



Številka: 35206-1/2022-2550-10
Datum: 31. 3. 2022

Zadeva: Sistemsko priporočila za izvajanje sistema nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč št. 2 - DOPOLNITEV

Dodatna obrazložitev oziroma nova točka 3.1.1.4. Druge površine namenjene poslovni dejavnosti

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljnjem besedilu: MOP) je pripravilo Sistemsko priporočila za izvajanje sistema nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč – št. 2 (v prehodnem obdobju do uveljavitve drugačne obdavčitve nepremičnin), št. 35206-3/2021-2550-15 z dne 15. 10. 2021 (v nadaljnjem besedilu: Sistemsko priporočila NUSZ št. 2), ki so bila posredovana vsem občinam, interesnim združenjem, v katera se združujejo občine (SOS, ZOS in ZMOS) in posameznim državnim organom (GURS, MF in FURS).

Z objavo oziroma uporabo Sistemskih priporočil NUSZ št. 2 je pri točki »3.1.1.4. Druge površine namenjene poslovni dejavnosti« med občinami in zavezanci za plačilo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljnjem besedilu: nadomestilo) prišlo do različnega razumevanja vsebine, ker naj bi bil zapis te točke nejasen in pomanjkljiv.

Zaradi razjasnitve zadeve MOP podaja podrobnejšo razlago in s tem tudi novo vsebino točke »3.1.1.4. Druge površine namenjene poslovni dejavnosti« Sistemskih priporočil NUSZ št. 2., in sicer:

»Za odmero nadomestila se v skladu s peto točko prvega odstavka 179. člena Zakona o urejanju prostora¹ (v nadaljnjem besedilu: ZUreP-1) in prvo alinejo prvega odstavka 56. člena Zakona o stavbnih zemljiščih² (v nadaljnjem besedilu: ZSZ-97) uporablja VI. poglavje Zakona o stavbnih zemljiščih³ (v nadaljnjem besedilu: ZSZ-84). To ureditev je dopolnil 180. člen ZUreP-1, ki določa, da se nadomestilo odmerja samo za tista stavbna zemljišča, ki jih kot taka določa zakon, ki ureja graditev objektov. Zakon o graditvi objektov⁴ (v nadaljnjem besedilu: ZGO-1) je v določbah členov od 218. do 218.b natančneje opredelil zazidana in nezazidana stavbna zemljišča, za katera se odmeri nadomestilo, v določbah členov 218.c, 218.č, in 218.d pa uskladitev podatkov za odmero nadomestila ter uskladitev predpisov, ki so namenjeni pridobivanju podatkov za odmero.

¹ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C, 80/10 – ZUPUDPP in 61/17 – ZUreP-2.

² Uradni list RS, št. 44/97, 67/02 – ZV-1, 110/02 – ZUreP-1 in 110/02 – ZGO-1.

³ 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.

⁴ Uradni list RS, št. 110/02, 47/04, 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).

Zazidana in nezazidana stavbna zemljišča za odmero nadomestila tako določa drugi in tretji odstavek 218. člena ZGO-1. To izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-11/16-29 z dne 17. 9. 2020, v kateri je le-to z uporabo sistematične razlage in kronološkega oziroma časovnega argumenta (*lex posterior derogat legi priori* - mlajši zakon prevlada nad starejšim) ugotovilo, da je bila s kasnejšim določilom ZGO-1 ureditev nadomestila iz obstoječega ZSZ-84 dopolnjena. To pomeni, da se od začetka uporabe drugega odstavka 218. člena ZGO-1 za zazidana stavbna zemljišča štejejo tista zemljišča, na katerih so gradbene parcele z zgrajenimi stavbami in gradbenimi inženirskimi objekti, ki niso objekti gospodarske javne infrastrukture, in tista zemljišča, na katerih se je na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja začelo z gradnjo stavb in gradbenih inženirskih objektov, ki niso objekti gospodarske javne infrastrukture. ZGO-1 dopušča tudi, če določena stavba gradbene parcele nima določene, da se do njene določitve za zazidano stavbno zemljišče šteje tisti del površine zemljiške parcele, na kateri stoji takšna stavba (fundus), pomnožen s faktorjem 1,5, preostali del površine takšne zemljiške parcele pa se šteje za nezazidano stavbno zemljišče.

