine pa popolnoma nič, ne da bi to ustrezno utemeljila.

Oprostitev prve (rezidenčne) nepremičnine in dodatna obdavčitev drugih povzroča diskriminacijo na podlagi števila nepremičnin, brez objektivnih meril, kot so EU standardi o primerni bivalni površini za člane enega gospodinjstva. Prav tako predlog ne obdavčuje nepremičnin, namenjenih turistični dejavnosti, kar lahko spodbuja spreminjanje stanovanj za poslovne namene, kar že danes predstavlja resne težave na trgu stanovanjskih nepremičnin, zaradi česar ta vlada predlaga novo zakonsko ureditev. Kolikor je zaznati iz aktivnosti vlade, se le ta trudi zmanjšati spremembo namena rabe stanovanj in dolgotrajnih najemov v kratkoročne, ki imajo turistični namen.

3. DAVČNA OSNOVA

Posplošena vrednost nepremičnin, ugotovljena na podlagi množičnega vrednotenja, je ustrezna za določitev davčne osnove, vendar je po naših analizah njena natančnost visoka zgolj za stanovanjske in poslovne nepremičnine. Pri stavbnih zemljiščih so podatki pogosto neustrezni, saj občine ne zagotavljajo pravih podatkov o komunalni opremljenosti in razvitosti zemljišč, ki je osnova za vrednotenje. Rok za ureditev evidence stavbnih zemljišč (322. čl. ZUreP-3) je določen šele do 31. 12. 2026.

Zaradi teh pomanjkljivosti davčne osnove za nezazidana stavbna zemljišča lahko pričakujemo množico pritožb zavezancev zaradi nepravilno določene davčne osnove. Nepravilnosti pri določanju zemljišč za gradnjo stavb ostajajo ključna ovira za ustrezno implementacijo. Rešitev vidimo v pospešitvi procesov za ureditev evidenc stavbnih zemljišč in zagotovitvi postopnosti uvedbe davčne obremenitve nezazidanih stavbnih zemljišč.

4. SPLOŠNA DAVČNA STOPNJA

Predlagana davčna stopnja 1,45 % je previsoka, neutemeljena z izračuni in lahko povzroči razlastitveni učinek. Mnogi lastniki stanovanjskih nepremičnin nimajo možnosti oddaje v najem zaradi slabega stanja ali lokacije nepremičnin, kar bi resno poslabšalo njihov premoženjski položaj in lahko privedlo do prisilnih prodaj. Predlagana stopnja pomeni 10- do 15-kratno povečanje davčne obremenitve v primerjavi s sedanjim NUSZ, kar bi povzročilo socialne in gospodarske posledice lastnikom, še posebej tistih nepremičnin, ki nimajo realne možnosti njihovega oddajana v najem ali prodaje.

Kumulativni znesek NUSZ, glede na vrednost vseh stanovanjskih nepremičnin znaša 0,4 promile, po predlogu novega davka pa bi za nerezidenčne stanovanjske nepremičnine plačevali kar 1,45 %, kar torej predstavlja 36-kratnik obremenitve po NUSZ. Leta 2014 je Ustavno sodišče že razveljavilo zakon, ki je predvideval precej nižje razlike (0,15 % za rezidenčne in 0,5 % za nerezidenčne). Takšno razlikovanje ni v skladu s sorazmernostjo obdavčitve in odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-253/13 z dne 13.2.2014 samo glede na status lastnika stanovanjske nepremičnine.

5. DAVČNA OPROSTITEV ZA PRVO STANOVANJSKO NEPREMIČNINO

Predlagana oprostitvev za glavno domovanje nima ustrezne utemeljitve in ne upošteva standardov EU o primerni bivalni površini (125 m² na gospodinjstvo in dodatno 30 m² na člana), ki se obremeni z nižjo, nad tem pa z višjo stopnjo davka. Ukrep gre izrazito v korist premožnih posameznikov, ki živijo v visoko vrednih nepremičninah. Ukrep bo spodbudil preseljevanje in delitev gospodinjstev, kar negativno vpliva na kakovost podatkov (npr. centralni register prebivalstva). Prav tako ne upošteva medgeneracijskega bivalnega zagotavljanja stanovanjskih površin za ožje družinske člane glede na pravice in obveznosti, določene z Zakonom o družinskih razmerjih za člane družine (otroci, starši). Takšna "davčna arbitrarnost" zaradi fiktivnega preseljevanja bi bistveno zmanjšala davčno osnovo in posledično fiskalne učinke, kot so predvideni.

