

STALIŠČA IN PRIPOMBE ZLAN **na predlog zakona o davku na prazne in velike nepremičnine**

ZLAN po proučitvi predloga zakona o davku na prazne in velike nepremičnine ugotavlja, da predlog zakona z nekaj spremembami glede davčne osnove in davčnih stopenj v bistvu oživlja davek od premoženja po zakonu o davkih občanov, ki je bil sprejet leta 1988, v povsem drugačnih družbeno-ekonomskih okoliščinah. Ta predpis je bil leta 2013 razveljavljen z zakonom o davku na nepremičnine, vendar se zaradi kasnejše razveljavitve zakona o davku na nepremičnine na podlagi odločbe ustavnega sodišča U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014 uporablja še naprej do drugačne zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin. To pa niti najmanj **ne** pomeni, da bi bilo danes dopustno davek od premoženja po zakonu o davkih občanov nadomestiti s podobnim davkom, ki konceptualno sodi v čase socializma, nacionalizacij in družbene lastnine in ne v državo članico Evropske unije, kjer je lastninska pravica ustavno varovana kot temeljna človekova pravica.

Predlog zakona je v očitnem neskladju z ustavo in ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Z njim tudi ni mogoče doseči deklariranih ciljev – predvsem omejevanja premoženjske neenakosti in zmanjševanja povpraševanja po naložbenih nepremičninah.

1. Splošno o ciljih in obrazložitvi predloga zakona

Predlagatelji zakonov, ki prinašajo višja davčna bremena, ta praviloma utemeljujejo tudi s primerjavo slovenskih ekonomskih kazalcev s kazalci posameznih izbranih držav EU ali OECD. In ker je v zakonodaji skoraj vsake države mogoče najti določene folklorne »posebnosti«, je slovenski davčni sistem izpostavljen nenehni nevarnosti, da postane cvetober davčnih nesmislov, napaberkovanih od vsepovsod. Nič drugače ni s pričujočim predlogom zakona, kjer predlagatelji v obrazložitvi dvakrat zapišejo, da so prihodki iz naslova davkov na nepremičnine v Sloveniji »sramotno nizki« in »sramotno majhni«, češ da jih pobremo samo 1,8% vseh davčnih prihodkov, medtem ko povprečje v državah OECD znaša 5,7%, v Veliki Britaniji pa bojda celo 12,6%! Tovrstne primerjave so arbitrarne: če bi slovenske podatke namesto z Veliko Britanijo primerjali s sosednjo Avstrijo, bi ugotovili, da je delež davkov, pobranih iz naslova obdavčitve premoženja, v Sloveniji **višji** kot v Avstriji. In kaj naj bi bilo »sramotnega« na tem, da je na določenem davčnem področju obdavčitev v Sloveniji v primerjavi s povprečjem drugih držav morda nižja?

S tem smo pri naslednji težavi: izolirana primerjava posameznih davkov ne daje celotne in pravilne slike o resnični davčni obremenitvi. Nepremičnina je bila zgrajena ali kupljena z že progresivno obdavčenim dohodkom, ob nakupu je bil plačan DDV ali davek na promet nepremičnin, velika večina lastnikov plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, obdavčene so najemnine (po novem nekoliko nižje, vendar še vedno visoko – efektivno 13,5% realizacije za fizične osebe), v nekaterih primerih so obdavčeni tudi kapitalski dobički pri odsvojitvi, obdavčene so vse komunalne in druge storitve, ki so potrebne za obratovanje nepremičnine...

Predlagatelji na 2. strani uvoda zavajajoče izpostavljajo, da je Slovenija leta 2020 z davkom od premoženja zbrala »pičlih« 8,2 milijona EUR, in šele na strani 9 nato razkrijejo, da je bilo v letu

2020 od nepremičnin pobranega tudi 228 mio evrov nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ). Od kod tolikšen razkorak med zneskom pobranega davka od premoženja in zneskom NUSZ? Razlog je preprosto v tem, da ureditev NUSZ nima oprostitev, kar pomeni, da ga plačujejo vsi lastniki oz. uporabniki nepremičnin, medtem ko ima davek od premoženja izjemno široko oprostitev v velikosti 160 m² stanovanjske nepremičnine, kar praktično pomeni, da se od velike večine lastniških stanovanj (teh pa je v Sloveniji 94%!) ne pobere niti evra davka. Prvi nesmisel obravnavanega predloga zakona je, da kljub objokovanju »sramotno nizkega« davčnega izplena ohranja ključni razlog te »sramote«: oprostitev v višini 160 m² stanovanjske površine.

Od kod naj bi potemtakem prišel višji davčni izplen? Predlagatelji med drugim omenjajo luksuzna stanovanja »za bogate«. Če je njihova definicija »luksuza« stanovanje, večje od 160 m², in očitno to je definicija, gre za popoln nesmisel in neznanje. Na vrednost nepremičnine veliko bolj kot velikost vpliva lokacija: manjše stanovanje na obali je vredno več kot velika hiša v Prekmurju, kar je drugi nesmisel predloga zakona. V nasprotju z deklariranim ciljem »omejevanja premoženjske neenakosti« davek te ne bo omejeval, temveč v določenih primerih celo povečeval.

