



Maribor, 22. januar 2014

**Ustavno sodišče Republike Slovenije**

Beethovnova 10  
1000 Ljubljana

Na podlagi desete alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/2007 - uradno prečiščeno besedilo, 109/2012, v nadaljevanju: ZUStS) vloga Skupnost občin Slovenije, Partizanska cesta 1, 2000 Maribor, matična številka: 5828821000 (Poslovni register Slovenije - podatki o subjektu Skupnost občin Slovenije - Priloga 1), kot reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti (odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 15-716-1/2002 z dne 13.11.2002 - Priloga 2), ki jo zastopa Jasmina Vidmar, generalna sekretarka

**ZAHTEVO**

**za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/2013, v nadaljevanju: ZDavNepr) zaradi ogrožanja pravic samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so članice Skupnosti občin Slovenije.**

Skupnost občin Slovenije predlaga, da Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče):

- po opravljenem postopku odloči, da so 2., 4., 6., 8., 9., 25. in 26. člena Zakona o davku na nepremičnine v neskladju z 2., 9., 14., 67., 138., 140. in 142. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 69/2004, 68/2006, 47/2013, v nadaljevanju: Ustava).

- da skladno s tem zaradi ugotovljene neskladnosti Zakona o davku na nepremičnine z Ustavo Republike Slovenije na podlagi svoje presoje naloži zakonodajalcu, da ugotovljene neustavnosti odpravi v določenem roku;
- da prednostno obravnava zahtevo ter da do končne odločitve začasno zadrži izvajanje Zakona o davku na nepremičnine.

## **Obrazložitev**

### **I. Utemeljitev zahteve**

Na podlagi desete alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo) lahko začne postopek za oceno ustavnosti zakona reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti (odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 15-716-1/2002 z dne 13.11.2002 - Priloga 2), če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti. Skupnost občin Slovenije kot reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti vlaga zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine /ZDavNepr/ (Uradni list RS, št. 101/2013 - Priloga 3), ker so s sprejemom zakona ogrožene pravice občin kot samoupravnih lokalnih skupnosti.

Pravica do lokalne samouprave je zagotovljena na ustavni ravni v 9. členu Ustave RS, ki zagotavlja prebivalcem lokalne skupnosti, da sami upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega položaja lokalne skupnosti. Te pravice zakonodajalec ne more odvzeti ali ogroziti (Odl US: U-I-24/07-66 z dne 4.10.2007, Uradni list RS, št. 101/2007 - Priloga 4).

Iz ustavne opredelitve samoupravnih lokalnih skupnosti izhaja zahteva, da naj bo občina, kot temeljna samoupravna lokalna skupnosti, sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (prvi odstavek 140. člena Ustave RS) (Odl US: U-I-24/07-66 - Priloga 4). Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave je v zagotavljanju zadostnih dohodkov za financiranje izvirnih pristojnosti občin, tj. tistih, ki jih občina določi s svojimi akti neposredno na podlagi svojega ustavnega položaja, in tistih, ki jih kot pristojnost občine določajo zakoni (Odl US: U-I-24/07-66 - Priloga 4). To zahteva tudi t. i. načelo sorazmernosti, ki je določeno v drugem odstavku 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, ki določa, da morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

Ustava RS v drugem odstavku 147. člena določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. Vendar je zakonodajalčeva

dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo (138. člen Ustave RS). Pri določanju materialne podlage pa mora zakonodajalec izhajati iz določila 142. člena Ustave RS, ki v prvem odstavku določa, da občina financira iz lastnih virov; obseg materialne podlage pa mora ustrezati ustavnim in zakonskim nalogam, ki naj bi jih izvajala občina (Odl. US: U-I-82/96 z dne 17.4.1997, Uradni list RS, št. 35/1997 - Priloga 5; Odl. US: U-I-43/99 z dne 10.6.1999, Uradni list RS, št. 59/99 - Priloga 6).

Z določbo 2. člena ZDavNepr je zakonodajalec za davek na nepremičnine, v nasprotju z določbo prvega odstavka 142. člena Ustave RS, določil da prihodki od davka na nepremičnine pripadajo proračunom občin in proračunu Republike Slovenije (9. člen ZDavNepr določa podrobno delitev davka), s tem pa je nedopustno posegel v finančno avtonomijo občin in ogrozil pravice občin do samostojnega urejanja zadev, ki zadevajo prebivalce posamezne občine.

## II. Izhodišča zahteve

Ustava Republike Slovenije sicer skopo ureja način financiranja občin (142. člen), vendar iz nje jasno izhaja, da mora biti lokalni samoupravi zagotovljena ustrezna materialna osnova, pretežno iz lastnih sredstev, brez katere ni njene samostojnosti in neodvisnosti (dr. Franc Grad, v: Kaučič, Grad, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana, 2008, str. 358). V Ustavi je določeno, da se občine financirajo iz lastnih virov, država pa jim je dolžna zagotoviti dodatna sredstva, če »zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog«. Širše določbe o financiranju občin vsebuje Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) (Priloga 7), ki je od marca 1997 v Sloveniji zavezujoč akt veljavne ureditve, s katerim mora biti usklajena zakonodaja s tega področja. (Širše: dr. Ciril Ribičič, Človekove pravice in ustavna demokracija, Študentska založba, Ljubljana, 2010, str. 305, 306.)