6. DAVČNA UGODNOST ZA ODDAJANJE V NAJEM

Predlagana ugodnost za oddajanje stanovanjskih nepremičnin v najem je sicer smiselna, vendar ne zagotavlja dolgoročne stabilnosti najemnih razmerij in ustrezne višine najemnine. Manjka ugodnost, ki bi nagrajevala dolgotrajno najemno razmerje. Sedaj imamo izrazito težavo, da je velika večina najemnih pogodb na prostem trgu kratkoročnih (do 12 mesecev). Prav tako ni omejitve višine najemnine, do katere bi bila ugodnost lahko uveljavljena. Predlog, da bi lahko fizične osebe uveljavljale dohodke od oddajanja stanovanjskih nepremičnin v najem pri plačilu davka na nepremičnine, ocenjujemo kot pozitiven, a ne samo za fizične osebe. Če ta ugodnost ne bo veljala tudi za pravne osebe, bo dodatni davek plačevala stran, ki ima slabšo pogajalsko pozicijo (najemnik). Posledično bi lahko prihajalo do dodatnih povišanj najemnin zaradi prevalitve dodatnega davčnega bremena na najemnike. V skladu z ekonomsko teorijo bo večji del povišanja cene zaradi davka bremenilo stran, ki je pogajalsko šibkejša.

7. PRIPADNOST DAVKA IN DRUGI DAVKI

Pri tako velikem davčnem prilivu bi del tako zbranega davka moral iti tudi k občinam, kjer preko sistema povprečnin država financira delovanje občin. Povprečnina je predmet vsakoletnih pogajanj med občinami zato bi del tega davka razbremenil tovrstna pogajanja in stabilnost financiranja občin. Za večji davčni priliv občin pa je potrebno sprejeti davek na nepremičnine ali pa vsaj prenoviti sistem NUSZ (NUSZ II) s prehodom na obremenitev na podlagi splošene vrednosti nepremičnin kot davčne osnove.

Davek na nepremičnine v številnih drugih državah, članic EU, pripada v pretežni meri lokalnim skupnostim zaradi njihove vloge in nalog na področju infrastrukture in stanovanjske oskrbe. Predlagana rešitev, po kateri bi novi davek v celoti pripadel državi, tako pomeni odstop od tega načela in ohranitev sedanjega sistema NUSZ z vsemi znanimi nesorazmerji v obremenitvah posameznih vrst nepremičnin, zlasti nesorazmerno višjih obremenitvah poslovnih nepremičnin v primerjavi s stanovanjskimi v razmerju 1:5 do 1:10. Soglašamo pa z ukinitvijo sedanjega davka na premoženje, ki ga večina občin sedaj ne izvaja, pri čemer je nujno ugotoviti, da občine ne izvajajo dodatne obremenitve stanovanjskih nepremičnin s tem davkom za nezasedena stanovanja zaradi sistemsko neurejene možnosti ugotavljanja nezasedenosti stanovanj; postopek ugotavljanja nezasedenosti je izredno zapleten in veliko breme za FURS kot tudi za občine, rezultat skupnega truda pa je zelo majhen letni davčni izplen (9,6 mio EUR/letno – podatek FURS za leto 2023).

8. DEJANSKO PREBIVANJE

Predlagana možnost pridobivanja podatkov o nezasedenosti stanovanj s strani FURS je neustrezna, saj zasedenosti / nezasedenosti ni možno ugotavljati samo na osnovi prijave stalnega/začasnega prebivališča. Tudi ugotavljanje zasedenosti na osnovi podatkov o porabi vode in elektrike mora biti dobro premišljeno, saj bi posledično lahko to vodilo v arbitrarno odločanje FURS, kar nasprotuje ustavnemu načelu iz 2. člena Ustave RS. Sistem preko prijave začasnih in stalnih prebivališč je zelo nepopoln in bi ga bilo potrebno v vsakem primeru dodelati. Potrebno bi bilo uvesti sistem, ki ne bi motiviral zavezancev k fiktivnemu preseljevanju.

