



Vsem občinam v Republiki Sloveniji

Številka MOP: 35206-3/2016-77

Številka MF: 422-94/2016

Številka MJU: 007-896/2014

Datum: 16. 9. 2016

Zadeva: Sistemska priporočila za izboljšanje sistema za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada RS) si že dalj časa sistematično prizadeva za uveljavitev normativnih rešitev za zmanjšanje stroškov občin in ukinjanje administrativnih bremen pri izvajanju njihovih nalog in pristojnosti. Med rešitvami so tudi take, ki občinam omogočajo povečevanje prihodkov. Ker je med nekaterimi neurejenimi vsebinami, ki bi občinam povečevanje njihovih prihodkov lahko omogočile, tudi izvajanje odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljnjem besedilu: NUSZ), ki je ob primerni porabi občin drugi najpomembnejši vir financiranja občin, je Vlada RS dne 7. 7. 2016 sprejela sklep št. 42200-2/2015/22. S tem sklepom je Ministrstvu za javno upravo (v nadaljnjem besedilu: MJU), Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljnjem besedilu: MOP) in Ministrstvu za finance (v nadaljnjem besedilu: MF) naložila, da skupaj s skupnostmi občin in združenji občin do konca avgusta 2016 pripravijo usklajena sistemska priporočila za ureditev sistema odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljnjem besedilu: NUSZ).

Vlada RS je z navedenim sklepom določila tudi, da naj priporočila vsebujejo usmeritve glede urejanja podatkov, ki so osnova za določitev NUSZ, glede odprave neustreznosti občinskih odlokov, kot izhajajo iz do sedaj sprejetih odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: US RS), glede sistema NUSZ ter tudi okvire za enotno izvajanje postopkov v zvezi z uskladitvijo podatkov, kot jih določata 218.c in 218.č člen Zakona o graditvi objektov¹ (v nadaljnjem besedilu: ZGO-1).

Februarja 2015 je Vlada RS za vzpostavitev, koordinacijo in usmerjanje projekta priprave nove sistemske ureditve obdavčitve nepremičnin ustanovila Projektni svet. Projektni svet je v okviru oblikovanja izhodišč in smernic glede sistema obdavčitve nepremičnin pregledal tudi nekaj analiz in poročil² obstoječega sistema NUSZ. Pregledane analize in poročila pokrivajo praktične izkušnje različnih deležnikov: državnih organov, nekaterih občin pa tudi zavezancev za NUSZ.

¹ Uradni listi RS, št. 102/04 - uradno prečiščeno besedilo, 14/05 - popr., 92/05 - ZJC-B, 93/05 - ZVMS, 111/05 - odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 - ZRud-1, 20/11 - odl. US, 57/12, 101/13 - ZdavNepr, 110/13 in 19/15

² Seznam analiz, predloženih kot gradivo za 8. sejo Projektnega sveta z dne 10. 6. 2016: 1. Finančna uprava Republike Slovenije: Poročilo in analiza izvajanja odmere NUSZ, št. 4227-1/2015-37 z dne 1. 6. 2016; 2. Ministrstvo za okolje in prostor: Informacija o ugotovljenih ključnih problemih na področju določanja NUSZ; 3. Slovensko nepremičninsko združenje – FIABCI Slovenija: Pravna

Rezultati analiz nakazujejo potrebo po nekaterih pozitivnih spremembah in izboljšavah sistema NUSZ. S tem bi občine lahko povečale priliv prihodkov v občinske proračune ter hkrati poskrbele za večjo stabilnost lastnega financiranja iz tega vira. Vzporedno z nadaljevanjem začrtanih aktivnosti za vzpostavitev novega sistema obdavčitve nepremičnin je torej treba oblikovati in sprejeti nekatere ukrepe, ki bodo ob nespremenjenih zakonskih podlagah stabilizirali zajem NUSZ. Aktivnosti, določene v sklepu Vlade RS iz julija 2016 v zvezi z NUSZ, so torej namenjene predvsem izboljšanju sistema za NUSZ, in sicer uskladitvi občinskih odlokov o NUSZ, kjer za to še ni bilo poskrbljeno.

