



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR**

Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana

T: 01 478 74 00

F: 01 478 74 22

E: [gp.mop@gov.si](mailto:gp.mop@gov.si)

[www.mop.gov.si](http://www.mop.gov.si)

Številka: 35206-3/2021-2550-15

Datum: 15. 10. 2021

**Zadeva: Sistemska priporočila za izvajanje sistema nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč – št. 2 (v prehodnem obdobju do uveljavitve drugačne obdavčitve nepremičnin)**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada RS) je 7. 7. 2016 s sklepom št. 42200-2/2015/22 Ministrstvu za javno upravo (v nadaljnjem besedilu: MJU), Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljnjem besedilu: MOP) in Ministrstvu za finance (v nadaljnjem besedilu: MF) naložila, da skupaj s skupnostmi in združenji občin pripravijo usklajena sistemska priporočila za ureditev sistema odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljnjem besedilu: NUSZ) z usmeritvami glede urejanja podatkov, ki so osnova za odmero NUSZ, odprave neustreznosti odlokov občin in okvire za enotno izvajanje postopkov v zvezi z uskladitvijo podatkov.

MOP, MJU in MF so skupna sistemska priporočila pripravila in jih izdala 16. 9. 2016 (v nadaljnjem besedilu: priporočila NUSZ 2016). Poslana so bila vsem občinam, objavljena pa so tudi na spletnih straneh MOP<sup>1</sup>.

V obdobju od objave priporočil NUSZ 2016 do sedaj je MOP z namenom za doseg enotnejšega izvajanja odmere NUSZ in upoštevanja sorazmernosti pri tem izvajal sistematični naknadni nadzor zakonitosti nad odloki o NUSZ na podlagi letnega plana dela in tudi nadzor na podlagi pobud zavezancev. V tem obdobju je bilo v postopek nadzora zakonitosti odloka o NUSZ, skladno s prvim odstavkom 64. člena Zakona o državni upravi<sup>2</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZDU-1), vključenih 77 občin. Do izdaje teh priporočil je bilo 40 postopkov že zaključenih, torej so te občine že zagotovile skladnost odloka NUSZ s predpisi, ki urejajo NUSZ, v dveh primerih je postopek v teku pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustavno sodišče), v enem primeru je bilo v postopku že odločeno pred ustavnim sodiščem.

Priporočila so zasnovana na podlagi analize obstoječega stanja NUSZ, vprašanj in pripomb zavezancev ter občin naslovljenih na MOP in iz upoštevanja sodne prakse s področja NUSZ.

V Koalicijski pogodbi o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije 2020-2022 (v nadaljnjem besedilu: koalicijska pogodba) je navedeno oblikovanje strokovne ekipe za pripravo predlogov za dolgoročno nadgradnjo davčnega sistema. Minister za finance je s sklepom 1. 12. 2020 imenoval Svet za nadgradnjo davčnega sistema (v nadaljnjem besedilu: svet), znotraj sveta pa Delovno skupino za

---

<sup>1</sup> [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska\\_politika/16\\_09\\_20\\_SJ\\_Priporocila\\_NUSZ\\_priporocilo.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska_politika/16_09_20_SJ_Priporocila_NUSZ_priporocilo.pdf)

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16

pripravo ukrepov na področju obremenitve premoženja, dediščin in daril (v nadaljnjem besedilu: delovna skupina MF). Ne glede na imenovanje delovne skupine MF in glede na to, da uvedba davka na nepremičnine v koalicijski pogodbi ni omenjena, je pričakovati, da bo sistem NUSZ v uporabi še tudi v letih 2022-2023 oziroma vse do oblikovanja novega načina obdavčitve nepremičnin.

Analize, ki jih je opravil MOP, so pokazale, da so odloki občin o NUSZ med seboj še vedno zelo raznoliki. Zasledujejo zelo različne cilje zemljiške politike in to na zelo različen način, saj na eni strani nekatere občine želijo zavezance z NUSZ obremenjevati čim manj in za njihova zazidana stavbna zemljišča (v nadaljnjem besedilu: ZSZ) in nezazidana stavbna zemljišča (v nadaljnjem besedilu: NSZ) določajo minimalne obremenitve (ali pa za NSZ odmere sploh ne izvajajo oziroma jo izvajajo le delno). Na drugi strani pa nekatere občine močno obremenjujejo posamezne zavezance ali skupino zavezancev, na način da za njihova ZSZ in NSZ določajo bistveno višjo obremenitev, kot za zavezance drugih skupin v občini. V odloke občine vključujejo ti. socialne faktorje, si po svoje razlagajo in določajo, kaj so ZSZ in NSZ (predmete, ki so vključeni v odmero), vključujejo nesorazmerja tako znotraj posameznih območij kot tudi znotraj posameznih dejavnosti, praviloma ne zasledujejo obremenjenosti stavbnih zemljišč z NUSZ glede na opremljenost s komunalno infrastrukturo, ampak glede na dejavnost (namembnost), ki se opravlja v posamezni stavbi ali na zemljišču, vključujejo pa tudi številne neposredne in posredne oprostitve.

Nekatere občine sicer dosledno upoštevajo vse predpise, ki določajo NUSZ in tudi sprotna priporočila ministrstev ter s tem zagotavljajo zakonito, sorazmerno in pravično obremenjenost zavezancev z NUSZ, medtem, ko nekatere občine poskušajo NUSZ prikrojiti po svoje, ker se z zakonodajo, ki je v uporabi, bodisi ne strinjajo bodisi menijo, da je zastarela ali pa neustrezna. Slednje pomeni, da na ta način občine NUSZ odmerjajo na podlagi odlokov, ki niso skladni s predpisi, ki določajo NUSZ, pravni red na tem področju pravzaprav jemljejo v svoje roke, kar povzroča veliko neenakost v sistemu določanja NUSZ v celotni državi in posledično tudi tveganje za javno financiranje, obenem pa tudi nepravilno, nesorazmerno in neenakopravno obremenjenost zavezancev z NUSZ v državi.

Ne glede na to, da je določanje in posledično tudi odmera NUSZ v precejšnji avtonomiji občin, MOP v nadaljevanju z namenom večjega poenotenja in doseganje sorazmernosti odlokov o NUSZ ter večje pravne varnosti zavezancev, navaja nekatera podrobnejša priporočila in usmeritve. Občinam se še naprej priporoča medsebojno sodelovanje pri usklajevanju izvajanja sistema NUSZ, kakor tudi sodelovanje z MOP, MF (FURS) in MJU.

## **1. ZAKONITOST OBČINSKIH ODLOKOV**

**Občine odlokov, ki so bili razveljavljeni z Zakonom o davku na nepremičnine<sup>3</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZDavNepr; 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.**

---

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

### **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 Slovenije<sup>4</sup> (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 2017<sup>5</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZIPRS 1617) določil, da se kot uporaba prve in tretje alineje 41. člena ter določb VI. poglavja Zakona o stavbnih zemljiščih<sup>6</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZSZ-84) ter uporaba 218., 218.a do 218.d člena Zakona o graditvi objektov<sup>7</sup> (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 leta<sup>8</sup>.

