# Obrazložitev k Osnutku predloga odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča

# NUSZ splošno

Institut nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju NUSZ) je bil uveden z uveljavitvijo Zakona o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 (Uradni list SRS, št. 18/84, v nadaljevanju ZSZ). ZSZ je s sprejetjem novega istoimenskega zakona prenehal veljati v letu 1997, ta pa je prenehal veljati s sprejetjem nove prostorske zakonodaje v letu 2002 oz. 2007. VI. poglavje ZSZ, ki ureja NUSZ je namreč ostalo v veljavi, saj naj bi bilo prehodnega značaja, ker je bila že v tistem času predvidena uvedba drugačne obdavčitve nepremičnin - davka na nepremičnine, občine pa bi z ukinitvijo NUSZ ostale brez unikatnega vira dohodkov.

Z uveljavitvijo Zakona o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/13), so vsi odloki občin, ki so bili veljavni na dan sprejema zakona prenehali veljati, vendar se glede na odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-313/13-86 z dne 21. 3. 2014 (Uradni list RS, št. 22/14), še vedno uporabljajo do drugačne zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin.

Spreminjanje odlokov, ki so bili razveljavljeni z Zakonom o davku na nepremičnine, ni možno, lahko pa se v povezavi s 55. členom ZIPRS (Uradni list RS, št. [174/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3088), [15/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-0315) – ZDUOP in [74/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-1558)) sprejemajo novi odloki, ki urejajo to področje.

Ministrstvo za Finance (MF) je že v letu 2016 pozvalo občine k zakonski uskladitvi odlokov o NUSZ, skupaj z Ministrstvom za okolje in prostor (MOP) in Ministrstvom za javno upravo (MJU) pa je podalo tudi smernice, ki naj bodo upoštevane pri vsebinski pripravi novega odloka.

MOP je v letu 2017 pričelo z izvajanjem predpisov s področja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Namen nadzora pa je slediti načelu izboljšanja predpisov občin s področja NUSZ in njihova uskladitev z veljavno zakonodajo.

Do uveljavitve davka na nepremičnine ostaja NUSZ izvirni prihodek občin ter dajatev za posredno obremenjevanje prostora kot omejene dobrine prek zemljišča, na katerem je zgrajen oziroma je predviden objekt. Prihodki iz naslova NUSZ občinam zagotavljajo dodaten vir financiranja ločeno od sredstev, ki jim jih za financiranje prenesenih nalog zagotavlja država.

NUSZ se plačuje 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 in električnim omrežjem.

NUSZ se plačuje za uporabo zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča.

Občina z odlokom sprejme podlage za odmero NUSZ, oziroma določi merila za določanje višine nadomestila neposrednim uporabnikom stavbnih zemljišč. Pri tem se upošteva zlasti naslednja merila:

* lego in namembnost ter smotrno izkoriščanje stavbnega zemljišča,
* opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami in možnost priključitve za te objekte in naprave,
* merila za oprostitev plačevanja nadomestila.

# Razlogi za sprejem novega odloka

Občina Kidričevo je bila dne 27. 3. 2020 obveščena o tem, da je ena izmed občin, ki je bila izbrana za izvedbo naknadnega nadzora zakonitosti odlokov o NUSZ s strani MOP. V postopku je bilo ugotovljeno, da določena določila odloka o NUSZ niso skladna z zakoni, zato je bila pozvana, da pripravi odlok, ki bo skladen z zakonodajo in priporočili ministrstev. V postopku priprave novega odloka so bile anomalije odpravljene, težilo pa se je tudi k temu, da za občino prihodek iz naslova NUSZ ostane na karseda enaki ravni kot doslej, čeprav je to vodilo težko zasledovati zaradi predrugačenja razmerij točkovanja iz naslova komunalne opremljenosti in namena ter lege stavbnih zemljišč.

