

PREDLOGI SPREMEMB IN DOPOLNITEV OSNUTKA ZAKONA O DAVKU NA
NEPREMIČNINE

(* spremembe in dopolnitve so označene s krepko pisavo)

3. člen

(predmet obdavčitve)

(1) Z davkom se obdavčijo nepremičnine na območju Republike Slovenije, kot so po stanju na dan 1. januarja leta, za katerega se davek odmerja, določene v registru nepremičnin.

(2) Predmet obdavčitve so tudi nepremičnine, ki na dan 1. januarja leta, za katero se davek odmerja, izpolnjujejo pogoje za določitev nepremičnine v registru nepremičnin, čeprav na ta dan v registru nepremičnin niso evidentirane.

(3) Davčni zavezanec ima pravico dokazovati v postopku odmere davka drugačno dejansko in pravno stanje nepremičnine, ki je predmet obdavčitve.

Utemeljitev:

Sedanji podatki v Registru nepremičnin (REN), ki ga vodi GURS, so v številnih primerih napačni oz. ne ustrezajo dejanskemu in pravnemu stanju posameznih nepremičnin.

Stanje podatkov v Registru nepremičnin:

Ugotavljamo, da v Registru nepremičnin (REN) niso pravilno ugotovljene lastnosti številnih nepremičnin, ki so podlaga za ugotovitev davčnega zavezanca, davčne osnove in davčne stopnje, kakor tudi posplošene tržne vrednosti. To bo povzročilo v številnih primerih nepravilno odmero davka in celo odmero davka zavezancem, ki jim ob pravilno ugotovljenih oz. določenih podatkih v REN sploh ne bi bil odmerjen davek na nepremičnine. Predvsem opozarjamo na veliko število primerov glede nezazidanih stavbnih zemljišč, na katerih ni možno pridobiti gradbenega dovoljenja, ker ne izpolnjujejo pogojev iz sedanjega 218. člena ZGO oz. novega Pravilnika o določitvi zemljišč za gradnjo stavb, kakor tudi zemljišč z omejitvami lastninske pravice (ZV, ZON, itd.). Pri tem opozarjamo še posebej tudi, da velika večina občin zaenkrat ni opravila razvrstitve zemljišč glede na namen rabe v skladu z njihovimi prostorskimi plani. Osnutek zakona tudi ne predvideva pravnega postopka glede nadzora odločitve občin o razvrstitvi zemljišč po namenih rabe.

Nekatere naravne in druge karakteristike zemljišč so že dolgo popolnoma dostopne in uporabne in tudi geokodirane (nadmorske višina, osončenje, nagnjenost pedološke in druge značilnosti terena; izdelane so karte hrupa, padavin in klimatske ter poplavne karte ter karirane cone slabega zraka ter podobno. Zakaj se tega stanja ne upošteva že pri vhodnih podatkih vključenih opazovanih enot v bazi tranaskcij in tudi ne pri posploševanju vrednosti za vse druge istovrstne nepremičnine (primer sta - skoraj nedostopen gozd in ravninski dobro dostopen gozd, ali pa visokogorska planinska postojanka). Zakon bi moral določiti, da bo ustrezna javna ustanova spremljala stanje nepremičnin in po potrebi z izmerami in njihovimi uveljavitvami po uradni dolžnosti uredila podatke v REN-u in drugih zemljiških evidencah (nujen je poseben program za težave, ki smo jih kopičili od 1945 leta naprej).

Javno dobro (8. člen)

Odprto vprašanje v zvezi z opustitvijo obdavčitve nepremičnin, ki so javno dobro, je ali bo oprostitev veljala za dejansko javno dobro v naravi tudi, če v zemljiški knjigi še ni vknjiženo kot javno dobro, ker še niso urejena lastninska razmerja med občino in državo in sedanji zemljiškooknjižnimi lastniki. To bi bilo možno urediti z ustreznimi podatki, ki bi jih občine in država sporočili v REN. Enako velja za varovalne gozdove, za katere bi moral zagotoviti vnos podatkov v REN pristojni državni organ (Zavod za gozdove?!). Zato naj zakon določi možnost ugotavljanja glede na dejansko stanje v naravi ne glede na pravno stanje in urejanje zadev po uradni dolžnosti ali na pritožbo davčnega zavezanca – lastnika nepremičnine.

