

LOCUS prostorske informacijske rešitve d.o.o.

Ljubljanska cesta 76 | 1230 Domžale



LOCUS

# Zemljiška politika in gospodarjenje z zemljišči

Skupnost občin Slovenije

PROBLEMSKA KONFERENCA NA PODROČJU PROSTORSKEGA RAZVOJA

Leon Kobetič univ. dipl. inž. grad.

Ljubljana, 14. marec 2017



## Stanje na področju urejanja prostora in zemljiška politika

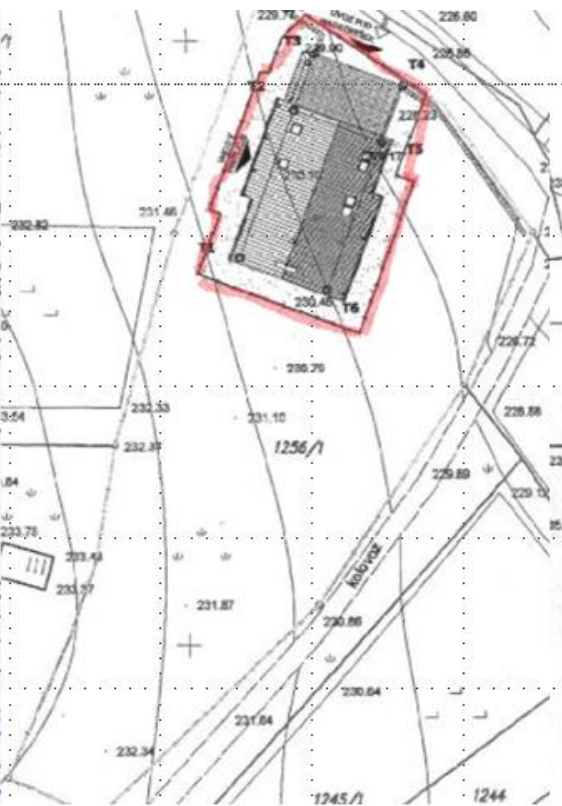
- stavbna zemljišča **niso ustrezno izkoriščena**
- so praviloma **pomanjkljivo komunalno opremljena**
- zaradi premajhne učinkovite ponudbe so **predraga in tržno nedostopna**
- vse več je **razpršenih stavbnih zemljišč**
- **slabša se dostop do delovnih mest in javnih storitev**
- visoki so **stroški komunalnega opremljanja**
- visoki bodo pričakovani **stroški sanacije**

