

Pravna praksa, št. 6-7/2022

Avtor: **Franci Gerbec**, univ. dipl. pravnik, podpredsednik Zveze društev za gospodarsko pravo

Datum objave: 17.02.2022

Rubrika: **PROSTORSKO PRAVO**

Področje: **Stavbe in stavbna zemljišča; Urejanje prostora**

Citat: Gerbec Franci, Končno bolj odločno nad kršitve ustavnosti in zakonitosti določanja meril za odmero NUSZ, Pravna praksa, št. 6-7, 2022, str. 6-11.

Vlada Republike Slovenije je 20. januarja 2022 na Ustavno sodišče RS vložila zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti posameznih določb Odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) in sedmih letnih Sklepov o vrednosti točke za izračun nadomestila za obdobje od leta 2014 do 2020 Občine Sv. Jurij ob Ščavnici.

Kje smo pri določanju meril za odmero nadomestila?!

Z vložitvijo zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti pete in osme točke 5. člena, točke B) tretjega odstavka 6. člena, prvega in tretjega odstavka 8. člena, točke II. iz preglednice 10. člena, točke A, B in E / 40 W 12. člena, 13., 14. in 16. člena drugega odstavka 18. člena, 19. in 20. člena prve, četrte in pete alineje 21. člena, prvega in drugega odstavka 22. člena in drugega do petega odstavka določenih členov Odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča (Ur. l. RS št. 75/99 in 101/00) Občine Sv. Jurij ob Ščavnici ter Sklepov o vrednosti točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za leta 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 in 2020, ki ga je Vlada RS vložila 20. januarja 2022 na Ustavno sodišče RS, sta Ministrstvo za okolje in prostor ter Vlada RS končno napovedala odločnejšo smer ukrepanja proti neustavnim in nezakonitim odlokom o NUSZ številnih občin, zaradi katerih zavezanci za plačilo nadomestila vložijo letno deset in več tisoč pritožb proti odločbam o odmeri nadomestila.

O večdesetletnem nevzdržnem stanju na področju določanja meril za odmero nadomestila priča tudi **več kot sto doslej sprejetih odločb Ustavnega sodišča RS o odpravi ali razveljavitvi posameznih določb odlokov občin o NUSZ**. Žal je k takemu stanju poleg seveda samih občin in doslej neučinkovitega nadzora pristojnega resornega ministrstva (MOP) veliko prispevalo tudi Ustavno sodišče RS, ki je v obrazložitvah svojih odločb večkrat navedlo, da sicer ugotavlja številne in celo ponavljajoče se protiuštavnosti in nezakonitosti določb posameznih občinskih odlokov o merilih za odmero NUSZ, vendar da se bo stanje spremenilo z novim davkom na nepremičnine.

To mantra in "božjo mast" ponavlja Ustavno sodišče RS že več kot dvajset let ob znani sagi poskusov uvedbe tega davka.

Zato je tokratna zahteva Vlade RS prava "mala revolucija" dosedanjega očitnega izigravanja ustavnih načel o usklajenosti pravnih aktov (13. člen), enakosti pred zakonom (14. člen), pravici do pravnega varstva (25. člen), pravici do zasebne lastnine (33. člen) in zakonitosti pri določanju davkov (147. člen) s strani številnih občin. Ob

tem so se prihodki občin od pobiranja nadomestila v zadnjih petih letih bistveno povečali ob enakem obsegu pozidanih stavbnih zemljišč (pozidanih in nepozidanih), k čemur v večji meri niso prispevale samo spremembe glede meril za odmero nadomestila, temveč "kreativnost" županov, občinskih uprav in zunanjih svetovalnih družb pri določanju podatkov o stavbnih zemljiščih kot predmetu odmere.

Pozitivno pa je, da so v tem obdobju številne občine, zlasti tudi mestne, končno začele uporabljati podatke registra nepremičnin (REN) Geodetske uprave RS o namenu rabe in površinah pozidanih stavbnih zemljišč. Večina občin je namreč 25 let uporabljala zelo zastarele, neposodobljene podatke izpred petindvajset ali trideset let. Strokovne analize v okviru Slovenskega nepremičninskega združenja - FIABCI Slovenija so že leta 2015¹ na podlagi preverjanja razlik med podatki REN GURS in podatki občinskih zbirk podatkov za odmero NUSZ pokazale, da niso zajeti podatki o pozidanih stavbnih zemljiščih za 25-30 odstotkov dejanskih neto tlorisnih površin stavb, za katere obstaja zakonska podlaga za odmero nadomestila. Ocena izpada prihodkov občin na ta račun se je gibala med 40 in 50 milijonov evrov letno ali skupaj v 25 letih na ravni države od 800 milijonov do ene milijarde evrov.

Pri tem pa so občine stalno pritiskale na državo za povečanje glavnega vira njihovih prihodkov, to je glavarine.

V zadnjih petih letih se je ta "gora" vendar začela premikati k uporabi podatkov iz REN in tudi s terenskega preverjanja namenov rabe in dejanskih površin stavb. Iznenada so občine ugotovile, koliko nadstropij, mansard in prizidkov so "pozabili" prijaviti² lastniki stavb.

