

Ministrstvo za okolje in prostor

Dunajska cesta 48

1000 Ljubljana

gp.mop@gov.si

Številka: 007-14/2022-1

Datum: 3. 3. 2022

Zadeva: Poziv Skupnosti občin Slovenije k umiku objavljenih drugih sistemskih priporočil za izvajanje sistema nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča z dne 19. 10. 2021

Spoštovani,

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP), je dne 15. 10. 2021 izdal sistemska priporočila za uskladitev sistema nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč – št. 2 (v prehodnem obdobju do uveljavitve drugačne obremenitve nepremičnin; *nadalje kot Sistemska priporočila*), sklicujoč se na analizo obstoječega stanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju NUSZ), na vprašanja in pripombe zavezancev ter občin naslovljenih na Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) in sodno prakso s področja NUSZ. MOP je hkrati priznal, da gre za področje, ki je v precejšnji avtonomiji občin, kljub vsemu pa naj bi predmetna Sistemska navodila poenotila in pomagala doseči večjo sorazmernost odlokov NUSZ ter s tem pravno varnost zavezancev.

V tem okviru Sistemska navodila posegajo tudi na področje sporočanja oziroma upoštevanja podatkov o predmetu odmere za zazidana stavbna zemljišča (v nadaljevanju: ZSZ), konkretno v del, ki se nanaša na ti. »druge površine namenjene poslovni dejavnosti« (točka 3.1.1.4. Sistemskih priporočil). Avtorji Sistemskih priporočil so na tem mestu zapisali, da se določbe petega odstavka 60. člena Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr., 33/89, Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US, 44/97 – ZSZ in 101/13 – ZDavNepr, v nadaljevanju ZSZ-84), glede na sodbo Upravnega sodišča št. I-972/2019 z dne 14. 7. 2020 in odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-349/04-16 z dne 14. 9. 2006, v okviru katerih

lahko občina določi, da so poslovne površine tudi površine zemljišč, ki so namenjene poslovni dejavnosti, kot so pokrita skladišča, parkirišča, delavnice na prostem in podobno, *ne uporabljajo več oziroma jo je potrebno uporabljati selektivno*. Pravno podlago za to stališče avtorji Sistemskih priporočil vidijo v vsebini 218. člena ZGO-1, katerega uveljavitev naj bi vplivala na način uporabe določb VI. poglavja ZSZ-84, ki se lahko uporabljajo samo za tista ZSZ, na katerih so gradbene parcele z zgrajenimi stavbami in gradbeni inženirskimi objekti, ki niso objekti gospodarske javne infrastrukture. S tem naj bi zakonodajalec določil, da so predmet odmere NUSZ (le) stavbna zemljišča, določena v definiciji 218. člena¹ ZGO-1. Posledično občine pri odmeri NUSZ ne bi več smele upoštevati 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 (povzeto po točki 3.1.1.4 Sistemskih priporočil).

SOS oporeka Sistemskim priporočilom v tem delu, saj predstavljena razlaga (1) ne pomeni nujno pravilne interpretacijo zakonodajnega predpisa petega odstavka 60. člena ZSZ-84 v zvezi z določili 218. člena ZGO-1 in (2) in povzroča izjemne negativne finančne učinke na premoženju članic.

Sistemska priporočila se namreč opirajo na sodno prasko, ki je bila z novejšimi sodbami presežena. Tako v času sestave tega pisanja obstaja npr. več novejših sodnih praks, kjer je bil zaključek sodišča drugačen in pravi: *»...Po presoji sodišča dajejo citirane določbe VI. poglavja ZSZ-84 ter 218. in 218. b člena ZGO-1 odgovor na vprašanje, ali je mogoče za poslovne površine šteti tudi površine zemljišč, ki niso neposredno oziroma v najožjem pomeni namenjene opravljanju tožnikove poslovne dejavnosti. Namen zakonodajalca je namreč 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 povezane. Predmetne površine po petem odstavku tega člena niso izenačene s poslovnim prostorom, temveč s poslovnimi površinami, za katere je kriterij funkcionalna povezanost s prostorom. Povedano drugače: nepokrita skladišča, interna parkirišča, deli pridobivalnega prostora kamnoloma in druge površine, namenjene za opravljanje poslovne dejavnosti, s tožnikovim poslovanjem niso povezana nič manj, kot npr. hodniki ali sanitarije, saj so vse te površine nujno potrebne*

¹ (2) Za zazidana stavbna zemljišča po tem členu se z dnem, ko se začne uporabljati ta zakon, 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. Če določena stavba gradbene parcele še nima določene, se do njene določitve za zazidano stavbno zemljišče 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 nezazidano stavbno zemljišče.

