

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PRIMERJAVA VIŠINE NADOMESTILA ZA UPORABO STAVBNIH  
ZEMLJIŠČ IN PREDVIDENE VIŠINE DAVKA NA NEPREMIČNINE  
ZA OBČINE**

Ljubljana, julij 2016

ALJAŽ LESJAK

## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Aljaž Lesjak, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Primerjava višine nadomestila za uporabo stavbnih zeljišč in predvidene višine davka na nepremičnine za občine, pripravljenega v sodelovanju s svetovalko dr. Andrejo Cirman

### IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravil samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobil vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označil;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnal v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 7.7.2016

Podpis študenta(-ke): \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1     <b>OBDAVČITEV NEPREMIČNIN KOT PREMOŽENJA.....</b></b>	<b>3</b>
1.1     Davki in davčni sistem .....	3
1.2     Premoženski davki .....	4
1.3     Aktualni nepremičninski davki v Sloveniji.....	7
1.3.1     Davki pri prenosu lastništva.....	7
1.3.1.1     Davek na promet nepremičnin .....	8
1.3.1.2     Davek na dediščine in darila .....	8
1.3.1.3     Davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč.....	9
1.3.2     Davki pri lastništvu oziroma posedovanju nepremičnin.....	9
1.3.2.1     Davek od premoženja.....	10
1.3.2.2     Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest .....	10
1.3.2.3     Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča .....	11
1.4     Obdavčitev nepremičnin v Sloveniji.....	11
1.5     Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča .....	12
<b>2     <b>DAVEK NA NEPREMIČNINE .....</b></b>	<b>16</b>
2.1     Razlogi za spremembo zakonodaje.....	16
2.2     Uvedba davka.....	17
2.2.1     Uvajanje davka v Sloveniji .....	19
2.2.2     Zakon o davku na nepremičnine .....	20
2.2.3     Množično vrednotenje.....	25
2.2.3.1     Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin.....	28
2.2.3.2     Modeli vrednotenja nepremičnin .....	30
<b>3     <b>PRIMERJAVA NADOMESTILA ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA IN DAVKA NA NEPREMIČNINE.....</b></b>	<b>31</b>
3.1     Primerjava zakonodajnih okvirjev .....	31
3.2     Izhodiščna nepremičninska evidenca pri zakonu o davku na nepremičnine in nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča.....	33
3.2.1     Register nepremičnin .....	33
3.2.2     Evidenca nepremičnin za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.....	36
3.2.3     Primerjava izhodiščnih evidenc nepremičnin za obdavčitev .....	37

<b>4</b>	<b>SPLOŠNA PRIMERJAVA PRIHODKOV OD NADOMESTILA ZA UPORABO STAVBNIH ZEMLJIŠČ IN DAVKA NA NEPREMIČNINE... 39</b>
4.2	Primerjava prihodkov od nadomestila in davka na nepremičnine na ravni države ..... 41
4.3	Primerjava prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in davka na nepremičnine na primeru izbranih občin ..... 45
4.3.1	Osnovni podatki izbranih občin ..... 46
4.3.2	Posebnosti odlokov posameznih občin ..... 47
4.3.2.1	Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Rače-Fram .. 47
4.3.2.2	Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Slovenska Bistrica..... 49
4.3.2.3	Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Mestni občini Celje. 51
4.3.3	Analiza nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Rače-Fram, Občini Slovenska Bistrica in Mestni občini Celje ..... 52
4.3.4	Analiza davka na nepremičnine v Občini Rače-Fram, Občini Slovenska Bistrica in Mestni občini Celje ..... 59
4.3.5	Primerjava prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in davka na nepremičnine ..... 62
<b>5</b>	<b>DAVČNE STOPNJE..... 65</b>
5.1	Prilagoditev davčnih stopenj ob upoštevanju skupin nepremičnin..... 67
5.2	Prilagoditev davčnih stopenj na nivoju izbranih občin in države – priporočila IMF ..... 70
	<b>SKLEP ..... 72</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI..... 75</b>

## KAZALO TABEL

Tabela 1: Prihodki iz obdavčitve premoženja (nepremičnin).....	12
Tabela 2: Primerjava temeljnih sestavin nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in Zakona o davku na nepremičnine.....	31
Tabela 3: Primerjava lastnosti obeh osnovnih nepremičninskih evidenc za izračun nepremičninskih dajatev (REN, NUSZ) .....	38
Tabela 4: Občinski davčni in nedavčni prihodki .....	40
Tabela 5: Primerjava prihodkov iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davka na nepremičnine na ravni države .....	42
Tabela 6: Osnovni podatki analiziranih občin .....	47
Tabela 7: Statistični podatki obravnavanih evidenc NUSZ.....	53
Tabela 8: Povezovalna tabela med vrstami stavbnih zemljišč v občinskih odlokih in standardnimi skupinami nepremičnin .....	55
Tabela 9: Prikaz prihodkov od nadomestila po občinah.....	57
Tabela 10: Izračun višin nadomestila na m <sup>2</sup> po skupinah nepremičnin .....	58
Tabela 11: Prikaz davka na nepremičnine po občinah in skupinah nepremičnin.....	61
Tabela 12: Primerjalna tabela prihodkov od NUSZ in davka na nepremičnine, ki bi ga prejeli država in občina skupaj .....	63
Tabela 13: Primerjalna tabela prihodkov od NUSZ in davka na nepremičnine, ki bi ga prejela samo občina .....	64
Tabela 14: Prilagajanje davčnih stopenj pri predlogih zakona o davku na nepremičnine ..	66
Tabela 15: Prilagajanje davčnih stopenj na nivoju države s ciljem izenačitve prihodkov od NUSZ in davka na nepremičnine .....	68
Tabela 16: Prilagajanje davčnih stopenj na nivoju občin .....	69
Tabela 17: Prilagajanje davčnih stopenj poslovnih in industrijskih nepremičnin na nivoju države.....	71
Tabela 18: Prilagajanje davčnih stopenj poslovnih in industrijskih nepremičnin na nivoju izbranih občin .....	72

## KAZALO SLIK

Slika 1: Viri podatkov v registru nepremičnin.....	34
Slika 2: Delitev občinskih prihodkovnih virov.....	41
Slika 3: Delež prihodkov od NUSZ in davka v odvisnosti od skupine nepremičnin.....	44
Slika 4: Prikaz lokacij občin iz vzorca.....	46
Slika 5: Prikaz vrednostnih con za zazidano stavbno zemljišče v MOC.....	51
Slika 6: Prikaz obremenitve kvadratnega metra stavbnega zemljišča z NUSZ.....	59



## UVOD

Lastniki in uporabniki nepremičnin so v Republiki Sloveniji dolžni za svoje nepremičnine plačevati dajatve, kot je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek od premoženja in pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest. Oblast, strokovna javnost in lastniki nepremičnin se zavedamo, da je obstoječ sistem obračunavanja dajatev od premoženja oziroma nepremičnin zastarel, neenoten, nepravičen in neprilagojen novim ekonomskim razmeram. Kot takšen lahko privede do neenakopravne obravnave istovrstnih nepremičnin glede na njihov lastniški in ekonomski status oziroma do neenakopravne, če ne celo nepravične obravnave davčnih zavezancev. Velike težave obstoječega sistema se pojavljajo pri različnem določanju zavezancev za plačilo, neenotnih metodah določanja davčne osnove, velikem številu različnih, pogosto med seboj nepovezanih izjem in olajšav, nepopolnosti nepremičninskih evidenc ter nizkih prihodkih iz naslova obdavčitve nepremičnin.

Izpostavljene anomalije v obstoječi nepremičninski zakonodaji in želja po uvedbi enotnega davka namesto več dajatev je privedla do sprejetja Zakona o davku na nepremičnine (Ur. l. RS, št. 101/13 in 11/14 – Skl. US, v nadaljevanju ZDavNepr), novembra 2013. Zakon je Ustavno sodišče Republike Slovenije pol leta po sprejemu razveljavilo. Ugotovljene so bile številne nepravilnosti, kot so nejasnost pri določitvi pravnega položaja davčnega zavezanca, težave pri določitvi rezidenčnosti in nerezidenčnosti, nejasno opredeljeni elementi, ki določajo posamezne modele vrednotenja, nezmožnosti pritožbe na posplošeno tržno vrednost itn. Razveljavitev ZDavNepr je vrnila v veljavo vse obstoječe nepremičninske dajatve (Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest itn.), ki naj bi bile aktualne vsaj do leta 2020. V tem času bosta državni zbor in strokovna javnost pripravila nov predlog zakona, ki bi bil sprejemljiv za lastnike nepremičnin, občinske uprave, državni zbor in širšo javnost.

Uvajanje nove nepremičninske zakonodaje je zahteven proces, ki se ga je potrebno lotiti premišljeno, postopoma in v konsenzu z glavnimi akterji na področju nepremičnin. Pred sprejemom nove zakonodaje je potrebno izvesti pregled ekonomskih in finančnih vplivov ter ostalih sinergij, ki jo bo le-ta prinesla gledano na obstoječo zakonodajo. V nalogi sem pregledal strokovno literaturo na področju davkov o nepremičninah, preučil ZDavNepr in izvedel primerjavo nepremičninskih davčnih prihodkov med obstoječo nepremičninsko zakonodajo in Zakonom o davku na nepremičnine. Izračuni Ministrstva za finance so namreč pokazali, da bi bila razlika velika in posledično nesprejemljiva tako za širšo javnost kot tudi za strokovno javnost in Ustavno sodišče.

Višina davka na nepremičnine je odvisna od sklopa dejavnikov (model vrednotenja in posledično vrednost nepremičnine, davčnih stopenj itd.), ki vplivajo na njegovo višino. Ključne faktorje, ki vplivajo na višino davka, sem v sklopu naloge izpostavil in analiziral.

Z izdelavo analiz in izračunov sem želel ugotoviti prihodkovne razlike med obstoječo zakonodajo na nepremičninskem področju ter ustavno spornim ZDavNepr. Cilj naloge je določitev novih davčnih stopenj, ki bi izenačile nepremičninske davčne prihodke za občine po obstoječi zakonodaji, natančneje nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč (v nadaljevanju NUSZ) kot največjega obstoječega davčnega vira pri obdavčitvi nepremičnin in Zakona o davku na nepremičnine. V zakonu je zapisanih 13 različnih davčnih stopenj za različne skupine nepremičnin. V idealnih razmerah bi bilo potrebno prilagoditi 13 davčnih stopenj, vendar je matematično rešitev nemogoča (večje število neznank, kot je število enačb). Izvedel sem poenostavitve enačb in opustitve manj pomembnih davčnih stopenj oziroma neznank. Pomagal sem si s priporočili, ki jih je izdal Mednarodni denarni sklad (v nadaljevanju IMF) v sodelovanju z Ministrstvom za finance Republike Slovenije in Geodetsko upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju GURS).

Naloga je razdeljena na teoretični in empirični del. V teoretičnem delu sem izvedel pregled razpoložljive domače in tuje literature. V empiričnem delu sem uporabil metodo simulacije. Izbral sem vzorec treh občin: manjše, srednje velike in velike (mestne) občine. Pridobil sem podatke o višini nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč za občine, ki so zajete v vzorcu, in podatke o nadomestilih, ki so jih prejele vse občine skupaj. Za izvedbo primerjalne analize sem pridobil podatke o višini davka na nepremičnine za občine iz vzorca, kakor tudi za vse nepremičnine v Republiki Sloveniji, če bi ZDavNepr stopil v veljavo in bi se skladno z zakonom izvajali vsi njegovi členi.

Pri izvedbi primerjav sem upošteval, da se skupine nepremičnin v Zakonu o stavbnih zemljiščih in ZDavNepr ne ujemajo. Izvesti sem moral prevzorčenje skupin nepremičnin iz zakona, ki jih opredeljuje nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, v skupine, ki so opredeljene v ZDavNepr. Z izvedbo opisane metode sem vsaki nepremičnini pripisal dve davčni vrednosti (NUSZ, ZDavNepr). Izvedel sem primerjavo višin obdavčitve nepremičnin po skupinah po obeh primerjanih zakonodajah. Iz slednje sem ugotovil, kje so odstopanja najvišja in kje najnižja. Pri izdelavi sem upošteval vrednost točke iz veljavnega občinskega odloka. Pri analizah in primerjavah sem se zavedal dejstva, da je napak v internih evidencah, ki se uporabljajo za izračun višine nadomestila, ogromno; veliko nepremičnin manjka, površine so določene pavšalno, vrednosti površin pri poslovnih nepremičninah so določene subjektivno.

Naloga je razdeljena v pet poglavij, ki se vsebinsko prepletajo. Prva tri poglavja vsebujejo teoretične osnove naloge in primerjave pravnih podlag, zadnji dve poglavji pa predstavljata empirični del naloge. Prvo poglavje naloge vsebuje predstavitev davkov in davčnega sistema ter premoženjskih davkov, kamor se uvrščajo tudi davki na nepremičnine. Na kratko so predstavljene vse vrste aktualnih premoženjskih, nepremičninskih davkov, ki jih najdemo v slovenski davčni zakonodaji. Opisana je še trenutna zakonodaja na področju nepremičnin v Sloveniji. Podrobneje sem predstavil nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, ki je v današnji zakonodaji najizdatnejši vir nepremičninskih dajatev. V naslednjem poglavju so



predstavljeni razlogi za spremembo nepremičninske zakonodaje in celoten proces uvajanja davka na nepremičnine v Sloveniji ter priporočila avtorjev, ki se s tem področjem ukvarjajo. V sklopu poglavja o davku na nepremičnine sem preučil še množično vrednotenje nepremičnin, modele nepremičnin, ki predstavljajo davčno osnovo za izračun davka na nepremičnine. V tretjem poglavju sem izvedel primerjavo pravnih podlag davka na nepremičnine in nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Primerjal sem nepremičninski evidenci, ki služita kot osnova za izračun nadomestila ter davka. V četrtem poglavju so opisane posebnosti odlokov izbranih vzorčnih občin, na katerih sem izvedel izračune, ter prikazani prihodki iz naslova NUSZ ter novega davka na nepremičnine. V zadnjem poglavju naloge sem izvedel še prilagoditve davčnih stopenj ob upoštevanju priporočil IMF.

## **1 OBDAVČITEV NEPREMIČNIN KOT PREMOŽENJA**

### **1.1 Davki in davčni sistem**

Davek je glavna in osnovna oblika državnih prihodkov. Je pomemben vir fiskalnih prihodkov. Značilnost vseh davkov je, da gre za prisilno dajatev, ki se praviloma pobira v gotovini. Davkoplačevalec za svoje plačilo davka ne dobi neposrednega povračila. Plačujejo ga tako fizične osebe kot pravni subjekti. V kategorijo obdavčenih skupin prištevamo dobičke, premoženje, vse vrste prometa in podobno. Celoten nabor davkov predstavlja davčni sistem (Mayr, 2000).

Država mora zaradi prisilne narave davčnih prihodkov oblikovati davčni sistem na določenih načelih, ki zagotavljajo zanesljivost, urejenost in učinkovitost sistema pobiranja davkov. Davčni sistem mora biti oblikovan tako, da čim manj posega v odločitev posameznikov in v sam ekonomski proces. Zelene lastnosti davčnega sistema so (Stanovnik, 2008, str. 45):

- pravičnost; davčno breme mora biti enakomerno porazdeljeno med davčnimi zavezanci, vsi davčni subjekti morajo prispevati pravičen delež k financiranju države;
- čim manjše poseganje v ekonomske odločitve; uvedba davka mora čim manj vplivati na to, katere dobrine bodo kupovali in prodajali ekonomski subjekti na trgu;
- davčni sistem mora biti tak, da so stroški pobiranja davkov, stroški upravljanja in stroški izpolnjevanja davčne obveznosti nizki gledano na celotno vrednost pobranih davkov.

Država preko davkov vrši intervencije na trgu in poleg fiskalnih ciljev uresničuje številne druge cilje. Težko bi našli državo, ki obdavčuje davčne zavezance z enim samim davkom. Večje število davkov zagotavlja lažje doseganje zelenih učinkov in ima posledično ugodnejši ekonomski učinek ter je tudi iz socialnega vidika sprejemljivejša (Stanovnik, 2008).

Stanovnik (2008, str. 41-48) navaja temeljne značilnosti davkov:

- davčna obveznost je zakonita, kar pomeni, da smo davke prisiljeni plačevati vsi,
- davki so izvedeni prihodki države, izhajajo iz finančne avtonomije in finančne suverenosti države,
- davki so nevračljivi; lastnik sredstev, pobranih od obdavčitve, je država,
- plačani davki ne nudijo neposrednega nadomestila davčnim zavezancem, kar pomeni, da davki niso nadomestilo za storitve, ki jih država nudi državljanom,
- plačilo davka upošteva teritorialno načelo; osebe, ki pridobivajo dohodek oz. imajo premoženje na določenem območju, so davčni zavezanci neodvisno od tega, ali so državljani te države ali ne,
- trošenje pobranih davkov ni določeno, torej lahko država uporablja prihodke iz naslova davkov za kritje vseh vrst izdatkov,
- davki se pobirajo v javnem interesu in služijo za zadovoljevanje splošnih, skupnih, kolektivnih in družbenih potreb,
- davki so denarni prihodki države, le izjemoma se lahko pobirajo v naravi.

Davčni sistem v praksi zajema sklop velikega števila davkov. Posledično so različni avtorji pričeli davke klasificirati glede na različne parametre. Najpomembnejša je razvrstitev davkov glede na davčno incidenco. Naveden kriterij davke deli na neposredne (direktne) in posredne (indirektne). Neposredni davki bremenijo davčnega zavezanca neposredno, vplivajo na njegovo bogastvo in prihodke (davki na premoženje, davki na dohodek). Med neposredne davke uvrščamo dohodnino in druge davke občanov, davek od dohodkov (dobička) pravnih oseb pa tudi prispevke za socialno varnost, ki se vplačujejo v pokojninsko in zdravstveno blagajno. Med neposredne davke uvrščamo tudi davke na premoženje, med katere uvrščamo tudi davek na nepremičnine in nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč. Posredni davki ne bremenijo davčnega zavezanca neposredno, ker jih ta zaračuna drugim osebam. Med posredne davke uvrščamo davek na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV), trošarine, davek na promet motornih vozil itd.

## **1.2 Premoženjski davki**

Davke, ki obdavčujejo nepremičnine, uvrščamo med neposredne davke. Nadalje jih lahko kategoriziramo med premoženjske davke. V razvitih državah in gospodarstvih premoženjski davki običajno služijo kot dopolnilni davek, in sicer k najpomembnejšemu davku – dohodnini. Dohodnina predstavlja pomemben in hkrati stabilen vir davčnih prihodkov. Navedeno je posledica dejstva, da se v razvitih gospodarstvih oziroma sodobnih državah večji del dohodkov prejema v denarni obliki, premoženje posameznika pa je precej težje izmerljivo. Nekateri avtorji so mnenja, da se lahko uporabljajo davki od premoženja kot glavni vir obdavčenja le še v nerazvitih, preprostih gospodarstvih, ki pogojujejo približno enake dohodke pri enakem premoženju (Žibert, 1993, str. 111).

Samo ime »premoženjski davki« pove, da je osnova, iz katerega je davek izračunan, premoženje. Premoženje lahko razumemo kot vrednost ekonomskih dobrin, ki ga lahko v grobem delimo na nepremično premoženje (nepremičnine) in osebno premoženje. Osnovni gradnik nepremičnega premoženja so zemljišča z vsemi trajnimi pritiklinami, npr. zgradbami. Med osebno premoženje pa uvrščamo vse ostalo premično premoženje (delimo ga lahko še na opredmeteno in neopredmeteno osebno premoženje). V skupino osebnega premoženja uvrščamo osebne avtomobile, plovila, opremo, vrednostne papirje, denar itd. (Bell, 2003, str. 9).

Žibert (1993, str. 111) deli premoženjske davke glede na različne kriterije. Najpogostejši kriteriji delitve davkov na premoženje so:

- glede na vir obdavčenja – realni in nominalni;  
Davčno osnovo pri realnih davkih na premoženje predstavlja premoženje kot tako. Njihovo pobiranje bi naj bilo samo enkratno oziroma časovno omejeno. Pri nominalnih davkih je davčna osnova enaka kot pri realnih, vendar se davek odmeri od dohodkov, ki so bili ustvarjeni na podlagi tega premoženja. Ta obdavčitev je značilna za sodobne davčne sisteme razvitih držav. Glavna razlika med realnimi in nominalnimi davki je ta, da se nominalni davki praviloma lahko poravnajo iz rednih prihodkov premoženja, ki je predmet obdavčitve. Pri realnih davkih je davčni dolg navadno višji od prihodkov iz premoženja in se ga navadno poslužujemo v izrednih okoliščinah.
- glede na periodiko pobiranja davkov – tekoči oziroma redni in izredni davki;  
Redni davki se pobirajo periodično (enkrat letno), izredni davki pa samo takrat, kadar to zahtevajo izredne okoliščine.
- glede na davčnega zavezanca – davek na premoženje fizičnih oseb ali pravnih oseb;  
V kolikor davek plačajo fizične osebe oziroma je premoženje v njihovi lasti, ga uvrščamo med davke na premoženje fizičnih oseb. Obdavčitev premoženja pravnih oseb uvrščamo med premoženjske davke pravnih oseb.
- glede na predmet obdavčitve – enotni (sintetični) in delni (analitični) davki na premoženje;  
Enotni premoženjski davek obdavčuje celotno premoženje davčnega zavezanca. Analitični pa zgolj posamezni del. V Sloveniji ne poznamo enotnega pristopa k obdavčevanju premoženja, ampak davčni zavezanci plačujejo delne davke na premoženje. Glede na način izkazovanja davčne osnove ločimo med ad valorem in specifičnimi davki. Kadar je davčna osnova določena glede na vrednost premoženja, govorimo o ad valorem davkih. Davčna osnova pri specifičnih davkih se določa s pomočjo posameznih merskih enot.
- glede na vrsto premoženja – premično ali nepremično;
- glede na namen porabe – splošni in namenski davki na premoženje;

Sredstva, ki se zberejo na podlagi davkov na premoženje, so lahko prihodki proračuna in služijo za pokritje splošnih družbenih potreb. Lahko pa se uporabijo za kritje naprej definiranih javnih odhodkov.

- glede na davčne stopnje – progresivni in proporcionalni davki na premoženje. Kadar govorimo o obdavčenju premoženja fizičnih oseb imamo opravka s progresivno davčno lestvico, premoženje pravnih oseb pa se praviloma obdavčuje z uporabo proporcionalne lestvice.

Za umestitev davka na nepremičnine v kontekst premoženjskih davkov je pomembna mednarodna metodologija Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD), ki razvršča premoženjske davke na šest podskupin (Revenue statistic, OECD, 2015, str. 320–322):

- a) Periodični davki na nepremičnine (angl. *recurrent taxes on immovable property*). Z njimi se obdavčuje uporaba ali lastništvo nepremičnin (zgradbe in zemljišča). Davek se odmeri letno v obliki odstotka od ocenjene vrednosti premoženja, ki lahko temelji na predvidenem dohodku od najemnine, na prodajni ceni ali kapitaliziranih donosih. Višina davčne osnove se lahko določi tudi na osnovi drugih karakteristik nepremičnine, kot sta lokacija ali velikost. Tovrstne davke lahko plačujejo lastniki, najemniki ali oboji. Lahko se plačajo za nepremičnine med dvema različnima nivojema vladnih institucij, ki so pod eno ali drugo pristojnostjo. Dolgovi in druge obveznosti nepremičnin pri tovrstnem davku praviloma ne zmanjšujejo davčne osnove. Davki na nepremičnine se dalje lahko delijo tudi na tiste, ki jih plačajo gospodinjstva, in tiste, ki jih plačujejo ostali deležniki.
- b) Periodični davki na čisto premoženje (angl. *recurrent taxes on net wealth*). Tovrstni davki se obračunajo (v večini primerov obročno) glede na vrednost celotnega premoženja posameznika. Vrednost premoženja predstavlja sklop premičnega (vozila, plovila, depoziti, vrednostni papirji, umetnine) in nepremičnega premoženja, upoštevati pa je potrebno tudi pripadajoče dolgove in druge obveznosti. Davek se deli na davek, ki ga plačajo fizične osebe, in davek, ki se obračuna pravnim osebam.
- c) Davki na zapuščine, dediščine in darila (angl. *taxes on estates, inheritances and gifts*). Davki se pobirajo neperiodično, ob enkratnem dogodku v primeru smrti. V primeru smrti imamo lahko primere darilne pogodbe, kjer pride do spremembe lastništva premoženja. Zavedati se je potrebno, da sta davek na zapuščino in davek na dediščino dva popolnoma ločena davka. Davek na zapuščino je davek, kjer se privzame vrednost zapuščine kot celota in se izvede še v času življenja donatorja, davek na dediščino se nanaša zgolj na določeni del zapuščine, ki pripada posameznemu dediču, prejemnik premoženja pa je dolžan davek tudi plačati. Tovrstne davke uvrščamo med subjektne, ker bolj upoštevajo lastnosti subjekta (sorodstveno razmerje) kot pa objekt (zapuščino, dediščino, darilo).
- d) Davki na finančne in kapitalske transakcije (angl. *taxes on financial and capital transactions*). Ta skupina obsega davke na izdajo, prenos, nakup ali prodajo vrednostnih papirjev, davek na čeke in na posebne transakcije kot so overitev pogodb ali prodaja nepremičnin.

- e) Drugi neperiodični premoženjski davki (angl. *other non-recurrent taxes on property*). Druge neperiodične premoženjske davke delimo na davke čistega premoženja in ostale neperiodične davke na nepremičnine. Davki iz skupine so namenjeni za kritje izdatkov ob izrednih razmerah in za redistribucijske namene. V skupino uvrščamo tudi enkratne davke kot v primeru, ko se z javno investicijo poveča vrednost premoženja (izgradnja javne komunalne opreme na področju nepremičnine).
- f) Drugi periodični premoženjski davki (angl. *other recurrent taxes on property*). Znotraj območja OECD so tovrstni davki zelo redki, mednje se sicer uvrščajo davki, s katerimi se obdavčujejo živina, zlatnina, okna in druge zunanje oblike premoženja.

### **1.3 Aktualni nepremičninski davki v Sloveniji**

V slovenskem davčnem sistemu poznamo več vrst davkov, s katerimi se obdavčujejo različne oblike premoženja. Poglavitna skupina premoženja je v slovenskem prostoru nepremičnina, ki se uvršča v sam vrh vrednot povprečne slovenske družine. Želja družine je imeti svojo lastno nepremičnino. Iz navedenega razloga in »občutljivosti« terminu ima nepremičnina kot premoženje velik pomen v slovenski davčni zakonodaji.