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 konzumiran<sup>9</sup>.

Občine tako v povezavi z določbo vsakokratnega Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (v trenutku objave teh priporočil v povezavi s 55. členom ZIPRS2122<sup>10</sup>) 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.

---

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 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

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 96/15

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> 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)

<sup>9</sup> Nomotehnične smernice, str. 120; robna št. 219

[https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne\\_smernice-2018.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf)

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

## **1.2. Pravilen način in čas objave odloka, vrednosti točke (spremembe vrednosti točke), ugotovitvenih sklepov o vrednosti točke**

154. člen ustave določa, da se predpisi lokalnih skupnosti objavijo v uradnem glasilu, ki ga te same določijo. Nadalje pa 66. člen Zakona o lokalni samoupravi<sup>11</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZLS) določa, da morajo biti statut in drugi predpisi občine objavljeni, veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno ter da se statut in drugi predpisi občine objavijo v uradnem glasilu.

Kot predpis občine štejeta tako odlok o NUSZ kot tudi sklep o določitvi vrednosti točke za odmero NUSZ. Prav tako za predpis šteje ugotovitveni sklep župana o določitvi vrednosti točke (kadar občina opravi revalorizacijo), zato mora biti tudi ta objavljen v uradnem glasilu.

Večkrat je bilo ugotovljeno, da občine v odlokih niso pozorne na datum, ki določa, kdaj začne predpis veljati, v povezavi z datumom, ko bo posamezen predpis objavljen (sklep, ugotovitveni sklep ali odlok) v uradnem glasilu. V nekaj primerih je bilo ugotovljeno, da so občine odlok na občinskem svetu sicer sprejele v decembru preteklega leta, v odlok pa napisale, da začne veljati petnajsti dan po objavi, kar pomeni, da odlok, če je bil na občinskem svetu sprejet 20. decembra, ne more začeti veljati 1. januarja naslednje leto (ker začne veljati šele 5. januarja), slednje niti v primeru, če občina v odlok napiše, da se odlok začne uporabljati 1. januarja naslednje leto.

Zaznani so tudi primeri, ko je bil odlok objavljen npr. šele 20. januarja, veljati naj bi začel petnajsti dan po objavi, torej šele 4. februarja, uporabljati pa naj bi se začel 1. januarja. Tudi takih odlokov občine ne morejo uporabiti za odmero NUSZ v tekočem letu, ampak šele naslednje leto, saj gre v obeh opisanih primerih za nedopustno retroaktivno učinkovanje predpisa.

Odlok ali sprememba odloka ali nova določitev vrednosti točke ali ugotovitveni sklep župana o določitvi vrednosti točke morajo biti vedno sprejeti in objavljeni v javnem glasilu najkasneje 31. decembra, da lahko veljajo naslednji dan, t.j. 1. januarja naslednje leto, s tem da mora tudi v odloku pisati, da začne predpis veljati naslednji dan po objavi (če je bil sprejet šele 31. decembra).

V več primerih je bilo ugotovljeno, da občine odloka ali sklepa o določitvi vrednosti točke niso objavile na pravilen način. Nekatere občine npr. sklep o določitvi vrednosti točke objavijo kar na oglasni deski na sedežu občine ali na spletni strani občine. Opisan način ni skladen z ustavo in ZLS in zato se tak odlok ali sklep ne more šteti za pravno veljaven in ga občina ne sme uporabljati za določanje NUSZ.

Občine morajo odlok ali sklep vedno objaviti na način, kot je določen v 154. členu ustave in 66. členu ZLS, pri tem pa biti pozorne tudi na določbo v odloku (sklepu), kdaj odlok (sklep) začne veljati, kot je opisano zgoraj.

## **2. OBRAČUN NUSZ ZA VSA STAVBNA ZEMLJIŠČA**

**Občine NUSZ odmerjajo tako, da se le-ta obračunava za vsa zazidana stavbna zemljišča in za vsa nezazidana stavbna zemljišča, ki izpolnjujejo zakonsko določene pogoje, in sicer na celotnem območju občin.**

V času od razveljavitve ZDavNepr do danes je vse več občin pričelo upoštevati 58. člen ZSZ-84, ki določa, da se NUSZ plačuje za vsa ZSZ in NSZ. Vendar po podatkih FURS 47 občin v letu 2021 še vedno ne odmerja NUSZ za NSZ, s tem pa delujejo v nasprotju z veljavnimi predpisi, obenem pa si tudi ne zagotovijo dela virov finančnih prihodkov, ki bi si jih sicer morale.

---

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE

Pri sistemu odmere NUSZ je treba zasledovati načelo enake obravnave istovrstnih nepremičnin (ZSZ in NSZ), ne glede na to v katerem delu občine nepremičnina leži, oziroma je treba za morebitno razlikovanje med istovrstnimi nepremičninami v isti občini pripraviti tudi ustrezne kriterije in merila, ki upravičijo razlikovanje.

Občine, ki do sedaj za NSZ niso odmerjale NUSZ ali pa so ga odmerjale le za del teh zemljišč, naj nemudoma uredijo evidence NSZ in z odmero pričnejo že v letu 2022. Prav tako naj občine, ki so NUSZ odmerjale le za določena območja v občini (tu je poleg NSZ mišljena tudi selektivna obravnava ZSZ), v odmero zajamejo celotno območje občine. Občine, ki tega ne storijo, ne zasledujejo ustavnega načela enakosti in načela sorazmernosti. S tem posledično del bremena tistih, ki so (neupravičeno) oproščeni plačila NUSZ ali pa jih občina iz različnih, večinoma zakonsko nedopustnih razlogov, ni vključila v odmero, prenaša na zavezance, ki so v odmero vključeni in NUSZ tudi plačujejo. V kolikor bodo občine odmerjale NUSZ za vsa zemljišča in stavbe ter tudi za vsa NSZ, ki izpolnjujejo pogoje za odmero, bodo na ta način zadostile ustavnima načeloma enakosti in sorazmernosti, obenem pa v prihodnosti lahko s tem ublažile tudi morebitni negativni učinek uvedbe enotnega davka na nepremičnine, ki bo dosledno spoštoval načelo enake obravnave.

### **3. PODATKI O PREDMETU ODMERE IN EVIDENCE ZA PLAČILO NUSZ**

**Podatke o nepremičninah in zavezancih občine pridobijo iz uradnih evidenc. Pri določanju ZSZ in NSZ, kot predmeta odmere NUSZ, občine upoštevajo določbe 218. člena ZGO-1. Na podlagi tako pridobljenih podatkov pa vzpostavijo lastno evidenco za plačilo NUSZ.**

#### **3.1. Zazidana stavbna zemljišča (ZSZ)**

Občine so pri definiranju ZSZ dolžne upoštevati določila drugega odstavka 218. člena ZGO-1 in drugega odstavka 58. člena ZSZ-84.

