MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTÀ DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor – Comitato di controllo

Datum: 24.9. 2019
Številka: 011-2/2019

Na podlagi 52. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18), 29. člena Poslovnika o delu Nadzornega odbora Mestne občine Koper (Uradni list RS, št. 12/2017 in 46/2019) in Programa dela Nadzornega odbora Mestne občine Koper za leto 2019, je Nadzorni odbor Mestne občine Koper na svoji 6. seji dne 24.9. 2019 sprejel

KONČNO POROČILO O NADZORU

Pregled evidenc, ki so osnova za uporabo stavbnih zemljišč

Skladno s sklepom Nadzornega odbora Mestne občine Koper (od tu dalje NO) je skupina, ki jo je imenoval, v juniju in juliju 2019, opravila nadzor v »Uradu za nepremičnine Mestne občine Koper« (od tu dalje MOK).

Premet nadzora je bil skladno s sklepom NO pregled evidenc, ki so osnova za uporabo stavbnih zemljišč.

Zakonodajni okvir :

- Zakon o graditvi objektov, v povezavi z Zakonom o evidentiranju nepremičnin
- 56. člen Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, št. 44/97)
- VI. poglavje Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr. in 33/89 ter Uradni list RS, št. 24/92 – odločba US, 29/95 – ZPDF, 44/97 – ZSZ in 27/98 – odločba US)
- Dogovor o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje NUSZ in meril za določanje višine tega nadomestila
- Odlok MOK o NUSZ
- 58. člen Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2016 in 2017- drugi predpisi in uredbe, ki so imenovani v prvih dveh alinejah, pa niso del zakonskih predpisov.

- 53. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave št. 40/00, 30/01, 29/03 in Ur.l. RS št.90/05, 67/06, 39/08 in 33/18).

Nadzor se je izvedel v predvidenem terminu: junij - julij 2019.

Nadzor so izvedli člani NO MOK in sicer g. Jadran Bajec – vodja skupine in g. Valter Krmac.

Pridobljena in pregledana dokumentacija :

V postopkih nadzora nismo pridobili posebne dokumentacija oz evidenc, ki bi dopolnjevale Odlok MOK o NUSZ oz. zakonska določila. Prav tako ne individualno dokumentacijo posameznega zavezanca ali posameznega sklopa nepremičnin.

V fazi nadzora smo s ciljem preverbe postopkov in načinov evidenc , ki so osnova za izdajo odločb o NUSZ podali 10 primerov, oštevilčenih od številke 1. do 10., ki so predstavljala nezazidan in zazidana stavbna zemljišča (od tu dalje primeri z zaporedno številko). V nadzoru smo zahtevali vrednosti NUSZ za vse primere za leta 2016, 2017, 2018 ter površine, ki so osnova za odmero NUSZ. Primeri niso bili izbrani na način, da bi predstavljali statistično reprezentativen vzorec .

Pridobili smo vrsto pisnih in ustnih odgovorov, na zastavljena vprašanja in izračunov za vzorec 10. primerov.

UGOTOVITVE

Na podlagi opravljenega nadzora je NO ugotovil več nedorečenosti, pomanjkljivih postopkov in dokumentacije ter nedoslednosti.

1.

Ni zagotovljena kadrovska in programsko strojna oprema, da bi se evidence , ki so osnova za odmero NUSZ sproti oziroma letno obnavljala in usklajevala z dejanskim stanjem, oz. da bi se dejanski podatki na podlagi statističnih vzorcev in pobud preverjalo na terenu.

Iz zakonskih določil :

<u>Obračun NUSZ za stavbna zemljišča</u>

- 58. člen ZSZ - za uporabo st. zemljišča se plačuje NUSZ (mesto in naselja mestnega značaja, območja, določena za stanovanjsko in drugačno kompleksno graditev, območja PIN, z vodovodnim kanalizacijskim in električnim omrežjem opremljena območja);
- z 218.a člen ZGO-1 - NUSZ se odmerja na celotnem območju občine za vsa zazidana st. zemljišča; določi ga občina oz. njen občinski ali mestni svet;
- za vsa nezazidana stavbna zemljišča (sprejet PIN, dostop do javnega cestnega omrežja, možna izvedba priključkov na javno vodovodno, elektroenergetsko omrežje in kanalizacijsko omrežje, v kolikor ni dovoljena gradnja greznic oz. malih čistilnih naprav).

Prihodnje stanje

- zajemanje vseh območij občine, ki izpolnjujejo zakonske pogoje,
- upoštevanje ustavnih načel (enakost, sorazmernost),
- razlikovanje med območji z različnim določanjem št. točk v povezavi z Dogovorom o usklajevanju meril.

Obremenitev z NUSZ v skladu z načelom zakonitosti in sorazmernosti

Načelu zakonitosti in sorazmernosti ustrezna le taka različnost, ki upošteva različnosti dejanskih stanj; brez arbitrarnosti.