Klasifikacija javnofinančnih tokov v Sloveniji deli davčne prihodke iz naslova premoženjskih davkov na naslednje podskupine:

- davek na nepremičnine;
- davek na vodna plovila;
- davek na dediščine in darila;
- davek na promet nepremičnin.

Obdavčitev na področju nepremičnin se torej deli v dva različna sistema. Prvi je sistem obdavčitve prenosa lastništva oz. pridobitev lastništva na nepremičnini, drugi pa sistem obdavčitve lastništva oz. posedovanja nepremičnin.

#### **1.3.1 Davki pri prenosu lastništva**

V kategorijo davkov, ki nastanejo pri prenosu lastništva na nepremičninah uvrščamo:

- davek na promet nepremičnin;
- davek na dediščine in darila;
- dohodnino od dobička iz kapitala;
- davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč.

### 1.3.1.1 Davek na promet nepremičnin

Po Zakonu o davku na promet nepremičnin (Ur.l. RS, št. 117/06 in 25/16 – odl. US, v nadaljevanju ZDPN) je davčni zavezanec prodajalec ali prodajalka nepremičnine, pri ustanovitvi stavbne pravice ustanovitelj stavbne pravice. Pri zamenjavi nepremičnine je davčni zavezanec vsak udeleženec v zamenjavi za vrednost nepremičnine, ki jo odtuji. Pri prodaji idealnih deležev nepremičnine je davčni zavezanec vsak prodajalec posebej. Pri finančnem najemu je davčni zavezanec najemodajalec. Pri pridobitvi lastninske pravice na podlagi priposestvovanja je davčni zavezanec priposestvovalec. Davčna osnova za to vrsto davka je prodajna cena nepremičnine. Prodajna cena nepremičnine predstavlja plačilo (v denarju, v stvareh, v storitvah, v prevzetih dolgovi nekdanjega lastnika in podobno), ki ga je ali ga bo prodajalec prejel od kupca za opravljen promet nepremičnine. Stopnja davka je 2 % od davčne osnove. Davek odmeri davčni organ po predpisih, ki so veljali na dan nastanka davčne obveznosti. Davčna obveznost nastane ob sklenitvi pogodbe o prenosu nepremičnine ali ustanovitvi oziroma prenosu stavbne pravice ali s pravnomočnostjo sodne odločbe (Zakon o davku na promet nepremičnin, Ur.l. RS, št. 117/06 in 25/16 – odl. US).

### 1.3.1.2 Davek na dediščine in darila

Po Zakonu o davku na dediščine in darila (Ur.l. RS, št. 117/06 in 36/16 – odl. US, v nadaljevanju ZDDD) so zavezanci za ta davek fizične ali pravne osebe zasebnega prava, ki prejmejo premoženje na podlagi dedovanja ali darovanja. Davčni zavezanec je tudi fizična oseba, ki prejme premoženje na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju oziroma na podlagi darilne pogodbe za primer smrti. Premoženje so lahko nepremičnine, premoženjske in druge stvarne pravice na nepremičninah ter premično premoženje. Davčna obveznost nastane na dan pravnomočnosti sklepa o dedovanju oziroma na dan sprejema darila. Osnova za davek je vrednost podedovanega ali v dar prejetega premoženja v času nastanka davčne obveznosti po odbitku dolgov, stroškov in bremen, ki odpadejo na premoženje, od katerega se plačuje davek. Davčne stopnje so različne in progresivne glede na dedne redove in vrednost. Davka so oproščeni dediči in obdarjenci prvega dednega reda in zet, snaha, pastorek in dedič ali obdarjenec, ki je živel z zapustnikom ali darovalcem v registrirani istospolni partnerski skupnosti. Oprostitve so deležni tudi zavezanci, ki brez povračila podarijo določeno premoženje Republiki Sloveniji, lokalni skupnosti ali humanitarnim organizacijam, ter pravne osebe zasebnega prava, ustanovljene na podlagi zakona za opravljanje verske, človekoljubne, dobrodne, zdravstvene, socialno-varstvene, izobraževalne, raziskovalne ali kulturne dejavnosti ali za opravljanje dejavnosti zaščite in reševanja, vendar le, če gre za darilo oziroma dediščino, ki je namenjena opravljanju take dejavnosti pravne osebe (Zakon o davku na dediščine in darila, Ur.l. RS, št. 117/06 in 36/16 – odl. US).

### 1.3.1.3 Davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč

Davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč je na novo uvedel Zakon za uravnoteženje javnih financ (Ur.l. RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNep, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15 in 102/15, v nadaljevanju ZUJF). Davek je bil uveden z namenom zmanjšanja dobičkov pri načrtnem pridobivanju zemljišč z namenom preprodaje zemljišč ob predhodni spremembi namembnosti in posledično radikalnemu zvišanju vrednosti zemljišča. Z davkom se obdavči vsak kapitalski dobiček od prodaje zemljišč, ki se ob odsvojitvi štejejo za zemljišča za gradnjo stavb, če se je njihova namembnost od pridobitve spremenila. V obdavčitev se zajemajo le prenosi lastninske pravice na zemljiščih na podlagi kupoprodajnih pogodb, sem prištevamo tudi menjave zemljišč. Davčni zavezanec je prodajalec zemljišča, ki je lahko fizična ali pravna oseba. Kot davčna osnova se upošteva razlika med nabavno vrednostjo zemljišča povečano za stroške pridobitve in vrednostjo zemljišča ob odsvojitvi, zmanjšano za stroške odsvojitve. Davčne stopnje so določene glede na čas, ki je potekel od spremembe namembnosti zemljišča v zemljišče za gradnjo do prodaje. Čas pridobitve nepremičnine tako ne vpliva na višino davčne obveznosti. Davčne stopnje se spreminjajo glede na čas, ki je pretekel med nakupom in prodajo zemljišča. 25 % je višina davčne stopnje, če je od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje minilo manj kot 1 leto, 15 %, če je od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje minilo 1 do manj kot 3 leta in 5 %, če je od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje minilo od 3 do vključno 10 let. Če je minilo več kot 10 let, se davek ne odmeri.

Vsi davki, ki nastanejo kot posledica prenosa lastništva na nepremičninah, so viri občinskih proračunov.

### 1.3.2 Davki pri lastništvu oziroma posedovanju nepremičnin

V kategorijo davkov pri posedovanju nepremičnin uvrščamo:

- davek od premoženja fizičnih oseb (Zakon o davkih občanov, Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 ter ZUJF);
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (dajatev je vzpostavil Zakon o stavbnih zemljiščih, manjše spremembe je uvedel Zakon o graditvi objektov);
- pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest (Zakon o gozdovih, Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest).

### 1.3.2.1 Davek od premoženja

Davek od premoženja je opredeljen v Zakonu o davkih občanov (Ur.l. RS, št. 48/90, 8/91, 14/92 – ZOMZO, 7/93, 18/96 – ZDavP, 91/98 – ZDavP-C, 1/99 – ZNIDC, 117/06 – ZDVP, 117/06 – ZDDD, 24/08 – ZDDKIS in 101/13 – ZDavNepr, v nadaljevanju ZDO). Davek od premoženja plačujejo fizične osebe, ki posedujejo stavbe, dele stavb, stanovanja in garaže, prostore za počitek oziroma rekreacijo. Plačnik davka od premoženja je lastnik oziroma uživalec. Davek se plačuje ne glede na to, ali lastnik oziroma uživalec uporablja premoženje sam ali ga daje v najem. Osnova za davek od premoženja je vrednost stavbe, dela stavbe, stanovanja ali prostora za počitek in rekreacijo. Vrednost je določena na podlagi meril upravnega organa, določenega s strani občine. Sistem deluje na osnovi točkovanja, torej vsaki nepremičninski enoti se določi število točk glede na njene lastnosti, določitev vrednosti oziroma višine točke pa je v pristojnosti občine. Sistem davka od premoženja vključuje olajšave, in sicer:

- znižanje davčne osnove za znesek, ki ustreza vrednosti 160 kvadratnih metrov stanovanjske površine. Davčna osnova se zniža ob pogoju, da lastnik ali njegovi družinski člani v letu pred letom, za katero se davek odmerja, stalno bivajo v stanovanjskih prostorih;
- davek od premoženja se ne plačuje od kmetijskih gospodarskih poslopij, poslovnih prostorov, od stanovanjskih stavb zavezancev davka iz kmetijstva, od stavb, ki so razglašene za kulturni oziroma zgodovinski spomenik ter od stavb, ki se iz objektivnih razlogov ne morejo uporabljati;
- začasno (za 10 let) so oproščeni plačila davka od premoženja tudi prvi lastniki novih stanovanjskih hiš, stanovanj in garaž ter lastniki popravljenih in obnovljenih stanovanjskih hiš oziroma stanovanj in garaž, če se je zaradi popravila ali obnove vrednost teh stavb povečala za več kot 50 %;
- posebna olajšava za velike družine, in sicer se davčnemu zavezancu z več kot 3 družinskimi člani, ki živijo z njim v lastni stanovanjski hiši ali stanovanju, odmerjeni davek zniža za 10 % za četrtega in vsakega nadaljnjega družinskega člana.

V ZDO je navedeno, da so davčne stopnje progresivne glede na namen uporabe nepremičnine. Za stanovanjske stavbe je predpisana davčna stopnja v višini od 0,10 do 1 odstotka, odvisno od njihove vrednosti, za prostore za počitek in rekreacijo se ta stopnja giblje od 0,20 do 1,50 odstotka, medtem ko je za poslovne prostore davčna stopnja določena od 0,15 do 1,25 odstotka. Za poslovne prostore, ki se ne uporabljajo za opravljanje dejavnosti in niso dani v najem, se davčna stopnja poveča za 50 odstotkov.

### 1.3.2.2 Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest

V skupino dajatev, ki imajo naravo nepremičninske obdavčitve, uvrščamo tudi pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest. Dajatev je tipičen primer nepremičninske dajatve, saj je tako



po svoji vsebini kot namenu zelo podobna davku na nepremičnine. Pristojbina je direkten namenski prihodek proračuna lokalnih skupnosti v višini, ki jim pripada glede na razdelilnik, ki ga določa poseben predpis. Prihodki od pristojbine so namenjeni kritju stroškov vzdrževanja gozdnih cest kot dela občinske cestne infrastrukture. Pristojbino plačujejo lastniki gozdov, fizične in pravne osebe, ki so kot lastniki gozdnega zemljišča vpisani v katastrskem operatu po stanju na dan 30. junija leta, za katero se pristojbina odmerja. Plačujejo jo lastniki gozdov na območjih, ki so po podatkih zavoda za gozdove odprta z gozdnimi cestami. Osnova za odmero je 14,7 % od katastrskega dohodka gozdnih zemljišč, razen za Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS, za katerega je stopnja višja in sicer 20,0 %, odmerja pa se ravno tako od katastrskega dohodka (Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest, Ur.l. RS, št. 38/94).

### 1.3.2.3 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč lahko označimo kot slovenski davek na nepremičnine. V blagajne občine prinaša v primerjavi z ostalimi davki iz skupine davkov posedovanja nepremičnin neprimerno več denarja. Dajatev urejajo predpisi s področja upravljanja s prostorom – Zakon o stavbnih zemljiščih in Zakon o graditvi objektov. Davčno osnovo predstavlja površina nezazidanega stavbnega zemljišča in stanovanjska oziroma poslovna površina stavbe. Ob površini predstavlja davčno osnovo še opremljenost zemljišča, ki ga občinski organ opredeli s sistemom točkovanja. Višino oziroma vrednost točke lahko občinska uprava letno spreminja z občinskim odlokom. Nadomestilo bo podrobneje razčlenjeno v nadaljevanju, saj ga bo prihajajoča, modernejša nepremičninska zakonodaja nadomestila.

## 1.4 Obdavčitev nepremičnin v Sloveniji

V Sloveniji se na področju nepremičnin pojavljata dva različna sistema obdavčevanja. Prvi je sistem obdavčitve prenosa pri menjavi lastništva nepremičnine, drugi pa sistem obdavčitve lastništva oziroma posedovanja nepremičnine. V nadaljevanju naloge se bom osredotočil izključno na obstoječ sistem obdavčitve posedovanja nepremičnin in davke na tem področju. Davki, ki nadomeščajo enoten davek na nepremičnine v Sloveniji so:

- davek od premoženja;
- pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest;
- nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč (NUSZ).

Vse navedene dajatve se nahajajo na aktivni strani bilance v proračunih občin.

Tabela 1: Prihodki iz obdavčitve premoženja (nepremičnin)

LETO	2013		2014		2015	
	Znesek (v EUR)	Delež vsote prihodkov iz obdavčitve premoženja	Znesek (v EUR)	Delež vsote prihodkov iz obdavčitve premoženja	Znesek (v EUR)	Delež vsote prihodkov iz obdavčitve premoženja
<b>Davek od premoženja</b>	4.547.678	2,36%	2.922.048	1,57%	4.210.624	2,12%
<b>Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest</b>	1.965.880	1,02%	2.066.629	1,11%	1.571.151	0,79%
<b>Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč</b>	186.378.817	96,62%	180.707.880	97,31%	192.571.744	97,09%
<b>SKUPAJ</b>	175.116.834		177.428.561		192.053.512	

Vir: Ministrstvo za finance, Zbirne bilance proračunov občin 1992-2016, 2016, tabela 1.

Iz Tabele 1 je razvidno, da predstavlja nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč več kot 95 % vseh prihodkov iz obdavčitve nepremičnine. Zaradi zanemarljivega deleža obseh ostalih dajatev se bom v nadaljevanju naloge osredotočil izključno na nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč.

## 1.5 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je bilo uvedeno že leta 1966, vendar kot prispevek za uporabo mestnega zemljišča. Temeljni namen te dajatve je bil zajemanje povečane vrednosti in ugodnosti nepremičnine, ki jo ta ponuja lastniku ali uporabniku in je dejansko posledica tujih (praviloma družbenih) vlaganj in ne vlaganj konkretnega lastnika oziroma uporabnika. Navedena finančna dajatev je na eni strani prispevala k uresničitvi enega od temeljnih načel takratne Ustave, po katerem so samo delo in rezultati dela določali družbeni položaj človeka, po drugi strani pa so lokalne skupnosti tako pridobivale sistemski vir za financiranje izgradnje objektov in naprav kolektivne komunalne potrošnje. Pomen in vloga omenjene dajatve sta se od leta 1966 dalje spreminjali. Spremenil se je naziv: nadomestilo namesto prispevka, razširilo se je območje plačevanja na stavbna in ne več le

na mestna zemljišča, razširila pa se je tudi namembnost uporabe sredstev: pridobivanje in komunalno opremljanje stavbnih zemljišč namesto prvotnega financiranja izgradnje (samo) primarnih objektov in naprav kolektivne komunalne potrošnje (Rakar, 2008, str. 743).

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je pravno opredeljeno v Zakonu o stavbnih zemljiščih (Ur.l. RS, št. 44/97, 67/02 – ZV-1, 110/02 – ZUreP-1 in 110/02 – ZGO-1, v nadaljevanju ZSZ). Zakon določa, da se nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča plačuje na območju mest in naselij mestnega značaja, na območjih, ki so določena za stanovanjsko in drugačno kompleksno graditev. Nadomestilo se plača tudi na območjih, kjer je sprejet prostorski izvedbeni načrt ter na drugih območjih, ki so opremljena z vodovodnim, kanalizacijskim in električnim omrežjem.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča se plačuje od površine nezazidanega stavbnega zemljišča, ki je po prostorskem izvedbenem načrtu določeno za gradnjo oziroma za katero je pristojni organ izdal lokacijsko dovoljenje. Dalje se NUSZ plačuje od stanovanjske oziroma poslovne površine stavbe. Stanovanjska površina je v zakonu opredeljena kot čista tlorisna površina sob, predsobe, hodnikov v stanovanju, kuhinje, kopalnice, shrambe in drugih zaprtih prostorov stanovanja ter čista tlorisna površina garaže za osebne avtomobile.

Podobno kot stanovanjska površina je v zakonu opredeljena poslovna površina, ki je čista tlorisna površina poslovnega prostora in vseh prostorov, ki so funkcionalno povezani s poslovnim prostorom. V poslovno površino se lahko prištevajo tudi površine zemljišč, ki so namenjene poslovni dejavnosti. To so pokrita skladišča, parkirišča, delavnice na prostem itd.

Višina nadomestila je odvisna od občine do občine, faktorji, ki lahko skladno z zakonom vplivajo nanjo, pa so:

- opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami in možnost priključitve za te objekte in naprave;
- lega in namembnost ter smotrno izkoriščanje stavbnega zemljišča;
- izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih;
- merila za oprostitev plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

Višina nadomestila se določi z metodo točkovanja. Količina točk se določi glede na zgoraj navedene faktorje. Formula za določitev višine nadomestila je zmnožek števila točk, čiste tlorisne površine nepremičnine in višine točke, ki se lahko letno spreminja, spreminja se tudi od občine do občine. Pri določitvi višine točke je občina povsem neodvisna in jo lahko letno zgolj s sprejemom občinskega odloka spreminja.

V ZSZ je opredeljeno, da mora nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča plačati neposredni uporabnik zemljišča oziroma stavbe ali dela stavbe (imetnik pravice razpolaganja oziroma lastnik, najemnik stanovanja ali poslovnega prostora, imetnik stanovanjske pravice).

ZSZ iz leta 1984 je v določilih o nadomestilu o uporabi stavbnega zemljišča dopolnil Zakon o graditvi objektov, sprejet leta 2004 (Ur.l. RS, št. 102/04 – UPB, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13 in 19/15, v nadaljevanju ZGO-1). Po zavrnitvi ZDavNepr s strani Ustavnega sodišča je veljavnost 218. člena v ZGO-1 podaljšana vse do sprejema ustrežnejše nepremičninske zakonodaje. Pomembnejša določila v ZGO-1, ki se dotikajo obstoječega NUSZ, so:

- za zazidana zemljišča se štejejo le tista, 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. 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;
- za nezazidana stavbna zemljišča se 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;
- občina mora v namene nadomestila za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča uporabiti podatke, ki so vpisani v kataster stavb kot katastrski ali registrski podatki v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin. Občina za namene nadomestila za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča lahko uporabi tudi podatke katastra stavb, ki so prevzeti iz drugih evidenc;
- občina mora obvestiti lastnike stavb in delov stavb o podatkih, ki še niso vpisani v kataster stavb kot katastrski ali registrski podatki, ter z njimi povezanih gradbenih inženirskih objektov, ki niso objekti gospodarske javne infrastrukture o podatkih za odmero nadomestila za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča, ki jih pridobi na način, kot to določa prejšnji odstavek, z javnim naznanilom. Zavezanec ima možnost podati pripombe na razgrnjene podatke;
- občina za namene odmere nadomestila za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča pridobi iz lastnih evidenc podatke o veljavni namenski rabi prostora. Na osnovi veljavnega prostorskega akta in opremljenosti zemljišča z infrastrukturo (vodovod, elektrika, prometna infrastruktura) občina določi nezazidana stavbna zemljišča.

ZGO-1 v svojih določilih podrobneje opredeljuje tudi termina nezazidano stavbno zemljišče in zazidano stavbno zemljišče. Kot zazidana stavbna zemljišča so določene tiste zemljiške

parcele ali njihovi deli, na katerih je zgrajena oziroma se na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja gradi katera koli vrsta stavbe ali gradbeni inženirski objekt, ki ni objekt gospodarske javne infrastrukture, če so takšne parcele oziroma njihovi deli v skladu z določbami ZGO-1 določene kot gradbene parcele. Nezazidana stavbna zemljišča so opredeljena kot tiste zemljiške parcele, za katere je z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja določene vrste objekta, če je za njih zagotovljena oskrba s pitno vodo in električno energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov ter dostop na javno cesto. Izpolnjen mora biti tudi pogoj, da ležijo znotraj območja, za katerega je občina z odlokom o nadomestilu določila, da se plačuje nadomestilo za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča.

Pri odmerjanju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča se uporabljajo še določila, ki so navedena v Zakonu o financiranju občin (Ur.l. RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO), Zakonu o davčnem postopku (Ur.l. RS, št. 13/11 – UPB, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14 in 91/15), Zakonu o lokalni samoupravi (Ur.l. RS, št. 94/07 – UPB, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO) in občinskih odlokih o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča.

V ZSZ iz leta 1984 so bile predvidene tudi oprostitve za lastnike oziroma uporabnike nepremičnin. V 59. členu je zapisano, da se nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ne plačuje za zemljišča, ki se uporabljajo za:

- ljudsko obrambo;
- objekte tujih držav, ki jih uporabljajo tuja diplomatska in konzularna predstavništva ali v njih stanuje njihovo osebje;
- za objekte mednarodnih in meddržavnih organizacij, ki jih uporabljajo te organizacije ali v njih stanuje njihovo osebje, če ni v mednarodnem sporazumu drugače določeno;
- za stavbe, ki jih uporabljajo verske skupnosti za svojo versko dejavnost.

Plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je na lastno zahtevo za dobo pet let oproščen občan, ki je kupil novo stanovanje kot posamezen del stavbe ali zgradil, dozidal ali nadzidal družinsko stanovanjsko hišo. Petletna doba oprostitve plačevanja nadomestila začne teči od dneva vselitve v stanovanje ali stanovanjsko hišo. Občinska skupščina ali občinska uprava lahko predpiše oprostitvev oziroma delno oprostitvev plačila nadomestila tudi za občane z nižjimi dohodki in občane, ki so organizirano vlagali družbena sredstva v izgradnjo komunalnih objektov in naprav.

## 2 DAVEK NA NEPREMIČNINE

### 2.1 Razlogi za spremembo zakonodaje

Med članicami Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj se povprečni prihodki od davka na nepremičnine gibljejo okoli 1 % bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP). V Sloveniji in ostalih srednjeevropskih državah v razvoju je povprečna vrednost med 0,2 in 0,6 odstotka BDP. Države v razvoju se trudijo, da bi vzpostavile učinkovitejši nepremičninski davčni sistem, ki danes temelji na obdavčitvah glede na površino nepremičnine z manjšo prilagoditvijo njene vrednosti glede na tržno vrednost (Brzeski, 2015, str. 2). McCluskey in Plimmer (2011, str. 128) ugotavljata, da ima nepremičninski davek v državah Srednje in Vzhodne Evrope velik pomen zato, ker predstavlja okoli 47 odstotkov celotnih prihodkov lokalnih skupnosti.

Po izvedeni primerjavi povprečnih prihodkov od davka na nepremičnine s primerljivimi in bolj razvitimi državami Evrope, sklepamo, da to področje nujno potrebuje radikalne spremembe. Obstoječi sistem obračunavanja dajatev od premoženja oziroma nepremičnin v Republiki Sloveniji ima sledeče pomanjkljivosti:

- je zastarel (sistem točkovanja);
- je neenoten (obravnavava podobne nepremičnine različno);
- je neprilagojen novim ekonomskim razmeram.

Kot takšen lahko privede do neenakopravne obravnave istovrstnih nepremičnin glede na njihov lastniški in ekonomski status oziroma do neenakopravne, če ne celo nepravilne obravnave davčnih zavezancev. Obstoječi sistem določa zavezance za plačilo na različne načine, uporabljajo se neenotne metode določanja davčne osnove, veliko je število različnih, pogosto med seboj nepovezanih izjem in olajšav. Težava sedanjega sistema je tudi nepopolnost nepremičninskih evidenc, ki so osnova za odmerjanje davka, ter nizki prihodki iz naslova obdavčitve nepremičnin.

Neenotnost obstoječega sistema se kaže že pri določanju predmeta obdavčitve. Z davkom od premoženja so obdavčene stavbe, deli stavb, stanovanja in garaže. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča se obračunava za nezazidana stavbna zemljišča in od uporabne površine stanovanjskih in poslovnih stavb in to na območjih, ki so komunalno (vodovod, elektrika) opremljena. Davek na nepremično premoženje večje vrednosti je obdavčeval lastnike nepremičnin nad določeno vrednostjo. Iste nepremičnine (stavbe in deli stavb) so torej lahko obdavčene z več vrstami dajatev. Podobno je stanje med zemljišči, kjer so z nadomestilom za uporabo stavbnih zemljišč obdavčena zgolj stavbna zemljišča. Drugih vrst zemljišč se v obstoječem sistemu ne obdavči (Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, 2010).

Še večja težava trenutnega nepremičninskega davčnega sistema je neenotnost v določanju davčne osnove. Ta je za davek od premoženja vrednost stavbe ali dela stavbe, ugotovljena po merilih upravnega organa in na način, ki ga določi občinski svet. Pri vrednotenju se upošteva t. i. točkovni sistem, torej število točk, pripisano posamezni nepremičnini skladno z enotno metodologijo ugotavljanja vrednosti stanovanj ter vrednost točke, ki jo določa vsaka občina samostojno. Še bolj so občine samostojne pri določanju osnove za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, za katerega lahko same določajo kriterije, način izračuna in njegovo višino. Davčna osnova za obračun pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest je katastrski dohodek gozdnih zemljišč (Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, 2010).

Kot pomemben razlog za uvedbo novega nepremičninskega zakona je tudi neustavnost občinskih odlokov, ki podrobneje opredeljujejo nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč. Gerbec (2014, str. 3) navaja, da je Ustavno sodišče RS sprejelo odločitev o nezakonnosti oziroma protiustavnosti v vsaj 109 primerih občinskih odlokov v RS. V zadnjih petnajstih letih je ustavno sodišče tudi pogosto ugodilo pritožbam davčnih zavezancev, ki so kot razlog za svojo pritožbo navedli neustavnost občinskega odloka. Politiki in stroki na področju nepremičnin je jasno, da je posodobitev in velika reforma nepremičninske zakonodaje nujen ukrep, ki mora biti izveden v bližnji prihodnosti. Temeljno vprašanje, ki se ob tem postavlja je, na kakšen način bi bilo potrebno uvesti in zapisati nov, modern, pravičen in ustaven zakon o davku na nepremičnine, da bo užival podporo politike in širše javnosti.

## 2.2 Uvedba davka

Uvedba davka na nepremičnine velja v svetu za eno izmed težjih reform, ki jih morajo izvesti vlade za uravnoteženje javnih financ. Kelly (2013, str. 29–31) razmišlja, da je izziv za vsako državo implementacija davčnih sprememb na področju nepremičnin. Meni, da se vodstvo države ne sme nepremičninske reforme lotiti samostojno, ampak jo mora izvesti v svežnju več reform hkrati.