(3) Za nezazidana stavbna zemljišča po tem členu se z dnem, ko se začne uporabljati ta zakon, štejejo tista zemljišča, za katera je z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja stanovanjskih in 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.

za normalno uporabo poslovnih prostorov....» (tako npr. sodba Upravnega sodišča I U 202/2020). Ali povedano drugače: občina ima glede na mnenje citirane sodne prakse, pravico NUSZ odmeriti tudi od zunanjih poslovnih površin, če te izpolnjujejo kriterij funkcionalne povezanosti, skladno z določili četrtega odstavka 60. člena ZSZ-84, ki se še zmeraj uporablja v celoti ter ne nujno ozirajoč se pri tem na formalni status določitve gradbene parcele. V zvezi s terminom gradbene parcele gre namreč izpostaviti, da je njegova uporaba povezana z vsebino samega pojma, ki pomeni zemljišče, sestavljeno iz ene ali več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerem stoji oziroma na katerem je predviden objekt in na katerem so urejene površine, ki služijo takšnemu objektu oziroma je predvidena ureditev površin, ki bodo služile takšnemu objektu (127. člen ZGO-1; navajamo primeroma - pretekli zakon) oziroma zemljišče, ki je trajno namenjeno redni rabi te stavbe (6. točka 3. člena ZUreP-2) ne pa s formalno tehnično določitvijo meja gradbene parcele, kar je povsem skladno z mnenjem sodišča, kot je bilo zavzeto v zgoraj predstavljeni sodni praksi Upravnega sodišča I U 202/2020.

Najmanj kar lahko iz navedenega zaključimo je, da stališče sodne prakse v zvezi s interpretacijo pravic in dolžnosti občin glede NUSZ za zunanje poslovne površine ZSZ **ni jasno oziroma enotno**. Zakaj je ta podatek pomemben? Kot smo že zapisali, se je avtor Sistemskih priporočil pri njihovi sestavi skliceval tudi na analizo obstoječega stanja in s tem povezano sodno prakso. Ob dejstvu, da je sodna praksa očitno (še zmeraj) raznolika in ob dejstvu, da MOP nima pristojnosti podaje razlage zakonodajnega predpisa, je izdaja Sistemskih priporočil občinam, kot de facto obveznega navodila (jasno je namreč, da se ga bodo občine poslužile, ob dejstvu, da NUSZ predstavlja izjemno kompleksno pravno in dejansko problematiko), povsem neprimerna, če ne celo sporna. Sploh zato, ker avtorji dokumenta govorijo o zagotovitvi pravne varnosti zavezancev, ki se sedaj v praksi na ta priporočila redoma sklicujejo z zahtevo po izločitvi zunanjih poslovnih površin iz odmernih odločb, **pri tem pa Sistemska priporočila razlagajo na način nesprejemljivega zakona, kar je ne samo zavajajoče**, ampak tudi izjemno problematično z vidika prihodnjih potencialnih sodnih postopkov, kjer ni nujno, da bodo zavezanci uspešni. **Rezultat navedenega bodo sodni postopki, ki ne koristijo nobeni stranki, nenazadnje pa bodo ti lahko privedli tudi do zastaranja pravice do izdaje odmernih določb, kar je s finančnega učinka prejetega NUSZ za posamezno članico izjemno obremenjujoče.**

Potrebno se je namreč zavedati pravne narave priporočil, katerih naloga je v bistvu »le« svetovalna, neobvezujoča, ne povzroča praktično nobenih učinkov in ne ustvarja pravnih posledic odgovornosti za njihovega izdajatelja. Ravno nasproten učinek pa so po prepričanju SOS in ZMOS v praksi povzročila Sistemska priporočila, ki so glede na vse zapisano občine v resnici postavila pred večje dileme kako ravnati, kar je popolnoma izvotlenelo vsakršen njihov pozitiven učinek. Po predhodnih eliminiranih izračunih znaša namreč negativni finančni učinek

Postopanja po točki 3.1.1.4 Sistemskih priporočil izpad **30 milijonov oziroma 15 %** upad skupnih prihodkov iz naslova NUSZ na nivoju lokalnih skupnosti Republike Slovenije.

Ob vsem zapisanem velja še izpostaviti, da so postopki odmere NUSZ v domeni Finančne uprave Republike Slovenije, kjer občine v postopkih niso stranke, niti nimajo neposrednega vpliva nanje. Tako občine ne morejo aktivno ravnati v smeri, ko ti postopku, tudi zaradi zmede na področju NUSZ, ki jo po prepričanju SOS in ZMOS Sistemska priporočila še poglobljajo, trajajo absolutno predolgo. S tem pa se odpirajo tudi tveganje zastaranja izdaje odmernih odločb, zato je vsekakor na mestu absolutna in nujna previdnost pri izdaji kakršnega koli priporočila, ki bi v očeh bralca ali naslovnika ustvarjal prepričanje o pravni varnosti in nesprejemljivosti. **Glede na to, da Sistemska priporočila uporabljajo ravno te pojme – pravna varnost in sodna praksa, smo v SOS in ZMOS prepričani, da je vsekakor nujno, da MOP NEMUDOMA umakne objavljena Sistemska priporočila in skupaj z občinami oz. skupnostjo in združenji v naslednjih korakih preveri stanja v okviru pooblastil in pristojnosti.**

SOS in ZMOS sklepno pojasnita, da predmetni dokument ne predstavlja pravnega mnenja, ampak gre zgolj za izkaz problematike, ki so jo Sistemska priporočila v zvezi s točko 3.1.1.4 povzročila v praksi. Z dokumentom želita SOS in ZMOS pokazati na možnosti tudi drugačnih pravnih zaključkov, ki posledično terjajo odgovoren premislek v postopku izdajanja kakršnih koli priporočil, predvsem zaradi izjemne kompleksnosti tako pravne kot dejanske ureditve področja NUSZ.

S spoštovanjem,

Jasna Gabrič, l. r.
predsednica Skupnosti občin Slovenije