ZSZ kot predmet odmere so tista zemljišča, ki so opremljena z javnim vodovodnim, kanalizacijskim in elektro omrežjem (tako izhaja iz odločbe ustavnega sodišča št. U-I-220/04-11 z dne 13. 4. 2006<sup>12</sup>) 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. Če določena stavba gradbene parcele še nima določene, se do njene določitve za ZSZ šteje tisti del površine zemljiške parcele, na kateri stoji takšna stavba (fundus), pomnožena s faktorjem 1,5, preostali del površine takšne zemljiške parcele pa se šteje za NSZ.

Občine pridobivajo podatke za odmero NUSZ skladno z 218.c členom ZGO-1. Tako občine brezplačno pridobijo podatke katastra stavb, pri čemer morajo biti podatki uradni - katastrski ali registrski. Ob upoštevanju zakonodaje s področja evidentiranja nepremičnin – Zakon o evidentiranju nepremičnin<sup>13</sup> (ki se uporablja do 3. aprila 2022), gre v tem primeru za podatke katastra stavb in registra nepremičnin, ki jih vodi Geodetska uprava Republike Slovenije. Na podlagi določb 150. člena novega Zakona o katastru nepremični<sup>14</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZKN), bodo občine od 4. aprila 2022 pridobivale podatke o ZSZ iz informacijskega sistema katastra nepremičnin.

---

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 45/06

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 47/06, 65/07 – odl. US, 79/12 – odl. US in 61/17 – ZAID, 7/18 in 33/19

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 54/21

### 3.1.1. Površine zazidanih stavbnih zemljišč za odmero NUSZ

Pri površinah za odmero NUSZ se uporabljajo določbe ZSZ-84, ki v 2. odstavku 60. člena določa, da se NUSZ plačuje od stanovanjske oziroma poslovne površine stavbe. Kako se določa stanovanjska površina pa določajo pojasnjevalne določbe 3. odstavka istega člena, in sicer, da je stanovanjska površina čista tlorisna površina sob, predsobe, hodnikov v stanovanju, kuhinje, kopalnice, shrambe in drugih zaprtih prostorov stanovanja ter čista tlorisna površina garaže za osebne avtomobile. Iz navedenega je razvidno, da je ZSZ-84 določil »stanovanjsko površino« na podlagi seštevka neto tlorisnih površin vseh zaprtih prostorov stanovanja.

Za odmero NUSZ se tako še naprej uporabljajo uradni podatki o neto tlorisni površini stavbe (oziroma površini dela stavbe - enostanovanjska stavba ima le en del stavbe) od katerih se odšteje površine odprtih prostorov (balkoni, odprte lože, zunanji podesti, odprta zunanja stopnišča), ki skladno s 3. odstavkom 60. člena ZSZ-84 ne sodijo v stanovanjsko površino.

#### 3.1.1.1. Enostanovanjske stavbe

Pri enostanovanjskih stavbah v stanovanjsko površino za odmero NUSZ sodijo vsi zaprti prostori. Pri tem je treba upoštevati določilo Stanovanjskega zakona<sup>15</sup>, ki v 5. odstavku 3. člena določa, da celotna enostanovanjska stavba predstavlja stanovanje. Torej se za odmero NUSZ pri enostanovanjskih stavbah upoštevajo površine iz uradnih evidenc - podatek površine stavbe oziroma površine dela stavbe, takšne površine pa se zmanjša za površine odprtih prostorov. Slednje pomeni, da se v površino enostanovanjske stavbe štejejo vsi zaprti prostori, kot so hodniki, stopnišča in drugi pomožni prostori - npr. neizdelana mansarda, klet, shramba, priročno skladišče, kurilnica, zaprto zunanje stopnišče, utility, ipd.

#### 3.1.1.2. Večstanovanjske stavbe

Pri večstanovanjskih stavbah pa posamezne enote stavbe predstavljajo stanovanja. Kot izhaja tudi iz definicije stanovanja v Stanovanjskem zakonu, je stanovanje skupina prostorov, namenjenih za trajno bivanje, ki so funkcionalna celota, praviloma z enim vhodom, takšnim posameznim delom (stanovanju) pa lahko pripadajo dodatni prostori, kot so kleti, drvarnice, garaže. Skupni prostori v večstanovanjski stavbi, kot so: skupna stopnišča (stopnišče v dupleksu se ne odšteje), skupni vhodni vetrolovi, skupne kolesarnice, sušilnice itd., pa so namenjeni skupni rabi etažnih lastnikov in niso del stanovanja.

Ker iz pojasnjevalnega 3. odstavka 60. člena ZSZ-84 jasno izhaja, da je stanovanjska površina čista tlorisna površina prostorov posameznega stanovanja, v njo ne sodijo površine skupnih prostorov večstanovanjske stavbe, ker te površine niso del stanovanja.

#### 3.1.1.3. Poslovne površine

Določanje poslovne površine opredeljujejo pojasnjevalne določbe 4. odstavka 60. člena ZSZ-84, in sicer je poslovna površina čista tlorisna površina poslovnega prostora in vseh prostorov, ki so funkcionalno povezani s poslovnim prostorom. S takšno definicijo si je zakonodajalec pustil možnost širšega nabora prostorov, katerim se lahko odmerja NUSZ, saj so poslovne dejavnosti zelo različne in posledično prostorov ni mogoče določiti tako natančno, kot npr. za stanovanja. Razumljivo je tudi, da poslovni prostori v isti stavbi lahko koristijo skupne prostore za opravljanje svoje dejavnosti (npr. čakalnice, sanitarije, skladišča itd.). Posledično pravna podlaga omogoča občinam odmero NUSZ tudi za skupne prostore, ki so funkcionalno povezani s poslovnim prostorom.

---

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVETL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17 in 59/19, 189/20 – ZFRO in 90/21

#### 3.1.1.4. Druge površine namenjene poslovni dejavnosti

Določba petega odstavka 60. člena ZSZ-84 se glede na sodbo Upravnega sodišča št. I-972/2019-10 z dne 14. 7. 2020 (v nadaljnjem besedilu: sodba upravnega sodišča 2020) in odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustavno sodišče) št. U-I-349/04-16 z dne 14. 9. 2006 (v nadaljnjem besedilu: odločba ustavnega sodišča 2006), da občina lahko določi, da so poslovne površine tudi površine zemljišč, ki o namenjene poslovni dejavnosti, kot s pokrita skladišča, parkirišča, delavnice na prostem in podobno, ne uporablja več oziroma jo je treba uporabljati selektivno.