Brzeski (2015, str. 5–8) je mnenja, da je uspešnosti reforme nepremičninske zakonodaje v veliki meri odvisna od:

- politične moči; pomembno je, da vlada zna prepričati javnost, da ima prav in da je uvedba reforme nepremičninske zakonodaje edina pravilna pot. To ji lahko uspe s pristopom, ki kritizira neenakost in nepravičnost aktualne zakonodaje in manj z entuziazmom nad novim *ad valorem* davčnim modelom;
- izobraževanja javnosti in uporabljenih komunikacijskih sredstev; pri pripravi politične kampanje je potrebno o pozitivnih posledicah reforme izobraziti širšo javnost, politike in lokalne veljake. Pri tem je potrebno uporabiti neposredno komunikacijo in komunikacijo prek medijev. Prav tako pa moramo biti pozorni, da ne gre za enostransko

komunikacijo, ampak imajo davkoplačevalci možnost biti tudi udeleženi v komunikaciji, torej imajo možnost biti poslušani in slišani;

- označitve nepremičninskega davka kot davka, ki bo prinesel pozitivne učinke; reformo nepremičninske zakonodaje je potrebno javnosti predstaviti kot uvedbo davka, ki je nujno potreben za zagotovitev ustrezne stopnje komunalne opremljenosti ter ostale lokalne infrastrukture. Napačna je predstavitev davka na nepremičnine kot tipičen primer premoženjskega davka;
- uravnoteženosti davka in davčnih stopenj pri stanovanjskih in poslovnih nepremičninah; države pri uvedbi davka na nepremičnine pogosto pretiravajo z višino davčnih stopenj za poslovne nepremičnine. Brzeski (2015) predlaga, da se vzpostavi ustrezno razmerje med obdavčitvijo poslovnih in stanovanjskih nepremičnin;
- obdavčitve namenske rabe namesto dejanske; avtor je mnenja, da je za države smotrno, če obdavčijo nepremičnine glede na njihovo namensko rabo (iz veljavnih občinskih prostorskih načrtov) namesto dejanske rabe. Na ta način je prihodek od davka na nepremičnine višji kot z uporabo dejanske rabe;
- svežnja več reform hkrati; strokovna javnost je mnenja, da je bolj smotrno uvajati davek na nepremičnine v paketu ostalih reform, saj ima tovrstni davek izrazito negativen predznak v miselnosti ljudi.

Uvajanje davka na nepremičnine povzroča veliko težav zaradi njegove nepriljubljenosti, neelastičnosti ter težav z določevanjem objektivne vrednosti nepremičnin. Davek na nepremičnine spada med tiste davke, ki so pri ljudeh najmanj priljubljeni. Nepriljubljenega dela periodično plačevanje in to, da ni »skrit« med druge davke in prispevke (kot npr. pri plači na plačilnem listu).

Težava davka na nepremičnine je davčna osnova, ki je neelastična. Ob primerjavi tržne vrednosti nepremičnine in vrednosti, določene pri množičnem vrednotenju, ugotovimo, da se lahko v različnem časovnem obdobju precej razlikujeta. Vrednost nepremičnine, določena na osnovi modelov množičnega vrednotenja, se spremeni kvečjemu vsakih nekaj let, tržna vrednost pa se lahko spreminja dnevno, odvisno od stanja na trgu nepremičnin. Torej neelastičnost določanja davčne osnove lahko definiramo kot nezmožnost prilagajanja vrednosti nepremičnine, določene na osnovi množičnega vrednotenja, tržni vrednosti.

Zadnji in najpomembnejši razlog, zakaj je uvajanje davka na nepremičnine težavno, je določitev objektivne vrednosti nepremičnine. Natančna vrednost nepremičnine se lahko določi izključno ob prodaji nepremičnine, ko se pod tržnimi pogoji na objektivni način nepremičnini določi cena. Cena se lahko določi na način samoocenjevanja, tako da lastniki sami prijavijo njeno vrednost. Davčni zavezanec v tem primeru navadno prijavi prenizko vrednost nepremičnine zaradi plačila nižjega davka. Dalje se lahko vrednost nepremičnine določi z uradno cenitvijo cenilca nepremičnin, ki se navadno izvede po metodah množičnega vrednotenja. Lastniki imajo običajno ob tovrstnem postopku občutek, da je nepremičnina precenjena. Optimalen sistem bi bil individualno določanje (cenitev) vsake nepremičnine



posebej, vendar je izvedba le-tega v praksi predraga in neizvedljiva. Namesto individualnega vrednotenja nepremičnin je bilo uvedeno množično vrednotenje nepremičnin, ki je najboljše na tistih območjih, kjer je bilo izvedenih veliko transakcij nepremičnin (Režek, 2004, str. 22–23).

### **2.2.1 Uvajanje davka v Sloveniji**

V Sloveniji se vodstvo države neustreznosti trenutne nepremičninske davčne zakonodaje zaveda že precej časa. Leta 1998 se je v Sloveniji izvedel pilotni projekt ONIX, ki je nakazal smer razvoja nepremičninske zakonodaje. Leta 2000 se je izvedel projekt za določitev modelov množičnega vrednotenja za potrebe obdavčitve (Šubic, str. 188). V obdobju od leta 2000 so se v državi uveljavile ustrezne pravne podlage in v letih od 2005 do danes tudi operativno vzpostavile enotne in sistemsko vzdrževane evidence o nepremičninah in o trgu nepremičnin ter razvili sodoben sistem množičnega vrednotenja nepremičnin. Navedeno omogoča, da se obdavčitev nepremičnin posodobi v smeri določanja davčne osnove na podlagi tržne vrednosti, določanja predmeta obdavčitve in zavezanca na podlagi enovitih evidenc ter avtomatizacije odmere davka na nepremičnine.

V letih 2008 in 2009 je bil na podlagi predpisov o evidentiranju nepremičnin vzpostavljen register nepremičnin (v nadaljevanju REN), ki predstavlja javno evidenco z ažurnim stanjem podatkov o zemljiščih s pripadajočimi stavbami v Sloveniji. Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (Ur.l. RS, št. 50/06, 87/11 in 40/12 – ZUJF in 22/14 – odl. US; v nadaljevanju ZMVN) je vzpostavil v evidenci REN dodatne podatke, ki so ključnega pomena za obdavčitev nepremičnin – vrednosti nepremičnine in model vrednotenja nepremičnin, v katerega se posamezna nepremičnina uvršča. Vrednosti nepremičnin so bile v registru nepremičnin preverjane in dopolnjene z javno razgrnitvijo ter obveščanjem lastnikov (Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, 2010).

Vlada RS je zaradi opisanih anomalij v obstoječi nepremičninski zakonodaji in vseh že izpoljenih pogojev za enoten davek pristopila k celovitemu reševanju problema nepremičninske zakonodaje in pripravi predloga nove. Glavna razloga za uvedbo oziroma sprejetje davka na nepremičnine sta bila poenotenje sistema obdavčitve nepremičnin z obdavčitvijo vseh nepremičnin ne glede na rabo in vrsto lastništva ter razumno povečanje prihodkov iz tega vira, kar bi prispevalo k stabilnejšemu in izdatnejšemu samofinanciranju občin ter delnemu financiranju države iz tega vira. Zato je zakonodajalec predlagal, da se večina obstoječih sistemov obdavčitve nepremičnin ukine in nadomesti z novim enotnim sistemom davka na nepremičnine. Predlog zakona je torej sledil konceptu modernizacije obdavčitve nepremičnin, saj je hotel obdavčiti vse nepremičnine glede na njihovo vrednost, vrsto lastništva ali vrsto rabe. S predlaganim zakonom se je želel vzpostaviti celovit, enoten, enakopraven, pravičen in pregleden sistem obdavčitve nepremičnin.

Da se je register nepremičnin uveljavil kot temeljna nepremičninska evidenca (ob zemljiški knjigi, ki vodi lastniško stanje) priča tudi dejstvo, da se posplošena tržna vrednost nepremičnin, uporabne in neto tlorisne površine stavb ter delov stavb že uporablja za številne javne in zasebne namene. Mitrović (2015) je navedel, da se podatki za potrebe množičnega vrednotenja in njegovi rezultati uporabljajo v procesu dela tako v državnih institucijah kot tudi v realnem sektorju, in sicer podatke uporabljajo:

- ministrstvo za finance: podatki množičnega vrednotenja nepremičnin se uporabljajo pri odmeri davka na dediščine in darila in pri odmeri davka na promet z nepremičninami;
- ministrstvo za delo: podatki o vrednostih nepremičnin se uporabljajo pri odobritvah socialnih pomoči, štipendij itn.;
- statistični urad RS (v nadaljevanju SURS): v skladu z Eurostatovo direktivo mora SURS izračunavati indeks cen nepremičnin za potrebe spremljanja rasti cen nepremičnin in to nalogo izvaja z uporabo podatkov REN in množičnega vrednotenja. Baza REN se uporablja tudi za registrski popis prebivalstva;
- Urad za makroekonomske analize (v nadaljevanju UMAR): podatki cen nepremičnin iz kupoprodajnih pogodb se uporabljajo za spremljanje ekonomskega dogajanja v državi;
- Banka Slovenije: podatki cen nepremičnin iz kupoprodajnih pogodb se uporabljajo za spremljanje dogajanja na trgu nepremičnin in nadzor nad poslovnimi bankami;
- cenilci nepremičnin: za svoje delo uporabljajo podatke kupoprodajnih pogodb in evidenco modelov vrednotenja nepremičnin.

Podatke registra nepremičnin in evidence trga nepremičnin, vrednosti določene v množičnem vrednotenju in modele določitve vrednosti posamezne nepremičnine uporabljajo še banke (za spremljanje svojih nepremičninskih portfeljev, pri odobravanju hipotekarnih kreditov), sodišča (za pridobitev orientacijske vrednosti nepremičnin), protikorupcijska komisija (špekulacije osumljenih oseb itn.) ter lastniki nepremičnin in potencialni kupci nepremičnin (Mitrović, 2015, str. 603–605).

### **2.2.2 Zakon o davku na nepremičnine**

24. maja leta 2006 je začel veljati Zakon o evidentiranju nepremičnin (Ur.l. RS, št. 47/06, 65/07 – odl. US in 79/12 – odl. US, v nadaljevanju ZEN), ki je vzpostavil enotni register nepremičnin. Hkrati (31. maj 2006) je bil uveljavljen še ZMVN, ki služi kot osnova za določitev posplošene tržne vrednosti nepremičnin. Vlada je na osnovi sprejema teh dveh zakonov želela pripraviti predlog novega zakona o davku na nepremičnine, ki bi naj zamenjal nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča že leta 2007. Evidenco registra nepremičnin je Zakon o evidentiranju nepremičnin sicer leta 2006 zakonsko vzpostavil oziroma uredil, vendar evidenca v tem obdobju še ni bila dejansko vzpostavljena. 1. decembra 2006 se je začel projekt Geodetske uprave Republike Slovenije – popis nepremičnin, ki je trajal do 31. avgusta 2007. V popisu so popisovalci popisovali

nepremičnine (91,36 odstotkov) v Sloveniji, lastniki in upravljalci pa so bili dolžni popisovalcem sporočiti osnovne podatke o nepremičninah v njihovi lasti (neto tlorisna in uporabna površina, leto izgradnje stavbe in morebitnih obnov inštalacij, oken itd.).

Po izvedenem popisu nepremičnin je sledila ustanovitev posebnega urada na GURS, na katerem so pripravili vse potrebne algoritme, modele in informacijsko infrastrukturo za izvedbo množičnega vrednotenja nepremičnin. 21. decembra 2007 je GURS zaključil sprejemanje podatkov v okviru popisa nepremičnin. Popisanih je bilo 95,42 odstotka stavb in delov stavb v Sloveniji. V začetku junija naslednjega leta (6. 6. 2008) je GURS vzpostavil register nepremičnin, javno evidenco, ki združuje podatke popisa nepremičnin, zemljiškega katastra in katastra stavb. Z nastavitvijo, napolnitvijo podatkovne baze in načinom vzdrževanja registra nepremičnin so izpolnjeni temeljni tehnični pogoji za pripravo osnutka zakona o davku na nepremičnine.

Ministrstvo za finance je 15. julija 2010 objavilo osnutek zakona o davku na nepremičnine, ki bi naj po načrtih v veljavo stopil z letom 2011. Davek bi zamenjal nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest in davek od premoženja. Davek bi bil v celoti prihodek občin, vendar bi morale vsaj 10 odstotkov prihodka nameniti za vzdrževanje cest, poti itd. V septembru leta 2010 je GURS lastnike nepremičnin obvestil o poskusnem izračunu nepremičnin z namenom, da se širšo javnost seznanijo z vrednostmi in podatki vnesenimi v bazo REN ter da se le-ta dopolni in posodobi s pravilnimi podatki. Novembra 2011 je pričela veljati novela zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin, s katero so spremenili modele vrednotenja. Modeli so bili po novem zakonu vezani na rabo in ne več na vrsto nepremičnine.

Vlada Alenke Bratušek je 9. maja 2013 v okviru ukrepov programa stabilnosti z letom 2014 želela uvesti davek na nepremičnine. Prihodek davka na nepremičnine, ki bi nadomestil štiri obstoječe dajatve (nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, premoženjski davek, davek na nepremičnine večje vrednosti in nadomestilo za uporabo gozdnih cest), bi se naj razdelil med občine in državo v razmerju 50:50. Davčni prihodek bi se iz zdajšnjih 233 milijonov evrov povečal na 467 milijonov evrov, kar predstavlja 1,2 odstotka BDP.

V septembru 2013 je vlada sprejela uredbo o določitvi indeksov vrednosti nepremičnin. Z njo so se izračunane vrednosti nepremičnin v evidenci REN znižale za povprečno 17 odstotkov. 18. oktobra 2013 je vlada sprejela predlog zakona o davku na nepremičnine, ki naj bi začel veljati 1. januarja 2014. Predlog je predvidel za različne vrste nepremičnin različne stopnje obdavčitve. Precejšnja je bila razlika v obdavčitvi rezidenčnih in nerezidenčnih stavb ter delov stavb. V predlogu so bile dodane davčne izjeme, in sicer se za kulturne spomenike, sakralne objekte, gasilske domove ter neplodna zemljišča, varovane gozdove in gozdne rezervate davek ne bi odmerjal. V predlogu so bile dodane še manjše spremembe glede davčnih osnov. Za leto 2014 bi davčna osnova znašala 80 odstotkov

posplošene tržne vrednosti nepremičnine, v letu 2015 90 odstotkov, nadalje pa bi se davčna osnova izenačila s posplošeno tržno vrednostjo.

18. novembra 2013 je državni zbor sprejel zakon o davku na nepremičnine, državni svet je nanj izglasoval veto. Ponovno je bil zakon obravnavan na seji 29. novembra, ko je bil ponovno potrjen. V presojo ustavnosti je bil zakon še v letu 2014 posredovan na Ustavno sodišče. S 1. januarjem 2014 je zakon o davku na nepremičnine začel veljati. Predvidena je bila odmera na presečni datum 1. april 2014.

6. februarja 2014 je Ustavno sodišče odločilo, da se zadrži izvajanje členov, ki opredeljujejo izdajo odločb o odmeri davka. Kljub temu lahko potekajo vse aktivnosti glede priprave odmere davka na nepremičnine. Sledila je vložitev ocene ustavnosti zakona v členih, ki urejajo vse ključne elemente obdavčitve – davčno osnovo, davčne zavezance, predmet obdavčitve, davčne stopnje, pravna sredstva zoper odmero davka, zavarovanje davčne obveznosti, načelno in prehodno delitev prihodka od davka med občine in državo ter prenehanje veljavnosti dosedanjih nepremičninskih dajatev (Ustavno sodišče, 2014).

19. marca 2014 je Vlada želela spremeniti zakon o davku na nepremičnine. V predlogu novele zakona se izenačuje obdavčitev rezidenčnih in nerezidenčnih stanovanjskih nepremičnin tako, da se vse stanovanjske nepremičnine obdavčijo z enako davčno stopnjo (0,15 odstotka). Presečni datum za odmero davka je Vlada premaknila na 1. maj 2014., rok za izdajo davčnih odločb pa na 15. julij 2014. Novela je bila sprejeta 27. marca 2014.

Zakon v svojem tretjem členu določa, da se z davkom obdavčijo nepremičnine na območju Republike Slovenije, ki so določene v registru nepremičnin. Predmet obdavčitve so še nepremičnine, ki na dan 1. januarja leta, za katero se davek odmerja, izpolnjujejo pogoje za določitev nepremičnine v registru nepremičnin, vendar v registru nepremičnin še niso določene. Davčno osnovo predstavlja posplošena tržna vrednost nepremičnine, ki je izračunan po predpisih množičnega vrednotenju nepremičnin in dodana nepremičnini v registru nepremičnin (Zakon o davku na nepremičnine, Ur.l. RS, št. 101/13 in 22/14 – odl. US)

Davčni zavezanec je fizična ali pravna oseba, ki je v registru nepremičnin evidentirana kot lastnik nepremičnine. V kolikor je nepremičnina v solastnini ali skupni lastnini, je davčni zavezanec vsak solastnik oziroma skupni lastnik s svojim lastniškim deležem. ZDavNepr v 4. členu opredeljuje še ostale manj pogoste davčne zavezance, kot so:

- za nepremičnine v lasti Republike Slovenije ali občine je davčni zavezanec upravljavec;
- za nepremičnine v finančnem najemu je davčni zavezanec fizična ali pravna oseba, ki je v evidenci trga nepremičnin evidentirana kot lizingojemalec;
- za nepremičnine, na katerih je v zemljiški knjigi vpisana osebna služnost na celotni nepremičnini, je davčni zavezanec fizična ali pravna oseba, imetnik osebne služnosti.

Pred sprejetjem zakona je bilo obravnavanih večje število predlogov, ki so se razlikovali pri določitvi davčnih stopenj. Le-te so variirale od predloga do predloga. Davčne stopnje so določene po skupinah nepremičnin, torej stavbam in delom stavb pripada še zemljišče na katerem stojijo, glede na model vrednotenja ter šifro dejanske rabe. Davčne stopnje za zemljišča so določene glede na model vrednotenja, ki je za nepremičnino zapisan v registru nepremičnin.

Davčne stopnje, ki so bile v ZDavNepr sprejete, so ločene za stavbe in dele stavb skupaj z zemljišči, na katerih stojijo, ter za zemljišča brez stavb. V kategorijo stavb spadajo davčne stopnje:

- rezidenčne stanovanjske nepremičnine – 0,15 %;
- nerezidenčne stanovanjske nepremičnine – 0,50 %;
- poslovne in industrijske nepremičnine, razen energetske nepremičnin – 0,75 %;
- energetske nepremičnine – 0,40 %;
- kmetijske stavbe – 0,30 %;
- za druge stavbe – 0,50 %.

Zemljišča brez stavb:

- kmetijska zemljišča – 0,15 %;
- gozdna zemljišča – 0,07 %;
- zemljišča za poslovno in industrijsko rabo – 0,75 %;
- zemljišča za namene energetike – 0,40 %;
- za zemljišča za gradnjo stavb – 0,50 %;
- za ostala zemljišča – 0,50 %;
- za zemljišča za stanovanjsko rabo (funkcionalna zemljišča) – 0,15 %.

Javnost so razburile nerezidenčne stanovanjske nepremičnine, ki so imele po ZDavNepr ob poslovnih nepremičninah najvišjo davčno stopnjo, višjo celo od energetske nepremičnine. Rezidenčno stanovanjsko nepremičnino zakon v petem členu opredeljuje kot nepremičnino, na kateri ima zavezanec ali zavezanka prijavljeno stalno prebivališče oziroma zavezanec, ki ni državljan Republike Slovenije, prijavljeno stalno ali začasno prebivališče. Rezidenčna stanovanjska nepremičnina je tudi nepremičnina, v kateri je v letu pred letom, za katerega se davek odmerja, v evidenci trga nepremičnin najmanj šest mesecev evidentiran najemni pravni posel neprofitne oddaje ali oddajanje na prostem trgu. Vse ostale stanovanjske nepremičnine se štejejo kot nerezidenčne.

Davčne stopnje lahko občina samostojno v skladu s prostorsko politiko poveča ali zmanjša za največ 50 %. To mora občina narediti z občinskim odlokom, ki mora biti sprejet in

objavljen do konca decembra leta pred letom, za katero se davek odmerja. Občine ne morejo zmanjšati davčnih stopenj do leta 2016.

ZDavNepr v osmem členu predvideva oprostitve plačila davka za naslednje nepremičnine oziroma tipi nepremičnin:

- diplomatska predstavništva ali konzulati tujih držav v Republiki Sloveniji;
- nepremičnine v lasti mednarodnih organizacij ali predstavništev mednarodnih organizacij in jih te uporabljajo za opravljanje dejavnosti v Republiki Sloveniji;
- nepremičnine v lasti institucij Evropske unije (v nadaljevanju EU) v Republiki Sloveniji in se uporabljajo za opravljanje njihove dejavnosti, če so oproščeni plačila davka v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo;
- nepremičnine v lasti humanitarnih organizacij;
- javno dobro, razen nepremičnin oziroma njihovih delov, ki so namenjeni opravljanju dejavnosti proizvodnje električne energije, izkoriščanju mineralnih surovin, opravljanju pristaniške dejavnosti, letališke dejavnosti in dejavnosti bencinskih servisov;
- kulturni spomeniki po predpisih, ki urejajo varstvo kulturne dediščine; ne predstavljajo arheoloških najdišč, naselbinskih spomenikov in zavarovane kulturne krajine oziroma, ki niso stanovanjske, poslovne, industrijske ali energetske nepremičnine ali kmetijske stavbe v skladu s zakonom o davku na nepremičnine,
- sakralni objekti, ki so v lasti registriranih verskih skupnosti;
- varovalni gozdovi, gozdni rezervati in gozdovi s posebnim namenom brez ukrepanja;
- neplodna zemljišča s šifro dejanske rabe 5000 in 6000.

Zakon je skladno s trendi primerljive evropske zakonodaje želel spodbuditi legalizacijo in obdavčitev nelegalnih gradenj. Stavbe ali dele stavb, za katere je izdana pravnomočna inšpekcijska odločba zaradi nelegalne gradnje, se v primeru, da je njihova pretežna raba stanovanjska, obdavči z davčno stopnjo 0,5 %. Za vse druge vrste nepremičnin se davčna stopnja poviša za faktor 3.

Prihodki ZDavNepr se delijo med prihodke v proračunu občine in države v razmerju 50:50. V letih od uveljavitve davka do leta 2016 Zakon o davku na nepremičnine predvideva nekaj prehodnih določb. Leta 2014 celoten prihodek davka na nepremičnine prejme država, občinam le-ta odstopi del prihodka od davka na način, da se vsaki posamezni občini zagotovi znesek, enak znesku, ki so ga občine odmerile za nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč v letu 2012, zmanjšanem za znesek prihodka občine v letu 2012 iz naslova pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest. Podobno velja tudi za prihodke od davka za leto 2015 in 2016 z razliko, da v primeru povečanja davčnih stopenj s stani občin, povečanje iz tega naslova predstavlja prihodek občinskega proračuna. Od leta 2014 do vključno 2016 se 50 odstotkov prihodka od davka, odmerjenega od gozdnih zemljiščih, nakazuje na poseben podračun

proračuna države in se le-ta nameni občinam za vzdrževanje gozdnih cest v skladu s predpisi o gozdovih.

Ustavno sodišče 25. marca 2014 odloči, da se ZDavNepr razveljavi. Ugotovljeno je bilo, da je ZMVN v neskladju z Ustavo Republike Slovenije v členih, ki se nanašajo na množično vrednotenje nepremičnin zaradi namena obdavčitve. Zakon je naletel na odpor tako na občinskih upravah, v gospodarstvu in širši javnosti. Izračunano je bilo, da bi bili prihodki ob uveljavitvi zakona na nepremičnine vsaj dvakrat višji, kot so bili do sedaj ob pobiranju nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Za razveljavitev so bili izpostavljeni naslednji razlogi:

- ZMVN v 7. členu ne ureja dovolj jasno in določno pravnega položaja davčnega zavezanca. Zakon urejanje vprašanj, ki bi morala biti v izvorni pristojnosti zakonodajalca (prvi odstavek 11. člena navedenega zakona), prepušča Vladi.
- ZMVN ne določa posameznih modelov vrednotenja in tudi ne določa skupin nepremičnin, ki se združujejo v posamezne modele vrednotenja. Nenatančno in nejasno so opredeljeni elementi, ki določajo posamezne modele vrednotenja (vrednostne cone, vrednostne ravni in podatki o nepremičninah, ki se uporabijo za izračun vrednosti nepremičnin).
- Za določevanje rezidenčnosti in nerezidenčnosti stanovanj ni dovolj samo podatek o stalnem prebivališču.
- ZDavNepr pravico do pritožbe glede posplošene tržne vrednosti zagotavlja samo navidezno. Če se davčni zavezanec pritoži na izbiro modela ali metode vrednotenja (in ne samo na podatke o nepremičnini), pritožba ne more biti uspešna, saj je vrednost nepremičnine le podatek v registru nepremičnin. GURS tega podatka na podlagi posredovane pritožbe s strani FURS ne bo mogel spremeniti.
- Čeprav delitev nepremičninskega davka med državo in lokalnimi skupnostmi ni sporna in je v skladu z ustavo, vseeno velja, da je oskrba nepremičnin strošek lokalne skupnosti in zaradi tega bi bilo razumljivo, da bi bil to v večini občinski davek. Delitvena bilanca za prvi dve leti pobiranja davka je po mnenju Ustavnega sodišča v nasprotju z ustavo (Odločba Ustavnega sodišča, 2014).

### **2.2.3 Množično vrednotenje**

Množično vrednotenje je tehnika ocenjevanja velike količine nepremičnin s statističnimi in matematično definiranimi relacijami med vrednostjo nepremičnine in njenimi lastnostmi (D'Amato, 2012). Standardne metode vrednotenja nepremičnin vključujejo znanosti, kot so statistika, matematika, računalništvo in ostale, ki omogočajo vrednotenje množice nepremičnin hkrati. V primerjavi z vrednotenjem oziroma cenitvijo posamezne nepremičnine ima množično vrednotenje prednost predvsem v visoki učinkovitosti in nizkimi stroški procesiranja podatkov. Velike zmožnosti izvajanja prostorskih analiz v

geografsko informacijskih sistemih so razlog, da so se tovrstni sistemi pričeli uporabljati pri nalogah množičnega vrednotenja (Zhang, Hui, 2014).

