

PRIMERNOST NOVEGA ZAKONA O MNOŽIČNEM VREDNOTENJU NEPREMIČNIN KOT OSNOVA ZA NOVI ZAKON O DAVKU NA NEPREMIČNINE

THE SUITABILITY OF THE NEW REAL PROPERTY MASS VALUATION ACT AS BASIS FOR THE NEW PROPERTY TAX ACT

1.04 Strokovni članek

UDK 332.624

Izvelek: Prispevek obravnava novi Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1, Ur. l. RS, št. 77/2017) kot osnovo za novi zakon o davku na nepremičnine. Primerjalno obravnava tudi stari Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN, Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) v povezavi z Zakonom o davku na nepremičnine (ZDavNepr, Ur. l. RS, št. 101/2013), ki je bil z odločbo Ustavnega sodišča RS (št. U-I-313-13) razveljavljen v celoti. Hkrati je bil ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) spoznan za neskladnega z Ustavo RS (Ur. l. RS, št. 33/1991), kolikor se nanaša na obdavčitev nepremičnin. Avtorica v prispevku prouči razloge za

Abstract: The article examines the new Real Property Mass Valuation Act (ZMVN-1, Official Gazette RS, No. 77/2017) as basis for the new Property Tax Act and comparatively as well the old Real Property Mass Valuation Act (ZMVN, Official Gazette RS, No. 50/2006 and 87/2011) in connection to the Property Tax Act (Official Gazette RS, No. 101/2013), which was annulled in its entirety by a decision of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia (No. U-I-313-13). At the same time, the ZMVN (Official Gazette RS, No. 50/2006 and 87/2011) was recognized as not in compliance with the Constitution of the Republic of Slovenia (Official Gazette RS, No. 33/1991) insofar as it relates to the taxation of real estate. In the article the author presents the reasons for the unconstitutionality of both mentioned laws in

1 Dr. Darja Gregorčič Bernik, doktorica znanosti s področja varstvoslovja in docentka za področje poslovnih financ in davkov na Visoki šoli za računovodstvo in finance v Ljubljani, je vodilna avtorica tega prispevka. Je davčna svetovalka Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije (ZDSS). Ima več kot 20 let delovnih izkušenj na davčnem in računovodskem področju, ki si jih je nabrala z vodenjem davčnega svetovanja v multinacionalnih svetovalnih skupinah (IB Grant Thornton Consulting d.o.o., PricewaterhouseCoopers d.o.o.) in v večjih družbah v Sloveniji (8 let je bila zaposlena pri Spar Slovenija d.o.o. kot vodja računovodstva vseh koncernskih družb skupine Spar). Trenutno je zaposlena kot asistentka uprave za finance in računovodstvo v Papirnici Vevče d.o.o.

protiustavnost navedenih dveh zakonov v povezavi z obdavčitvijo nepremičnin ter poskuša s tem opozoriti tudi na morebiti sporne določbe novega ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017), ki naj bi bil kasneje tudi osnova za novi zakon o davku na nepremičnine. V sklepnem delu prispevka se avtorica kritično opredeli glede teh morebitnih spornih določb iz ustavnega vidika v povezavi z mnenjem Vlade RS (5. 12. 2019) glede zahteve skupine poslank in poslancev RS za oceno ustavnosti novega ZMVN-1. Metodologija prispevka je kvalitativna, kritična analiza proučevanih zakonov in odločitev Ustavnega sodišča RS ter mnenja poslancev in poslank RS v povezavi z zahtevo za oceno ustavnosti novega ZMVN-1. V sklepnem delu sledi sinteza znanstvenih ugotovitev z aplikacijo le-teh na trenutno stanje s podajo predlogov za izboljšanje razmer na področju obdavčitve nepremičnin. S pomočjo predstavljenih (ustavno) spornih določb oziroma potrebo po njihovi spremembi članek prispeva k identifikaciji spornih določb in nakaže zakonodajne rešitve na tem področju v prihodnje. Spoznanja avtorice glede spornih določb in nakazanih možnih rešitev so posledično lahko uporabna pri pripravi nove zakonodaje na področju obdavčitve nepremičnin v Republiki Sloveniji.

Ključne besede: obdavčitev nepremičnin, množično vrednotenje nepremičnin, odločitev ustavnega sodišča RS, načelo sorazmernosti

connection with property taxation and tries in this connection to draw attention to several controversial provisions of the new ZMVN-1 (Official Gazette RS, No. 77/2017), which should later also form the basis for a new property tax act. In the final part of the paper, the author critically identifies herself in connection with these potentially controversial provisions from the constitutional point of view in connection with the opinion of the Government of the Republic of Slovenia (December 5, 2019) regarding the request of the group of deputies of the Republic of Slovenia to review the constitutionality of the new ZMVN-1. The methodology of this paper is a qualitative, critical analysis of the legal provisions and judgements of the Constitutional Court of the RS as well as the opinion of the group of deputies of the RS in connection to review the constitutionality studied. The author concludes the paper by synthesizing scientific knowledge and with their application to the current state suggests possible improvements in the field of property taxation. With the help of presented (constitutionally) controversial provisions, or the need to amend them, the article contributes to the identification of controversial provisions and suggests legislative solutions in this field in the future. The paper's findings addressing controversial provisions and outlined possible solutions could be consequently useful in drafting new legislation in the field of property taxation in the Republic of Slovenia.

Keywords: property taxation, real property mass valuation, judgement of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia, the principle of proportionality

1 UVOD

Prispevek proučuje področje obdavčitve nepremičnin in množično vrednotenje nepremičnin kot osnovo za obdavčitev le-teh.

Na začetku naj najprej predstavimo razvoj sistema množičnega vrednotenja v Sloveniji.

V Sloveniji imamo po mnenju Ministrstva za finance, Ministrstva za okolje in prostor, Geodetske uprave RS (n. d.) že od sredine leta 2006 uveljavljen sodoben sistem množičnega vrednotenja nepremičnin, ki je zasnovan kot večnamenski sistem in omogoča statistično zanesljivo ocenjevanje tržne vrednosti večjemu številu nepremičnin naenkrat, zato je uporaben za različne javne namene, kjer se potrebuje ocena vrednosti večjega števila nepremičnin². Že danes se sistem uporablja za obvezne statistične analize, za razvijanje nadgradnje ocenjevanja bruto domačega proizvoda tudi s podatki o vrednosti nepremičninskega fonda, za ocenjevanje nepremičnega premoženja v lasti države, za druge javne namene, za katere tako določa zakon (preverjanje upravičenosti do pravic iz javnih sredstev itd.), pa tudi za različne poslovne in zasebne namene (banke, sodišča, cenilci, itd.). Zaradi odločbe Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) pa se sistem trenutno ne uporablja za obdavčitev nepremičnin. Sistem sloni na modelih vrednotenja, ki se izdelajo na podlagi podatkov o realiziranih cenah nepremičnin na trgu nepremičnin in ponazarjajo delovanje trga. Predvsem za vrste nepremičnin z aktivnim trgom in zato bolj zanesljivimi modeli (stanovanjske nepremičnine, nekatere vrste zemljišč) se zato rezultati kot ocena tržne vrednosti nepremičnin vse pogosteje uporabljajo

² Pri uporabi sistema množičnega vrednotenja nepremičnin je potrebno biti previden, saj je sistem primeren predvsem za ocenjevanje tržne vrednosti standardiziranih nepremičnin (npr. stanovanjskih hiš in stanovanj), ni pa primeren za nepremičnine/objekte, ki se oddajajo v najem (Hass, 2010: 25). Poleg tega naj opozorimo, da poznamo različne metode množičnega vrednotenja npr. analizo nepremičnin glede na različne izbirne kriterije, kot so: vrsta uporabe, makro in mikro lokacija, lastniška struktura, starostni razred stavbe, velikost stavbe, stanje stavbe itd., analizo prepoznavanja velikih objektov za posamezna vrednotenja (t.i. »gonilniki vrednosti« ali nemško »Werttreiber«), analizo s segmentacijo portfelja nepremičnin po skupinah (grozdih) glede na primernost (sposobnost združevanja) ter oblikovanje podskupin z oblikovanjem skupin podobnih lastnosti (grozdov) in po potrebi ustreznih podskupin, analizo z opredelitvijo primernih izbirnih meril za vzorčenje, itd.), katere je v svojem delu izpostavil Kleiber (2019: 111).

tudi za poslovne in zasebne namene. Slovenija je sistem razvijala v letih 1999 do 2005 v okviru kompleksnega projekta »Posodobitev evidentiranja nepremičnin«, podprtega s strani Svetovne Banke za obnovo in razvoj ter Mednarodnega denarnega sklada (MDS) in ga kot ena prvih srednjeevropskih držav uveljavila v letu 2006, saj je bil v tem letu sprejet novi Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN, Ur. l. RS, št. 50/2006), ki je povezal pridobljena znanja, spoznanja in izkušnje v enotno pravno podlago. V letu 2015 je bila izvedena tudi mednarodna revizija slovenskega sistema s strani MDS, ki je potrdila, da je sistem dober, v nekaterih segmentih pa celo inovativen. Po drugi strani pa je MDS izpostavila tudi, da je sistem kritičen v povezavi z zagotavljanjem kakovosti podatkov o nepremičninah ter glede pomanjkljive možnosti ugovaranja rezultatom vrednotenja, na kar je v svoji odločitvi (U-I-313-13) opozorilo tudi Ustavno sodišče RS (kar bo podrobneje opisano v 3. poglavju tega prispevka). Zakon je uredil tudi sistematično zbiranje podatkov o prodajnih in najemnih poslih z nepremičninami v evidenci trga nepremičnin, s čimer je prispeval k preglednosti slovenskega nepremičninskega trga. Bil pa je tudi pomembna spodbuda za ureditev celovite evidence stavb in delov stavb, ki je Slovenija do tedaj ni imela, ter prispeval k ureditvi enovitega evidentiranja podatkov o nepremičninah. Evidence o nepremičninah je sicer uredil drug zakon, Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN, Ur. l. RS, št. 47/2006, 65/2007 in 79/2012).

Množično vrednotenje nepremičnin je sistem masovnega ocenjevanja vrednosti nepremičnin, ki so ga izvorno razvile države z razvitimi ekonomskimi sistemi in trgov nepremičnin, predvsem za namene davka na nepremičnine. Sistem so razvile na podlagi pravil, ki veljajo za posamično ocenjevanje tržne vrednosti nepremičnin, vendar so ga nadgradile tako, da omogoča ocenjevanje tržne vrednosti velikemu številu nepremičnin naenkrat. Sistem sloni na modelih vrednotenja, ki simulirajo obnašanje trga nepremičnin in omogočajo statistično zanesljivo oceno tržne vrednosti. Modeli se oblikujejo s statističnimi metodami obdelave podatkov o trgu nepremičnin. Vodilne države na področju množičnega vrednotenja nepremičnin so Združene države Amerike, Kanada, Avstralija in Nova Zelandija. Vse bolj pa se sistem uveljavlja tudi v Evropi, kjer ga že nekaj desetletij, sicer z nekaterimi specifičnimi rešitvami, uporabljajo Švedi in Danci, zelo napredne rešitve so uveljavili tudi Nizozemci. Sistem se širi predvsem v sodobne razvijajoče se ekonomije držav kot so Litva, Latvija, kot možne rešitve pa ga, predvsem v povezavi s ciljem posodobitve obdavčitve nepremičnin, proučujejo tudi srednjeevropske države kot na primer Nemčija,

Avstrija, Češka, pa tudi balkanske države, na primer Kosovo, Makedonija, Srbija in Albanija. (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za okolje in prostor, Geodetska uprava RS, n. d.: 3).

Glede na to, da je bil ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) v povezavi z Zakonom o davku na nepremičnine (ZDavNepr, Ur. l. RS, št. 101/2013) po odločitvi Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) spoznan za nesklanega z Ustavo RS (Ur. l. RS, št. 33/1991), kolikor se nanaša na obdavčitev nepremičnin, je bil kasneje s strani zakonodajalca sprejet novi Zakon o množične vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1, Ur. l. RS, št. 77/2017), ki naj bi odpravil vse očitke glede protiustavnih določb starega zakona. Ali je resnično novi zakon dosegel svoj cilj, bo proučeno v nadaljevanju.

Vseeno pa moramo prej proučiti razloge za neustavnost Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr, Ur. l. RS, št. 101/2013), saj je predmetni zakon po mnenju Ustavnega sodišča RS v medsebojni zvezi z ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011), ki v svojem prvem členu izrecno določa, da je množično vrednotenje nepremičnin namenjeno tudi obdavčevanju. Po drugi strani pa se peti člen ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013), glede ugotavljanja davčne osnove sklicuje na ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011).