Po Evropski listini lokalne samouprave imajo lokalne skupnosti pravico do lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo. Ti viri morajo biti usklajeni z obsegom pristojnosti občin. Poleg tega morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko občina z njimi financira uspešno opravljanje svojih nalog. Država je dolžna finančno šibkejšim lokalnim skupnostim zagotoviti dodatna sredstva na način, ki ne zmanjšuje svobode odločanja občin. Evropska listina lokalne samouprave določa tudi, da morajo biti lokalne skupnosti na primeren način vključene s svojimi mnenji pri odločanju o financiranju občin. Iz MELLS tudi izhaja, da dotacije lokalnim skupnostim ne smejo biti strogo namenske in ne smejo posegati v temeljno pravico lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svojih pristojnosti. Če država ne omogoča dovolj možnosti za takšno svobodo ravnanja, ni mogoče pričakovati, da bodo

lokalne skupnosti odgovorno in učinkovito razpolagale s svojimi sredstvi, pri tem izkoriščale prednosti poznavanja lokalnih razmer, ki omogoča racionalnejšo porabo v primerjavi s centraliziranim upravljanjem v okviru državne uprave.

Iz Ustave in Evropske listine lokalne samouprave torej izhaja, da mora sistem financiranja občin opredeliti take vrste in obseg finančnih virov, da bodo le-ti v sorazmerju s pristojnostmi in nalogami, ki so jim poverjene (dr. Stane Vlaj, Lokalna samouprava, FDV, Ljubljana 1998). Teorija opozarja na osem načel, ki izhajajo iz določb MELLIS o financiranju lokalnih skupnosti (ustreznost, sorazmernost, samofinanciranje, elastičnost, izravnava, sodelovanje, samostojnost in zadolževanje) (dr. Stane Vlaj, Lokalna samouprava, VUŠ, Ljubljana, 2001, str. 1779. »Izhodišča in zahteve, ki naj jih izpolni finančni sistem za učinkovito delovanje lokalne samouprave, morajo zagotoviti dovolj lastnih davčnih virov, ki zagotavljajo stabilno podlago za dolgoročen razvoj posameznega okolja« (mag. Vilma Milunovič, Premožanje in učinkovito financiranje občin, v: Vodnik po slovenski lokalni samoupravi, Ljubljana, 2001).

Primerjava navedenih določb Evropske listine lokalne samouprave z zakonsko ureditvijo in prakso financiranja občin pokaže pomembne razlike. Gre za to, da ne zagotavljata občinam potrebne samostojnosti na področju financiranja njihovih dejavnosti, niti dovolj raznovrstnih in prilagodljivih finančnih virov ter prevečkrat strogo namensko določata uporabo teh virov. Na pomanjkljivosti sistema financiranja občin v Sloveniji so večkrat opozorili tudi izvedenci in organi Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Tako so izvedenci Sveta Evrope iz Francije, Nemčije, Švice in Avstrije že leta 1993 svetovali Sloveniji, kako naj zagotovi finančno avtonomijo občin v Sloveniji. Zagotoviti jim je treba vsaj en pomembnejši in zanesljiv davčni vir; določbe o financiranju pa je treba sprejemati hkrati in povezano z obsegom pristojnosti občin. (Širše: Kocjančič-Ribičič-Grad-Kaučič, Ustavno pravo Slovenije, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2009, str. 277) Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je leta 1998 v dokumentu, ki sicer govori o regionalizaciji Slovenije, kritično opozoril na finančne težave, s katerimi se soočajo občine v Sloveniji in izrazil obžalovanje, da niso dovolj vključene v pripravo zakonodaje in drugih aktov, ki se nanašajo na financiranje občin. Z vidika Ustave in Evropske listine lokalne samouprave je pomanjkljiv celotni sistem financiranja občin, ki v nasprotju z načelom avtonomije lokalne samouprave pretirano podreja občine državi, kar ni mogoče razreševati z drobnimi popravki tega sistema, ampak terja celovitejšo zakonsko reformo. Primerjalni podatki tudi kažejo, da je delež družbenih sredstev, namenjen uresničevanju nalog lokalne samouprave bistveno manjši kot v evropskih državah z razvito lokalno samoupravo, ne glede na to, ali gre za avstrijsko-nemški, britanski ali skandinavski model lokalne samouprave (Širše: dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, CZ, Ljubljana, 1995, str. 133).

Poznavalci lokalne samouprave opozarjajo, da je ureditev financiranja lokalnih skupnosti »najtežavnejši problem« sodobnih ustavnih ureditev. Finančna neodvisnost je namreč temeljni pogoj njihove samoupravnosti in avtonomije, pomanjkanje finančnih sredstev pa še posebej občutijo občine, v katerih gospodarska dejavnost ni razvita oziroma peša (dr. Janez Šmidovnik, nav. delo, str. 130-135), kar v pogojih ekonomske in finančne krize velja za območje celotne države.