Iz odločbe ustavnega sodišča 2006 in sodbe upravnega sodišča 2020 namreč izhaja, da se z dnem uporabe 218. člena ZGO-1, določbe VI. poglavja ZSZ-84 (58. do 63. člen ZSZ-84), uporabljajo samo za tista ZSZ, na katerih so gradbene parcele z zgrajenimi stavbami in gradbeno 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 gradbeno inženirskih objektov, ki niso objekti gospodarske javne infrastrukture. S tem je torej prav tako določeno, da so predmet odmere NUSZ (le) stavbna zemljišča, določena v 218. členu ZGO-1 (podrobneje je predmet odmere pojasnjen v točki 6.). Nadalje pa iz prve alineje prvega odstavka ter drugega in tretjega odstavka 218.b člena ZGO-1 izhaja, da se kot ZSZ štejejo zemljiške parcele ali njihovi deli – gradbene parcele, na katerih je zgrajena oziroma se na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja gradi katerakoli vrsta stavbe ali gradbeno inženirski objekt, ki ni objekt gospodarske javne infrastrukture, če so takšne parcele oziroma njihovi deli v skladu z ZGO-1 določene kot gradbene parcele. Če gradbena parcela še ni določena z odločbo, se kot ZSZ šteje površina, na kateri stoji stavba oziroma gradbeno inženirski objekt, in del preostale površine zemljišča, ki se določi tako, da se površina zemljišča, da katerem stoji stavba ali gradbeno inženirski objekt, pomnoži s faktorjem 1,5. Ta površina se šteje za ZSZ, preostanek pa za NSZ, če izpolnjuje tudi ostale pogoje iz 218. in 218.b člena ZGO-1.

Občine glede na zgoraj navedeno v svojih odlokih ne smejo več določati kot predmet odmere tudi zunanjih poslovnih površin, kot so bile določene v petem odstavku 60. člena ZSZ-84, razen, ko gre za poslovne površine, ki se nahajajo na stavbnih zemljiščih, ki še nimajo določene gradbene parcele, kot jer opisano v prejšnjem odstavku.

V kolikor imajo občine v odlokih odmero NUSZ določeno tudi za površine na podlagi petega odstavka 60. člena ZSZ-84, razen, ko gre za površine, ki še nimajo določene gradbene parcele, kot je navedeno v prejšnjem odstavku, naj to določbo ob prvi spremembi odloka črtajo oziroma uskladijo.

#### **3.2. Nezazidana stavbna zemljišča (NSZ)**

Zemljišče se na podlagi ZGO-1 za potrebe odmere NUSZ opredeli kot NSZ, če so kumulativno izpolnjeni pogoji 218. in 218.b člena.

Občine so pri definiranju NSZ dolžne upoštevati določila tretjega odstavka 218. člena ZGO-1, ki določa, da se za NSZ štejejo tista zemljišča, za katera je z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja stanovanjskih in drugih poslovnih stavb, ki niso namenjene za potrebe zdravstva, socialnega in otroškega varstva, šolstva, kulture, znanosti, športa in javne uprave in da je na njih dopustna gradnja gradbenih inženirskih objektov, ki niso objekti gospodarske javne infrastrukture in tudi niso namenjeni za potrebe zdravstva, socialnega in otroškega varstva, šolstva, kulture, znanosti, športa in javne uprave.

Druga alineja prvega odstavka 218.b člena dopolnjuje predhodna merila, in sicer da so kot NSZ določene tiste zemljiške parcele, za katere je z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja določene vrste objekta iz tretjega odstavka 218. člena, če je za njih zagotovljena oskrba s pitno vodo in energijo, odvajanje odpadkov in odstranjevanje odpadkov ter dostop na javno cesto in če ležijo znotraj območja, za katerega je občina z odlokom o nadomestilu določila, da se plačuje nadomestilo za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča.

Četrty odstavek 218.b člena še dodatno dopolnjuje predhodna merila, in sicer se šteje, da je za zemljiške parcele zagotovljena oskrba s pitno vodo in energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov ter dostop na javno cesto, če je za območje, na katerem ležijo, sprejet državni ali občinski lokacijski načrt (v skladu z Zakonom o urejanju prostora<sup>16</sup> (v nadaljevanju ZUreP-2) – državni prostorski načrt ali občinski podrobni prostorski načrt). Pri tolmačenju zadnjega določila je treba upoštevati tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-286/04-46 z dne 26. 10. 2006. Če je za območje, na katerem ležijo zemljiške parcele iz druge alineje prvega odstavka 218.b člena, sprejet občinski prostorski red (v skladu z ZUreP-2 – občinski prostorski načrt), se šteje, da je na njih zagotovljena oskrba s pitno vodo in energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov, če imajo takšne parcele urejen dostop do javnega cestnega omrežja, za njih pa je tudi možno izvesti priključke na javno vodovodno omrežje, javno elektroenergetsko omrežje in javno kanalizacijsko omrežje, kolikor ni dovoljena gradnja greznic oziroma malih čistilnih naprav.

Glede na navedeno se zemljišča za potrebe odmere NUSZ opredeli kot NSZ, če je na takšnih zemljiščih dopustna gradnja določenih vrst objektov, da le-ta ležijo znotraj območja, za katerega je občina z odlokom o nadomestilu določila, da se plačuje nadomestilo za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča in da so izpolnjeni pogoji glede komunalne opremljenosti.

### 3.2.1. Podatki za določanje nezazidanih stavbnih zemljišč:

Občina mora za namene odmere nadomestila za uporabo NSZ pridobiti podatke o:

- podrobnejši namenski rabi prostora, ki jih pridobi iz veljavnega prostorskega izvedbenega akta (občinskega prostorskega načrta ali državnega prostorskega akta);
- zazidanosti zemljišča, ki jih pridobi z interpretacijo podatkov o stavbah iz katastra stavb oziroma skladno z ZKN iz katastra nepremičnin;
- površinah zemljiških parcel, ki jih pridobi iz zemljiškega katastra oziroma skladno z ZKN iz katastra nepremičnin;
- komunalni opremljenosti zemljišč, ki jih pridobi iz zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture ali drugih evidenc, s katerimi razpolaga občina oziroma upravljavci gospodarske javne infrastrukture.

Občina mora pogoje glede komunalne opremljenosti definirati v odloku NUSZ ali pa se navezati na druge predpise, ki urejajo to področje. Pogoji morajo biti določeni jasno in nedvoumno.

V obdobju od leta 2007 do 2017 je pogoje glede komunalne opremljenosti urejal Zakon o prostorskem načrtovanju<sup>17</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZPNačrt), ki je v 72. členu določal, da se stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora šteje za opremljeno, če je v tej enoti urejanja zgrajena in predana v upravljanje komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture. Od leta 2018 naprej področje komunalno opremljenih stavbnih zemljišč ureja 149. člen ZUreP-2, ki določa, da je komunalno opremljeno tisto stavbno zemljišče, ki ima urejen dostop do javnega cestnega omrežja in je zanj mogoče izvesti priključke na javno elektroenergetsko omrežje, javno vodovodno omrežje in javno kanalizacijsko omrežje.