V nadaljevanju bo primerjalno glede na stari ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) podana tudi kritična ocena novega ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) v povezavi z zahtevo skupine poslank in poslancev RS za oceno ustavnosti novega ZMVN-1 ter tozadevnim mnenjem Vlade RS (5. 12. 2019). V sklepnem delu pa bodo predstavljene tudi možne rešitve glede morebitno spornih določb novega ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) kot osnove za novi zakon o davku na nepremičnine. Podanih bo tudi nekaj drugih predlogov za izboljšanje trenutne situacije na področju obdavčitve nepremičnin.

2 RAZLOGI ZA NEUSTAVNOST ZAKONA O DAVKU NA NEPREMIČNINE

Med določbami ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013), ki so bile v okviru odločitve Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) izpodbijane s strani predlagateljev, se poglavitni očitki nanašajo na davčno osnovo za odmero davka na nepremičnine, ki jo 5. člen ZDavNepr določa kot posplošeno tržno vrednost nepremičnine. Ta se ugotavlja na podlagi ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih predpisov.

ZMVN v 1. členu tako izrecno določa (kot omenjeno že tudi uvodoma), da je množično vrednotenje nepremičnin namenjeno tudi obdavčevanju. Člen 5 ZDavNepr je posledično po mnenju sodišča torej blanketna določba, ki se glede ugotavljanja davčne osnove sklicuje na ZMVN. Temeljna določba Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991), ki ureja predpisovanje davkov, je 147. člen, ki določa, da država davke predpisuje z zakonom. Predpisovanje davkov je po tej določbi pristojnost zakonodajalca, ki jih sme določiti samo z zakonom. Ustavno sodišče RS je že v odločbi št. U-I-9/98 (Ur. l. RS, št. 7/1998 in 39/1998) sprejelo stališče, da predpisovanje davkov ne zajema le uvedbe davka in določitve njegovih elementov (predmeta obdavčitve, davčne osnove, davčnih zavezancev in davčne stopnje), temveč zahteva tudi, da mora biti iz zakona razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od davčnega zavezanca. Načelo zakonitosti iz 147. člena Ustave RS po eni strani daje državi pooblastilo za predpisovanje davkov, po drugi strani pa je namenjeno varstvu davčnih zavezancev, ker zahteva, da je njihov pravni položaj glede davčnih obveznosti jasno in predvidljivo razviden že iz zakona in ne šele iz podzakonskih predpisov. Zakon mora opredeliti najmanj davčnega zavezanca, davčni predmet, davčno osnovo in davčno stopnjo (U-I-181/01 in 113/03). Ker je 5. člen ZDavNepr blanketna določba, ki napotuje na ZMVN in na njegovi podlagi sprejete podzakonske predpise, je Ustavno sodišče RS očitke predlagateljev glede davčne osnove presojalo tudi v okviru presoje določb ZMVN. Zakonodajalec ima na davčnem področju namreč široko polje proste presoje. V to polje sodi izbira predmeta obdavčitve. Izbira predmeta obdavčitve zato ni predmet ustavne presoje. Prav tako ni predmet ustavne presoje opustitev drugih možnih predmetov obdavčitve. Te zakonodajalčeve odločitve, če so pogojene s finančnopolitičnimi, narodnogospodarskimi, socialnopolitičnimi pa tudi davčnotehničnimi motivi, ne prizadevajo ustavnega načela enakosti pred zakonom, četudi imajo skladno izbranemu predmetu obdavčitve za posledico različno davčno obremenitev posameznikov. Ustavno sodišče RS tako ne presoja, katera izmed davčnih obremenitev je najbolj primerna za zadovoljitev finančnih potreb države – skupnosti (U-I-9/98). Ko zakonodajalec opravi izbiro predmeta obdavčitve, pa mora davčno breme kolikor je mogoče enakomerno porazdeliti med davčne zavezance. Ustavno načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave RS; Ur. l. RS, št. 33/1991) je tako eno izmed jamstev, ki opredeljuje in omejuje zakonodajalčevo polje proste presoje na davčnem področju. Iz ustavnega načela enakosti izhaja temeljno načelo davčnega prava – načelo davčne pravičnosti oziroma načelo enakomerne porazdelitve davčnega bremena med davčne zavezance. Zahteva po

enakomerni porazdelitvi davčnega bremena vključuje tudi upoštevanje neenakosti položaja davčnih zavezancev in tej sorazmerno različno obravnavo. To pa zato, ker se s tem lahko doseže vzpostavitev sorazmernosti med neenakimi in se na ta način vzpostavlja davčna enakost ter s tem enakost pred zakonom. Uporaba izbranega kriterija za različno obravnavo pa mora prestopiti preizkus razumnosti na način, da do konca izpelje logiko, ki upravičuje razlikovanje (U-I-357/98, U-I-350/98, U-I-46/05). Na drugi strani pa skrajno pojmovanje enakosti, brez upoštevanja narave nekega dejanskega in pravnega položaja, lahko privede do neenakosti (U-I-57/92). Zakonodajalec razlikuje med lastniki stanovanjskih nepremičnin v skladu z okoliščino, ali ima lastnik na tej nepremičnini prijavljeno stalno prebivališče (oziroma, če davčni zavezanec ni državljan Republike Slovenije, prijavljeno stalno ali začasno prebivališče) in ali je bil v letu pred letom, za katerega se odmerja davek, v evidenci trga nepremičnin za nepremičnino najmanj šest mesecev evidentiran najemni pravni posel neprofitne oddaje ali oddajanje na prostem trgu. Zato je Ustavno sodišče RS moralo presoditi, ali ima zakonodajalec za razlikovanje razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Po mnenju sodišča je sklepanje zakonodajalca zmotno, da je stanovanjsko nepremičnino, na kateri lastnik nima prijavljenega stalnega prebivališča, zgolj zaradi tega mogoče obravnavati kot stanovanjsko nepremičnino, ki je namenjena za oddajanje v najem. Povsem mogoče je, 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. Razlikovanje na podlagi prijavljenega stalnega bivališča pri obdavčitvi stanovanjskih nepremičnin ni v razumni povezavi s predmetom in namenom obdavčitve. Namena, ki ga želi doseči zakonodajalec z izpodbijanem razlikovanjem v obdavčitvi, pa s tem po mnenju Ustavnega sodišča RS niti ni mogoče doseči. Zato sta prva in druga alineja 1. točke drugega odstavka 6. člena ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013) v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991). Ustavno sodišče RS je moralo presoditi, ali razlikovanje pri obdavčitvi po drugem odstavku 6. člena ZDavNepr med poslovnimi in industrijskimi nepremičninami (obdavčenimi po 0,75-odstotni davčni stopnji) in energetskimi nepremičninami (ki so obdavčene po nižji, 0,40-odstotni davčni stopnji), ki sicer temelji na naravi dejavnosti, prav tako zasleduje razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Iz zakonodajnega gradiva

in posebej iz mnenja Vlade RS izhaja, da naj bi navedeno razlikovanje upravičevalo dejstvo, da so energetske nepremičnine obremenjene z drugimi dajatvami (koncesijami in okoljskimi dajatvami). S tem naj bi zakonodajalec zasledoval načelo enakomerne porazdelitve davčnega bremena. Takšen cilj je sam po sebi ustavno dopusten, saj zasleduje eno temeljnih načel davčnega prava. Vprašanje pa se zastavlja, ali je to razlikovanje v konkretnem primeru stvarno upravičeno, ali je v razumni povezavi s predmetom urejanja. Ker se po mnenju sodišča okoljske dajatve plačajo za rabo in obremenjevanje voda, te dajatve niso v povezavi z nepremičnino samo po sebi, temveč z dejavnostjo, tj. proizvodnjo električne energije. Prav tako uporabnik energetske nepremičnine ne plača koncesije zaradi uporabe nepremičnine same po sebi, temveč za energetske izkoriščanje naravnega vira in za uporabo objektov vodne infrastrukture in to glede na vrednost proizvedene električne energije in ne glede na vrednost energetske nepremičnine. Razlikovanje, ki ga uvaja ZDavNepr, tako ne izhaja iz predmeta urejanja, niti ni v razumni povezavi z njim. Zato sta tretja in četrta alineja 1. točke drugega odstavka 6. člena ZDavNepr v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991). Zaradi izvedbe sistema delitve prihodkov iz davka na nepremičnine med državo in občinami po enakih delih ZDavNepr posledično občinam tudi ne zagotavlja zadostnih pooblastil za upravljanje davka na nepremičnine tako, da bi občine na podlagi lastnih sredstev lahko učinkovito opravljale svoje ustavne in zakonske naloge. Ker je davek na nepremičnine glede na neposredno vpetost predmeta obdavčitve v lokalno okolje vsebinsko povezan z uresničevanjem lokalne samouprave in gre v temelju za občinski davek, bi moral pretežni del zbranih sredstev pripadati občinam. Kolikšen naj bo delež pretežnosti pripada davka na nepremičnine v korist občin, je vprašanje primernosti, torej zakonske ureditve. Posledično sta tudi 9. člen ter peti odstavek 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 6. člena ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013) v neskladju s 140. in 142. členom Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991). V skladu s 142. členom Ustave se občina financira iz lastnih virov. V ustavnosodni presoji je sprejeto stališče, da sredstva iz državnega proračuna, ki so občinam le odstopljena, povzročajo odvisnost občine od države in ne uresničujejo njene odgovornosti za zagotavljanje lokalne samouprave in za zagotavljanje za to potrebnih sredstev (tako v odločbi št. U-I-24/07). Zato mora zakonodajalec tudi v prehodnem obdobju do leta 2017 občinam zagotoviti financiranje njihovih nalog iz lastnih virov, ne pa le z dodeljenimi sredstvi iz državnega proračuna. Glede na to je tudi ureditev prehodnega obdobja po tretjem odstavku 25. člena in po tretjem odstavku 26. člena ZDavNepr (Ur. l.

RS, št. 101/2013) v neskladju s 138., 140. in 142. členom Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991).

V prispevku so povzeti le nekateri bistveni razlogi za protiustavnost ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013), kajti v nasprotnem primeru bi bil prispevek preobširen. Več o razlogih je zapisano v odločitvi Ustavnega sodišča (U-I-313-13) in v pritrdilnem ločenem mnenju Mag. Miroslava Mozetiča (25. 3. 2014) k odločitvi št. U-I-313-13, ki dodatno pojasnjuje razloge za razveljavitev celotnega zakona. Meni, da bi Ustavno sodišče RS sicer lahko razveljavilo samo tiste določbe, za katere je izrecno ugotovilo neskladje z Ustavo RS, vendar je pretehtalo dejstvo, da je zaradi neustavnih določb zakon v celoti neuporabljiv. Posledično se Ustavno sodišče RS z drugimi določbami ni ukvarjalo. Njegovo mnenje pa je sicer v tej točki skladno z odločitvijo Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13).

3 RAZLOGI ZA NEUSTAVNOST DOLOČB STAREGA ZAKONA O MNOŽIČNEM VREDNOTENJU NEPREMIČNIN

Ker sta torej ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013) in ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) v medsebojni zvezi (kot opisano uvodoma), je Ustavno sodišče RS (U-I-313-13) na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (ZUstS; Ur. l. RS, št. 64/2007 in 109/2012) postopek za oceno ustavnosti razširilo tudi na oceno ustavnosti 7. in 8. člena, prvega odstavka 11. člena in četrtega odstavka 15. člena ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011), kolikor se te določbe uporabljajo za obdavčevanje nepremičnin. Množično vrednotenje nepremičnin po ZMVN zajema postopek generalnega vrednotenja nepremičnin in postopek pripisa vrednosti k nepremičninam (5. člen ZMVN; Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011). Za generalno vrednotenje je ključno oblikovanje modelov vrednotenja nepremičnin, kar je predmet urejanja v 7. členu ZMVN. Pomen modelov vrednotenja nepremičnin izhaja iz prvega odstavka 7. člena ZMVN: ti modeli opredeljujejo, kako lastnosti nepremičnin vplivajo na vrednost nepremičnin glede na ponudbo in povpraševanje na trgu nepremičnin. Ker je vrednost nepremičnine odločilnega pomena za določitev davčne osnove, je očitno, da je oblikovanje modelov vrednotenja nepremičnin ključnega pomena za določitev davčnoppravnega položaja davčnega zavezanca. Zaradi njihovega pomena za določitev davčne osnove pri davku na nepremičnine so modeli vrednotenja nepremičnin zakonska materija, ki je zakonodajalec glede urejanja bistvenih elementov ne sme prepustiti izvirnemu urejanju z izvršilnimi predpisi.