Varstvo ustavnega položaja lokalne samouprave in avtonomije lokalnih skupnosti je posebej pomembno vprašanje v času ekonomske in finančne krize. Ne gre samo za načelno vprašanje o tem, da Ustava ni zamišljena kot akt, katerega dosledno uresničevanje je v nasprotnem sorazmerju z globino ekonomske krize. Takemu pristopu se je med evropskimi ustavnimi sodišči v zadnjem času najbolj odločno uprlo Ustavno sodišče Portugalske, ki je razveljavilo vrsto nesorazmernih omejevalnih ukrepov, povezanih z reševanjem finančne krize na račun zaposlenih, upokojujencev in brezposelnih. (Prim. dr. Ciril Ribičič, Aktivizem po portugalsko, Pravna praksa št. 45/2013). V razmerah ekonomske krize se iščejo bližnjice, ki naj zagotovijo polnjenje državnega proračuna in katerih žrtve so največkrat ne le socialne pravice ljudi, temveč tudi pravice lokalnih skupnosti. Država se zateka k centralizaciji in zanikanju avtonomije lokalne samouprave, ne da bi se vprašala, koliko je ravno takšen odnos do lokalne samouprave, ki zanika iniciativnost in iznajdljivost ljudi in občin, prispeval k nastanku krize in njenemu prepočasemu reševanju. Kriza postaja izgovor za centralizacijo in zanikanje načela subsidiarnosti, ki izhaja iz Ustave in MELL.S. (Širše: dr. Stane Vlaj, nav. delo, str. 23 in nasl.). Dr. Stane Vlaj poudarja, da načelo subsidiarnosti postavlja v center družbene organizacije posameznika in torej ni namenjeno samovoljnemu odtujevanju lokalnih skupnosti od krajanov in posnemanju državne birokracije pri trošenju dragocenih finančnih sredstev. Gre torej za načelo, ki poskuša v razmerjih med posameznikom in lokalnimi in državnimi organi vzpostaviti ravnovesje na podlagi presumpcije pristojnosti v korist organov, ki so ljudem bližje in bolje poznajo lokalne razmere. (Prim. Definition and limits of the principle of subsidiarity, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, Council of Europe Press, št. 55, 1994.) Takšno erozijo ustavnosti in zanikanje načela subsidiarnosti v pogojih ekonomske in finančne krize lahko zajezi predvsem Ustavno sodišče.

Ustava postavlja Ustavno sodišče kot temeljnega varuha ustavnosti in mu poverja odločilno vlogo tudi glede varstva lokalne samouprave. Ne gre samo za njegovo vlogo pri zagotavljanju skladnosti zakonodaje z Ustavo in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, kakršna je MELL.S. Ustavno sodišče je namreč po Ustavi določeno tudi kot arbiter, kadar prihaja do sporov glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (160. člen Ustave). Na kratko povedano: ob skrbi za spoštovanje načela horizontalne delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, mora Ustavno sodišče preprečevati kršitve vertikalne delitve oblasti med državo in lokalno samoupravo.

Upravičeno je primerjati varstvo človekovih pravic posameznikov z varstvom avtonomije lokalne samouprave in pravic lokalnih skupnosti. Podobno kot v razmerjih med državo in posamezniki je tudi v razmerjih med državo in lokalnimi skupnostmi Ustavno sodišče zamišljeno kot varuh z Ustavo določenih pravic šibkejših, torej posameznikov in lokalnih skupnosti. Temu cilju služi tudi z Zakonom o ustavnem sodišču določena možnost, da lahko sproži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov tudi reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice teh skupnosti.

V prilogi te zahteve je podan celovitejši pregled ustavnosodne presoje, povezana s financiranjem občin, na tem mestu pa velja posebej spomniti na načelno in pogumno odločbo Ustavnega sodišča, s katero je ugotovilo neustavnost vrste določb Zakona o financiranju občin (Odločba v zadevi št. U-I-24/07 - Priloga 4), katere pomen ostaja tudi danes aktualen. V tej odločbi je Ustavno sodišče poudarilo pomen 142. člena Ustave (dohodki občine) in zlasti uvodnega dela tega člena, k govori o tem, da se občine financirajo iz lastnih virov. Takole pravi Ustavno sodišče: »Ustava v prvem stavku 142. člena določa, da se občina financira iz lastnih virov. Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave je tako v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občin, tj. tistih, ki jih občina določi s svojimi akti neposredno na podlagi svojega ustavnega položaja, in tistih, ki jih kot pristojnost občine določajo zakoni«. Po mnenju Ustavnega sodišča je ta določba celo strožja od MELLs, ki ob zadostnih lastnih virih govori tudi o prerazporejenih virih.

Ustavno sodišče poudarja, da ni toliko pomembno, kdo tehnično pobira davek, država ali občina: »Zakon bi moral torej določiti občino kot upravičenko neposredno na posameznem viru, npr. davku, četudi bi ga, tehnično gledano, pobirala država«. Odstopljeni vir po Zakonu o financiranju občin, ki ga polnijo prerazporejena sredstva državnega proračuna, ne vsebuje neposrednih upravičenj občine do virov sredstev. Zato tak odstopljeni vir povzroča odvisnost občine od države. Razveljavitev 8. člena Zakona o financiranju občin je Ustavno sodišče utemeljilo s tem, da odstopljeni viri niso tisti viri, ki jih občina ustvari sama, in jih zato ni mogoče šteti za lastna sredstva občin, ne glede na to, kako jih je poimenoval zakonodajalec. Tak sistem ustvarja po oceni Ustavnega sodišča pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar ni v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave, ter z zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave.