Pripombe, ki jih je podal MOP se nanašajo zlasti na neuravnovešeno razmerje vrednosti točk za komunalno opremljenost glede na točkovanje namembnosti, poleg tega pa določena določila nimajo zakonske podlage. To so zlasti določila, ki se nanašajo na odmerjanje nadomestila za objekte podzemnih vodov za telekomunikacije, plinovod, bazne postaje in določanje površin peskokopov, glinokopov in kamnolomov kot zazidljivih površin (tretji, četrti, peti, sedmi odstavek 9. člena), določila, ki določajo da se točkovanje za komunalno opremljenost ne določajo za nezazidana stavbna zemljišča, določila, ki določajo izvajanje oprostitev in postopkov zavezancev za javljanje sprememb. Neustrezno je tudi kakršno koli pavšalno odmerjanje nadomestila za zavezance, ki sami ne prijavijo podatkov ter odmerjanje nadomestila za poslovno dejavnost na podlagi ocene občinske uprave brez podatkov.

Poleg tega je MOP opozorilo na neustrezno določanje višine vrednosti točke za leta 2014 – 2017, saj je na podlagi razveljavitve ZDavNepr. bilo odloke mogoče uporabljati zgolj take, kot so bili v času razveljavitve ZDavNepr. Občina bi lahko sprejela nov sklep o določitvi vrednosti točke le v primeru, če je za to obstajala podlaga v drugem veljavnem pravnem aktu, npr. statutu občine, ki občinskemu svetu daje izrecno pooblastilo za sprejemanje sklepa o določitvi vrednosti točke za obračun NUSZ. Takšno pravno podlago je očina neustrezno poskušala zagotoviti s sprejetjem SD statuta, ki so stopile v veljavo dne 9. 12. 20217, se pravi po tem, ko je bila vrednost točke za odmero NUSZ s sklepi o določitvi vrednosti točke za zgoraj omenjena leta že spremenjena in po tem, ko je na podlagi razveljavite ZDavNepr odloke bilo mogoče uporabljati zgolj take, kot so bili v veljavi v času razveljavitve ZDavNepr. Že v 155. členu Ustave republike Slovenije je določeno, da predpisi ne morejo imeti učinka za nazaj. Posledično je občina s sprejetjem spremembe Statuta, ki določa, da občinski svet sprejema sklepe o določitvi vrednosti točke za izračun NUSZ, posegla v vsebino odloka in v nasprotju z URS spremenila izhodiščno vrednost točke.

Po dogovoru Z MOP, se je Občina Kidričevo odločila pristopiti k pripravi novega odloka, s čimer se bodo odpravile vse očitane nepravilnosti in z uskladitvijo razmerij pri določanju števila točk hkrati zagotovila bolj enakopravno obremenitev zavezancev.

# Pravna podlaga

Pravno podlago za sprejem Odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v občini Kidričevo predstavljajo naslednji predpisi:

* 55. člena Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. [174/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3088), [15/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-0315) – ZDUOP in [74/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-1558)),
* prva in tretja alineja 41. člena ter določbe VI. poglavja Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr. in 33/89 ter Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US, 44/97 – ZSZ, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US ;),
* 218. člen, 218.a člen, 218.b člea, 218.c člen, 218.č člen in 218.d člen 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),
* 29. člen [Zakona o lokalni samoupravi](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5247) (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 30/18),
* Statut Občine Kidričevo (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 62/2016).

# Cilji in načela odloka

Občina je pristopila k sprejemu novega odloka, da bi dosegla sledeče cilje:

* uskladitev s predpisi in priporočili ministrstev,
* uskladitev s predpisi glede določitve površin za katere s nadomestilo odmerja,
* določitev vrste podatkov, ki so osnova za odmero nadomestila,
* uskladitev razmerij točkovanja iz naslova komunalne opreme napram točkovanju za lego in namembnost,
* določitev možnosti oprostitve nadomestila, skladno s predpisi in aktualno sodno prakso.

