



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance

4

Številka: 435-04/17-1/ EPA 2138-VII
Ljubljana, 21. 11. 2017

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05-UPB1 in 95/09 - odl. US), oblikovala naslednje

M n e n j e

**k Predlogu zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin
(ZMVN-1) – druga obravnava**

Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je na 79. seji 15. 11. 2017 obravnavala Predlog zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin, ki ga je v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira**.

Komisija se je seznanila s skupnim poročilom Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov, ki predlog zakona podpirata, ter s poročilom Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Kot pojasnjujejo predlagatelji, se s predlogom zakona odpravljajo pomanjkljivosti obstoječega zakona, na katere je opozorilo Ustavno sodišče ob razveljavitvi Zakona o davku na nepremičnine. Medtem ko se je sistem množičnega vrednotenja razvil z namenom zagotovitve podatkov za davčne namene, je Ustavno sodišče ob ustavni presoji Zakona o davku na nepremičnine presodilo, da posplošene tržne vrednosti za obdavčitev nepremičnin ni mogoče uporabljati do odprave očitane protiustavnosti – možnost polne pritožbe davčnega zavezanca na davčno osnovo in ureditev meril glede vrednotenja s podzakonskimi akti namesto z zakonom V predlogu zakona se zato urejajo merila množičnega vrednotenja v takšnem obsegu, kot je to potrebno zaradi zagotavljanja pravne varnosti lastnikov, a še dovolj odprto, da se omogoči dinamičnost sistema v smislu sprotnega prilagajanja spremembam na trgu nepremičnin. Prav tako predlog zakona omogoča, da bo lahko lastnik z ugovorom spremenil posplošeno vrednost nepremičnine zaradi posebne okoliščine, to je

značilnosti nepremičnine, ki iz uradnih evidenc ni zaznana. To bo lahko storil z dokazilom obstoja (npr. fotografija) in vrste posebne okoliščine, in strinjanjem z deležem vpliva, ki ga bo določal pravilnik. Če pa posebna okoliščina ne bo opredeljena v pravilniku, jo bo lahko lastnik nepremičnine dokazoval na podlagi posamične cenitve, vendar bo stroške zanjo moral nositi sam. V postopku ugotavljanja posebnih okoliščin bo lastniku nepremičnine zagotovljena pravna varnost, saj bo organ o odločitvi izdal odločbo, zoper katero bo imel posameznik možnost pritožbe. Poseben poudarek je dan dejstvu, da se v postopku množičnega vrednotenja ne odloča o nikakršni pravici in obveznosti posameznika, saj je namen zakona o množičnem vrednotenju zgolj oblikovati podatek o vrednosti nepremičnine. Veljavni zakon se danes uporablja za več namenov in s tega vidika so lastniki zainteresirani za kakovostne vhodne podatke, ki bodo zagotavljali realnost ocene vrednosti njihovih nepremičnin. Ugotavlja se, da so podatki zaradi odpravljanja napak in ažuriranja bistveno natančnejši kot pred desetimi leti, ko so se z anketnim popisom zbirali na terenu.

Predlagatelj zakona poudarja, da so se zakonske rešitve pripravljale v okviru temeljite javne razprave v sodelovanju s strokovno javnostjo, združenji lastnikov nepremičnin, posamezniki in združenji občin, ki so že v zgodnji fazi podali vrsto pripomb in priporočil, in so bile v veliki meri upoštevane pri pripravi predloga zakona. Kot izhaja iz razprave v Komisiji za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Interesni skupini lokalnih interesov, je z vidika sedanje nevzdržne situacije glede nezakonitosti občinskih odlokov o NUSZ čimprejšnji sprejem predloga zakona nujen, saj predstavlja primerno izhodišče za vrednotenje nepremičnin za namen načrtovanega davka na nepremičnine kot stabilnega prihodka občin. Dodatna kakovost bi bila dosežena z istočasno predložitvijo zakona o davku na nepremičnine. Ohranja se koristna vloga občin pri oblikovanju modelov vrednotenja, in sicer usklajevalna pri določanju modelov vrednotenja in organizacijska pri razgrnitvi modelov vrednotenja z nadgradnjo sprejemanja pripomb, saj je bilo pripoznano, da so občine kot poznavalec lokalnega okolja in nosilec prostorskega razvoja močan zaveznik pri kakovostnejšem določanju vrednostnih con, kar se je izkazalo v dosedanjem postopku izvajanja množičnega vrednotenja. Medtem ko se od občin ne pričakuje, da bodo pojasnjevale modele vrednotenja, saj je to naloga organa vrednotenja, jim je zaupana naloga zbiranja pripomb občanov, in sicer zaradi morebitne pojasnjevalne vloge glede predhodno usklajenih vrednostnih con.