Po oceni Ustavnega sodišča zahteva Ustave, da se občine financirajo iz lastnih sredstev pri ustanavljanju občin ni bila v ospredju. Posledica tega je bila, da večina občin v prej veljavnem sistemu financiranja po Zakonu o financiranju občin ni ustvarjala in zagotavljala zadostnih lastnih virov za financiranje primerne porabe in je za njihovo delovanje morala v pretežni meri skrbeti država. Zagotavljanje dodatnih sredstev iz naslova finančne izravnave na

podlagi drugega stavka 142. člena Ustave se je v sistemu financiranja po Zakonu o financiranju občin iz izjeme spremenilo v pravilo.

Do povzete odločbe Ustavnega sodišča to sodišče morda ni bilo enako naklonjeno prisluhniti občinam, ki so zatrjevale, da jim država nalaga vedno nove pristojnosti, ne da bi jim zagotovila tudi finančno podlago za njihovo izvrševanje. Premalo je bilo upoštevano, da je država najprej centralizirala (ti. prevzem državnih pristojnosti) vse pristojnosti, ki so jih občine imele na podlagi področne zakonodaje, razen tistih, za katere je to preprečilo Ustavno sodišče na predlog nekaterih občin in Državnega sveta, ko je ocenilo, da je poskušala država prevzeti tudi zadeve, ki so očitno javne zadeve lokalnega in ne državnega pomena (Odločba v zadevi št. U-I-285/94 z dne 30.3.1995, Uradni list RS, št. 20/1995 - Priloga 8; in odločba v zadevi št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996, Uradni list RS, št. 44/1996 - Priloga 9); potem pa je postopno in z nastankom krize vse pogosteje »vračala« občinam v izvrševanje posameznih pristojnosti, ne da bi jim zagotavljala potrebna sredstva za njihovo izvrševanje. Slednje namreč izrecno terja Ustava v drugem odstavku 140. člena, ki se glasi: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.«

### **III. Neskladje posameznih členov ZDavNepr z Ustavo**

**Neskladnost določb 2., 9., 24. in 25. člena Zakona o davku na nepremičnine z določbami 2., 9., 14., 138., 140. in 142. člena Ustave Republike Slovenije in 3. ter 9. člena Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/1996).**

Zakonodajalec je v 2. členu (pripadanost davka) ZDavNepr določil, da prihodki od davka pripadajo proračunom občin in proračunu Republike Slovenije. V skladu z določilom 9. člena (delitev davka) ZDavNepr se prihodki od davka delijo:

- proračunom občin, od davka za nepremičnine na njihovem območju, v višini 50% od davka, odmerjenega ob upoštevanju davčnih stopenj iz drugega in četrtega odstavka 6. člena in prvega odstavka 7. člena ZDavNepr ter povečanji oziroma zmanjšani v skladu s petim, šestim in sedmim odstavkom 6. člena ZDavNepr, razen davka, odmerjenega od gozdnih zemljišč v delu, ki pripada občinam, ki se nakazuje na poseben podračun proračuna države in nameni občinam za vzdrževanje gozdnih cest v skladu s predpisi o gozdovih;
- proračunu Republike Slovenije, v višini 50% od davka, odmerjenega ob upoštevanju davčnih stopenj iz drugega in četrtega odstavka 6. člena in prvega odstavka 7. člena ZDavNepr.

V skladu z določilom 9. člena Ustave RS je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Ta zagotavlja prebivalcem lokalne skupnosti, da sami upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega položaja lokalne skupnosti. Gre za obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva, ki živi na določenem območju. V Sloveniji je samoupravni položaj lokalnim skupnostim zagotovljen na ustavni ravni, kar pomeni, da ga zakonodajalec ne more odvzeti ali ogroziti (Odl US: U-I-24/07-66 - Priloga 4). Po Ustavi uresničujejo prebivalci Slovenije lokalno samoupravo v občinah in drugih samoupravnih lokalnih skupnostih (138. člen Ustave RS). Na tem mestu moramo opomniti, da Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) z lokalno samoupravo označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (3. člen MELLS). Iz ustavne opredelitve samoupravnih lokalnih skupnosti izhaja zahteva, da naj bo občina, kot temeljna samoupravna lokalna skupnost, sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (prvi odstavek 140. člena Ustave RS) (Odl US: U-I-24/07-66 - Priloga 4). Slednje poudarja avtonomijo samoupravne lokalne skupnosti, hkrati pa predstavlja tudi omejitev za zakonodajalca, ki ne sme z zakoni posegati v zadeve, ki jih občina, kot temeljna samoupravna lokalna skupnost ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (Jerovšek, T. (1994) Razmerje med državo in samoupravo, *Javna uprava*, 30(1), str. 45-53).

Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave je v zagotavljanju zadostnih dohodkov za financiranje izvirnih pristojnosti občin, t.j. tistih, ki jih občina določi s svojimi akti neposredno na podlagi svojega ustavnega položaja, in tistih, ki jih kot pristojnost občine določajo zakoni (Odl US: U-I-24/07-66 - Priloga 4) (pregled pristojnosti slovenskih občin je podan v katalogu 'Pristojnosti slovenskih občin' dostopen na [www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)). Na tem mestu moramo opozoriti na t.i. načelo sorazmernosti, ki je določeno z drugim odstavkom 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, ki določa, da morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Navedeno načelo pa mora Republika Slovenija, kot država pogodbenica, spoštovati pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje samoupravnih lokalnih skupnosti (1. člen MELLS). Kot je navedlo Ustavno sodišče v že navedeni odločbi U-I-24/07-66 ustavni položaj omogoča lokalni samoupravi avtonomnost oziroma neodvisnost tudi v razmerju do države. Konkretni položaj in okviri avtonomije lokalne samouprave so opredeljeni z zakoni. V okviru svoje zakonodajne funkcije zakonodajalec sprejema predpise, ki urejajo področje lokalne samouprave, in v tem okviru predpise, ki urejajo lokalne skupnosti. Ustava v drugem odstavku 147. člena določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. Lokalne skupnosti so torej pri predpisovanju davkov vedno omejene z zakonskimi okviri, ki jih določi država. Pravice lokalnih skupnosti, ki se nanašajo na njihovo materialno podlago za uresničevanje lokalne samouprave, so vedno izvedene iz sprejetih zakonov oziroma neposredno iz Ustave. Vendar je