# Ocena finančnih posledic odloka

Zaradi uskladitve sorazmerij točkovanja za komunalno opremljenost glede na točkovanje za lego in namembnost stavbnega zemljišča, se predvideva znižanje odmere kot sledi iz spodnje tabele.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Obstoječ odlok | Nov odlok | Razlika |
| JAVNA PODJETJA, ZAVODI | 487,49 | 360,95 | -126,53 |
| KMETIJSKA PROIZVODNJA | 43.974,93 | 47.431,61 | 3.456,68 |
| NEZAZIDANO STAVBNO ZEMLJIŠČE - POSLOVNO FINANČNI NAMEN (NF,NG) | 265.102,72 | 266.956,05 | 1.853,33 |
| NEZAZIDANO STAVBNO ZEMLJIŠČE - POSLOVNO GOSPODARSKI NAMEN | 173.410,48 | 174.015,77 | 605,29 |
| NEZAZIDANO STAVBNO ZEMLJIŠČE - STANOVANJSKI NAMEN (NA, NB) | 64.564,68 | 64.878,87 | 314,19 |
| OSTALO ZAZIDANO STAVBNO ZEMLJIŠČE (NC, ND) | 127.233,74 | 133.120,44 | 5.886,70 |
| POSLOVNI, POČITNIŠKI NAMEN | 1.698,26 | 1.157,33 | -540,93 |
| POSLOVNO FINANČNI NAMEN | 17.088,78 | 9.800,34 | -7.288,44 |
| POSLOVNO GOSPODARSKI NAMEN | 318.623,11 | 235.218,87 | -83.404,24 |
| PROIZVODNJA ELEKTRIČNE ENERGIJE IN PLINSKIH GORIV | 58.491,97 | 27.796,20 | -30.695,78 |
| STANOVANJSKI NAMEN | 135.754,90 | 131.656,77 | -4.098,13 |
|  | 1.206.431,05 | 1.092.393,20 | -114.037,85 |

Zaradi znižanja razmerja pri točkovanju komunalne opreme glede na točkovanje za namen in lego, se odmera zniža za cca. 10%. Največji izpad priliva za občino bo na račun namembnosti poslovne dejavnosti, saj se je za te namene točkovanje v primerjavi z obstoječim odlokom najbolj znižalo. Manjši upad priliva bo viden z naslova stanovanjskih stavb, iz naslova nezazidanih stavbnih zemljišč pa se predvideva rahlo povečanje priliva.

# Obrazložitev k členom

K 1. členu

Ta člen obravnava vsebino odloka.

K 2. členu

Ta člen določa definicijo zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč kot izhaja iz 218. 2člena ZGO-1a. ZGO-1 v tretjem odstavku 218. člena določa, katera zemljišča se od dneva uveljavitve Zakona štejejo za nezazidana stavbna zemljišča. Temeljni kriterij za to, da se neko zemljišče šteje za nezazidano stavbno zemljišče, je, da je z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njem dopustna gradnja stanovanjske ali poslovne stavbe oziroma gradbenega inženirskega objekta, z izjemo stavb in objektov za potrebe javnih služb in javne uprave. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 47/04 – ZGO-1A) so bili zaradi uskladitve opredelitve zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča z drugo alinejo prvega odstavka 218.b člena natančneje (dodatno) opredeljeni kriteriji, ki jih morajo zemljišča (zemljiške parcele) iz tretjega odstavka 218. člena izpolnjevati, da so lahko določena kot nezazidana stavbna zemljišča, za katera se plačuje nadomestilo. Poleg temeljnega pogoja iz 218. člena ZGO-1 je zakonodajalec z drugo alinejo prvega odstavka 218.b člena predpisal še dva dodatna pogoja. Prvi je komunalna opremljenost, kar pomeni, da gre za zemljiške parcele, za katere so zagotovljeni oskrba s pitno vodo in z energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov z njih ter dostop na javno cesto. Drugi (kumulativni) pogoj pa je, da gre za zemljišča, ki ležijo znotraj območja, za katerega je občina predpisala plačilo za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča.

K 3. členu

Člen opredeljuje določitev površine zazidanega stavbnega zemljišča.

K 4. členu

Člen opredeljuje določitev površine nezazidanega stavbnega zemljišča.

K 5. členu

Ta člen določa, da so podlaga za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča uradne evidence, občina vzpostavi lastno evidenco NSZ.

K 6. členu

Ta člen določa območja plačevanja nadomestila. Območja se glede na obstoječi odlok ne spreminjajo.

