



Številka: 00104-434/2019/6

Datum: 9. 1. 2020

Odgovor na poslansko vprašanje Ivanuša Lidije v zvezi z neposrednimi oblikami sodelovanja občanov pri odločanju v povezavi z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča

Predsednik Državnega zbora Republike Slovenije mag. Dejan Židan je dne 10. 12. 2019 Vladi Republike Slovenije posredoval pisno poslansko vprašanje poslanke Državnega zbora Republike Slovenije Lidije Ivanuša v zvezi z neposrednimi oblikami sodelovanja občanov pri odločanju v povezavi z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča, in sicer jo zanima koliko zborov občanov, referendumov in ljudskih iniciativ je bilo izvedenih od leta 1991 po posameznih občinah in iz katerih razlogov. Poslanica želi pojasnilo, ali je dopusten občinski referendum o odloku o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča oziroma o sklepu o višini točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v posamezni občini. Prav tako jo zanima katere davke in druge dajatve predpisujejo lokalne skupnosti, ali se davčna stopnja za davke in druge dajatve, ki jih predpisujejo lokalne skupnosti določi z zakonom ali z odlokom, ali nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predpisuje država, zakaj država ne omeji višine vrednosti točke pri nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, ali se z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča obremenijo nezazidano stavbno zemljišče, še posebej v primeru, ko kvadratura tega zemljišča ob upoštevanju zakonskih omejitev gradnje onemogoča kakršno koli gradnjo, in tudi ali je Občina Medvode v letih 2017-2019 pobrala nadomestilo od nezazidanih stavbnih zemljišč in koliko po posameznih letih ter, ali je župan odgovoren za nepobrano nadomestilo od nezazidanih stavbnih zemljišč. V nadaljevanju posredujemo odgovore:

Vlada Republike Slovenije nima podatkov o številu vseh izvedenih zborov občanov, lokalnih referendumov in ljudskih iniciativ, saj veljavna zakonodaja ne določa obveznosti občinam poročanja o teh oblikah neposredne demokracije na lokalni ravni. Ministrstvo za javno upravo razpolaga le s podatkom, da je bilo od 1994 do 2015 izvedenih 115 referendumov za ustanovitev občine ali za spremembo imena in sedeža občine. Pregleda celotnega števila vseh izvedenih neposrednih oblik sodelovanja občanov pri odločanju na lokalni ravni kot ga želi poslanica, ni mogoče narediti v rokih, določenih s Poslovníkom državnega zbora, saj bi priprava odgovora zahtevala anketiranje vseh občin.

Vlada Republike Slovenije uvodoma še pojasnjuje da v skladu s prvim odstavkom 46. člena Zakona o lokalni samoupravi¹ (v nadaljevanju: ZLS) z referendumom ni mogoče odločati o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Med slednje sodi tudi odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča oziroma sklep o višini točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v posamezni občini.

Ustava Republike Slovenije² v 147. členu navaja, da davke, carine in druge dajatve predpisuje država z zakonom, lokalne skupnosti pa davke in druge dajatve predpisujejo ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. Lokalne skupnosti pri predpisovanju davkov niso samostojne in

¹ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1 in 30/18

² Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a

neodvisne, pač pa svojo pooblastilo za predpisovanje davkov črpajo iz primarne pristojnosti države. Brez podlage v zakonu tako lokalna skupnost davka ne sme predpisati. Posledično je občini omejena tudi materialna vsebina posameznega davka, saj zakon določi kriterije, ki jih morajo občine spoštovati pri podrobnem predpisovanju davkov, prav tako pa mora občina spoštovati temeljna ustavno pravna načela. Stopnja avtonomije, ki je v tem trenutku v Republiki Sloveniji zaupana lokalnim skupnostim pri predpisovanju davkov, se med seboj razlikuje, pri čemer pa je potrebno tudi upoštevati, da predpisovanje teh davkov s strani lokalnih skupnosti v osnovi izvira še iz preteklega družbenega in pravnega sistema.

Trenutno občine v Sloveniji predpisujejo stopnjo davka od premoženja v skladu z Zakonom o davkih občanov³ in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ), kateremu se je skozi časovne spremembe narava iz mestne takse spremenila v davek. Stopnja vsebinske avtonomnosti občine pri predpisovanju omenjenih dveh davkov je različna. V sistemu NUSZ imajo občine visoko stopnjo avtonomije, saj z občinskim odlokom za odmero NUSZ predpišejo skoraj vse elemente, potrebne za odmero (t.j. določitev območij, na katerih se NUSZ plačuje, točkovalnike, vrednost točke, pa tudi nekatere oprostitve). V sistemu davka od premoženja pa je občini dano pooblastilo za določitev zgolj enega elementa za določitev davčne obveznosti, in sicer vrednosti točke za izračun vrednosti stanovanja, ki predstavlja davčno osnovo.