## Gradbena parcela - stanje

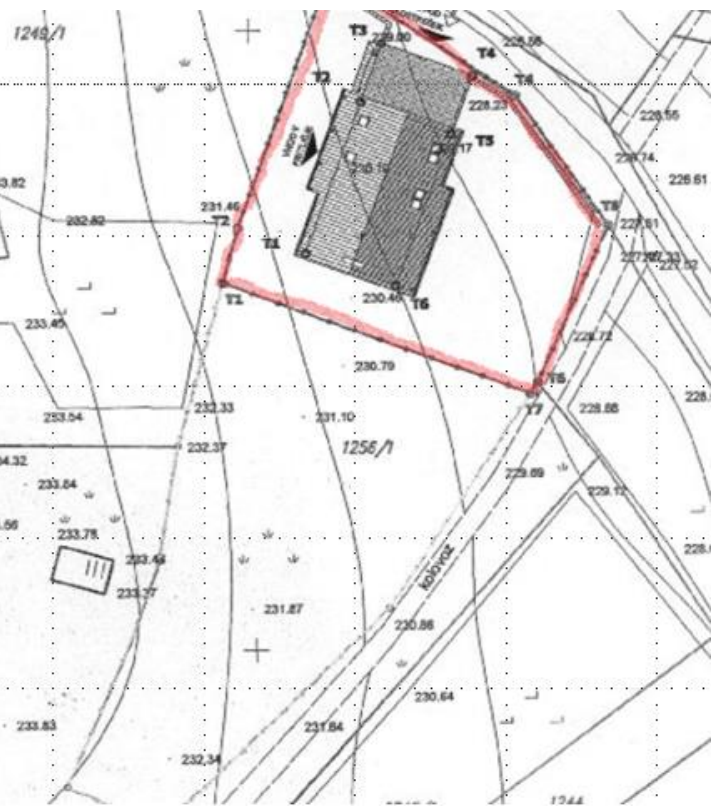
FZ v naravi



FZ za komunalni prispevek



FZ za gradbeno dovoljenje





## Gradbena parcela – ZUreP-2

- **določanje gradbene parcele** (gradbeno dovoljenje, ZVEtL, prostorski akti)
- **obseg gradbene parcele** stavbe (stavbišče + zemljišče za redno rabo)
- **povezava z lastništvom** (lastništvo, stavbna pravica, stvarna služnost)
- **skupna gradbena parcela** dveh ali več stavb
- **neločljiva povezanost stvarnih pravic na gradbeni parceli stavbe**
- **evidentiranje** gradbene parcele stavbe **v zemljiškem katastru** (gradbena parcela = enotna zemljiška parcela)
- **evidentiranje** gradbene parcele stavbe **v zemljiški knjigi**
- gradbena parcela stavbe se spremeni **z upravno odločbo**



## Pozidana in nepozidana stavbna zemljišča

- stavbno zemljišče = pozidano s.z. + nepozidano s.z.
- Nepozidana stavbna zemljišča se deli v razvojne stopnje
- **Razvojne stopnje nepozidanega stavbnega zemljišča** se deli v naslednje razrede:
  1. razvojna stopnja: nezazidljivo zemljišče;
  2. razvojna stopnja: prostorsko neurejeno zemljišče;
  3. razvojna stopnja: neopremljeno zemljišče;
  4. razvojna stopnja: urejeno zazidljivo zemljišče.

## Opremljanje stavbnih zemljišč

- **OPN = Land use plan + Infrastructure plan**
- Gradnja objektov je dopustna le na opremljenih stavbnih zemljiščih
- Evidenca komunalno opremljenih območij ne obstaja
- Visoka investicijska tveganja zaradi slabe informiranosti vlagatelja

ZUreP-2:

- Opremljeno zemljišče (dostop do javne ceste, možnost priključitve na električno, kanalizacijo, vodovod)
  - **dostop do javne ceste** je vezan na lastninsko pravico in **neposreden stik z javno cesto v širini najmanj 3 metre**
  - možnost priključitve na elektro in vodovodno omrežje je vezana na oddaljenost in kapacitete
  - možnost priključitve na kanalizacijsko omrežje je vezana na območje izvajanja javne službe
  - če je zemljišče izven območja javne kanalizacije, se šteje, da je komunalno opremljeno, če je dopustna samooskrba.



## Prostorska ekonomika

- načelo ekonomičnosti postopka (12. člen)
- ekonomska učinkovitost načrtovanja
- med strokovnjaki za izdelavo akta naštet tudi **strokovnjak ,urbane ekonomije'**
- **elaborat ekonomike prostora**



## Zemljiške službe in gospodarjenje z zemljišči

- **Gospodarjenje z zemljišči** obsega
  - načrtovanje stavbnih zemljišč,
  - razvoj stavbnih zemljišč in
  - pridobivanje, razpolaganje ter upravljanje z zemljišči
- **Zemljiška služba** (sklad stavbnih zemljišč)
  - obvezna za mestne občine,
  - ustanovi se v dveh letih od sprejema zakona
  - gospodarska javna služba ali javni sklad
  - predkupni upravičenec tudi na kmetijskih zemljiščih