9. PREDLOG ZA UVEDBO SPREMENJENEGA DAVKA NA NEPREMIČNINE

Na podlagi vsega navedenega predlagamo, da Vlada Republike Slovenije pripravi zasnovo spremenjenega davka na nepremičnine in pri tem upošteva naslednja **izhodišča**

- a) Ustavno sodišče RS je z odločbo št. št. U-I-253/13 z dne 13.2.2014 ne samo razveljavilo Zakon o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/13), temveč tudi Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984, kolikor ureja nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ker je ugotovilo, da sta oba zakona v nasprotju z določbami tistih členov Ustave RS, ki urejajo lastninsko pravico in nekatera temeljna ustavna načela. Ustavno sodišče je dovolilo samo začasno nadaljnjo uporabo Zakona o stavbnih zemljiščih z obračunavanjem NUSZ, ker je pri tem ocenilo, da je to edini avtonomni vir financiranja lokalnih skupnosti in bi bilo takojšnje prenehanje pobiranja nadomestila prehud poseg v njihovo delovanje. To pomeni, da Republika Slovenija sedaj sploh nima nobenega zakonsko urejenega in z ustavo usklajenega davka na nepremičnine, razen davka na premoženje iz leta 1988.

- b) NUSZ je nastal pred več kot 40 leti kot vir lokalnih skupnosti za gradnjo in vzdrževanje komunalne infrastrukture. To vlogo deloma opravlja še sedaj, vendar so bile ugotovljene pri njegovem urejanju številne anomalije in neskladnosti z Ustavo RS, predvsem popolna arbitrarnost pri določanju odmerne osnove in stopenj za posamezne vrste nepremičnin, vključno z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. To povzroča velike neenakosti med zavezanci za plačilo, zlasti za poslovne nepremičnine. Zato je US RS v zadnjih 25 letih razveljavilo posamezne dele številnih odlokov o merilih za odmero NUSZ in zato tudi razveljavilo ZSZ v tistem delu, ki ureja zaračunavanje nadomestila.
- c) Zakon o davku na premoženje iz leta 1988 omogoča dodatno obdavčitev samo stanovanjskih nepremičnin nad določeno površino (160 m²) v lasti posameznega lastnika, pri čemer ugotavljamo:
- da številne lokalne skupnosti več desetletij niso uporabile možnost obdavčitve presežnih površin iz različnih razlogov, med katerimi je ena osnovnih težavnost ugotavljanja nezasedenosti oziroma neuporabe stanovanjskih nepremičnin
 - da so šele v zadnjih letih nekatere lokalne skupnosti začele obračunavati ta davek in so skupni prihodki teh skupnosti zelo majhni (približno 9,6 milijonov evrov po podatkih FURS).
- d) Sedanji sistem obremenitve nepremičnin z davčnimi in paradavčnimi obremenitvami zato nima vloge normalnega ustavno skladnega in pravičnega davka kot enega najpomembnejših vzvodov za izvajanje:
- prostorske in zemljiške,
 - podnebne in druge ekološke ter
 - stanovanjske politike.

Sedanji NUSZ pogosto ni povezan z realnimi donosi od izkoriščanja nepremičnin ter lastnikov ne usmerja k smotrni rabi nepremičnin.

