

I. Naslov

Odlok o odmeri nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Šenčur

II. Uvod

Razlogi za sprejem

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predstavlja pomemben vir občinskih proračunov, saj dosega nekaj več kot 7% vrednosti celotnega proračuna občine in predstavlja največji lastni prihodek občine.

Začetki nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča segajo v leto 1962, ko je bil sprejet Splošni zakon o urejanju in uporabi mestnega zemljišča (Ur. l. FLRJ, 12/62). Ta zakon je dal podlago, da lahko republika s svojim predpisom pooblasti občinske ljudske odbore, da na svojem območju predpišejo t.i. prispevek za uporabo mestnega zemljišča. Tako je bilo do leta 1984, ko je bil sprejet Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur. l. SRS, 18/84; v nadaljevanju ZSZ-84), ki je na novo določil pojem nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, kot ga uporabljamo še danes.

V naslednjih letih so bili sprejeti zakoni, ki so podaljšali veljavnost ZSZ-84 ali dodatno pojasnili odmero nadomestila.

Občina Šenčur trenutno uporablja podlage iz leta 2019, katere osnova je bil odlok iz leta 2016. Veljavni občinski odlok ne sledi več današnjim zakonskim normam, saj so bile le-te v zadnjem obdobju pomembno spremenjene. Nekatera določila veljavnega odloka so v praksi neživljenjska, težko izvedljiva ter arbitrarna.

V času aktivnosti na pripravo na davek na nepremičnine (ki je bil kasneje z odločbo Ustavnega sodišča razveljavljen) so lastniki posodabljali in v večji meri uredili lastne podatke v Katastru nepremičnin (v nadaljevanju KN), ki je temeljna evidenca o podatkih o nepremičninah in iz katere se tudi prevzamejo podatki o površinah objektov za odmero (218. člen Zakona o graditvi objektov¹ - v nadaljevanju ZGO). Tako urejeni podatki so s predlogom novega odloka uporabljeni skladno z določili ZGO tudi za odmero nadomestila.

Pravna podlaga

- VI. poglavje Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr., 33/89, Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US, 29/95 – ZPDF, 44/97 – ZSZ, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US),
- določbe 218.–218.d člena Zakona o graditvi objektov (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)
- 59. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (Uradni list RS, št. 150/22, 65/23 in 76/23 – ZJF-I)
- 21. in 29. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list Republike Slovenije, številke 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 27/08 - odl. US, 76/08, 79/09, 51/10, 84/10 - odl. US, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE);
- 16. člen Statuta občine Šenčur (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 9/18 in 50/21).

¹ Zakon o graditvi objektov, Ur. l. RS, št. 102/04-UPB, 14/05-popr., 126/07, 108/09, 57/12, 110/13

a) *Obrazložitev pravne podlage*

FURS

https://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/nadomestilo_za_uporabo_stavbneg_a_zemljisca_nusz/#c305

Ministrstvo za okolje in prostor (izsek iz priporočil, št. 35206-3/2021-2550-15 z dne 15. 10. 2021)

1. ZAKONITOST OBČINSKIH ODLOKOV

Občine odlokov, ki so bili razveljavljeni z Zakonom o davku na nepremičnine³ (v nadaljnjem besedilu: ZDavNep; stari odloki) in so bili na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-313/13-86 z dne 21. 3. 2014 vrnjeni v uporabo, ne morejo oziroma ne smejo spreminjati ali jih dopolnjevati. Ponovna uporaba starih odlokov v skladu z navedeno odločbo ustavnega sodišča namreč ne pomeni njihove ponovne uveljavitve, ampak le njihovo uporabo.

Prav tako občine ne morejo starih odlokov, ki so veljali na dan 31. 12. 2013, spreminjati ali dopolnjevati na način, da naj bi s sprejemom sprememb ali dopolnitev statuta občine zagotovile možnost sprejemanja sklepa o določitvi vrednosti točke za odmero NUSZ, ki je sestavni del odloka.

Edina zakonita rešitev, v primeru, da občina želi spreminjati določbe odloka ali kako drugače posegati vanj (npr. spreminjati višino vrednosti točke, ki je določena v odloku), je sprejem novega odloka, saj je šele nato mogoče vanj posegati z naknadnimi spremembami in dopolnitvami.

³ Uradni list RS, št. 101/13 in 22/14 – odl. US

2

1.1. Sprejemanje novih ali dopolnjevanje starih odlokov

Nekatere občine so si pravno podlago za sprejem sklepa o določitvi vrednosti točke (kot sestavnega dela starega odloka) neustrezno poskušale zagotoviti z naknadnim sprejetjem spremembe statuta po tem, ko so vrednost točke za odmero NUSZ s sklepom že spremenile. V 155. členu Ustave Republike Slovenije⁴ (v nadaljnjem besedilu: ustava) je določeno, da predpisi ne morejo imeti učinka za nazaj. Retroaktivno učinkovanje predpisov (v tem primeru statuta občine) je torej prepovedano že na ustavni ravni, zato je morebitno tako postopanje občin v nasprotju z ustavo.