## Zemljiške službe in gospodarjenje z zemljišči

- **Naloge zemljiške službe**
  - **„pripravlja“ izvedbene prostorske akte?**;
  - **pripravlja analize** za potrebe oskrbe z zemljišči in ekonomike prostora
  - pripravi **elaborata priskrbe stavbnih zemljišč**;
  - pripravi **načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem** občine v delu, ki se nanaša na **zemljišča**;
  - **načrtuje investicije v komunalno opremo** in lahko **izvaja komunalno opremljanje** zemljišč;
  - **izvaja lastniško in parcelno sanacijo** stavbnih zemljišč;
  - **izvaja prostorske ukrepe**;
  - **upravlja z zemljišči** v lasti občine in oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je občina;
  - za občino izvaja **pridobivanje in razpolaganje z zemljišči** skladno z elaboratom priskrbe stavbnih zemljišč;



## Zemljiške službe

Če želimo vzpostaviti učinkovite zemljiške službe, potem bo treba:

- podrobno utemeljiti splošno javno korist za privilegiran status zemljiških služb na trgu stavbnih zemljišč;
- zagotoviti gospodarnost (stroški in prihodki) delovanja zemljiških služb;
- zagotoviti začetni kapital za delovanje zemljiških služb;
- zagotoviti neprofitnost delovanja zemljiških služb;
- zagotoviti sistem regulacije cen storitev in zemljišč v upravljanju zemljiške službe;
- bolje opredeliti organizacijske oblike, predvsem v primeru manjših občin (skupne zemljiške službe), ter kot druge organizacijske oblike gospodarskih javnih služb (javna podjetja, koncesije, itd.).



## Trije ključni finančni instrumenti

- Komunalni prispevek
- Izravnalni prispevek iz prirastkarnine
- Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča / Davek na nepremičnine

**Ali so ti instrumenti dovolj fleksibilni za izvajanje ukrepov zemljiške politike?**



## Komunalni prispevek

- Poleg NUSZ najbolj pomemben in najbolj uveljavljen finančni instrument zemljiške politike
- **S plačilom komunalnega prispevka je zavezancu zagotovljena priključitev** na že zgrajeno komunalno opremo
- Od leta 2006 (nov sistem) na podlagi programa opremljanja
- v odvisnosti od: komunalne opremljenosti, površine zemljišča, neto tlorisne površine objekta in namembnosti objekta
- **stroškovni princip** (stroški odvisni predvsem od površine parcele), torej od tipa poselitve
- Dejanska odmera ne sledi stroškovnemu principu



## Komunalni prispevek - stanje

- Komunalni prispevek, kot se izvaja danes, **je nasprotje ciljev zemljiške politike, saj spodbuja suburbanizacijo.**
- S (pre)visokim komunalnim prispevkom na mestnih območjih občine zagotavljajo sredstva za drago komunalno opremljanje na podeželju
- Takšno ravnanje **povzroča znižanje ravni uslug v mestih in dodatno zviševanje stroškov za razvoj investicij**
- V komunalni prispevek niso všteti nekateri stroški, ki jih povzročajo nove investicije (npr. stroški gradnje **družbene infrastrukture**)
- Komunalni prispevek je z vidika finančne vzdržnosti komunalnega opremljanja problematičen tudi zato, ker se odmerja šele ob gradnji stavbe in ne ob opremljanju samem predlog ZUreP-2 to rešuje z akontacijo



## Komunalni prispevek po ZUreP-2

- komunalni prispevek za **opremljanje zemljišča** in komunalni prispevek za **priključitev objekta**
- odmera k.p. zaradi gradnje:
  - (1) na podlagi vloge ali po uradni dolžnosti, ko občina ugotovi, da je bila gradnja dokončana
  - (2) na zahtevo zavezanca ali ko od upravne enote v zavezančevem imenu prejme obvestilo o popolnosti vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja
- odmerna odločba zaradi izboljšanja opremljenosti
- **akontacija komunalnega prispevka**