zakonodajalčeva dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo (138. člen Ustave RS). Pri določanju materialne podlage pa mora zakonodajalec izhajati iz določbe 142. člena Ustave RS, ki v prvem odstavku določa, da se občina financira iz lastnih virov; obseg materialne podlage pa mora ustrezati ustavnim in zakonskim nalogam, ki naj bi jih izvajala občina (9. člen MELLs) (Odl. US: U-I-82/96 z dne 17.4.1997, Uradni list RS, št. 35/1997 - Priloga 10; Odl. US: U-I-43/99 z dne 10.6.1999, Uradni list RS, št. 59/99 - Priloga 6).

Navedena določba prvega odstavka 142. člena Ustave RS, s katerim je določeno, da se občine financirajo iz lastnih virov je vsebinsko enako določbi prvega odstavka 9. člena ratificirane MELLs, ki določa, da so lokalne oblasti v okviru nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Ob navedenem moramo opomniti še na določbo tretjega odstavka 9. člena MELLs, ki določa, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določijo same. Zakonodajalec je na navedeni pravni podlagi z Zakonom o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/2006, 57/2008, 94/2010-ZIU, 36/2011, 40/2012-ZUJF, v nadaljevanju: ZFO-1 - Priloga 11), kot sistemskim predpisom, v 6. členu (lastni davčni viri) določil, da so viri financiranja občine tudi prihodki občinskega proračuna od davka na nepremičnine. Do uvedbe slednjega, z ZDavNepr, pa so se kot davčni vir financiranja občine po prvi alineji 6. člena ZFO-1 šteli prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in od davkov od nepremičnega premoženja po zakonu, ki ureja davke občanov (36. člen ZFO-1). Prihodki slednjih pa so bili do uveljavitve ZDavNepr lastni (davčni) viri občine.

Z določbo 2. člena ZDavNepr je zakonodajalec za davek na nepremičnine, v nasprotju z določbo prvega odstavka 142. člena Ustave, določil da prihodki od davka na nepremičnine pripadajo proračunom občin in proračunu Republike Slovenije (9. člen ZDavNepr določa podrobno delitev davka), s tem pa je nedopustno posegel v finančno avtonomijo občin in ogrozil pravice občin do samostojnega urejanja zadev, ki zadevajo prebivalce posamezne občine. Kot je Ustavno sodišče RS že navedlo v svoji odločbi U-I-24/07-66 (Priloga 4), je eden od temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občin. Optimalen model financiranja lokalnih skupnosti teži k zagotavljanju takšne vertikalne davčne strukture, ki bi občinam brez premeščanja sredstev iz državnega proračuna (po drugem odstavku 142. člena Ustave RS) omogočal v celoti pokrivati svoje potrebe. Uvedba davka na nepremičnine ima za občine negativne finančne posledice, saj bodo iz naslova tega 'deljenega' davčnega vira v prihodnjih letih prejele manj prihodkov, kot so jih prejele od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in od davkov od nepremičnega premoženja po zakonu, ki ureja davke občanov ter pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, torej lastnih davčnih virov, ki so bili nadomeščeni z davkom na nepremičnine. Občine so imele v letu 2012 iz navedenih virov prihodke v višini

192.053.512 EUR, od tega: od davka od premoženja 4.626.655 EUR, od pristojbin za vzdrževanje občinskih cest 1.972.188 in od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (z upoštevanimi zamudnimi obrestmi 185.454.669 EUR (vir: Predlog ZDavNepr - nujni postopek EVA: 2013-1611-0071, št. 00712-48/2013/22, datum: 17.10.2013 - Priloga 12). Slednje pomeni, da bi morale slovenske občine iz naslova davka na nepremičnine v prihodnjih letih, ob nespremenjenem obsegu pristojnosti, pridobiti vsaj tolikšen delež dohodkov. Na tem mestu pa moramo opomniti, da je Vlada RS kot predlagateljica ZDavNepr v obrazložitvi k Predlogu ZDavNepr, pod točko 3. Ocena finančnih posledic predloga zakona na državni proračun in druga javna finančna sredstva na strani 11 zapisala, da analize podatkov kažejo, da bo po preteku prehodnega obdobja, torej v letu 2017, ob nespremenjenih izhodiščih in ob upoštevanju zakonsko določenih davčnih stopenj za davek, ki pripada občinam in državnemu proračunu, imele manj prihodka 60 občin. Ob upoštevanju možnosti za povečanje davčnih stopenj pa bi si te občine lahko zagotovile vsaj enak obseg prihodkov, kot so ga imele pred uvedbo davka na nepremičnine. Izhajajoč iz navedenega je zakonodajalec 60 občin ter s tem njihove občane in občanke postavil v neenak položaj ter s tem kršil ustavno načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), ki temelji na distributivni pravičnosti.

