



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA INFRASTRUKTURO IN PROSTOR

Langusova ulica 4, 1535 Ljubljana

T: 01 478 80 00
F: 01 478 81 39
E: gp.mzp@gov.si
www.mzp.gov.si

Republika Slovenija
DRŽAVNI SVET
Šubičeva 4
1000 Ljubljana

01-04-2014
435-01/14-11/4
020-10/14-45

Datum: 25. 03. 2014
Številka: 010-49/2014/133 – 01021356

Zadeva: Vprašanja državnega svetnika Dušana Strnada glede posredovanja podatkov o namenski rabi zemljišč in določitve zemljišč za gradnjo stavb za potrebe odmere davka na nepremičnine ter glede vračanja morebitno preveč plačanega davka na nepremičnine

Državni svet Republike Slovenije je Ministrstvu za infrastrukturo in prostor in Ministrstvu za finance posredoval vprašanja državnega svetnika Dušana Strnada glede posredovanja podatkov o namenski rabi zemljišč in določitve zemljišč za gradnjo stavb za potrebe odmere davka na nepremičnine ter glede vračanja morebitno preveč plačanega davka na nepremičnine, ki jih je Državni svet Republike Slovenije obravnaval na 15. seji, dne 26.2.2014 in jih podprl.

Glede na to, da se vprašanja nanašajo predvsem na področje dela Ministrstva za infrastrukturo in prostor, vam kot pristojno ministrstvo podajamo odgovore na naslednja vprašanja državnega svetnika:

- 1. Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb (Uradni list RS, št. 66/2013; v nadaljevanju: Pravilnik) v drugem odstavku 2. člena določa: »Zemljišče za gradnjo stavb je zaokroženo zemljišče na območju stavbnih zemljišč, ki ga lahko sestavlja parcela, del parcele, več parcel ali več delov parcel.« Kaj pomeni termin »zaokroženo zemljišče«? Ali se lahko združujejo majhne parcele oziroma preostanki večjih, delno pozidanih parcel različnih lastnikov, ki skupaj tvorijo dovolj veliko zemljišče za gradnjo stavb in se proglasijo kot zemljišča za gradnjo stavb?*

Odgovor MzIP:

Zaokroženo zemljišče pomeni več parcel ali delov parcel, ki se med seboj stikajo in tvorijo zemljišče, na katerem je možno postaviti eno ali več stavb, pri čemer so to lahko parcele različnih lastnikov. Pri takšni definiciji zemljišča za gradnjo stavb gre za prostorski ukrep, s katerim se želi doseči racionalno izrabo prostora, saj je pričakovati, da bodo lastniki posameznih manjših parcel oziroma njihovih ostankov, ki so same po sebi premajhne za gradnjo, združene pa predstavljajo zemljišče za gradnjo stavb, ta zemljišča zaradi njihove ocenjene vrednosti in višje davčne stopnje pripravljene prodati drugim zainteresiranim graditeljem.

2. *Kolikšna je minimalna velikost zemljišča za gradnjo? Kateri akti določajo minimalno velikost?*

Odgovor MzIP:

Minimalna velikost zemljišča za gradnjo stavb na državni ravni ni predpisana. Vendar Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP in 43/2011 – ZKZ-C, 57/12 in 57/12 – ZUPUDPP-A, v nadaljevanju: ZPNačrt) s podzakonskimi predpisi del svoje vsebine namenja tudi zemljiški oziroma parcelni strukturi. Pri pripravi občinskega prostorskega načrta je tako potrebno za posamezne enote urejanja prostora določiti tudi prostorske izvedbene pogoje in merila za parcelacijo, s katerimi lahko občine na različne načine, z različnimi parametri predpišejo minimalno velikost stavbnega zemljišča. Na parcelno strukturo so posledično vezani tudi prostorski izvedbeni pogoji glede lege in velikosti objektov. Parcelna struktura pa je podrobneje določena v občinskem podrobnem prostorskem načrtu, kjer je del obvezne vsebine načrt parcelacije z vsemi tehničnimi elementi. Torej velikost stavbnega zemljišča za namen gradnje lahko določajo občine v prostorskih aktih.