Šele v zadnjih letih so nekatere občine zavezancem za plačilo NUSZ poslale primerjalne podatke iz REN in dosedanje podatke v občinski zbirki podatkov za odmero nadomestila ter jih pozvale k ureditvi spornih podatkov s podatki v katastru stavb. Nekatere občine - kot npr. Mestna občina Kranj - pa so izvedle tudi obsežno, strokovno dobro organizirano prenovo vseh podatkov o pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljiščih. V občinah, ki so izvedle takšne postopke, so se po začetni nervozi in tudi povišanih glasovih zavezancev ("kaj nas pa sedaj spet matrate") prihodki od pobranega nadomestila povečali za najmanj deset odstotkov, v eni od občin (Kamnik) pa celo skoraj za sto odstotkov. Z zornega kota zavezancev za plačilo nadomestila sta seveda pomembni in občutljivi dve ključni vprašanji:

- višina obremenitve in
- enakost obremenitev.

Večina občin ima v svojih odlokih še vedno več "košar" z različnimi obremenitvami ne samo stanovanjskih in poslovnih površin stavb, temveč predvsem glede namenov rabe poslovnih površin, z velikimi razlikami glede na dejavnost zavezanca, in sicer ne po namenu rabe po klasifikaciji SIST, temveč po pretežni (glavni) dejavnosti zavezanca (klasifikacija SKD).

Temeljno vodilo pri tem določanju meril je samo, koga lahko bolj "usekamo".

Pri roki so zlasti trgovine, banke, bencinski servisi, odvetniške in notarske pisarne ipd. V določenih občinah še vedno ostaja "mantra": vikende je treba obremeniti pet- do

sedemkrat več kot ostale objekte za bivanje (stanovanjske hiše). Številnih odločb Ustavnega sodišča RS o razveljavitvi ali celo odpravi takšnih očitno protiustavnih določb odlokov posameznih občin pa občinski uradniki in njihovi zunanji svetovalci očitno sploh ne berejo. Žalostno je opazovati, da v naši državi **take modele "oblikuje" od pet do sedem svetovalnih družb, katerih edino vodilo je očitno naročilo župana, da za kakršnokoli ceno povečajo prihodke občin.** Takšen uvod pred predstavitvijo zgoraj navedene zahteve Vlade RS je nujen za razumevanje njene vsebine.

Prolog

V vsaki operi skladatelj običajno skomponira tudi prolog, ki ga orkester odigra kot uvod pred začetkom bolj ali manj dramatičnega ali veselega dogajanja in v nadaljevanju do velikega finala.

Zato je nujno in glede na vsa opozorila pristojnega ministrstva (MOP) o ugotovljenih protiustavnostih in nezakonitostih omenjenega odloka o NUSZ, sprejetega že "davnega" leta 1999 in spremenjenega leta 2000, **(pre)številne posnemovalce obnašanja Občine Sv. Jurij ob Ščavnici** opozoriti, kakšna usoda jih verjetno čaka pri posnemanju te občine.

Vlada RS je namreč v obrazložitvi zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti odloka o nadomestilu Občine Sv. Jurij ob Ščavnici navedla naslednja dejstva:

- Ministrstvo za okolje in prostor RS je v skladu s prvim odstavkom 64. člena Zakona o državni upravi z dopisom št. 35016-42/2018/1 z dne 19. decembra 2018 začelo postopek naknadnega nadzora zakonitosti Odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Sv. Jurij ob Ščavnici.
- Občina je MOP-u poslala zahtevano dokumentacijo dne 19. januarja 2019.
- MOP je nato z dopisom z dne 20. septembra 2019 pozval občino, da do 8. oktobra 2019 pojasni posamezne navedbe v odloku, toda **občina v postavljenem roku ni poslala zahtevanih obrazložitvev.**
- Ker se občina na poslani poziv MOP ni odzvala, je ministrstvo z dopisom **dne 25. maja 2020 določilo občini rok za pripravo novega odloka**, in sicer do 30. oktobra 2020 (pet mesecev).
- Občina se na ta dopis prav tako ni odzvala, zato je ministrstvo 21. maja 2021 (torej leto dni po prvem pozivu) občini določilo 15-dnevni rok za pripravo odgovora, ali ima občina namen pripraviti nov odlok, kakor je bila pozvana (torej dve leti po prvem pozivu MOP za pojasnila).
- Občina je z dopisom 1. junija 2021 obvestila MOP, da bo v letu 2021 začela pripravljati nov odlok o NUSZ, in navedla tudi podrobni časovni načrt priprave in sprejemanja odloka tako, da bo odlok objavljen v Uradnem listu RS predvidoma septembra 2021. Občina je hkrati zaprosila ministrstvo za odložitev vložitve pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti odloka na Ustavnem sodišču RS.
- MOP je zato zadržal postopek vložitve pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti odloka na Ustavnem sodišču z namenom občini omogočiti, da pripravi ustrezno pravno

podlago za odmero nadomestila, ter postavil občini rok za sprejem novega odloka 30. september 2021, kot ga je sicer navedla občina sama v dopisu z dne 1. junija 2021.

- Občina v postavljenem roku MOP ni obvestila o pripravi in sprejetju novega odloka o NUSZ.

- MOP je zato pregledal spletne strani občine, kjer so bili objavljeni dnevni redi sej občinskega sveta občine, in ugotovil, da v letu 2021 na sejah občinskega sveta osnutek ali predlog novega odloka ni bil obravnavan in sprejet, kar pomeni, da ga občinski svet ni obravnaval in občinska uprava ni pripravila osnutka ali predloga novega odloka, ki bi bil ustrezna zakonska podlaga za odmero NUSZ.

Zato je MOP Vladi RS predlagal vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti odloka na Ustavnem sodišču RS.