Ministrstva poudarjajo, da usklajena sistemska priporočila zadevajo področje NUSZ in ne davka na nepremičnine, saj gre za dve povsem različni zadevi. NUSZ je posebna oblika mestne rente oz. taksa, ki jo določi posamezna občina in s katero občine odmerjajo NUSZ, merila za to pa so s predpisi jasno določena (komunalna opremljenost, lega in namembnost, smotrna uporaba stavbnega zemljišča, izjemne ugodnosti s pridobivanjem dohodka, večje motnje). Poleg tega iz predpisov izhaja, da obračun NUSZ ni prosta izbira posamezne občine, ampak se, skladno z določili Zakona o stavbnih zemljiščih³ (v nadaljnjem besedilu: ZSZ), plačuje na območju mest in naselij mestnega značaja, na območjih, ki so določena za stanovanjsko in drugačno kompleksno graditev, na območjih, za katera je sprejet prostorski izvedbeni načrt in na drugih območjih, ki so opremljena z vodovodnim, kanalizacijskim in električnim omrežjem. Prihodki iz naslova NUSZ občinam zagotavljajo dodaten vir financiranja ločeno od sredstev, ki jim jih za financiranje prenesenih nalog zagotavlja država.

Ob tem je treba pojasniti, da pa bo davek na nepremičnine po svoji naravi klasični premoženjski davek, ki se bo plačeval praviloma od vrednosti nepremičnine ter izenačeval obremenitev enakovrstnih nepremičnin na ravni cele države.

Ministrstva bodo v smislu izboljšanja sistema odmere NUSZ v prehodnem obdobju, do sprejema nove generacije zakonskih določil na tem področju (uvredba davka na nepremičnine), izvajala postopke skladne z drugim odstavkom 88.a člena Zakona o lokalni samoupravi⁴, ki opredeljuje nadzorstvo državnih organov nad zakonitostjo dela organov občin, zagotavljanje ustreznega medsebojnega sodelovanja in obveščanja ter strokovne pomoči organom občin, in postopke na podlagi prvega odstavka 64. člena Zakona o državni upravi⁵, ki opredeljuje nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih aktov, ki jih organi lokalnih skupnosti, izdajajo za zadeve, za katere so pristojni. Hkrati ministrstva poudarjajo, da so v okviru svojih pristojnosti in zmožnosti tudi po objavi teh priporočil pripravljena nuditi vso potrebno strokovno pomoč pri usklajevanju sistema NUSZ ter hkrati občinam priporočajo, da pri pripravi konkretnih vprašanj, kakor tudi konkretnih predlogov odlokov, medsebojno sodelujejo. Na podlagi sistemskih priporočil bodo ministrstva organizirala strokovne posvete, na katerih se bodo zainteresirani deležniki lahko posvetili obravnavanju praktičnih vprašanj s področja odmere in urejanja sistema NUSZ (npr. pregled ustavno-sodne prakse, nomotehnično oblikovanje odlokov, oblikovanje enotnega protokola za čim bolj učinkovito odmero NUSZ v sodelovanju s FURS in MF). O posvetih bodo občine dodatno obveščene.

analiza odločb o odmeri NUSZ za gospodarske subjekte za poslovne nepremičnine (pilotna analiza); 4. Slovensko nepremičninsko združenje – FIABCI Slovenija: Poročilo o pregledu Odločb o NUSZ za Mestno občino Maribor, Mestno občino Ljubljana in drugih slovenskih občin – analiza obremenitev z nadomestilom (pilotna analiza); 5. Slovensko nepremičninsko združenje – FIABCI Slovenija: Ugotovitve, stališča in predlogi za posodobitev sedanjega sistema NUSZ v odlokih občin. Analize potrjuje tudi: Gerbec, F., 2014. Odprta vprašanja sedanje ureditve nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. V: Dnevi slovenskih pravnikov (2014). Podjetje in delo: revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, 6-7/2014/XXXX, pp. 1158-1170.

³ 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

⁴ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO

⁵ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16)

V skladu z zgoraj navedenim zato MJU, MOP in MF izdajajo:

SISTEMSKA PRIPOROČILA ZA IZBOLJŠANJE SISTEMA ZA NUSZ

1. IZBOLJŠANJE IN NAČIN PRIPRAVE PODATKOV ZA ODMERO NUSZ

Z ustrezno uporabo enoličnih oznak, uporabo podatkov uradnih evidenc in izboljšavo le-teh, se sistem odmere NUSZ lahko izboljšuje tudi brez sprejemanja novih občinskih odlokov. Občine podatke za odmero NUSZ zagotavljajo na podlagi ZGO-1 in ZSZ ter v povezavi z Zakonom o evidentiranju nepremičnin⁶ (v nadaljnjem besedilu: ZEN) in Zakonom o infrastrukturi za prostorske informacije (Uradni list RS, št. 8/10; ZUPI) ter Uredbo o prostorskem informacijskem sistemu (Uradni list RS, št. 119/07 in 8/10 – ZUPI).

a. ENOLIČNA IDENTIFIKACIJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ ZA ODMERO NUSZ

Občine ob sodelovanju drugih, v proces vzpostavljanja uradnih evidenc nepremičnin vključenih organov (Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: GURS), Zemljiška knjiga (v nadaljnjem besedilu: ZK)), poskrbijo, da v svojih bazah uporabljajo identifikatorje nepremičnin, kot so določeni v predpisih o evidentiranju nepremičnin (t. j. šifra katastrske občine in parcelna številka oz. številka stavbe in številka dela stavbe ali ulica in hišna številka). Na ta način bodo zavezanci lahko preverili tudi pravilnost odmere NUSZ.

