



Številka: U-I-313/13-95

Datum: 25. 03. 2014

PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE MAG. MARTE KLAMPFER K ODLOČBI ŠT. U-I-313/13 Z DNE 21. 3. 2014

1. Glasovala sem za odločbo, s katero je Ustavno sodišče razveljavilo Zakon o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/13 – v nadaljevanju ZDavNepr) in ugotovilo neskladnost Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 50/60 in 87/11 – v nadaljevanju ZMVN) z Ustavo, kolikor se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi njihovega obdavčenja. Strinjam se tudi z obrazložitvijo odločbe. Imam pa nekaj resnih pomislekov v zvezi z opredelitvijo pojma "zemljišča za gradnjo stavb", ki predstavlja pomemben element za nadaljnjo vzpostavitev nepremičninskega davka na tovrstnih nepremičninah, kar bom izpostavila v pritrdilnem ločenem mnenju.

2. Ustavno sodišče se je v 49. točki obrazložitve opredelilo tudi do načina določitve namenske rabe zemljišč za gradnjo stavb, ki ga ZMVN prepušča urejanju s podzakonskim predpisom, pri čemer zakon pojem "zemljišča za gradnjo stavb" opredeljuje le kot zemljišča, na katerih je gradnja dejansko možna in jih določi občina. Ker iz zakona ni jasno, kaj pomeni, da je "gradnja dejansko možna", izvirne vsebine, ki jih je opredelil šele tretji odstavek 3. člena Pravilnika o določanju zemljišč za gradnjo stavb (Uradni list RS, št. 66/13 – v nadaljevanju Pravilnik), nimajo ustrezne zakonske podlage. Zato ne zadostijo zahtevam načela zakonitosti iz 147. člena Ustave.

3. Strinjam se z navedeno ugotovitvijo, vendar menim, da je treba opredelitvi pojma "zemljišča za gradnjo stavb" posvetiti nekoliko več pozornosti, saj gre pri navedeni opredelitvi za pojmovno zmedo. Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave med drugim zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo posamezne pojme. Pri ureditvi, ki se nanaša na javne dajatve, zlasti pa na davčne obveznosti, katerih bistvena elementa sta davčna stopnja in davčna osnova, je zahteva po jasnih in določnih normah še posebnega pomena.

4. Drugi odstavek 6. člena ZDavNepr določa 0,50-odstotno davčno stopnjo za zemljišča za gradnjo stavb. S to določbo je bil uzakonjen nov zakonski pojem, ki ga do sedaj zakonodaja s področja urejanja prostora ni poznala. ZMVN iz leta 2006 je v 7. členu uredil oblikovanje modelov vrednotenja nepremičnin. Vendar ta zakon posameznih modelov vrednotenja nepremičnin ni določal, ampak je na podlagi 11. člena prepustil Vladi, da na podlagi končnega predloga modelov vrednotenja sprejme predpis o določitvi modelov vrednotenja. Vlada je novembra 2011 sprejela Uredbo o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Uradni list RS, št. 95/11 – v nadaljevanju Uredba o modelih vrednotenja), ki je v 2. členu med posameznimi modeli vrednotenja določila tudi model vrednotenja za zemljišča za gradnjo stavb (ZGS). Tako se je pojem "zemljišča za gradnjo stavb" pojavil v Uredbi o modelih vrednotenja, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 87/11 – ZMVN-A), ki je začel veljati 17. 11. 2011, pa je v petem odstavku 7. člena ZMVN poskušal opredeliti pojem "zemljišča za gradnjo stavb".

5. Ves čas do uveljavitve te novele ZMVN je prostorska zakonodaja urejala pojme, kot so zazidano in nezazidano stavbno zemljišče. Pojem stavbnega zemljišča je opredeljen v 2. členu Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 – v nadaljevanju ZPNačrt). Po citirani zakonski določbi je stavbno zemljišče zemljiška parcela ali več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je zgrajen objekt, oziroma zemljiška parcela, ki je z občinskim prostorskim načrtom namenjena za graditev objektov. Ker je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-39/97 z dne 16. 12. 1999 (Uradni list RS, št. 1/2000, in OdlUS VIII, 282) presodilo, da ureditev plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ni v neskladju z Ustavo, saj bi morebitna ukinitve tega nadomestila zaradi pomanjkljivosti v njegovi pravni izvedbi pred uvedbo novega nepremičninskega davka lahko resno ogrozila izvajanje ustavnih nalog občin, je zakonodajalec v Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 47/04 – v nadaljevanju ZGO-1A), ki je bil sprejet prav za potrebe odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, dodal nove člene od 218a do vključno 218d, s katerimi je določil podlage za spremembo občinskih odlokov o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča ter za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Kot izhaja iz obrazložitve Predloga za izdajo ZGO-1A (Poročevalec DZ, št. 20/04, EPA 1156-III), naj bi te določbe pomenile prehodni režim, veljaven do uveljavitve davka na nepremičnine.