Glede na takšno dejansko stanje podatkov v REN menimo, da je nujno, da se z zakonom izrecno omogoči davčnim zavezancem, da imajo možnost oz. pravico dokazovati drugačno dejansko in pravno stanje nepremičnine, ki so predmet obdavčitve. Nesprejemljivo je, da bi bili številni davčni zavezanci obdavčeni glede na siceršnje določbe tega zakona o davčni osnovi zavezancu in davčnih stopnjah za nepremičnine, katerih dejansko in pravno stanje ni pravilno ugotovljeno v registru nepremičnin in sicer pogosto zato, ker občine in država niso zagotovile vnosa pravih podatkov v register nepremičnin, kar je predlagatelju zakona dobro znano. S Pravilnikom o določitvi zemljišč za gradnjo stavb je n.pr. minister za infrastrukturo določil obveznost občin, da razvrstijo vsa zemljišča na območju občine po namenih rabe glede na občinske prostorske akte in merila, določena v tem pravilniku, pri čemer pa s pravilnikom v prehodnih določbah ni določen rok za prvo pošiljanje podatkov občin o razvrstitvi zemljišč po namenih rabe. Zato je nedopustno, da bodo številni davčni zavezanci nosili finančne posledice neizpolnitve obveznosti občin glede izvedbe tega pravilnika. Podobno velja tudi za obveznosti in odgovornosti države glede določitve varovalnih območij po Zakonu o vodah, Zakonu o varstvu narave in drugih zakonih, ki urejajo omejitve lastninske pravice.

Takšno stanje, ki pomeni neupoštevanje dejanskega stanja lastnosti nepremičnin v primerjavi z pravnim stanjem glede na omenjene neizvedene obveznosti občin in države, bodo povzročile veliko število upravičenih pritožb, za katere mora zakon že pri predmetu obdavčitve izrecno omogočiti dokazovanje drugačnega dejanskega in pravnega stanja nepremičnine, ki se mora potem upoštevati pri ugotavljanju davčne osnove zavezanca in stopnje davka v pritožbenem postopku. Pri tem mora imeti davčni zavezanec pravico uporabljati vsa običajna dokazna sredstva, pri čemer bi moral davčni organi tudi sami po uradni dolžnosti biti zavezani ugotavljati resnično dejansko in pravno stanje nepremičnin zaradi pravilne ugotovitve davčnega zavezanca, davčne osnove in stopnje davka, vključno z oprostitev plačila davka skladno s tem zakonom (javno dobro, območja infrastrukture ipd.).

Zakonodajalec je s takšno dikcijo 3.člena zasledovla cilj, da se kot vhodni podatki za obdavčitev upoštevajo registrirani podatki. Resnici na ljubo je težava v tem, da so imeli vsi lastniki možnost in zakonsko obveznost, da se popolni. Te popolnitve pa niso naredili mnogi zavezniki, zlasti občine, pa tudi lastniki JGI. Tako smo soočeni s situacijo, da recimo telefonski kabli niso vpisani v zemljiški kataster, javno dobro ni odmerjeno, vodi pa se v zemljiškem katastru po več vrst sistemov osnov (kot splošna družbena lastnina, kot javno dobro, ki je vpisano, kot neodmerjeno javno dobro....).

5. člen
(davčna osnova)

Davčna osnova je 80% od ugotovljene posplošene tržne vrednosti nepremičnine.