Prihodnje stanje:

- kriterij razlikovanja - razumna povezava s predmetom (različnega) pravnega urejanja;
- nujnost utemeljitve razlik - ustrezni razlogi in utemeljitve, vključene v obrazložitve odlokov.
- bolj pomembno merilo - lega st. zemljišča (in komunalna opremljenost), manj ugodnosti pri pridobivanju dohodka
- različnost glede na posamezno vrsto kom. opr. - razlikovanje v sorazmerju s stroški gradnje (in vzdrževanjem) posameznih vrst kom. opr.
- smiselna in sorazmerna, uporaba določil Dogovora (ugodnosti pridobivanja dohodka v gospodarskih dejavnostih)

Oprostive NUSZ (59. člen ZSZ)

Občine oprostitev ne smejo določati mimo pravnih podlag oziroma zakonsko določenih oprostitev z občinskimi odloki ne smejo zmanjševati ali celo ukiniti.

Po uradni dolžnosti:

- zemljišča za potrebe obrambe,
- objekti tujih držav, diplomatskih in konzularnih predstavništev (njihovo osebje),
- objekti mednarodnih in meddržavnih organizacij (njihovo osebje),
- objekti verskih skupnosti za njihovo versko dejavnost.

Na zahtevo lastnika (za 5 let):

- za nakup novega stanovanja kot posameznega dela stavbe,
- za gradnjo, dozidavo ali nadzidavo družinske stanovanjske hiše,
- za občane z nižjimi dohodki in organizirano vlaganje v izgradnjo komunalnih objektov in naprav.

Na podlagi navedenih zakonskih določil je razvidno, da je področje NUSZ ne samo zahtevno ampak predvsem finančno izrednega pomena za MOK. Kadrovsko pokriva področje NUSZ , poleg predstojnika urada ena oseba.

2.

Ni zagotovljena enoznačnost podatkovnih baz podatkov , ki so osnova za odmero NUSZ.

Iz zakonskih določil :

Uporaba podatkov javnih evidenc o nepremičninah

Pridobivanje in urejanje podatkov o stavbnih zemljiščih, skladno z določili 218. c in 218. č člena ZGO-1.

Zazidana stavbna zemljišča:

- Stavbe – kataster stavb (katastrski ali registrski podatki); REN
- Zemljiške parcela – podatki iz zemljiškega katastra.

Postopek usklajevanja podatkov:

- Obvestiti zavezance o podatkih, ki niso pridobljeni iz REN ali ZK, z javnim naznanilom;
- Možnost zavezancev, da sodelujejo v postopku spreminjanja podatkov (predlog za vpis novih ali spremenjenih podatkov).

Nezazidana stavbna zemljišča

- Pridobivanje podatkov iz lastnih evidenc – namenska raba prostora, določena v veljavnem prostorskem aktu (OPN, plan, PUP, UN, ZN, OPPN);
- Podatki o površinah teh zemljišč – uradne evidence ZK.

Postopek usklajevanja podatkov:

Enako kot za zazidana stavbna zemljišča

- Občine razpolagajo v lastnih evidencah z boljšimi in natančnejšimi (bolj ustreznimi) podatki, v primerjavi s podatki REN > priporočilo, da o odstopanjih obvestijo GURS in izvedejo uskladitev podatkov.
- Uskladitev podatkov se izvede v skladu z določili ZEN.
- Podatkov, prevzetih iz uradnih evidenc, ni treba ponovno razgrinjati (razen, če se občina tako odloči).

Odstopanja med podatki GURS in podatki, ki jih uporablja občina kot osnova za izdajo odločb NUSZ so velika in nedopustna.

Primeri št. 1., 3., 5., 7. v letu 2017 niso imeli odmere. Razlogi za to dejstvo v postopku nadzora niso bili pojasnjeni na način, da bi lahko z gotovostjo ugotovili razlog.

Primeri št. 2., 4., 6., 9. so imeli v letih, ki je bil predmet nadzora odmerjene površine , ki bistveno odstopajo od podatkov iz GURS. V primeru št. 2 je ta razlika tako vsebinsko, kot na podlagi podatkov GURS take narave, da lahko ugotavljamo bistveno oškodovanost proračuna MOK.

Primeri št. 8. In 10. odmera ne odraža, kriterije razlikovanja, ne kriterije utemeljevanja razlik, predvsem pa ne odraža potrebne in nujne funkcije občin , to je zemljiške politike.

V primeru št 1. in 9. so v uporabi nedosledni pristopi, v primeru 9. se balkoni in drugi odprti prostori stanovanj, kljub temu, da povečujejo vrednost individualnega stanovanja (ne gre za skupne prostore stavbe) ne obračunavajo kot površine podvržene NUSZ. V primeru št 1. pa je zavezanec za obstoječi objekt, ki zaradi nedoslednega vzdrževanja in ali uporabe propada

(ruševina) nagrajen z obračunom za nezazidana stavbna zemljišča.