6. Tako je Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07, 108/09, 57/12 in 110/13 – v nadaljevanju ZGO-1) v 218. členu opredelil, kaj so zazidana in nezazidana stavbna zemljišča. Za nezazidano stavbno zemljišče so se po tem členu štela tista zemljišča, za katera je bilo z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja. Bolj natančno opredelitev nezazidanih stavbnih zemljišč pa je določala druga alineja prvega odstavka 218.b člena ZGO-1. Kot nezazidana stavbna zemljišča so bile določene tiste zemljiške parcele, za katere je bilo z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja določene vrste objekta, če je za njih

zagotovljena oskrba s pitno vodo in energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov ter dostop na javno cesto in če ležijo znotraj območja, za katerega je občina z odlokom o nadomestilu določila, da se plačuje nadomestilo za uporabo nezazidljivega stavbnega zemljišča. Torej je bila v zakonu opredelitev zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč dovolj jasna in je služila občinam za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v prehodnem obdobju do uveljavitve novega nepremičninskega davka. Z dnem uveljavitve ZDavNepr so te zakonske določbe ZGO-1 prenehale veljati na podlagi 33. člena ZDavNepr. Zato se je postavilo vprašanje, kaj je s pojmom "nezazidano stavbno zemljišče" oziroma s pojmom, ki ga uporabljajo modeli vrednotenja nepremičnin, to je "zemljišča za gradnjo stavb".

7. Zakonodajalec je leta 2011 za potrebe izvajanja zakona o davku na nepremičnine, torej z namenom obdavčitve zemljišč za gradnjo stavb, spremenil 7. člen ZMVN tako, da je poskušal opredeliti, kaj se šteje za "zemljišča za gradnjo stavb". V petem odstavku 7. člena je ZMVN določil, da so zemljišča za gradnjo stavb tista zemljišča, na katerih je gradnja stavb dejansko možna in jih določi občina. Način določitve namenske rabe zemljišč za gradnjo stavb pa je zakonodajalec prepustil ureditvi v podzakonskem aktu, ki ga sprejme minister, pristojen za okolje in prostor. Na podlagi tega zakonskega določila je minister za infrastrukturo in prostor avgusta 2013 izdal Pravilnik, s katerim je določil način določitve zemljišč za gradnjo stavb za namene množičnega vrednotenja nepremičnin. V Pravilniku je vsebovana opredelitev zemljišč za gradnjo stavb. To so parcele ali deli parcel, ki tvorijo zaokrožena zemljišča, če so zemljišča na območju stavbnih zemljišč, če niso izločena kot zemljišča, ki niso primerna za gradnjo stavb, in če izpolnjujejo enega od pogojev, določenih v prvi, drugi in tretji alineji 3. točke tretjega odstavka 3. člena Pravilnika.

8. V navedenih treh alinejah citirane določbe Pravilnika so določeni pogoji, ki pojmovno opredeljujejo "zemljišča za gradnjo stavb". Torej gre za nepremičnine, ki so vrednotene z različnimi cenami na m² ter bistveno višje kot kmetijska in gozdna zemljišča. Po najbolj jasni opredelitvi so to torej vsa zemljišča, za katera je pridobljeno dokončno gradbeno dovoljenje za gradnjo stavb (tretja alineja citiranega Pravilnika). Ta ureditev je jasna in najbrž občine pri javljanju teh podatkov Geodetski upravi Republike Slovenije ne bodo imele nobenih težav. Že z drugo opredelitvijo zemljišč za gradnjo stavb pa bo nekaj več težav. Po drugi alineji citirane določbe Pravilnika so med zemljišča za gradnjo stavb umeščena tudi zemljišča, ki so komunalno opremljena po določbah zakona, ki ureja prostorsko načrtovanje, na katerih je v skladu s prostorskimi izvedbenimi pogoji iz občinskega prostorskega načrta oziroma v skladu z merili in pogoji iz prostorskih ureditvenih pogojev dopustna gradnja stavb ter na njih niso uveljavljeni pravni režimi, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, tako da gradnja stavb na njih ni možna. Pri tej opredelitvi zemljišč za gradnjo stavb se že pojavljajo različne možne razlage posameznih občin. Povsem odprt prostor za različno sporočanje podatkov o zemljiščih za gradnjo stavb Geodetski upravi Republike Slovenije pa bodo občine

