

SLOVENSKO NEPREMIČNINSKO ZDRUŽENJE
FIABCI SLOVENIJA
www.fiabci.si



**Slamnikarska 3b
1230 Domžale**

Datum: 15.11.2019

Republika Slovenija

Ministrstvo za okolje in prostor

Geodetska uprava RS

Zemljemerska 12

1000 Ljubljana

**Pripombe SNZ – FIABCI Slovenija na osnutek modela za vrednotenje
stavbnih zemljišč (STZ)**

Pripravila strokovna delovna skupina SNZ FIABCI:

mag. Tomaž Černe, Franci Gerbec, Marko Fatur, dr. Maruška Šubic Kovač,
Anton Kožar, Milena Tržan, Matjaž Grilc

KAZALO

1	UVOD	3
2	PRIPOMBE NA VREDNOTENJE STAVBNIH ZEMLJIŠČ PO MODELU STZ	4
2.1	DOLOČITEV NEPREMIČNIN, KI SE VREDNOTIJO PO MODELU STZ	4
2.2	NEUPOŠTEVANJE POMEMBNIH LASTNOSTI STAVBNIH ZEMLJIŠČ PRI DOLOČITVI NJIHOVE POSPLOŠENE VREDNOSTI PO MODELU STZ.....	4
2.3	UGOTOVLJENE NAPAKE V PODATKIH O PODROBNI NAMENSKI RABI STAVBNIH ZEMLJIŠČ	5
3	NAPAČNI REZULTATI DOLOČITVE POSPLOŠENE VREDNOSTI NEPREMIČNIN, KI SO PO DEJANSKI RABI CESTE, A UMVN ŠE NE RAZPOLAGA S TEM PODATKOM	6
4	PREDLOG UKREPOV ZA IZBOLJŠANJE SISTEMA VREDNOTENJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ	7
4.1	DOLOČITEV POSEBNEGA MODELA ZA VREDNOTENJE ZEMLJIŠČ, KI SO PO NAMENSKI RABI OBMOČJA MINERALNIH SUROVIN, OBMOČJA ZA POTREBE VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI, OBMOČJA ZA POTREBE OBRAMBE IN OSTALA OBMOČJA	7
4.2	DOPOLNITEV MODELA STZ TAKO, DA SE PRI DOLOČANJU POSPLOŠENE VREDNOSTI STAVBNIH ZEMLJIŠČ UPOŠTEVA TUDI RAZVOJNA STOPNJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ.....	7
4.3	ZAGOTOVITEV ENAKE INTERPRETACIJE PODROBNE NAMENSKE RABE ZA POTREBE VREDNOTENJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ.....	7
4.4	DOPOLNITEV ZMVN-1 S PREHODNIM ČLENOM, V KATEREM SE PREPREČI UPORABA POSPLOŠENE TRŽNE VREDNOSTI STAVBNIH ZEMLJIŠČ DO ZAGOTOVITVE VSEH POTREBNIH PODATKOV	8
4.5	IZVEDBA DRŽAVNO-OBČINSKEGA PROJEKTA ZA ZAGOTOVITEV PODATKOV O ZEMLJIŠČIH ZA POTREBE MNOŽIČNEGA VREDNOTENJA IN UREJANJA PROSTORA	8

1 Uvod

V SNZ FIABCI smo ugotovili, da je obravnavo modela za določanje posplošene vrednosti stavbnih zemljišč (model STZ) potrebno izvesti v interdisciplinarni strokovni skupini. Zato smo posebej za obravnavo tega modela ustanovili posebno strokovno skupino, ki je preučila vsa dostopna gradiva povezana z oblikovanjem tega modela v preteklosti in danes. Strokovna skupina je problematiko modela za določitev posplošene tržne vrednosti stavbnih zemljišč obravnavala tudi na dveh posebnih sestankih in sicer še pred uradno javno razgrnitvijo modelov 20.5.2019 in 16.10.2019, torej v času razgrnitve.