## Izravnalni prispevek iz prirastkarnine

- **Izravnalni prispevek iz naslova prirastkarnine (ZUREP) / davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišča (ZUJF)**
- Izravnalni prispevek je v osnovi **davek na kapitalski dobiček**
- **Dobiček** zaradi spremembe namembnosti v veliki meri **ni posledica vlaganj lastnika zemljišča** (posledica družbene odločitve)
- Zagotavljanje sredstev za delovanje zemljiških služb in spodbuda trga stavbnih zemljišč



## Izravnalni prispevek iz prirastkarnine

- izravnalni prispevek **pripada občini**
- **,obdavčena' vsa nepozidana stavbna zemljišča**, ne glede na čas spremembe NRP
- **zavezanec je prodajalec** zemljišča (občina in zemljiška služba nista zavezanca)
- **,davčna' osnova razlika v vrednosti pred in po spremembi NRP**
- **,davčna' stopnja naraščajoča 10%-25%** (davčno spodbujanje trga nepremičnin);
- **oprostitve**: prodaja državi, občini, zemljiški službi, razlastitve, komasacije
- odmera tudi pri prodaji zemljišča, če je investitor zemljišče kupil od zemljiške službe in ga prodal s prirastom vrednosti, ki je višji od 5% letno glede na nakupno ceno stavbnega zemljišča
- odmera tudi pri prodaji stavbe, če je investitor zemljišče kupil od zemljiške službe pa se ne drži pogodbenih obveznosti glede prodajne cene m<sup>2</sup> stavbe





## Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča - kriteriji

Kriteriji za določitev višine NUSZ:

- lega stavbnega zemljišča
- opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami
- namembnost stavbnega zemljišča
- smotrna izkoriščenost stavbnega zemljišča
- izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih
- oprostitev



## Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča - stanje

- NUSZ je bil postavljen kot instrument zemljiške politike, vendar se praviloma tako ni uporabljal
- Razlike med poslovnimi in stanovanjskimi nepremičninami so v mnogih občinah ekstremne
- Ekstremne so razlike med posameznimi poslovnimi dejavnostmi
- Nezazidana stavbna zemljišča – definicija, se obdavčujejo selektivno
- Komunalna opremljenost ni definirana (odločbe US, sorazmernost)
- Evidence niso definirane, popolne in niso transparentne (pravna varnost zavezancev)



## Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča - prenova

Cilji prenove (nov odlok):

- Pravna stabilnost odloka
- NUSZ kot mehanizem zemljiške politike
- Odprava nesorazmernosti
- Urejanje postopkov vpisa v evidenco
- Manj pritožb
- Večji prihodki



## Evidenca stavbnih zemljišč

- ponovna uvedba gradbene parcele in uvedba obvezne parcelacije
- določitev pozidanih stavbnih zemljišč (pripadajočih zemljišč, gradbenih parcel)
- določitev nepozidanih stavbnih zemljišč
- določitev območij komunalne opremljenosti
- določitev razvojne stopnje stavbnih zemljišč



## ZAKLJUČEK

- **Prostorsko in komunalno ekonomiko** uvesti kot obvezni del prostorskega in razvojnega načrtovanja
- Prostorsko načrtovanje bolje povezati z **razvojnim načrtovanjem**
- Bolje opredeliti **splošno javno korist**, tudi v smeri razumevanja **zasebnih pobud** (npr. razvoj novih delovnih mest kot javna korist)
- Ukrepi zemljiške politike kot **posledica načrtov in razvojnih programov**



LOCUS

## ZAKLJUČEK

Predlog ZUreP-2 na področju zemljiške politike uvaja nove ukrepe, kar je dobro.

Za izvajanje in nadgradnjo teh ukrepov, pa bo treba razviti **delujoč sistem** (izobraževanje, službe, kadri, organizacija, denar), kar bo izrazito dolgotrajen projekt, na katerega sploh **nismo pripravljeni!**



LOCUS

LOCUS prostorske informacijske rešitve d.o.o.

Ljubljanska cesta 76 | 1230 Domžale