Nadalje predlagatelji omenjajo prazne nepremičnine, ki naj bi jih bilo kar 175.000, in stanovanja, ki jih »bogati« bojda kupijo kot »zasebno investicijo« (in ne uporabljajo sami ter tudi ne oddajajo v najem?). Koliko je v Sloveniji v resnici praznih nepremičnin, ne ve nihče; vsekakor pa 175.000 nepremičnin ni praznih zaradi tega, ker lastniki iz špekulativnih razlogov nepremičnin **ne želijo** uporabljati ali oddati v najem. Lastništvo prazne nepremičnine je velik oportunitetni strošek, saj mora lastnik plačevati NUSZ in določene obratovalne stroške ne glede na neuporabo, zato so pravi razlogi drugje: večina teh nepremičnin je najbrž v tako slabem stanju, da niso primerne za uporabo, njihova obnova pa morda ni ekonomsko smiselna; pogosto je razlog nezasedenosti neustrezna lokacija nepremičnine, kjer preprosto ni povpraševanja po najemu (tipičen primer so poslovni prostori v starih mestnih središčih, opustošenih zaradi zgrešene urbanistične politike – ali kdo resno verjame, da se bodo zaradi višjega davka tja vrnili trgovci in drugi podjetniki?). Včasih je razlog tudi v bojazni lastnika, da v primeru kršitve najemne pogodbe ne bo dosegel učinkovitega pravnega varstva, včasih pa stanovanja v resnici sploh niso prazna in se oddajajo v najem. Predlagatelji imajo prav, da črni najemniški trg predstavlja določen problem, toda vprašati se je treba, zakaj do tega prihaja. Ključni razlog je v **izjemno** visoki dohodninski obremenitvi najemnin, ki je do nedavnega efektivno presegala 23% pobrane najemnine, kar je bilo popolnoma nerealno in je najemodajalce – fizične osebe potiskalo v izgubo. Po nedavni spremembi zakona o dohodnini je obremenitev najemodajalcev – fizičnih oseb nižja, kar se bo gotovo odrazilo tudi v zmanjšanju črnega trga.

Skratka, če bi si predlagatelji zakona resnično prizadevali olajšati reševanje stanovanjskega vprašanja, potem bi odpravljali razloge, ki pri nas dušijo delovanje najemniškega trga: nizke regulirane najemnine, ki prizadenejo javne najemne sklade, bi nadomestili s stroškovnimi in predlagali uvedbo stanovanjskega dodatka za najemnike; zavzemali bi se za nižjo obdavčitev najemodajalcev – fizičnih oseb; upokojemcem, ki so lastniki največ stanovanj, primernih za oddajanje, bi omogočili, da se ukvarjajo z najemodajalstvom kot gospodarsko dejavnostjo, ne da bi zaradi tega izgubili del pokojnine...Toda namesto odpravljanja ovir in uvajanja vzpodbud predlagatelji – kot je pri nas običajno – predlagajo represijo. Že tako visoke davčne stopnje bi za stanovanja, ki se oddajajo v najem, dvignili še za 50%! To je tretji nesmisel obravnavanega zakona. Kako naj bi s tem zakonom zaobrnil trend naraščanja najemnin in povečali cenovno

dostopnost stanovanj, kot zatrjujejo predlagatelji, če zakon najemodajalce (in posledično najemnike!) **kaznuje s 50% višjo davčno stopnjo?** Posledica takšne obdavčitve je lahko zgolj zaustavitev investicij v izgradnjo najemniških stanovanj, ki so že tako ali tako skromne, krčenje najemniškega trga in posledično še večji pritisk na višino najemnin.

Prava tarča predloga zakona niso »prazne in velike nepremičnine«, kot izhaja iz naslova zakona, temveč so to najemodajalci – fizične osebe in najemniki stanovanj ter poslovnih prostorov.

2. Bistvene pripombe na besedilo predloga zakona

4. člen: Člen je v neskladju z načelom enakosti pred zakonom (14. člen Ustave), ker kot davčnega zavezanca določa zgolj fizično osebo. V premoženjskem pogledu danes ni mogoče razlikovati med fizičnimi in pravnimi osebami. Zakaj bi bil obdavčen le poslovni prostor v lasti fizične osebe, ne pa tudi poslovni prostor v lasti pravne osebe? Ali pravna oseba ne more kupovati ali graditi luksuznih stanovanj z namenom »špekulativne naložbe«? Kot že rečeno, predlagani zakon konceptualno izhaja iz zakona o davkih občanov, ki je bil sprejet še v času družbene lastnine, zato njegove rešitve niso skladne z danes veljavnim pravnim redom.

