



Številka: 00104-386/2019/6

Datum: 12. 12. 2019

Odgovor na poslansko vprašanje Lidije Ivanuša v zvezi z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 12. 11. 2019 prejela pisno poslansko vprašanje Lidije Ivanuša (v nadaljnjem besedilu: poslanka) v zvezi z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljnjem besedilu: NUSZ), ki ga je poslanka 11. 11. 2019 naslovila na Državni zbor Republike Slovenije.

Poslanka je zastavila več vprašanj, in sicer:

1. Kako občine določajo vrednosti točke za izračun NUSZ? Kateri pravni akt jih zavezuje? Kakšne omejitve imajo pri določanju točke? Ali obstajajo omejitve pri določanju območja zajemanja NUSZ? Ali obstajajo omejitve pri določanju namembnosti zemljišča? Ali mora biti višina NUSZ za stavbno zemljišče določena mesečno ali letno?
2. Prosim, da mi v tabeli prikažete vse slovenske občine po višini vrednosti točke za izračun NUSZ.
3. Ali bi lahko občine določile vrednost točke za izračun NUSZ glede na povprečno plačo v občini?

Vlada podaja naslednja pojasnila:

K 1.:

Pravni akt, ki občine zavezuje k odmeri NUSZ je Zakon o stavbnih zemljiščih¹ (v nadaljnjem besedilu: ZSZ-84), ki v prvem odstavku 6. člena določa, da NUSZ določi občinska skupščina oziroma skladno s pravnim redom, ki velja v Republiki Sloveniji po uveljavitvi samostojnosti države, občinski svet, v skladu z dogovorom o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in meril za določanje višine tega nadomestila, ki ga sklenejo občine. Nadalje občine določajo vrednost točke za odmero NUSZ v skladu z 9. členom Dogovora o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in meril za določanje višine tega nadomestila² (v nadaljnjem besedilu: dogovor-86), ki določa, da se višina NUSZ določi z metodo točkovanja in z določitvijo vrednosti točke. Načina določitve višine vrednosti točke dogovor-86 ne določa natančneje, občine so pri tem popolnoma samostojne. Določa pa način metode točkovanja, ki vpliva na končno višino NUSZ. Pri določanju točk se namreč skladno s tem členom upošteva predvsem opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami, lega in namembnost stavbnih zemljišč ter njihova smotrna uporaba, izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih in večje motnje pri uporabi stavbnega zemljišča.

¹ Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr., 33/89, Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US, 44/97 – ZSZ, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US

² Uradni list SRS, št. 19/86

Občine morajo pri določanju višine točke upoštevati načelo sorazmernosti in nearbitrarnosti, kar pomeni, da morajo višino točke določiti tako, da uporaba izbranih kriterijev prestane 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.

Občine morajo območja, ki so vključena v odmero NUSZ, določiti skladno z 58. členom ZSZ-84, ki določa, da se za uporabo stavbnega zemljišča plačuje NUSZ, in sicer:

- za zemljišča na območju mest in naselij mestnega značaja,
- na območjih, ki so določena za stanovanjsko ali drugačno kompleksno graditev,
- na območjih, za katere je sprejet prostorski izvedbeni akt in na drugih območjih, ki so opremljena z vodovodnim, kanalizacijskim in električnim omrežjem.

Nadalje pa morajo občine pri določanju stavbnih zemljišč, ki so vključena v odmero NUSZ upoštevati določbe 218. in 218.a do 218.d člena Zakona o graditvi objektov³ (v nadaljnjem besedilu: ZGO-1), ki podrobneje določajo način določanja zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč. Občine so morale svoje odloke o NUSZ uskladiti z določbami ZGO-1 v šest mesecih po uveljavitvi zakona, tj. do oktobra 2004.

Za potrebe odmere NUSZ si občine uredijo lastno evidenco, ki jo vzpostavijo na podlagi podatkov iz lastnih virov (podatki iz občinskih prostorskih aktov, drugi lastni podatki) in iz različnih javno dostopnih virov (register nepremičnin, zemljiška knjiga, izdana dovoljenja za gradnjo ipd.). Podatke iz tako pripravljene lastne evidence občine posredujejo pristojnemu finančnemu uradu, ta pa na podlagi teh podatkov ter določenega števila točk za posamezen namen in vrednosti točke za odmero NUSZ zavezancem izda odločbe z odmero NUSZ. ZSZ-84 občin sicer ne zavezuje, da v svojih odlokih določijo tudi obdobja plačevanja NUSZ (mesečno, polletno ali letno), vendar mnoge to kljub temu določijo.