Tako! Palica se je (končno) zlomila - ali pa udarila. *Roma locuta, causa finita*. Lonec hodi toliko časa po vodo, da se prevrne. Ali še: "*ignorantia iuris nocet*". Dobri stari Rim! Ki pa je očitno predaleč stran od Sv. Jurija ob Ščavnici. Blizu pa je Ptuj (Poetovio), pred 2000 leti večje mesto od takratne Emone.

Ustavno in zakonsko sporne določbe odloka

Vlada RS je v obrazložitvi svoje zahteve zelo natančno utemeljila svojo zahtevo za vsako ustavno sporno ali nezakonito določbo veljavnega odloka Občine Sv. Jurija ob Ščavnici.

Merila za odmero nadomestila

Zapuščenost in dotrajanost objekta in stavbnega zemljišča, občasna uporaba javnih površin

Peta točka 5. člena odloka določa kot eno od osnov za odmero nadomestila tudi "zapuščenost in dotrajanost objekta in stavbnega zemljišča", osma točka pa "občasno uporabo javnih površin". Vlagatelj zahteve v zvezi s tem ugotavlja, da način uporabe objektov, kot je "zapuščenost in nevzdrževanje objekta", nima nobene zveze s predmetom in namenom NUSZ, o čemer je s svojo sodbo že odločilo tudi Upravno sodišče RS (glej I-U-40/2012), saj se s takšnim merilom določa predmet dajatve, ki ni povezana z lastnostmi stavbnega zemljišča, in zato pomeni spreminjanje NUSZ v drugačno vrsto dajatev, to je kazen za nevzdrževanje stavbnih zemljišč.

Vlagatelj zahteve ocenjuje, da morebitno razlikovanje lastnikov zemljišč glede na njihov status in način uporabe stavbnega zemljišča ni ustrezno in ustavno sprejemljivo, saj različna višina NUSZ ne sme temeljiti na okoliščini, ali se nepremičnina uporablja stalno ali občasno, kot so na primer stavbe za počitniško uporabo, oziroma ali se obnavlja ali oddaja v najem ali je zapuščena. Pri tem opozarja na 33. člen Ustave RS (pravica do zasebne lastnine), da je dejanska raba nepremičnine ali njeno vzdrževanje ob upoštevanju zasebnopravnih in javnopravnih omejitev stvar lastnika samega.

Razlikovanje točkovanja za komunalno opremljenost

V tretjem odstavku 6. člena odloka, ki kot merilo določa opremljenost stavbnega zemljišča, je v točki 2 "javni vodovodni sistem" v točki B) navedeno: "brez upravljavca

v skladu z zakonom". Za tak vodovodni sistem je določenih 20 točk, za javni vodovodni sistem, ki ima določenega upravljavca v skladu z zakonom, pa 10 točk. Nadalje je v točki 3 "javna razsvetljava" za javno razsvetljavo, zgrajeno po letu 1997, določenih 20 točk, za javno razsvetljavo, zgrajeno pred letom 1997, pa 10 točk. Takšno razlikovanje točkovanja za komunalno opremljenost z vodovodom glede na javno upravljanje v primerjavi z vodovodom, ki je brez upravljavca, ni skladno z Ustavo RS in zakonom. V prvem odstavku 8. člena je navedeno, da je javni vodovodni sistem po odloku sistem, ki zagotavlja oskrbo najmanj petih gospodinjstev ali dvajsetih ljudi. Vlagatelj zahteve v zvezi s tem opozarja, da od leta 2018 področje komunalno opremljenih stavbnih zemljišč ureja 149. člen ZUreP-2,³ ki določa, da je komunalno opremljeno tisto stavbno zemljišče, ki ima urejen dostop do javnega cestnega omrežja in za katerega je mogoče izvesti priključke na javno elektroenergetsko omrežje, javno vodovodno omrežje in javno kanalizacijsko omrežje. Vendar pri tem vlagatelj ugotavlja, da v predpisih, ki se uporabljajo za odmero NUSZ, ni določb, ki bi dopuščale razlikovanje med komunalno infrastrukturo, ki je v zasebni ali javni lasti. Občini za zemljišča, ki so opremljena z zasebnimi oziroma t. i. vaškimi vodovodi, ni dopustno obračunavati NUSZ. Ob tem navaja tudi sodbo Ustavnega sodišča RS U-I-220/04-11 z dne 13. aprila 2006.

Pri tem vlagatelj opozarja tudi, da občina s prvim in tretjim odstavkom 8. člena odloka popolnoma po svoje določa, kaj se šteje za javni vodovodni sistem in opremljenost z javnim vodovodnim sistemom. To namreč ureja 9. člen Uredbe o oskrbi s pitno vodo,⁴ ki določa, da mora biti območje poselitve s 50 ali več prebivalci s stalnim prebivališčem in gostoto poselitve, večjo kakor pet prebivalcev s stalnim prebivališčem na hektar, opremljeno z javnim vodovodom. Prejšnji Pravilnik o oskrbi s pitno vodo⁵ je v 3. členu določal, da mora občina zagotavljati izvajanje storitev javne službe na vseh poselitvenih območjih na njenem območju, razen na območjih, ki so nad 1.500 m nadmorske višine, in na poselitvenih območjih, kjer se oskrbuje iz posameznega vodovodnega vira - manj kot 50 prebivalcev s stalnim prebivališčem ali če je letna povprečna zmogljivost oskrbe s pitno vodo manj kakor 10 m³ pitne vode na dan. To pomeni, da sta določbi prvega in tretjega odstavka 8. člena Odloka v nasprotju tako s prej veljavnimi kakor tudi s sedaj veljavnimi predpisi. Občina je torej s takšnimi določbami določila obveznost odmere oziroma plačilo NUSZ tudi za območja, ki sploh niso opremljena z javnim vodovodom, in območja, ki ne izpolnjujejo v celoti pogojev skladno z navedenim Pravilnikom in Uredbo, kar ni v skladu s predpisi, ki urejajo NUSZ (ZGO-1, 218., 218.b člen).