MOP je maja 2016 občinam v Republiki Sloveniji že posredoval priporočilo, v katerem je pojasnjeno, da je 58. člen Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2016 in 2017⁵ (v nadaljnjem besedilu: ZIPRS 1617) določil, da se kot uporaba prve in tretje alineje 41. člena ter določb VI. poglavja Zakona o stavbnih zemljiščih⁶ (v nadaljnjem besedilu: ZSZ-84) ter uporaba 218., 218.a do 218.d člena Zakona o graditvi objektov⁷ (v nadaljnjem besedilu: ZGO-1) šteje tudi sprejemanje občinskih odlokov v skladu s VI. poglavjem ZSZ.

Enako določbo vsebujejo tudi zakoni, ki urejajo izvrševanje proračuna Republike Slovenije za naslednja leta⁸.

Sprejemanje novih odlokov je torej mogoče le na podlagi vsakokratnega (zadnjega veljavnega) ZIPRS v času izdaje odloka občine, ne glede na to za katero leto se z odlokom ureja NUSZ. Predhodni ZIPRS, četudi formalno ni razveljavljen, dejansko (neformalno) ne velja več, saj je bil po vsebini že konzumiran⁹.

Občine tako v povezavi z določbo vsakokratnega Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (v trenutku objave teh priporočil v povezavi s 55. členom ZIPRS2122¹⁰) ponovno zakonsko uveljavijo svoje občinske odloke, v katere pa lahko kasneje posegajo s spremembami in dopolnitvami in na ta način pravno podlago za odmero NUSZ ustrezno posodablajo ter usklajujejo z morebitnimi novimi prostorskimi akti, odpravljajo nezakonitosti, ugotovljene v pritožbenih postopkih ali ustavno sporne rešitve.

⁴ Uradni list RS, št. 33/91-1, 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

⁵ Uradni list RS, št. 96/15

⁶ 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

⁷ 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 – ZDavNep, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US

⁸ 59. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17 in 71/17 – ZIPRS1819), 55. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19), 55. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122), 55. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP in 74/21)

⁹ Nomotehnične smernice, str. 120; robna št. 219

https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf

¹⁰ Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP in 74/21

59. člen Zakona o izvrševanju poračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (Uradni list RS, št. 150/22, 65/23 in 76/23 – ZJF-I)

59. člen (sprejemanje občinskih odlokov)

V skladu s 3. točko odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014 se za uporabo prve in tretje alineje 41. člena ter določb VI. poglavja Zakona o stavbnih zemljiščih (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; v nadaljnjem besedilu: ZSZ) ter uporabo 218. člena, 218.a, 218.b, 218.c, 218.č in 218.d člena Zakona o graditvi objektov (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) šteje tudi sprejemanje občinskih odlokov v skladu s VI. poglavjem ZSZ.

Cilji in načela

Temeljni cilj sprejetja predloga odloka je sprejem pravne podlage za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki bo sledila zakonodaji in hkrati bolj pravično razdelila odmero nadomestila med zavezance na območju občine Šenčur.

Ocena finančnih in drugih posledic

Sprejem odloka za Občino Šenčur ne predstavlja dodatnih finančnih obremenitev. Na podlagi sprejetega odloka se pričakuje višje prilive v občinski proračun. Ocenjujemo, da bo višina tako pridobljenih sredstev ob popolni izterjavi, ki jo vrši Finančna uprava RS, v prihodnjem proračunskem letu višja za okoli 21.280 EUR (3 %).

III. Obrazložitev

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča - NUSZ je prihodek občine, kjer nepremičnina leži, neke vrste davek na nepremičnine. Občina na podlagi uradnih evidenc in vzpostavljenih lastnih evidenc pripravi podatke za odmero, davčni organ pa odmero izvaja in pobira te dajatve za občino. V tem primeru zavezancu izda odločbo s plačilnim nalogom. Odločba se izda po uradni dolžnosti (zavezancu ni potrebno vložiti napovedi) enkrat letno. Zavezanec za plačilo NUSZ je neposredni uporabnik nepremičnine. Praviloma je to lastnik, lahko pa je tudi uporabnik.