Način ocenjevanja vrednosti nepremičnin lahko v metodološkem smislu ločimo na množično ocenjevanje vrednosti nepremičnin ter posamično ocenjevanje vrednosti nepremičnine. Smodiš (2008, str. 717) meni, da oba načina temeljita na enakih teoretičnih izhodiščih, vendar se razlikujeta v obsegu uporabljenih podatkov in v upoštevanju detajlov. Pri posamičnem vrednotenju nepremičnin, kjer se ocenjuje vrednost ene ali nekaj nepremičnin, se uporablja več podatkov in bolj podrobne podatke o nepremičninah kot pri množičnem vrednotenju nepremičnin. Predvsem se podrobneje analizirata lokacija in najboljša možna raba nepremičnine. Pri množičnem vrednotenju nepremičnin gre za istočasno ocenjevanje večjega števila nepremičnin na določen dan z uporabo standardiziranih metod. Uporabljeni podatki so skrženi zgolj na bistvene dejavnike, potrebne za ocenjevanje vrednosti nepremičnin, saj v primeru uporabe vseh ne bi bilo možno izdelati korektnega modela. Množično vrednotenje se izvaja z uporabo modelov vrednotenja, ki so zapisani v obliki matematičnih formul in opredeljujejo kako posamezne neodvisne spremenljivke vplivajo na odvisno spremenljivko, torej tržno vrednost nepremičnine. Spremenljivke oziroma dejavniki, ki so navadno upoštevani v modelih vrednotenja, so običajno lokacija, velikost, starost stavbe, kakovost, specifične lastnosti nepremičnine in posebne okoliščine. Pomembneje kot pri posamičnem vrednotenju nepremičnin so pri množičnem vrednotenju upoštevni pravni okvir, podatki in postopki izvedbe. Pravni okvir določa elemente množičnega vrednotenja nepremičnin. Brez podatkov in informacij o trgih nepremičnin in nepremičninah ni mogoče izvesti ocenjevanja vrednosti nepremičnin. Postopki množičnega vrednotenja nepremičnin opredeljujejo proces določanja posplošenih tržnih vrednosti

Vrednost nepremičnine je v največji meri odvisna od značilnosti same nepremičnine ter vplivov ožjega in širšega okolja, v katerem se nepremičnina nahaja. Temeljne značilnosti nepremičnine so njena velikost (površina), lokacija in lega, komunalna opremljenost, kakovost itd. Ožje okolje vpliva na vrednost nepremičnine preko ponudbe različne infrastrukture (bližina vrtca in šol, bližina trgovskih centrov itd.), ekonomske razvitosti, značilnosti ljudi, ki tam živijo itd. Širše okolje vpliva na vrednost nepremičnine preko politične in zakonske ureditve, torej preko pravic in obveznosti prebivalcev, davčne politike, varnosti okolja itn. (Cirman et al., 2000, str. 15).

V splošnem je sistem množičnega vrednotenja nepremičnin sestavljen iz modelov, ki so definirani s kompleksnimi matematičnimi formulami, vrednostnimi preglednicami, standardnimi postopki, statističnimi operacijam in različnimi sezname. Celoten sistem množičnega vrednotenja lahko delimo v naslednje podsisteme (Šubic, 2012):



- podatkovno upravljalni sistem – osnovni podatkovni sistem, ki ima nalogo zbiranja, dopolnjevanja, ažuriranja, organiziranja, shranjevanja in varovanja podatkov o nepremičninah, lastnikih, upravljavcih itd.;
- prodajno analitični sistem – sistem je zadolžen za zbiranje podatkov o transakcijah na trgu nepremičnin in izvajanjem s transakcijami povezanimi aktivnostmi (evidence prodaje nepremičnin, generiranje poročil o prodajah itd.);
- ocenjevalni sistem – izbiranje pravilnega modela in metode ocenjevanja za posamezno vrsto nepremičnin ali področje, na podlagi katerega se lahko objektivno oceni nepremičnino;
- administrativni sistem – skrbi za izvajanje aktivnosti kot so izdelava izračunov, programiranje, izvedba poizvedb in analiz, priprava seznamov, oblikovanje in predstavitve itd.

Kot sem že omenil, množično vrednotenje nepremičnin navadno obsega oceno vrednosti velikega števila nepremičnin (lahko celotno državo, pokrajino, občino itd.), zato je potrebno uporabiti tehnike modeliranja. Pri izdelavi modela je le-tega potrebno najprej podrobno specificirati, nato pa ga kalibrirati. S specifikacijo modela se natančno določijo parametri modela, torej spremenljivke, koeficienti, relacije med spremenljivkami, matematične formule in ostale za modeliranje pomembne informacije. Model je vedno sestavljen iz odvisne spremenljivke, kar pri množičnem vrednotenju predstavlja ocenjeno vrednost nepremičnine, in iz neodvisnih spremenljivk, ki jih je lahko več. Najpomembnejše neodvisne spremenljivke so lokacija, starost in površina nepremičnine. Z določitvijo relacij med neodvisnimi spremenljivkami se izračuna vrednost odvisne spremenljivke. Sledi kalibracija modela, ki v praksi predstavlja prilagajanje modela trenutnim razmeram na trgu. Priporočljivo je, da se modeli vsakoletno spreminjajo, vendar zaradi zahtevnosti in časovne zamudnosti izvedbe temu v večini držav ni tako.

Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin zagotavlja primerljivosti in homogenosti vrednotenja vseh nepremičnin v državi po načelih tržnega vrednotenja nepremičnin. Za sistem je značilno, da je visoko stroškovno učinkovit v primerjavi z drugimi metodami ocenjevanja tržnih vrednosti nepremičnin. Pomembno je tudi dejstvo, da so merila, preglednost in določitev vrednosti pri množičnem vrednotenju poenotena za vse nepremičnine, ki so evidentirane v REN. Na kakovost določitve posplošenih tržnih vrednosti nepremičninam vpliva kakovost podatkov o cenah, najemninah in stroških gradnje na nepremičninskih trgih ter podatki kupoprodajnih in najemnih pogodb. Posplošena tržna vrednost nepremičnin kot rezultat množičnega vrednotenja se uporablja kot davčna osnova pri davku na nepremičnine, zaradi enotnih meril pa se jo da uporabljati tudi v druge namene kot za ocenjevanje ekonomske prostorskega planiranja in urbanističnega načrtovanja, za odmero dajatev v sodnih postopkih, povračila ob razlastitvah. Pogosto se podatki množičnega vrednotenja uporabljajo na področju hipotekarnega bančništva, zavarovanja ter za druge poslovne in zasebne namene (Smodiš, 2008).

### 2.2.3.1 Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin je bil sprejet dne 16. maja 2016 (Ur.l. RS, št. 50/06) in ureja ocenjevanje vrednosti nepremičnin v Republiki Sloveniji na podlagi množičnega vrednotenja nepremičnin zaradi obdavčenja in drugih javnih namenov, določenih z zakonom, ter opredeljuje predmet vrednotenja, definicijo vrednosti, metode množičnega vrednotenja nepremičnin, postopke množičnega vrednotenja nepremičnin, izvajalca množičnega vrednotenja nepremičnin, podatke za množično vrednotenje in evidence množičnega vrednotenja nepremičnin (Smodiš, 2008). Zakonsko podlago množičnega vrednotenja nepremičnin v RS dopolnjuje še Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (Ur.l. RS, št. 87/2011) ter Zakon za uravnoteženje javnih financ (Ur.l. RS, št. 40/2012). Poleg zakona so v veljavi še nekateri podzakonski akti, ki urejajo ostala področja množičnega vrednotenja, ki jih sam zakon ne. Podzakonski predpisi so:

- Pravilnik o vodenju in vzdrževanju evidence trga nepremičnin ter načinu in rokih pošiljanja podatkov (Ur.l. RS, št. 134/2006);
- Pravilnik o vodenju podatkov evidence trga nepremičnin ter načinu pošiljanja podatkov (Ur.l. RS, št. 68/2012);
- Pravilnik o načinu izračunavanja letnih indeksov cen nepremičnin in določanja indeksov vrednosti nepremičnin (Ur.l. RS, št. 4/2013);
- Pravilnik o vsebini vprašalnika za generalno vrednotenje nepremičnin (Ur.l. RS, št. 15/2010);
- Pravilnik o kriterijih in merilih množičnega vrednotenja nepremičnin (Ur.l. RS, št. 94/2008);
- Uredba o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Ur.l. RS, št. 95/2011);
- Uredba o podatkih o lastnostih nepremičnin v registru nepremičnin (Ur.l. RS, št. 95/2011 in 109/2011).

Množično vrednotenje nepremičnin delimo v dva ločena postopka, in sicer na postopek generalnega vrednotenja nepremičnin in postopek pripisa vrednosti k nepremičninam. Bistvo generalnega vrednotenja nepremičnin je določiti natančne modele vrednotenja nepremičnin ter ugotoviti indekse cen in indekse vrednosti nepremičnin. Podatki, ki se uporabijo za generalno vrednotenje nepremičnin, so podatki o vrednosti nepremičnin, podatki evidence trga nepremičnin, ekonomski in socialni podatki in podatki, pridobljeni s vprašalniki za generalno vrednotenje. V postopku pripisa vrednosti se uporabijo modeli, določeni v generalnem vrednotenju, ali indeksi vrednosti ter podatki o nepremičnini in se izračunajo vrednosti za posamezno nepremičnino. Podatki za pripis vrednosti so podatki o nepremičninah, določeni z modeli vrednotenja. Podatki, ki so nujno potrebni za množično vrednotenje, so zbrani v zbirkah vrednotenja nepremičnin in evidenci trga nepremičnin. V zbirki vrednotenja nepremičnin se vodijo in vzdržujejo podatki o modelih množičnega

vrednotenja, in sicer podatki o vrednostnih ravneh, vrednostnih tabelah in vrednostnih conah ter podatki o indeksih vrednosti nepremičnin. V evidenci trga nepremičnin se vodijo podatki o kupoprodajnih pravnih poslih z nepremičninami ter o najemnih pravnih poslih za stavbe in dele stavb, ki se vodi zaradi zagotavljanja dejanskih podatkov o stanju na trgu nepremičnin, za namene množičnega vrednotenja ter za davčne in druge namene, določene z zakonom (Smodiš, 2008).

Modeli množičnega vrednotenja se določajo vsake štiri leta, saj gre pri generalnem vrednotenju za kompleksne operacije, analize in primerjave, ki so časovno zamudne. Po določitvi modelov se izvede masovni pripis vrednosti nepremičninam. V vmesnem obdobju se izvaja pripis vrednosti samo tistim nepremičninam, katerim podatki so se spremenili, spremembe pa vplivajo na vrednost nepremičnine.

V obdobju štirih let, v katerem ostajajo modeli množičnega vrednotenja nespremenjeni, se lahko razmere na trgu bistveno spremenijo. Posplošene tržne vrednosti, evidentirane v REN, se v vmesnem obdobju prilagajajo razmeram preko indeksov vrednosti nepremičnin. Indekse vrednosti nepremičnin s predpisom objavi Vlada Republike Slovenije, ko se spremenijo za več kot 10 odstotkov od določitve modela oziroma zadnje objave indeksov vrednosti za posamezen model vrednotenja nepremičnin. Z indeksiranjem se zagotavlja, da posplošene tržne vrednosti nepremičnin v vsakem trenutku odražajo dogajanja na trgih nepremičnin v obdobju med dvema generalnima vrednotenjema nepremičnin.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin v sedmem členu določa, da se modeli vrednotenja nepremičnin oblikujejo z metodami množičnega vrednotenja nepremičnin glede na ponudbo in povpraševanje na trgu nepremičnin v času generalnega vrednotenja. Modeli vrednotenja so v RS zaradi večje razumljivosti in preglednosti določeni z vrednostnimi conami, vrednostnimi ravnmi, vrednostnimi tabelami in vrednostnimi faktorji. Vrednostne cone določajo območja, na katerih imajo nepremičnine z enakimi lastnostmi enako vrednost. Vrednostne ravni določajo vrednostne razrede, ki se oblikujejo na podlagi referenčne nepremičnine. Referenčna nepremičnina je nepremičnina, ki se kot osnova uporablja pri oblikovanju modelov vrednotenja nepremičnin. Vrednostne tabele določajo vpliv starosti in površine na vrednost za določeno vrednostno raven in določen model vrednotenja.

Za zemljišča se modeli oblikujejo glede na namensko rabo zemljišč, razen za pozidana zemljišča, za katera se modeli oblikujejo glede na dejansko rabo zemljišč. Sporna in ne povsem definirana so zemljišča, namenjena za gradnjo stavb, ki jih določi občina in mesečno podatke posreduje na GURS, v evidenco REN. Dojemanje in določanje zemljišč za gradnjo stavb se razlikuje od občine do občine.

Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin v Sloveniji zagotavlja naslednje ključne izdelke (Mitrović, 2015, str. 603):

- javni vpogled (javni pregledovalnik) v podatke o doseženih cenah in najemninah o sklenjenih kupoprodajnih in najemnih pravnih poslih z nepremičninami brezplačno prek javnega vpogleda;
- letna in polletna poročila o dogajanju na trgu nepremičnin, dostopna v evidenci trga nepremičnin;
- modele vrednotenja v evidenci modelov vrednotenja;
- pregled vrednosti vseh nepremičnin v registru nepremičnin;
- metodologije ocenjevanja vrednosti nepremičnin za namene pogodbenega odkupa in pridobitve nepremičnin pri gradnji gospodarske javne infrastrukture.

### 2.2.3.2 Modeli vrednotenja nepremičnin

V Zakonu o vrednotenju nepremičnin so zapisane osnovne informacije, ki so pomembne za določitev in specifikacijo različnih modelov množičnega vrednotenja nepremičnin. V podzakonskih aktih so navedene podrobnejše informacije (matematični algoritmi, modeli vrednotenja nepremičnin itd.), ki bodo pomembne pri izdelavi empiričnega dela naloge. Pomemben podzakonski akt ZMVN je Uredba o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Ur.l. RS, št. 95/2011), ki določa 21 modelov vrednotenja nepremičnin, ki kot rezultat določijo posplošeno tržno vrednost nepremičnine. Le-ta služi kot davčna osnova pri davku na nepremičnine. Modeli vrednotenja nepremičnin so:

- model vrednotenja za stanovanja (STA);
- model vrednotenja za hiše (HIS);
- model vrednotenja za garaže (GAR);
- model vrednotenja za lokale (PPL);
- model vrednotenja za pisarne (PPP);
- model vrednotenja za industrijske stavbe (IND);
- model vrednotenja za stavbe s težko industrijo (INP);
- model vrednotenja za zidanice (PKZ);
- model vrednotenja za kmetijske stavbe (PKO);
- model vrednotenja za stavbe za javno rabo (PNJ);
- model vrednotenja za druge stavbe (PND);
- model vrednotenja za zemljišča za gradnjo stavb (ZGS);
- model vrednotenja za pozidana zemljišča (PSZ);
- model vrednotenja za kmetijska zemljišča (KME);
- model vrednotenja za gozdna zemljišča (GOZ);
- model vrednotenja za druga zemljišča (ZDR);
- model vrednotenja za elektrarne (PNE);
- model vrednotenja za rudnike (PNM);
- model vrednotenja za pristanišča (PNP);
- model vrednotenja za črpalke (PNB);

- model vrednotenja za posebne nepremičnine (PPN).

### 3 PRIMERJAVA NADOMESTILA ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA IN DAVKA NA NEPREMIČNINE

#### 3.1 Primerjava zakonodajnih okvirjev

V prejšnjih poglavjih je bilo ugotovljeno, da je sprememba na področju nepremičninske zakonodaje nujna in neizbežna. Kljub temu da je bil Zakon o davku na nepremičnine razveljavljen in so neuradne informacije, da bo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v veljavi še vsaj do leta 2020, je potrebno izvajati vse potrebne politične in usklajevalne aktivnosti, da se nov, izboljššan zakon o davku na nepremičnine sprejme v doglednem času.

Nov zakon bi prinesel poenotenje sistema obdavčitve nepremičnin z obdavčitvijo vseh nepremičnin ne glede na rabo in vrsto lastništva ter relativno veliko povečanje prihodkov iz tega vira. Samofinanciranje občin bo na ta način stabilnejše in izdatnejše, delno pa se bo iz naslova davka financiral tudi državni proračun. V Tabeli 2 prikazujem temeljne razlike v osnovnih sestavinah obeh zakonodaj.

*Tabela 2: Primerjava temeljnih sestavin Nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in Zakona o davku na nepremičnine*

	<b>Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč</b>	<b>Davek na nepremičnine</b>
<b>Pravna podlaga</b>	1. Zakon o stavbnih zemljiščih 2. 218. člen Zakona o graditvi objektov	Zakon o davku na nepremičnine (ZDavNepr – razveljavljen, U-I-313/13)
<b>Davčna osnova</b>	Davčna osnova se določi na osnovi števila točk, ki so določene na osnovi lastnosti oz. opremljenosti nepremičnine, površine stavbe in vrednosti točke.	Posplošena tržna vrednost določena z množičnem vrednotenjem nepremičnin, kot je določena v registru nepremičnin na dan 1. 1. leta, za katero se davek odmerja.
<b>Davčne stopnje</b>	Klasičnih davčnih stopenj, kot jih poznamo v Evropi, ni. Uporablja se višina točke in število točk za posamezno vrsto opremljenosti (kanalizacija, vodovod, cesta) ter cona v kateri se nahaja nepremičnina.	Kot so določene v 6. členu zakona o davku na nepremičnine. Davčne stopnje lahko občina zmanjša ali poveča za 50 %.
<b>Zavezanec za plačilo</b>	Neposredni uporabnik, ki je lahko imetnik pravice razpolaganja, lastnik, najemnik ali imetnik stanovanjske pravice.	Lastnik, upravljavec, upravnik za skupne prostore v večstanovanjskih stavbah.

se nadaljuje

*Tabela 2: Primerjava temeljnih sestavin Nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in Zakona o davku na nepremičnine (nad.)*

	<b>Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč</b>	<b>Davek na nepremičnine</b>
<b>Oprostite in olajšave</b> <b>a. Trajne oprostite</b>	<p>1. Za zemljišče, ki se uporablja za potrebe ljudske obrambe.</p> <p>2. Za objekte tujih držav, ki jih uporabljajo tuja diplomatska in konzularna predstavništva ali v njih stanuje njihovo osebje, za objekte mednarodnih in meddržavnih organizacij, ki jih uporabljajo te organizacije.</p> <p>3. Za stavbe, ki jih uporabljajo verske skupnosti za svojo versko dejavnost.</p> <p>4. Zazidana stavbna zemljišča, na katerih so 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 so objekti gospodarske javne infrastrukture.</p> <p>5. Nezazidana stavbna zemljišča, ki so namenjena za potrebe zdravstva, socialnega in otroškega varstva, šolstva, kulture, znanosti, športa in javne uprave in za gradnjo objektov gospodarske javne infrastrukture.</p>	<p>1. Javno dobro.</p> <p>2. Za nepremičnine v lasti tujih držav, ki jih te uporabljajo za opravljanje dejavnosti diplomatskega predstavništva ali konzulata v Republiki Sloveniji.</p> <p>3. V lasti mednarodnih organizacij ali predstavništev mednarodnih organizacij ali v lasti institucij EU, če so oproščene plačila v skladu z mednarodnimi pogodbami.</p> <p>4. V lasti humanitarnih organizacij, ki imajo tak status po zakonu, ki ureja humanitarne organizacije.</p> <p>5. Kulturni spomeniki.</p> <p>6. Sakralni objekti.</p> <p>7. Varovalni gozdovi, gozdni rezervati in gozdovi s posebnim namenom brez ukrepanja.</p> <p>8. Neplodna zemljišča.</p>
<b>b. Začasne oprostite</b>	<p>1. Za dobo pet let se oprosti občan, ki je kupil novo stanovanje kot posamezen del stavbe ali zgradil, dozidal ali nadzidal družinsko stanovanjsko hišo, če je v ceni stanovanja oziroma družinske stanovanjske hiše ali neposredno plačal stroške za urejanje stavbnega zemljišča po določbah tega zakona.</p> <p>2. Občina lahko predpiše oprostitev oziroma delno oprostitev plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča tudi za občane z nižjimi dohodki in občane, ki so organizirano vlagali družbena sredstva v izgradnjo komunalnih objektov in naprav.</p>	Začasnih oprostitev ni.
<b>Odmera davka</b>	Finančna uprava RS	Finančna uprava RS
<b>Vodenje evidenc</b>	Občina	Geodetska uprava RS

Iz Tabele 2 je razvidno, da se obe nepremičninski dajatvi razlikujeta. Velika razlika se kaže že pri zavezancu za plačilo, ki je v primeru modernejšega pristopa (davka na nepremičnine) obvezno lastnik ali upravljavec, pri nadomestilu pa je le-ta neposredni uporabnik nepremičnine. Razlike v olajšavah so pričakovane, saj NUSZ zajema manjšo količino vrst

nepremičnin oziroma obdavčuje zgolj stavbna zemljišča, vsa ostala so izpuščena in posledično ostajajo neobdavčen ali pa so obdavčena po kakšni drugi zakonodaji. Velika je razlika tudi v davčni osnovi, ki je v primeru NUSZ zelo ohlapna in prepuščena razlagi zakonodaje posamezni občini ali celo referentu, pri davku pa so pravila določitve davčne osnove jasnejša in posledično pravičnejša.

Razlike na prihodkovnih straneh so v veliki meri posledica osnovne evidence nepremičnin, ki je pri NUSZ lokalno vzpostavljena in nestandardizirana. Pri davku je struktura evidence točno določena, prav tako pa se da vsak atributni podatek v bazi tehtno argumentirati, kar je za NUSZ težko trditi.

## **3.2 Izhodiščna nepremičninska evidenca pri zakonu o davku na nepremičnine in nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča**

### **3.2.1 Register nepremičnin**

V Republiki Sloveniji poznamo tri nepremičninske evidence, ki jih je vzpostavila in jih vzdržuje GURS. Evidenca, ki je bila vzpostavljena z namenom evidentiranja zemljiških parcel in njenih sprememb, se imenuje zemljiški kataster. V njem se vodijo podatki o parcelnih številkah, katastrskih občinah, površinah, bonitetnih točkah in ostali manj pomembni atributni podatki. Evidenca, v katero se evidentirajo stavbe vseh vrst, se imenuje kataster stavb in je tesno povezana z bazo registra nepremičnin. Evidentiranost nepremičnine v evidenci katastra stavb in zemljiškega katastra je pogoj za vpis le-te v temeljno lastniško evidenco – zemljiško knjigo. V zemljiški knjigi so se v preteklosti vodile tudi površine nepremičnin, danes pa so površine v domeni že omenjenih nepremičninskih evidenc pod pristojnostjo Geodetske uprave RS. Z vidika davka na nepremičnine je najpomembnejša evidenca register nepremičnin, ki vsebuje tudi podatke že opisanih evidenc.

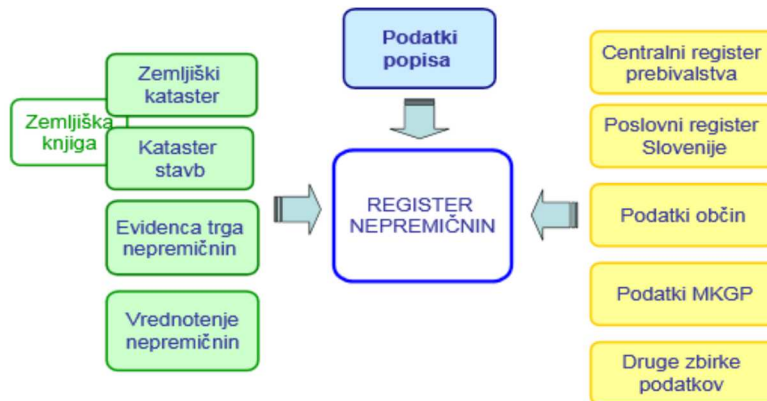
Na osnovi 159. člena ZEN je bil dne 16. junija 2007 v Uradnem listu RS objavljen sklep, da se z dnem 10. julija 2008 vzpostavljata evidenci katastra stavb in registra nepremičnin. Register nepremičnin je javna zbirka podatkov, v kateri so zbrani podatki o vseh nepremičninah v Republiki Sloveniji.

Z vidika ZDavNepr je register nepremičnin pomemben zaradi tretjega člena, kjer je navedeno, da se z davkom obdavčijo nepremičnine na območju Republike Slovenije, kot so določene v registru nepremičnin na dan 1. januarja leta, za katerega se davek odmerja. Register nepremičnin je torej evidenca, ki s pripisom vrednosti nepremičninam zagotavlja davčno osnovo za ZDavNepr.

Evidenca registra nepremičnin je temeljna nepremičninska evidenca, ki povezuje večje število že uporabljenih prostorskih evidenc. Glavna med njimi je evidenca zemljiškega

katastra (za zemljiške parcele), ob njej pa so za REN temeljni še podatki popisa nepremičnin, katastra stavb, zemljiške knjige, podatkov, ki jih vsakodnevno sporočajo lastniki nepremičnin. V register so vneseni tudi podatki iz Centralnega registra prebivalstva in poslovnega registra ter iz evidence dejanske rabe zemljišč ter podatki, ki jih Geodetski upravi RS posredujejo občine (namenska raba prostora).

Slika 1: Viri podatkov v registru nepremičnin



Vir: Geodetska uprava RS, Metodologija vodenja in vzdrževanja Registra nepremičnin, 2013, str. 4

Vzdrževanje podatkov registra nepremičnin poteka v različnih časovnih intervalih. Dnevno se ažurirajo katastrski podatki, kot so številke parcel, dejanska raba zemljišča in dejanska raba stavbe, lastnik in upravljavalec zemljišča ali stavbe, površina parcele in neto/uporabna površina stavbe oziroma dela stavbe, centroid stavbe, dejanska raba dela stavbe, lastnik, upravljavalec dela stavbe, prostori stanovanja, površine prostorov, podatki o etažnosti itn. Dnevno se prevzamejo podatki za potrebe usklajevanja lastniškega stanja (na podlagi podatka Enotne matične številke občana iz Centralnega registra prebivalstva). V daljših časovnih intervalih se posodablajo podatki o namenski in dejanski rabi zemljišča, za katere sta pristojna občina in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Evidenca, ki je tesno povezana z registrom nepremičnin, je kataster stavb. Je temeljna evidenca podatkov o stavbah in se povezuje z zemljiškim katastrom in zemljiško knjigo. Prednost evidence je ta, da evidentiranje stavbe oziroma dela stavb izvede geodetsko ali projektantsko podjetje, ki s podpisom odgovornega geodeta ali projektanta jamči za izmerjene podatke (uporabne in neto tlorisne površine). Ker je bil kataster stavb vzpostavljen z Zakonom o evidentiranju nepremičnin, baza obsega zgolj 8 % stavb in 34 % delov stavb.