Načelo enakosti zahteva dvoje: prvič, da se pravni predpisi, v danem primeru ZDavNepr uporabljajo enako za vse subjekte (občine in njihove občane ter občanke), in drugič, da so klasifikacije, ki jih določa ZDavNepr pravične. Kar pa niso, saj je zakonodajalec z ZDavNepr uzakonil določbe navedenega 2. in 9. člena, na podlagi katerih bo 60 slovenskih občin iz naslova davka na nepremičnine po letu 2017 prejelo manj prihodkov in jih je s tem postavil v neenak položaj nasproti ostalim 152 slovenskim občinam, saj bodo morale lokalne oblasti prvih, da bi dosegle enak obseg prihodkov povečati zakonsko določene davčne stopnje in s tem dodatno obremeniti svoje občane in občanke. Če pa predlogu Vlade o povečanju davčnih stopenj (ki predstavlja grob poseg v avtonomijo lokalnih skupnosti) lokalne oblasti ne bodo sledile, bo to zanje pomenilo manj prihodkov iz naslova davka na nepremičnine in s tem posledično manj sredstev za zagotavljanje z zakoni določenih pristojnosti in nalog, ki pa so za vse slovenske občine enake (vir: katalog 'Pristojnosti slovenskih občin' dostopen na <http://www.lex-localis.info>) in s katerimi se občankam in občanom slovenskih občin zagotavljajo storitve in dobrine, ki so predmet temeljnih človekovih pravic.

Ob navedenem je zakonodajalec v 25. členu (delitev prihodkov od davka 2014) ZDavNepr določil, da prihodek od davka v letu 2014 pripada proračunu Republike Slovenije. Občinam pa se za leto 2014 odstopi del prihodka od davka na način, da se vsaki posamezni občini zagotovi znesek, enak znesku, ki so ga občine odmerile za nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč v letu 2012, zmanjšan za znesek prihodka občine v letu 2012 iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest. V 26. členu (delitev prihodka od davka v letih 2015 in 2016) pa, da prihodek od davka v letih 2015 in 2016 pripada proračunu Republike Slovenije, razen v delu

davka iz naslova povišanja davčnih stopenj v skladu z drugim odstavkom 24. člena zakona, ki pripada občinam. Občinam se za leti 2015 in 2016 odstopi del prihodka od davka, ki pripada državi, na način, da se vsaki posamezni občini zagotovi znesek, enak znesku, ki so ga občine odmerile za nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč v letu 2012, zmanjšanem za znesek prihodka občine v letu 2012 iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest.

Navedene določbe 25. in 26. člena ZDavNepr so v vsebinskem neskladju z določbo prvega odstavka 142. člena Ustave, ki določa, da se občina financira iz lastnih virov. Z določbo navedenega tretjega odstavka 25. člena in tretjega odstavka 26. člena ZDavNepr je zakonodajalec namreč določil pripadnost prihodkov iz naslova davka na nepremičnine državi, ki pa ob določenih pogojih odstopi del prihodkov vsaki posamezni občini. Z navedenim je zakonodajalec za davek na nepremičnine za leta 2014, 2015 in 2016 določil, da je odstopljeni davčni vir. Kot je zapisalo Ustavno sodišče v svoji odločbi št. U-I-24/07-66 (Priloga 4) mora zakonodajalec glede na ustavno ureditev financiranja občin občinam najprej neposredno in primarno zagotoviti dovolj obsežne lastne vire za pridobivanje sredstev za financiranje svojih nalog. Lastni viri naj bi bili z občino v neposrednem razmerju. Zakon bi moral torej določiti občino kot upravičenko neposredno na posameznem viru npr. davku, četudi bi ga, tehnično gledano, pobirala država. Odstopljeni vir (kot izhaja iz določb tretjega odstavka 25. in tretjega odstavka 26. člena ZDavNepr), ki ga polnijo prerazporejena sredstva državnega proračuna, ne vsebuje neposrednih upravičenj občine do virov sredstev. Zato tak odstopljeni vir povzroča odvisnost občine od države, kar ni v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave RS, ter z zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave RS.

**Neskladnost določb četrtega odstavka 4. člena in 8. člena ZDavNepr z določbami 2., 14. in 140. člena Ustave.**

Zakonodajalec je v prvem odstavku 4. člena ZDavNepr določil, da je davčni zavezanec ali davčna zavezanka fizična ali pravna oseba, ki je na dan 1. januarja leta, za katero se odmerja davek, evidentirana v registru nepremičnin kot lastnik nepremičnine. Nadalje je v četrtem odstavku 4. člena določeno, da je ne glede na prvi odstavek za nepremičnino v lasti Republike Slovenije ali občine, ki ji je v registru nepremičnin določen upravljavec, davčni zavezanec upravljavec nepremičnine, ki je na dan 1. januarja leta, za katero se odmerja davek, evidentiran v registru nepremičnin.

