NAROČNIK:

OBČINA BOROVNICA  
PAPLERJEVA 22

1353 BOROVNICA

ŠT. PROJEKTA: 157

Priprava odloka NUSZ v občini Borovnica

POROČILO

Izvajalec:  
STRUCTURA, gradbeno projektiranje, svetovanje in informatika d.o.o.  
Koroška cesta 2  
4000 KRANJ

Kranj, december 2019

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Projekt | Priprava odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča za območje občine Borovnica |
|  | Vsebina projekta | *Poročilo* |
|  | Naročnik | Občina Borovnica  Paplerjeva 22  1353 Borovnica |
|  | Številka projekta | 157 |
|  | Izdelovalec | STRUCTURA, gradbeno projektiranje, svetovanje in informatika d.o.o.  Koroška cesta 2  4000 KRANJ |
|  | Vodja projekta | Gvido Modrijan, univ. dipl. inž. grad. |

VSEBINA

[1 uvod 4](#_Toc26950385)

[2 Analiza obstoječega odloka nusz IN PREDLOGI SPREMEMB 4](#_Toc26950386)

[2.1 Območja nadomestila 4](#_Toc26950387)

[2.2 Stopnja komunalne opremljenosti 4](#_Toc26950388)

[2.3 Površina nepremičnine 5](#_Toc26950389)

[2.4 Namembnost nepremičnine 5](#_Toc26950390)

[2.5 Oprostitve plačila nadomestila 6](#_Toc26950391)

[2.6 Preostale določbe odloka o nadomestilu 7](#_Toc26950392)

[2.7 Obravnava predloga odloka na organih Občine 7](#_Toc26950393)

[3 Primerjava OBSTOJEČE odmere nadomestila 7](#_Toc26950394)

[3.1 Medobčinska primerjava odmere NUSZ 7](#_Toc26950395)

[3.2 Primerjava NUSZ znotraj občine 8](#_Toc26950396)

[4 Sklep 8](#_Toc26950397)

# uvod

Občina spreminja odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, za kar ima pravno podlago v 55. členu Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2018 in 2019.

Obstoječa občinska zakonodaja sega v leto 1990 in je bila dopolnjena v letu 2006. Iz prikazanega izhaja, da občinska zakonodaja ne sledi več današnjim zakonskim normam, saj so bile le-te v zadnjih desetih letih močno spremenjene. Od zadnje posodobitve občinskega odloka je tako prišlo do več sprememb na področju komunalne opreme, določitve površine in namena nepremičnin, načina odmere NUSZ, prav tako so bile posodobljene geodetske in zemljiškoknjižne evidence ipd. Cilj izvedenih sprememb je zvišati pravno predvidljivost in varnost, tako za zavezance, ki plačujejo nadomestilo, kot za davčni organ, ki vsakoletno izvaja odmero nadomestila v imenu Občine.

# Analiza obstoječega odloka nusz IN PREDLOGI SPREMEMB

## Območja nadomestila

Obstoječi odlok razmejuje območja odmere nadomestila glede na njihov pomen in dostopnost ter tako vzpostavlja 4 kategorije območij.

Občina Borovnica v naravi predstavlja enovito poselitev na območju barjanskega dela ter nekaj dislocirane poselitve v zaledju občine. Obstoječa razmejitev območij je splošno gledano smiselna, vseeno pa bi bilo mogoče razmisliti o delnih preureditvah meja med območji. Predloga spremembe se nanašata na poenotenje območij na mejo naselij po registru prostorskih enot natančno, kar pomeni:

* združitev območja naselja Borovnica v enotno območje in
* določitev 4. območja zgolj za naselji Lašče in Pristava.

## Stopnja komunalne opremljenosti

Komunalna opremljenost se loči na t. i. individualno komunalno opremo, ki je vezana na nepremičnino natančno, in na kolektivno komunalno opremo, ki je vezana na območje vzpostavljenega sistema.

Značilnost odmere nadomestila za stopnjo komunalne opremljenosti je, da je opremljenost nepremičnine s posamezno vrsto komunalne opreme lažje zagovarjati v primeru individualne komunalne opreme kot pa kolektivne komunalne opreme. Posameznemu zavezancu je namreč lažje razumeti, da ima doma vodovodni priključek kot da plačuje npr. odvodnjavanje prometnih površin, za katerega zavezanci včasih niti ne vedo natančno, zakaj je vključeno v komunalno opremo.