Kakovost evidence registra nepremičnin je pomemben faktor pri izračunu davka na nepremičnine, saj gre za osnovne podatke posamezne nepremičnine, iz katerih se z uporabo množičnega vrednotenja, modelov in con pripišejo vrednosti nepremičninam vseh vrst



(zemljišča, zemljišče s stavbo, stavbe in dele stavb). Kakovost podatkov REN ni odvisna zgolj od podatkov, ki so bili zbrani s popisom nepremičnin ali podatkov, ki so jih posredovali lastniki nepremičnin ob obveščanju, ampak tudi podatkov ostalih nepremičninsko-prostorskih evidenc. Glavne težave kakovosti registra nepremičnin so naslednje:

- neodmerjene ceste: pri izgradnji novih lokalnih cest in javnih poti občine hkrati izvedejo katastrsko odmero in pravno uredijo lastništvo zemljišč, po katerih poteka cesta. Zaradi omejenih finančnih sredstev pa redko urejajo ceste, ki so bile izvedene v preteklosti, odkupi zemljišč pa niso bili izvedeni. Groba ocena je, da je takšnih zemljišč okoli 10.000;
- neopredeljena vodna zemljišča: skladno z Zakonom o vodah in Pravilnikom o podrobnejšem načinu določanja meje vodnega zemljišča tekočih voda vodarska stroka ni izvedla zakonsko predpisanega in zato se sedaj pojavljajo težave, ko gre za določitev mej vodnih zemljišč, ki imajo poseben pravni status;
- v zemljiški knjigi ni evidentiranega statusa javnega dobra;
- katastrsko neurejene gradbene parcele ali stavbam funkcionalno pripadajoča zemljišča;
- zastarelost aktov na področju prostorskega načrtovanja: namensko rabo zemljišč je zelo težko določiti, saj veliko občin še danes nima uradnega digitaliziranega prostorskega plana. V kolikor ga ima, atributni podatki niso v skladu z današnjo zakonodajo. To področje se bo kmalu izboljšalo, saj večina občin zaključuje občinske prostorske in občinske podrobne prostorske načrte;
- zamik katastra: težava je v grafičnem delu zemljiškega katastra, ki se uporablja v registru nepremičnin in ne upošteva t. i. vektorjev oziroma zamikov zemljiških parcel. Tudi to področje se izboljšuje, saj GURS pospešeno pripravlja nove rešitve za natančnejšo določitev položaja parcel;
- površine zemljišč, ki se privzemajo iz zemljiškega katastra, lahko klasificiramo v tri kakovostne razrede; 1 – zadovoljiva kakovost površin (parcele z urejenimi mejami), 2 – srednja kakovost (parcele z delno urejenimi mejami), 3 – slaba in zelo slaba kakovost (parcele, ki niso bile nikoli izmerjene, npr. gozdne parcele).

Ob vseh najbolj perečih vsebinskih kakovostnih kazalcih, ki sem jih navedel v zgornjem odstavku, pa je potrebno izpostaviti še subjektivne in psihološke vplive, ki nezanemarljivo vplivajo na podatke vnesene v register nepremičnin. Takšni vplivi so:

- popis nepremičnin so izvajali različni tipi popisovalcev. Od geodetov, ki jim je področje nepremičnin poznano, do ljudi, ki nimajo nikakršne povezave z geodetsko stroko. Popisovalci so opravili kratko izobraževanje, vendar so izkušnje GURS pokazale, da je veliko popisovalcev svoje delo opravljalo slabo, zato so tudi zajeti podatki netočni;
- ob izvedbi projekta obveščanja, ki ga je izvedla GURS, so lastniki nepremičnin prejeli obvestila o stanju podatkov v registru nepremičnin. V strahu pred visoko obdavčitvijo so ljudje v želji po znižanju davčne osnove množično spreminjali registrske podatke.

Ocenjuje se, da se je na ta način skupna davčna osnova oziroma skupna vrednost nepremičnin v državi znižala za okoli 10 odstotkov.

### **3.2.2 Evidenca nepremičnin za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča**

Zakonodaja na področju nepremičnin v svojih zakonskih določilih ni predvidevala in tudi danes eksplicitno ne določa, na kakšen način in v kakšni obliki mora občina voditi bazo podatkov, ki služi kot osnova za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Zakonodaja predvideva zgolj termine, v katerih je zavezanec za potrebe vzpostavitve evidence o odmeri nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča dolžan strokovnim službam občin predložiti vse zahtevane podatke, ki so potrebni za izračun nadomestila. Prav tako je zavezanec dolžan občini javiti spremembe o površini objekta, od katerega se plačuje nadomestilo za uporabo stavbenega zemljišča.

Občine so bile v skladu z ZSZ zavezane, da najkasneje v treh letih od sprejema zakona (do leta 1987) vzpostavijo evidenco stavbnih zemljišč in zavezancev za plačilo nadomestila. Predpisana je struktura izhodne datoteke, ki se mora letno oddajati pristojnemu davčnemu organu (danes Finančna uprava RS, v preteklosti Davčna uprava RS) in na osnovi katere so izračunane višine nadomestila za zavezance za plačilo. Evidenca mora obsegati minimalno:

- enotna matična številka občana (v nadaljevanju EMŠO) neposrednega uporabnika zemljišča oziroma stavbe ali dela stavbe;
- površino nezazidanega stavbnega zemljišča ali zazidanega stavbnega zemljišča;
- število točk, ki se določijo na osnovi območja (veljavnega prostorskega akta) in komunalne opremljenosti zemljišča;
- vrsto nepremičnine – ali gre za nezazidano stavbno zemljišče ali za poslovno rabo, stanovanjski objekt ali katero drugo rabo;
- obdobje za plačilo.

Navedeni podatki so minimalni podatki, ki jih pristojen davčni organ potrebuje za odmero višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. V evidenci pa občine (neobvezno) vodijo še naslednje atributne podatke:

- nahajališče nepremičnine ali zemljišča, ki je lahko podano z naslovom ali s parcelno številko in katastrsko občino;
- naslov neposrednega uporabnika nepremičnine;
- oprostitev, ki jih predvidevajo občinski odloki.

Osnovna evidenca stavbnih zemljišč je bila za občine vzpostavljena leta 1987. Na področju NUSZ so imele občine popolno avtonomijo in so same izdelovale protokole, po katerih so

osnovno evidenco zavezancev in stavbnih zemljišč vzdrževala in dopolnjevala. Pri vzdrževanju evidence se uporabljajo naslednji viri:

- zemljiški kataster;
- register prostorskih enot (hišne številke);
- digitalni ortofoto;
- poslovni register;
- gospodinjstva;
- centralni register prebivalstva;
- družbeni plani občine in novo sprejeti občinski (podrobnejši) prostorskih načrti, zazidalni načrti, prostorski ureditveni pogoji;
- zbirni kataster komunalne infrastrukture;
- register nepremičnin in kataster stavb;
- podatki pristojnega davčnega organa o prometu nepremičnin (o prodaji, nakupu).

Z uveljavitvijo ZGO-1, ki v 218. členu opredeljuje tudi področje pridobivanja podatkov za odmero nadomestila za uporabo zazidalnega stavbnega zemljišča, so občine množično pristopile k spremembam evidenc stavbnih zemljišč. Zakon določa, da morajo občine za namene nadomestila za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča uporabiti uradne podatke, ki so vpisani v kataster stavb kot katastrski ali registrski podatki v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin. Občina za namene nadomestila za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča lahko uporabi tudi podatke katastra stavb, ki so prevzeti iz drugih evidenc. Podatke o površini zemljiških parcel, ki so vključene v območja, za katera je občina določila, da se na njih plačuje nadomestilo za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča, pa pridobi občina tudi brezplačno iz uradnih evidenc o zemljiškem katastru. Če fundus stavbe ni evidentiran v zemljiškem katastru kot samostojna zemljiška parcela ali del parcele, se za takšen fundus šteje tloris stavbe iz katastra stavb.

S sprejemom ZGO-1 se je kvaliteta evidenc izboljšala, podatki površin so se približali tistim iz evidence registra nepremičnin. Kljub uveljavitvi Zakona o graditvi objektov in posledično izboljšanju zakonodaje na področju nadomestila, še vedno velik del odgovornosti za določitev višine nadomestila nosita občina in referent za NUSZ.

### **3.2.3 Primerjava izhodiščnih evidenc nepremičnin za obdavčitev**

Evidenca, ki služi kot osnova za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, in register nepremičnin, ki služi kot osnovna evidenca obdavčitvi nepremičnin po novem, ustavno spornem zakonu o davku na nepremičnine, se med seboj v določenih aspektih precej razlikujeta. Pomemben razlog za razlike med evidencama izhaja že iz dejstva, da sta nastali v povsem različnih časovnih obdobjih. Ena v 70-ih letih prejšnjega stoletja, druga pa leta 2008. Že z vidika dostopnosti digitalnih podatkov povezanih evidenc, ki so nujno potrebne

za vzpostavitev celovite, kvalitetne in uporabne nepremičninske evidence, je obdobje nastanka registra nepremičnin ugodnejše. V Tabeli 3 so zbrane glavne razlike med obema obstoječima nepremičninskima evidencama.

*Tabela 3: Primerjava lastnosti obeh osnovnih nepremičninskih evidenc (REN, NUSZ) za izračun nepremičninskih dajatev*

	<b>Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč</b>	<b>REN</b>
<b>Obdobje nastanka</b>	Leta 1966 se je prvič pojavila dajatev za plačilo stavbnega zemljišča.	Vzpostavitev REN v letu 2008.
<b>Format baze</b>	Ni zakonsko določen, nestandardiziran. Najpogosteje izbrani formati baze so: mdb (Microsoft Access), xls (Excel), sql (baze MySQL).	Oracle, ESRI ArcSDE
<b>Podatki, ki se vodijo v evidenci</b>	Obvezni podatki: EMŠO zavezanca, površine, nahajališče nepremičnine oziroma v primeru zemljišča parcelna številka in katastrska občina, število točk za komunalno opremljenost, dejanska raba nepremičnine, oprostitev, obdobje odmere (12 mesecev ali manj). Dodatni podatki, ki so odvisni od posamezne občine, so: naziv lastnika, stalno prebivališče, komunalna opremljenost podrobneje.	Podatki so predpisani s šifrantom, določena je struktura podatkov. Podatki se ločeno vodijo za zemljišča, stavbe in dele stavb. Zemljišča: parcelna številka, katastrska občina, površina, podatki o dejanski in namenski rabi, bonitete, vrednost po modelu itn. Stavbe: številka stavbe, število delov stavb, dejanska raba stavbe, leto izgradnje in obnove, število etaž itn. Deli stavb: dejanska raba dela stavbe, neto tlorisna in uporabna površina, naslov, številka stavbe, vrednost po modelu itn.
<b>Obseg podatkov</b>	Popolna evidenca bi morala zajemati vse stavbe, dele stavb in nezazidana stavbna zemljišča v občini. Popolnih baz NUSZ ni.	Zajema vse nepremičnine v RS – stavbe, dele stavb, zemljišča (tudi kmetijska, gozdna itn.).
<b>Javnost podatkov</b>	Podatki niso prosto dostopni in jih ni mogoče pridobiti.	Mogoče je pridobiti podatke v strukturi *.xml ali *.txt za posamezno nepremičnino ali za večja območja (npr. občina).

se nadaljuje

*Tabela 3: Primerjava lastnosti obeh osnovnih nepremičninskih evidenc (REN, NUSZ) za izračun nepremičninskih dajatev (nad.)*

	<b>Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč</b>	<b>REN</b>
<b>Vzdrževanje in ažuriranje evidence</b>	<p>Evidenco nepremičnin vzdržuje občina. Podatki se ažurirajo na osnovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pravnih poslov (kupoprodajnih pogodb),</li> <li>• prijave lastnikov nepremičnin,</li> <li>• gradbenih dovoljenj,</li> <li>• usklajevanja podatkov z REN kot to veleva ZGO-1.</li> </ul> <p>Ažuriranje je odvisno od velikosti občine. V celoti se podatki posodobijo enkrat letno.</p>	<p>Evidenco REN vzdržuje Geodetska uprava RS. Podatki se ažurirajo na osnovi t. i. povezanih evidenc (zemljiški kataster, kataster stavb, ZK GJI, CRP, zemljiška knjiga, namenska raba prostora, dejanska raba itn.). Podatki se spreminjajo tudi z geodetskimi postopki evidentiranja nepremičnin in samoprijavami lastnikov nepremičnin.</p> <p>Ažuriranje podatkov poteka na dnevni ravni.</p>
<b>Vrednost nepremičnine</b>	<p>Vrednost nepremičnine ni neposredno določena. Na podlagi točkovanja o komunalni opremljenosti in conacije (iz občinskih odlokov) se neposredno določi višina nadomestila ob upoštevanju vrednosti točke).</p>	<p>Vrednost nepremičnine je določena s pripisom vrednosti iz vrednotenja nepremičnin. Podatki se posodablajo ob spremembah modelov ali ob spremembah lastnosti posamezne stavbe (dela stavbe).</p>

#### **4 SPLOŠNA PRIMERJAVA PRIHODKOV OD NADOMESTILA ZA UPORABO STAVBNIH ZEMLJIŠČ IN DAVKA NA NEPREMIČNINE**

V Ustavi RS je navedeno, da se občine financirajo iz lastnih virov. Prihodke, ki jih občine dobijo, lahko razdelimo na tiste, ki jim jih odobri oziroma dodeli država in tiste, ki jih občina določi s svojim pravnim aktom na osnovi ustavnega ali zakonskega pooblastila. Od višine obeh vrst prihodkov je odvisna avtonomnost posamezne občine. Težnja vsake občinske uprave je vsekakor, da so ti prihodki čim višji. Obstajajo pa seveda državni in ustavni regulatorji ter zakonski okvirji, do katere mere lahko občina manevrira s pridobivanjem davčnih prihodkov.

ZFO-1 v 6. členu opredeljuje, kateri so lastni davčni viri financiranja občine:

- davek na nepremičnine (do uvedbe davka na nepremičnine ga nadomešča nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča);
- davek na vodna plovila;

- davek na promet nepremičnin;
- davek na dediščine in darila;
- davek na dobiček od klasičnih iger na srečo ter
- drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

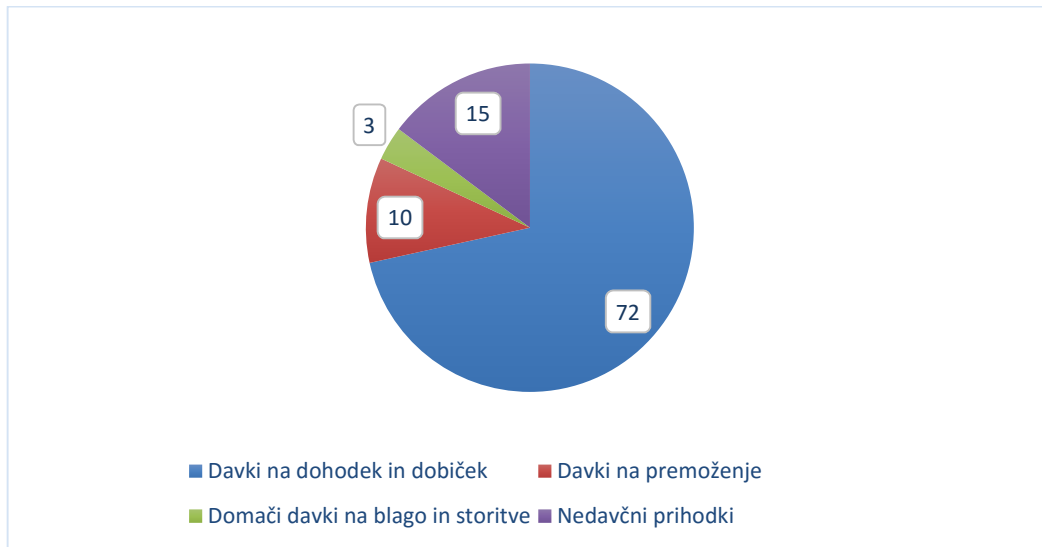
Med druge lastne občinske vire ZFO-1 uvršča prihodke od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb. Prihodki občine so tudi prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije.

Na primeru desetih občin (Občina Rače-Fram, Občina Slovenska Bistrica, Občina Slovenske Konjice, Mestna občina Celje, Občina Hoče-Slivnica, Občina Bled, Občina Šentjur, Mestna občina Murska Sobota, Občina Kamnik, Občina Vitanje) oziroma njihovih zaključnih računov za leto 2014 sem izvedel analizo, koliko odstotkov tekočih prihodkov predstavljajo posamezni davčni in nedavčni prihodki.

*Tabela 4: Občinski davčni in nedavčni prihodki za leto 2014*

	Občina Rače-Fram	Občina Slovenska Bistrica	Občina Slovenske Konjice	Mestna občina Celje	Občina Hoče-Slivnica	Občina Bled	Občina Šentjur	Mestna občina Murska Sobota	Občina Kamnik	Občina Vitanje
<b>Davki na dohodek in dobiček (v tisoč EUR)</b>	3.815	14.654	8.068	23.889	5.791	4.323	10.984	9.595	15.436	1.597
<b>Davki na premoženje (v tisoč EUR)</b>	653	1.888	731	7.798	648	1.467	669	2.016	1.926	61
<b>Domači davki na blago in storitve (v tisoč EUR)</b>	72	532	604	1.082	251	791	326	251	267	68
<b>Nedavčni prihodki (v tisoč EUR)</b>	840	2.364	955	10.202	866	2.729	2.125	2.320	2.230	56
<b>SKUPAJ (v tisoč EUR)</b>	5.382	19.439	10.360	42.973	7.558	9.312	14.106	14.184	19.861	1.783
<b>Davki na dohodek in dobiček</b>	71%	75%	78%	56%	77%	46%	78%	68%	78%	90%
<b>Davki na premoženje</b>	12%	10%	7%	18%	9%	16%	5%	14%	10%	3%
<b>Domači davki na blago in storitve</b>	1%	3%	6%	3%	3%	9%	2%	2%	1%	4%
<b>Nedavčni prihodki</b>	16%	12%	9%	24%	11%	29%	15%	16%	11%	3%

Slika 2: Delitev občinskih prihodkovnih virov (v odstotkih)



Ugotavljam, da je davek na premoženje, ki je sestavljen iz davka od premoženja, pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, drugi najpomembnejši davčni prihodek občinskega proračuna. Podobnega velikostnega ranga so še nedavčni prihodek udeležbe na dobičku in dohodki od premoženja. Največji delež občinskega proračuna predstavljajo davki na dohodek in dobiček z 72 odstotki, sledijo združeni nedavčni prihodki (15 odstotkov), davki na premoženje (10 odstotkov) in kot zadnji še domači davki na blago in storitve (3 odstotke). V izračun so bili zajeti samo davčni in nedavčni prihodki občin, ostalih kategorij na prihodkovni strani občinske bilance nisem vključil v izračun (kapitalski prihodki, donacije, transferni prihodki, sredstva iz Evropske unije itn.).

Zaradi dejstva, da nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predstavlja 9 odstotkov vseh davčnih prihodkov in povprečno 5 odstotkov celotnih prihodkov občine, je za občino zelo pomembno, da ima vzpostavljeno kvalitetno, popolno in točno evidenco vseh nepremičnin v svoji občini.

## 4.2 Primerjava prihodkov od nadomestila in davka na nepremičnine na ravni države

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je davčni vir, ki pripada izključno občini. Zakon o davku na nepremičnine je v tem segmentu uvajal novost, in sicer bi se davčni prihodki do leta 2016 delili v deležu 50:50 med državo in občino, z izjemo davčnih prihodkov, ki bi nastali zaradi zvišanja davčnih stopenj posamezne občine (možno od leta 2015 dalje). Tako nastali prihodki bi v 100-odstotnem deležu pripadali občinskemu proračunu.

Celoten proces izračunavanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je v pristojnosti občine z izjemo izdaje odločbe. Le-to izda pristojen davčni organ. Zaradi občinske procesne pripadnosti nadomestila se država preko ministrstev do sprejetja ZGO-1 in do jasne namere o vzpostavitvi nove nepremičninske zakonodaje ni vključevala v vodenje politike nadomestila v posamezni občini. Temu lahko pripišemo del odgovornosti, da so občine zaračunale precej manj nadomestila, kot bi ga lahko in tudi morale. V zadnjih letih se je na tem področju marsikaj spremenilo. Država je zavzela aktivnejšo vlogo pri urejanju občinskih nepremičninskih evidenc, ki služijo kot osnova za izračun nadomestila, saj je letno z dopisi in izobraževanji opozarjala vodstvo občin in občinskih uprav, naj stanje na tem področju uskladijo z uradnimi nepremičninskimi evidencami, z registrom nepremičnin. V podjetju Geofoto d.o.o. smo med leti 2013–2015 izvedli prenovo evidenc NUSZ za 15 občin. Ugotovili smo, da so občine letno izgubljuje zaradi neurejenosti, neažurnosti evidenc tudi do 30 odstotkov prihodkov iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Preračunano v finančna sredstva na nivoju države je to primanjkljaj 60 milijonov evrov, kolikor bi ga lahko občine letno dodatno obračunale. Temeljni razlogi za nepopolne nepremičninske evidence so po mojem mnenju:

- netočni podatki o površinah nepremičnin;
- kultura samoprijavljanja pristojnim davčnim službam prebivalcev RS;
- strokovna usposobljenost in motivacija za delo referenta, ki skrbi za evidenco NUSZ;
- slaba komunikacija oziroma medsebojno posredovanje podatkov med državnimi institucijami;
- politični vplivi in dogovori pri določanju površin;
- v evidenco vneseni podatki se redko ažurirajo (npr. ob izgradnji novega voda kanalizacije se točkovanje o komunalni opremljenosti ne spremeni);
- nenadomeščanje pokojnih uporabnikov/lastnikov nepremičnin.

*Tabela 5: Primerjava prihodkov iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davka na nepremičnine na ravni države*

Vrsta nepremičnine	Ocenjeni znesek NUSZ (za leto 2014, v EUR)	SPREJETI ZAKON O DAVKU NA NEPREMIČNINE		
		Ocena prihodkov - V LETU 2014 (80% PTV, v EUR)	Ocena prihodkov - V LETU 2015 (90% PTV, v EUR)	Ocena prihodkov - V LETU 2016 (100% PTV, v EUR)
Stanovanjske nepremičnine	46.469.886	100.596.033	113.170.537	125.745.041
Poslovne nepremičnine	88.937.547	90.877.479	102.237.164	113.596.849
Nakupovalni centri		11.500.314	12.937.853	14.375.393
Industrijske nepremičnine	41.505.823	39.268.238	44.176.767	49.085.297
Energetske nepremičnine		5.024.815	5.652.917	6.281.018
Druge nepremičnine	7.102.277	16.093.601	18.105.301	20.117.001

se nadaljuje



Tabela 5: Primerjava prihodkov iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davka na nepremičnine na ravni države (nad.)

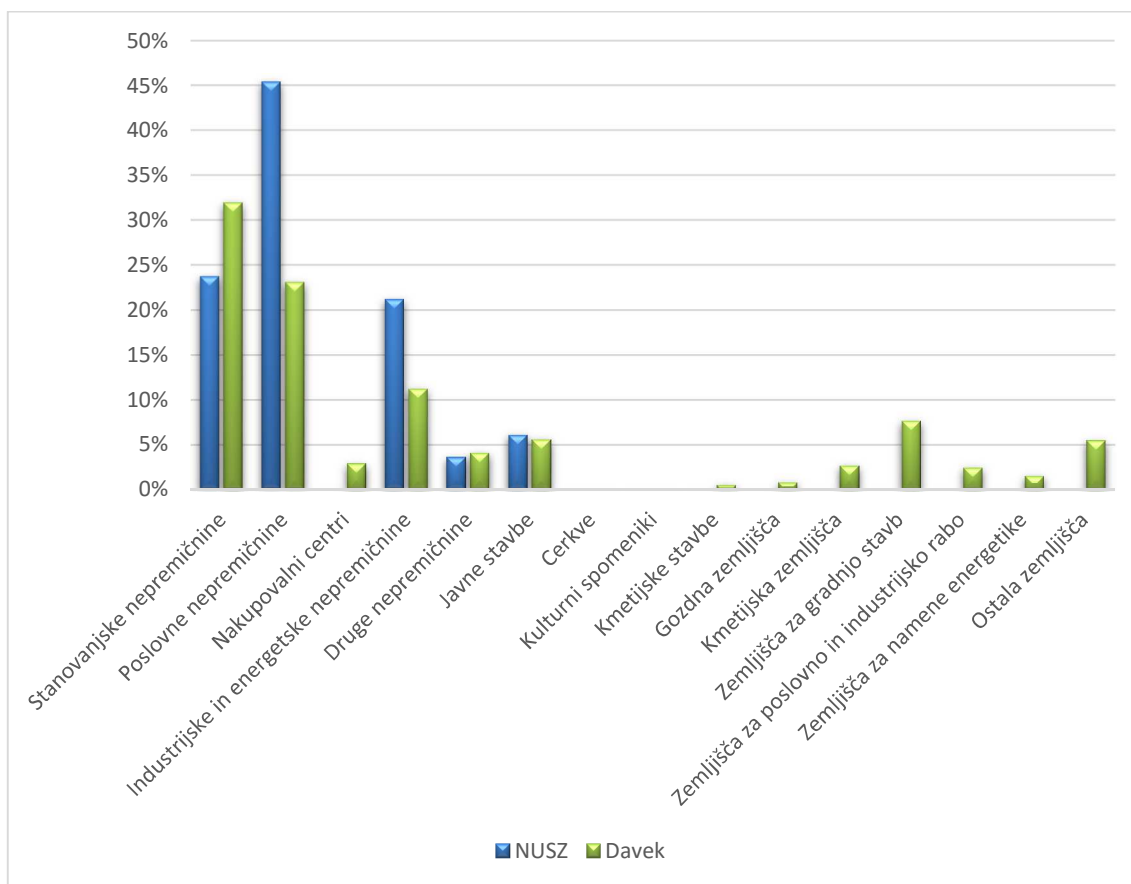
Vrsta nepremičnine	Ocenjeni znesek NUSZ (za leto 2014, v EUR)	SPREJETI ZAKON O DAVKU NA NEPREMIČNINE		
		Ocena prihodkov - V LETU 2014 (80% PTV, v EUR)	Ocena prihodkov - V LETU 2015 (90% PTV, v EUR)	Ocena prihodkov - V LETU 2016 (100% PTV, v EUR)
Javne stavbe	11.976.166	22.052.262	24.808.795	27.565.328
Cerkve	-	-	-	-
Kulturni spomeniki	-	-	-	-
Kmetijske stavbe	-	2.153.993	2.423.242	2.692.491
Gozdna zemljišča	-	3.197.026	3.596.654	3.996.282
Kmetijska zemljišča	-	10.587.805	11.911.281	13.234.757
Zemljišča za gradnjo stavb	-	30.156.678	33.926.262	37.695.847
Zemljišča za poslovno in industrijsko rabo	-	9.680.849	10.890.955	12.101.061
Zemljišča za namene energetike	-	6.002.490	6.752.801	7.503.113
Ostala zemljišča	-	21.589.506	24.288.194	26.986.883
<b>SKUPAJ DAVEK</b>	195.991.699	368.781.088	414.878.724	460.976.360

Vir: Finančna uprava Republike Slovenije, Interni izračuni vplivov ZDavNepr na prihodke v proračunu, 2016, tabela 1

Podatki prihodkov NUSZ in predvidenega davka na nepremičnine na ravni države so izračunani za leto 2014. Iz Tabele 5 je razvidno, da bi bili na nivoju države prihodki od davka na nepremičnine višji za okoli 90 odstotkov (za leto 2014), odstopanja za leto 2015 in 2016 rastejo z višanjem odstotka posplošene tržne vrednosti, medtem ko prihodki NUSZ v tem obdobju stagnirajo. Razlogi za veliko razliko so naslednji:

- Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča se plača zgolj od zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča. Izpuščenih je torej veliko vrst nepremičnin, ki jih nov davek na nepremičnine obdavči (gozdna, kmetijska zemljišča ter ostala zemljišča).
- Evidence nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča so nepopolne. V njih manjka v povprečju 25 odstotkov nepremičnin, za katere bi se nadomestilo moralo obračunati.
- Določitev vrednosti točke je odvisna od občine, posledično se lahko davek in nadomestilo od občine do občine zelo razlikujeta.
- Določitev visokih davčnih stopenj.