"Famozni počitniški objekti"

Odlok Občine Sv. Jurij ob Ščavnici v točki II. v preglednici 10. člena določa točko za počitniški namen rabe stavbe v razponu od 320 točk v 1. območju do 380 točk v 3. območju, medtem ko za stanovanjski namen določa točke v razponu od 100 točk v 1. območju do 80 točk v 3. območju, za poslovni namen pa od 200 točk v 1. območju do 150 točk v 3. območju.

Vlagatelj zahteve seveda v skladu z že ustaljeno ustavnosodno prakso ugotavlja, da takšno razlikovanje ni v skladu z načelom enakosti pred zakonom 14. člena Ustave RS. Razlikovanje obremenitve z NUSZ je seveda možno, toda ob upoštevanju

sorazmerja med ugodnostmi stavbnega zemljišča v povezavi z njegovo opremljenostjo s komunalno opremo, lego ipd. ter bremen, ki jih v zvezi s tem nalaga posameznim zavezancem (US RS U-I-65/04-8⁶). Občina pa različnega točkovanja objektov za stanovanjski in počitniški namen ni podrobneje utemeljila, kar bi morala storiti že pred sprejemom odloka.

Obremenitev dejavnosti kmetijstva, lova in gozdarstva, ribištva in proizvodnje ter distribucije električne energije

V 12. členu odloka je občina določila točkovanje zaradi izjemnih ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka za dejavnosti:

- "A - kmetijstvo, lov, gozdarstvo",
- "B - ribištvo",
- "E/40N - Proizvodnja in distribucija električne energije".

Pri tem iz odloka ni mogoče ugotoviti, na kateri podlagi je občina določila takšno razlikovanje, niti ni mogoče ugotoviti, kako pri določanju površin za odmero NUSZ občina upošteva 218. in 218.b člen ZGO-1.⁷ Vlagatelj zahteve ugotavlja, da je občina sprejela odlok leta 1999 in ga leta 2000 dopolnila, vendar ga po uveljavitvi ZGO-1 (2003) ni uskladila z zakonom. Tako zavezanci niso vnaprej seznanjeni, za kakšno površino gre in kako je določena ta površina ter s tem skupna odmera NUSZ. S tem je kršeno ustavno načelo do enakega varstva pravic (22. člen) in zakonitosti pri določanju davkov (147. člen Ustave RS) ter pravne varnosti, na podlagi katerih morajo biti predpisi jasni in določeni tako, da je mogoče nedvoumno ugotoviti njihovo vsebino in namen. Površine kmetijskih zemljišč, gozdov in površin zemljišč, kjer potekajo daljnovodi oz. vodi za distribucijo električne energije, sploh ni dopustno vključiti kot podlago za odmero NUSZ v skladu z zakonskimi predpisi, ki urejajo NUSZ (ZSZ, ZGO-1).

Zapuščenost in dotrajanost objekta

Občina je v 13. in 14. členu kot merilo določila tudi zapuščenost in dotrajanost objekta. Občina je določila, da se vsi zapuščeni in dotrajani objekti na stavbnih zemljiščih na 1. in 2. območju obremenijo s 100 točkami, na 3. območju pa s 50 točkami, v drugem odstavku 14. člena pa je določeno, da se te točke vsako leto povečajo za 20 odstotkov. Občina je s tem NUSZ spremenila v neko drugo dajatev, nekakšno "kazen" za zapuščenost in dotrajanost objektov. To pa ni v skladu s predpisi, ki urejajo NUSZ, o čemer je že odločalo tudi Upravno sodišče RS (sodba I-U-40/2012). Za ureditev zapuščenih ali celo nevarnih objektov so na razpolago drugi ukrepi po GZ-1 (88. člen), vključno z inšpekcijskimi ukrepi za morebitne nevarne ali neskladne objekte ali 185. členom Obligacijskega zakonika, ki ureja odgovornost lastnika objekta.

Dodatne obremenitve ("negativne točke") zaradi hrupa, onesnaženosti zraka in dostopnosti

V 16. členu odloka je določeno, da se za motnje pri uporabi stavbnega zemljišča določijo negativne točke zaradi hrupa, onesnaženosti zraka in dostopnosti. Določitev motenosti zaradi hrupa odlok povezuje z uporabo podzakonskih aktov, za motnje dostopnosti pa z mnenjem zapriseženega sodnega cenilca gradbene stroke. Pri tem

občina ni utemeljila, kako se določi stavbno zemljišče, za katero se določa vrednost točk zemljišča zaradi motenj, hrupa, onesnaženosti ali dostopnosti.

Tudi za te primere vlagatelj zahteve ugotavlja, da občina ni uskladila odloka z določili ZGO-1, čeprav bi bila dolžna to storiti. Iz odloka ni mogoče ugotoviti, za katera zemljišča se upošteva zmanjšano število točk. Prav tako ni določeno, kdo in po kakšnem postopku odloča za posamezne primere zmanjševanja točk. Odlok tudi ne ureja, kdo nosi stroške izdelave cenitve sodnega cenilca.