K 7. členu

Določi se točkovanje opremljenosti stavbnega zemljišča z objekti in omrežji gospodarski javne infrastrukture ali z omrežji infrastrukture gospodarskih javnih služb se ovrednoti z naslednjimi točkami:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Število točk | |
| Opremljenost | Obstoječ odlok | Nov odlok |
| Dostop do javne ceste | 2 | 100 |
| Javno vodovodno omrežje | 2 | 100 |
| Javno kanalizacijsko omrežje | 2 | 100 |
| Električno omrežje | 1 | 50 |
| Telekomunikacijsko omrežje | 1 | 50 |
| Plinovod | 1 | 50 |

Primerjalna tabela: vrednost točk obstoječi in predlog novega odloka.

Opomba: v 9. členu Dogovora o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje NUSZ in meril za določanje višine tega nadomestila (Uradni list SRS, št. 19/86, je določeno, da občine zavezancem NUSZ določajo z metodo točkovanja in z določitvijo vrednosti točke. Poleg tega morajo občine pri določanju meril iz naslova komunalne opremljenosti in lege ter namembnosti upoštevati tudi razmerja, ki so določena v 5. členu tega dogovora upoštevati, da je pretežni del odmere NUSZ določen na podlagi komunalne opreme in ne lege, namembnosti, dejavnosti

K 8. členu

Nameni se glede na lego in namembnost rabe zazidanega stavbnega zemljišča ovrednotijo s slednjim številom točk:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Namen** | **Območje** | | | | | |
| **1. območje** | | **2. območje** | | **3. območje** | |
| **Obstoječ** | **Nov** | **Obstoječ** | **Nov** | **Obstoječ** | **Nov** |
| **A - poslovni namen s področja kmetijstva** | **10** | **5** | **8,5** | **4** | **7,9** | **3** |
| **B - stanovanjski objekti** | **20** | **20** | **17** | **17** | **15,8** | **15,8** |
| **C - poslovni objekti za družbene dejavnosti** | **40** | **200** | **34** | **170** | **31,6** | **153** |
| **D – poslovni namen storitve in trgovina** | **50** | **350** | **42,5** | **297,5** | **39,5** | **276,5** |
| **E – poslovno-gospodarski namen** | **60** | **480** | **51** | **408** | **47,4** | **379,2** |
| **F – proizvodni namen-električne energije in plinskih goriv** | **80** | **550** | **68** | **467,5** | **63,2** | **434,5** |
| **G – poslovno- finančni namen** | **100** | **600** | **85** | **510** | **79** | **474** |

Primerjalna tabela: število točk za namen v obstoječem in novem odloku

Novo točkovanje zadosti tej zahtevi, saj se pretežno število točk za stavbno zemljišče pripiše zemljišču iz naslova komunalne opremljenosti.

K 9. členu

Nezazidana stavbna zemljišča se glede na lego in namen uporabe točkujejo na naslednji način:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Stavbna zemljišča** | **Namen uporabe** | | | |
| **A in B** | **C in D** | **E** | **F** |
| **1. območje** | **170** | **198,9** | **255** | **282,2** |
| **2. območje** | **144,5** | **168,3** | **217,6** | **239,7** |
| **3. območje** | **134,3** | **156,4** | **202,3** | **224,4** |

K 10. členu

Člen določa način določitve višine nadomestila za zazidana in nezazidana stavbna zemljišča.

K 11. členu

Člen določa vrednost točke za leto 2022 in pogoje za njeno uskladitev in spreminjanje.

vrednost točke in pogoji za njeno spreminjanje.

K 12. členu

Člen določa zavezanca za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča-.

K 13. členu

Člen določi, kako se ravna v primeru v primeru neusklajenosti podatkov z uradnimi evidencami.

K 14. členu

Člen določa odmero nadomestila. Za odmero in vse postopke v zvezi z njo je pristojna območna izpostava FURS.

K 15. členu

Ta člen določa oprostitve plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča: izključno kot je določeno v zakonu (ZSZ, 59. člen), upoštevajoč zadnjo sodno prakso s tega področja in stališčem MOP.

K 16. členu

Ta člen določa razveljavitveno določbo-prenehanje delovanje obstoječega odloka.

K 17. členu

Ta člen določa pričetek veljavnosti odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Kidričevo. odlok začne veljati naslednji dan po objavi v uradnem listu, uporabljati pa se prične 1. 1. 2022.