imele pri opredelitvi zemljišč po prvi alineji citirane določbe Pravilnika. Ta določa, da so zemljišča za gradnjo stavb tudi zemljišča, za katera je sprejet občinski podrobni prostorski načrt na podlagi zakona, ki ureja prostorsko načrtovanje, ali občinski lokacijski načrt na podlagi zakona, ki ureja prostor, ali zazidalni načrt oziroma ureditveni načrt na podlagi zakona, ki je urejal naselja in druge posege v prostor, in je v skladu z njihovo vsebino na njih možna gradnja stavb. Ta pogoj za opredelitev zemljišč za gradnjo stavb pa pušča občinam precej odprtega prostora za razlago, katera zemljišča bodo opredelile za zemljišča za gradnjo stavb.

9. Ta pojmovna zmeda oziroma potreba po bolj operativni ureditvi evidentiranja zemljišč za gradnjo stavb je vodila tudi Vlado k spremembi 7. člena ZMVN. Vlada v Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZMVN z dne 20. 2. 2014 sama ugotavlja, da je bila dosedanja ureditev določanja zemljišč za gradnjo stavb pomanjkljiva v delu seznanjanja javnosti z določitvijo takih zemljišč v skladu s Pravilnikom. To pomanjkljivost odpravlja z določbo v zakonu, ki nalaga občinam, da določitev zemljišč za gradnjo stavb javno objavijo in s tem vsem občanom in lastnikom zemljišč dajo možnost, da se s tem seznanijo in se v primeru nestrinjanja obrnejo na občino s pobudo za spremembo odločitve. Obenem se kot nadzorni organ določa Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, ki lahko v občini opravi strokovno revizijo. V primeru, da bo ugotovilo, da občina ni izvedla določanja zemljišč za gradnjo stavb ter da ga ni izvedla strokovno in pravilno, bo občini naložilo, naj pomanjkljivosti in napake odpravi. Ne glede na navedene izboljšave v Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZMVN pa še vedno menim, da niso odpravljene nejasnosti glede samega pojma "zemljišča za gradnjo stavb".

10. Kljub predlaganim spremembam petega odstavka 7. člena ZMVN se mi še vedno vseskozi zastavlja vprašanje, kaj vse se lahko umesti pod pojem "zemljišča za gradnjo stavb", ki so ocenjena z višjo posplošeno tržno vrednostjo kot preostala kmetijska in gozdna zemljišča ter obdavčena z bistveno višjo davčno stopnjo 0,50 %. Zato menim, da mora biti pravni pojem "zemljišča za gradnjo stavb" opredeljen jasno in nedvoumno, saj se lahko le na tak način zagotovi transparentno in ne arbitrarno sporočanje podatkov, katera zemljišča so tista, ki so namenjena za gradnjo stavb, ki jih morajo občine posredovati Geodetski upravi Republike Slovenije. V skladu z odločbo Ustavnega sodišča mora te pojme opredeliti zakon in ne podzakonski predpis.

11. Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave med drugim zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja izvršilne veje oblasti oziroma organov lokalnih skupnosti ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo posamezne pojme, ki predstavljajo tako pomembni pravni pojem, kot je davčna osnova. Iz ustavnega načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) izhaja temeljno načelo davčnega prava – načelo davčne pravičnosti oziroma načelo enakomerne porazdelitve davčnega bremena med davčne zavezanke. Le jasna in nedvoumna opredelitev pojma "zemljišča za gradnjo stavb" v



zakonu bo lahko zagotovila pravično in enakopravno obdavčitev lastnikov zemljišč, na katerih se bo v kratkem dejansko gradilo, kot tudi lastnikov zemljišč, katerih dejanska raba je kmetijsko ali gozdno zemljišče, v prostorskih aktih pa so po namenski rabi prostora opredeljena kot stavbna zemljišča.

mag. Marta Klampfer
Sodnica