Občina očitno nima vzpostavljene uradne javne evidence, za katera pozidana in nezazidana zemljišča veljajo navedene določbe odloka. Vlagatelj zahteve pri tem opozarja na nedorečenost oz. nejasnost odloka, saj bi po možni interpretaciji odloka lahko prišlo celo do položaja (kumulativno seštevanje), ko za posamezen predmet odmere zaradi morebitnih motenj sploh ne bi bilo možno odmeriti NUSZ. Praktično bi to pomenilo oprostitev obveznosti plačila NUZS. Vsi primeri dopustnih oprostitev so taksativno določeni z Zakonom o stavbnih zemljiščih (59. člen),⁸ in druge oprostitve niso dopustne.

Občasna uporaba javnih površin

V prvem odstavku 18. člena so določene točke za občasno uporabo javnih površin, v drugem odstavku tega člena pa je določena oprostitev obveznosti plačila NUSZ za društva s sedežem na območju občine ter za humanitarne organizacije. Vlagatelj ugotavlja, da takšne določbe niso v skladu z 218. členom ZGO-1, saj za omenjeno obremenitev javnih površin ni mogoče ugotoviti, za katera zemljišča veljajo omenjene določbe, kar je v nasprotju z ustavnim načelom pravne varnosti. Dodatne oprostitve pa za društva in humanitarne organizacije skladno z drugim do četrtem odstavkom 59. člena ZSZ niso dopustne.

Daljnovodi, telekomunikacijski vodi, avtoceste

V 19. členu odloka so kot druga stavbna zemljišča, za katera se odmeri nadomestilo, določene tudi površine, na katerih so zgrajeni daljnovodi za distribucijo električne energije, telekomunikacijski vodi in avtoceste. Za površine zemljišč, na katerih so zgrajeni podzemni elektrovi, je za vsa območja določeno 500 točk, za nadzemne elektrovođe 800 točk, za avtoceste 50 točk. Poleg tega so v 20. členu odloka določene tudi površine, ki se upoštevajo kot površine za normalno rabo daljnovodov, komunikacijskih vodov in avtocest. Tako je zunaj ureditvenih območij naselij, torej izven območij stavbnih zemljišč, določeno za vsak daljnovodni steber 100 m² in za vsak telekomunikacijski steber 50 m², na ureditvenih območjih naselij pa 5 m² za vsak steber in 15 m² za transformatorske postaje, za podzemne komunikacijske vode pa 1 m² za vsak dolžinski meter voda. Poleg tega je v drugem odstavku tega člena določeno, da se nadomestilo odmeri za elektro in telekomunikacijske vode samo za primarno elektro in telekomunikacijsko omrežje (kar pomeni, da se ne odmeri za sekundarne vode), za priključevanje posameznih objektov ("hišni priključki") pa ne.

Za površine avtoceste je v četrtem odstavku tega člena določeno, da se kot površina avtoceste upošteva celotno funkcionalno zemljišče avtoceste.

Komentar 1: Tu je domišljija avtorjev odloka dosegla najvišji "domet".

Komentar 2: Navedene določbe z nadomestilom obremenjujejo predvsem državne infrastrukturne objekte - visokonapetostne daljnovode in avtoceste ter telekomunikacijske vode. Državna podjetja je očitno nujno, vendar eksemplarno obremeniti z NUSZ, saj nam tako samo kvarijo izgled "naših krajev", država pa nam z avtocestami prinaša samo hrup in prašne delce, zato je prav, da jih nekako kaznujemo. "To je vendar neka druga država, to ni naša država." Ta komentar je povzet po izjavi enega od županov ene bližnjih občin Sv. Jurija ob Ščavnici. Prav privlačno okolje za investitorje!

Vlagatelj zahteve seveda v zvezi s tem ugotavlja, da določbe 18. in 19. člena odloka ne upoštevajo ZGO-1, za katera stavbna zemljišča je dopustno odmerjati NUSZ. Površin zemljišč pod daljnovodi ali nad pozemnimi vodi namreč ni dopustno določiti v nobeno vrsto pozidanih stavbnih zemljišč, za katere se odmerja NUSZ, ali kot nezazidana stavbna zemljišča, kot jih določa 218. člen ZGO-1. K temu dodaja, da gre za objekte javne gospodarske infrastrukture, za katere NUSZ ni dopustno odmerjati po 218. členu ZGO-1. Občina torej ni uskladila svojega odloka z določili ZGO-1, čeprav bi bila to dolžna storiti. Vmes je minilo "samo" 18 let. Kljub temu bi morali po mnenju številnih županov nujno z zakonom ponovno omogočiti združljivost funkcije župana in poslanca.⁹ Torej gremo zgodovinsko gledano vendar lahko tudi nazaj - retrogradno. Tipični znani stari spopad mestnega in ruralnega. Ta je skoraj hujši kot spopad med "rdečimi" in "črnimi". Drugače si tega skoraj ni možno razložiti.

Funkcionalne enote za potrebe obrambe in za potrebe verskih skupnosti, Rdečega križa, Karitasa

Odlok v prvi alineji prvega odstavka 21. člena določa tudi, da se nadomestilo ne odmerja za funkcionalne enote, ki se uporabljajo za potrebe obrambe, v četrti alineji pa, da se ne odmerjajo za funkcionalne enote, ki se uporabljajo za potrebe verskih skupnosti, ki jih te uporabljajo za svojo versko dejavnost. V peti alineji prvega odstavka je določeno, da se NUSZ ne odmerja za objekte za potrebe Rdečega križa, Karitasa in drugih podobnih organizacij. Vlagatelj zahteve ugotavlja, da so tudi vse te oprostitve v nasprotju s predpisi, ki urejajo NUSZ, ki ne poznajo pojma "funkcionalne enote", in zato ne zagotavljajo pravne varnosti zavezancev, objekti za potrebe obrambe, verskih skupnosti, Rdečega križa, Karitasa in podobnih organizacij pa po 59. členu ZSZ niso izvzeti iz obveznosti plačila NUSZ.