Slika 3: Delež prihodkov NUSZ in davka v odvisnosti od skupine nepremičnin



Analiziral sem skupine nepremičnin, ki imajo na višino odmerjenega nadomestila in davka največji vpliv. Ugotovil sem, da je pri nadomestilu najpomembnejša nepremičninska skupina, skupina poslovnih nepremičnin. Le-ta predstavlja 45-odstotni delež celotnih občinskih prihodkov iz nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Sledi ji skupina stanovanjskih nepremičnin (23 odstotkov) ter skupina industrijskih in energetske nepremičnin (21 odstotkov).

Prihodkovna razmerja pri davku na nepremičnine so precej drugačna kot pri nadomestilu. Največji delež prihodkov se ustvari s stanovanjskimi nepremičninami (32 odstotkov), sledijo poslovne nepremičnine (23 odstotkov), industrijske in energetske nepremičnine (11 odstotkov), zemljišča za gradnjo stavb (8 odstotkov), javne stavbe (6 odstotkov) in druge nepremičnine (4 odstotke). Vse ostale skupine nepremičnin prinesejo majhen delež gledano na celotne davčne prihodke iz vira nepremičnin.

Glede na delež prihodkov pri odmeri NUSZ in davku na nepremičnine se kot najpomembnejše nepremičninske skupine pojavljajo stanovanjske nepremičnine, poslovne nepremičnine in industrijske ter energetske nepremičnine. Tako v primeru NUSZ kot davka na nepremičnine predstavljajo navedene skupine več kot 65 odstotkov vseh prihodkov,

hkrati pa vsaka skupina predstavlja vsaj 10 odstotkov skupnih prihodkov, vse ostale skupine pa manj.

Zanimivo je dejstvo, da poslovne nepremičnine predstavljajo največji delež pri izračunu nadomestila, pri davku pa le-tega predstavljajo stanovanjske nepremičnine. Za njimi so uvrščene poslovne nepremičnine. Razlogi za ugotovljeno so lahko:

- poslovne nepremičnine so v občinskih evidencah nerealno točkovane ali pa so v modelih vrednotenja ocenjene prenizko;
- lokalno politično dogovarjanje o višini nadomestila za večje pravne osebe;
- stanovanjske nepremičnine so v občinskih evidencah izpuščene ali pa je razlog izpad prihodka zaradi zakonske 5-letne oprostitev, ki jo lahko uveljavljajo občani pri novogradnjah. Izpad prihodka iz stanovanjskih nepremičnin je lahko posledica neažurnega nadomeščanja pokojnih lastnikov oziroma uporabnikov stavbe ali dela stavbe.

Ključne skupine nepremičnin bom v nalogi podrobneje obravnaval, še posebej bodo pomembne pri določitvi novih davčnih stopenj v nadaljevanju naloge.

### **4.3 Primerjava prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in davka na nepremičnine na primeru izbranih občin**

Izvedena analiza na nivoju države je pokazala osnovna razmerja med prihodki, ki jih občine pridobijo od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča oziroma od trenutno veljavne nepremičninske zakonodaje, in sprejetim ter ustavno spornim davkom na nepremičnine. Izvedbe primerjave prihodkov po klasificiranih nepremičninskih skupinah sem se lotil sistematično z uporabo načela iz »velikega v malo«. Torej analizo sem začel s primerjavo na nivoju države, sledila je primerjava davčnih prihodkov na nivoju občine.

Za uspešno delo, primerljive in verodostojne analize je potrebno določiti vzorec občin, ki predstavljajo tipične primere občin v celotni Sloveniji. Pri izboru občin sem upošteval naslednje faktorje, ki so pomembni za izdelavo reprezentativnega vzorca:

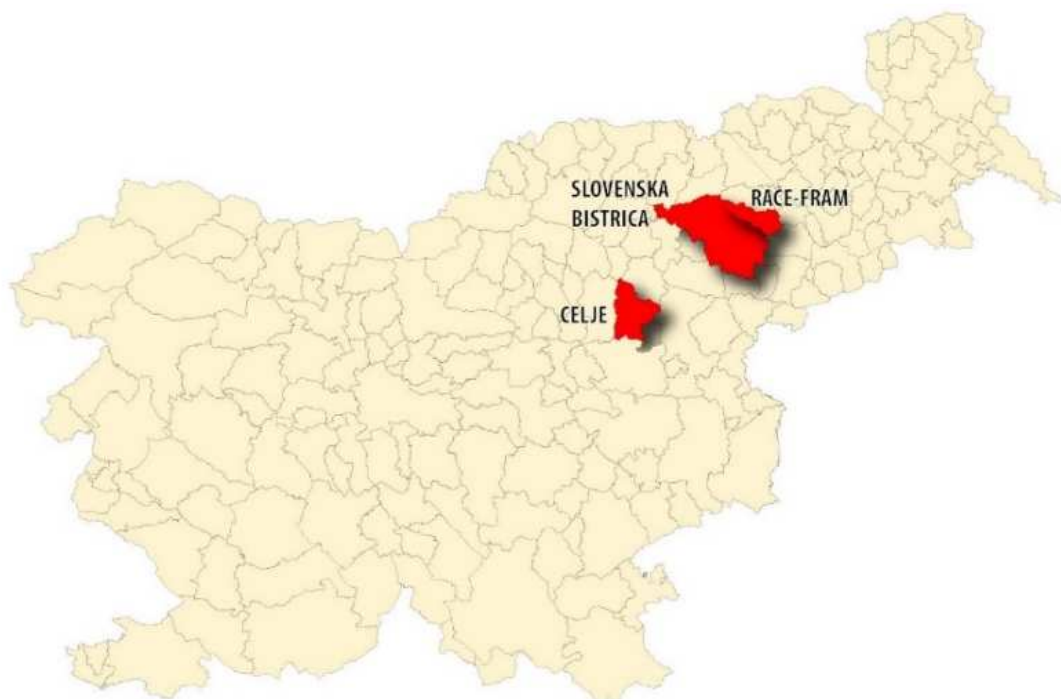
- izbrane občine morajo predstavljati tipične primere slovenskih občin. Izbral sem tri občine, ki po velikosti oziroma številu prebivalcev spadajo med majhne, srednje velike in mestne občine;
- izbrane občine morajo biti iz podobnega področja Slovenije. Nesmiselno bi bilo izvajati primerjave in analize med občinami primorske in prekmurske regije, saj so razlike v kupni moči, razmišljanju ljudi, načinu gradnje, gospodarskih in turistični zmogljivostih prevelike;

- na delovnem mestu, ki je predvideno za izvajanje nalog na področju nadomestila, mora imeti občina strokovno usposobljenega referenta. Vzpostavljena evidenca nepremičnin mora predstavljati približek popolne evidence, da se lahko iz nje ugotovijo korelacije med različnimi tipi nepremičnin. Podatek o popolnosti evidence in usposobljenosti referenta sem pridobil na osnovi poslovnega sodelovanja z občinami, katerim vzdržujemo podatkovno bazo;
- imajo vsaj eno veliko industrijsko cono. Potrebna za analizo prihodkov velikih pravnih oseb in ugotavljanje odseva političnih dogovarjanj pri poslovnih nepremičninah.

Ob upoštevanju navedenih kriterijev za določitev občin, ki bodo predstavljale vzorec pri izvedbi nadaljnjih analiz in primerjav, sem izbral:

- Občina Rače-Fram – klasificirana kot majhna občina;
- Občina Slovenska Bistrica – uvrščena med srednje velike občine;
- Mestna občina Celje – predstavnica velikih, mestnih občin.

*Slika 4: Prikaz lokacij občin iz vzorca*



#### **4.3.1 Osnovni podatki izbranih občin**

Za razumevanje delovanja sedanjega sistema obdavčitve nepremičnin in posledično tudi kvalitete izvedbe sem v Tabeli 6 zbral podatke občin, zajetih v vzorec.

Tabela 6: Osnovni podatki analiziranih občin

	Občina Rače-Fram	Občina Slovenska Bistrica	Mestna občina Celje
<b>Število prebivalcev</b>	7.021	25.189	48.653
<b>Površina</b>	51,2 km <sup>2</sup>	260,1 km <sup>2</sup>	94,9 km <sup>2</sup>
<b>Izvajanje nalog NUSZ</b>	0,5 referenta	1 referent	2 referenta
<b>Število nepremičnin v evidenci NUSZ</b>	3.458	11.732	25.794
<b>Število nepremičnin v registru nepremičnin</b>	21.282	68.778	89.762

#### 4.3.2 Posebnosti odlokov posameznih občin

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ureja Zakon o stavbnih zemljiščih. Zakon določa osnovne faktorje in kriterije, ki vplivajo na višino odmerjenega nadomestila. Podrobneje so bili faktorji in kriteriji ter zakon predstavljeni v teoretičnem delu naloge, zato v empiričnem delu le-teh ne bom obravnaval in podrobneje opisoval. Za boljše razumevanje velike fleksibilnosti zakonodaje je potrebno omeniti le, da zakon predvideva, da končna območja, na katerih se plačuje NUSZ, določi občina s sprejemom odloka sama. Občina lahko sama določi še vrednost točke (lahko jo spreminja vsako leto), količino točk za posamezno komunalno opremljenost, točkovanje po različnih poslovnih dejavnostih itn.

##### 4.3.2.1 Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Rače-Fram

Občinski svet je dne 10. februarja 2004 sprejel odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. V občini se dosledno uporabljajo določila Zakona o stavbnih zemljiščih in Zakona o graditvi objektov. Na podlagi Zakona o stavbnih zemljiščih je Občina Rače-Fram sprejela svoj Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, v katerem je člene zakona še podrobneje opredelila in jih prilagodila razmeram v svoji občini. Občina je v odloku v poglavjih, kjer so določene splošne določbe, oprostitve, višine nadomestila ter kazenske določbe, povzela določila iz zakona. Merila za plačevanje nadomestila je občina prilagodila svojim razmeram.

V odloku je navedeno, da se nadomestilo plačuje za vsa naselja v občini in za stavbna zemljišča, ki so opremljena z vodovodom in električnim omrežjem. Odlok v šestem členu definira količino točk, ki jo stavbnemu zemljišču prinesejo opremljenost s komunalnimi in

drugimi objekti in napravami individualne in kolektivne komunalne rabe ter možnosti priključka na objekte in naprave:

- cesta v protiprašni izvedbi;
- vodovod;
- kanalizacija;
- elektrika;
- telefon;
- javna razsvetljava;
- javni avtobusni prevoz.

V občinskih odlokih o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč so opredeljena različna območja, ki jih lahko primerjamo z vrednostnimi conami v novi nepremičninski davčni zakonodaji. V Občini Rače-Fram se je izvedla razdelitev na dve območji. Prva zajema nižinska območja z gostejšo poselitvijo in višjo gospodarsko razvitostjo, za zemljišča se posledično plača višje nadomestilo. Drugo območje pa predstavlja hribovito, nerazvito območje, kjer je višina nadomestila nižja.

Odlok v 8. členu razvršča zazidana stavbna zemljišča glede na vrsto dejavnosti oziroma namen uporabe na naslednje skupine:

- stavbna zemljišča za stanovanjske objekte;
- stavbna zemljišča za poslovne namene gospodarskih dejavnosti (enotna klasifikacija dejavnosti);
- stavbna zemljišča za poslovne namene gostinstva in trgovine na drobno, obrt;
- stavbna zemljišča za poslovne namene bančništva, poštne prometa;
- stavbna zemljišča za poslovne namene ostalih dejavnosti;
- stavbna zemljišča za počitniške objekte.

Zakon o stavbnih zemljiščih dovoljuje, da se z dodatnimi točkami zviša nadomestilo za izjemne ugodnosti. V Občini Rače-Fram se dodatne točke obračunavajo za naslednje vrste dejavnosti:

- bančništvo;
- trgovina na veliko;
- proizvodnja in distribucija električne energije;
- poštni promet;
- kemična industrija;
- skladiščenje naftnih derivatov in plina;
- gostinstvo;
- pridobivanje rudnin;

- projektiranje in sorodne storitve;
- trgovina na drobno (razen prehrabene trgovine);
- objekti zvez, oddajniki, sprejemniki, bazne postaje.

Pri nezazidanih stavbnih zemljiščih je občina uvedla posebno olajšavo. Površina nezazidanega stavbnega zemljišča se za prebivalca občine zmanjša za 500 m<sup>2</sup>.

Višina točke je lahko določena na letni ali mesečni ravni. Občina Rače-Fram se je odločila, da bo vrednost točke določena za 1 mesec. Višina točke se od leta do leta spreminja, v letu 2015 je bila vrednost točke 0,000344 EUR/m<sup>2</sup> mesečno.

Ministrstvo za okolje in prostor je po sprejemu ZGO-1 letno občine pozivalo, da si evidence nepremičnin, ki služijo kot osnova za izračun nadomestila, uredijo in implementirajo podatke iz uradnih evidenc. Občinam je tako predlagano, da se površine objektov prevzamejo iz registra nepremičnin. Občina Rače-Fram je k procesu ažuriranja baze pristopila v letu 2014.

#### 4.3.2.2 Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Slovenska Bistrica

Odlok v Občini Slovenska Bistrica ima splošne določbe podobno kot v Občini Rače-Fram privzete iz zakona o stavbnih zemljiščih. 4. člen odloka govori o območjih, na katerih se plačuje nadomestilo glede na kriterije, ki upoštevajo lokacijske in druge prednosti posameznih stavbnih zemljišč, in sicer:

- gostoto javnih funkcij in poslovnih dejavnosti;
- dostopnost z javnimi prometnimi sredstvi;
- splošno opremljenost z infrastrukturo;
- ustrezno namensko rabo po prostorskem dokumentu.

Navedeni kriteriji in lastnosti zemljišč so razlog, da so v občini nastale štiri kakovostne oziroma vrednostne skupine območij (od I do IV). Stavbna zemljišča so v Odloku o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč (Ur.l. RS, št. 29/1996, 73/2003) Občine Slovenska Bistrica deljena na štiri skupine, ki se razlikujejo po namembnosti oziroma namenu uporabe:

- skupina A: za gospodarske namene; industrijska proizvodnja, energetika, obrtna proizvodnja, finančno posredništvo, poslovanje z nepremičninami, telekomunikacije, gradbeništvo in promet;
- skupina B: za poslovne dejavnosti; obrtne storitve, servisne dejavnosti, kmetijstvo, transport, turizem, trgovina, gostinstvo;

- skupina C: za družbene dejavnosti; javna uprava, izobraževanje, znanstveno-raziskovalna dejavnost, kultura, umetnost, šolstvo, politične stranke, zdravstvo, socialno varstvo;
- skupina D: stanovanja, stanovanjske hiše, domovi za ostarele, samski in dijaški domovi, počitniški objekti družbenega standarda.

Opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi napravami individualne in skupne rabe so primerljive s tistimi v Občini Rače-Fram, zato jih ne bom ponovno navajal. Podrobneje kot v manjši občini imajo v Slovenski Bistrici dodatno razdeljene stanovanjske objekte, in sicer:

- individualne stanovanjske hiše;
- objekti z 2–4 stanovanji;
- objekti s 5–10 stanovanji;
- objekti nad 10 stanovanj.

V gospodarskih in poslovnih dejavnostih odlok na ugodnih lokacijah upošteva ugodnosti v zvezi z možnostjo pridobivanja dohodka. Le-te so opredeljene na območjih, ki spadajo pod I. kakovostno območje stavbnih zemljišč, torej sam center mesta. Med seboj se razlikujejo glede na vrsto dejavnosti in število točk za posamezno dejavnost.

V odloku sta dodani pravili za obdavčitev nezazidanih stavbnih zemljišč in počitniških zemljišč. Pri nezazidanih stavbnih zemljiščih se točkuje celotna površina zemljišča namenjena za gradnjo, točkovanje pa ne obsega komunalne opremljenosti zemljišča. Pri počitniških objektih sta predvideni dve kategoriji; prva za počitniške objekte do 20 m<sup>2</sup>, druga pa nad 20 m<sup>2</sup>. Za prvo kategorijo je predvideno točkovanje ne glede na komunalno opremljenost, pri drugi skupini počitniških objektov pa se točkuje komunalna opremljenost kot pri stanovanjskih površinah.

Občina Slovenska Bistrica spada po številu prebivalcev med dvajset največjih slovenskih občin. Zaradi velikosti in števila občanov je veliko tudi objektov, ki stojijo na javnih površinah. Sem spadajo točilnice na prostem, kioski, gostinski vrtovi, stojnice sejmišča, zabavne prireditve itn. Za uporabo javnih površin se v občini odmeri nadomestilo po vrednostnih območjih.

Zanimivost občinskega odloka je, da je vrednost točke opredeljena za celo leto in ne za obdobje enega meseca, kot je praksa v večjem delu slovenskih občin. Letna vrednost točke znaša 0,0022196 EUR/m<sup>2</sup>.

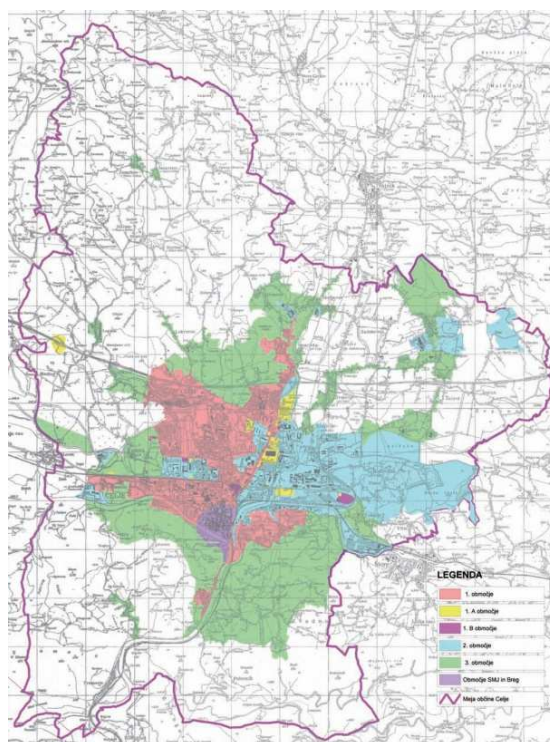


#### 4.3.2.3 Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Mestni občini Celje

Kompleksnost in obširnost občinskih odlokov o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč je sorazmerna s številom prebivalcev v občini. Večje kot je število prebivalcev, več je različnih tipov nepremičnin, večje je število izjem, ki jih je potrebno opredeliti v odloku. Kompleksnost odloka je v primerjavi z ostalima obravnavanima občinama večja.

Podobno kot v Občini Slovenska Bistrica in Rače-Fram so tudi v MOC določena območja za odmero nadomestila. Le-ta so določena z uporabo standardnih kriterijev (opremljenost, lokacija, namenska raba in gostota javnih funkcij ter poslovnih dejavnosti), kot posebnost je dodan še kriterij stalne prekomerne motnje pri uporabi stavbnega zemljišča.

*Slika 5: Prikaz vrednostnih con za zazidano stavbno zemljišče v MOC*



*Vir: MOC, Odlok o nadomestilu uporabe stavbnega zemljišča, 2016*

Kriteriji, ki se upoštevajo za določitev višine nadomestila, so:

- komunalna opremljenost – določanje višine točk je primerljiva z že obravnavanima občinskima odlokoma;
- lega in namembnost rabe stavbnih zemljišč – priloga odloku je tabela klasifikacije dejavnosti, kjer je za dejavnost določeno, v katero skupino se uvršča. Za tako določene skupine so v odloku določene točke, ki so v odvisnosti od klasifikacije dejavnosti in cone nahajališča nepremičnine;

- izjemne ugodnosti lokacije v zvezi s pridobivanjem dohodkov – na območju starega mestnega jedra se za nezasedene poslovne površine upošteva točkovanje kot pri zasedenih poslovnih prostorih povečano za faktor 5.

V MOC so v odloku jasno opredeljena tudi pravila za nadomestilo za nezazidana stavbna zemljišča; kot v Slovenski Bistrici so tudi tukaj razvrščena in točkovana glede na območje, v katerem se nahajajo.

Posebnost odloka v MOC je 18. člen, ki definira olajšave za gospodarske družbe in samostojne podjetnike, ki opravljajo dejavnost. Skupen seštevek točk se pomnoži s količnikom:

- 0,975 če so zaposlili od 1 do 4 delavcev;
- 0,95 če so zaposlili od 5 do 20 delavcev;
- 0,90 če so zaposlili 21 do 100 delavcev;
- 0,85 če so zaposlili 101 do 500 delavcev;
- 0,75 če so zaposlili več kot 500 delavcev.

Vrednost točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč v Mestni občini Celje znaša 0,00092723421867 EUR.

#### **4.3.3 Analiza nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Rače-Fram, Občini Slovenska Bistrica in Mestni občini Celje**

Za potrebe izdelave naloge in analiz sem od pristojnih služb na občinah pridobil baze nepremičnin, ki jim služijo kot osnova za določitev nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Pridobljene baze se vzdržujejo v različnih programskih paketih. Manjši občini uporabljata za vzdrževanje in posodabljanje podatkov in lastnosti nepremičnin programski paket MS Access, Mestna občina Celje pa bazo vzdržuje z uporabo podatkovne baze MySQL. Na Občini Rače-Fram in Občini Slovenska Bistrica so mi predali bazo v izvornih oblikah, torej v obliki Accessove \*.mdb baze, v MOC pa so uredili izvoz baze v preglednico \*.xls (MS Excel). Vse pridobljene baze sem pridobil brez osebnih podatkov, ki se jih po slovenski zakonodaji in navodilih informacijske pooblaščenke ne sme izdajati.

Strukture podatkovnih baz se med obravnavanimi občinami razlikujejo. Občina Rače-Fram in MOC vzdržujeta zgolj eno tabelo v podatkovni bazi, kjer so zapisani vsi potrebni podatki za izdelavo odmernega razporeda in kasneje izdajo odločb s strani Finančne uprave RS. Občina Slovenska Bistrica pa ima v svoji bazi prepletenih 8 tabel, ki se preko unikatnih identifikatorjev povežejo v skupno bazo.

Izdelal sem osnovno statistiko baz občin, ki jih bom v nalogi analiziral in primerjal s podatki registra nepremičnin in višino davka.

*Tabela 7: Statistični podatki obravnavanih evidenc NUSZ*

	Občina Rače-Fram		Občina Slovenska Bistrica		Mestna Občina Celje	
	Število nepremičnin	Skupna površina (m <sup>2</sup> )	Število nepremičnin	Skupna površina (m <sup>2</sup> )	Število nepremičnin	Skupna površina (m <sup>2</sup> )
<b>Stanovanjske nepremičnine</b>	2.643	278.955	9.840	1.146.299	22.160	1.719.142
<b>Poslovne nepremičnine</b>	97	21.051	1.282	405.112	2.361	1.084.155
<b>Gospodarske nepremičnine</b>	36	24.121	326	744.989	761	1.277.389
<b>Družbene nepremičnine</b>	Ni podatkov	Ni podatkov	41	20.815	286	259.844
<b>Počitniški objekti</b>	65	3.482	243	4.657	Ni podatkov	Ni podatkov
<b>Nezazidana stavbna zemljišča</b>	617	623.012	55	Ni podatkov	226	261.044

Opomba: Ni podatkov v tabeli pomeni, da občina ne vodi podatkov o tej vrsti nepremičnine.

Ugotavljam, da največji delež baze NUSZ v vseh občinah predstavljajo stanovanjske nepremičnine z 79 odstotki, sledi skupina poslovnih nepremičnin (7 odstotkov), nato nezazidana stavbna zemljišča (6 odstotkov), najmanjši delež nepremičnin v bazi pa predstavljajo javne nepremičnine, gospodarski in počitniški objekti. Omeniti moram, da je delež nezazidanih stavbnih zemljišč v primerjavi s slovenskim povprečjem za izbrane vzorčne občine previsok. V Občini Rače-Fram so pri prenovi baze NUSZ vanjo implementirali veliko količino nezazidanih stavbnih zemljišč, ki ne izpolnjujejo vseh pogojev po Zakonu o stavbnih zemljiščih. Ideja občinske uprave je, da na ta način prisilijo lastnike, da v postopku sprejema novega občinskega načrta vložijo zahteve za izvzem zemljišč iz stavbnega zemljišča in tako pridobijo površine za izvedbo nove poslovne cone. V kolikor bo strategija občine uspešna, se bo število nezazidanih stavbnih zemljišč radikalno znižalo.

V nadaljevanju želim na osnovi pridobljenih podatkov ugotoviti, ali največja skupina nepremičnin (stanovanjske nepremičnine) predstavlja tudi najvišji dohodek za občino ali je pomembnejša skupina poslovnih ali gospodarskih nepremičnin.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je zakonsko definirano v Zakonu o stavbnih zemljiščih, ki je nastal v obdobju, ko se računalniške tehnologije še niso uporabljale oziroma so se uporabljale v skromnem obsegu. Zakon zatorej ni predvideval posebne podatkovne

strukture osnovne evidence nepremičnin za izračun nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. V zakonu in občinskih odlokih je zapisano, na kakšen način se izračuna NUSZ, in na podlagi tega so občine vzpostavile različne podatkovne strukture. Vsem je skupna količina točk, površina, EMŠO lastnika oziroma uporabnika nepremičnine, namembnost, lokacija oziroma nahajališče nepremičnine ter komunalna opremljenost. Ostali atributi v evidenci so dodani zgolj za lastne potrebe občine in se pri oddaji podatkov finančni upravi ne izvažajo.