Posledično od začetka uporabe drugega odstavka 218. člena ZGO-1, za določitev zazidanih stavbnih zemljišč, pri določanju zunanjih poslovnih površin, ni mogoče več uporabljati opredelitve (oziroma sklicevanja na določbe) iz petega odstavka 60. člena ZSZ-84. To izhaja tudi iz različnih sodb Upravnega sodišča Republike Slovenije, kar pomeni, da gre za ustaljeno upravno-sodno prakso (I U 972/2019, I U 1142/2015, I U 1143/2015, idr.).

Ob podrobnejši primerjavi petega odstavka 60. člena ZSZ-84, ki je taksativno našteval zunanje poslovne površine in drugega odstavka 218. člena ZGO-1, se pride do ugotovitve, da je vsebina petega odstavka 60. člena ZSZ-84, z nadpomenko »*gradbeno inženirskih objektov, ki niso objekti gospodarske javne infrastrukture*«, zajeta v definiciji drugega odstavka 218. člena ZGO-1. To je razvidno tudi ob uporabi jezikovne razlage ZGO-1, ki stavbe in gradbeno inženirske objekte na gradbeni parceli obravnava kot celoto. Prav tako to izhaja tudi iz namenske razlage ZGO-1, saj je namen zakonodajalca, da se NUSZ odmeri od vseh zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč, kot jih določa ZGO-1.

Tako je pri oblikovanju razlage funkcionalne celote zazidanih stavbnih zemljišč treba podrobneje pojasniti pojem gradbeno inženirskega objekta, ki je skladno z 2. členom ZGO-1 definiran kot: »*objekt, namenjen zadovoljevanju tistih človekovih materialnih in duhovnih potreb ter interesov, ki niso prebivanje ali opravljanje dejavnosti v stavbah*«. Na podlagi predpisov s področja graditve objektov gre tako pri načrtovanju večjih kompleksnih objektov (npr. poslovnih, trgovskih ali industrijskih stavb, ki jih dopolnjujejo gradbeno inženirski objekti, brez katerih ti objekti ne bi mogli v celoti funkcionirati), z namenom debirokratizacije postopka izdaje gradbenega dovoljenja, za združevanje klasifikacije iz Uredbe o razvrščanju objektov⁵ (v nadaljnjem besedilu: Uredba), na način, da se vse podrejene objekte klasificira pod šifro glavnega (primarnega) objekta. Seveda pa je takšen objekt sestavljen npr. iz stavbe za izvajanje poslovne dejavnosti (ki ustreza točno določeni razvrstitvi po CC SI klasifikaciji) in gradbeno inženirskih objektov, ki služijo obratovanju takšnega primarnega objekta, in jih je ravno tako mogoče ustrezno razvrstiti po CC SI klasifikaciji, vendar (praviloma) ne pod isto šifro, kot primarni objekt. Zato morebitna interpretacija, da npr. parkirišče pred poslovno stavbo ni gradbeno inženirski objekt, ker se zaradi potrebe poenostavitve izdaje gradbenega dovoljenja klasificira s šifro primarnega objekta, ni pravilna.

Funkcionalno povezanost stavb in gradbeno inženirskih objektov na gradbeni parceli, kot zazidano stavbno zemljišče, z namenom ustreznega vrednotenja (točkovanja) za potrebe nadomestila, razloži tudi novejša sodna praksa (sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. I U 428/2020 z dne 18. 5. 2021). Iz navedene sodbe izhaja (na podlagi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-313/13-86 z dne 21. 3. 2014, izdane v postopku za oceno ustavnosti Zakona o davku na nepremičnine), da se kot materialnopravno podlago odlokov o nadomestilu, do sprejema ustrezne zakonske podlage, uporablja VI. poglavje ZSZ-84 in določbe 218. do 218.d člena ZGO-1 (kot je navedeno že v začetnem delu tega priporočila). Tako tudi določbe VI. poglavja ZSZ-84 dajejo odgovor na vprašanje, ali je mogoče za poslovne