S ciljem poenotenja evidenc o nepremičninah lahko občine aktivno sodelujejo tudi pri izboljšanju pravilnosti podatkov v registru nepremičnin (v nadaljnjem besedilu: REN). Upravljavca zbirke podatkov, GURS, opozorijo na morebitne napačne ali pomanjkljive podatke, ki so jih za namene NUSZ same preverile oz. so jih zaradi novih dejstev (npr. nov občinski prostorski načrt, občinski podrobni prostorski načrt, ipd.), spreminjale.

b. UPORABA PODATKOV JAVNIH EVIDENC O NEPREMIČNINAH

Občine poskrbijo, da bodo podatki o stavbnih zemljiščih, za katere se odmerja NUSZ, pridobljeni skladno z določili 218 c. in 218 č. člena ZGO-1.

Določbe 218.c in 218.č členov ZGO-1 v zvezi s pridobivanjem podatkov za namene odmere NUSZ občine napotujejo na upoštevanje podatkov iz uradnih evidenc (kataster stavb, zemljiški kataster, register nepremičnin (v nadaljnjem besedilu: REN)). V zvezi s podatki, ki jih ne pridobijo iz uradnih evidenc pa morajo občine izvesti seznanitev zavezancev o pridobljenih ali posodobljenih podatkih ter omogočiti zavezancem pravico dajanja pripomb, skladno z določili ZEN.

Občinam se priporoča, da v okviru posodabljanja lastnih evidenc, kakor tudi reševanja morebitnih pritožb na odmero NUSZ, usklajevanje podatkov o nepremičninah (zlasti o nezazidanih stavbnih zemljiščih), izvajajo tako, da bodo zavezanci v zajem in potrditev podatkov dejansko vključeni in ne zgolj obveščeni. Pri pripravi podatkov za odmero NUSZ naj občine posebno pozornost namenijo temu, da je mogoče iz obsežne strukture uradnih evidenc uporabiti le tiste podatke o stavbnih zemljiščih, ki ustrezajo definicijam iz ZSZ.

c. USKLAJEVANJE IN IZBOLJŠANJE OBSTOJEČIH JAVNIH PODATKOV O STAVBNIH ZEMLJIŠČIH

Nekatere občine so svoje evidence za zazidana stavbna zemljišča redno vzdrževale in jih z zavezanci sproti urejale in usklajevale. V primerih, ko občine menijo, da v lastnih evidencah razpolagajo z boljšimi in natančnejsimi podatki v primerjavi s podatki REN, priporočamo, da občine o odstopanjih obvestijo GURS. Uskladitev podatkov občine izvedejo v skladu z določili ZEN.

⁶ Uradni list RS, št. 47/2006, 65/2007 - Odločba US, 106/2010 - ZDoh-2H, 47/2012 - ZUKD-1A, 79/2012 - Odločba US in 55/2013 - ZUKD-1B

Občinam podatkov, prevzetih iz uradnih evidenc, ni treba ponovno razgrinjati, lahko pa to vseeno storijo, če se tako odločijo. Tako postopanje ministrstva podpirajo z namenom izboljšanja kakovosti uradnih evidenc predvsem v delu podatkov, ki se nanašajo na registrske podatke REN, ki so bili pridobljeni na podlagi vprašalnikov lastnikov nepremičnin v času popisa nepremičnin.

2. SPREMINJANJE ALI DOPOLNJEVANJE OBČINSKIH ODLOKOV TER SKLEPOV O DOLOČITVI VREDNOSTI TOČK

Občine odlokov, ki so bili razveljavljeni z Zakonom o davku na nepremičnine⁷ (v nadaljnjem besedilu: ZDavNep) in so bili na podlagi odločbe US RS, št. U-I-313/13-86 z dne 21. 3. 2014 (v nadaljnjem besedilu: odločba US RS april 2014,) vrnjeni v uporabo, ne spreminjajo ali dopolnjujejo, lahko pa v povezavi z 58. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017⁸ (v nadaljnjem besedilu: ZIPRS 1617) sprejemajo nove odloke. Občine lahko sprejemajo nove sklepe o določitvi vrednosti točk ali spreminjajo oziroma dopolnjujejo obstoječe sklepe, če za to obstaja izrecna druga veljavna pravna podlaga.