Pred pričetkom izvedbe analiz sem moral evidence NUSZ pretvoriti v bazo, ki je primerna za nadaljnje delo v programskih paketih GIS (ESRI ArcGIS, MapInfo) in MS Access. Za delo v okolju GIS sem moral vsaki nepremičnini v evidenci NUSZ določiti geolokacijo, kar sem lahko izvedel samo z uporabo enoličnega identifikatorja (ID). Kot ID sem uporabil naslov nahajališča objekta ali parcelno številko in katastrsko občino ter evidenco povezal z evidenco zemljiškega katastra in registra prostorskih enot – hišnih števil. Tako sem pridobil položaj nepremičnin, od katerih se obračunava nadomestilo, in enolično številko HSMID, ki je zapisana tudi v registru nepremičnin. Z navedenim urejanjem baz NUSZ sem vzpostavil potrebne geolokacijske podatke za izvedbo prostorskih analiz in analiz primerjave posameznih prihodkov iz različnih davčnih naslovov.

Pred izvedbo primerjalnih izračunov sem preveril korektnost zapisanih podatkov v vseh osnovnih občinskih evidencah zemljišč. Izvedel sem naslednje aktivnosti:

- izločil sem vse nepremičnine oziroma zavezance v bazah, ki imajo datum konca odmere do 31. decembra 2014;
- izločil sem vse nepremičnine oziroma zavezance v bazah, ki imajo dodan atribut za brisano nepremičnino (dodaten atribut, ki ga občine pogosto uporabljajo za shranjevanje zgodovine zavezancev in nepremičnin, ki so bile v preteklosti predmet odmere);
- vsem vrsticam v bazi sem določil obdobje, za katerega se nadomestilo odmerja (ali se odmerja za 12 mesecev ali manj);
- izračunal sem višino nadomestila za vse zavezance v bazah (zmnožek površine, vsote vseh točk za komunalno opremljenost in lokacijo ter mesečno vrednost točke pomnoženo s faktorjem 12).

V ZSZ in ZGO-1 je zapisano, da se nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča odmeri za zazidana stavbna zemljišča in nezazidana stavbna zemljišča. Za zazidana stavbna zemljišča se 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.

V zakonu ni opredeljeno, kako naj bodo klasificirane posamezne skupine nepremičnin. Odločitev o številu in vrstah skupin je prepuščena občinam, le-te so opredeljene v občinskih

odlokih. Občina Rače-Fram, Občina Slovenska Bistrica in Mestna občina Celje imajo stavbna zemljišča uvrščena v različne skupine. Za izvedbo naloge sem zbral vse z odloki definirane vrste nepremičnin in jih uvrstil v šest splošnih nepremičninskih razredov. Na podoben način so klasificirane davčne stopnje, o katerih bom pisal v nadaljevanju naloge.

Tabela 8 prikazuje uvrstitev različnih tipov stavbnih zemljišč iz občinskih odlokov v skupne nepremičninske razrede, po katerih sem izvedel prikaz prihodkov NUSZ v občinah in izračun davka na nepremičnine.

*Tabela 8: Povezovalna tabela med vrstami stavbnih zemljišč v občinskih odlokih in standardnimi skupinami nepremičnin*

Uvrstitev v skupino nepremičnin	Občina Rače-Fram	Občina Slovenska Bistrica	Mestna občina Celje
<b>Stanovanjske nepremičnine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stavbna zemljišča za stanovanjske objekte (stanovanja, hiše)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stanovanja, stanovanjske hiše, domovi za ostarele, samski in dijaški domovi, počitniški objekti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stavbna zemljišča za stanovanjske namene (stanovanja, hiše)</li> </ul>
<b>Počitniški objekti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stavbna zemljišča za počitniške objekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>počitniški objekti z manj kot 20 m<sup>2</sup> površine</li> </ul>	/
<b>Nezazidana stavbna zemljišča</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nezazidana stavbna zemljišča</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nezazidana stavbna zemljišča</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nezazidana stavbna zemljišča (G)</li> </ul>
<b>Poslovne nepremičnine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stavbna zemljišča za poslovne namene gostinstva in trgovine na drobno, obrti</li> <li>stavbna zemljišča za poslovne namene bančništva, poštne prometa</li> <li>stavbna zemljišča za poslovne namene ostalih dejavnost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>obrtne storitve, servisne dejavnosti, kmetijstvo, transport, turizem, trgovina, gostinstvo (B)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>zemljišča namenjena oglaševanju z nepremičnimi objekti in napravami oglaševanja (A)</li> <li>stavbna zemljišča za finančne storitve (B)</li> <li>stavbna zemljišča za storitveno dejavnost razen osebnih storitev, trgovine in gostinstva (C1)</li> <li>stavbna zemljišča za storitveno dejavnost osebnih storitev, trgovine in gostinstva (C2)</li> </ul>

se nadaljuje

*Tabela 8: Povezovalna tabela med vrstami stavbnih zemljišč v občinskih odlokih in standardnimi skupinami nepremičnin (nad.)*

<b>Uvrstitev v skupino nepremičnin</b>	<b>Občina Rače-Fram</b>	<b>Občina Slovenska Bistrica</b>	<b>Mestna občina Celje</b>
<b>Gospodarske nepremičnine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stavbna zemljišča za poslovne namene gospodarskih dejavnosti (energetika, kemična industrija, skladiščenje naftnih derivatov in plina)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>industrijska proizvodnja, energetika, obrtna proizvodnja, finančno posredništvo, poslovanje z nepremičninami, telekomunikacije, gradbeništvo in promet (A)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stavbna zemljišča za industrijo, gradbeništvo in promet (D)</li> </ul>
<b>Družbene nepremičnine</b>	/	<ul style="list-style-type: none"> <li>javna uprava, izobraževanje, znanstveno-raziskovalna dejavnost, kultura, umetnost, šolstvo, politične stranke, zdravstvo, socialno varstvo (C)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stavbna zemljišča za upravo in javne zavode lokalne samouprave (E1)</li> <li>stavbna zemljišča za ostalo upravo in javne zavode (E2)</li> <li>stavbna zemljišča za lokalno samoupravo, na katerih se odvija dejavnost, ki jo financira v celoti Mestna občina Celje ter dejavnosti osebnih storitev v Starem mestnem jedru (F)</li> </ul>

V Tabeli 8 vidimo, da so stavbna zemljišča, ki se uvrščajo v skupine nezazidanih stavbnih zemljišč in stanovanjskih površin, v vseh občinah enako opredeljena, razlike se pojavijo v klasifikacij poslovnih in gospodarskih nepremičnin. Večja kot je občina, večji oziroma bolj splošen ima nabor različnih tipov nepremičnin glede na dejavnost oziroma uporabo. V manjših občina, kot je Občina Rače-Fram, se pojavljajo definicije točno določenih dejavnosti, ki jih želijo točkovati posebej, neodvisno od enotne klasifikacije dejavnosti. V Račah so izpostavili kemično industrijo in skladiščenje naftnih derivatov in plina, saj se na njihovem ozemlju pojavljata podjetji Pinus TKI d.d. in Petrol d.d., ki ima postavljeno skladišče goriv.

Z izdelavo enotnih nepremičninskih razredov sem pripravil osnovo za primerjavo različnih evidenc za nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč oziroma baze sem standardiziral. S standardiziranimi evidencami lahko izvajam enostavne in kompleksne analize v programskem paketu MS Access z uporabo programskega jezika SQL. Izvedem lahko

medsebojne primerjave evidenc NUSZ, primerjave NUSZ z registrom nepremičnin in posledično primerjam vrednosti davka z nadomestilom na nivoju občine za t. i. standardizirane skupine nepremičnin iz Tabele 6.

V prvem koraku sem izvedel primerjavo prihodkov od nadomestila za vzorčne občine. Moj namen je ugotoviti, ali stanovanjske nepremičnine, ki predstavljajo najštevilčnejšo nepremičninsko skupino, tudi prihodkovno gledano prinesejo največ v proračun občine. V nadaljevanju sem izdelal Tabelo 9, v kateri sem izračunal občinske prihodke od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč kumulativno in po posameznih skupinah nepremičnin glede na dejansko rabo oziroma namen. Izračun sem izvedel z uporabo podatkov evidenc NUSZ za leto 2014.

*Tabela 9: Izračun prihodkov od nadomestila po občinah*

	Občina Rače-Fram		Občina Slovenska Bistrica		Mestna Občina Celje	
	NUSZ (za leto 2014, v EUR)	Delež prihodkov od NUSZ	NUSZ (za leto 2014, v EUR)	Delež prihodkov od NUSZ	NUSZ (za leto 2014, v EUR)	Delež prihodkov od NUSZ
<b>Stanovanjske nepremičnine</b>	200.856	32 %	311.675	19 %	1.167.170	15 %
<b>Poslovne nepremičnine</b>	22.899	4 %	427.667	26 %	3.949.748	50 %
<b>Gospodarske nepremičnine</b>	219.659	35 %	865.457	52 %	2.033.628	26 %
<b>Družbene nepremičnine</b>	-	0 %	9.490	1 %	376.900	5 %
<b>Počitniški objekti</b>	3.337	1 %	12.314	1 %	-	0 %
<b>Nezazidana st. zem.</b>	177.861	28 %	34.932	2 %	318.069	4 %
<b>Skupaj</b>	624.612		1.626.606		7.845.515	

Tabela 9 prikazuje delitev prihodkov NUSZ po definiranih »standardnih« skupinah nepremičnin in skupno vrednost nadomestila za posamezno občino. Iz tabele lahko sklepamo, da so najpomembnejša skupina nepremičnin poslovne in gospodarske nepremičnine. V Račah je najpomembnejši prihodek od gospodarske dejavnosti, in sicer predstavlja 35 odstotkov vseh prihodkov nadomestila. Velik delež nadomestila prispevata podjetji Pinus TKI in Petrol d.d. V Slovenski Bistrici je prisotno podjetje Impol d.o.o., zato dejstvo, da je tudi v tej občini najvišji delež prihodkov iz gospodarske dejavnosti (52 odstotkov), ne preseneča. V Celju je najvišji delež poslovnih nepremičnin (50 odstotkov), sledijo gospodarske z 26 odstotki. Z izjemo občine Rače-Fram so stavbna zemljišča s stanovanjsko rabo tretji najpomembnejši vir prihodkov iz naslova nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč.

Če zanemarimo vpliv občine Rače-Fram zaradi majhnega vzorca nepremičnin v občini in funkcije spalnega naselja z majhno količino gospodarske aktivnosti, lahko trdimo:

- v povprečju se 70 odstotkov celotnega nadomestila odmeri pri poslovni in gospodarski dejavnosti;
- nadomestilo, obračunano od stanovanjskih nepremičnin, predstavlja 15 odstotkov občinskih nepremičninskih davčnih prihodkov;
- zgolj 5 odstotkov od celotnega nadomestila predstavljajo ostale skupine nepremičnin (nezazidana stavbna zemljišč, počitniški objekti, družbeni objekti itn.).

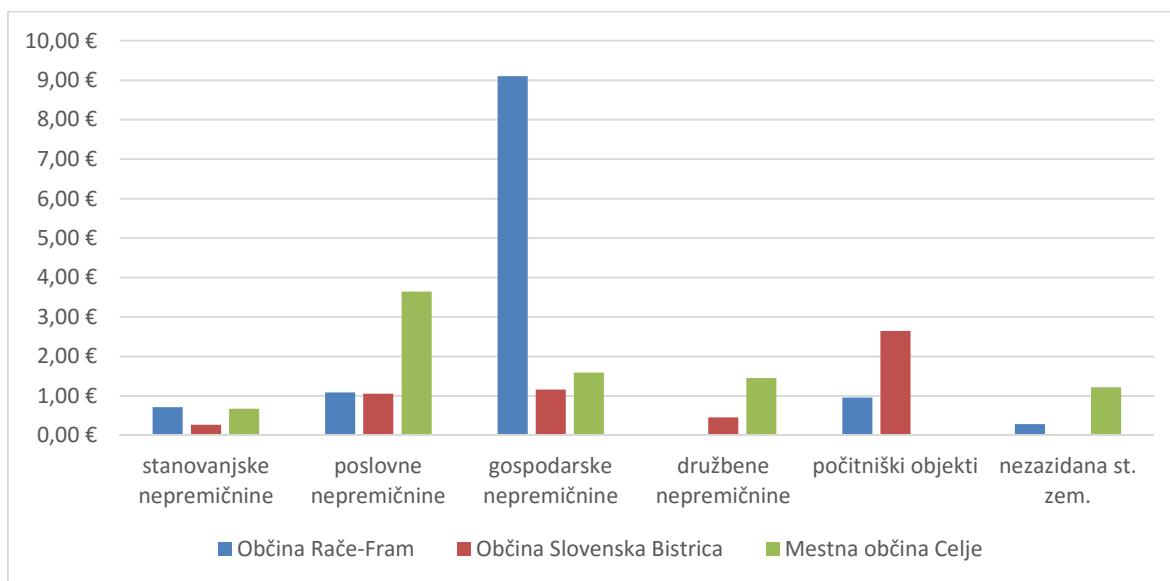
Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč je davek, ki se izračunava glede na površino nepremičnine (angl. *area-based*), zato sem izvedel izračun višine nadomestila na površino stavbnega zemljišča. V evidencah NUSZ za obravnavane občine sem seštel višine nadomestila po posameznih nepremičninskih skupinah ter hkrati za skupine izračunal tudi vsoto površin, za katere so bile odmere obračunane. Sledil je še izračun višine NUSZ na kvadratni meter površine stavbnega zemljišča.

*Tabela 10: Izračun višin nadomestila na m<sup>2</sup> po skupinah nepremičnin*

	Občina Rače-Fram			Občina Slovenska Bistrica			Mestna občina Celje		
	Skupaj NUSZ (v EUR)	Površina skupaj (m <sup>2</sup> )	NUSZ/m <sup>2</sup>	Skupaj NUSZ (v EUR)	Površina skupaj (m <sup>2</sup> )	NUSZ/m <sup>2</sup>	Skupaj NUSZ (v EUR)	Površina skupaj (m <sup>2</sup> )	NUSZ/m <sup>2</sup>
<b>Stanovanjske nepremičnine</b>	200.856	278.955	0,72	311.676	1.146.299	0,27	1.167.170	1.719.142	0,68
<b>Poslovne nepremičnine</b>	22.899	21.051	1,09	427.668	405.112	1,06	3.949.748	1.084.155	3,64
<b>Gospodarske nepremičnine</b>	219.659	24.121	9,11	865.458	744.989	1,16	2.033.628	1.277.389	1,59
<b>Družbene nepremičnine</b>	0	-	0,00	9.490	20.815	0,46	376.900	259.844	1,45
<b>Počitniški objekti</b>	3.337	3.482	0,96	12.315	4.657	2,64	0	0	0,00
<b>Nezazidana st. zem.</b>	177.861	623.012	0,29	0 €	0	0,00	318.069	261.044	1,22



Slika 6: Prikaz obremenitve kvadratnega metra stavbnega zemljišča z NUSZ



Iz Tabele 10 in Slike 6 je razvidno, da so na kvadratni meter površine najbolj obremenjene poslovne in gospodarske nepremičnine. Le-ta je v Občini Slovenska Bistrica in MOC obdavčen štirikrat več kot stanovanjske površine. V Občini Rače-Fram je ta razlika še veliko večja. Višina nadomestila na kvadratni meter je v kategoriji poslovnih in družbenih nepremičnin ter nezazidanih stavbnih zemljišč najvišja v MOC, v Občini Rače-Fram pa so najbolj obremenjene gospodarske in stanovanjske nepremičnine.

#### 4.3.4 Analiza davka na nepremičnine v Občini Rače-Fram, Občini Slovenska Bistrica in Mestni občini Celje

Davek na nepremičnine je davek, ki bi v Republiki Sloveniji nadomestil vrsto dajatev, ki so v veljavi danes, vključno z nadomestilom za uporabo stavbnih zemljišč. Konec leta 2013 je državni zbor zakon sprejel, marca 2014 pa je njegovo izvajanje Ustavno sodišče razveljavilo. Kljub temu, da je zakon razveljavljen, bo v prihodnosti moralo priti do njegove realizacije, saj je obstoječe stanje nepremičninske davčne zakonodaje zastarelo, neenotno, neenako in neracionalno. Občine so zadnja leta pred sprejemom Zakona o davku na nepremičnine zanemarjale evidenco NUSZ, saj so vedele, da jo bo nadomestil register nepremičnin. Šele z razveljavitvijo zakona so ponovno začele pospešeno prenavljati osnovne občinske nepremičninske evidence in jih usklajevati z uradnimi evidencami (registrom nepremičnin, zemljiškim katastrom, katastrom stavb itn.).

Davčna osnova za nepremičnine pri Zakonu o davku na nepremičnine se privzame iz registra nepremičnin (iz pripisa vrednosti množičnega vrednotenja). Tudi v prihodnje, ko bo v javnosti in v državnem zboru predstavljen osnutek novega, izboljšane zakona o davku na nepremičnine, bo osnova najverjetneje ostala baza REN. Zato bo primerjava prihodkov, ki sem jo izvedel, aktualna tudi pri prihodnjih naporih pri uveljavitvi davka.

Na Geodetski upravi RS sem pridobil podatke registra nepremičnin. Podatki se distribuirajo v obliki 16 preglednic v obliki ASCII. Priložen je šifrant, v katerem so zapisani daljši opisi šifer in oznak, ki so prisotni v vseh preglednicah. Preglednica služi kot križna tabela in jo je potrebno povezati z ostalimi 15 preglednicami.

Za izvedbo analize sem uvozil vse tekstovne datoteke v okolje MS Access in si iz vseh preglednic ustvaril prirejeno tabelo, ki mi je služila za vse nadaljnje obdelave in analize. Osnovno preglednico je predstavljala tabela REN\_sestavine, ki vsebuje podatke o vrednostih sestavljenih nepremičnin (torej zemljišča in pritikline) ter enolične identifikatorje parcel in delov stavb, ki so medsebojno povezani. V tabeli so zapisane tudi vrednosti nesestavljenih nepremičnin (zemljišče ali del stavbe). Z uporabo enoličnih identifikatorjev za zemljišče in del stavbe (PC\_MID in DST\_SID) sem s povezovanjem tabel REN\_modeli\_parc, REN\_modeli\_dst, REN\_delistavb, REN\_stavbe pridobil vse potrebne atributne podatke za nadaljnjo obdelavo.

Pred izračunom prihodkov v izbranih občinah sem izvedel reklasifikacijo modelov vrednotenja v skupine nepremičnin, za katere so določene davčne stopnje in sovpadajo z že v prejšnjem poglavju določenimi skupinami nepremičnin pri odmeri nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Nepremičnine v registru nepremičnin sem razvrstil v naslednje skupine:

- stanovanjske nepremičnine;
- poslovne nepremičnine;
- industrijske nepremičnine;
- druge nepremičnine;
- javne stavbe;
- kmetijske stavbe;
- gozdna zemljišča;
- kmetijska zemljišča;
- zemljišča za gradnjo stavb;
- ostala zemljišča.

Ob upoštevanju davčnih stopenj iz Zakona o davku na nepremičnine sem izračunal prihodke po posameznih nepremičninskih skupinah za izbrane občine. Pri izračunu niso bile upoštevane prehodne določbe, ki zmanjšujejo davčno osnovo na 80 % v letu 2014 in 90 % v letu 2015. Razlog za neupoštevanje je dejstvo, da gre za prehodne določbe, katerih namen je lažja in za lastnike manj sporna uveljavitev zakona. Zakon bi se kasneje izvajal ob 100-odstotni posplošeni tržni vrednosti, prilagoditev davka bi se izvedla s prilagajanjem in zmanjševanjem davčnih stopenj.

Pri izračunu so upoštevane rezidenčne in nerezidenčne stanovanjske nepremičnine. Upoštevanje sem izvedel samo z uporabo podatkov centralnega registra nepremičnin (podatki o stalnih prebivalcih), zato je pri tej skupini mogoče minimalno odstopanje od dejanskega izračuna, ki bi ga izvedla Finančna uprava RS. Napako ocenjujem v vrednostnem rang do 1 % celotne vrednosti davka na stanovanjske nepremičnine.

V Tabeli 11 so prikazani prihodki, ki bi jih občine pridobile z uveljavitvijo davka na nepremičnine ob predpostavki, da se nepremičninski davčni prihodki ne bi delili med občino in državo v razmerju 50:50.

*Tabela 11: Prikaz davka na nepremičnine po občinah in skupinah nepremičnin*

	Občina Rače-Fram		Občina Slovenska Bistrica		Mestna občina Celje	
	Znesek (v EUR)	Delež od vsote davka v občini	Znesek (v EUR)	Delež od vsote davka v občini	Znesek (v EUR)	Delež od vsote davka v občini
<b>Stanovanjske nepremičnine</b>	360.631	38,9 %	1.047.029	37,7 %	2.142.547	24,3 %
<b>Poslovne nepremičnine</b>	137.348	14,8 %	698.693	25,1 %	3.983.063	45,2 %
<b>Industrijske nepremičnine</b>	181.571	19,6 %	498.515	17,9 %	1.588.730	18,0 %
<b>Druge nepremičnine</b>	10.628	1,1 %	44.560	1,6 %	356.009	4,0 %
<b>Javne stavbe</b>	17.193	1,9 %	63.854	2,3 %	250.727	2,8 %
<b>Kmetijske stavbe</b>	6.409	0,7 %	20.829	0,7 %	13.570	0,2 %
<b>Gozdna zemljišča</b>	5.788	0,6 %	33.661	1,2 %	9.550	0,1 %
<b>Kmetijska zemljišča</b>	49.880	5,4 %	151.764	5,5 %	82.397	0,9 %
<b>Zemljišča za gradnjo stavb</b>	123.126	13,3 %	117.360	4,2 %	318	0,0 %
<b>Ostala zemljišča</b>	35.566	3,8 %	103.387	3,7 %	387.713	4,4 %
<b>Skupaj davka</b>	928.145		2.779.655		8.814.628	

Največji delež prihodkov od davka na nepremičnine v nemestnih občinah prihaja od stanovanjskih nepremičnin, in sicer od 37 odstotkov v Občini Slovenska Bistrica in do 39 odstotkov v Občini Rače-Fram. Sledijo poslovne nepremičnine z 25 odstotki (Slovenska Bistrica) in 15 odstotki (Rače-Fram). Industrijske nepremičnine predstavljajo od 18 odstotkov v Občini Slovenska Bistrica in do 20 odstotkov v Občini Rače-Fram. Ostale stavbe v nemestnih občinah predstavljajo minimalni delež davčnih prihodkov. Pomembna je še kategorija vseh vrst zemljišč (kmetijskih, gozdnih, zemljišč za gradnjo stavb in ostalih zemljišč), ki predstavljajo 23 odstotkov prihodkov v Občini Rače-Fram in 15 odstotkov v Občini Slovenska Bistrica.

V MOC je stanje drugačno. Glavni delež predstavljajo poslovne nepremičnine (45 odstotkov), sledijo stanovanjske (24 odstotkov) in industrijske nepremičnine (18 odstotkov). Zemljišča predstavljajo le 5 odstotkov prihodkov.

#### **4.3.5 Primerjava prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in davka na nepremičnine**

V predhodnih poglavjih sem predstavil rezultate izvedenih analiz prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in prihodkov, ki bi nastali z uveljavitvijo in izvajanjem davka na nepremičnine. Izdelal sem dve tabeli, v katerih so prikazani združeni podatki za vse izbrane občine in vse skupine nepremičnin. V Tabeli 11 sem izvedel primerjavo med NUSZ in skupnimi davčnimi prihodki, ki bi jih prinesla uveljavitev ZDavNepr, v Tabeli 12 pa zgolj delež davčnih prihodkov, ki bi jih po razveljavljenem zakonu prejel občinski proračun (50 odstotkov). Uporabljeni so bili podatki registra nepremičnin in nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč za leto 2014. Davek na nepremičnine je bil izračunan z upoštevanjem 100-odstotne posplošene tržne vrednosti, za indeks povečanja oziroma zmanjšanja je bila kot osnova uporabljena višina nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za posamezno skupino nepremičnin. Indeks manjši kot sto pomeni zmanjšanje prihodkov glede na prihodke od NUSZ, več kot sto pa povečanje prihodkov.

Tabela 12: Primerjalna tabela prihodkov od NUSZ in davka na nepremičnine, ki bi ga prejeli država in občina skupaj

	Občina Rače-Fram				Občina Slovenska Bistrica				Mestna občina Celje			
	Davek (v EUR)	NUSZ (v EUR)	Razlika (v EUR)	Indeks povečanja/zmanjšanja	Davek (v EUR)	NUSZ (v EUR)	Razlika (v EUR)	Indeks povečanja/zmanjšanja	Davek (v EUR)	NUSZ (v EUR)	Razlika (v EUR)	Indeks povečanja/zmanjšanja
<b>Stanovanjske nepremičnine</b>	360.631	200.856	159.775	180	1.047.029	311.675	735.354	336	2.142.547	1.167.169	975.378	184
<b>Poslovne nepremičnine</b>	137.348	22.899	114.449	600	698.693	427.667	271.026	163	3.983.063	3.949.747	33.316	101
<b>Industrijske nepremičnine</b>	181.571	219.659	-38.087	83	498.515	865.457	-366.941	58	1.588.730	2.033.628	-444.897	78
<b>Druge nepremičnine</b>	10.628	-	NP	NP	44.560	-	NP	NP	356.009	-	NP	NP
<b>Javne stavbe</b>	17.193	-	17.193	NP	63.854	9.490	54.364	673	250.727	376.900	-126.172	67
<b>Kmetijske stavbe</b>	6.409	-	NP	NP	20.829	-	NP	NP	13.570	-	NP	NP
<b>Gozdna zemljišča</b>	5.788	-	NP	NP	33.661	-	NP	NP	9.550	-	NP	NP
<b>Kmetijska zemljišča</b>	49.880	-	NP	NP	151.764	-	NP	NP	82.397	-	NP	NP
<b>Zemljišča za gradnjo stavb</b>	123.126	177.861	-54.734	69	117.360	34.932	82.428	336	318	318.068	-317.749	∞
<b>Ostala zemljišča</b>	35.566	-	NP	NP	103.387	-	NP	NP	387.713	-	NP	NP
<b>Skupaj</b>	928.145	624.612	303.533	149	2.779.655	1.661.535	1.118.120	167	8.814.628	7.845.512	969.116	112

Tabela 13: Primerjalna tabela prihodkov od NUSZ in davka na nepremičnine, ki bi ga prejela samo občina

	Občina Rače-Fram				Občina Slovenska Bistrica				Mestna občina Celje			
	Davek (v EUR)	NUSZ (v EUR)	Razlika (v EUR)	Indeks povečanja/zmanjšanja	Davek (v EUR)	NUSZ (v EUR)	Razlika (v EUR)	Indeks povečanja/zmanjšanja	Davek (v EUR)	NUSZ (v EUR)	Razlika (v EUR)	Indeks povečanja/zmanjšanja
Stanovanjske nepremičnine	180.315	200.856	20.540	90	523.514	311.675	211.839	168	1.071.273	1.167.169	-95.895	92
Poslovne nepremičnine	68.674	22.899	45.775	300	349.346	427.667	-78.320	82	1.991.531	3.949.747	-1.958.215	50
Industrijske nepremičnine	90.785	219.659	-128.873	41	249.257	865.457	-616.199	29	794.365	2.033.628	-1.239.262	39
Druge nepremičnine	5.314	-	NP	NP	22.280	-	NP	NP	178.004	-	NP	NP
Javne stavbe	8.596	-	8.596	NP	31.927	9.490	22.437	336	125.363	376.900	-251.536	33
Kmetijske stavbe	3.204	-	NP	NP	10.414	-	NP	NP	6.785	-	NP	NP
Gozdna zemljišča	2.894	-	NP	NP	16.830	-	NP	NP	4.775	-	NP	NP
Kmetijska zemljišča	24.940	-	NP	NP	75.882	-	NP	NP	41.198	-	NP	NP
Zemljišča za gradnjo stavb	61.563	177.861	-116.297	35	58.680	34.932	23.748	168	159	318.068	-317.908	∞
Ostala zemljišča	17.783	-	NP	NP	51.693	-	NP	NP	193.856	-	NP	NP
Skupaj	464.072	624.612	-160.539	74	1.389.827	1.661.535	-271.707	84	4.407.314	7.845.512	-3.438.197	56

- Povprečni nepremičninski davčni prihodki bi bili z uveljavitvijo davka na nepremičnine ob upoštevanju vseh skupin nepremičnin za 23 odstotkov višji od današnjih.
- Največja razlika se pojavi v skupini stanovanjskih nepremičnin, in sicer 1,8 milijona EUR v treh obravnavanih občinah, kar predstavlja več kot 100-odstotno povečanje.
- Združeni skupini industrijskih in poslovnih nepremičnin bi ostali v enakih finančnih okvirjih oziroma zaznan je manjši upad prihodkov (okoli 5 odstotkov). Davčna obremenitev poslovnih nepremičnin se z uveljavitvijo ZDavNepr poveča za 9 odstotkov, obremenitev industrijskih oziroma gospodarskih nepremičnin pa zmanjša za 28 odstotkov.
- Zaznано je povečanje davčne obremenitve nezazidanih stavbnih zemljišč za stanovanjsko in poslovno rabo (za 44 odstotkov).
- Največja razlika med sedanjo davčno ureditvijo in ZDavNepr je v Občini Slovenska Bistrica, kjer se z davkom prihodki povečajo za indeks 167, sledi Občina Rače-Fram (povečanje prihodkov za indeks 149) in Mestna občina Celje (povečava zgolj za indeks 112).