Dejstvo je, da Občina že sedaj ne obračunava nadomestila za vso komunalno opremo, ki je navedena v občinskem odloku NUSZ. To dodatno izkazuje potrebo po spremembi tovrstnih določb. Tudi infrastruktura, ki je navedena v odloku, ni vedno v občinski lasti ali celo predstavlja zasebno infrastrukturo, npr. telefonski priključek.

Pregled komunalne opreme po posamezni vrsti izpostavi naslednje:

Predvidi se združitev treh različnih vrednotenj priključitve na prometno omrežje v eno skupino. Kljub različni kvaliteti dostopa do posameznih območij občine, se hkrati vsa ta območja medsebojno povezujejo in ustvarjajo celotno prometno omrežje na območju občine, zato je smiselno območja medsebojno združiti. (Vsako vozilo, ne glede na lokacijo stavbnega zemljišča, uporablja prometno omrežje na območju celotne občine in širše, zato posledično merilo kvalitete zasebnega priključka na javno cesto ne utemeljuje razloga za delitev med različnimi območji občine.)

* Urejena cestna kanalizacija predstavlja vrsto komunalne opreme, ki ima zelo ozek pomen in je občanom njen opis pogosto nerazumljiv, zato predlagamo izključitev te opreme iz odmere NUSZ. Poleg tega je urejenost odvodnjavanja cest mogoče šteti kot del prometnega omrežja, za kar pa odlok že določa točke.
* Javna razsvetljava naj ostane nespremenjena.
* Javni parkirni prostor bi bilo smiselno poenotiti/združiti z zelenimi površinami, igrišči in prostori za rekreacijo v enotno komunalno opremo.
* Postavka »površinsko odvodnjavanje« je nerazumljiva in se predlaga njena ukinitev. (Predvidevamo, da gre v tem primeru za sistem kanalov za odvodnjavanje barjanskih tal.)
* Predlagamo ukinitev postavke »motorni promet je strogo ločen od prometa pešcev«.
* Ukine se postavka »toplovod«, ker ga v občini ni.
* Ukine se postavka »plinsko omrežje…«, ker ga v občini ni.
* Vodovod s hidrantno mrežo in vodovod brez hidrantne mreže se združita v enotno postavko. Na območju občine je zagotovljena požarna služba, ki zagotavlja ustrezno požarno varnost tudi za območja, kjer vodovodno omrežje ne zagotavlja ustreznih količin požarne vode.
* Kanalizacija ostane del odloka in se ne spreminja.
* Predlagamo, da električno omrežje ostane del odloka NUSZ. Elektrika sicer ni v lasti Občine, vendar predstavlja obvezno gospodarsko javno infrastrukturo. Posledično menimo, da Občina zanjo lahko obračunava NUSZ.
* Predlagamo ukinitev točkovanja telefonskega priključka, saj gre za povsem zasebno infrastrukturo, ki je izgubila svoj pretekli pomen.
* Predlagamo ukinitev točkovanja bližine železniške postaje, saj gre za infrastrukturo, ki ni v lasti občine in tudi ne predstavlja obvezne gospodarske javne službe, ki bi neposredno zadovoljevala potrebe občanov.

Predlagamo, da se z novim odlokom NUSZ ohrani naslednja vrsta infrastrukture:

* prometno omrežje;
* vodovodno omrežje;
* električno omrežje;
* kanalizacijsko omrežje;
* omrežje javne razsvetljave;
* parkirne površine, rekreacijske površine oziroma igrišča.

Dodatno se vrednotenje komunalne opreme delno spremeni na način, da se prometnemu omrežju točke zvišajo, kanalizacijskemu omrežju znižajo in prav tako znižajo za parkirne površine, rekreacijske površine oziroma igrišča.

## Površina nepremičnine

Največjo spremembo je doživel podrobneje obrazložen način določitve površine stavbe ali objekta. Dikcija zakona iz leta 1984 se prilagaja današnjemu stanju na način, da se kot stanovanje in poslovni prostor razume celotna površina stavbe ali objekta, ki je v lasti posameznika in to ne glede na dejstvo, ali je prostor gradbeno-obrtniško dokončan ali ne. Tako se kot površina prostorov razumejo vsi zaprti prostori vseh etaž stanovanjske hiše oziroma vsi prostori stanovanja v bloku, vključno s kletjo in parkirno garažo. V primeru določitve poslovne površine, je zajem površin širši, kar pomeni, da se poleg vseh površin stavbe, kot poslovne površine razumejo tudi zunanje površine, kot so parkirišča, rekreacijske površine, skladišča ipd., ki jih poslovni subjekt uporablja za izvajanje poslovne dejavnosti.