Urejen dostop do javnega cestnega omrežja predstavlja neposredni stik zemljišča z javno cesto. Kot neposredni stik šteje tudi urejena služnostna pravica dostopa ali lastništvo ali solastniški delež, kar omogoča dostop tudi na zemljišča, ki niso neposredno ob javni cesti. Merila glede širine neposrednega stika določi občina samostojno v odloku, pri tem pa upošteva podrobnejšo namensko rabo zemljišča.

---

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 61/17

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 33/07, 70/08-ZVO-1B, 108/09, 80/10-ZUPUDPP (106/10 popr.), 43/11-ZKZ-C, 57/2012, 57/12-ZUPUDPP-A, 109/2012, 76/14 – odl. US in 14/15-ZUUJFO in 61/17-ZUreP-2;



### 3.2.2. Obveščanje lastnikov zemljiških parcel, za katere se odmerja NUSZ NSZ:

Občina je dolžna, skladno z 218.č členom ZGO-1, z javnim naznanilom obvestiti lastnike zemljiških parcel (v nadaljnjem besedilu: zavezance za NUSZ NSZ), ki jih je po določbah ZGO-1 določila za NSZ. Zavezanci lahko podajo pripombe v predpisanem roku, ki pa ne sme biti krajši kot 8 dni. Pripombe morajo biti utemeljene. V kolikor je treba dopolniti posamezni podatek v uradnih evidencah, iz katerih je izhajala občina, je to dolžnost zavezanca. Za dokončno določitev NSZ za potrebe odmere NUSZ, občina ponovno pridobi dopolnjene podatke iz uradne evidence.

### 3.3. Gradbeno inženirski objekti, ki niso objekti GJI

**Skladno z drugim odstavkom 218. člena ZGO-1 se NUSZ za ZSZ odmerja za tista zemljišča, na katerih so gradbene parcele z zgrajenimi stavbami in gradbeno inženirskimi objekti, ki niso objekti GJI.**

Med gradbeno inženirske objekte, ki niso objekti GJI se npr. uvrščajo:., počivališča, parkirišča za osebna in tovorna vozila, parkirišča za letala, vstopne in izstopne postaje vzpenjač, sončne elektrarne, transformatorske postaje, pokrite skladiščne površine, zabavišni parki, golf igrišča, smučišča, skakalnice, obrambni objekti (utrdbе, stražarnice, strelišča, vadišča, ipd.), pokopališča, ribogojnica, objekti za ravnanje z odpadki, ipd.

Posebej pomembno je, da občine pred uvrstitvijo gradbeno inženirskih objektov, ki niso objekti GJI, v evidenco za odmero NUSZ, predhodno preverijo, ali izpolnjujejo pogoje za predmet odmere ZSZ.

### 3.4. Začetek gradnje – sprememba statusa iz NSZ v ZSZ v povezavi z evidentiranjem

V drugem odstavku 218. člena ZGO-1 je določeno, da za ZSZ štejejo tudi 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. Torej zakon dopušča možnost odmere NUSZ za ZSZ še pred evidentiranjem objekta v uradne evidence, zato mora biti nedvoumno določeno, kdaj status NSZ preide v status ZSZ.

ZGO-1 ni izrecno določal, kdaj se začne z gradnjo stavb. Zato se je v tem delu treba opreti na sodno in inšpekcijsko prakso, iz katere izhaja, da se za začetek gradnje šteje poseg v prostor, pri katerem pride do vgradnje materialov, npr. vgradnja betona (izvedba podložnega betona ali izgradnja temeljev, izvedba zagatnih sten pri gradbeni jami itd.) ali izvedba priključkov z vgradnjo vseh elementov priključkov (priključni zglobi, jaški, cevovodi, merilna mesta itd.), namenjenih takšni stavbi. Izvedba pripravljalnih del, kot npr. zakoličenje objekta, priprava terena, izkop in gradbena jama (brez zagatnih sten), gradbene omarice itd., ne predstavljajo začetka gradnje stavbe ali objekta.

Gradbeni zakon<sup>18</sup> (v nadaljnjem besedilu: GZ), ki se uporablja od 1. junija 2018 v 43. točki 3. člena določa, da je začetek gradnje začetek izvajanja gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del. Za začetek gradnje objekta se tako skladno s 63. členom GZ šteje prijava začetka gradnje, ki ga investitor prijavi pristojnemu upravnemu organu za gradbene zadeve.

## 4. URAVNOTEŽENJE RAZMERIJ OBREMENITEV NEPREMIČNIN Z NUSZ

**Občine morajo uravnotežiti obremenitev zavezancev z NUSZ tako glede na opremljenost stavbnega zemljišča kot tudi glede razvrščanja območij in istovrstnih dejavnosti.**

---

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr., 65/20 in 15/21 – ZDUOP

#### **4.1. Primarno je obremenitev vezana na komunalno opremo**

Občine morajo pri določanju višine NUSZ upoštevati določbe Dogovora-86. V 6. členu je navedeno, da bodo občine pri ugotavljanju opremljenosti stavbnih zemljišč s komunalnimi in drugimi objekti in napravami individualne in skupne rabe in dejansko možnost priključka upoštevale tako, da bo razmerje med maksimalno in minimalno opremljenostjo 1:5.

Le peščica občin v državi v določbah svojih odlokov dejansko razdela komunalno opremljenost na način, kot je določen v 5. členu Dogovora-86, in sicer, da razlikuje med maksimalno, visoko, srednjo, zadovoljivo in minimalno komunalno opremljenostjo, kot to določa ta člen. Večina občin preprosto določi le vrsto komunalnih objektov in naprav, za katere določi, običajno pretežno nizko število točk v primerjavi z drugimi merili za določanje višine NUSZ. Na drugi strani, druga, bistveno večja skupina občin, zelo podrobno razdela točkovanje za določanje višine NUSZ na podlagi lege in namembnosti stavbnega zemljišča ter izjemnih ugodnosti za pridobivanje dohodka v gospodarskih dejavnostih ter s tem določi tudi pretežni del obremenitve zavezancev (pretežno bistveno višje število točko kot za komunalno opremljenost).

9. člen Dogovora-86 določa, da občine zavezancem NUSZ določajo z metodo točkovanja in z določitvijo vrednosti točke. Obenem pa, da občine pri določanju meril (komunalna opremljenost, lega in namembnost, izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih, večje motnje pri uporabi stavbnega zemljišča) upoštevajo razmerja, ki so določena v 5. členu (in jih vsaka občina določi za posamezno stopnjo oziroma območje) Dogovora-86, k tem točkam pa se lahko doda ali odbije določen odstotek točk, in sicer za lego in namembnost, za izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih in za večje motnje pri uporabi stavbnega zemljišča.

Iz 9. člena Dogovora-86 torej izhaja, da občine pretežni del točk za odmero NUSZ določijo na podlagi komunalne opremljenosti, točke, določene na podlagi drugih treh meril pa le dodajo ali odbijejo.