Smisel izvirnega zakonodajnega urejanja modelov je tudi zagotavljanje ustavnega načela enakosti, to je primerljive davčne obremenitve davčnih zavezancev. ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) posameznih modelov vrednotenja nepremičnin ne določa, prav tako ne določa, katere skupine istovrstnih nepremičnin se združujejo v posamezne modele vrednotenja. Modele vrednotenja nepremičnin je določila šele Uredba Vlade RS o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Ur. l. RS, št. 95/2011 – v nadaljevanju Uredba o modelih vrednotenja), sprejeta na podlagi prvega odstavka 11. člena ZMVN. V tretjem in četrtem odstavku 7. člena ZMVN določa le splošno izhodišče, da se modeli vrednotenja nepremičnin oblikujejo glede na njihovo namensko rabo (zemljišča) oziroma glede na dejansko rabo (stavbe in deli stavb). Pojma "dejanska raba stavb in delov stavb" ZMVN podrobneje ne opredeljuje, prav tako ne določa posameznih vrst dejanske rabe. Pojem "namenska raba zemljišč" ZMVN opredeljuje v petem odstavku 7. člena, vendar ta opredelitev po mnenju sodišča ni jasna in določna. Glede namenske rabe zemljišč se ZMVN sklicuje na občinske prostorske akte, sprejete v skladu s predpisi, ki urejajo prostorsko načrtovanje. Način določitve namenske rabe zemljišč za gradnjo stavb pa ZMVN prepušča urejanju s podzakonskim predpisom, pri čemer ZMVN pojem "zemljišča za gradnjo stavbe" opredeljuje le kot zemljišča, na katerih je gradnja dejansko možna in jih določi občina. Tudi glede opredelitev pojmov "vrednostna cona" in "vrednostna raven", ki sta prav tako ključni za določitev modelov vrednotenja nepremičnin, Ustavno sodišče RS ugotavlja, da nista dovolj jasni in določni, ker davčnemu zavezancu ne omogočata, da bi lahko vsaj v temelju predvidel, kako lastnosti njegove nepremičnine vplivajo na uvrstitev v vrednostno cono oziroma v vrednostno raven in posledično na oblikovanje davčne osnove za plačilo davka na nepremičnine. Zlasti pa je pomembno, da je zakon nedoločen glede podatkov o nepremičninah, ki se uporabijo za izračun vrednosti nepremičnin. ZMVN namreč ne določa vseh podatkov o nepremičninah, ki se vodijo v registru nepremičnin in se uporabijo za izračun vrednosti nepremičnin (vendar se ZMVN ne sklicuje na register nepremičnin oziroma na Zakon o evidentiranju nepremičnin - ZEN; Ur. l. RS, št. 47/2006, ki je vzpostavil predmetni register). Na podlagi navedenega je Ustavno sodišče presodilo, da zakonska ureditev modelov vrednotenja nepremičnin v 7. členu ZMVN ne zadosti zahtevam načela zakonitosti iz 147. člena Ustave RS. 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, prepušča Vladi RS (prvi odstavek 11. člena ZMVN). Zato je 7. člen ZMVN v

neskladju s 147. členom Ustave RS. ZMVN prav tako ne določa metod množičnega vrednotenja nepremičnin, ki se uporabljajo pri posameznih modelih vrednotenja, kakor tudi ne meril za izbiro posamezne metode. Prvi stavek drugega odstavka 7. člena ZMVN določa le, da so metode množičnega vrednotenja nepremičnin pomembne za oblikovanje modelov. Katere metode so to in kako vplivajo na oblikovanje (npr. na število in izbiro) modelov vrednotenja, ZMVN ne določa. Enako nedoločen je tudi 8. člen ZMVN. Ustavno sodišče je že pojasnilo, da sklicevanje zakona na standarde, ki na določenem področju vsebujejo strokovna pravila, samo po sebi ni sporno. Vendar pa je dopustno samo sklicevanje na standarde, sprejete na podlagi zakonskega pooblastila (U-I-251/00). Že na podlagi zakona mora biti torej razvidno, za katere standarde gre in kdo jih je sprejel oziroma jih je pooblaščen sprejeti. Ker se 8. člen ZMVN ne sklicuje na točno določene standarde ocenjevanja vrednosti nepremičnin, s tega vidika ne zadosti zahtevam načela zakonitosti pri predpisovanju davkov iz 147. člena Ustave RS. ZMVN tudi podrobneje ne opredeljuje posameznih "statističnih in drugih analitičnih metod" za obdelavo podatkov o trgu nepremičnin. Ker je zakonodajalec v 8. členu ZMVN opustil ureditev vprašanja, ki bi morala biti urejena z zakonom, in je v četrtem odstavku 15. člena ZMVN urejanje metod vrednotenja v celoti prepustil urejanju s podzakonskimi predpisi (t. i. gola izvršilna klavzula), sta 8. člen in četrti odstavek 15. člena ZMVN prav tako v neskladju s 147. členom Ustave RS. ZMVN v tretjem odstavku 11. člena določa, da zoper končno izračunano posplošeno tržno vrednost ni ugovora. Ta se lahko spremeni le, če se spremenijo podatki o nepremičnini v registru nepremičnin. Na podlagi tretjega odstavka 11. člena ZMVN torej pravna sredstva zoper posplošeno tržno vrednost nepremičnine, kolikor ta vrednost temelji na izbranih modelih oziroma metodah vrednotenja, niso dopustna. Po ZMVN je tako vrednost nepremičnine podatek, ki se vodi v registru nepremičnin. Po 5. členu ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013) ta podatek predstavlja davčno osnovo, od katere se odmerja davek na nepremičnine. Če bi se torej pritožbene navedbe davčnega zavezanca nanašale na izbiro modela ali metode vrednotenja (in ne samo na podatke o nepremičnini), pritožba ne bi bila uspešna, saj je vrednost nepremičnine le podatek v registru nepremičnin. Zato drugi odstavek 14. člena ZDavNepr pravico do pritožbe zoper posplošeno tržno vrednost nepremičnine, ki pomeni davčno osnovo, zagotavlja le navidezno. Taka pritožba ne more biti učinkovita in pomeni poseg v pravico davčnih zavezancev do pravnega sredstva. Ker pritožba zoper posplošeno tržno vrednost nepremičnine, kolikor se nanaša na izbiro modela ali metode vrednotenja, ne zagotavlja uspeha v smislu, da bi na

njeni podlagi bilo mogoče spremeniti vrednost nepremičnine (in s tem davčne osnove), je pravica do pravnega sredstva, ki jo zagotavlja 25. člen Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991), dejansko v tem delu izvotljena. Zato je po mnenju Ustavnega sodišča RS posledično tudi drugi odstavek 14. člena ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013) v neskladju s 25. členom Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991).

4 MOREBITI SPORNE DOLOČBE NOVEGA ZAKONA O MNOŽIČNEM VREDNOTENJU NEPREMIČNIN PRIMERJALNO GLEDE NA STARI ZAKON

Skupina poslank in poslancev RS (glej mnenje Vlade RS, 5. 12. 2019) je kot vlagatelj podala zahtevo za oceno ustavnosti večih členov ZMVN-1 (Ur. l. RS št. 77/2017):

- 3. člena ZMVN-1, ki določa temeljna načela množičnega vrednotenja,
- 5. člena ZMVN-1, ki opredeljuje modele vrednotenja,
- 6. člena ZMVN-1, ki določa merila za načine vrednotenja,
- 7. člena ZMVN-1, ki opredeljuje sestavine modelov vrednotenja,
- 8. člena ZMVN-1, ki določa merila za določitev vrednostnih con in vrednostnih ravni,
- 9. člena ZMVN-1, ki določa merilo za umerjanje modelov vrednotenja,
- 11. člena ZMVN-1, ki opredeljuje podatke za določanje modelov vrednotenja,
- 12. člena ZMVN-1, ki določa merila za kakovost podatkov za določanje modelov vrednotenja, ter
- 20. člena ZMVN-1, ki ureja način določitve modelov vrednotenja.
- Vlagatelj navaja, da so (oziroma je): – 3., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 12. in 20. člen ZMVN-1 v neskladju s 147. členom Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/1991) – 12. člen ZMVN-1 v neskladju s 120. členom Ustave RS; – 3. člen ZMVN-1 v neskladju s 14. členom Ustave RS ter – 3., 5. in 6. člen ZMVN-1 v neskladju z 71. členom Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991).

Po mnenju vlagatelja ZMVN-1 še vedno ne določa dovolj jasno in določno, katere značilnosti nepremičnine oziroma kateri podatki o nepremičnini vplivajo na določitev njene posplošene vrednosti, ki naj bi se uporabljala tudi v davčne namene, kar je v nasprotju s 147. členom Ustave RS (URS, Ur. l. RS, št. 33/91), ki določa načelo zakonitosti na davčnem področju in določa tudi, da je predpisovanje davkov pristojnost zakonodajalca, ki jih sme določiti samo z zakonom. Nadalje vlagatelj meni, da je ZMVN-1 zaradi določbe, da se

kmetijska in gozdna zemljišča vrednoti po namenski rabi, vse preostale nepremičnine pa po dejanski rabi, v neskladju z načelom enakosti iz 14. člena Ustave RS. ZMVN-1 ne nudi pojasnila za tako razlikovanje oziroma niso obrazloženi razumni stvarni razlogi. Poleg tega vlagatelj meni, da takšno načelo vrednotenja uveljavlja cilj, ki je v nasprotju z 71. členom Ustave RS (URS, Ur. l. RS, št. 33/1991) o posebnem varstvu kmetijskih zemljišč. Ureditev ZMVN-1 želi z metodami vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč pospešiti pozidavo oziroma promet s kmetijskimi zemljišči, ki imajo po občinskih prostorskih načrtih status stavbnih zemljišč. Lastniki takih zemljišč, ki so jim ta zaradi uporabe v kmetijske namene osnovno proizvodno sredstvo, bodo zaradi visokih dajatev prisiljeni svoja zemljišča prodati. Nadalje pa je v nasprotju s 120. členom Ustave RS tudi določba, ki daje diskrecijsko pravico organu vrednotenja, ko določa, katere podatke bo pri oblikovanju modelov vrednotenja uporabil oziroma izločil (npr. podatke o tržnih cenah in najemninah, ki jih ni mogoče pojasniti na podlagi trenutnih značilnosti trga nepremičnin).

Vlada RS (5. 12. 2019) se v svojem mnenju glede primernosti besedila k zahtevi vlagatelja za oceno ustavnosti ZMVN-1 (Ur. l. RS št. 77/2017) sklicuje na pridobljeno pravno mnenje Inštituta za javno upravo na Pravni fakulteti v Ljubljani, ki je (skupaj z dopolnilnim mnenjem) pritrdilo njegovemu stališču, da je ZMVN-1 v vsebini, kot je bil sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, ustavno skladen z vidika vseh členov Ustave RS, za katere vlagatelj zatrjuje, da so neskladni z Ustavo RS. ZMVN-1 za določitev modelov vrednotenja predvideva sprejem le enega podzakonskega predpisa, kar ureja 20. člen ZMVN-1. Upošteva je navedeno je treba predlagateljevo navedbo o neskladnosti določb ZMVN-1 s 147. členom Ustave RS razlagati, da uredba o določitvi modelov vrednotenja iz 20. člena ZMVN-1 izvirno ureja vsebine, ki bi sicer morale biti urejene v zakonu. Modeli vrednotenja se res dokončno določijo z uredbo vlade, vendar pa gre po mnenju vlade res zgolj za izvedbeni akt, saj celoten vsebinski okvir zanjo predpisuje ZMVN-1. Množično vrednotenje je poleg posamičnega, individualnega ocenjevanja eden od načinov ocenjevanja tržne vrednosti nepremičnin. Ravno cilj ocenjevanja tržne vrednosti kot osnovnega izhodišča zagotavlja vsebinski okvir predvidljivosti ZMVN-1 v razmerju do lastnika nepremičnine, hkrati pa pomeni temeljni omejujoči okvir za delovanje organa vrednotenja, ko izvaja določbe zakona. Lastnik nepremičnine tako ve, kakšno vrednost mora posplošena vrednost nepremičnine izkazovati, ter že iz take opredelitve lahko predvideva, kakšna naj bi bila posplošena vrednost njegove nepremičnine.