3. *Pravilnik določa kot enega izmed možnih pogojev, da je zemljišče lahko opredeljeno kot zemljišče za gradnjo stavb, njegovo komunalno opremljenost? Kaj točno to pomeni? Nekateri občine si to razlagajo kot dejansko takojšnjo možnost priključitve na omrežje, druge kot možnost priključitve, ne da bi vedele, ali je to tehnično ali sicer (potek vodov po parcelah drugih lastnikov) dejansko mogoče. Nekateri nimajo o tem pogoj niti razpoložljivih podatkov. Kdo je dolžan te podatke priskrbeti in kdo nosi stroške pridobivanja podatkov?*

Odgovor MzIP:

Podatke o komunalni opremljenosti zagotavlja občina. Komunalno opremljenost oziroma opremljanje stavbnih zemljišč določa ZPNačrt, ki v 72. členu določa, da se stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora šteje za opremljeno:

- če je v tej enoti urejanja zgrajena in predana v upravljanje komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, ki so določeni v prostorskem aktu občine, ali
- če je v prostorskem aktu občine predvidena komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture vključena v občinski načrt razvojnih programov v okviru občinskega proračuna za tekoče ali naslednje leto.

Navedeno določilo je mogoče uporabiti pri tistih občinah, ki imajo sprejet občinski prostorski načrt. V primeru, ko občina še nima sprejetega občinskega prostorskega načrta, je komunalno opremljenost mogoče ugotavljati iz uradnih evidenc (kataster gospodarske javne infrastrukture), pri čemer je treba ugotavljati možnost priključitve preko zasebnih priključkov (brez dograditve javnega omrežja). Pri ugotavljanju komunalne opremljenosti in zmožljivosti komunalnih vodov ter možnosti priključitve občina sodeluje z javno službo, ki upravlja komunalno opremo.

4. *V Pravilniku je navedeno, da za gradnjo stavb niso primerna zemljišča, »na katerih zaradi naravnih ali zaradi drugih omejitev v prostoru gradnja stavb ni možna«. Ali ste posredovali občinam natančna merila, ki opredeljujejo, kakšne so to naravne in druge omejitve v prostoru?*

Odgovor MzIP:

Občinam niso bila posredovana natančna merila, ki opredeljujejo, katere so naravne in druge omejitve v prostoru, saj celoten nabor takšnih dejavnikov ni mogoče specificirati v splošnem predpisu. Občine v okviru priprave prostorskih aktov pridobivajo različne podatke

in izvajajo analize, ki jih potrebujejo za načrtovanje prostorskega razvoja (novih prostorskih ureditev). Posledično občine analizirajo tudi naravne in ustvarjene danosti, ki vplivajo na prostorski razvoj in te podatke je mogoče uporabiti v postopku določanja zemljišč za gradnjo stavb. Tako med naravne in druge omejitve v prostoru lahko sodijo npr.: nagib terena, nosilnost tal, podvrženost talni eroziji, prisotnost kraških pojavov, prekomerne obremenitve s hrupom ipd. Na podlagi navedenega je mogoče ugotoviti, da je določanje zemljišč za gradnjo stavb strokovno tehnični postopek, ki ga ni mogoče avtomatizirati, temveč ga lahko izvaja samo strokovnjak, ki dobro pozna lokalni prostor, prostorske akte, pravne režime in omejitve v prostoru, pri čemer mora individualno za posamezno zemljišče presojati vse faktorje določene s Pravilnikom.

5. *Ali bodo plačniki davka upravičeni do vračila preveč plačanega davka na nepremičnine, če se v postopku izdaje gradbenega dovoljenja izkaže, da na zemljišču, ki je bilo opredeljeno kot zemljišče za gradnjo stavb, ni mogoče graditi?*

Odgovor MzIP:

Vračilo davka na nepremičnine v takih primerih ni predvideno, saj opredelitev, da gre za zemljišče za gradnjo stavb, posameznemu investitorju še ne zagotavlja, da bo lahko na takšnem zemljišču pridobil gradbeno dovoljenje prav za takšno stavbo, kakršno si je zamislili in zanjo zaprosil za izdajo gradbenega dovoljenja. Če bo npr. investitor želel zgraditi dvonadstropno stanovanjsko stavbo na območju, kjer prostorski akt dopušča le gradnjo stavb za opravljanje določene dejavnosti, natančno določene tipologije, velikosti ipd., mu bo izdaja gradbenega dovoljenja seveda zavrnjena, kar pa še ne pomeni, da na tem zemljišču ni mogoče graditi. Pri pojmu »zemljišče za gradnjo stavb« gre namreč za možnost gradnje vsakovrstnih stavb (stavba je v skladu s predpisi o graditvi objektov vsak objekt z enim ali več prostorov, v katere človek lahko vstopi in so namenjeni prebivanju ali opravljanju dejavnosti), različnih namembnosti, velikosti, oblik, tipologije ipd., gradbeno dovoljenje pa je mogoče pridobiti le, če je nameravana gradnja skladna z vsemi pogoji iz prostorskega akta.

6. *Kako pri določevanju zemljišč za gradnjo stavb upoštevati regionalne posebnosti (tipe podeželske poselitve) in prostorske razporeditve stanovanjskih in gospodarskih poslopij? Planski akti vsebujejo mnogo stavbnih zemljišč, ki bi jih lahko določili kot zemljišča za gradnjo stavb, pa na teh zemljiščih že desetletja nihče ni gradil niti tam v prihodnosti ne namerava graditi. Tudi najnovejši planski akti še vedno opredeljujejo takšne površine kot možna zemljišča za gradnjo stavb, v naravi pa so to recimo vinogradi, oljčni nasadi, sadovnjaki, vrtovi, njive, travniki, itd.*

Odgovor MzIP:

Pri prostorskem načrtovanju mora občina upoštevati svoje dejanske razvojne možnosti in potrebe, ki izhajajo iz ustreznih analiz in strokovnih podlag. Nekatero občine so v preteklosti dejansko kot stavbna zemljišča v svojih prostorskih aktih opredelile mnogo površin, ki jih glede na svoje razvojne možnosti in potrebe niso potrebovale, največkrat na podlagi nekritičnega sprejemanja pobud posameznih lastnikov zemljišč. Z obremenitvijo teh zemljišč z davkom na nepremičnine bodo te občine v okviru predpisanega postopka sprememb teh prostorskih aktov primorane ponovno preveriti ustreznost in racionalnost takšnih opredelitev. Ob tem pa je treba pojasniti, da vsa zemljišča, ki so jih občine v prostorskih aktih opredelile kot stavbna zemljišča, še ne ustrezajo pogojem, ki morajo biti v skladu z Zakonom o množičnem vrednotenju nepremičnin in na njegovi podlagi sprejetim Pravilnikom izpolnjeni, da se zemljišče lahko določi kot zemljišče za gradnjo stavb. Poleg tega, da mora biti stavbno zemljišče glede na naravne danosti in druge omejitve v prostoru (nagib terena, nosilnost tal ipd.) primerno za gradnjo stavb ter da mora biti gradnja glede na pogoje iz prostorskih aktov in druge morebitne prostorske omejitve (okoljske, vodarske

in druge pogoje) dopustna oziroma dejansko možna, morajo biti na nekaterih območjih, kjer je to predpisano, sprejeti tudi podrobnejši prostorski načrti in predvsem zagotovljena ustrezna komunalna oprema, torej morajo biti na območju že izvedena nekatera predhodna dela, ki omogočajo, da se na zemljišču lahko gradijo stavbe. Menimo, da mnogo zemljišč, ki so v prostorskih aktih, predvsem v še veljavnih starejših planskih aktih občin, opredeljena kot stavbna zemljišča, v naravi pa so sadovnjaki, travniki, njive ipd., ne ustrezajo pogojem, da bi jih občine lahko opredelile kot zemljišča za gradnjo stavb.

7. *Določevanje funkcionalnih površin objektom, ki tega nimajo na parceli, na kateri stoji objekt, je nedorečeno. Njihovo funkcionalno zemljišče v naravi je lahko sosednja parcela s svojo lastno številko, ki ima namensko rabo kot območje stanovanj in nima sestavine – objekta. Zaradi tega bi takšno zemljišče lahko opredelili kot zemljišče za gradnjo stavb. Kakšna merila naj občine zavzamejo pri tem problemu?*

Odgovor MzIP:

V okviru nalog, ki jih bo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor skupaj z Geodetsko upravo RS izvajalo v zvezi z določanjem zemljišč za gradnjo stavb v letošnjem letu (kot so opisane v odgovoru na naslednje vprašanje), bodo občinam podana tudi ustrezna navodila glede določanja že pozidanih zemljišč, vključno s funkcionalnimi zemljišči k obstoječim objektom.