V razpravi je bilo opozorjeno tudi na vrednotenje kmetijskih zemljišč in gozdov ter posledično njihovo obdavčitev. Ker so kmetijska zemljišča in gozdovi za kmete osnovna sredstva za ustvarjanje prihodkov, bi vrednotenje moralo biti vezano na potencial kmetijskih zemljišč za pridelavo in ne za prodajo. Isto velja za gozdove (rastišča). Ne glede na to, da predlog zakona ne govori o obdavčitvi, bo vrednost kmetij s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in gospodarskimi poslopij precejšnja in bo lahko še tako nizek davek na nepremičnine za kmete previsok. V zvezi s tem je bilo pojasnjeno, da predlog zakona skuša zagotoviti objektivni podatek o vrednosti nepremičnine, neodvisno od njegove uporabe. Običajno cene zemljišč oblikuje trg in so v veliki meri odvisne od namenske rabe. Če bi kmetijska zemljišča upoštevali kot osnovna sredstva, bi to lahko povzročilo neenako obravnavo deležnikov, saj mnogo poslovnih subjektov svoje nepremičnine uporablja kot osnovna sredstva.

V Komisiji za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano se ne strinjajo z ovrednotenjem nepremičnin po namenski rabi (v večini primerov gre za stavbna zemljišča), če gre po dejanski rabi za kmetijska zemljišča. Pogosto lastniki kmetijskih zemljišč niso zaprosili za spremembo namembnosti zemljišča, ki se je zgodila na podlagi občinskih prostorskih načrtov. Zemljišča, ki so po namenski rabi stavbna, po dejanski pa njive, travniki ali druga kmetijska zemljišča, bodo ovrednotena kot stavbna, čeprav niso in mogoče ne bodo nikoli niti komunalno opremljena, kaj šele pozidana. Ne glede na to pa bo lastnik-kmet za tako zemljišče plačeval davek od vrednosti za stavbno zemljišče, njegovo premoženje, ki je osnova za socialne transferje, pa bo na papirju bistveno večje kot v realnosti, kar bo imelo velik vpliv na možnost pridobitve socialne pomoči in dodatkov. Komisija poziva predlagatelje zakona in ostale kvalificirane predlagatelje amandmajev, da v nadaljevanju zakonodajnega postopka proučijo in povzamejo predlagane konkretne spremembe, in sicer:

k 3. členu

Četrty odstavky 3. členu se spremeni tako, da se glasi:

»(4) Nepremičnine se vrednotijo glede na njihovo najgospodarnejšo 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, za vodna zemljišča ter za kmetijska in gozdna zemljišča, ki so po namenski rabi stavbna zemljišča, na njih pa se izvaja kmetijska ali gozdarska dejavnost, dejanska raba zemljišč in za druga zemljišča njihova namenska raba.«

k 5. členu

2. in 3. alineja tretjega odstavka 5. členu se spremenita tako, da se glasita:

» - model za kmetijska zemljišča (KME) se uporablja za vrednotenje zemljišč, ki so po namenski rabi kmetijska zemljišča, in za vrednotenje zemljišč, ki so po namenski rabi stavbna zemljišča, na njih pa se izvaja kmetijska dejavnost;