Občine morajo torej upoštevati, da je pretežni del odmere NUSZ določen na podlagi komunalne opremljenosti in ne na podlagi lege, namembnosti, dejavnosti in morebitnih motenj stavbnega zemljišča.

Občine naj torej zasledujejo cilj, da uravnotežijo razmerja obremenitev z NUSZ znotraj območij in med istovrstnimi dejavnostmi ter hkrati tudi cilj, da lega nepremičnine in/ali dejavnost, ki se opravlja v ali na tej nepremičnini, ne bo bistveni del obremenitve zavezancev z NUSZ.

#### **4.2. Razmerja znotraj območij in med istovrstnimi dejavnostmi**

Drugi odstavek 14. člena ustave določa, da so vsi pred zakonom enaki. Temu določilo je treba slediti tudi pri določanju razmerij obremenitev stavbnih zemljišč z NUSZ tako znotraj območij kot tudi glede istovrstnih dejavnosti, pri čemer naj obremenitev z NUSZ ne bo pretežno odvisna od lege in dejavnosti.

V skladu z ustavno-sodno prakso splošno načelo enakosti terja, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako, pri čemer to ne pomeni, da predpisi nikoli ne bi smeli različno urejati enakih položajev pravnih subjektov ali enako urejati njihovih različnih položajev, ampak da tega ne smejo početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga, ki izhaja iz narave stvari ter brez izkazanih meril in kriterijev. Občine naj zato za izkazovanje urejanja različnih položajev nepremičnin oziroma zavezancev določijo enotne kriterije in merila za svojo občino, na podlagi katerih določijo višino točk za lego in namembnost.

Ustavno sodišče<sup>19</sup> je namreč že večkrat odločilo, da načelo enakosti pred zakonom terja upoštevanje sorazmerja med ugodnostmi stavbnih zemljišč in s tem povezanimi bremenami, ki jih normodajalec z različnim urejanjem pravnih položajev nalaga posameznim zavezancem za plačilo NUSZ. Pri tem načelu

---

<sup>19</sup> Glej npr. U-I-336/02 (tč. 7) z dne 22. 1. 2014.

enakosti ustreza samo takšna normativna različnost, ki ustreza različnosti dejanskih stanj, pri tem pa razlikovanje ne sme biti arbitrarno. Predpis mora v okviru namena zakona ali njegove posamezne norme izbrati ustrezna sredstva, sorazmerna ugotovljeni neenakosti med posameznimi subjekti. Določbe ZSZ-84 sicer pri vrednotenju stavbnih zemljišč predvidevajo uporabo meril namembnosti, vendar to ne pomeni, da občine lahko to merilo uporabljajo arbitrarno. Treba je upoštevati načelo sorazmernosti.

Različno vrednotenje stavbnih zemljišč (kot podlaga za določitev NUSZ) mora biti utemeljeno v različnosti stavbnih zemljišč, občine pa morajo predhodno ugotoviti primerljivost razmerij pri vrednotenju s številom točk in za to imeti tudi določene enotne kriterije in merila.

## **5. IZENAČITEV OBREMITVE ISTOVRSTNIH NEPREMIČNIN Z NUSZ**

**Občine naj na podlagi predhodno določenih meril in kriterijev uravnotežijo obremenitve poslovnih nepremičnin, ne glede na vrsto dejavnosti, ki jo te opravljajo, ter stanovanjskih nepremičnin, ne glede na namen, za katerega se uporabljajo in ne glede na to, ali so te nepremičnine v uporabi ali ne.**

Analize so pokazale, da nekatere občine še vedno močno preobremenjujejo poslovne nepremičnine (večinoma gre za bančništvo, zavarovalništvo, trgovino z naftnimi derivati, energetsko in turistično dejavnost) v primerjavi s stanovanjskimi (in tudi ne glede na komunalno opremljenost), kar je za posamezne občinske odloke nekajkrat ugotovilo tudi ustavno sodišče. ZDavNepr je pri določitvi davčnih stopenj za (rezidenčne) stanovanjske in poslovne nepremičnine upošteval povprečno razmerje med obema vrstama nepremičnin v sistemu odmere NUSZ, s čimer so se v posameznih občinah pokazali skrajni primeri obremenitve. Največje razmerje med obremenitvijo stanovanjske in poslovne nepremičnine na istem območju je bila v predvidenem sistemu davka na nepremičnine določeno v razmerju 1 proti 15 (upoštevaje zakonsko določeni davčni stopnji za stanovanjske nepremičnine v višini 0,15% in poslovne nepremičnine v višini 0,75% ter možnost občine, da stopnjo za poslovne nepremičnine maksimizira + 50% ter minimizira -50% za stanovanjske nepremičnine).

ZDavNepr je določal različno davčno stopnjo za obdavčitev poslovnih in industrijskih nepremičnin ter energetskih nepremičnin. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-313/13-86 z dne 21. 3. 2014, kot izhodišče za presojo ustavne skladnosti razlikovanja davčnih zavezancev navedlo, da načelu zakonitosti ustreza samo takšna normativna različnost, ki ustreza različnosti dejanskih stanj, pri čemer pa razlikovanje ne sme biti arbitrarno, ampak mora biti kriterij razlikovanja v razumni povezavi s predmetom (različnega) pravnega urejanja ter uporabljen tako, da prestane preizkus razumnosti. Ustavno sodišče je presodilo, da kriterij prijave stalnega prebivališča ali na splošno zasedenost stanovanja pri stanovanjskih nepremičninah, ni ustavno utemeljeno (op.: zakon je predvideval drugačno davčno stopnjo za rezidenčno in nerezidenčno stanovanjsko nepremičnino), prav tako pa ni ustavno utemeljeno drugačno obravnavanje energetskih nepremičnin v primerjavi z ostalimi poslovnimi in industrijskimi nepremičninami (op.: zakon je predvideval davčno stopnjo 0,75% za poslovne in industrijske nepremičnine, razen za energetske, za katere je bila predvidena stopnja 0,40%). Prav tako je tudi v več odločbah sodišč navedeno, da način uporabe stanovanja (zasedenost ali nezasedenost) in tudi nivo vzdrževanja nepremičnine ne more biti podlaga za različno odmero NUSZ.

Občinam se priporoča, da uravnotežijo obravnavo poslovnih nepremičnin po temelju dejavnosti, za katero se določena poslovna nepremičnina uporablja (npr. pogosto drugačna obravnava nepremičnin, ki se uporabljajo za trgovinsko dejavnost v primerjavi nepremičnin, ki jih uporabljajo podjetja na področju energetike), oziroma poenotijo obravnavo stanovanjskih nepremičnin ne glede na način uporabe (npr. če se nepremičnina uporablja za stalno prebivanje ali pa se uporablja kot počitniški objekt ali pa je nezasedena). Prav tako naj občine v svojih odlokih ne navajajo nivoja vzdrževanja objektov, kot enega od meril za določanje višine NUSZ. Za take primere imajo namreč občine na voljo druge pravne instrumente, da z njimi zavezance spodbudijo k ustreznemu urejanju njihovih nepremičnin.