Po mnenju Vlade RS (5. 12. 2019) množično vrednotenje namreč ne določa tržne vrednosti, temveč jo zgolj ocenjuje z različnimi statističnimi pripomočki in metodami. Določitev tržnega ocenjevanja kot osnovnega izhodišča ZMVN-1 je bila sprejeta ne samo zaradi upoštevanja načela objektivnega in primerljivega ocenjevanja vrednosti nepremičnin kot premoženja za davčne namene, ampak tudi zaradi možnosti večnamenske uporabe rezultatov v javne namene. Tržno načelo ocenjevanja nepremičnin je namreč tisto, ki v sodobnem tržnem sistemu z vidika upoštevanja premoženja zagotavlja uresničevanje načel pravne in socialne države, poleg tega pa pomembno dopolnjuje uveljavljene tržne zakonitosti obravnave dohodkov posameznikov (Kerševan, 2014). Uporaba ocene tržne vrednosti nepremičnin za potrebe njihovega obdavčevanja je cilj sodobnih davčno razvitih držav. Davek na nepremičnine na osnovi sistema množičnega vrednotenja nepremičnin odmerjajo v skandinavskih in baltskih državah ter na Nizozemskem. Sistem množičnega vrednotenja pa poznajo sicer tudi v Rusiji, kjer imajo organizacije in podjetja poleg uporabe tržne vrednosti nepremičnin po katastrih (podobno kot pri nas po vrednostnih conah) pri ocenjevanju vrednosti stavb možnost tudi vsako leto pridobiti cenitev s strani neodvisnega cenilca in se potemtakem davek odmeri od tako ocenjene vrednosti stavbe (Volovich, Thiel in Thiemann, 2016). Prav tako pa je usmeritve za reformo sistema v smeri množičnega vrednotenja nepremičnin podala tudi ustavno-sodna praksa v Nemčiji (glej odločitev Bundesfassungsgericht, št. 1 BvL 11/14) in Avstriji (Twaroch, 2015: 33-41). Modeli vrednotenja so torej le orodje, in sicer z metodami množičnega vrednotenja določena pravila, ki opredeljujejo, katere lastnosti nepremičnine vplivajo na njeno vrednost na trgu in obsežnost njihovega vpliva, pri čemer so lastnosti vplivanja izbrane in v obsežnost njihovega vpliva določena na podlagi obdelave podatkov o trgu nepremičnin s statističnimi in drugimi matematičnimi metodami³ (3. in 4. točka 2. člena ZMVN-1). Z vidika načela 147. člena Ustave RS je torej mogoče zaključiti, da je predvidljivost ureditve zagotovljena, če je mogoče vse prvine modelov vrednotenja vsaj v osnovi predvideti na podlagi

³ Gre za zahtevne statistično matematične modele, kjer so posamezni objekti s pomočjo določenega ključa (npr. na podlagi kakovosti lokacije in leta izgradnje objekta) dodeljeni homogenemu delnemu portfelju. Dejansko vrednotenje pa se izvede na podlagi programske opreme za preglednice, ki temelji na poenostavljenih funkcijah vrednosti. Takšen statistično matematični model množičnega ocenjevanja vrednosti za stanovanja opisuje po posameznih fazah Hass (2010).

zakona. Tukaj torej uredba o določitvi modelov vrednotenja iz 20. člena ZMVN-1 ne določa izvirnih zakonskih vsebin. Pri tem je najpomembnejši cilj z vidika pravic in obveznosti lastnika kakovost modelov vrednotenja, ki se meri prek kakovosti ocenjenih vrednosti. Povsem predvidljiv je tudi obseg vrednotenja. ZMVN-1 že v 3. členu kot eno temeljnih načel množičnega vrednotenja določa, da se vrednotijo tiste nepremičnine, ki so evidentirane v evidencah o nepremičninah. Podatki o nepremičninah se vodijo v uradnih evidencah na podlagi Zakona o evidentiranju nepremičnin (ZEN, Ur. l. RS, št. 47/2006, 65/2007, 79/2012, 61/2017, 7/2018 in 33/2019), po katerem se morajo evidentirati vsa zemljišča in vse stavbe skupaj z njihovimi deli. Bistven element za izvajanje množičnega vrednotenja so podatki o nepremičnini, predvsem podatki, ki izkazujejo njihove lastnosti, saj je množično vrednotenje glede na podatke vezano na sistemsko zbrane podatke v uradnih evidencah. Torej je množično vrednotenje vsebinsko vezano na upoštevanje lastnosti, katerih uporabo dovoljuje ZMVN-1; to, katere kazalnike za opredelitev posamezne lastnosti se upošteva, pa je vezano na lastnosti v uradnih evidencah. ZMVN-1 v 5. členu jasno in taksativno določi modele vrednotenja, ki se oblikujejo pri množičnem vrednotenju. Nabor modelov vrednotenja se je določil glede na desetletne izkušnje organa vrednotenja o tem, katere vrste nepremičnin so predmet prodaj na trgu oz. katere vrste nepremičnin se podobno obnašajo na trgu nepremičnin. Na podlagi zaznav je zakon predvidel oblikovanje 17 modelov vrednotenja, in sicer ločeno za stavbe in dele stavb, za zemljišča ali dele zemljišč ter za posebne enote vrednotenja. Navedeno pomeni, da organ vrednotenja ne sme oblikovati novega modela vrednotenja, ki v zakonu ni naveden; uredba o določitvi modelov vrednotenja torej sme določati le tiste modele vrednotenja, ki jih v osnovi določa že zakon. ZMVN-1 določa tudi ključ, kako se posamezna vrsta nepremičnine razvršča v modele vrednotenja (prvi odstavek 5. člena ZMVN-1). Bistveni usmerjevalni podatek pri tem je podatek o lastnosti, ki izkazuje načelo najgospodarnejše rabe (četrti odstavek 3. člena ZMVN-1). To načelo uveljavlja osnovno težnjo množičnega vrednotenja po ocenjevanju tržne vrednosti nepremičnin. Tržno vrednost nepremičnin tako za posebne enote vrednotenja izkazuje vrsta njihove dejavnosti, za stavbe in dele stavb skupaj z zemljišči pod njimi dejanska raba delov stavb, za zemljišča pod javnimi cestami in železnicami ter za vodna zemljišča dejanska raba zemljišč in za vsa preostala zemljišča (kmetijska, gozdna, stavbna in druga) njihova namenska raba. Podrobnejše razvrščanje v modele vrednotenja je predpisano v drugem odstavku 5. člena ZMVN-1. Vsak model vrednotenja je, usklajeno z matičnimi predpisi določanja podatka, ki

izkazuje najgospodarnejšo rabo, opisan s prepoznavnimi značilnostmi vrste nepremičnin. Podani opisi so v delu, ki se nanaša na modele za stavbe, usklajeni s klasifikacijo dejanske rabe delov stavb, za zemljišča s klasifikacijo namenske rabe zemljišč in za posebne enote vrednotenja z opredelitvami iz samega ZMVN-1 (2.a člen ZMVN-1). Zaradi usklajenosti s predpisi o evidentiranju nepremičnin (za podatek o dejanski rabi delov stavb) in predpisi o urejanju prostora (za podatek o namenski rabi zemljišč) po mnenju Vlade RS (5. 12. 2019: 8) ni nejasnosti, v kateri model vrednotenja se katera nepremičnina uvršča, prav tako pa tudi naj ne bi bilo praznin. Vsak model vrednotenja za posamezno vrsto nepremičnin pa določa, katere lastnosti te nepremičnine vplivajo na njeno vrednost na trgu ter kakšna je stopnja tega vpliva na tržno vrednost. Poenostavljeno povedano model vrednotenja v matematični obliki določi, kateri podatki o nepremičnini bodo uporabljeni za določitev posplošene vrednosti in kakšen je njihov vpliv na oceno tržne vrednosti. Vlagatelj naj bi pri zahtevi za oceno ustavnosti ZMVN-1 najbrž zmotila navedba v 8. odstavku 7. člena ZMVN-1, ki po posameznih modelih vrednotenja zgolj primeroma določa skupinske ali posamične podatke, upoštevane v modelih vrednotenja. Vlada RS (5. 12. 2019: 8) meni, da je takšno navajanje podatkov, ki se upoštevajo v modelih vrednotenja, povsem predvidljivo, saj je omenjeno določbo treba skladno s sistemsko razlago zakona tolmačiti skupaj z drugimi zakonskimi določbami, ki temu eksemplifikativnemu naštevanju (naštevanju značilnih primerov) nudijo ustrezen omejevalni okvir, povsem predvidljiv za lastnika. Vlada RS (5. 12. 2019: 11) tudi glede meril za umerjanje modelov (v povezavi z 9. členom ZMVN-1) meni, da so le-ta tista, ki postavljajo okvir za določanje vplivov lastnosti nepremičnin. Določitev vplivov tako po njihovem mnenju ni arbitrarna, temveč je v celoti določena in znatno omejuje organ vrednotenja. Višina vpliva posamezne lastnosti mora biti določena tako, da posplošena vrednost najmanj odstopa od realizirane cene za isto nepremičnino, da torej zagotavlja kakovostno oceno tržne vrednosti nepremičnin. Prav tako Vlada RS meni, da Ustavno sodišče RS v svoji odločbi (U-I-313-13) ni odločilo, da mora zakon taksativno naštetati vse elemente določanja posplošene vrednosti, temveč da mora vsebovati toliko meril, da lahko lastnik nepremičnine vsaj v temelju predvidi, kako lastnosti njegove nepremičnine vplivajo na uvrstitev v vrednostno cono oz. v vrednostno raven in s tem tudi na oblikovanje davčne osnove za plačilo davka na nepremičnine. Glede na navedeno Vlada RS meni, da ZMVN-1 s predpisovanjem osnovnega zakonskega okvira množičnega vrednotenja (z določitvijo temeljnih lastnosti nepremičnin, upoštevanih pri ocenjevanju tržne vrednosti, ter s podrobneje

določenimi skupinami podatkov, uporabljenih za vsak posamezni model, z uporabo le podatkov, ki morajo biti sistemsko zbrani za vse nepremičnine ter so tudi pravno varovani, z določitvijo modelov vrednotenja v zakonu skupaj z opredelitvijo, za katero vrsto nepremičnin se kateri model vrednotenja uporablja, z določitvijo kriterijev za kakovost podatkov, za določitev vrednostnih con in za kakovost rezultatov vrednotenja) pa tudi z zahtevo po preglednem izkazovanju vseh elementov in rezultatov v evidencah vrednotenja, zadosti določbi 147. člena Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991), saj je zaradi zadostne opredeljenosti sistema v samem zakonu uredba o določitvi vrednosti nepremičnin zgolj izvedbeni predpis.

Ne glede na odgovor oziroma dodatna pojasnila Vlade RS (5. 12. 2019) v povezavi z navedenimi morebiti ustavno spornimi določbami ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017), naštetimi v prvem odstavku tega poglavja in obrazloženimi v nadaljevanju, je sedaj na podlagi zahteve za ustavno presojo naloga Ustavnega sodišča RS, da jih prouči in o njih poda svojo odločitev. Glede na to, da je bila zahteva za presojo ustavnosti podana decembra 2019 in da odločitve tozadevno še ni, v nadaljevanju (v Tabeli 1) primerjamo navedene ustavno sporne določbe še s starim Zakonom o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN, Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011), glede katerega se je Ustavno sodišče RS že opredelilo (glej odločitev U-I-313-13). Na podlagi navedene primerjave lahko vseeno kritično ocenimo, ali so posamezne sporne določbe iz vidika Ustave RS dovolj jasne oz. določne in ali je glede posameznih določb ustavna presoja potrebna (v povezavi z zahtevo za oceno ustavnosti ZMVN-1; glej mnenje Vlade RS, 5. 12. 2019). Na podlagi predmetne kritične ocene posameznih določb, pa lahko nadalje ugotovimo tudi, kakšne bi bile možne izboljšave nekaterih določb, da bi le te postale še jasnejše oz. bolj določne ter katere bi bile možne rešitve nastale situacije, ko so tudi trenutne odločbe o odmeri nadomestila za stavbno zemljišče (NUSZ) protiustavne oziroma, ko ima večina občin sprejete protiustavne odloke o NUSZ, ker so odločbo Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) in priporočila Ministrstva za okolje in prostor RS ignorirali (Križnik, 2017). Pregled o odlokih je pripravilo za leta 2016 – 2019 tudi Ministrstvo za okolje in prostor RS (MOP, 27. 03. 2019), ki za leto 2018 ugotavlja nepravilnosti (npr. pri obravnavi oprostitev, počitniških objektov, pri spremembi revalorizacije vrednosti točke, različnem točkovanju za istovrstna zemljišča znotraj istega območja, pri napačnem načinu pridobivanja podatkov, pri napačnem in neustreznem določanju površin, pri kazenskih pavšalnih odmerah pri zavezancih, če le-ti ne javijo podatkov) pri pripravi odlokov o

NUSZ v vseh občinah. Posledično MOP v predmetnem dokumentu podaja tudi navodila občinam glede priprave odlokov z navajanjem konkretnega vzorca odloka za uporabo NUSZ, da bi se stanje vsaj pri odmeri za poslovno leto 2019 nekoliko izboljšalo.