V zvezi z navedenim moramo opozoriti na določbo tretjega odstavka 9. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13-ZDU-1G, v nadaljevanju: ZSPDSLS - Priloga 13), ki določa, da upravljavci stvarnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti, uprava samoupravne lokalne skupnosti in osebe javnega prava, ki jih za upravljavce določi organ, pristojen za izvrševanje

proračuna samoupravne lokalne skupnosti, s svojim aktom. V skladu z določbo devete točke 3. člena ZSPDSL so osebe javnega prava država, samoupravne lokalne skupnosti, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javna agencija, javni sklad in javno podjetje. Izhajajoč iz navedenega so upravljavci premoženja samoupravne lokalne skupnosti izvajalci občinskih gospodarskih javnih služb (režijski obrat ustanovljen v okviru občinske uprave, javni gospodarski zavod, javno podjetje), izvajalci občinskih negospodarskih javnih služb (javni zavodi) in izvajalci upravnih nalog (občinske uprave) ter izvajalci t.i. pospeševalne funkcije v občinah (javni skladi). Na tem mestu pa moramo opomniti, da navedene osebe javnega prava izvajajo upravne, pospeševalne, gospodarske in negospodarske dejavnosti, s katerimi se občanom in občanom zagotavljajo dobrine in storitve, ki so predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Cilj opravljanja navedenih dejavnosti pa ni v pridobivanju dobička. Pridobitni namen je npr. pri opravljanju negospodarskih dejavnosti lokalnih javnih služb (dejavnost vzgoje in izobraževanja, kulture, športa, zdravstva, otroškega varstva itn.) podrejen zadovoljevanju javnih potreb. Negospodarska narava dejavnosti pa je praktično odraz načela socialne države, saj tako država kot samoupravne lokalne skupnosti z izvajanjem negospodarskih dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo posamezniku dobrine in storitve, ki mu omogočajo uživanje njegovih človekovih pravic in svoboščin izvajajo svojo socialno funkcijo. Cilj izvajanja navedenih dejavnosti ni zgolj v zadovoljevanju javnih potreb, temveč predvsem v zagotavljanju dejanske enakosti, saj mora država in ob tem tudi vsaka samoupravna lokalna skupnost za vsakogar ustvariti pogoje za nemoteno uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so z ustavo zagotovljene vsakomur, ne glede na njegove osebne okoliščine (narodnost, raso, spol, jezik itn.) in še posebej ne glede na njegovo gmotno stanje. Slednje torej pomeni, da mora biti vsakomur omogočen dostop do dobrin in storitev, ki so predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne glede na njegov finančni položaj in njegovo zmožnost plačevanja navedenih dobrin in storitev (Brezovnik, B., Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, 2008: 91-92).

Izhajajoč iz navedenega in ob upoštevanju dejstva, da je zakonodajalec z določbo četrtega odstavka 4. člena ZDavNepr za zavezance za plačilo davka na nepremičnine določil tudi upravljavce premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti, je s tem postavil občane in občanke slovenskih občin, ki bodo določale različne davčne stopnje za obdavčitev nepremičnega premoženja v lasti občin v neenak položaj, saj se bodo v tem primeru cene storitve in dobrine, ki so predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin in jih občine zagotavljajo po izvajalcih gospodarskih in negospodarskih javnih služb oziroma izvajalcih upravnih in pospeševalnih dejavnosti dodatno, v primerjavi z dosedanjo obdavčitvijo, prekomerno obremenile z davkom na nepremičnine. Slednje pa je v vsebinskem neskladju z določbo 2. člena Ustave, ki določa, da je Slovenija socialna država, in načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Izhajajoč iz navedenega bi moral zakonodajalec pri davčnih obremenitvah občinskega premoženja, ki se namenja za zagotavljanje javnih

dobrin in storitev spoštovati zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhajajo iz 140. člena Ustave, in katere sestavni del je tudi izvrševanje socialne funkcije občine (2. člen Ustave).

Zakonodajalec bi moral dopustiti možnost, da lahko občina samostojno določa davčne oprostitve (8. člen ZDavNepr) za premoženje v njeni lasti. Brez te možnosti ne more občina prilagajati svojega delovanja specifičnim lokalnim razmeram, privabiti na svoje območje uspešne gospodarske subjekte, niti upoštevati socialnih potreb prebivalcev na njenem območju.

**Neskladnost določb prvega, drugega in petega odstavka 6. člena ZDavNepr z določbami 67., 138., 142. člena Ustave in 9. člena MELLs.**

Zakonodajalec je z določbo prvega odstavka 6. člena ZDavNepr določil, da so davčne stopnje določene po skupinah nepremičnin, in sicer za stavbe in dele stavb skupaj z zemljišči, na katerih stojijo, glede na model vrednotenja in šifro dejanske rabe, za zemljišča pa glede na model vrednotenja, kot je nepremičnini pripisan v registru nepremičnin na dan 1. januarja leta, za katero se davek odmerja, v skladu s Seznamom skupin nepremičnin ali delov nepremičnin, ki je Priloga I zakona in njegov sestavni del. V drugem odstavku navedenega 6. člena je zakonodajalec določil davčne stopnje, v petem odstavku pa pristojnost občine, da lahko v skladu z merili svoje prostorske in ekonomske politike davčne stopnje, določene v drugem in četrtem odstavku 6. člena, v delu, ki pripada občini, poveča ali zmanjša za največ 50 odstotkov.