## Namembnost nepremičnine

Namembnost posamezne nepremičnine, za katero se odmerja nadomestilo, je praviloma vezana na standardno klasifikacijo dejavnosti, ki jo nato posamezna občina razvrsti v več ločenih skupin. Praviloma se v tej razločitvi upošteva pridobitnost dejavnosti, stopnja primarnosti dejavnosti, bivanje in v primeru občine Borovnica tudi stalnost bivanja, kar je sporno glede na prakso Ustavnega sodišča RS. Razmerja dejavnosti so z občinskim odlokom očitno primerno razdeljena (z izjemo počitniških stavb), saj v letih njegove veljavnosti ni bilo resne pritožbe proti uveljavljenim merilom. Vendar so ta merila pomanjkljivo določena, saj ne vključujejo vseh vrst dejavnosti, katerim Občina obračunava nadomestilo oziroma bi ga želela obračunati v prihodnje, zato je določbe odloka v tem delu potrebno nadgraditi. Te nadgradnje bodo vpeljane predvsem z namenom poenostavitev na način ločitve poslovnega namena na pridobitni in nepridobitni namen, saj bi bila s tem določitev poslovnega namena za posameznega zavezanca enostavnejša. Obstoječi odlok je namreč problematičen v dejstvu, da se posamezni zavezanec lahko ukvarja z več dejavnostmi, ki se točkujejo po različnih namenih odloka, zato zavezanca ni mogoče enoznačno opredeliti. S to spremembo pa bo namen vezan na vrsto stavbe in tako ne bo dvoma, v kateri namen se uvrsti posamezno stavbo.

Uveljavitev zgolj pridobitne in nepridobitne poslovne dejavnosti bo povzročila določene spremembe na že obstoječi odmeri NUSZ. Hkrati je iz primerjave odmere NUSZ med okoliškimi občinami razvidno, da ima Občina Borovnica primerljivo odmero nadomestila za ZSZ – poslovni namen, zato tudi sprememba višine točke za posamezni poslovni namen še vedno izkazuje medobčinsko konkurenčnost.

Dodatno se spreminja točkovanje poslovnega namena – zunanje poslovne površine, ki se v primerjavi z obstoječim odlokom, množijo s faktorjem 0,7, kar pomeni znižanje odmere NUSZ za poslovni namen – zunanje poslovne površine.

**Podrobnejše pojasnilo, kako se določi posamezni namen je pojasnjeno v nadaljevanju poročila:**

*Poslovni namen – pridobitna dejavnost se določi za vse dele stavb, ki se v registru nepremičnin vodijo pod skupino CC-SI klasifikacije (dejanska raba) »12 – Nestanovanjske stavbe« ali katere koli njene podskupine, z izjemo podskupine »1271 – Nestanovanjske kmetijske stavbe« ali katere koli njene podskupine, če se v stavbnem delu opravlja dejavnost oziroma je namenjen opravljanju dejavnosti in hkrati zavezanec ni opredeljen z namenom »Poslovni namen – nepridobitna dejavnost«.*

*Poslovni namen – ZPP – pridobitna dejavnost se določi za vse površine, ki služijo opravljanju dejavnosti Poslovni namen – pridobitna dejavnost oziroma predstavljajo samostojno dejavnost.*

*Poslovni namen – nepridobitna dejavnost se določi za vse dele stavb, ki so v registru nepremičnin označeni pod skupino CC-SI klasifikacije »12 – Nestanovanjske stavbe« ali katere koli njene podskupine, z izjemo podskupine »1271 – Nestanovanjske kmetijske stavbe« ali katere koli njene podskupine, če se v stavbnem delu opravlja dejavnost oziroma je namenjen opravljanju dejavnosti in:*

* *jih uporablja zavezanec, ki je hkrati opredeljen v 1. odstavku 9. člena Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (zavod, društvo, ustanova, verska skupnost, politična stranka, zbornica ali reprezentativni sindikat) ali*
* *jih uporablja Republika Slovenija oziroma samoupravna lokalna skupnost.*

*Poslovni namen – ZPP – nepridobitna dejavnost se določi za vse površine, ki služijo opravljanju dejavnosti Poslovni namen – nepridobitna dejavnost oziroma predstavljajo samostojno dejavnost.*