V primeru 8. je obremenitev (nadomestilo) za nezazidano stavbno zemljišče, kljub temu, da je dejanska površina predmet industrijske izrabe in dejansko predstavlja degradirano območje.

Na podlagi navedenega ugotavljamo nujnost preveritve podatkov, ter meril in kriterijev, posebej pravnih podlag glede na zakonska določila.

3.

Ni zagotovljena evidenca izdanih odločb po zavezancu, ne dejansko stanje zapadlih torej pravnomočnih odločb oz. (plačilo NUSZ), ne evidence spreminjanja zavezancev (npr. v stečajnih postopkih).

Iz zakonskih določil :

18. člen Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku (način prenosa podatkov, ki so davčna tajnost):

(1) Podatke, ki so davčna tajnost, je dovoljeno prenašati z informacijskimi, telekomunikacijskimi in drugimi sredstvi le ob izvajanju postopkov in ukrepov, ki nepooblaščenim osebam preprečujejo dostop do teh podatkov.

(2) Dokumenti se zunaj podatkovno komunikacijskega omrežja državnih organov (HKOM) ne smejo posredovati v elektronski obliki brez šifriranja.

15. člen
(davčna tajnost)

(1) Davčni organ mora kot zaupne varovati podatke, ki jih zavezanec za davek v davčnem postopku posreduje davčnemu organu, ter druge podatke v zvezi z davčno obveznostjo zavezancev za davek, s katerimi razpolaga davčni organ.

(2) Ne glede na prvi odstavek tega člena se za davčno tajnost ne šteje davčna številka poslovnih subjektov, kot so opredeljeni z zakonom, ki ureja poslovni register.

24. člen
(razkritje podatkov za potrebe vodenja postopkov)

(1) Davčni organ sme razkriti podatke o posameznem davčnem zavezancu upravnim in drugim državnim organom, organom samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilcem javnih pooblastil, če ti potrebujejo zahtevane podatke v postopkih, ki jih vodijo v okviru svojih z zakonom predpisanih pristojnosti.

(2) Podatki se posredujejo oziroma pridobivajo na način, kot je predpisan v posameznih postopkih, ki jih v okviru svojih pristojnosti vodijo ti organi in institucije.

25. člen
(razkritje podatkov osebam, za katere davčni organ opravlja naloge pobiranja davka)

(1) Če davčni organ na podlagi zakona izterjuje davke, za pobiranje katerih so pristojni upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil, se podatki o posameznem davčnem zavezancu, ki so davčna tajnost in se nanašajo na izterjavo tega davka, razkrijejo tistemu organu ali nosilcu javnih pooblastil, za račun katerega se izterjuje davek.

(2) Davčni organ sme samoupravni lokalni skupnosti o posameznem davčnem zavezancu razkriti podatke, ki se nanašajo na davke, ki pripadajo samoupravni lokalni skupnosti, na davke, ki jih v skladu z zakonom o obdavčenju predpišejo samoupravne lokalne skupnosti, oziroma podatke, potrebne za uvedbo in odmero samoprispevka.

(3) Davčni organ sme razkriti podatke o posameznem davčnem zavezancu osebam javnega prava v zvezi s postopkom pobiranja prispevkov.

(4) Podatki, ki so davčna tajnost, se smejo organom in institucijam iz prejšnjih odstavkov razkriti samo na podlagi obrazloženega pisnega zahtevka predstojnika ali z njegove strani pooblaščene osebe. Iz obrazložitve zahtevka mora biti jasno razviden namen, zaradi katerega se zahtevajo podatki.

Stališče in praksa FURS:

• Podatek o plačilu NUSZ konkretnega zavezanca = DAVČNA TAJNOST

• Obrazložen pisni zahtevek predstojnika ali z njegove strani pooblaščene osebe, iz katerega je jasno razviden namen – NE: upravljanje občinskega premoženja, vodenje baze zavezancev za NUSZ, ocena možnih odpisov dolga po ZPIUOD – DA: vodenje konkretnega postopka odpisa dolga, postopek dodelitve subvencij

• Mnenja Informacijskega pooblaščenca

• Občina ima pravico biti obveščena v postopkih, v katerih državni organ odloča na podlagi predpisov občine

Občina ni niti stranka niti stranski udeleženec v postopku odmere oziroma vračilu NUSZ – sodna praksa

• Stranki v postopku: davčni organ in davčni zavezanec

Iz navedenih zakonskih določil in predpisov je razvidno, da FURS na obrazložen z zakonom predpisanim razlogom lahko (mora) posredovati občini podatke o pravnomočnih odločbah NUSZ. (plačilu)