Kot smo že navedli, je zakonodajalčeva dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo (138. člen Ustave). Pri določanju materialne podlage pa mora zakonodajalec izhajati iz določb 142. člena Ustave, ki v prvem odstavku določa, da se občina financira iz lastnih virov; obseg materialne podlage pa mora ustrezati ustavnim in zakonskim nalogam, ki naj bi jih izvajala občina. Slednje pa pomeni, da mora biti občina pri določanju materialne podlage, v danem primeru davčnih stopenj davka na nepremičnine, samostojna. Slednje terja tudi določba četrtega odstavka 9. člena MELLs, ki določa, da naj bodo finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. S pravno ureditvijo prvega, drugega in petega odstavka 6. člena ZDavNepr je zakonodajalec nedopustno posegel v finančno avtonomijo občin, saj jim ne dopušča zadostne samostojnosti pri določanju davčnih stopenj ob upoštevanju gospodarske in socialne funkcije lastnine (67. člen Ustave). Ustava v 33. členu zagotavlja pravico do zasebne lastnine, vsebino lastnine pa opredeljuje prvi odstavek 67. člena Ustave. Ta ustavna določba izhaja iz spoznanja, da mora imeti lastnina poleg individualistične funkcije (uresničevanje človekove svobode na premoženjskem

področju) tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost (Šturm, L. et al. (2002) Komentar Ustave Republike Slovenije (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002: 637-638)). Seveda pa je pri tem nujno, da zakonodajalec uravnoteži individualistično funkcijo lastnine (uresničevanje premoženjske svobode posameznika) in javne interese (v danem primeru obdavčitev nepremičnin), ki pa so od občine do občine različni. Zato bi zakonodajalec moral, ob spoštovanju finančne avtonomije občin (142. člen Ustave) in zahteve po funkcionalni samostojnosti občin (140. člen Ustave) občinam dopustiti, da samostojno oblikujejo (lokalni) javni interes z regulacijo davčnih stopenj davka na nepremičnine.

#### **IV. Predlog za začasno zadržanje in prednostno obravnavo**

Predlagamo, da Ustavno sodišče v skladu s prvim odstavkom 39. člena Zakona o ustavnem sodišču do svoje končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb Zakona o davku na nepremičnine. Po našem mnenju bi sicer prišlo do nepopravljivih in težko popravljivih posledic, saj izpodbijane določbe zakona ogrožajo pravice občin in njihovo normalno delovanje. Nobenega dvoma ni, da bi bile negativne posledice hujše v primeru, če izpodbijane določbe ne bi bile zadržane, ker bi to vodilo do nepremostljivih težav pri financiranju in delovanju občin, ki jih v primeru razveljavitve izpodbijanih določb ne bi bilo mogoče naknadno odpraviti. Zato predlagamo Ustavnemu sodišču da do končne odločitve o zahtevi zadrži izvrševanje izpodbijanih določb zakona in določi način izvršitve te svoje odločitve, s katerim bo uveljavljen prehodni režim financiranja občin, skladen z Ustavo in MELLs.

Skladno s tretjim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11), Ustavnemu sodišču predlagamo tudi, da to zahtevo za presojo ustavnosti obravnava prednostno. Ta predlog je med drugim utemeljen na podlagi dejstva, da ZDavNepr ne ureja vprašanja administriranja davka in nakazovanja dohodkov v proračune občin. Dohodki iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča so se občinam nakazovali po dvanajstih, s čimer jim je bilo omogočeno proračunsko financiranje, in s tem načrtovanje porabe, v skladu z določbami (načeli) Zakona o javnih financah. Ta pomanjkljivost ZDavNepr je po svoji vsebini bistvena, saj bo z neustreznim nakazovanjem dohodkov v proračune občin kršena določba prvega odstavka 140. člena Ustave RS.

Jasmina Vidmar, generalna sekretarka  
Skupnost občin Slovenije

**Priloge:**

- Priloga 1: Poslovni register Slovenije - podatki o subjektu Skupnost občin Slovenije, Partizanska cesta 1, 2000 Maribor, matična številka: 5828821000.
- Priloga 2: Odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 15-716-1/2002 z dne 13.11.2002.
- Priloga 3: Zakon o davku na nepremičnine /ZDavNepr/ (uradni list RS, št. 101/2013).
- Priloga 4: Odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-24/07-66 z dne 4.10.2007, Uradni list RS, št. 101/2007.
- Priloga 5: Odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-82/96 z dne 17.4.1997, Uradni list RS, št. 35/1997.
- Priloga 6: Odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-43/99 z dne 10.6.1999, Uradni list RS, št. 59/99.
- Priloga 7: Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave /MELLS/ (Uradni list RS, št. 57/1996).
- Priloga 8: Odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-285/94 z dne 30.3.1995, Uradni list RS, št. 20/1995.
- Priloga 9: Odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996, Uradni list RS, št. 44/1996.
- Priloga 10: Odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-82/96 z dne 17.4.1997, Uradni list RS, št. 35/1997.
- Priloga 11: Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ (Uradni list RS, št. 123/2006, 57/2008, 94/2010-ZIU, 36/2011, 40/2012-ZUJF) - neuradno prečiščeno besedilo.
- Priloga 12: Predlog ZDavNepr - nujni postopek EVA: 2013-1611-0071, št. 00712-48/2013/22, datum: 17.10.2013.
- Priloga 13: Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS/ (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13-ZDU-1G) - neuradno prečiščeno besedilo.
- Priloga 14: Avtonomija lokalne samouprave s posebnim poudarkom na finančni avtonomiji občin v odločbah Ustavnega sodišča