- model za gozd (GOZ) se uporablja za vrednotenje zemljišč, ki so po namenski rabi gozd, in za vrednotenje zemljišč, ki so po namenski rabi stavbna zemljišča, na njih pa se izvaja gozdarska dejavnost;«

Obrazložitev:

Z amandmajema se predlaga, da se kmetijska in gozdna zemljišča, na katerih se opravlja kmetijska ali gozdarska dejavnost, zaradi varstva kmetijskih obdelovalnih površin in gozdnih zemljišč vrednoti z modelom za kmetijska ali gozdna zemljišča, tudi v primeru, ko so nepremičnine po namenski rabi opredeljene kot stavbna zemljišča. Sprememba namenske rabe iz kmetijskega ali gozdnega zemljišča v stavbno zemljišče naj se v višji vrednosti nepremičnine izrazi šele ob spremembi dejanske rabe: ko se na zemljišču preneha s kmetovanjem ali opravljanjem gozdarske dejavnosti. Z modelom vrednotenja, ki ga opredeli Vlada v podzakonskem aktu (20. člen predloga ZMVN-1), se določi okoliščine, na podlagi katerih se ugotavlja, kdaj se na nepremičnini, ki je po namenski rabi opredeljena kot stavbno zemljišče, njena dejanska raba pa je kmetijsko ali gozdno zemljišče, izvaja kmetijska ali gozdarska dejavnost. Modela KME in GOZ naj se uporabita za nepremičnine, ki so v registru nepremičnin po namenski rabi evidentirane kot stavbna zemljišča, po dejanski rabi pa so vsaj deloma kmetijska ali gozdna zemljišča, ob tem pa so v lasti oseb, ki opravljajo kmetijsko ali gozdarsko dejavnost. To so pravne osebe in fizične

osebe, ki samostojno opravljajo dejavnost, in imajo v davčnem registru kot glavno dejavnost po standardni klasifikaciji dejavnosti (v nadaljevanju SKD) evidentirano dejavnost kmetijske proizvodnje (šifra SKD od A 01.11 do A 01.50) ali gozdarstva (šifra SKD A 02.1), ter fizične osebe, ki so nosilci ali člani kmečkega gospodinjstva (po 69. členu Zakona o dohodnini) in so priglasili ugotavljanje davčne osnove od dohodka iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti na podlagi dejanskih prihodkov in odhodkov oziroma dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov ali se jim davčna osnova od takega dohodka ugotavlja na podlagi pavšalne ocene (katastrski dohodek).

Kmetijska in gozdna zemljišča naj se torej že v fazi vrednotenja nepremičnin ter nadalje v postopku priprave davka na nepremičnine obravnava kot posebna proizvodna sredstva. Kmetijska in gozdna zemljišča za pridelovalce hrane predstavljajo osnovno proizvodno sredstvo; ob vrednotenju in nadaljnji obdavčitvi kmetijskih in gozdnih zemljišč bi se vrednotila in obdavčila osnovna proizvodna sredstva, kar bi bila izjema v primerjavi s preostalimi gospodarskimi panogami.

K 6. členu

Šesti in deveti odstavek 6. člena se spremenita tako, da se glasita:

»(6) Za oblikovanje modelov iz prve, druge in tretje alineje drugega odstavka in modelov iz prve in četrte alineje tretjega odstavka 5. člena se uporablja način tržnih primerjav.«

»(9) Za oblikovanje modelov iz druge in tretje alineje tretjega odstavka in modelov iz četrtega odstavka 5. člena se uporablja na donosu zasnovan način.«

Obrazložitev:

S predlagano rešitvijo se nasprotuje modelu vrednotenja, ki bi nerealno ocenil vrednost kmetijskih in gozdnih zemljišč. Z uporabo metode tržnih primerjav, na podlagi katere naj bi se po predlogu šestega odstavka 6. člena ZMVN-1 oblikoval model vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč, se med drugim zajame tudi špekulativne nakupe kmetijskih in gozdnih površin (nakup zemljišč, ki kasneje ne bodo namenjena opravljanju kmetijske ali gozdarske dejavnosti). Vrednost nepremičnin brez vpliva špekulativnih transakcij bi bilo mogoče določiti tudi z uporabo dohodkovne metode vrednotenja na podlagi dostopnih podatkov iz uradnih evidenc. Na voljo so podatki o površini, nagibu, nadmorski višini in boniteti zemljišč, o rastiščnem koeficientu, spravljeni razdalji v gozdu ter drugi podatki, na podlagi katerih bi bilo mogoče s slednjo metodo množično določiti vrednost kmetijskih in gozdnih nepremičnin. V model bi bilo treba vključili tudi močne korekcijske faktorje, ki bodo upoštevali omejitve pri opravljanju kmetijske oziroma gozdarske dejavnosti, zlasti območje Nature 2000, vodovarstveno območje, poplavno območje, višina nad 700 metri, nagib ipd.

Komisijo je zanimalo tudi, kako se bodo ovrednotila zemljišča, na katerih stojijo črne gradnje, in kako zemljišča, ki so v zasebni lasti, po njih pa potekajo javne ceste ter kdo bo plačal davek v tem primeru. Pojasnjeno je bilo, da legalnost stavbe ne vpliva na evidentiranje stavbe. Gradnja oz. stavba je v registru nepremičnin evidentirana z aeroposnetkom kot stavba. Vse stavbe se vrednotijo po dejanski rabi, ne glede na vrsto zemljišča pod njimi, saj se šteje, da je izrabljen potencial zemljišča. Za ceste,

vodne poti in železnice predlog zakona predvideva vrednotenje po dejanski rabi. Kako bodo te nepremičnine obdavčene in kdo bo davek plačeval pa je predmet zakona, ki ureja davek na nepremičnine.

Po predstavitvi poročil obeh komisij in interesne skupine so v razpravi člani komisije ugotovili, da v veliki meri usklajene rešitve, ki jih ponuja predlog zakona, pomenijo napredek glede na obstoječe stanje. Komisija meni, da je nekatere predloge treba v nadaljevanju zakonodajnega postopka še proučiti in najti učinkovite rešitve. Glede predloga, ki izhaja iz poročila Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da se sprememba namenske rabe iz kmetijskega ali gozdnega zemljišča v stavbno zemljišče v višji vrednosti nepremičnine izrazi šele ob spremembi dejanske rabe, ko se torej na zemljišču preneha s kmetovanjem ali opravljanjem gozdarske dejavnosti, se komisija zavzema za proučitev rešitve, da se obveznosti plačuje po dejanski rabi do trenutka kapitalizacije, v primeru če in ko se to zgodi, pa bi lastnik-zavezanec za davek moral obveznosti, ki jih do kapitalizacije zemljišča ni plačeval, poravnati za nazaj.

V primeru ugotavljanja posebnih okoliščin in ceno bi moral predlagatelj ob uporabi iste metodologije merila in vrednotenja predpisati čim bolj natančno in tako preprečiti dodatne stroške lastnikom, ki bodo morebiti dokazovali posebne okoliščine.

Komisiji se zastavlja vprašanje, ali bo zakon predstavljal primerno osnovo za odločanje občin pri korekciji odloka o nadomestilu uporabe stavbnega zemljišča in kakšen bo njegov vpliv na prostorsko načrtovanje, da bo urejanje prostora postalo boljše in racionalnejše.

Komisija opozarja tudi na morebitne probleme v praksi ob uvajanju davka na nepremičnine glede trajanja postopka ob želeni spremembi namembnosti zemljišča. Zato morata Ministrstvo za finance in Ministrstvo za okolje in prostor poiskati učinkovite rešitve glede izvedbe hitrega postopka spreminjanja stavbnega v kmetijsko zemljišče tam, kjer ni interesa lastnika oziroma občine za takšen namen.

* * *

Za poročevalca je bil določen član komisije Milan Lukić.

Predsednica
mag. Marija Lah, l.r.