NUSZ ureja 55. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019⁴ (v nadaljevanju: ZIPRS1819) v povezavi s VI. poglavjem Zakona o stavbnih zemljiščih⁵ (v nadaljevanju: ZSZ-84), 218. členom in 218.a do 218.d členom Zakona o graditvi objektov⁶ (v nadaljevanju: ZGO-1). Zakonodajna določila dopolnjuje Dogovor o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in merilih za določanje višine tega nadomestila⁷ (v nadaljevanju: Dogovor-86).

Glede na navedeno pravno podlago je treba upoštevati, da iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014, o razveljavitvi Zakona o davku na nepremičnine (v nadaljevanju: ZDavNepr) izhaja, da se do drugačne zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin uporabljajo predpisi iz prve do pete alineje 33. člena ZDavNepr. Ker z razveljavitvijo ZDavNepr državni predpisi, ki urejajo NUSZ, niso postali ponovno veljavni, temveč se na podlagi odločbe zgolj uporabljajo, jih torej ni mogoče spreminjati ali dopolnjevati.

ZSZ-84 v prvem odstavku 61. člena določa, da NUSZ določi občinski svet, v skladu z Dogovorom-86. Občine morajo pri določanju višine točke upoštevati načelo sorazmernosti in nearbitrarnosti, kar pomeni, da morajo višino točke določiti tako, da uporaba izbranih kriterijev preneha preizkus razumnosti tako, da do konca izpelje logiko, ki upravičuje razlikovanje. To pomeni, da mora višina obveznosti biti v razumnem sorazmerju z ugodnostmi, ki jih prinašajo po izbranih kriterijih razlikovanja določene značilnosti stavbnega zemljišča. Ne zadošča namreč le, da je izbrani kriterij razlikovanja v razumni povezavi s predmetom (različnega) pravnega urejanja.

Iz navedenega izhaja, da NUSZ urejajo državni predpisi. Občine pa na podlagi državnih predpisov z odlokom o NUSZ sprejmejo podlage za odmero NUSZ in popolnoma samostojno določijo višino NUSZ neposrednim uporabnikom stavbnih zemljišč, saj je v skladu z 21. členom ZLS izvirna naloga občin tudi sprejemanje splošnih aktov občine.

³ Uradni list SRS, št. 36/88, 8/89, Uradni list RS, št. 48/90, 8/91, 14/92 – ZOMZO, 7/93, 18/96 – ZDavP, 91/98 – ZDavP-C, 1/99 – ZNIDC, 117/06 – ZDVP, 117/06 – ZDDD, 24/08 – ZDDKIS, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US

⁴ Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H in 83/18 – ZIPRS1819;

⁵ Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr., 33/89; Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US, 44/97 – ZSZ in 101/13 – ZDavNepr;

⁶ Uradni list 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, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US);

⁷ Uradni list SRS, št. 19/86;

Od poslanke predlagana omejitev višine vrednosti točke pri NUSZ bi zahtevala pripravo povsem nove metodologije za izračunavanje NUSZ, ki bi jo bilo potrebno urediti na zakonski ravni. V trenutno veljavnem sistemu je občinam prepuščena avtonomija pri določanju tako točkovanja za potrebe odmere NUSZ kot tudi vrednosti točke. Tako vsaka občina oblikuje svoj način točkovanja, pa tudi določi svojo vrednost točke. Vrednost točke je torej le eden od elementov, ki oblikuje višino obveznosti za zavezance, zato sama po sebi ne pojasnjuje razlik med občinami in med občani. Določitev zgolj enega elementa na ravni države (t.j. vrednosti točke) brez določitve vsebinskih okvirjev za enotno določitev točkovalnikov ne bi odpravila težav z neenako oziroma nesorazmerno obremenitvijo znotraj in med občinami. Celovito oblikovanje enotne metodologije za odmero NUSZ za vse občine v državi hkrati je zelo zahtevna naloga, saj se občine med seboj zelo razlikujejo. Poleg tega bi bilo potrebno novo metodologijo prilagoditi sodobnim ustavno pravnim in davčnim načelom ter ustavno sodni praksi na področju odmere NUSZ. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi št. U-I-39/97 z dne 16. 12. 1999 opozorilo na spornost pravne izvedbe NUSZ, vendar pa je sistem skupaj z davkom od premoženja kljub spornosti obdržalo v veljavi do nove systemske ureditve obdavčitve nepremičnin na način uvedbe premoženjskega davka. Enotno metodologijo, ki bi lahko odrazila objektivno in ustavno skladno tako razlike med občinami, kot tudi razlike med občani znotraj občin, je Republika Slovenija prav za namene uvedbe novega bolj pravičnega davka na nepremičnine že vzpostavila, saj je na podlagi Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 77/17, 33/19 in 66/19) vzpostavljen sistem ocenjevanja tržnih vrednosti vseh nepremičnin v državi.