MOP je maja 2016 občinam že posredoval priporočilo, v katerem je pojasnjeno, da je 58. člen ZIPRS 1617 določil, da se kot uporaba prve in tretje alineje 41. člena, določb VI. poglavja ZSZ in uporaba 218., 218.a do 218.d člena ZGO-1 šteje tudi sprejemanje občinskih odlokov v skladu s VI. poglavjem ZSZ.

Občine tako v povezavi z določbo 58. člena ZIPRS 1617 sprejemajo nove občinske odloke in na ta način odmero NUSZ ustrezno posodablja in usklajujejo z morebitnimi novimi prostorskimi načrti ter tudi odpravljajo rešitve, ki so bile v konkretnih pravnih postopkih že ugotovljene kot nezakonite ali celo ustavno sporne.

V kolikor imajo občine izrecno določilo za sprejemanje sklepa o določitvi vrednosti točke za odmero NUSZ, zapisano v veljavnem statutu občine, lahko vrednosti točke spreminjajo na podlagi odloka o NUSZ, ki je skladno z zgoraj navedenimi predpisi, vrnjen v uporabo in jim zgolj zaradi spremembe vrednosti točke za odmero NUSZ ni treba sprejemati novega odloka. Pri tem je pomembno, da občine kakršnihkoli sprememb odlokov ne uvajajo retroaktivno.

V kolikor imajo občine svoje odloke o NUSZ že usklajene z Ustavo RS in veljavnimi predpisi (tudi tistimi, ki so, skladno z odločbo US RS april 2014, le vrnjeni v uporabo), ki urejajo področje NUSZ, formalnih sprememb odlokov seveda ni treba izvajati.

3. OBRAČUN NUSZ ZA VSA STAVBNA ZEMLJIŠČA

Občine določajo območja, za katera se odmerja in plačuje NUSZ tako, da so izpolnjena določila 218. do 218.b člena ZGO-1 v povezavi z 58. členom ZSZ.

V skladu z 58. členom ZSZ se za uporabo stavbnega zemljišča plačuje NUSZ. Plačuje se na območju mest in naselij mestnega značaja, na območjih, ki so določena za stanovanjsko in drugačno kompleksno graditev, na območjih, za katere je sprejet prostorski izvedbeni načrt in na drugih območjih, ki so opremljena z vodovodnim, kanalizacijskim in električnim omrežjem. Območje, na katerem se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, določi občina oz. njen občinski ali mestni svet. V

⁷ Uradni list RS, št. 101/13 in 22/14 – odl. US

⁸ Uradni list RS, št. 96/15

skladu z 218.a členom ZGO-1 se NUSZ odmerja na celotnem območju občine za vsa zazidana stavbna zemljišča in za vsa nezazidana stavbna zemljišča, ki izpolnjujejo zakonsko določene pogoje.

NUSZ za nezazidana stavbna zemljišča se odmerja za tista zemljišča, za katera je sprejet prostorski izvedbeni načrt, imajo zagotovljen dostop do javnega cestnega omrežja ter je zanje možno izvesti priključke na javno vodovodno, elektroenergetsko omrežje in kanalizacijsko omrežje, v kolikor ni dovoljena gradnja greznic oz. malih čistilnih naprav. V kolikor zemljišča izpolnjujejo te pogoje, občina takih zemljišč ne more izvzeti iz območij za katera se odmerja in plačuje NUSZ.

Občine, ki NUSZ do sedaj niso odmerjale oziroma so ga odmerjale le za določena območja znotraj občine, pri določanju območij, na katerem se plačuje NUSZ, zajamejo vsa območja občine, ki izpolnjujejo zakonske pogoje. Zakonske določbe je treba izvajati ob spoštovanju osnovnih ustavnih načel, tudi načela enakosti. Zato območij, za katere se plačuje NUSZ, občine, v skladu s prvim odstavkom 58. člena ZSZ ne morejo oz. ne smejo določati selektivno oz. arbitrarno. Občine imajo možnost, da razlikovanja med določenimi območji, za katera se odmerja NUSZ, uvedejo v sistem z različnim določanjem števila točk v povezavi z drugim in tretjim odstavkom 9. člena Dogovora o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, in meril za določanje višine nadomestila⁹ (v nadaljnjem besedilu: Dogovor).