V okviru strokovne skupine smo obravnavali oba osnutka modela, pregledali pa smo tudi rezultate poskusnega izračuna vrednosti, ki so dostopni na spletnem portalu množičnega vrednotenja.

Strokovna skupina SNZ FIABCI na podlagi pregleda in obravnave modela STZ in poskusnih posplošenih vrednosti, določenih na podlagi osnutka modela STZ in ZDR z dne 01.10.2019 ugotavlja, da le ta še ni ustrezen in da njegova korekcija zahteva nekatere popravke ZMVN-1. Kot predpogoj za ustrezno vrednotenje stavbnih zemljišč pa je poleg spremembe ZMVN-1 potrebno izvesti tudi aktivnosti, katerih rezultat je vzpostavitev podatkov, ki so potrebni za strokovno ustrezno določanje posplošene vrednosti stavbnih zemljišč. Menimo, da do izvedbe popravkov modela STZ in pridobitve dovolj kvalitetnih podatkov za določitev posplošene vrednosti stavbnih zemljišč in zemljišč drugih rab, ki se vrednotijo po modelu ZDR, posplošene vrednosti zemljišč, izračunane po ZMVN-1, ne smejo biti uporabljene za namene iz 1. člena ZMVN-1..

2 Pripombe na vrednotenje stavbnih zemljišč po modelu STZ

2.1 Določitev nepremičnin, ki se vrednotijo po modelu STZ

ZMVN-1 določa, da se model za stavbna zemljišča (STZ) uporablja za vrednotenje zemljišč, ki so po namenski rabi stavbna zemljišča in ostala zemljišča, ki po namenski rabi niso kmetijska ali gozdna.

Če upoštevamo predpise, ki so trenutno v veljavi ugotovimo, da se po modelu STZ, torej modelu za stavbna zemljišča, vrednotijo tudi zemljišča, ki v skladu s temi predpisi niso stavbna. To so zemljišča ki so v izvedbenih prostorskih aktih po namenski rabi opredeljena kot:

1. OBMOČJA VODA

2. OBMOČJA DRUGIH ZEMLJIŠČ (območja mineralnih surovin, območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, območja za potrebe obrambe in ostala območja)

Takšna opredelitev se v praksi izkazuje kot nenavadna in poraja dvom v to, da je posplošena vrednost takšnih zemljišč določena pravilno. Zelo težko si predstavljamo, da je možno na podlagi sicer zadostnega števila transakcij zemljišč, ki so po podrobni namenski rabi dejansko stavbna zemljišča (na primer za stanovanjska območja, območja centralnih dejavnosti itd.) sklepati o posplošeni tržni vrednosti zemljišč na primer voda in kamnolomov. Sploh zavedajoč se, da za kategorije zemljišč, ki so po namenski rabi voda ali druga zemljišča v Sloveniji verjetno nimamo takšnega števila transakcij teh nepremičnin, iz katerih bi bilo možno dovolj zanesljivo določiti korelacijo med njihovo namensko rabo in doseženo prodajno ceno. Poleg tega na vrednost teh zemljišč vplivajo drugi faktorji kot na vrednost stavbnih zemljišč.

Zato predlagamo, da se za zemljišča, ki so po namenski rabi voda in za druga zemljišča, oblikuje poseben model vrednotenja.

2.2 Neupoštevanje pomembnih lastnosti stavbnih zemljišč pri določitvi njihove posplošene vrednosti po modelu STZ

Na podlagi pregleda rezultatov poskusne določitve posplošene vrednosti zemljišč, ki se vrednotijo po modelu STZ, ugotavljamo, da v vrednosti na kvadratni meter zemljišč ni upoštevana dejanska možnost gradnje stavb na teh zemljiščih (na primer dostop na javno cesto, komunalna opremljenost, skladnost velikosti in oblike zemljiške parcele glede na merila za določanje gradbenih parcel v prostorskih izvedbenih aktih, posebni pravni režimi, s katerimi je gradnja trajno ali začasno omejena in tako naprej). Prav tako ni razlike med stavbnimi zemljišči, ki dejansko služijo normalni uporabi stavb (so torej funkcionalna zemljišča stavb) in so torej dejansko izrabljena ter zemljišč, ki so dejansko neizrabljena in nepozidana in je na njih možno graditi nove objekte. Tržne cene stavbnih zemljišč se glede na te njihove značilnosti bistveno razlikujejo – razpon je lahko tudi 1:5 ali pa še večji. Model STZ torej uvaja uravnilovko pri določitvi