## **6. PREDMET ODMERE NUSZ IN OPROSTIVE**

Iz odločbe ustavnega sodišča št. U-I-11/16-29<sup>20</sup> z dne 17. 9. 2020 (v nadaljnjem besedilu: odločba ustavnega sodišča 2020) izhaja, da ZGO-1 na novo opredeljuje zazidana in nezazidana stavbna zemljišča, za katera se plačuje in za katera se ne plačuje NUSZ in s tem na novo določi, kaj je predmet odmere NUSZ.

Skladno z odločbo ustavnega sodišča 2020 so torej predmet odmere NUSZ, poleg stavbnih zemljišč, določenih v 58. členu ZSZ-84, tudi stavbna zemljišča, določena v prvem odstavku 59. člena ZSZ-84, kar v povezavi z določbami ZGO-1 pomeni, da se NUSZ plačuje (le) za stavbna zemljišča, ki so kot taka določena v drugem in tretjem odstavku 218. člena ZGO-1, pri čemer je treba upoštevati tudi določbo prvega odstavka 218.a člena, ki napotuje, da se NUSZ za taka zemljišča plačuje na celotnem območju občine.

Odločba ustavnega sodišča 2020, na podlagi katere je treba na novo razumeti predmet odmere NUSZ, posega tudi v oprostitve plačila NUSZ, ki so določene v drugem do četrtem odstavku 59. člena ZSZ-84. Ustavno sodišče meni, da je treba od uveljavitve ZGO-1 ureditev NUSZ razlagati tako, da zemljišča, ki niso izrecno izvzeta iz odmere NUSZ (so predmet odmere NUSZ) na podlagi prvega in drugega odstavka 218. člena ZGO-1, niso hkrati tudi predmet oprostitve.

Občine v občinskih odlokih od uveljavitve odločbe ustavnega sodišča 2020 zato v novih odlokih ne morejo več določati oprostitve plačila NUSZ, ki izhajajo iz prvega odstavka 59. člena ZSZ-84 oziroma ne smejo zemljišč, navedenih v prvem odstavku 59. člena ZSZ-84 izvzeti iz predmeta odmere NUSZ. Določb že sprejetih odlokov o NUSZ, ki urejajo oprostitve na način, da upoštevajo določbe prvega odstavka 59. člena ZSZ-84, pa v letu 2022 ni mogoče več uporabljati.

MOP je občine že sproti seznanjal in opozarjal na odločbo ustavnega sodišča 2020, iz katere izhaja, da se prvi odstavek 59. člena ZSZ-84 ne uporablja več. Do te ugotovitve je ustavno sodišče prišlo z uporabo razlagalnih tehnik - sistematične razlage in časovnega oziroma kronološkega argumenta (*lex posterior derogat legi priori* - mlajši zakon prevlada nad starejšim). Izkazalo se je, da je bila s kasnejšim določilom ZGO-1 ureditev obstoječega ZSZ-84 spremenjena in je zato treba pri opredeljevanju veljavnosti oziroma uporabe določb uporabiti kronološki argument. Slednje pomeni, da oprostitve plačila NUSZ, ki so navedene v prvem odstavku 59. člena ZSZ-84 (ki so bile kot take razumljene do sedaj), ne veljajo več oziroma so po mnenju ustavnega sodišča te določbe določale predmet, za katerega se NUSZ sploh ne plačuje - torej, da zemljišča, navedena v prvem odstavku 59. člena ZSZ-84 od uveljavitve ZGO-1 sploh niso predmet odmere NUSZ in ne da so odmere oproščena.

Prenehanje uporabe določb prvega odstavka 59. člena ZSZ-84 je bilo prvič jasno in nedvoumno obrazloženo v 40. točki obrazložitve odločbe ustavnega sodišča 2020. Iz odločbe ustavnega sodišča 2020 namreč izhaja, da so določbe drugega in tretjega odstavka 218. člena ZGO-1 tiste, ki izrecno določajo, od katerih ZSZ in NSZ se nadomestilo plačuje in od katerih ne – torej kaj je predmet odmere NUSZ in tudi kaj ni predmet odmere NUSZ (predmet odmere NUSZ določi tudi prvi odstavek 218.a člena ZGO-1, ki določa, da se NUSZ plačuje od 1. 1. 2004 za vsa ZSZ in NSZ, ki so določena v drugem in tretjem odstavku 218. člena ZGO-1). Nadalje pa iz odločbe ustavnega sodišča 2020 izhaja, da je treba upoštevati kronološki argument ureditev NUSZ od uveljavitve ZUreP-1<sup>21</sup> in ZGO-1 naprej, tj. od 1. 1. 2003, razlagati tako, da zemljišča, ki se uporabljajo za potrebe obrambe (kot je določal prvi odstavek 59. člena ZSZ-84), niso več izvzeta kot predmet odmere in plačila NUSZ.

Zakon o Ustavnem sodišču<sup>22</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZUstS) v prvem odstavku 1. člena določa, da je ustavno sodišče najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 157/2 in <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-11-16-z-dne-17-9-2020/>

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C, 80/10 – ZUPUDPP in 61/17 – ZUreP-2

temeljnih svoboščin. Nadalje je v tretjem odstavku 1. člena ZUstS določeno, da so odločbe ustavnega sodišča obvezne. Za pravno naravo odločb ustavnega sodišča torej velja, da so splošno zavezujoče in pravno obvezujoče. Na splošno je mogoče reči, da so odločbe ustavnega sodišča splošno obvezne (imajo učinek *erga omnes* – proti vsem), pri čemer njihova obveznost ne izhaja samo iz izrecne določbe tretjega odstavka 1. člena ZUstS, temveč že iz nekaterih temeljnih ustavnih načel (načel pravne države, načel delitve oblasti, načela vezanosti sodnikov na ustavo in zakon), kar pogosto poudarja tudi ustavno sodišče samo. Splošna obveznost odločb ustavnega sodišča, tako izreka kot tudi nosilnih razlogov v obrazložitvi, je ključnega pomena za to, da se pri delovanju vseh oblastnih organov zagotovi prevlada ustavnih načel, temeljnih človekovih pravic in svoboščin in drugih ustavnih vrednot.

V 147. členu ustave je določeno, da občine predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. Občine so pri urejanju NUSZ vezane na pogoje ustave in zakona, zato NUSZ ne morejo predpisati mimo teh pogojev. Nadalje določba 153. člena ustave določa, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo. Prav tako morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in z zakoni.

Občine so torej pri pripravi odloka o NUSZ dolžne spoštovati odločitve ustavnega sodišča kot najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti.