4. ZAGOTAVLJANJE OBREMENITVE STAVBNIH ZEMLJIŠČ Z NUSZ V SKLADU Z NAČELOM SORAZMERNOSTI

Občine preverijo skladnost svojih odlokov z veljavnimi predpisi in pri tem upoštevajo tudi obstoječo ustavno sodno prakso na tem področju.

US RS je kot izhodišče za presojo ustavne skladnosti razlikovanja davčnih zavezancev že večkrat navedlo, da načelu zakonitosti ustreza samo takšna normativna različnost, ki ustreza različnosti dejanskih stanj, pri čemer pa razlikovanje ne sme biti arbitrarno, ampak mora biti kriterij razlikovanja v razumni povezavi s predmetom (različnega) pravnega urejanja ter uporabljen tako, da preстане preizkus razumnosti.

Pri določanju razlik v obremenitvi z NUSZ za istovrstna stavbna zemljišča morajo občine glede na merila, ki veljajo za sistem NUSZ, upoštevati načelo sorazmernosti, ki je v razumni povezavi z namenom NUSZ - ravnotežje med koristmi in obremenitvijo stavbnih zemljišč z NUSZ. Razlike v obremenitvi morajo biti utemeljene z ustreznimi razlogi in utemeljitvami, ki so vključene že v obrazložitve občinskih predpisov. Obenem je priporočeno, da občine NUSZ obračunavajo predvsem na podlagi merila lege stavbnega zemljišča (in komunalne opremljenosti), manj pa na podlagi posebne osnove ugodnosti pri pridobivanju dohodka, vezane na standardno klasifikacijo dejavnosti.

Občine določajo obremenitev stavbnih zemljišč različno glede na posamezno vrsto komunalne opreme, pri čemer je razlikovanje v sorazmerju s stroški gradnje posameznih vrst komunalne opreme in njenega vzdrževanja. Občine naj v konkretnih primerih smiselno, predvsem pa sorazmerno, uporabljajo določila Dogovora, kjer občine določajo izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih (tretja alineja 61. člena ZSZ v povezavi s točko c 4. člena in 7. členom Dogovora).

5. OPROSTIVE NUSZ

⁹ Uradni list SRS, št. 19-982/86

Občine v občinskih odlokih ne določajo oprostitev, za katere ni ustrezne zakonske podlage.

V obstoječih predpisih so oprostitve plačevanja NUSZ taksativno določene in jih je treba dosledno upoštevati.

59. člen ZSZ določa naslednje oprostitve plačevanja NUSZ:

- po uradni dolžnosti za zemljišče, ki se uporablja za potrebe obrambe, za objekte tujih držav, ki jih uporabljajo tuja diplomatska in konzularna predstavništva ali v njih stanuje njihovo osebje, za objekte mednarodnih in meddržavnih organizacij, ki jih uporabljajo te organizacije ali v njih stanuje njihovo osebje, če ni v mednarodnem sporazumu drugače določeno in za stavbe, ki jih uporabljajo verske skupnosti za svojo versko dejavnost;
- na zahtevo lastnika za nakup novega stanovanja kot posameznega dela stavbe ali za gradnjo, dozidavo ali nadzidavo družinske stanovanjske hiše, in sicer za dobo petih let, če so bili v ceni plačani stroški za urejanje stavbnega zemljišča.

ZSZ dovoljuje, da občina predpiše oprostitve plačila NUSZ za občane z nižjimi dohodki in občane, ki so organizirano vlagali sredstva v izgradnjo komunalnih objektov in naprav.

Sistem NUSZ ni ukrep socialne politike, pač pa primarno orodje za pridobivanje lastnih finančnih prihodkov občin. Občine naj za razbremenitev določenih kategorij prebivalcev, vrst stavb ali zemljišč, v kolikor oprostitve plačevanja NUSZ ne izhaja iz obstoječih zakonskih določb, uporabijo druge (npr. socialne ali prostorske) mehanizme. Občine oprostitve ne smejo določati mimo pravnih podlag oziroma zakonsko določenih oprostitev z občinskimi odloki ne smejo zmanjševati ali celo ukiniti.

S spoštovanjem.


Irena MAJCEN
MINISTRICA




Alenka SMERKOLJ
V FUNKCIJI MINISTRICE




Boris KOPRIVNIKAR
MINISTER



Poslati po e-pošti:

- vsem občinam v Republiki Sloveniji

V vednost:

- Vlada RS; info.ukom@gov.si
- Združenje občin Slovenije; info@zdruzenjeobcin.si
- Združenje mestnih občin Slovenije; zmos@koper.si
- Skupnost občin Slovenije; info@skupnostobcin.si
- Geodetska uprava Republike Slovenije; pisarna.gu@gov.si