Vlagatelj zahteve pri tem opozarja na odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-11/16 z dne 17. septembra 2020,¹⁰ ki je ugotovilo, da ZGO-1 na novo opredeljuje zazidana in nezazidana stavbna zemljišča, za katera se plačuje oziroma ne plačuje NUSZ. Ustavno sodišče RS je v omenjeni odločbi torej poleg stavbnih zemljišč, določenih v 58. členu ZSZ-84,¹¹ odločilo, da so stavbna zemljišča tudi tista, ki so določena v prvem odstavku 59. člena ZSZ-84. To v povezavi z določili ZGO-1 pomeni, da se NUSZ plačuje (le) za stavbna zemljišča, določena v drugem in tretjem odstavku 218. člena ZGO-1. Pri tem pa je treba upoštevati tudi določbo prvega odstavka 218.a člena ZGO-1, ki napotuje, da se NUSZ plačuje za taka zemljišča na celotnem območju občine. Odločba Ustavnega sodišča RS, kako razumeti pravilno predmet odmere NUSZ, posega tudi v oprostitve plačila NUSZ, določene v drugem do četrtem odstavku 59.

člena ZSZ-84. Pri tem Ustavno sodišče razloži, da je treba ureditev NUSZ od uveljavitve ZGO-1 razlagati tako, da zemljišča, ki s samim zakonom niso izrecno izvzeta iz obveznosti plačila NUSZ, niso predmet oprostitve. Ta odločba Ustavnega sodišča RS je povezana z znanim primerom odmere NUSZ za območje vojaškega poligona Poček.

Kulturni spomeniki ter zemljišča in objekti v lasti občine

V prvem odstavku 22. člena odloka je določeno, da se za objekte, ki imajo status kulturnega spomenika, nadomestilo ne odmerja. Prav tako je v tretjem odstavku tega člena določeno, da se nadomestilo ne plačuje za zemljišča in objekte v lasti občin. Vlagatelj zahteve v zvezi s tem ugotavlja, da te določbe niso v skladu z drugim do četrtem odstavkom 59. člena ZSZ-84.

Če zavezanec do roka ne sporoči pravih podatkov za odmero NUSZ

V tretjem odstavku 30. člena odloka je določeno, da se obračunavajo pavšalne površine, če zavezanec v določenem roku občini ne sporoči pravih podatkov za odmero NUSZ. Pri tem odlok določa naslednje pavšalne površine:

- za zazidano stavbno zemljišče 200 m²,
- za nezazidano stavbno zemljišče 2.000 m²,
- za poslovne površine 70 m²,
- za druga stavbna zemljišča za elektrovođe se upošteva 310 stebrov, pri telekomunikacijskih vodih pa 2.200 m,
- če zavezanec za plačilo NUSZ umre ali se preseli, se za zavezanca za plačilo NUSZ šteje solastnik stavbnega zemljišča, pri čemer se upošteva pavšalna površina.

Vlagatelj zahteve ugotavlja, da so tudi te določbe v nasprotju s predpisi, ki urejajo NUSZ. Način pridobivanja in usklajevanja podatkov z zavezanci je določen za zazidana stavbna zemljišča v 218.c členu ZGO-1, česar pa občina s takšnimi določbami odloka ni upoštevala in tudi ni uskladila odloka z ZGO-1, čeprav je bila to dolžna storiti (spet: že 18 let od uveljavitve ZGO-1). Tako je občina v celotnem obdobju vsem zavezancem takšnih objektov oz. v takšnih primerih nezakonito določala pavšalne površine za odmero nadomestila v nasprotju z določbo 218., 218.a in 218.b člena ZGO-1.

Občina tudi ni upoštevala določb Zakona o evidentiranju nepremičnin (ZEN)¹² oziroma Zakona o katastru nepremičnin (ZKN).¹³ Občina v tretjem odstavku 30. člena odloka določa tudi, da so zavezanci dolžni oddati prijave podatkov oz. jih sporočiti občini, in če tega ne storijo, se jim zaračuna pavšalna površina za odmero NUSZ. Takšna določba je v nasprotju z določbo 218.c člena ZGO-1 ter ZKN in ZEN. Občina je dolžna ugotavljati pravilnost podatkov za odmero NUSZ in urejati lastno evidenco na podlagi podatkov iz uradnih javnih evidenc, pa tudi z zbiranjem podatkov s t. i. terenskim preverjanjem (ZEN, ZKN), **ni pa dopustno, da jih po svoje in mimo z zakonom določenih postopkov spreminja ali prireja s pavšalno določenimi površinami.**