*Stanovanjski namen se določi za vse vrste delov stavb, ki so v registru nepremičnin označeni pod skupino CC-SI klasifikacije »11 – Stanovanjske stavbe« ali katere koli njene podskupine in »1242 – Garažne stavbe«, če se hkrati v delu stavbe ne opravlja Poslovni namen – pridobitna dejavnost ali Poslovni namen – nepridobitna dejavnost.*

## Oprostitve plačila nadomestila

Oprostitve plačila nadomestila je potrebno posodobiti na način, da se ohranijo zgolj tiste, ki jih določa veljavna zakonodaja. Občina ne more širiti razlogov oprostitve plačila NUSZ preko zakonsko določenih primerov.

Občina upošteva tudi sodbo vrhovnega sodišča RS v primeru odmere NUSZ za vojaške namene (območje Poček v občini Postojna). Predmetna sodba je potrdila s sklicem na sodbo ustavnega sodišča, da je odmera NUSZ za vojaške namene upravičena. Posledično je upravičena na primer tudi odmera za objekte, namenjene verski dejavnosti.

## Preostale določbe odloka o nadomestilu

Preostale določbe odloka o nadomestilu so tehnične, vsebinske in pojasnjevalne narave, ki podrobneje opredeljujejo posamezne aktivnosti, ki bodo s spremembo odloka ustrezno obdelane in nadomeščene.

## Obravnava predloga odloka na organih Občine

Predlagane spremembe odloka so bile prepoznane kot ustrezne in tudi potrjene na I. obravnavi občinskega sveta. Tekom javne obravnave odloka, je Občina prejela tri pripombe, ki so bile vsebinsko smiselne in so tudi bile upoštevane. Tako je bilo območje južno od Belega potoka – sicer del naselja Borovnica, preneseno v III. kategorijo. Prav tako je bilo v III. kategorijo prenesen zaselek Jele oziroma območje za Borovniščico. Občina je samoiniciativno iz I. v II območje prestavila tudi del ulice Cesta pod goro, saj neposredno med hišami poteka meja naselja.

Ostale spremembe niso bile predlagane, tako odlok v ostalem ostaja nespremenjen. Ima pa Občina možnost, da v prihodnjem letu, če bo izkazana potreba, obstoječi odlok ustrezno dopolni.

# Primerjava OBSTOJEČE odmere nadomestila

Primerjava obstoječe občinske odmere nadomestila z nekaterimi občinami je smiselna, saj pokaže znotraj katerih finančnih okvirov se odmera nadomestila v občini izvaja, prav tako pa pokaže tudi morebitne posebnosti občinske zakonodaje. V prvem primeru lahko naročnik ugotovi smiselnost in ustreznost obremenitve občana oziroma poslovnega subjekta na območju občine. V drugem primeru pa naročnik ugotovi »pravno varnost« občinskega odloka, saj podobnost pravnih določil, ki veljajo v celotni soseščini, povečuje tudi verjetnost dejanske zakonitosti teh določb, saj so preizkušene na večjem številu zavezancev.

Za izvedbo primerjave odmere nadomestila smo uporabili veljavno zakonodajo za območje naslednjih občin: Kamnik, Šenčur, Domžale, Moravče, Šmartno ob Paki, Lukovica, Vrhnika in Brezovica. Navedene občine predstavljajo neposredno primerjavo s sosednjimi občinami ter primerjavo odmere NUSZ na širšem regijskem območju.

Izsledki primerjave so prikazani v naslednjih preglednicah:

## Medobčinska primerjava odmere NUSZ

Spodnje primerjave so izvedene na način ocene namena, komunalne opreme ipd., ki naj bi jo povprečni uporabnik v posamezni občini imel na razpolago. Posledično je tudi višina nadomestila, prikazana v preglednicah, ocenjena in ne nujno neposredno točna za vse zavezance v občini.