⁵ Uradni list RS, št. 37/18 in 199/21 – GZ-1

površine šteti tudi površine zemljišč, ki niso neposredno ali v najožjem pomenu namenjene opravljanju poslovne dejavnosti, kot npr. parkirišča, dovozne poti, zunanja skladišča itd. Namen zakonodajalca je mogoče povzeti iz četrtega odstavka 60. člena ZSZ-84, ki poslovne površine ne opredeljuje le kot poslovni prostor, temveč tudi kot površino vseh prostorov, ki so z njim funkcionalno povezani. Povedano drugače, dostopne oziroma dovozne poti ali parkirišča za stranke niso (s poslovnim prostorom) funkcionalno povezani nič manj kot npr. hodnik, sanitarije, čakalnice ipd., saj so vse te površine nujno potrebne za normalno uporabo poslovnih prostorov. Hkrati te površine ustrezajo definiciji zazidanega stavbnega zemljišča, kot že zgoraj navedeno, saj gre za površine, ki tvorijo funkcionalno celoto.

Glede na navedeno zunanje poslovne površine kot npr. samostojna parkirišča, tržnice, parkirišča pri hotelu, restavraciji, bencinskem servisu, trgovini in trgovskem centru, pokrite skladiščne površine ipd., po namenski in jezikovni razlagi predpisa ter novejši sodni praksi, nesporno predstavljajo tista zemljišča, od katerih se odmerja nadomestilo. Pri tem je pravna podlaga drugi odstavek 218. člena ZGO-1 v povezavi s četrtem odstavkom 60. člena ZSZ-84. Občine so tako dolžne pri pripravi podatkov za odmero nadomestila ustrezno določiti površine, ki predstavljajo predmet odmere, skladno s temi določbami.

V kolikor imajo občine v odlokih o nadomestilu urejeno sklicevanje na vsebino, določeno v petem odstavku 60. člena ZSZ-84, naj to določbo ob prvi spremembi odloka črtajo oziroma jo ustrezno uskladijo. Uskladitev je mogoče opraviti na način, da občine v odlokih o nadomestilu bolj natančno določijo, katera zemljišča se štejejo za »površine vseh prostorov, ki so funkcionalno povezane s poslovnim prostorom«, kot je določeno v četrtem odstavku 60. člena ZSZ-84 (npr. *»da so to tista zazidana stavbna zemljišča, na katerih so gradbeno inženirski objekti, ki niso objekti javne gospodarske infrastrukture in so namenjena za izvajanje poslovne dejavnosti in so funkcionalno povezana s poslovnim prostorom«*).«

Podrobnejša razlaga oziroma nova točka »3.1.1.4 Druge površine namenjene poslovni dejavnosti« je svetovalni pripomoček občinam, strokovni javnosti in zavezancem za lažjo uporabo predpisov, ki se uporabljajo za odmero nadomestila. Poudariti je treba, da se s tem pravzaprav na podlagi sodne prakse opozarja le na uporabo pravilnega sklica na del predpisa, ki se uporablja za odmero nadomestila za t.i. druge površine namenjene poslovni dejavnosti in posledično tudi na ustrezno ureditev podatkov, ki jih občine uporabijo za odmero nadomestila (površine, ki so predmet odmere), v kolikor občine podatkov še niso ustrezno uredile.

S spoštovanjem,

mag. Andrej Vizjak
minister

Poslati:

- vsem občinam v Republiki Sloveniji
- Združenje občin Slovenije; info@zdruzenjeobcin.si
- Združenje mestnih občin Slovenije; zmos@koper.si
- Skupnost občin Slovenije; info@skupnostobcin.si
- Geodetska uprava Republike Slovenije; pisarna.gu@gov.si
- Ministrstvo za finance; gp.mf@gov.si
- Finančna uprava Republike Slovenije; gfu.fu@gov.si
- Ministrstvo za javno upravo; gp.mju@gov.si