Posplošena tržna vrednost nepremičnine je ugotovljena v skladu s predpisi o množičnem vrednotenju nepremičnin in je pripisana nepremičnini v registru nepremičnin 1. januarja leta, za katerega se odmerja davek.

V davčnem postopku ima davčni organ pravico ugotavljati, davčni zavezanec pa pravico dokazovati kot davčno osnovo pošteno (tržno) vrednost posamezne nepremičnine.

Utemeljitev:

Zaradi nihanj cen nepremičnin in mogočih objektivnih in tehničnih napak pri vpisu podatkov v Registru nepremičnin (REN) ter prilagoditve posplošene tržne vrednosti nepremičnin na spodnjo mejo naj velja znižanje davčne osnove za obdavčitev zgolj v višini 80% posplošene tržne vrednosti.

V primeru, da zavezanec v postopku pritožbe uveljavlja tržno oz. pošteno vrednost posamične nepremičnine s posamično cenitvijo, se za določitev osnove upošteva kot ena od podlag tudi tako ugotovljena posamična vrednost.

Z novimi izračuni PTV (korekcija navzdol) in sprejetju predloga, da znaša davčna osnova 80% od PTV, se bo število potencialnih pritožb, iz naslova ugovora, da je davčna osnova višja od aktualnih tržnih cen, zmanjšalo, vendar je še vedno potencialno visoka .

- Pošteno se nam zdi, da je davčna osnova vedno manjša od posplošene tržne vrednosti (PTV), saj imajo v nasprotnem tržni udeleženci občutek, da se obdavčuje vrednost premoženja, ki je realno ni.*

Menimo, da morata zato imeti davčni organ in davčni zavezanec možnost in pravico, da z cenitvijo za posamezno nepremičnine lahko dokazujeta oz. ugotavljata davčno osnovo za obdavčitev na podlagi poštene tržne vrednosti nepremičnine, ki lahko bolj ali manj odstopa od posplošene tržne vrednosti. To ne pomeni negiranje zakonskega izhodišča, da je posplošena tržna vrednost izhodišče za odmero davka, temveč, da se posplošena tržna vrednost v postopku odmere davka lahko korigira navzgor ali navzdol na podlagi individualne cenitve ter drugih okoliščin oz. dejstev o lastnostih nepremičnine, ki so osnova za ugotovitev davčne osnove, davčnega zavezanca in davčno stopnjo, vključno z zakonom predvidenimi oprostitvami plačila davka. Uvedba predlagane možnosti bi v številnih primerih omogočila pravilno odmero davka, zlasti glede na številne pomanjkljivosti v podatkovnih osnovah v registru nepremičnine, ki smo jih navedli v utemeljitvi našega predloga k 3. členu osnutka zakona, kakor tudi glede na pomanjkljivosti v metodah množičnega vrednotenja nepremičnin, urejenih z zakonom in podzakonskimi predpisi.

V praksi davčni organi pri odmeri 2% davka na promet nepremičnin že uporabljajo 80% od PTV kot eno od meril, ko ugotavljajo, ali prijavljena pogodbeno cena ustreza tržnim cenam za enake ali podobne nepremičnine kot davčna osnova za odmero davka.

13. člen
(pravna sredstva)

(1) Zoper odločbo o odmeri davka na nepremičnine je dovoljena pritožba v skladu z določbami zakona, ki ureja davčni postopek.

(2) Če se pritožba nanaša na podatke o lastniku, upravljavcu oziroma lizingojemalcu (var.: in posestniku), na podatke o lastnostih nepremičnine ali na model vrednotenja, davčni organ kopijo pritožbe posreduje organu, pristojnemu za evidentiranje nepremičnin in množično vrednotenje nepremičnin, ki jo šteje kot predlog za spremembo podatkov v registru nepremičnin oziroma kot pripombo pri naslednjem generalnem vrednotenju nepremičnin. Enako postopa davčni organ v primeru, ko se pritožba nanaša na ugotovljeno vrednost nepremičnine in davčni organ iz pritožbenih navedb ugotovi, da je vrednost nepremičnine ugotovljena na podlagi napačnih podatkov o lastnostih nepremičnine.