Aktivnosti občine pri izdaji odločbe o NUSZ:

Aktivnosti občine – odmera NUSZ

1. Zahteva za podatke o odmeri DPN;

2. Pravilni zapis EMŠO oz. MŠ;

3. Posredovanje podatkov o številu točk, ločeno glede na komunalno opremljenost, in skupno število točk;

4. Identifikator nepremičnin po GURS;

5. Posredovanje celotne baze enkrat letno (fizične in pravne osebe, zazidana in nezazidana stavbna zemljišča);

6. Potrditev odmernega seznama;

7. Obveščanje občanov o datumu odpreme in datumu zapadlosti rokov posameznih obrokov.

Občina skladno z zakonom mora imeti evidenco do vseh terjatev, posebej zapadlih tako plačanih, kot neplačanih.

Mestna občina Koper mora pričeti sodne in druge postopke , vključno z ustavnim Sodiščem za pridobitev podatkov in evidence terjatev. Ta postopek je in bo toliko bolj pomemben ob uveljavitvi davka na nepremičnine.

4.

V primerih povsem enakih nepremičnin, povsem enake odmere in različnega števila lastnikov ni zagotovljena enaka obravnava pred zakonom, ne kriterij sorazmernosti.

V primerih, ko je lastnikov (uporabnikov) nepremičnine, zazidanega ali nezazidanega stavbnega zemljišča več, se obremenitev NUZS deli s številom zavezancev oz. lastniškim deležem. V kolikor ta obremenitev ne dosega 5 € se odločba ne izda.

Določilo je diskriminirano, saj omogoča, da se NUSZ ne plačuje in to vsako leto. Ob očitnih posledicah, ki jih tako določilo ima za izvajanje zemljiške politike v občini, pa ima posebej v Istrskih naseljih in podeželju za posledico lastniško neurejena območja, pritiske za pozidavo kmetijskih območij, neurejena naselja.

Problematika je še toliko bolj aktualna v kontekstu stališč FURS-a pri izterjavi NUSZ.

- Prostovoljna izpolnitev obveznosti – Opomin – Pobot;
- Postopek davčne izvršbe – Sklep o izvršbi (upravna izvršba, sodna izvršba);
- Pravila o omejitvah in izvzetjih izvršbe – 25 € – Postopki zaradi insolventnosti.

SKLEP - PRIPOROČILA

Na podlagi zgornjih navedb je ugotovljeno, da pri pregledu evidenc, ki so osnova za uporabo stavbnih zemljišč ni zagotovljeno :

- Načelo gospodarnosti;
- Načelo preglednosti;
- Načelo strokovnosti in skrbnosti;
- Načelo enake obravnave pred zakonom.

Zaradi navedenega obstaja verjetnost, da je MOK utrpela škodo oz. omogočila fizični ali pravni osebi pridobitev gospodarskih koristi.

Ne glede na verjetnost, da bo sedanje nadomestilo oz. NUSZ, nadomestil davek na nepremičnine je – bo osnova za davek povsem enaka t.i. evidence o nepremičninah, ki bodo predmet obdavčitve. Pomembno je zavedanje, da sedanje NUSZ in morebitni bodoči davek na nepremičnine predstavljata bistveni prihodek občine. Točne (vsaj v 95 %) evidence o nepremičninah, ki so predmet odmere, oz. obdavčitve pripomorejo k bistvenem zvišanju prilivov, enake obravnave pred zakonom in zakonitosti. Pričakovati je, da bi bil priliv iz NUSZ (brez spreminjanja točke v odloku ali samega odloka) lahko čez 10% višji, kar za občino Koper pomeni večji priliv za več kot 1 mio. €

MOK priporočamo:

- Da kadrovsko ukrepi urad v tistem delu, ki je zadolžen za NUSZ oz. evidence;
- Da pristopi k analizi obstoječih podatkov na podlagi statističnega vzorca in dejanskega stanja nepremičnin oz. površin;
- Da pristopi k urejanju in izmenjavi evidenc z FURS;
- Da kljub morebitnim stroškom uveljavi načelo primerljivega plačila za primerljivo nepremičnino (ruševine, večje število lastnikov, ...);
- Da so izvzeti plačila NUSZ le zavezanci, ki imajo zakonsko podlago.

Poročilo pripravil:

vodja nadzora Jadran Bajec

MESTNA OBČINA KOPER NADZORNI ODBOR COMITATO DI CONTROLLO COMUNE CITTÀ DI CAPODISTRIA

Predsednik Nadzornega odbora

Mestne občine Koper

Jadran Bajec

Poslati:

- Mestna občina Koper, župan Aleš Bržan,
- v.d. direktorica MOK, ga. mag. Tamara Kozlovič,
- Urad za nepremičnine MOK, vodja Melita Osvaldič
- Občinski svet Mestne občine Koper,
- Arhiv NO.