- e) OECD je v večih dokumentih priporočila RS, da poveča delež davkov na različne oblike premoženja kot pomembnejši vir financiranja splošne porabe države in lokalnih skupnosti in na ta način zagotavlja tudi vire za financiranje različnih družbenih potreb, saj znaša delež premoženjskih davkov samo 0,6 % BDP, kar je ena najnižjih stopenj med vsemi državami članicami OECD.
- f) Koalicijske stranke so se zavezale, da bodo pripravile in sprejele davek na premoženje in/ali davek na nepremičnine, vendar doslej tega lastnega dogovora niso uresničile.
- g) Ugotavljamo, da država doslej tudi ni zagotovila nobenih stabilnih virov financiranja stanovanjske oskrbe prebivalstva in je na repu držav članic EU glede obsega vlaganj za zagotavljanje stanovanjske oskrbe tudi najbolj ranljivih gospodinjstev.

Glede na navedeno predlagamo, da Vlada RS sprejme naslednja izhodišča za spremembe sedanje obdavčitve nepremičnin:

1. Prenehanje uporabe obračunavanja NUSZ

Z zakonom se dokončno ukine uporabo sedanjega NUSZ in se razveljavljajo vsi odloki lokalnih skupnosti o NUSZ, kakor tudi davek na premoženje po Zakonu o davkih občanov (1988).

2. Uvedba enotnega davka na nepremičnine

Za celotno območje države se uvede davek na nepremičnine na podlagi naslednjih izhodišč in načel:

a) namen davka

- davek na nepremičnine se uvede kot ukrep:
 - prostorske in zemljiške,
 - podnebne in druge ekološke ter
 - stanovanjske politike

b) davčna osnova

- davek se zaračunava od vseh nepremičnin (zazidanih, nezazidanih, kmetijskih in gozdnih zemljišč ter vseh stavb) po ugotovljeni posplošeni vrednosti na podlagi sistema množičnega vrednotenja nepremičnin

c) davčne stopnje

- davčne stopnje se določijo različno za posamezne vrste nepremičnin glede na namen njihove rabe:
 - stanovanjske stavbe/stanovanja
 - poslovne nepremičnine
 - nezazidana stavbna zemljišča
 - kmetijska in gozdna zemljišča

Višina davčnih stopenj naj bo v prvem obdobju uvedbe:

- pri stanovanjskih nepremičninah do določene površine, ki upošteva bivalne standarde EU
- razmerje obdavčitve med stanovanjskimi in poslovnimi nepremičninami naj bo sorazmerno v korist stanovanjskih nepremičnin
- obdavčitev nezazidanih stavbnih zemljišč naj bo prav tako različno glede na planirani namen rabe (stanovanjske, poslovne) in stopnjo razvitosti

d) davčne olajšave

- določijo se davčne ugodnosti za oddajanje nepremičnin v dolgoročni najem

e) davčne obremenitve za nezasedena stanovanja

- za stanovanjske stavbe/stanovanja se določi povečana obdavčitev, če:
 - a) stanovanje ni zasedeno za z zakonom določeno dobo (npr. 2 ali 3 leta) in
 - b) površina nezasedenega stanovanja presega določeno površino

f) možnost določanja različnih davčnih stopenj s strani lokalnih skupnosti:

- zakon naj omogoči, da lahko lokalne skupnosti določijo povečanje ali znižanje davčnih stopenj (npr. do največ 50 % za posamezne vrste nepremičnin za določeno dobo največ 5 let)

g) vzpostavitev evidence stanovanj

- z zakonom je nujno vzpostaviti evidenco vseh, še posebej pa najemnih, stanovanj in obveznost prijave zasedenosti

Podpisniki pričakujemo, da bo na nivoju Vlade RS za izvedbo te naloge nemudoma ustanovljena posebna projektna skupina, v okviru katere bomo k sodelovanju povabljeni tudi predstavniki stroke, združenja lastnikov nepremičnin, institucionalnih najemodajalcev pa tudi vse politične stranke in socialne partnerje, saj lahko ta proces uspešno zaključimo le z najširšim družbenim konsenzom.

V pričakovanju vašega odgovora vas lepo pozdravljamo.

V vednost:

- Kabinet Predsednika Vlade RS

GZS-Zbornica za poslovanje z nepremičninami

Direktor

Boštjan Udovič



Slovensko nepremičninsko združenje FIABCI

Predsednik

Marko Novak

Združenje lastnikov nepremičnin

Predsednik

Dr. Edo Pirkmajer