Podrobneje je kronološki argument veljavnosti posameznih določb ZSZ-84 in ZGO-1 razložen v točkah 35. do 42. odločbe ustavnega sodišča 2020. Kot izhaja iz upoštevanja kronološkega argumenta iz odločbe ustavnega sodišča 2020, so v obveznost plačila NUSZ (so predmet odmere), poleg stavbnih zemljišč, določenih v 58. členu ZSZ-84, vključena tudi stavbna zemljišča določena v prvem odstavku 59. člena ZSZ-84, v povezavi z 218. členom ZGO-1. Drugi in tretji odstavek tega člena (218. člen ZGO-1) namreč (na novo) določata za katera stavbna zemljišča se ta člen uporablja - določata torej predmet odmere. Slednje (predmet odmere) pa je določeno tudi v prvem odstavku 218.a člena ZGO-1.

Upošteva se zgoraj navedeno in kakor izhaja iz odločbe ustavnega sodišča 2020, je predmet odmere NUSZ določen kot je navedeno zgoraj. Za predmete odmere NUSZ, ki so oproščeni plačila NUSZ pa se uporabljajo določbe, navedene v drugem do četrtem odstavku 59. člena ZSZ-84.

Občine morajo zato ob sprejemanju novih odlokov določiti predmete odmere NUSZ ob upoštevanju prvega in drugega odstavka 218. člena ZGO-1 ter v skladu z določbami 58. člena in prvega odstavka 59. člena ZSZ-84 ter prvega odstavka 218.a člena ZGO-1. Predmete odmere NUSZ, ki so na podlagi vloge zavezanca oproščeni odmere NUSZ pa občine določajo na podlagi določb drugega do četrtega odstavka 59. člena ZSZ-84. Dodatne oprostitve plačila NUSZ niso dovoljene in niso v skladu s predpisi, ki se uporabljajo za odmero NUSZ.

Obenem naj občine, ki imajo odloke sprejete po 31. 12. 2013, ob morebitni spremembi odloka, določbe glede predmeta odmere NUSZ in oprostitev plačila NUSZ uskladijo z odločbo ustavnega sodišča 2020 oziroma kot je navedeno zgoraj. Tiste občine, ki odlokov o NUSZ ne bodo spreminjale pa določb glede oprostitev, v kolikor so določene drugače kot je navedeno zgoraj, ne morejo več izvajati oziroma se teh določb ne sme več uporabljati za odmero NUSZ.

---

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20

## **7. USKLAJEVANJE PODATKOV**

**Občine, ki tega še niso storile, naj dosledno izpeljejo postopek usklajevanja podatkov o ZSZ in NSZ, kot to določata predvsem 218.c in 218.č člen ZGO-1.**

Pričakovanje skorajšnje uvedbe novega načina obdavčitve nepremičnin, s katerim bo nadomeščeno plačilo NUSZ, nekatere občine zadržuje, da svojih evidenc niso uskladile s dejanskimi podatki oziroma s podatki iz uradnih evidenc. Na drugi strani pa so nekatere občine ustrezno uskladile svoje evidence in sproti posodablajo predvsem evidenco ZSZ, ob vsaki spremembi prostorskih aktov ali pa ob posodobitvi komunalne opremljenosti pa usklajujejo tudi evidence NSZ.

Po preteklih podatkih FURS je v občinah, ki so izvedle postopek usklajevanja podatkov z zavezanci (javna razgrnitev podatkov in uskladitev v REN ter katastru v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin) odstotek vloženih pritožb znatno upadel, kar ima za posledico tudi nižje administrativne stroške, obenem pa zavezanci plačujejo odmero NUSZ na podlagi točnih podatkov.

Na drugi strani pa je posodobljena evidenca podatkov o ZSZ in NSZ tudi ustrezen instrument, ki ga mora občina izvajati za izpolnjevanje svojih obveznosti, ki jih ima po zakonu, in sicer tako s področja izvajanja obveznosti na področju lokalne samouprave kot tudi na področju izvajanja zemljiške politike in zagotavljanja ustreznih finančnih sredstev iz naslova plačanega NUSZ.

Občine v odlokih večkrat določajo, da so zavezanci dolžni občini sporočiti ali prijaviti podatke za odmero NUSZ. Kot je že navedeno zgoraj, občine podatke o nepremičninah in o zavezancih pridobivajo iz uradnih evidenc. Zavezanci za odmero NUSZ zato občinam niso dolžni sporočiti oziroma prijaviti tovrstnih podatkov, temveč so jih dolžni (le) urediti, da ti odražajo resnično stanje. To storijo sami, bodisi jih k temu lahko pozove občina, če ugotovi, da pridobljeni podatki niso skladni z dejanskim stanjem v naravi.

Neustrezno je tudi določilo, ki se pojavlja v nekaterih občinskih odlokih o NUSZ, da če zavezanci občini ne pošljejo podatkov, ki so osnova za odmero NUSZ, v določenih dneh po pozivu občinske uprave, se jim kot osnova za odmero NUSZ upoštevajo različne pavšalne vrednosti, ki jih posamezne občine določajo v obliki m<sup>2</sup> ZSZ ali v obliki dodatnih točk. Taka določila odlokov so v nasprotju z določili 218.c člena ZGO-1, ki določa uskladitev pridobivanja podatkov za odmero NUSZ za ZSZ.

Občine morajo zato poskrbeti za ustrezno obveščanje zavezancev, da ti ustrezno evidentirajo nepremičnine. Obenem pa je treba poudariti, da občine nimajo pravne podlage, da zavezancem "nalagajo" kazni v obliki pavšalnega določanja površin ZSZ, za katere podatki v uradnih evidencah niso urejeni.

V primerih, če podatek o površini stavbe, namenu oziroma dejavnosti v uradnih evidencah ne obstaja, se ne vodi oziroma obstaja dvom o njegovi pravilnosti, le-tega na podlagi javnega naznanila ter izvedene javne razgrnitve podatkov oziroma izvedenega ugotovitvenega postopka, lahko določi organ občine, pristojen za odmero nadomestila. Občina v takih primerih postopek vodi v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin ter v skladu s predpisi, ki urejajo upravni postopek.

S spoštovanjem,

mag. Andrej Vizjak  
minister

**Poslati po e-pošti:**

- vsem občinam v Republiki Sloveniji
- Združenje občin Slovenije; [info@zdruzenjeobcin.si](mailto:info@zdruzenjeobcin.si)
- Združenje mestnih občin Slovenije; [zmos@koper.si](mailto:zmos@koper.si)
- Skupnost občin Slovenije; [info@skupnostobcin.si](mailto:info@skupnostobcin.si)
- Geodetska uprava Republike Slovenije; [pisarna.gu@gov.si](mailto:pisarna.gu@gov.si)
- Ministrstvo za finance; [gp.mf@gov.si](mailto:gp.mf@gov.si)
- Finančna uprava Republike Slovenije; [gfu.fu@gov.si](mailto:gfu.fu@gov.si)