5. člen: Oprostitev, ki ustreza vrednosti 160 m², je v očitnem nasprotju z namenom zakona (zmanjšanje premoženjske neenakosti, povečanje prihodkov iz naslova obdavčitve premoženja), kot je že bilo obrazloženo. Pogojevanje oprostitve s prijavo stalnega prebivališča lastnika ali njegovih družinskih članov je nesmiselna, ker stimulira izogibanje plačevanju davka z ustvarjanjem t. i. davčnih gospodinjstev (posamezni člani družine, ki ima dve ali več stanovanjskih nepremičnin, fiktivno prijavijo prebivališče na drugi, tretji... nepremičnini). Ustavno sodišče je v sklopu presoje zakona o davku na nepremičnine presojalo tudi razlikovanje stanovanjskih nepremičnin na rezidenčne in nerezidenčne ter ugotovilo, da je v neskladju z načelom enakosti pred zakonom (odločba US U-I-313/13, točke 59 – 61).

6. člen: Davčne stopnje so visoke in progresivne, kar je ustavno sporno z vidika enakosti pred zakonom in pravice do zasebne lastnine. Za primerjavo: razveljavljeni zakon o davku na nepremičnine je za rezidenčna stanovanja (kamor je prišteval tudi stanovanja, oddana v najem!) predvidel enotno davčno stopnjo 0,15%. Predlog pričujočega zakona pri 100.000 EUR vrednem stanovanju predvideva davčno stopnjo 0,24% (torej 60% več kot razveljavljeni zakon), pri 150.000 EUR že 0,31% itn. do 2% nad milijon evrov, kar je popolnoma nerealno in dejansko vodi v postopno davčno zaplembo nepremičnine. Višja vrednost nepremičnine v ničemer ne pomeni, da njen lastnik zaradi tega ustvarja **ne le višje dohodke, temveč progresivno višje dohodke**, iz katerih lahko plačuje progresivno višji davek, kar pomeni, da bo nepremičnino postopno izgubil. Npr.: z naraščanjem velikosti (in vrednosti) stanovanja, ki ga oddaja v najem, najemnina, preračunana na kvadratni meter, ne narašča, temveč prav nasprotno – pada.

Precej absurden vidik predloga zakona je prav obdavčitev stanovanj, ki jih lastnik – fizična oseba, oddaja v najem. Ne samo, da za ta stanovanja ne velja oprostitev, ki ustreza vrednosti 160 m² stanovanjske površine, temveč je predvideno celo 50% povečanje osnovnih davčnih stopenj, kar je izrazito diskriminatorno. Ali stanovanje uporablja lastnik ali njegovi družinski člani ali najemnik – v vseh primerih stanovanje služi istemu namenu in opravlja isto funkcijo. Kriterij pravne podlage (lastninska pravica/najemna pogodba) oziroma družinskih povezav z lastnikom,

na podlagi katerih oseba uporablja stanovanju, ni v razumni povezavi s predmetom in namenom obdavčitve in je v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom.

Za stanovanja, v katerih lastnik ali njegovi družinski člani niso stalno bivali, predlog zakona predvideva 150% povečanje osnovnih davčnih stopenj (za prazne poslovne prostore 50% povečanje). Ustavno sodišče je že presojalo ureditev po zakonu o davku na nepremičnine, kjer je bila za t. i. nerezidenčne stanovanjske nepremičnine določena višja davčna stopnja in ugotovilo, da je razlikovanje v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom. Kot ugotavlja ustavno sodišče je povsem mogoče, da za nekatere stanovanjske nepremičnine ni najemnega trga ali da v njih prebivajo lastniku bližnje osebe na podlagi razmerij, ki se pravno formalno ne urejajo (npr. brezplačna začasna prepustitev stanovanja otroku). Prav tako lahko lastnik zaradi različnih razlogov (opravljanje dela izven kraja stalnega bivališča) uporablja za bivanje poleg stanovanjske nepremičnine, kjer ima prijavljeno stalno bivališče, še drugo stanovanjsko nepremičnino.

14. člen: Prekrškovna določba kaznuje lastnika, ki bi svojo davčno obveznost prenesel na uporabnika nepremičnine ali drugo osebo. Odločba je nesmiselna in odraz neznanja. Lastnikom davčne obveznosti ni treba »prenesti«, ker se bo višja davčna obveznost odrazila v višjih najemninah. S prekrškovnimi določbami pač ni mogoče preprečiti davčne incidence, ki je ekonomski pojav.

3. Sklep

Predlog zakona konceptualno sodi v čase socializma, nacionalizacij in družbene lastnine. V več elementih je v nasprotju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom in ustavno pravico do zasebne lastnine; prav tako ni v skladu z resolucijo Državnega zbora o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-25 (Ur.l. RS, št. 92/2015). Ta namreč predvideva krepitev najemnega sektorja, tudi zasebnega. Dosedanja prizadevanja za krepitev najemnega sektorja so bila v javnem sektorju usmerjena v gradnjo najemnih stanovanj s stroškovno najemnino, ki omogoča investitorju prihodke tudi za odplačilo kreditov (torej ne neprofitno), v privatnem sektorju pa v davčno reformo (znižanje dohodninske obremenitve najemnin) in uvedbo javne najemniške službe. Predlog zakona deluje v diametralno nasprotni smeri od stanovanjske politike, zapisane v omenjeni resoluciji.

ZLAN

Ljubljana, april 2022