Tabela 1: Primerjava nekaterih spornih določb ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) s starim Zakonom o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN, Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011)

Vsebina ustavno sporne določbe	Določba ZMVN	Jasnost določbe po ZMVN	Določba ZMVN-1	Jasnost določbe po ZMVN-1	Potreba po ustavni presoji ZMVN-1
* določitev uporabe standardov ocenjevanja vrednosti	8. člen ZMVN navaja upoštevanje standardov ocenjevanja vrednosti nepremičnin in meril kakovosti, a ne dovolj določno katerih standardov (glej obrazložitev v 3. poglavju tega prispevka).	nejasna	Sklicevanje na Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti Odbora za mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti (2. tč. 2. člena ZMVN-1).	jasna	Ne
* določitev predmeta vrednotenja (del temeljnih načel množičnega vrednotenja)	Vrednotenje nepremičnin, ki so evidentirane v registru nepremičnin, kot ga določajo predpisi o evidentiranju nepremičnin (2. člen ZMVN).	jasna	Vrednotenje vseh nepremičnin, ki so evidentirane v evidencah o nepremičninah, ki se vodijo na podlagi prepisov o evidentiranju nepremičnin (1. odst. 3. člena ZMVN-1); uskladitev pojmov z ZEN (Ur. l. RS, št. 47/2006), ki je vzpostavil predmetne evidence nepremičnin.	jasnejša	Ne
* določitev splošene vrednosti nepremičnin (del temeljnih načel množičnega vrednotenja)	Določitev s postopki in metodami množičnega vrednotenja nepremičnin (3. člen ZMVN); zakonodajalec je po mnenju Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) prepustil bistvene elemente urejanju z izvršilnimi predpisi, kar je v neskladju z Ustavo RS (glej obrazložitev v 3. poglavju tega prispevka).	nejasna	Določitev ob upoštevanju temeljnih lastnosti o nepremičninah (kot so: raba, lokacija, velikost, starost stavb ter kakovost nepremičnin (2. odst. 3. člena ZMVN-1); splošena vrednost se pripiše na podlagi podatkov o nepremičninah, ki so sistemsko zbrani in evidentirani v uradnih evidencah; katere lastnosti se upošteva pa je vezano na lastnosti v uradnih evidencah po ZEN (Ur. l. RS, št. 47/2006).	delno jasna	Da; potrebna je presoja Ustavnega sodišča RS v smislu, ali so določena vsa pravila, ki opredeljujejo katere lastnosti nepremičnin vplivajo na njeno vrednost na trgu in obsežnost njihovega vpliva na podlagi podatkov o trgu nepremičnin s statističnimi in drugimi matematičnimi metodami (v povezavi s 3. in 4. tč. 3. člena ZMVN-1) oz. širše ali je dejansko vse prvine modelov možno v celoti predvideti).

<p>* bistveni usmerjevalni podatek za razvrščanje v modele vrednotenja (del temeljnih načel množičnega vrednotenja)</p>	<p>Skupine istovrstnih nepremičnin se za zemljišča brez pripadajočih sestavin določajo glede na namensko rabo zemljišč, kot je določena s prostorskimi akti in evidentirana v registru nepremičnin, za zemljišča s pripadajočimi sestavinami in dele stavb v etažni lastnini pa glede na dejansko rabo sestavin in delov stavb v etažni lastnini, kot je v skladu z enotno klasifikacijo vrst objektov evidentirana v registru nepremičnin (2. odst. 6. člena ZMVN); ZMVN določa le splošno izhodišče, da se modeli vrednosti oblikujejo glede na namensko rabo (zemljišč) oz. dejansko rabo (stavbe in deli stavb), pojmov podrobneje ne opredeljuje; glede namenske rabe zemljišč se sklicuje na občinske prostorske akte, sprejete v skladu s predpisi, kar ni dovolj določno - glej obrazložitev Ustavnega sodišča RS v 3. poglavju tega prispevka).</p>	<p>nejasna</p>	<p>Nepremičnine se vrednotijo glede na njihovo najgospodarnjšo rabo, ki jo po tem zakonu za posebne enote vrednotenja izkazuje vrsta dejavnosti, za stavbe in dele stavb skupaj z zemljišči pod stavbami dejanska raba delov stavb, za zemljišča pod javnimi cestami in železnicami ter za vodna zemljišča dejanska raba zemljišč in za ostala zemljišča njihova namenska raba (4. odst. 3. člena ZMVN-1).</p>	<p>delno jasna</p>	<p>Da; potrebna je presoja Ustavnega sodišča RS v smislu, ali je dopustno takšno razlikovanje nepremičnin (še posebej zemljišč, kjer se stavbna zemljišča in zemljišča pod cestami, železnicami ter vodna zemljišča vrednotijo po dejanski rabi, ostala zemljišča pa po namenski rabi; po mnenju Vlade RS (5. 12. 2019) ni nejasnosti oz. praznin, v kateri model se katera nepremičnina po usmerjevalnem podatku razvršča (v povezavi s 5. členom ZMVN-1; vseeno bi bila tozdevno potrebna tudi ustavna presoja (glej obrazložitev v tem poglavju prispevka).</p>
<p>* opredelitev modelov vrednotenja nepremičnin</p>	<p>Modeli vrednotenja nepremičnin se določijo z metodami množičnega vrednotenja nepremičnin in zajemajo vrednostne ravni, vrednostne tabele in vrednostne cone z njihovo vsebinsko opredelitvijo (1. - 4. odst. 7. člena ZMVN); ZMVN posameznih modelov vrednotenja ne določa, prav tako ne določa, katere skupine istovrstnih nepremičnin se združujejo v posamezne modele vrednotenja; to določa komaj Uredba Vlade RS o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Ur l. RS, št. 95/2011); oblikovanje modelov vrednotenja nepremičnin je po mnenju Ustavnega sodišča RS (USRS; U-I-313-13) ključnega pomena za določitev davčnopopravnega položaja davč. zavezanca; gre za zakonodajno materijo, ki jo zakonodajalec ne sme prepustiti izvirnemu urejanju z izvršilnimi predpisi; prav tako glede opredelitve pojmov vrednostna raven in vrednostna cona USRS ugotavlja, da nista dovolj</p>	<p>nejasna</p>	<p>Modeli množičnega vrednotenja se oblikujejo za vrednotenje enot vrednotenja, ki so stavbe in deli stavb, zemljišča ali deli zemljišč in za vrednotenje posebnih enot vrednotenja na podlagi njihove rabe v skladu s četrtrim odstavkom 3. člena tega zakona (1. odst. 5. člena ZMVN-1); v 2. - 4. odst. 5. člena ZMVN-1 so taksativno naštetih različni modeli vrednotenja za vrednotenje stavb in delov stavb skupaj z zemljišči pod stavbami, za vrednotenje zemljišč in posebnih enot vrednotenja; vseeno pa se modeli dokončno določijo komaj z določitvijo uredbe vlade (torej s podzakonskim predpisom v</p>	<p>delno jasna</p>	<p>Da; potrebna je presoja Ustavnega sodišča RS v smislu, ali podzakonski predpisi lahko dokončno določijo modele vrednotenja nepremičnin, saj po mnenju vlagateljev zahteve za ustavno presojo (Vlada RS, 5. 12. 2019) uredba določa izvirno vsebine, ki bi sicer morale biti določene v zakonu; potrebna tudi presoja opredelitve vrednostne cone (3. odst. 7. člena ZMVN-1) in/ali bo zavezanec na podlagi takšne opredelitve lahko vsaj v temelju predvidel, kako lastnosti njegove nepremičnine vplivajo na uvrstitev v vrednostno cono oz. v vrednostno raven in posledično na oblikovanje davčne osnove za plačilo davka na nepremičnine.</p>

	jasni oz. določni, ker davčnemu zavezancu ne omogočata, da bi vsaj v temelju predvidel, kako lastnosti njegove nepremičnine vplivajo na uvrstitev v vrednostno cono oz. v vrednostno raven in posledično na oblikovanje davčne osnove za plačilo davka na nepremičnine (glej obrazložitev v 3. poglavju tega prispevka).		povezavi z 20. členom ZMVN-1); model je še vedno določen z vrednostnimi conami in vrednostnimi ravnmi, ki izkazujejo lokacijo nepremičnine in njen vpliv na posplošeno vrednost; pojem vrednostne cone je natančneje opredeljen (1. in 3. odst. 7. člena ZMVN-1).		
* opredelitev meril za določitev vrednostnih con in vrednostnih ravni	Natančnejših meril za določitev vrednostnih con in vrednostnih ravni prav tako ni zaslediti; v 3. in 4. odst. 7. člena ZMVN je sicer zapisano, da vrednostne ravni določajo razrede vrednosti skupin istovrstnih nepremičnin. Vsaka vrednostna raven posamezne skupine istovrstnih nepremičnin ima določeno vrednostno tabelo. Vrednostne tabele sestavljajo faktorji vrednotenja nepremičnin in koeficienti, na podlagi katerih se pripiše vrednost nepremičninam. Vrednostne cone so območja, v katerih imajo skupine istovrstnih nepremičnin enake značilnosti na trgu nepremičnin. Vrednostne cone se določijo za vsako skupino istovrstnih nepremičnin posebej. Vsaki vrednostni coni pripada za posamezno skupino istovrstnih nepremičnin ena vrednostna tabela. Merila so torej okvirna oz. nedoločna (glej obrazložitev USRS, št. U-I-313-13 v prejšnji vrstici in v 3. poglavju tega prispevka).	nejasna	Merila za določitev vrednostnih con in vrednostnih ravni so opredeljene v 8. členu ZMVN-1. Vrednostne cone se ob upoštevanju naravnih značilnosti prostora ter poselitvenih območij, krajine, gospodarske javne infrastrukture in pravnih režimov, določenih v skladu s predpisi o urejanju prostora, zarišejo po parcelnih mejah na podlagi podatkov zemljiškega katastra tako, da zvezno pokrivajo celotno območje Republike Slovenije. Vsaki vrednostni coni se pripiše ena vrednostna raven (1. odst. 8. člena ZMVN-1).	delno jasna	Da; potrebna je presoja Ustavnega sodišča RS v smislu, ali bo zavezanec na podlagi takšne opredelitve lahko vsaj v temelju predvidel, kako lastnosti njegove nepremičnine vplivajo na uvrstitev v vrednostno cono oz. v vrednostno raven in posledično na oblikovanje davčne osnove za plačilo davka na nepremičnine (glej tudi obrazložitev vlagateljev zahteve za ustavno presojo v mnenju Vlade RS (5. 12. 2019) v tem poglavju prispevka).
* merilo za umerjanje modelov vrednotenja	Pri umerjanju modelov sodelujejo občine, ki po pozivu v 30 dneh podajo svoje pripombe in predloge ministrstvu, pristojnemu za evidentiranje nepremičnin, prejete pripombe in predloge prouči v skladu s kriteriji in merili množičnega vrednotenja ter utemeljene predloge upošteva pri pripravi predloga modelov vrednotenja za poskusni izračun vrednosti nepremičnin (9. člen ZMVN); Natančnejših meril za umirjanje	nejasna	Model vrednotenja se umeri tako, da se določijo meje vrednostnih con, vrednostne ravni, podatki o nepremičninah in njihov vpliv na posplošeno vrednost v skladu z merilom za umerjanja modelov vrednotenja. Merilo za umerjanje modelov vrednotenja je srednja vrednost razmerij med	delno jasna	Da; potrebna je presoja Ustavnega sodišča RS v smislu, ali bo zavezanec na podlagi takšne opredelitve lahko vsaj v temelju predvidel, kako lastnosti njegove nepremičnine vplivajo na uvrstitev v vrednostno cono oz. v vrednostno raven in posledično na oblikovanje davčne osnove za plačilo davka na nepremičnine (glej tudi obrazložitev