Niso pa mogoči zgolj popravki ali spremembe zakonskih določb o NUSZ, saj predpisi, ki urejajo NUSZ, ne veljajo več, ampak se jih lahko skladno z odločbo Ustavnega sodišča U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014, s katero je to razveljavilo davek na nepremičnine, samo še uporablja. Pravne podlage za zavezo občinam po poenotenju pravil torej država nima, edini vzvod, s katerim občine lahko posegajo v način določanja NUSZ, je sprememba občinskega odloka, ki pa mora biti skladen z zavezujočim pravnim okvirom.

V skladu s tretjim odstavkom 218. člena ZGO-1 se za nezazidana stavbna zemljišča štejejo tista zemljišča, za katera je z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja stanovanjskih in drugih poslovnih stavb, ki niso namenjene za potrebe zdravstva, socialnega in otroškega varstva, šolstva, kulture, znanosti, športa in javne uprave in da je na njih dopustna gradnja gradbenih inženirskih objektov, ki niso objekti gospodarske javne infrastrukture in tudi niso namenjeni za potrebe zdravstva, socialnega in otroškega varstva, šolstva, kulture, znanosti, športa in javne uprave.

Druga alineja prvega odstavka 218.b člena ZGO-1 dopolnjuje predhodna merila, in sicer so kot nezazidana stavbna zemljišča določene tiste zemljiške parcele, za katere je z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja določene vrste objekta iz tretjega odstavka 218. člena ZGO-1, 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 nezazidanega stavbnega zemljišča.

Četrty odstavek 218.b člena ZGO-1 dodatno dopolnjuje predhodna merila, in sicer se šteje, da je za zemljiške parcele zagotovljena oskrba s pitno vodo in energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov ter dostop na javno cesto, če je za območje, na katerem ležijo, sprejet državni ali občinski lokacijski načrt (v skladu z Zakonom o urejanju prostora⁸ (v nadaljevanju ZUreP-2) – državni prostorski načrt ali občinski podrobni prostorski načrt). Pri tolmačenju

⁸ Uradni list RS, št. 61/17;

zadnjega določila je treba upoštevati tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-286/04-46 z dne 26. 10. 2006. Če je za območje, na katerem ležijo zemljiške parcele iz druge alineje prvega odstavka 218.b člena ZGO-1, sprejet občinski prostorski red (v skladu z ZUreP-2 – občinski prostorski načrt), se šteje, da je na njih zagotovljena oskrba s pitno vodo in energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov, če imajo takšne parcele urejen dostop do javnega cestnega omrežja, za njih pa je tudi možno izvesti priključke na javno vodovodno omrežje, javno elektroenergetsko omrežje in javno kanalizacijsko omrežje, kolikor ni dovoljena gradnja greznic oziroma malih čistilnih naprav.

Zemljišče se na podlagi ZGO-1 za potrebe odmere NUSZ opredeli kot nezazidano stavbno zemljišče, če so kumulativno izpolnjeni pogoji 218. in 218.b člena ZGO-1. Torej, da je na zemljiščih dopustna gradnja določenih vrst objektov, da le-ta ležijo znotraj območja, za katerega je občina z odlokom o nadomestilu določila, da se plačuje nadomestilo za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča in da so izpolnjeni pogoji glede komunalne opremljenosti.

Po podatkih Finančne uprave Republike Slovenije je občina Medvode v letih 2017, 2018 in 2019 odmerjala NUSZ za nezazidana stavbna zemljišča, pri čemer pa je v letih 2017 in 2018 odmero izvedla le za zavezance, ki so pravne osebe. V letu 2017 je občina Medvode na podlagi 6.195 odločb odmerila NUSZ v višini 1.410.228 evrov, v letu 2018 na podlagi 6.309 odločb NUSZ v višini 1.438.976 evrov in v letu 2019 na podlagi 6.424 odločb v višini 1.613.359 evrov.

Vlada Republike Slovenije pojasnjuje še, kako uveljavljati odgovornost organov občin pri izvajanju predpisov. Odgovornost je v sistemu lokalne samouprave razdeljena med organe občine, to je občinski svet, župana in nadzorni odbor. Za sprejem občinskih predpisov je odgovoren občinski svet, medtem ko je za izvrševanje le-teh pristojen župan. Pri odgovornosti za morebitni nepobran NUSZ od nezazidanih stavbnih zemljišč na ravni občine je potrebno ločiti primere, ko neodmero NUSZ za nezazidana stavbna zemljišča določi že občinski svet, od primerov, ko je nepobran NUSZ posledica nepopolnih podatkov občine oziroma neposredovanja podatkov Finančni upravi Republike Slovenije, ki za občine izvaja odmero NUSZ. Pomemben deležnik v postopku ugotavljanja odgovornosti posameznikov ali občine za nepobrano nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predstavlja Računsko sodišče Republike Slovenije, ki v okviru izvedbe revizije poslovanja občine z vidika priprave proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanja proračuna lahko pregleda tudi učinkovitost pobiranja NUSZ, tudi specifično z vidika nadomestila za nezazidana stavbna zemljišča, ter občini tudi priporoči popravljalne ukrepe glede zaznanih pomanjkljivosti ali nepravilnosti.