| Namen/Občina | Borovnica | Kamnik | Šenčur | Dobrova - Polhov Gradec | Horjul |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Stanovanjski namen | **0,16 – 0,42** | 0,64 – 0,85 | 0,43 | 0,31 – 0,62 | 0,13 – 0,34 |
| Poslovni namen | **0,41 – 1,38** | 0,79 – 2,60 | 2,11 - 4,49 | 0,38 - 0,76 | 0,45 – 1,14 |
| NSZ | **0,06 – 0,18** | 0,08 – 0,41 | 0,11 - 0,38 | 0,03 – 0,08 | 0,08 – 0,41 |

| Namen/Občina | Logatec | Šmartno ob Paki | Lukovica | \*Vrhnika | Brezovica |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Stanovanjski namen | 0,17 – 0,36 | 00,35 - 0,38 | 0,56 - 0,62 | 0,45 – 0,82 | 0,65 - 0,76 |
| Poslovni namen | 0,19 – 2,09 | 1,88 - 2,34 | 0,69 - 1,90 | 0,29 – 4,50 | 1,51 - 3,30 |
| NSZ | 0,01 – 0,10 | 0,15 | 0,11 - 0,23 | 0,17 – 0,87 | 0,18 |

1. Prikaz obsega višine nadomestila v EUR/m2 v posamezni občini.

\*Vrhnika: Občini Borovnica in Vrhnika imata enak odlok.

Iz preglednice je razvidno, da je poslovni namen znotraj obravnavanih občin ustrezno umeščen. V primeru stanovanjskega namena in odmere NUSZ za nezazidana stavbna zemljišča, predstavlja Občina povprečje obravnavanih občin.

## Primerjava NUSZ znotraj občine

Spodnja primerjava odmere NUSZ znotraj občine Borovnica prikazuje okvirno stanje odmere NUSZ, kot je bila zavezancem posredovana v letu 2018 in je predvidena v letu 2019 Preglednica torej predstavlja dejanski razpon odmere NUSZ v občini Borovnica, ločeno po območjih in namenu uporabe.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Namen/Območje | 1. območje | 1. območje | 1. območje | 1. območje |
| Poslovni namen (100 m2) | 152,00/**138,09** | 84,40/**108,54** | 27,20/**90,00** | 19,20/**41,60** |
| Stanovanjski namen (180 m2) | 95,31/**74,96** | 60,48/**63,34** | 31,68/**40,36** | 23,04/**28,70** |
| NSZ (600 m2) | 57,77/**108,00** | 38,45/**84,00** | 19,61/**72,00** | 19,20/**36,00** |

1. Primerjava odmere NUSZ med obstoječo in **predlagano odmero**.

# Sklep

Občina spremembo odloka predlaga, ker:

* obstoječi odlok ni primeren za vodenje evidence NUSZ
* so v obstoječem odloku porušena razmerja med naselji v občini
* se v obstoječem odloku vodi komunalna oprema, ki vanj ne sodi
* se poslovni nameni ločujejo na način, ki ga ni mogoče kvalitetno vzdrževati in voditi
* želi Občina izvesti odmero NUSZ tudi na območjih, ki niso priključena na javni vodovod
* želi občina izboljšati pravno varnost zavezancev za plačilo NUSZ

Primerjava odmere NUSZ skozi leta prikazuje naslednja preglednica:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Odmera NUSZ | Leto 2017 | Leto 2018 | Leto 2019 | \*Predlog 2020 |
|  | 194.887,93 | 188.952,27 | 185.839,31 | cca. 212.000,00 |

1. Primerjava odmere NUSZ skozi leta. Odmera NUSZ za leto 2020 predstavlja predvideno stanje.

Znesek v letu 2020 vključuje odmero NUSZ za obstoječe stavbe in tudi odmero NUSZ za stavbe, ki niso priključene na javno vodovodno omrežje (ocena NUSZ za te stavbe znaša cca. 10.000 EUR.)

Predlagane spremembe odloka uvajajo večje število novosti, ki poenostavljajo in hkrati naredijo postopek odmere NUSZ preglednejši. Sicer se uvajajo spremembe, vendar so bile le-te v postopku priprave odloka podrobno pregledane in preverjene. Potrebno je poudariti, da Občina iz naslova sprememb odloka ne bo pridobila dodatnih prihodkov (bo pa realizirala rast vrednosti točke od leta 2015 do leta 2020), kar pomeni, da razlog sprememb ni finančne narave. Vseeno v občini obstajajo posamezniki, katerim se bo odmera NUSZ 2020 v primerjavi z letom 2019 spremenila. To so predvsem zavezanci, ki imajo v lasti nezazidana stavbna zemljišča in zavezanci, ki so bili glede na dosedanja določila odloka privilegirani napram ostalim.

Pripravil:

Gvido Modrijan, univ. dipl. inž. grad.