(3) O rešitvi predloga za spremembo podatkov iz prejšnjega odstavka organ, pristojen za evidentiranje nepremičnin in množično vrednotenje nepremičnin, obvesti davčni organ in zavezanca v roku 15 dni od prejema predloga.

(4) Če organ, pristojen za evidentiranje nepremičnin in množično vrednotenje nepremičnin v registru nepremičnin spremeni podatke o stanju na dan 1. januarja leta, za katerega se davek odmerja, davčni organ z novo odločbo nadomesti odločbo, ki se izpodbija s pritožbo.

(5) Če organ, pristojen za evidentiranje nepremičnin in množično vrednotenje nepremičnin v registru nepremičnin, ugotovi na podlagi pritožbe razliko med dejanskim in pravnim stanjem nepremičnine glede na stanje v prvostopenjski odločbi, upošteva pri določitvi vrednosti tako ugotovljeno dejansko in pravno stanje nepremičnine.

(6) V primeru, če organ, pristojen za evidentiranje nepremičnin in množično vrednotenje nepremičnin, na podlagi pritožbe davčnega zavezanca ne spremeni podatkov v Registru nepremičnin v roku iz 3. odstavka tega člena, davčni organ ravna v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek.

Utemeljitev:

Ugotavljamo, da besedilo osnutka zakona z dne 27.9.2013 v 13. členu ne predvideva nikakršne možnosti pritožbe proti odmeri davka, temveč šteje še naprej pritožbo davčnega zavezanca samo kot pobudo za spremembo podatkov v REN. Takšna rešitev je po našem mnenju ustavno sporna, saj mora biti v skladu s 25. členom Ustave Republike Slovenije zagotovljena proti vsaki upravni odločbi pravica oz. možnost do pritožbe vključno s sodnim varstvom. Prilagamo zato drugo dopolnjeno mnenje Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.

Prav tako menimo, da je glede na naše pripombe in predloge k 3. in 5. členu osnutka zakona nujno v tem členu zakona izrecno določiti obveznost upoštevanja dejanskega in pravnega stanja nepremičnine, ki je predmet obdavčitve, pri presoji oz. odločanju o utemeljenosti pritožbe davčnega zavezanca kot izrecno materialno pravno podlago za odločanje o pritožbah.

Menimo, da je nujno z novim 6. odstavkom nedvoumno opredeliti, da davčni organ prve stopnje ravna v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek v primeru, če ne pride na podlagi pritožbe davčnega zavezanca do spremembe podatkov v registru nepremičnin. V tem primeru mora imeti davčni organ prve stopnje kljub temu možnost da sam spremeni svojo odločbo glede na vse dokaze, ki jih predloži davčni zavezanec ali pa jih ugotovi sam davčni organ prve stopnje iz javnih evidenc ali na drugih podlagah, n.pr. tudi z izvedeniškimi mnenji.

Ljubljana, dne 1.10.2013

Pripravili:

Darko Končan, Verstovšek&Končan, pravno in davčno svetovanje

Franci Gerbec, Slovensko nepremičninsko združenje - FIABCI

Jože Podgoršek, predsednik Slovenskega nepremičninskega združenja - FIABCI

Mag. Anton Kožar, Inštitut za nepremičnine d.o.o.

Dr. Edo Pirkmajer, Združenje lastnikov nepremičnin

Tomaž Banovec, Slovensko nepremičninsko združenje – FIABCI, ZDUS

Leon Kobetič, Locus

Dr. Danijela Brečko, Planet GV

Pooblaščenec za vložitev predloga sprememb in dopolnitev osnutka zakona v imenu pripravljalcev: Darko Končan

Priloge:

- Pravna mnenja Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani z dne 15.9.2013, 18.9.2013 in 01.10.2013