posplošene vrednosti stavbnih zemljišč, kar ni ustrezno in pravično, vrednosti pa se dejansko ne približujejo tržnim, temveč so dejansko administrativne. Takšno vrednotenje ima poleg nepravičnosti še to pomanjkljivost, da morebitna uporaba takšne vrednosti kot davčne osnove ali za ugotavljanja premoženjskega stanja lastnikov ne bo imela učinka ukrepa zemljiške politike in bo takšen davek imel samo fiskalni učinek. Menimo tudi, da bi uporaba takšnih vrednosti bila ustavno-pravno sporna in bi s tem ogrozila nadaljevanje projekta množičnega vrednotenja in kasneje uvedbe davka na nepremičnine.

Menimo, da je treba model za stavbna zemljišča (STZ) spremeniti tako, da se poleg podrobne namenske rabe zemljišč upošteva pri njihovem vrednotenju tudi razvojna stopnja. To je podatke, ki bi izkazoval stanje njihove dejanske komunalne opremljenosti in druge lastnosti, od katerih je odvisna dejanska možnost gradnje na njih in posledično tudi njihova tržna vrednost. V skladu z Zakonom o urejanju prostora (ZUREP 2) se značilnosti stavbnih zemljišč, ki so pomembne za določanje njihove posplošene vrednosti, vodijo v evidenci stavbnih zemljišč. V evidenci stavbnih zemljišč se vodijo podatki o pozidanih stavbnih zemljiščih, ki so pripadajoča zemljišča stavb (in so torej že izrabljena) in nepozidanih stavbnih zemljiščih in njihovih razvojnih stopnjah. V evidenci stavbnih zemljišč se nepozidana stavbna zemljišča razdelijo na 4 razvojne stopnje:

1. razvojna stopnja: nezazidljivo zemljišče;
2. razvojna stopnja: prostorsko neurejeno zemljišče;
3. razvojna stopnja: neopremljeno zemljišče;
4. razvojna stopnja: urejeno zazidljivo zemljišče

Na trgu dejansko najvišjo vrednost dosegajo zemljišča 4. razvojne stopnje, najnižjo zemljišča v prvi razvojni stopnji, na katerih gradnja stavb ni možna. ZUREP 2 tudi določa, da so podatki iz evidence stavbnih zemljišč podlaga za njihovo vrednotenje in odmero dajatev. Trenutni model STZ tega ne upošteva in ni skladen z ZUREP 2.

Zato predlagamo, da se model vrednotenja stavbnih zemljišč spremeni tako, da se pri določitvi njihove posplošene vrednosti uporabi tudi njihova razvojna stopnja. Ker evidenca stavbnih zemljišč po ZUREP 2 še ni vzpostavljena, skrajni rok njene vzpostavitve pa je 1.1.2025, predlagamo da je treba ZMVN-1 in ZUREP 2 uskladiti tako, da se v ZMVN-1 določi, da se posplošena vrednost stavbnih zemljišč do vzpostavitve evidence stavbnih zemljišč ne sme uporabiti za namene obdavčenja. Menimo tudi, da je treba v procesu priprav na uvedbo davka na nepremičnine določiti vpliv posameznih razvojnih stopenj na spreminjanje vrednosti stavbnih zemljišč v procesu od surovega zemljišča do za gradnjo razpoložljivega zemljišča in izvesti državno-občinski projekt, s katerim bi MOP zagotovil občinam finančno, strokovno in organizacijsko podporo pri vzpostavitvi evidence stavbnih zemljišč v skladu z ZUREP 2.