Določitev območij nadomestila

Odmera nadomestila se obračunava za območja občine Šenčur, ki imajo mestni značaj (pozidane površine in površine, določene za širitev naselja s prostorskimi akti), površine, kjer je s prostorskim aktom določena kompleksna graditev (površine za kompleksno stanovanjsko graditev, industrijska in turistična območja) ter na ostalih območjih, ki so opremljena z vodovodnim in električnim omrežjem. Območja odmere nadomestila, določena z veljavnim odlokom, imajo določena 3 območja, ki danes ne ustrezajo več dejanskemu stanju v prostoru. Glede na razvoj posameznih naselij (izgradnja kanalizacije na območju celotne občine) in skladno z usmeritvami razvoja občine so se določila nova območja.

Pri določitvi območij so bili upoštevani naslednji kriteriji:

- funkcija naselja določena s prostorskim aktom Občine Šenčur,
- oddaljenost od oskrbnega središča,
- opremljenost z oskrbnimi funkcijami.

Na podlagi tega sta se obstoječi območji 2 in 3 združili v območje 2, območje 1 ostaja svoje območje.

VELJAVNI ODLOK		PREDLOG ODLOKA	
1	Šenčur in Srednja vas	1	območje naselij Šenčur in Srednja vas pri Šenčurju
2	Hotemaže, Luže, Milje, Olševek, Visoko, Trboje, Voglje in Žerjavka		
3	Prebačevo, Voklo in druga območja, ki izpolnjujejo pogoje iz 5. člena odloka	2	ostala območja, ki niso uvrščena v območje 1

Območji naselij Šenčur in Srednja vas pri Šenčurju sta praktično združeni naselji, kjer je v primerjavi z ostalimi naselji v občini razlika zgolj v koncentraciji oskrbnih funkcij. Iz tega razloga, sta uvrščeni v skupno, 1. območje, medtem ko so vsa ostala naselja praktično enako opremljena in uvrščena v skupno 2. območje.

Opremljenosti stavbnega zemljišča

S predlogom odloka se vzpostavlja točkovanje, ki je odvisno od opremljenosti z infrastrukturo. Zaradi želje po določitvi kriterija, ki določa, da zavezanec plača zgolj tisto infrastrukturo na katero se lahko stavba oziroma stavbni del priključi (ne glede na to ali to infrastrukturo koristi ali ne), se pri opremljenosti stavbnih zemljišč s komunalnimi in drugimi objekti niso določala območja opremljenosti, temveč so se določili kriteriji, ki določajo kdaj je kakšno stavbno zemljišče z določeno infrastrukturo opremljeno. Tako v naravi lahko pride do situacije, ko zaradi različnih dejavnikov dva enaka objekta na istem območju nista opremljena z enako vrsto infrastrukture, kar postavlja enakopravno obravnavo vseh zavezancev na območju občine. Pri določitvi točkovanja opremljenosti je bil poudarek tudi na razmerju med objekti, ki so opremljeni z vso infrastrukturo ter objekti, ki so opremljeni z minimalno infrastrukturo (minimalno opremljenost predstavlja cestno omrežje in vodovodno omrežje). Razmerje med maksimalno in minimalno opremljenostjo znaša 1 : 1,3 (v veljavnem odloku 1 : 2,6).

Predlog določitve višine točkovanja opremljenosti zazidanega stavbnega zemljišča z infrastrukturo:

INFRASTRUKTURA	OPREMLJENOST STAVBNEGA ZEMLJIŠČA	ŠTEVILO TOČK	VREDNOST TOČKE
cestno omrežje	vsa stavbna zemljišča	40	0,11 €/m ²
kanalizacijsko omrežje	stavbna zemljišča, ki jih je možno priključiti	20	0,06 €/m ²
vodovodno omrežje	stavbna zemljišča, ki jih je možno priključiti	20	0,06 €/m ²

Določitev točk glede na namen in lego stavbnega zemljišča

Zazidana stavbna zemljišča

NAMEN		OBMOČJE /točke (vrednost točk)/	
		1	2
A	stanovanjski namen	110 (0,31 €/m ²)	90 (0,25 €/m ²)
B	gospodarski in poslovni namen	870 (2,42 €/m ²)	770 (2,14 €/m ²)
C	storitveni in trgovski namen	820 (2,28 €/m ²)	730 (2,03 €/m ²)

Nezazidana stavbna zemljišča

NAMEN		OBMOČJE /točke (vrednost točk)/	
		1	2
S	območja stanovanj	11 (0,12 €/m ²)	10 (0,11 €/m ²)
I	območja proizvodnih dejavnosti	35 (0,39 €/m ²)	32 (0,36 €/m ²)
O	ostala stavbna zemljišča	25 (0,28 €/m ²)	23 (0,26 €/m ²)

Pomembnejše razlike med obstoječim odlokom in predlogom novega odloka so:

SPREMEMBA	VELJAVNI ODLOK	PREDLOG ODLOKA
Območja odmere	Občina je razdeljena na 3 območja odmere	Občina se deli na 2 območji odmere, kjer so se območja prilagodila glede na današnje stanje in razvitost naselij
Opremljenost stavbnih zemljišč z gospodarsko javno infrastrukturo	Razdrobljena delitev: 7 različnih kombinacij	Poenostavitev določanja opremljenosti: 3 različne kombinacije

SPREMEMBA	VELJAVNI ODLOK	PREDLOG ODLOKA
Izjemne ugodnosti lokacije	Največkrat izpodbijano določilo s strani Ustavnega sodišča.	Izločitev izjemne ugodnosti v zvezi z ustvarjanjem dobička kot dodatne obremenitve pri določitvi višine nadomestila

Namen novega odloka je:

- priprava podlag za odmero nadomestila, ki bi sledila spremembam zakonodaje, državnim evidencam ter dodatnim pojasnilom, ki so bila podana s strani Ustavnega sodišča, Ministrstva za okolje in prostor ter Ministrstva za finance,
- poenostavitev odmere.

V odloku so opredeljene podlage za obračun nadomestila, te so: zazidano in nezazidano stavbno zemljišče, območja odmere nadomestila, merila za določitev višine nadomestila, zavezanci in oprostitve plačila nadomestila. Opredeljeni so pojmi zazidana stavbna zemljišča in nezazidana stavbna zemljišča, površine zazidanega stavbnega zemljišča ter določitev površine nezazidanega stavbnega zemljišča.

12. člen odloka opredeljuje območja, ki so predmet odmere nadomestila in so določena na podlagi dostopnosti območja in dostopnosti do javnih služb. V odloku sta opredeljeni dve območji.

Nekaj finančnih podatkov

a) Povprečne višine odmere NUSZ

VRSTA STAVBENA ZEMLJIŠČA	VELJAVNI ODLOK [€/m ²]			PREDLOG ODLOKA [€/m ²]	
	1. območje	2. območje	3. območje	1. območje	2. območje
stanovanjski namen (primer: 180 m ²)	85	80	78	95	85
gospodarski in poslovni namen (primer: 800 m ²)	2.118	1.869	1.535	2.114	1.891
storitveni in trgovski namen (primer: 250 m ²)	622	549	438	626	563
nezazidano stavbno zemljišče - stanovanja (primer: 900 m ²)	101	81	81	111	101
nezazidano stavbno zemljišče - industrija (primer: 900 m ²)	353	303	303	353	323
nezazidano stavbno zemljišče - ostalo (primer: 900 m ²)	252	202	202	252	232

b) Sprememba višine odmere NUSZ glede na namen

VRSTA STAVBENA ZEMLJIŠČA	ODMERA V LETU [€]		
	2023	2024	razlika
ZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA			
stanovanjski namen	230.463	253.717	+ 23.254
gospodarski in poslovni namen	12.422	12.507	+ 85
storitveni in trgovski namen	361.663	353.114	- 8.549
NEZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA			
območja stanovanj	30.272	36.394	+ 6.122
območja proizvodnih dejavnosti	14.956	14.956	0
ostala stavbna zemljišča	1.312	1.682	+ 370
SKUPAJ	651.088	672.370	+ 21.282

c) Primerjava višine nadomestila z okoliškimi občinami

OBČINA	NASELJE	ZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA			NEZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA		
		stanovanjski namen (180 m ²)	industrijski namen (800 m ²)	storitveni namen (250 m ²)	območja stanovanj (900 m ²)	območja proizvodnih dejavnosti (900 m ²)	ostala stavbna zemljišča (900 m ²)
Šenčur	Šenčur	95	2.114	626	111	353	252
	Prebačevo	85	1.891	563	101	323	232
Kranj	Kranj (izven strogega centra)	190	3.204	1.484	586	586	586
	Britof	167	2.432	960	451	451	451
Cerklje na Gorenjskem	Cerklje	92	789	247	67	67	67
	Aerodrom Ljubljana	/	2.911	910	/	477	477
Naklo	Naklo	111	3.194	908	89	142	89
	Podbrezje	103	2.243	632	62	89	62
Komenda	Komenda	135	2.105	253	22	22	22
	Nasovče	124	2.011	224	22	22	22
Medvode	Medvode	170	3.752	991	389	1.113	1.113
	Dragočajna	118	2.240	591	153	445	445
Vodice	Vodice	187	1.632	510	94	94	94
	Zapoge	144	1.440	450	72	72	72
Škofja Loka	Škofja Loka	146	1.924	456	697	2.063	1.565
	Pevno	102	1.354	382	484	1.451	1.309