	<p>modelov vrednotenja ZMVN ne določa in posledično USRS meni, da so okvirna oz. nedoločna (glej še obrazložitev v 3. poglavju tega prispevka in v prejšnji vrstici). Množično vrednotenje nepremičnin izvaja ministrstvo, pristojno za evidentiranje nepremičnin, ki ima za nalogo pripraviti tudi kriterije in merila za izvedbo množičnega vrednotenja nepremičnin (15. člen ZMVN), ki pa v zakonu niso opredeljeni.</p>		<p>posplošenimi vrednostmi, določenimi z modeli vrednotenja, in vrednostmi tržnih cen oziroma tržnih najemnin, ki so časovno prilagojene na datum modelov vrednotenja v skladu s prvim odstavkom 12. člena tega zakona (1. in 2. odst. 9. člena ZMVN-1).</p>		<p>vlagateljev zahteve za ustavno presojo v mnenju Vlade RS (5. 12. 2019) v tem poglavju prispevka).</p>
<p>* podatki za določanje modelov vrednotenja</p>	<p>Letne indekse cen ter indekse vrednosti nepremičnin ter podrobnejši način njihovega izračunavanja določi s predpisom Minister oziroma ministrica, pristojna za evidentiranje nepremičnin, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance (v skladu z 11. in 12. členom ZMVN). Pripis vrednosti je nato (v skladu s 14. členom ZMVN) izračun vrednosti za posamezno nepremičnino na podlagi predpisa vlade o določitvi modelov vrednotenja iz prvega odstavka 11. člena, indeksov vrednosti in podatkov za pripis vrednosti, evidentiranih v registru nepremičnin na dan pripisa vrednosti, ter vpis vrednosti te nepremičnine v register nepremičnin; Pridobitev javnih podatkov in podatkov o nepremičninah je določena komaj s podzakonskim predpisom, kar je iz vidika Ustave RS nedoločno oz. nejasno (glej obrazložitev v prejšnji vrstici tabele).</p>	<p>nejasna</p>	<p>11. člen ZMVN-1 predpisuje, iz katerih evidenc oz. drugih javno dostopnih podatkov se pridobijo podatki o trgu nepremičnin in podatki o nepremičninah ter vključuje določilo, da se podatki o nepremičninah lahko pridobijo tudi na terenu ali neposredno od lastnikov nepremičnin (glej 1. do 3. odst. 11. člena ZMVN-1). Tehnične pogoje za pridobitev in prevzem podatkov za množično vrednotenje nepremičnin pa zagotavlja organ vrednotenja (4. odst. 11. člena ZMVN-1). Opredelitev je jasnejša kot pri ZMVN, saj je način pridobitve nekaterih podatkov natančneje predpisan, vseeno ni povsem jasno kateri podatki točno se pridobijo iz navedenih evidenc ali javno dostopnih podatkov.</p>	<p>delno jasna</p>	<p>Da; potrebna je presoja Ustavnega sodišča RS v smislu, ali je dovolj jasno oz. določno kateri podatki točno se pridobijo iz katerih evidenc in v smislu presoje, kot je navedeno v prejšnji vrstici te tabele).</p>

<p>* merila za kakovost podatkov za določanje modelov vrednotenja</p>	<p>Način zajemanja podatkov (za množično vrednotenje nepremičnin in podatkov za pripis vrednosti), ki so tudi taksativno naštet, zakon prepušča ministrstvu, ki je pristojno za evidentiranje nepremičnin (glej 17., 18. in 19. člen ZMVN). Agregirane ekonomske in socialne podatke, ki vplivajo na vrednost nepremičnin, pa lahko ministrstvo, pristojno za evidentiranje nepremičnin, pridobi pri organu, pristojnem za državno statistiko, in drugih upravljavcih javnih evidenc (2. odst. 18. člena ZMVN). Ker je zakonodajalec v 8. členu ZMVN opustil ureditev vprašanja, ki bi morala biti urejena v zakonu, in je v 4. odst. 15. člena ZMVN urejanje metod vrednotenja (vključno z načinom zajemanja podatkov) v celoti prepustil urejanju s podzakonskimi predpisi (t.i. gola izvršilna klavzula) sta po mnenju Ustavnega sodišča (U-I-313-13) oba navedena člena v neskladju s 147. členom Ustave RS (glej še obrazložitev v 3. poglavju tega prispevka).</p>	<p>12. člen ZMVN-1 še natančneje predpisuje zajemanje nekaterih podatkov (podatkov o tržnih cenah in tržnih najemninah, statističnih podatkov o socialno-ekonomskih značilnostih območij, podatkov iz evidenc nepremičnin, evidenc vrednotenja idr.) ter časovni okvir le teh upoštevajoč trende gibanja cen. Če organ vrednotenja pri pregledu podatkov iz navedenih evidenc ugotovi, da podatki v uradnih evidencah ne ustrezajo dejanskemu stanju, po uradni dolžnosti začne postopek za vpis pravnega podatka, če je sam pristojen za vodenje te evidence. Če organ vrednotenja ni pristojen za vodenje te uradne evidence, o tem obvesti pristojni organ (5. odst. 12. člena ZMVN-1).</p>	<p>delno jasna</p> <p>Da; potrebna je presoja Ustavnega sodišča RS v smislu, ali je dovolj jasno oz. določno opredeljen način zajemanja podatkov in njihovega spreminjanja, v kolikor se sklicuje še na drug organ oz. predpis (npr. na ZEN (Ur. l. RS, št. 47/2006, 65/2007), v kolikor se posamezne izmed evidenc vodijo po ZEN ali v skladu z drugimi izvedbenimi predpisi).</p>
--	--	--	---

Vir: Lastna primerjalna analiza na podlagi ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) in ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) ter odločitve Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) in mnenja Vlade RS (5. 12. 2019).

Na podlagi opravljene primerjalne analize med ustavno spornimi določbami po ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) in ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) v povezavi z odločitvijo Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13), ki je podrobneje predstavljena v 3. poglavju tega prispevka, in mnenjem Vlade RS (5. 12. 2019), kjer je zajeto tudi stališče skupine poslancev in poslank glede zahteve za ustavno presojo ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017), lahko povzamemo nekaj bistvenih ugotovitev. Vsekakor bo glede navedenih spornih določb glede ZMVN-1 v Tabeli 1 (v povezavi z: določitvijo posplošene vrednosti, bistvenim usmerjevalnim podatkom za razvrščanje v modele vrednotenja, opredelitvijo modelov vrednotenja, meril za določitev vrednostnih con in vrednostnih ravni ter meril za umerjanje modelov vrednotenja nepremičnin, zajemanjem podatkov za določanje modelov vrednotenja ter meril za kakovost podatkov za določanje modelov vrednotenja), kjer predmetne določbe niso dovolj jasne oziroma določne, morale svojo odločitev sprejeti še Ustavno sodišče RS. Sodišče bo moralo presoditi predvsem, ali podzakonski predpisi lahko dokončno določijo modele vrednotenja nepremičnin, saj po mnenju vlagateljev zahteve za ustavno presojo (Vlada RS, 5. 12. 2019) uredba Vlade RS izvirno določa vsebine, ki bi sicer morale biti določene v zakonu, in ali so določena vsa pravila, ki opredeljujejo katere lastnosti nepremičnin vplivajo na njeno vrednost na trgu in obsežnost njihovega vpliva na podlagi podatkov o trgu nepremičnin s statističnimi in drugimi matematičnimi metodami (v povezavi s 3. in 4. tč. 3. člena ZMVN-1) oziroma širše ali je dejansko vse prvine modelov možno v celoti predvideti in ali bo zavezanec na podlagi takšne opredelitve (v povezavi z odločitvijo Ustavnega sodišča RS, U-I-313-13) lahko vsaj v temelju predvidel, kako lastnosti njegove nepremičnine vplivajo na uvrstitev v vrednostno cono oz. v vrednostno raven in posledično na oblikovanje davčne osnove za plačilo davka na nepremičnine. V povezavi z bistvenim usmerjevalnim podatkom za razvrščanje v modele vrednotenja pa bo Ustavno sodišče RS moralo presoditi, ali je dopustno razlikovanje nepremičnin, kot jih predvideva zakon (v 4. odst. 3. člena ZMVN-1; pri zemljiščih, kjer se stavbna zemljišča in zemljišča pod cestami, železnicami ter vodna zemljišča vrednotijo po dejanski rabi, ostala zemljišča pa po namenski rabi). Nadalje se bo Ustavno sodišče RS moralo opredeliti tudi glede tega, ali je dovolj jasno oz. določno opredeljen način zajemanja podatkov in njihovega spreminjanja, v kolikor se sklicuje še na drug organ oz. predpis (npr. na ZEN, Ur. l. RS, št. 47/2006, 65/2007, v kolikor se posamezne izmed evidenc vodijo po ZEN ali v skladu z drugimi izvedbenimi predpisi). Sicer se bo Ustavno sodišče RS najverjetneje v tej fazi (ko novi zakon o davku na nepremičnine še ni sprejet oz. je bil stari ZDavNepr, Ur. l. RS, št. 101/2013, razveljavljen) težje opredelilo, ali ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) kot strokovno-tehnični zakon (kot ga imenuje Vlada RS, 5. 12. 2019) predstavlja ustrezen okvir oz. podlago za oblikovanje davčne osnove za plačilo davka na nepremičnine, saj bi tako predeterminiralo neko zakonsko povezavo, ker gre v tej fazi za predvidevanje, da naj bil ZMVN-1 pripravljen kot podlaga za novi zakon o davku na nepremičnine, s katerim bi naj bil v medsebojni povezavi (kot je bil stari ZDavNepr, Ur. l. RS, št. 101/2013, kar je bilo pojasnjeno uvodoma oziroma v 3. poglavju tega prispevka).

Dodatno pa naj opozorimo, da bi bila potrebna tudi presoja Ustavnega sodišča RS v povezavi z ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) glede varovanja osebnih podatkov, na kar je

opozoril Informacijski pooblaščenec (Ministrstvo za finance - MF, 12. 10. 2016) v povezavi s takratnim predlogom ZMVN-1 (EVA: 2015-16110018) na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1, Ur. l. RS, št. 86/2004, 113/2005, 51/2007 in 67/2007). Že takrat je informacijski pooblaščenec opozoril na to, da bo treba pri pripravi tega predpisa, ki pomeni glede na posledice in obseg zbiranja podatkov nedvomno pomemben poseg tudi v zasebnost posameznikov, dosledno upoštevati usmeritve Ustavnega sodišča RS glede zbiranja in obdelave osebnih podatkov v zvezi z evidentiranjem nepremičnin, kot jih je Ustavno sodišče RS že opredelilo v svoji odločbi (U-I-98/11-17). V zvezi s tem informacijski pooblaščenec tako ugotavlja, da predlog ZMVN-1 na več mestih pušča odprt oziroma pomanjkljivo določen nabor osebnih podatkov, ki naj bi bili predmet obdelave, poleg tega se na različnih mestih v zakonu uporablja različno in deloma nedoločno poimenovanje evidenc (prav tako ZMVN-1, Ur. l. RS, št. 77/2017, še vedno uporablja različne pojme npr. v svojem 3. členu evidence o nepremičninah, ki se vodijo na podlagi predpisov o evidentiranju nepremičnin, v 11. členu javno dostopne projektne dokumentacije in druge javno dostopne podatke o nepremičninah), iz katerih naj bi se zajemali oziroma v njih zbirali ali drugače nadalje obdelovali osebni podatki za namene množičnega ocenjevanja vrednosti nepremičnin. Posledično svetuje točnejše poimenovanje različnih navedenih evidenc, kot ga zahteva Ustava RS z vidika določnosti zbiranja in obdelave osebnih podatkov. V vezi vprašalnika za pridobivanje podatkov o nepremičninah (glej vzporedno 41. člen ZMVN-1, Ur. l. RS, št. 77/2017) pa informacijski pooblaščenec meni, da nikjer podrobneje ne določa konkretnije kategorij podatkov, ki bi jih lahko ta vprašalnik zajemal, ampak se glede tega sklicuje na drug predpis (v 41. členu ZMVN-1, Ur. l. RS, št. 77/2017, je zapisano, da vsebino vprašalnikov iz predpisa minister, pristojen za izvajanje množičnega vrednotenja, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance). Informacijski pooblaščenec tudi predlaga, da zakonodajalec upoštevajoč odločbo Ustavnega sodišča RS in ustavno zahtevano načelo sorazmernosti jasno določi, kateri podatki so javni že na podlagi zakona ter za katere namene, posebej pa naj opredeli morebitne možnosti 'kvalificiranega' dostopanja do drugih kategorij podatkov (npr. ob izkazanem pravnem interesu ipd.). Tozadevno pravi primeroma, da med osebne podatke fizičnih oseb spadajo tudi podatki o identifikacijskih številkah nepremičnin (ko gre za nepremičnine v lasti fizičnih oseb), ki jih zakon ne posebej ne omenja oziroma izvzema iz javnosti dostopnih osebnih podatkov (primerjalno glej 44. člen ZMVN-1, Ur. l. RS, št. 77/2017). Na podlagi zakonske dikcije torej naj ne bi bilo povsem jasno, ali so iz objave izvzeti vsi ali zgolj navedeni osebni podatki.