2.3 Ugotovljene napake v podatkih o podrobni namenski rabi stavbnih zemljišč

V skladu z 12. točko 2. člena ZMVN-1 je namenska raba in podrobnejša namenska raba prostora (v nadaljnjem besedilu: namenska raba prostora) raba prostora, določena v skladu z zakonom, ki ureja urejanje in načrtovanje prostora.

Definicije namenskih rab so se v različnih časovnih obdobjih spreminjale. Namenska raba zemljišč je v skladu s tem določilom ZMVN-1 tako določena v izvedbenih prostorskih aktih občin, ki so bili izdelani in sprejeti v različnih časovnih obdobjih in na podlagi različnih zakonov. Trenutno so to prostorski red občine (PRO), občinski prostorski načrt (OPN) in prostorski ureditveni pogoji (PUP).

Na podlagi pregleda rezultatov poskusnega vrednotenja smo ugotovili, da se posplošena vrednost zemljišč, ki bi morale biti po našem prepričanju enakih vrednosti, v nekaterih primerih med sosednjimi občinami precej razlikuje. Na podlagi nadaljnega raziskovanja je bilo ugotovljeno, da je to zaradi tega, ker so predvsem občine, ki še nimajo sprejetih OPNjev in so morale namensko rabo, ki je bila določena v skladu s starimi predpisi, prešifrirati v namensko rabo po OPN, različno interpretirale novo podrobno namensko rabo stavbnih zemljišč. Zaradi lastnosti modela STZ, po katerem se vrednotijo enako tako zemljišča, ki so po namenski rabi dejansko stavbna kot tudi na primer druga zemljišča, je zaradi tega prišlo med skoraj sosednjimi območji v občinah do razlik v posplošeni vrednosti stavbnih zemljišč, ki bi na trgu dosegle enake vrednosti, v razmerju tudi do 1:20.

Do napake je prišlo zaradi tega, ker občine niso dobile natančnih navodil glede prešifriranja namenskih rab določenih v skladu s starimi predpisi v nov šifrant ter zaradi dejstva, ker podatki pred uporabo niso bili preverjeni. Menimo, da tako izračunana vrednost ni ustrezna in da je treba v primeru, da naj bi bila za določanje posplošene vrednosti takšnih stavbnih zemljišč uporabljeni tovrstni podatki o namenski rabi, prešifriranje poenotiti za območje celotne Slovenije in s tem zagotoviti, da bodo vsi državljani enaki pred zakonom.

3 Napačni rezultati določitve posplošene vrednosti nepremičnin, ki so po dejanski rabi ceste, a UMVN še ne razpolaga s tem podatkom

Pri pregledu posplošenih vrednosti stavbnih zemljišč lahko ugotovimo, da so določene vrednosti stavbnih zemljišč, ki so po dejanski rabi sicer ceste, po namenski rabi pa stavbna zemljišča, napačne oziroma previsoke. To je zaradi tega, ker občine do izvedbe poskusnega vrednotenja še niso vzpostavile evidence dejanske rabe zemljišč javne cestne infrastrukture v skladu z ZEDRZ. Kljub določilu ZEDRZ, da morajo posredovati podatke do 1.6.2019, se to ni zgodilo. K temu je prav gotovo pripomoglo tudi dejstvo, da GURS ni zagotovil izboljšave podatkov zemljiškega katastra na območju celotne Slovenije in so bile zato občine pri zajemu podatkov o cestah v neenakem položaju.

Po naših informacijah kaže, da podatki o cestah za celo Slovenijo ne bodo pripravljani niti do 1.4.2020, ko se naj bi po določilih ZMVN-1 vzpostavila evidenca vrednotenja, vanjo vpisale posplošene vrednosti in lastnikom nepremičnin posredovalo zbirno potrdilo s podatki o posplošeni vrednosti njihovih nepremičnin. Ker bo stanje po občinah različno, bi uporaba podatkov o posplošeni vrednosti zemljišč lahko

povzročila neenakopravnost med občani iz različnih občin. Zato menimo, da je treba s spremembo v ZMVN-1 določiti, da se do vzpostavitve podatkov o javnih cestah v skladu s predpisi o evidentiranju dejanske rabe zemljišč pod javnimi cestami posplošena vrednost stavbnih zemljišč ne sme uporabiti za namene po 1. členu ZMVN-1.