Določanje vrednosti točke za odmero NUSZ

Občina je v letih od 2014 do 2020 sprejemala sklepe o vrednosti točke za odmero NUSZ v času, ko veljavni predpisi, ki urejajo NUSZ, tega niso več dopuščali. Leta 2014 je občina namreč sprejela sklep in ga objavila po razveljavitvi Zakona o davku na nepremičnine¹⁴ z znano odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-313/13-86 z dne 21. marca 2014.¹⁵ Od 16. maja 2014 so bili tako tudi do takrat veljavni predpisi o NUSZ samo vrnjeni v uporabo, kar pomeni, da ni bilo dopustno njihovo spreminjanje ali dopolnjevanje. Občina bi morala za spremembo ali dopolnitev kateregakoli določila odloka in tudi Sklepa o določitvi vrednosti točke sprejeti nov odlok s celotno vsebino in prilogami, razen če bi bilo v odloku izrecno določeno, da občinski svet sprejema sklepe o določitvi vrednosti točke za odmero NUSZ. Sprejemanje novih odlokov je bilo občinam omogočeno šele s 58. členom Zakona o izvrševanju proračunov za leto 2016 in 2017.¹⁶

Vlagatelj zahteve je pri tem na podlagi vpogleda v uradne objave predpisov občine ugotovil, da je občina sprejela tudi Sklep o vrednosti točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za leto 2020,¹⁷ ki je bil objavljen v Uradnem listu RS 27. decembra 2019, kar pomeni, da je bila občina že seznanjena z dopisom MOP z dne 20. septembra 2019 in pozvana, da do 8. oktobra 2019 pripravi nov odlok. Pri tem je MOP občino v tem dopisu izrecno opozoril, da mora občina za potrebe spremembe kakršnegakoli dela odloka (tudi vrednosti točke) sprejeti nov odlok s celotno vsebino in prilogami. Občina je torej od leta 2014 z vsakokratnim sklepom o določitvi vrednosti točke spreminjala odlok in tudi nominalno spreminjala vrednost točke (znižanje s sklepom za leto 2015, zvišanje s sklepi za leta 2017, 2018, 2019 in 2020). To pa je v nasprotju s tretjo točko omenjene odločbe US RS z dne 21. aprila 2014, ki določa, da se predpisi iz prve do pete alineje **33. člena ZDavNepr** do drugačne zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin samo uporabljajo. To pa pomeni, da se odloki o NUSZ ne smejo spreminjati, ampak se samo uporabljajo v vsebini, veljavni na dan veljavnosti odločbe US RS o razveljavitvi ZDavNepr, to je na dan 31. december 2013. Občina tudi v zvezi s tem ni upoštevala roka, ki ji ga je določil MOP za sprejem novega odloka. Vlagatelj zahteve v zvezi s tem v obrazložitvi navaja, da je občina na podlagi takšnih protiustavnih in nezakonitih določb odloka in sklepa "neupravičeno" pridobivala višje dohodke (sredstva) od odmere NUSZ, kakor bi jih bila upravičena sicer prejemati na podlagi odloka in sklepa o določitvi vrednosti točke, ki sta veljala na dan 31. december 2013. Občina je oškodovala vse zavezanca za plačilo NUSZ v Občini Sv. Jurij ob Ščavnici z odmero NUSZ za leta 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 in 2020 (**opomba avtorja:** oškodovala jih je tudi za leti 2021 in 2022, saj bi moral biti sprejet nov odlok za odmero NUSZ za leto 2022 najkasneje do 31. decembra 2021).

Sklepne ugotovitve

Vlada RS kot vlagatelj zahteve je sicer z vložitvijo te zahteve storila pomemben korak za doslednejšo uporabo veljavne zakonodaje s področja NUSZ, pa tudi številnih odločb Ustavnega sodišča RS, Upravnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS. Pomembna je zlasti zelo natančna utemeljitev vložene zahteve s citiranjem odločb Ustavnega in Upravnega sodišča RS, ki jih občine bodisi ne poznajo bodisi jih zavestno in namerno ignorirajo.

Vlada RS pri tem ni bila dosledna, saj je v III. točki zahteve Ustavnemu sodišču RS predlagala samo razveljavitev očitno protiustavnih in nezakonitih posameznih določb omenjenega odloka Občine Sv. Jurij ob Ščavnici in sklepov, ni pa predlagala njihove odprave. To bi seveda v primeru takšne odločitve Ustavnega sodišča RS posledično pomenilo pravno podlago za vlaganje zahtevkov za vračilo preveč plačanega nadomestila zavezancev, ki jim je bila z omenjenimi določbami povzročena škoda. Ne obstaja niti približna ocena obsega te škode, čeprav bi jo bilo seveda možno ugotoviti s ponovnim obračunom NUSZ za vse zavezance za plačilo NUSZ v Občini Sv. Jurij ob Ščavnici za vsa ta leta. Toda to bi skoraj zanesljivo pomenilo velike finančne težave za to občino in blokado njenega delovanja za določen čas.

Toda ali je res sprejemljivo, da Vlada RS in Ustavno sodišče RS tako enostavno in brez drugih posledic ekskulpirata Občino Sv. Jurij ob Ščavnici za tako flagrantno in sistematično ter skrajno predrzno kršitev pravic zavezancev za plačilo NUSZ. Še ena vzporednica z "izbrisanimi", hrvaškimi in bosanskimi deviznimi varčevalci, imetniki podrejenih obveznic NKBM itd. Temeljno vprašanje je zato:

Zakaj Vlada RS v tem in drugih podobnih primerih Državnemu zboru RS ni predlagala uporabe ukrepov po 90.c členu Zakona o lokalni samoupravi¹⁸ - s predlogom za razrešitev župana te občine, če že ne z razpustitvijo občinskega sveta.