Glede na vse navedeno bi bilo dobro, da zakonodajalec presodi o spremembi oziroma dopolnitvi ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) spornih določb iz vidika varovanja osebnih podatkov, na katere je opozoril informacijski pooblaščenec že glede predloga ZMVN-1, pa ga zakonodajalec še tudi pri končno objavljenemu zakonu še ni upošteval (kot primerjalno opozarjamo v oklepajih prejšnjega odstavka glede nekaterih spornih določb ZMVN-1, Ur. l. RS, št. 77/2017). Ker se skupina poslancev in poslank, ki je podala zahtevo za ustavno presojo ZMVN-1 ni opredelila glede spornih določb o varovanju osebnih podatkov, bi bilo dobro, da bi glede kršitev varovanja osebnih podatkov zahtevo za ustavno presojo na Ustavno sodišče RS podal še Varuh človekovih pravic RS, ki lahko

neposredno na podlagi 23. a člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS, Ur. l. RS št. 64/2007 in 109/2012) poda zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa, ki nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Informacijski pooblaščenec lahko namreč v povezavi s tem členom ZUstS poda le, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, katerega vodi.

5 NEKATERI PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE DOLOČB ZMVN-1 IN TRENUTNE SITUACIJE GLEDE OBDAVČITVE NEPREMIČNIN

Na podlagi kritične presoje protiustavnosti določb Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr, Ur. l. RS, št. 101/2013), ki je bil z odločbo Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) v celoti razveljavljen, ter primerjave nekaterih spornih določb ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017) s starim Zakonom o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN, Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011) lahko podamo nekatere predloge za izboljšanje določb ZMVN-1 kakor tudi predloge, ki naj bi jih zakonodajalec upošteval pri pripravi novega zakona o davku na nepremičnine, katerega bi bilo smiselno čim prej pripraviti in sprejeti, kakor bo obrazloženo v nadaljevanju. Dodatno je za vmesni čas prav tako potrebno najti rešitve glede izdaje odlokov o odmeri nadomestila za stavbno zemljišče (NUSZ), kjer je na podlagi podatkov MOP (27. 3. 2019) do konca leta 2018 večina občin izdajala protiustavne odloke o odmeri NUSZ. Nekateri predlogi so povzeti v Tabeli 2, kjer so razdeljeni na predloge v smeri potrebnih sprememb v povezavi s spornimi določbami posameznih zakonov/predpisov ter na druge predloge, ki se lahko nanašajo na prenehanje veljave celotnega zakona/predpisa oz. uzakonitev novega ali pa na druge predlagane administrativno organizacijske rešitve. Gre za povzetek bistvenih obrazložitvev in ugotovitev, na katere smo opozorili v prejšnjih poglavjih tega prispevka, ki so predstavljene tabelarično.

Dodatno pa naj izpostavimo tudi to, da glede na dejstvo, da sta za sprejetje novega zakona o davku na nepremičnine sedaj izpolnjena že dva pogoja:

- prenovljeni ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017), ki sicer potrebuje še spremembe nekaterih določb (kakor izhaja iz Tabele 2), in
- spremenjeni ZEN (Ur. l. RS št. 47/2006, 65/2007, 79/2012, 61/2017) z novelo ZEN-A (Ur. l. RS, št. 7/2018), ki zajema obsežno in pomembno prenovo s primarnim namenom zagotovitve popolnejših, pravilnejših in kakovostnejših podatkov o nepremičninah v javnih nepremičninskih evidencah (Žumer, 2019) ter novelo ZEN-B (Ur. l. RS, št. 33/2019), ki s pričetkom veljave 1. 4. 2020 vzpostavlja tudi matično evidenco dejanske rabe nepremičnin,

bi bilo res nujno potrebno, da nova Vlada RS čim prej sproži postopke za pripravo in sprejem novega zakona o davku na nepremičnine (seveda s predhodno dopolnitvijo/spremembo ZMVN-1, Ur. l. RS, št. 77/2017). Tozadevno pa bo Vlada RS najbrž morala počakati še na odločitev Ustavnega sodišča RS v povezavi z vloženo zahtevo poslancev in poslank RS za ustavno presojo novega ZMVN-1 (glej mnenje Vlade RS, 5. 12. 2019 in obrazložitvev v 4. poglavju tega prispevka).

Tabela 2: Predlogi za izboljšave nekaterih zakonov/predpisov s področja obdavčitve nepremičnin

Vrsta zakona/predpisa	Predlogi sprememb določb	Drugi predlogi
<p>ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017)</p>	<p>Uskladitev 5. člena ZMVN-1 glede modelov vrednotenja nepremičnin z 2. členom Uredbe o določitvi modelov vrednotenja (Ur. l. RS, št. 95/2011, 41/2014, 77/2017 in 33/2019; glej obrazložitev v naslednji vrstici); uskladitev podredno na drugi predlog v tej vrstici; v posameznih določbah sklicevanje na konkretni predpis (npr. namesto teksta "na podlagi predpisov o evidentiranju nepremičnin" iz 1. odst. 3. člena ZMVN-1 zapisati konkretno na podlagi Zakona o evidentiranju nepremičnin - ZEN (Ur. l. RS, št. št. 47/2006, 65/2007, 79/2012, 61/2017, 7/2018, 33/2019); v kolikor se evidence vodijo po ZEN (Ur. l. RS, št. 47/2006, 65/2007, 79/2012, 61/2017, 7/2018 in 33/2019) oz. sklicevanje na konkretne druge predpise, v kolikor se vodijo v skladu z drugimi predpisi; skladno s priporočilom informacijske pooblaščenke (MF, 12. 10. 2016; glej obrazložitev v 4. poglavju); proučitev možnosti poenotene vrednotenja po dejanski rabi tudi za druga zemljišča in eine po njihovi namenski rabi (in eventualna sprememba 4. odst. 3. člena ZMVN-1; glej obrazložitev v 4. poglavju tega prispevka), kar omogoča tudi spremenjeni 23. člen ZEN z vzpostavitev matične evidence dejanske rabe zemljišč, ki velja od 1.4.2020 dalje; v povezavi s 5. odst. 12. člena jasneje opredeliti, kateri podatki se zajemajo iz katerih evidenc in kateri organi so za to pristojni (glej obrazložitev ter priporočila v Tabeli 1 v vrstici pod podatki za določanje modelov vrednotenja); prilagoditi 44. člen ZMVN-1 v skladu s priporočilom informacijske pooblaščenke v smislu, kateri podatki so javni že na podlagi zakona ter za katere namene, posebej pa naj zakonodajalec opredeli tudi morebitne možnosti 'kvalificiranega' dostopanja do drugih kategorij podatkov, npr. ob izkazanem pravnem interesu ipd. (MF, 12. 10. 2016; potrebna tudi prilagoditev predmetnega člena glede razkrivanja podatkov fizičnih oseb in izvzeti še razkritje identifikacijske številke nepremičnine, ki je tudi osebni podatek; glej obrazložitev v 4. poglavju tega prispevka)</p>	<p>Proučiti možnost vključitve celotne Uredbe o določitvi modelov vrednotenja (Ur. l. RS, št. 95/2011, 41/2014, 77/2017 in 33/2019) v ZMVN-1 (glede na to, da gre le za 9 členov in 4 priloge) glede na pripombe Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13), da določitev modelov in drugih bistvenih elementov vrednotenja (tudi v povezavi z določitvijo vrednostne cone in vrednostne ravni) ne sme biti prepuščena izvedbenemu predpisu.</p>

<p>Uredba o določitvi modelov vrednotenja (Ur. l. RS, št. 95/2011, 41/2014, 77/2017 in 33/2019; v nadaljevanju Uredba)</p>	<p>Uskladitev modelov vrednotenja iz 2. člena Uredbe o določitvi modelov vrednotenja z modeli, ki so taksativno naštetih v 5. členu ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017); v Uredbi je taksativno naštetih 21 modelov, v ZMVN-1 pa le 17 (npr. model PKZ za vrednotenje zidanc in PKO - model za vrednotenje kmetijskih stavb manjkata oz. sta zajeta v modelu KDS za kmetijske in druge stavbe, ki ga Uredba ne pozna; tudi modela PPN - za posebne nepremičnine ni zaslediti oz. gre morebiti za model PNP - model za marine in pristanišča; poenotiti je potrebno tudi poimenovanje - npr. model ZDR za druga zemljišča je v ZMVN-1 poimenovan model DRZ; obratno ZMVN-1 pozna model TUR - stavbe za turizem, ki ga v Uredbi ni; glede na navedeno gre zagotovo na tem področju tudi za pravne praznine (kar ni skladno z mnenjem Vlade RS, 5. 12. 2019 glede odgovora na zahtevo za ustavno presojo ZMVN-1; glej obrazložitev v poglavju 4 in v Tabeli 1 pod bistvenim usmerjevalnim podatkom).</p>	<p>Prenehanje veljave Uredbe o določitvi modelov vrednotenja (Ur. l. RS, št. 95/2011, 41/2014, 77/2017 in 33/2019) po vključitvi v ZMVN-1; v povezavi s 1. vrstico te tabele) oz. v tabelo vključiti le eventualne spremembe v indeksiranju ipd., kar se nanaša na zajemanje javnih podatkov.</p>
<p>ZdavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013)</p>	<p>Potrebno zagotoviti pravico do pritožbe, tudi v smislu možnosti vpliva na spremembo vrednosti nepremičnine (vključno s postopkom, v kolikor se ugotovi neskladje), ki je določena z izbiro metode in modela vrednotenja (glej obrazložitev v povezavi z 2. odst. 14. člena ZDavNepr v povezavi z odločitvijo Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) glede protiustavnosti predmetnega člena, ker je pravica do pritožbe izvotljena; v kolikor bi določbe Uredbe vključili v ZMVN-1, bi se izognili tudi tej težavi, saj le ta natančneje opredeljuje izbiro metode in modela vrednotenja; preveriti možnost enotne davčne osnove za stanovanjska (rezidenčna) in nerezidenčna stanovanja ter enotne stopnje za poslovne in industrijske ter energetske nepremičnine (saj je Ustavno sodišče RS naredilo preizkus razumnosti in ugotovilo, da tovrstno razlikovanje ne izhaja iz predmeta urejanja, niti ni v razumni povezavi z njim; glej odločitev U-I-313-13 in obrazložitev v 2. poglavju tega prispevka); Ustavno sodišče RS je svoji odločitvi (U-I-313-13) zapisalo tudi, da gre pri davku na nepremičnine v temelju glede na neposredno vpetost predmeta obdavčitve v lokalno okolje za občinski davek, ki bi v pretežni meri zbranih sredstev moral pripadati občinam. Kolikšen naj bo delež pretežnosti pripada davka na nepremičnine v korist občin, je vprašanje primernosti, torej nove zakonske ureditve.</p>	<p>Čim hitreje sprejetje novega zakona o davku na nepremičnine, ker so tudi trenutne odločbe o odmeri NUSZ neustavne (glej obrazložitev v 4. poglavju tega prispevka).</p>
<p>NUSZ (odloki o odmeri NUSZ s strani posameznih občin)</p>	<p>Nadaljnje usklajevanje odlokov o odmeri NUSZ po občinah na podlagi posredovanega vzorca s strani MOP (27. 3. 2019).</p>	<p>S strani MOP nadaljevanje izvajanja nadzora in dodatna opozorila občinam v primeru neuskklajenih odlokov. Ob sprejetju novega Zakona o davku na nepremičnine ukinitve odlokov o odmeri NUSZ.</p>

Za vmesni čas (dokler novega zakona o davku na nepremičnine še nimamo) pa mora Ministrstvo za okolje in prostor (27. 3. 2019) nadaljevati z usklajevanjem odlokov o odmeri NUSZ po občinah na podlagi že posredovanega vzorca s strani MOP ter izvajanjem naknadnega nadzora s posredovanjem dodatnih opozoril občinam v primeru neuskklajenih odlokov. V kolikor pa novi zakon o davku na nepremičnine še dalj časa ne bi bil sprejet, nekateri strokovnjaki predlagajo sprejetje intervencijskega zakona (Križnik, 2017), ki bi določil enotne definicije pojmov in osnov za odmero NUSZ ter konvergenčna merila o obremenitvah z razponi za posamezne vrste nepremičnin. To bi pripomoglo tudi k uravnoteženosti obremenitev z NUSZ in bilo vmesna stopnja do bodočega nepremičninskega davka, ki bi temeljil na množičnem vrednotenju nepremičnin.