K 2.:

Ministrstvo za finance (v nadaljnjem besedilu: MF) na podlagi Pravilnika o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov⁴ vodi podatke o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov. MF vodi podatke o višini prihodkov občin iz naslova NUSZ za potrebe sistema financiranja občin. S podrobnejšimi podatki v zvezi z odmero NUSZ razpolagajo občine pa tudi Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: FURS). Vendar evidence o višini vrednosti točke za odmero NUSZ po posameznih občinah ne vodi niti FURS niti MF niti MOP. Vrednost točke za odmero NUSZ je namreč le eden od elementov, ki oblikuje višino obveznosti za zavezance, zato sama po sebi ne pojasnjuje razlik med občinami in je brez poznavanja celovite ureditve sistema NUSZ za analitske namene tudi neuporabna. Poenostavljeno povedano: končno vrednost odmerjenega NUSZ predstavlja rezultat, ki nastane, ko se vrednost točke za odmero NUSZ pomnoži s seštevkom točk drugih posameznih elementov za določanje višine odmerjenega NUSZ, ki jih občina določi v svojem odloku. Druge posamezne elemente (vrste opremljenosti stavbnega zemljišča z različnimi komunalnimi objekti in napravami, stopnje te opremljenosti, lega zemljišča, namembnost, izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih, večje motnje pri uporabi stavbnega zemljišča) lahko vsaka občina določi povsem samostojno in na svoj način, ob upoštevanju dogovora-86 in načela sorazmernosti ter nearbitrarnosti.

³ 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, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US

⁴ Uradni list RS, št. 56/07 in 6/08)

Analize višine obremenitve NUSZ sicer kažejo, da imajo praviloma občine s slabšimi sodioekonomskimi kazalci nižjo raven obremenitve z NUSZ in obratno. Razpoložljive analize nakazujejo, da občine pri določanju višine odmerjenega NUSZ že upoštevajo ekonomsko moč (dohodek) svojih prebivalcev. V kolikšni meri pa podatke o dohodkih dejansko vključujejo v izhodišča za pripravo odlokov o NUSZ, ni mogoče reči, saj občine merila za določanje vrednosti točke, višino števila točk za posamezne elemente, območja odmere in različne faktorje razlikovanja med posameznimi vrstami stavbnih zemljišč določajo povsem neodvisno in samostojno. Enotnih meril, razen tistih, ki so navedena v dogovoru-86, za določanje višine vrednosti točke za odmero NUSZ, občine nimajo na razpolago.

K 3.:

Morebitne ideje, da bi vse občine zavezali k upoštevanju nekih enotnih meril za določanje obveznosti NUSZ (kot je npr. upoštevanje povprečne plače v občini), na podlagi trenutno veljavnih predpisov ni mogoče uresničiti, saj predpisi, ki urejajo NUSZ ne veljajo več, ampak se jih skladno z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014, s katero je bil razveljavljen Zakon o davku na nepremičnine (v nadaljnjem besedilu: ZDavNepr), lahko le še uporablja, ni pa jih mogoče spreminjati. Pravnih podlag, ki bi omogočile boljše poenotenje pravil za odmero NUSZ, vlada trenutno torej nima. Edini vzvod, s katerim občine trenutno lahko posegajo v način določanja NUSZ, je sprejem novega odloka o NUSZ. Odlokov, veljavnih pred razveljavitvijo ZDavNepr občine namreč ne smejo spreminjati, lahko jih le uporabljajo.

Pojasniti je treba tudi, da uvajanje novosti na področju obdavčitve nepremičnin zahteva visoko stopnjo družbene in politične sprejemljivosti, zato je pomembno doseči širok konsenz o ključnih elementih sistema. Vlada je zato imenovala Projektni svet za prenovu sistema obdavčitve nepremičnin, katerega cilji so vzpostavitev enovitega, ustavno skladnega sistema obdavčitve nepremičnin, ki bo slonel na kvalitetnih in popolnih podatkih o nepremičninah v centralno vodenih evidencah ter na posodobljenem in prenovljenem sistemu množičnega vrednotenja nepremičnin.