Ni se mogoče znebiti občutka, da gre žal predvsem za politične kalkulacije in zaščito "ta pravih" in "naših". Kako je mogoče, da je Državni zbor RS doslej v 30 letih samo enkrat uporabil možnost takšnega ukrepanja proti županu in občinskemu svetu občine (op. a.: Velika Polana). Če bi tako ravnali policisti pri nadzoru varnosti cestnega prometa, bi smrtne žrtve takšne amnestije šteli v stotinah.

Od tod ni daleč do ugotovite, da zna država učinkovito preganjati samo "male lopove", drobne prekrškarje, za velike in s političnimi botri zaščitene kršitelje pa Ustava RS in zakoni očitno ne veljajo. To pa je erozija pravne države *par excellence*.

Od tu stalno upadanje zaupanja državljanov v pravno državo in politični establishment.

Quo vadis?! Vsakokratna vlada bi morala za takšne hude prekrške v šestnajstmetrskem prostoru pred golom potegniti rdeči karton in igralca izključiti. Sistem "*checks and balances*" ne deluje, kršitelji to dobro vedo in lahko brezskrbno nadaljujejo dosedanjo prakso.

Za konec pa še tole: še večji krivec za takšno stanje na področju sistema določanja meril za odmero NUSZ in pogosto arbitrarno določanje meril in podatkov za odmero nadomestila je **Ustavno sodišče RS, ki ob takšnem množičnem in ponavljajočem se kršenju Ustave RS in zakonov s tega področja ni pripravljeno in sposobno sprejeti takšne radikalne odločitve, kot jo je sprejelo Ustavno sodišče Zvezne republike Nemčije** z odločbo št. 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12 z dne 10. aprila 2018, s katero je s 1. januarjem 2025 razveljavilo vse zakone, uredbe in odloke vseh zveznih dežel in občin v Zvezni republiki Nemčiji, ki urejajo podobne lokalne dajatve občin. Utemeljitev zveznega ustavnega sodišča ZRN je bila zelo enostavna in povedna: vsi veljavni predpisi s tega področja so v nasprotju s 3. členom Zvezne ustave, to je načelom enakosti pred zakonom. Hkrati je

zvezno ustavno sodišče naložilo zveznemu parlamentu, da do 1. januarja 2025 sprejme zakon, ki bo na enoten način uredil obdavčitev nepremičnin.

Enako odločitev bi morale sprejeti tudi naše Ustavno sodišče, ker so razmere na področju odmere NUSZ skrajno kaotične. Minister za okolje in prostor Andrej Vizjak je sicer 15. oktobra 2021 izdal strokovno dobro podkrepljena nova sistemska priporočila občinam za urejanje odmere NUSZ in citiral številne odločbe Ustavnega sodišča RS ter sodbe Upravnega sodišča RS. Sledi logično vprašanje: Ali bo ta ali naslednji minister za okolje in prostor konec leta 2022 naročil celovit pregled odlokov vseh občin o NUSZ z namenom ugotovitve, ali so občine upoštevale navedena sistemska priporočila, ali pa jih bodo številne občine še naprej ignorirale?

Bo sledil naslednji korak ali bo ostalo pri starem?

MOP in Vlada RS sta z vložitvijo te zahteve pokazala prvi odločnejši korak v smeri bistvenih premikov pri urejanju in odmeri NUSZ glede ustavnosti in zakonitosti, odprto pa je vprašanje, ali bosta ta ali naslednji minister in vlada nadaljevala v tej smeri ali pa bo šlo spet vse po starem.

Ključno pa je tudi, ali bo Ustavno sodišče RS končno sploh začelo obravnavati vložene zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti odlokov o NUSZ občin, saj smo brali izjave oz. odgovore uradnih govorcev sodišča, da teh zahtev sodišče ni spoznalo kot nujne in prednostne.

Kdo komu drži vrečo ali štango, lahko bralci ocenijo sami.

Opombe:

¹ Gradivo Slovenskega nepremičninskega združenja - FIABCI Slovenija, "Predlog aktivnosti za uporabo podatkov Registra nepremičnin (REN) za odmero NUSZ - 2015".

² Zbirke podatkov za odmero nadomestila so bile - kot je znano - vzpostavljene pretežno na temelju anketnih vprašalnikov pred 25 ali 30 leti, v katerih so lastniki stavb navajali bolj ali manj pravilne ali prirejene podatke po sistemu znanega srbskega izreka: "*Šta je babi milo, to se babi snilo*".

³ Ur. l. RS, št. 61/17.

⁴ Ur. l. RS, št. 88/12.

⁵ Ur. l. RS, št. 35/06 in 41/08.

⁶ Sodba Ustavnega sodišča RS U-I-65/04-8 - Ur. l. RS, št. 56/06.

⁷ Ur. l. RS, št. 102/04 - UPB in nasl.

⁸ Ur. l. RS, št. 44/97 in nasl.

⁹ Končno bi tako uveljavili turško ureditev: "*Kadija tuži, kadija sudi*", ki je bila eden od temeljev srednjeveškega fevdalizma.

¹⁰ Ur. RS, št. 157/20.

¹¹ Ur. l. SRS, št. 18/84 in nasl.

¹² Ur. l. RS, št. 47/06 in nasl.

¹³ Ur. l. RS, št. 54/21.

¹⁴ Ur. l. RS, št. 101/13 in 22/14 - odl. US.

¹⁵ Ur. l. RS, št. 22/14.

¹⁶ Ur. l. RS, št. 80/16 in nasl.

¹⁷ Ur. l. RS, št. 80/19.

¹⁸ Ur. l. RS, št. 94/07 - UPB in nasl.