8. *Ali nameravate kakor koli dopolniti ali spremeniti Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb oziroma ali nameravate določiti podrobne kriterije in merila, po katerih bi vse občine določile namensko rabo zemljišč in zemljišča za gradnjo stavb? Kakšen je predviden terminski plan uveljavljanja morebitnih sprememb in kako bo to vplivalo na odmero davka na nepremičnine v letu 2014?*

Odgovor MzIP:

Namenska raba zemljišč je določena v občinskih prostorskih načrtih na podlagi meril in kriterijev, ki jih določajo predpisi o prostorskem načrtovanju, v občinah, kjer ti načrti še niso sprejeti, pa v še veljavnih prostorskih planih občin. Problemi glede določene namenske rabe zemljišč in s tem povezane določitve zemljišč za gradnjo stavb nastajajo predvsem v občinah, ki še nimajo občinskih prostorskih načrtov, delno pa problem predstavlja tudi tehnološka neenotnost oziroma usklajenost podatkov.

Večina občin je sicer v predpisanem roku določila in Geodetski upravi RS tudi sporočila podatke o zemljiščih za gradnjo stavb, vendar so opazne velike razlike med občinami glede števila zemljišč, ki bi jih bilo v povprečju možno pričakovati od občin, ki so sicer primerljive glede velikosti, značilnosti prostora, stanja prostorskih aktov, pokritosti z javnimi režimi in drugih relevantnih okoliščin, kar je posledica različnega razumevanja pojma zemljišč za gradnjo stavb ter zlasti metode in kriterijev njihovega določanja, pa tudi kratkih rokov, ki so jih imele občine na voljo za izvedbo te naloge.

Zaradi različnega pristopa občin pri opredelitvi zemljišč za gradnjo stavb in pomanjkanja časa je Vlada RS v okviru sprememb in dopolnitev Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin predlagala, da se v letu 2014 zemljišča za gradnjo stavb vrednotijo na način, kot to velja za ostala stavbna zemljišča. Z navedeno spremembo bo tako za eno leto odloženo izvajanje zakona v delu, ki se nanaša na zemljišča za gradnjo stavb in s tem dana možnost, da se zemljišča za gradnjo stavb v vseh občinah v Sloveniji določijo korektno, na enoten način in na podlagi jasnih kriterijev.

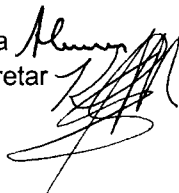
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor bo v kratkem pripravilo spremembe in dopolnitve Pravilnika o določanju zemljišč za gradnjo stavb, predvsem v smislu večje jasnosti in nedvoumnosti njegovih posameznih določb. Pravilnik bo na primeren način preizkušen v

praksi, pripravljena pa bodo tudi natančna pojasnila glede njegovega izvajanja. Ministrstvo bo občinam nudilo ustrezno strokovno pomoč pri določanju zemljišč za gradnjo stavb ter pri seznanjanju lastnikov zemljišč s statusom zemljišč, kot jim je bil določen na podlagi predpisov. Občine bodo podatke o zemljiščih za gradnjo stavb ponovno posredovale do 15. januarja 2015.

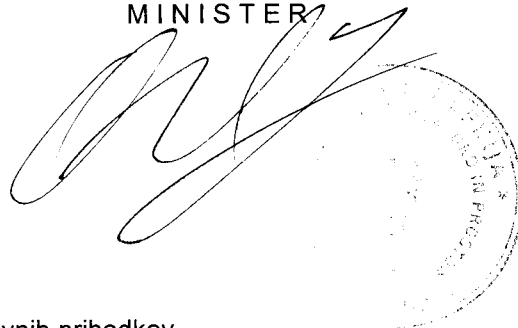
S spoštovanjem,

Pripravila:

Alenka Kumer, sekretarka
mag. Matija Kralj, podsekretar



Samo OMERZEL
MINISTER



V vednost:

Ministrstvo za finance,
Direktorat za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov
Župančičeva 3, 1000 Ljubljana