4 Predlog ukrepov za izboljšanje sistema vrednotenja stavbnih zemljišč

4.1 Določitev posebnega modela za vrednotenje zemljišč, ki so po namenski rabi območja mineralnih surovin, območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, območja za potrebe obrambe in ostala območja

V 3. odstavek 5.člen ZMVN-1 se doda nova alineja, s katero se določi poseben model za vrednotenje zemljišč, ki so po namenski rabi območja mineralnih surovin, območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, območja za potrebe obrambe in ostala območja.

4.2 Dopolnitev modela STZ tako, da se pri določanju posplošene vrednosti stavbnih zemljišč upošteva tudi razvojna stopnja stavbnih zemljišč

Predlagamo, da se 14. odstavek 8. alineje 7. člena ZMVN-1 spremeni tako, da se v podatke, ki so podlaga za določitev posplošene vrednosti stavbnih zemljišč, doda še podatek o razvojni stopnji stavbnega zemljišča.

Staro besedilo se glasi:

- *Za model za stavbna zemljišča (STZ): lokacija (centroid), velikost (površina), kakovost (podrobnejša namenska raba).*

Novo besedilo bi se glasilo:

- *Za model za stavbna zemljišča (STZ): lokacija (centroid), velikost (površina), kakovost (podrobnejša namenska raba), razvojna stopnja ter izraba v skladu s predpisi s področja urejanja prostora*

4.3 Zagotovitev enake interpretacije podrobne namenske rabe za potrebe vrednotenja stavbnih zemljišč

S spremembo ZMVN-1 se v prehodne določbe doda člen, s katerim se določi osnovna pravila za interpretacijo podrobne namenske rabe stavbnih zemljišč iz prostorskih aktov, ki so bili sprejeti v skladu z zakonodajo iz leta 1984 ter podrobnih izvedbenih aktov (OPPN, LN ...) ter določi podlaga za sprejem posebnega pravilnika ali uredbe, v kateri se podrobneje uredi ta interpretacija.

Poleg tega se občinam zagotovi ustrezna pomoč pri izvedbi usklajevanja podrobnih namenskih rab in preveri usklajenost namenskih rab na območju Republike Slovenije.

4.4 Dopolnitev ZMVN-1 s prehodnim členom, v katerem se začasno prepreči uporaba posplošene vrednosti stavbnih zemljišč do zagotovitve vseh potrebnih podatkov

V prehodne in končne določbe ZMVN-1 se doda člen, ki določi, da se stavbna zemljišča do vzpostavitve evidence s podatki o razvojni stopnji ter dejanski izrabi v skladu s predpisi s področja urejanja prostora ter podatki o zemljiščih, ki so po dejanski rabi javne ceste, v vseh občinah v Sloveniji vrednotijo brez upoštevanja tega podatka s tem, da se tako določena posplošena vrednost stavbnih zemljišč ne sme uporabiti za namene iz 1. člena tega zakona.

4.5 Izvedba državno-občinskega projekta za zagotovitev podatkov o zemljiščih za potrebe množičnega vrednotenja in urejanja prostora

Za izvajanje ZMVN-1 in ZUREP 2 bo potrebno pristopiti k izvedbi posebnega občinsko-državnega projekta, na podlagi katerega občine in država skupaj in usklajeno izboljšajo vse podatke in vzpostavijo evidence za potrebe množičnega vrednotenja in urejanja prostora. Pristojna ministrstva zagotovijo organizacijsko in strokovno pomoč občinam pri vzpostavitvi, uporabi in posredovanju teh podatkov za potrebe vrednotenja in obdavčenja nepremičnin ter s tem zagotovi enake standarde za kvaliteto podatkov ter časovno usklajenost zajema podatkov.