6 SKLEP

Ker je bil Zakon o davku na nepremičnine (ZDavNepr, Ur. l. RS, št. 101/2013) z odločitvijo Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) razveljavljen in hkrati tudi določbe ZMVN (Ur. l. RS, št. 50/2006 in 87/2011), ki se nanašajo na obdavčitev nepremičnin, spoznane za protiustavne, to narekuje vnovično ureditev področja obdavčitve nepremičnin. Da pa občine v obdobju do uveljavitve nove zakonodaje za odmero davka na nepremičnine ne bi ostale brez prihodkov, ki so jih iz naslova davščin na nepremičnine prejemale po prejeljavnih predpisih, je Ustavno sodišče RS napotilo na nadaljnjo uporabo predpisov, ki so bili z ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013) razveljavljeni. Občinam se s predlagano odločitvijo jasno omogoča poseganje v sistem odmere NUSZ, saj je to nujno potrebno zaradi morebitnih popravkov domnevnih nezakonitosti obstoječih odlokov, usklajevanja z novimi prostorskimi akti, spodbujanja lokalnega gospodarstva, zasledovanja prostorske politike občin. Obstoječi sistem, ki temelji na razveljavljenih občinskih odlokih, v številnih občinah ne omogoča ustavnopravno skladne in optimalne odmere NUSZ, zato je nujno potrebno, da se občinam omogoči, da pristopijo k posodobitvi sistema obremenitve nepremičnin z NUSZ (Državni zbor RS, 13. 11. 2015). Torej v vmesnem času do uveljavitve novega zakona o davku na nepremičnine se mora nadaljevati usklajevanje odlokov o odmeri NUSZ po občinah na podlagi posredovanega vzorca odloka s strani MOP (27. 3. 2019). Dodatno pa je s strani MOP nujno potrebno izvajanje nadzora nad občinami glede dejanskega posodabljanja odlokov in izdajanje opozoril, v kolikor navodila MOP s strani

občin niso upoštevana. Nadalje pa je potrebno izpolniti tudi pogoje za sprejem nove zakonodaje na tem področju (na katere smo opozorili v 5. poglavju tega prispevka). Glede na to, da so bistveni pogoji (spremenjeni ZMVN-1 in ZEN) izpolnjeni, bi lahko rekli, da smo že bližje sprejemu nove zakonodaje na področju obdavčitve nepremičnin. Vseeno pa moramo počakati še na ustavno presojo novega ZMVN-1, saj je skupina poslancev in poslank RS (Vlada RS, 5. 12. 2019) na Ustavno sodišče RS podala zahtevo za presojo ustavnosti, ker meni da so (oziroma je): 3., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 12. in 20. člen ZMVN-1 v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/1991). Po mnenju skupine poslancev in poslank ZMVN-1 še vedno ne določa dovolj jasno in določno, katere značilnosti nepremičnine oziroma kateri podatki o nepremičnini vplivajo na določitev njene posplošene vrednosti, ki naj bi se uporabljala tudi v davčne namene, kar je v nasprotju s 147. členom Ustave RS (URS, Ur. l. RS, št. 33/91), ki določa načelo zakonitosti na davčnem področju in določa tudi, da je predpisovanje davkov pristojnost zakonodajalca, ki jih sme določiti samo z zakonom in ne s podzakonskimi predpisi (npr. z Uredbo o določitvi modelov vrednotenja (Ur. l. RS, št. 95/2011, 41/2014, 77/2017 in 33/2019). Navedeno narekuje rešitev, da bi bilo smiselno proučiti možnost vključitve predmetne Uredbe v ZMVN-1 oziroma z določili iz Uredbe dopolniti trenutno veljavni ZMVN-1 (Ur. l. RS, št. 77/2017). Nadalje bi bilo potrebno nekatere določbe ZMVN-1 dopolniti oz. spremeniti tudi v skladu s priporočili informacijske pooblaščenke glede varovanja osebnih podatkov in natančnejšega sklicevanja na druge predpise (MF, 12. 10. 2016; glej predstavljene rešitve v Tabeli 2). Dodatno bi bilo potrebno proučiti tudi možnosti poenotene vrednotenja po dejanski rabi tudi za druga zemljišča in ne po njihovi namenski rabi (in spremeniti 4. odst. 3. člena ZMVN-1; glej obrazložitev v Tabeli 2), kar omogoča tudi spremenjeni 23. člen ZEN z vzpostavitvijo matične evidence dejanske rabe zemljišč, ki velja od 1. 4.2020 dalje. Na podlagi kritične presoje ZMVN-1 smo torej prišli do zaključka, da je kar nekaj določb ZMVN-1 še potrebno spremeniti.

Poleg navedenega pa bo pri pripravi novega zakona o davku na nepremičnine potrebno upoštevati priporočila Ustavnega sodišča RS (U-I-313-13) in z novim zakonom zagotoviti predvsem pravico do pritožbe (tudi v povezavi s spremembo vrednosti nepremičnine, ki je določena z izbiro metode in modela vrednotenja; glej obrazložitev v Tabeli 2). Nadalje bo potrebno preveriti še možnost enotne davčne osnove za stanovanjska (rezidenčna) in nerezidenčna stanovanja ter enotne stopnje za poslovne in industrijske ter energetske

nepremičnine, saj je Ustavno sodišče RS glede tega naredilo preizkus razumnosti in ugotovilo, da tovrstno razlikovanje ne izhaja iz predmeta urejanja, niti ni v razumni povezavi z njim (glej odločitev U-I-313-13 in obrazložitev v 2. poglavju tega prispevka). Poleg tega bo davek na nepremičnine v pretežni meri moral ostati občinski davek oziroma vir prihodkov posameznih občin, saj je Ustavno sodišče RS v svoji odločitvi (U-I-313-13) zapisalo tudi, da gre pri davku na nepremičnine v temelju glede na neposredno vpetost predmeta obdavčitve v lokalno okolje za občinski davek, ki bi v pretežni meri zbranih sredstev moral pripadati občinam. Kolikšen naj bo delež pretežnosti pripada davka na nepremičnine v korist občin, je vprašanje primernosti, torej nove zakonske ureditve.

Na podlagi kritične presoje (ustavno) spornih določb stare zakonodaje (ZDavNepr in ZMVN), pa deloma tudi nove (predvsem glede ZMVN-1), smo s pomočjo sinteze znanstvenih ugotovitev in aplikacije le-teh na trenutno situacijo v Republiki Sloveniji prišli do nekaterih predlogov za izboljšave obstoječih zakonov in predpisov oz. predlogov, ki se nanašajo na pripravo nove zakonodaje na področju obdavčitve nepremičnin (glej Tabela 2). Prav tako smo nakazali rešitve v povezavi s trenutno situacijo na tem področju (v smeri nadaljnega usklajevanja odlokov o odmeri NUSZ).

Spoznanja glede spornih določb in nakazanih možnih rešitev so posledično lahko uporabna za zakonodajalca pri pripravi nove zakonodaje na področju obdavčitve nepremičnin v Republiki Sloveniji.

LITERATURA IN VIRI

1 BvL 11/14, Bundesverfassungsgericht, 2014. Pridobljeno 25. 03. 2020 na https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/04/1s20180410_1bvl001114.html.

Državni zbor RS (13. 11. 2015). Predlogi zakonov – konec postopka – izbran dokument, 782-VII amandma (za nov 56. a člen) 13. 11. 2015 [SMC - Poslanska skupina Stranke modernega centra, DeSUS - Poslanska skupina Demokratične stranke upokojencev Slovenije, SD - Poslanska skupina Socialnih demokratov, sprejet]. Pridobljeno 6. 4. 2020 na http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1257EFC002B5D8C&db=kon_zak&mandat=VII&tip=doc.

Hass, S. (2010). Modell zur Bewertung Wohnwirtschaftlicher Immobilien – Portfolios unter Beachtung des Risikos. Wiesbaden: Gabler Verlag.

Kerševan, E. (2014): Postopek za odmero davka in pravna sredstva. Dnevi slovenskih pravnikov 2014. Podjetje in delo, 40(6/7), 1145-1157.

Kleiber, W. (2019). Der Kommentar zur Grundstückswertermittlung. Reguvis.

Pridobljeno 7. 4. 2020 na

https://www.reguvis.de/xaver/wertermittlerportal/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27wertermittlerportal_531478667%27%5D#__wertermittlerportal__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27wertermittlerportal_16258652555%27%5D__1586375920236.

Križnik, B. (2 0. 7.2017): Zaradi nezakonitih odlokov o NUSZ občine lahko bankrotirajo. Delo. Pridobljeno 25. 3. 2020 na

<https://www.delo.si/gospodarstvo/finance/zaradi-nezakonitih-odlokov-o-nusz-obcine-lahko-bankrotirajo.html>

Ministrstvo za finance, Informacijski pooblaščenec (12. 10. 2016): Mnenje na predlog Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin. Pridobljeno 25. 03. 2020 na

<https://www.ip->

rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/priponbe/MF_mnenje_na_predlog_Zakona_o_mnozicnem_vrednotenju_nepremicnin-20.09.16.pdf

Ministrstvo za finance, Ministrstvo za okolje in prostor, Geodetska uprava RS (n. d.):

Kaj je množično vrednotenje nepremičnin? Pridobljeno 24. 03. 2020 na

<https://www.mvn.e->

prostor.gov.si/fileadmin/user_upload/MVN/Mnozicno_vrednotenje/vsebine/dokumentacija/2019/Kaj_je_MVN.pdf

Ministrstvo za okolje in prostor (27. 3. 2019): Pregled NUSZ 2016 – 2019 s

priporočili za izboljšanje priprave novih občinskih odlokov. Pridobljeno 2. 4. 2020 na

https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska_politika/3_11_RVO_AD_Dioksidi_PCDDF.pdf.

Ministrstvo za okolje in prostor (11. 4. 2019): Predlog Zakona o spremembah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o evidentiranju nepremičnin – predlog za obravnavo. Pridobljeno 25. 03. 2020 na

<https://www.iusinfo.si/Priloge/PRIPVLA/PRIPV101S00719M13N2019N20.pdf>.

Mozetič, M. (25. 3. 2014): Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Mag. Miroslava

Mozetiča k odločbi št. U-I-313-13 z dne 21. 3. 2014. Pridobljeno 28. 3. 2020 na

<http://odlocitve.us-rs.si/documents/f7/84/u-i-313-13-lm-mag-mozetic4.pdf>.

Predlog Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (prva obravnava; EVA: 2015-

16110018). Pridobljeno 4. 4. 2020 na [https://skupnostobcin.si/wp-](https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2017/09/zmvn-1-22-9-2017.pdf)

<content/uploads/2017/09/zmvn-1-22-9-2017.pdf>.

Twaroch, C. (2015): Der Einheitswert des Grundvermögens in der Rechtsprechung.

V: Twaroch, C. in Wessley, R. (ur.) Liegenschaft und Wert. (str. 33-41). Wien: NWV

Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

U-I-9/98, Ustavno sodišče RS (1999).

U-I-251/00, Ustavno sodišče RS (2002).

U-I-181/01, Ustavno sodišče RS (2003).

U-I-113/03, Ustavno sodišče RS (2004).

U-I-98/11-17, Ustavno sodišče RS (2012).

U-I-253/13, Ustavno sodišče RS (2014).

U-I-313/13, Ustavno sodišče RS (2014).

Uredba o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin. (2011, 2014, 2017, 2019). *Uradni list RS*, (95/11, 41/14, 77/17 in 33/19). Ljubljana.

Ustava Republike Slovenije. (URS). (1991, 1997, 2000, 2003, 2004, 2006, 2013, 2016). *Uradni list RS*, (33/91, 42/97, 66/00, 24/2003, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16). Ljubljana.

Vlada RS (5. 12. 2019): Mnenje o Zahtevi skupine poslank in poslancev Državnega zbora za oceno ustavnosti 3., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 12. in 20. člena Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin. Pridobljeno 28. 3. 2020 na <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/f5f018907e9382409d7355f8af895898c3b666359fd7e551849cedc94af8261e>.

Volovich, N., Thiel, F. in Thiemann, K. (2016). Die Immobilienwertermittlung zum Zwecke der Besteuerung in Russland. *ZFV – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, 1(2016), 54–58.

Zakon o davku na nepremičnine (ZdavNepr). (2013). *Uradni list RS*, (101/13). Ljubljana.

Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN). (2006, 2007, 2012, 2017, 2018, 2019) *Uradni list RS*, (47/06, 65/07, 79/12, 61/17, 7/18, 33/19). Ljubljana.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN). (2006, 2011, 2012, 2014). *Uradni list RS*, (št. 50/06, 87/11, 40/12, 22/14). Ljubljana.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1). (2017). *Uradni list RS*, (77/17). Ljubljana.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o evidentiranju nepremičnin (ZEN-A). (2018). *Uradni list RS*, (7/18). Ljubljana.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o evidentiranju nepremičnin (ZEN-B). (2019). *Uradni list RS*, (33/19). Ljubljana.

Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). (2004, 2005, 2007). *Uradni list RS*, (86/04, 113/05, 51/07, 67/07). Ljubljana.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS). (2007). *Uradni list RS*, (64/07). Ljubljana.

Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). (2004, 2005, 2007). *Uradni list RS*, (86/04, 113/05, 51/07 in 67/07). Ljubljana.

Žumer, M. (2019): Zakon o evidentiranju nepremičnin z uvodnimi pojasnili z novelo ZEN-A. *Pravna praksa*. 45.