Iz Tabele 13, v kateri so prikazane razlike med prihodki NUSZ in prihodki, ki bi jih prejel občinski proračun od davka na nepremičnine, je mogoče razbrati:

- Prihodki NUSZ in davka na nepremičnine se skupno v obravnavanih občinah razlikujejo za manj kot 100.000 EUR oziroma manj kot 5 odstotkov vsote NUSZ skupine stanovanjskih nepremičnin v občinah.
- Prihodki davka na nepremičnine iz naslova poslovnih nepremičnin se zmanjšajo za 1,99 milijona EUR oziroma 45 odstotkov vsote NUSZ iste nepremičninske skupine.
- Prihodki davka na nepremičnine iz naslova industrijskih nepremičnin se zmanjšajo za 1,98 milijona EUR oziroma 63 odstotkov vsote NUSZ iste nepremičninske skupine.
- Prihodki davka na nepremičnine iz naslova industrijskih nepremičnin se zmanjšajo za 1,98 milijona EUR oziroma 63 odstotkov vsote NUSZ iste nepremičninske skupine.
- Zmanjšanje prihodkov je opaziti tudi v skupini javnih stavb (57 odstotkov) in zemljišč za gradnjo stavb (77 odstotkov).

## 5 DAVČNE STOPNJE

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je odvisno od površine zemljišča, stavbe ali dela stavbe, števila točk, določenega za lego in komunalno opremljenost, vrednosti točke in dolžine obdobja, za katerega se nadomestilo izračunava. Podobno je tudi davek na nepremičnine odvisen od različnih faktorjev, ki vplivajo na njegovo višino. Po sprejetem ZDavNepr so sestavine, ki so nujno potrebne za izračun višine davka, naslednje:

- davčno osnovo predstavlja vrednost nepremičnine v registru nepremičnin (posledica ZMVN);

- davčne stopnje, ki so določene po skupinah nepremičnin, in sicer za stavbe in dele stavb skupaj z zemljišči, na katerih stojijo, glede na model vrednotenja in šifro dejanske rabe, za zemljišča pa glede na model vrednotenja;
- popolnost nepremičninskih evidenc (koliko nepremičnin je zajetih v register nepremičnin);
- prehodne določbe zakona, ki znižajo ali zvišajo davčno osnovo ali davčne stopnje.

Na višino davka ima Vlada RS oziroma občinska uprava omejen vpliv. Davčno osnovo ali posplošeno tržno vrednost nepremičnine lahko Vlada RS z ukrepi spremeni, vendar le do določene mere. Nepremičnina je glede na lokacijo in rabo umeščena v različne modele množičnega vrednotenja, ki določajo vrednost nepremičnine (skupaj z ostalimi parametri iz registra nepremičnin – leto izgradnje nepremičnine, komunalna opremljenost, etažnost itd.). Modeli se lahko spreminjajo, vendar minimalno; želja je, da je vrednost nepremičnine realna in primerljiva s tržno vrednostjo, saj se vrednosti iz REN-a danes že uporabljajo v različne namene. Vrednost je s prilagajanjem davčne osnove najlažje spreminjati z indeksacijo, tj. s prilagajanjem vrednosti nepremičnine glede na dogajanja na nepremičninskem trgu.

S spreminjanjem davčnih stopenj lahko Vlada RS v največji meri vpliva na višino davka na nepremičnine. Pri pripravi osnutkov zakona so se stopnje tudi najbolj spreminjale in vplivale na prihodke iz davčne ureditve na področju nepremičnin v RS.

*Tabela 14: Prilagajanje davčnih stopenj pri predlogih zakona o davku na nepremičnine*

	<b>Predlog 1</b>	<b>Predlog 2</b>	<b>Predlog 3</b>	<b>Predlog 4</b>	<b>ZDavNepr</b>
<b>Stanovanjske</b>	0,15 %	0,15 %	0,15 %	0,15 %	<b>0,15 %</b>
<b>Stanovanjske (nerezidenčne)</b>	0,45 %	0,15 %	0,45 %	0,50 %	<b>0,50 %</b>
<b>Poslovne</b>	0,80 %	0,80 %	0,75 %	0,75 %	<b>0,75 %</b>
<b>Industrijske</b>	0,80 %	0,80 %	0,75 %	0,75 %	<b>0,75 %</b>
<b>Energetske nepremičnine</b>	0,80 %	0,40 %	0,40 %	0,40 %	<b>0,40 %</b>
<b>Druge stavbe</b>	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	<b>0,50 %</b>
<b>Sakralni objekti</b>	0,50 %	0,00 %	0,50 %	0,00 %	<b>0,00 %</b>
<b>Kulturni spomeniki</b>	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,00 %	<b>0,00 %</b>
<b>Javne stavbe</b>	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	<b>0,50 %</b>
<b>Kmetijske stavbe</b>	0,50 %	0,50 %	0,30 %	0,30 %	<b>0,30 %</b>
<b>Gozdna zemljišča</b>	0,50 %	0,15 %	0,07 %	0,07 %	<b>0,07 %</b>
<b>Kmetijska zemljišča</b>	0,50 %	0,25 %	0,15 %	0,15 %	<b>0,15 %</b>
<b>Zemljišča za gradnjo stavb</b>	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	<b>0,50 %</b>
<b>Ostala zemljišča</b>	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	<b>0,50 %</b>

*Vir: Kavdik, 2014, Preglednica 4.*



Iz Tabele 14 je razvidno, da je bil pripravljavec pri pripravi zakona negotov in neodločen pri določitvi višin davčne stopnje. Višina davčnih stopenj je pogosto nihala v skupini nerezidenčnih stanovanj, pri sakralnih objektih in kulturnih spomenikih (od 0,5 do 0 odstopka pri sprejemu ZDavNepr) ter gozdnih in kmetijskih zemljiščih.

Ustavno sodišče je zakon o davku na nepremičnine razveljavilo tudi zaradi davčnih stopenj, ki po njegovem mnenju vsebujejo preveč diferenciacije. Višina davčnih stopenj je določena od 0,07 do 0,75 odstopka kar je po mnenju avtorjev Grote in McCluskey (2016, str. 32) odločno preveč. Avtorja predlagata, da bi bilo bolje uvesti enotno davčno stopnjo v višini 0,33 %. Z uvedbo enotne davčne stopnje bi se izpolnila pričakovanja Vlade RS in se hkrati približala povprečju v Evropski uniji po BDP, doseženem z davkom na nepremičnine. Želja je 1,2 odstopka BDP oziroma 458,83 milijonov EUR. Takšna višina prihodkov se doseže tudi z 0,35-odstopno davčno stopnjo, ki ne zajema kmetijskih zemljišč, ali pa z 0,54-odstopno stopnjo, kjer niso vključene kmetijske površine in stanovanjske površine, manjše od 160 m<sup>2</sup>. V svetu davčne stopnje znašajo od 0,5 do 2 odstopka.

Grote in McCluskey (2016, str. 36-38) predlagata, da pri uvajanju davka na nepremičnine upoštevamo sledeče:

- določitev območja davčnih stopenj, preko katerih odstopanja niso možna;
- razlike med rezidenčnimi in nerezidenčnimi stanovanji so možne, vendar v manjšem obsegu kot je bilo to zapisano v ZDavNepr;
- uvedba tretje davčne stopnje za kmetijske in gozdne površine;
- davčne stopnje so nizke in je še veliko prostora za zvišanje;
- uvajanje davka naj bo postopno z nizkimi davčnimi stopnjami (višina davčnih prihodkov bi se izenačila s trenutno veljavno zakonodajo), ki se z leti povečujejo do faze, ko dosežejo prihodek 1,2 odstopka BDP.

V nadaljevanju naloge sem izvedel prilagoditev davčnih stopenj z željo, da ugotovim, kakšna bi morala biti višina, da bi zadostil pogoju zadnje točke avtorjev Grote in McCluskey. Želja je, da se prihodki iz naslova NUSZ ter potencialni prihodki sprejetega in ustavno spornega davka na nepremičnine izenačijo. Izenačitev sem najprej izvedel ob upoštevanju skupin nepremičnin; z matematično prilagoditvijo davčnih stopenj posamezne skupine nepremičnin sem želel prihodke NUSZ in prihodke davka za skupino nepremičnin izenačiti. V enačbo so bile zajete samo največje štiri skupine.

## **5.1 Prilagoditev davčnih stopenj ob upoštevanju skupin nepremičnin**

Analize prihodkov po različnih skupinah, pridobljenih od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in od davka na nepremičnine, so pokazale, da je ključnih pet skupin nepremičnin – stanovanjske, poslovne in industrijske nepremičnine, zemljišča za gradnjo stavb ter družbene

oziroma javne nepremičnine. Le-te predstavljajo 99-odstotni delež ustvarjenih prihodkov od nadomestila ter 90 % davka na nepremičnine. Ostale skupine, kot so kmetijska, gozdna in druga zemljišča ter kmetijske stavbe, v prilagoditev davčnih stopenj niso zajeta. Vemo namreč, da so se ta zemljišča in nepremičnine po trenutni zakonodaji obdavčile z drugimi zakoni. Pri analizi bomo davčne stopnje za te skupine privzeli takšne, kot jih predvideva ZDavNepr.

Prilagoditev sem izvedel na nivoju države in izbranih občin. Na nivoju države sem izvedel prilagoditev davčnih stopenj na osnovi statističnih podatkov posplošenih tržnih vrednosti nepremičnin evidence REN na dan 8. januar 2015. Podatke o skupnem nadomestilu za leto 2014 (1.januar – 31. december 2014) sem pridobil s strani Ministrstva za finance, Direktorata za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov, sektorja za analize in koordinacijo davčne politike.

Prilagoditev sem izvedel na davčnih stopnjah štirih ključnih nepremičninskih skupin, zemljišča za gradnjo stavb sem pri izračunu izpustil, saj s podatkom na nivoju države ne razpolagam. Izdelal sem Tabelo 15, v kateri sem v stolpec NUSZ pripisal višino odmere NUSZ za leto 2014 po posameznih skupinah, medtem ko je v stolpcu o davku zapisana davčna vsota, izračunana po davčni stopnji iz ZDavNepr (zapisana v stolpcu davčna stopnja). V stolpcu o kumulativni vrednosti je prikazana vsota vseh nepremičnin v bazi REN po posameznih skupinah. V zadnjem stolpcu sem zapisal vrednosti novih davčnih stopenj, ki sem jih dobili, ko sem izračunal enačbo

$$NUSZ (\text{€}) = \text{Kumulativna vrednost nepremičnin (\text{€})} * \text{nova davčna stopnja}$$

*Tabela 15: Prilaganje davčnih stopenj na nivoju države s ciljem izenačitve prihodkov NUSZ in davka na nepremičnine (leto 2014)*

	<b>NUSZ (2014, znesek v EUR)</b>	<b>Davek (100% PTV, znesek v EUR)</b>	<b>Kumulativna vrednost nepremičnin (REN 2015, znesek v EUR)</b>	<b>Davčna st. % (ZDavNepr)</b>	<b>Nova davčna stopnja (%)</b>
<b>Stanovanjske nepremičnine</b>	46.469.886	125.745.041	83.830.027.333	0,15	<b>0,06</b>
<b>Poslovne nepremičnine</b>	88.937.547	102.377.793	15.146.246.500	0,75	<b>0,59</b>
<b>Industrijske in energetske nepremičnine</b>	41.505.823	44.293.053	8.114.961.020	0,75	<b>0,51</b>
<b>Javne stavbe</b>	11.976.166	22.052.262	5.513.065.500	0,5	<b>0,22</b>

Iz Tabele 15 je vidno, da bi se ob enostavnem matematičnem pristopu davčne stopnje razpolovile pri stanovanjskih nepremičninah in pri javnih stavbah. Stopnji za gospodarske nepremičnine se znižata za okoli 0,2 odstotka. Prilagoditev davčne stopnje stanovanjskih površin je bila izračunana z uporabo davčnih stopenj za rezidenčna in nerezidenčna stanovanja. V kolikor diferenciacije na rezidenčna in nerezidenčna stanovanja ne upoštevamo, bi bila prilagojena davčna stopnja 0,065 odstotka.

Izdelal sem še prilagoditev davčnih stopenj ob uporabi podatkov izbranih občin, ki podrobneje odražajo dejanske razmere in izpostavljajo problematiko uvajanja novega davka na nepremičnine. Pri izvedbi prilagoditev davčnih stopenj sem uporabil podatke, ki sem jih izračunal v predhodnih poglavjih. Torej prihodke dosežene z nadomestilom in prihodke po novem davku na nepremičnine. Prihodke sem klasificiral po skupinah nepremičnin. Cilj izračuna je bil enak kot pri prilagoditvi davčnih stopenj na nivoju države, torej da se prihodki od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč izenačijo s prihodki, ki bi jih občine prejele ob uveljavitvi ZDavNepr. Za določitev novih davčnih stopenj po posameznih občinah sem uporabil enako metodologija izračuna. V želji po pridobitvi ene same davčne stopnje za posamezno skupino nepremičnin za vse tri občine sem uporabil metodo uteženega izračuna aritmetične sredine spremenljivk. Uteži v enačbi predstavlja vsota posplošenih tržnih vrednosti posamezne skupine nepremičnin. Rezultate izračuna sem prikazal v Tabeli 16. V prvem stolpcu so zbrani podatki davčnih stopenj iz ZDavNepr, sledijo nove davčne stopnje, izračunane za izbrane občine (uporabljena enaka metodologija kot v Tabeli 14). In kot zadnje še prikaz utežene sredine izračunanih davčnih stopenj.

*Tabela 16: Prilaganje davčnih stopenj na nivoju občin*

	Davčna stopnja (ZDavNepr, %)	Prilagojene davčne stopnje po občinah (%)			Nova davčna stopnja (%)
		Občina Rače-Fram	Občina Slov. Bistrica	Mestna občina Celje	
<b>Stanovanjske nep.</b>	<b>0,15</b>	0,08	0,04	0,08	<b>0,07</b>
<b>Poslovne nep.</b>	<b>0,75</b>	0,13	0,46	0,74	<b>0,68</b>
<b>Industrijske nep.</b>	<b>0,75</b>	0,91	1,30	0,96	<b>1,03</b>
<b>Družbene/javne nep.</b>	<b>0,5</b>	0,00	0,07	0,75	<b>0,58</b>
<b>Nezazidana st. zemlj.</b>	<b>0,5</b>	0,72	0,15	0,41	<b>0,42</b>

Po izvedeni primerjavi s prilagojenimi davčnimi stopnjami na nivoju države vidimo, da odstopa razred industrijskih nepremičnin, ki bi po izračunu moral biti obdavčen z 1,03-odstotno davčno stopnjo. Nizka davčna stopnja za stanovanjske nepremičnine in visoka za gospodarstvo sta v nasprotju z namenom reforme nepremičninske zakonodaje. Želja reforme je, da se gospodarstvo razbremeni, saj je z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča finančno preobremenjeno.

Z izvedenima izračunoma in prilagoditvami davčnih stopenj sem ugotovil, da zgolj s primerjavo oziroma izenačitvijo prihodkov na nivoju nepremičninskih skupin korektne prilagoditve stopenj ne bo mogoče izvesti. Potrebno bo izvesti primerjavo samo končnih zneskov NUSZ in davkov (brez skupin) ter upoštevati priporočila iz poročila Mednarodnega denarnega sklada. Poročilo je bilo izdano decembra 2015.

## **5.2 Prilagoditev davčnih stopenj na nivoju izbranih občin in države – priporočila IMF**

Mednarodni denarni sklad je v sodelovanju z Ministrstvom za finance RS in Geodetsko upravo RS pripravil dokument, v katerem je analizirana problematika slovenskega nepremičninskega davčnega sistema, vključno s sodbo Ustavnega sodišča in primeri dobrih praks iz držav Evropske unije. V priporočilih so zapisane štiri možnosti izvedbe reforme, s katerimi bi zadostili izvornemu pogoju, da nov davek na nepremičnine doseže 1,2 odstotka BDP oziroma 458,83 milijonov EUR. Možnosti so:

- uvedba enotne davčne stopnje za vse nepremičnine – 0,33 odstotka;
- uvedba 0,35-odstotne davčne stopnje, ki ne zajema kmetijskih zemljišč;
- uvedba 0,54-odstotne davčne stopnje, ki ne zajema kmetijskih površin in stanovanjskih površin, manjših od 160 m<sup>2</sup>;
- znižanje davčne osnove, odstranitev davčne stopnje za nerezidenčna stanovanja in prilagoditev ostalih stopenj.

Prilagoditev davčnih stopenj sem izvedel z uporabo zadnje možnosti. Za izločitev velikega števila spremenljivk (davčnih stopenj), ki se pojavljajo v enačbi prilagoditev davčnih stopenj, sem uporabil naslednje poenostavitve:

- Rezidenčne in nerezidenčne stanovanjske nepremičnine naj imajo enako davčno stopnjo oziroma dopustna je minimalna razlika. Odločil sem se za izenačitev.
- Ostale davčne stopnje pustimo nespremenjene oziroma privzamemo zapisane v ZDavNepr.
- Prilagoditev izvedem na davčni stopnji poslovnih in industrijskih nepremičnin ter težim k izenačitvi prihodkov NUSZ in prihodkov novega davka, ki jih bodo prejele občine (50 odstotkov).

Tabela 17: Prilaganje davčnih stopenj poslovnih in industrijskih nepremičnin na nivoju države

	Kumulativna vrednost nepremičnin (REN 2015, v EUR)	Davčna stopnja (ZDavNepr, %)	Nova davčna stopnja (%)	NUSZ (2014, v EUR)	Davek ob upoštevanju nove davčne stopnje (v EUR)
Stanovanjske nepremičnine	83.830.027.500	0,15	0,15	46.469.886	125.745.041
Poslovne nepremičnine	15.146.246.500	0,75	<b>0,45</b>	88.937.547	68.158.109
Nakupovalni centri	1.916.719.000	0,75	<b>0,45</b>	-	8.625.236
Industrijske nepremičnine	6.544.706.333	0,75	<b>0,45</b>	41.505.823	29.451.179
Energetske nepremičnine	1.570.254.688	0,40	0,40		6.281.019
Druge nepremičnine	4.023.400.250	0,50	0,50	7.102.277	20.117.001
Javne stavbe	5.513.065.500	0,50	0,50	11.976.166	27.565.328
Cerkve	-	0	0	-	-
Kulturni spomeniki	-	0	0	-	-
Kmetijske stavbe	897.497.083	0,30	0,30	-	2.692.491
Gozdna zemljišča	5.708.975.000	0,07	0,07	-	3.996.283
Kmetijska zemljišča	8.823.170.833	0,15	0,15	-	13.234.756
Zemljišča za gradnjo stavb	7.539.169.500	0,50	0,50	-	37.695.848
Zemljišča za poslovno in industrijsko rabo	2.420.212.250	0,50	0,50	-	12.101.061
Zemljišča za namene energetike	1.500.622.500	0,50	0,50	-	7.503.113
Ostala zemljišča	5.397.376.500	0,50	0,50	-	26.986.883
<b>SKUPAJ</b>	<b>150.831.443.438</b>			<b>195.991.699</b>	<b>390.153.346</b>

Ob upoštevanih predpostavkah iz priporočil sem izračunal, da bi morale nove davčne stopnje za poslovne nepremičnine znašati 0,45 odstotka. Pri izračunu sem kot davčno osnovo upošteval 100-odstotno posplošeno tržno vrednost nepremičnin.

Prilagoditve poslovnih in industrijskih davčnih stopenj sem izvedel tudi na primeru izbranih občin. V prejšnjih poglavjih sem že omenil, da imata Občina Rače-Fram in Občina Slovenska Bistrica zaradi nekaj velikih industrijskih podjetij razmerja med prihodki NUSZ drugače razporejena, kot je povprečje v državi. Zaradi navedenega sem tri izbrane občine združil, seštel tržne vrednosti nepremičnin iz podatkov REN (vir: januar 2015) in prihodkov NUSZ ter izvedel prilagoditve davčnih stopenj. Rezultate prilagoditev sem prikazal v Tabeli 18. Tudi tukaj se je davčna stopnja poslovnih in industrijskih nepremičnin znižala, in sicer na 0,55 odstotkov.

*Tabela 18: Prilagajanje davčnih stopenj poslovnih in industrijskih nepremičnin na nivoju izbranih občin*

	<b>Kumulativna vrednost nepremičnin (REN 2015, v EUR)</b>	<b>Davčna stopnja (ZDavNepr, %)</b>	<b>Nova davčna stopnja (%)</b>	<b>NUSZ (2014, v EUR)</b>	<b>Davek ob upoštevanju nove davčne stopnje (v EUR)</b>
<b>Stanovanjske nepremičnine</b>	2.366.805.681	0,15	0,15	1.679.700	3.550.209
<b>Poslovne nepremičnine</b>	642.547.412	0,75	<b>0,55</b>	4.400.313	3.534.011
<b>Industrijske nepremičnine</b>	302.508.876	0,75	<b>0,55</b>	3.118.744	1.663.799
<b>Energetske nepremičnine</b>	-	0,75	<b>0,55</b>	-	-
<b>Druge nepremičnine</b>	82.239.731	0,50	0,50	-	411.199
<b>Javne stavbe</b>	66.354.949	0,50	0,50	386.390	331.775
<b>Cerkve</b>	-			-	-
<b>Kulturni spomeniki</b>	-			-	-
<b>Kmetijske stavbe</b>	13.602.958	0,30	0,30	-	40.809
<b>Gozdna zemljišča</b>	70.001.677	0,07	0,07	-	49.001
<b>Kmetijska zemljišča</b>	189.361.646	0,15	0,15	-	284.042
<b>Zemljišča za gradnjo stavb</b>	48.161.102	0,50	0,50	530.861	240.806
<b>SKUPAJ</b>	3.781.584.032			10.116.008	10.105.650

## SKLEP

Veljavna davčna zakonodaja na področju nepremičnin je v Sloveniji zastarela, zakoni so neenotni za različne tipe davčnih zavezancev, namesto enega zakona imamo v veljavi tri predpise, osnovne javne nepremičninske evidence, ki predstavljajo davčno osnovo so pomanjkljive in niso javno dostopne, veliko členov v veljavni zakonodaji je ustavno spornih itn. Vlada Republike Slovenije in strokovna javnost se pomanjkljivosti obstoječega sistema zavedata in ga želita v bližnji prihodnosti posodobiti, da bo dosegel enotnost, sodobnost in primerljivost z državami članicami EU. Poskus hitre in nepremišljene uvedbe novega davka ob slabih, nepopolnih nepremičninskih evidencah se je izkazal kot nesprejemljiv za večji del akterjev, ki so prisotni v prostoru. Uprle so se občine in ostali lokalni organi, podjetja in fizične osebe. Zelo težko je bilo v trenutku sprejema novega zakona o davku na nepremičnine najti interesno skupino, ki bi bila zadovoljna z njim.

Zaradi opisane problematike ter vsakodnevnega dela z nepremičninskimi evidencami in nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča sem v nalogi pregledal tuje in domače znanstvene prispevke na temo obdavčitve nepremičnin in množičnega vrednotenja nepremičnin, veljavno in ustavno sporno davčno zakonodajo ter izluščil nekaj zaključkov, ki so pomembni za nadaljnjo pripravo nove davčne zakonodaje, ki bi bila sprejemljivejša za javnost.

V nalogi sem preveril višino prihodkov, ki nastanejo ob danes veljavni zakonodaji, ter višino prihodkov, ki jo je predvideval danes že razveljavljen zakon o davku na nepremičnine. Ugotovil sem, da sta zakonodaji, ki sem ju primerjal, težko primerljivi. Razlog za težavnost primerjave so evidence, ki služijo kot osnova za izračun NUSZ. Evidence so med seboj neprimerljive, saj podrobnejše določitve o odmeri nadomestila vsaka občina zase določi v odloku o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč. Neenakost se kaže pri določitvi točk za posamezno komunalno opremo, določitvi površin stavbnih zemljišč, različnih razlagah zakonodaje glede nezazidanega stavbnega zemljišča, neenotnosti pri določitvi skupin nepremičnin (trgovina je v določenih občinah opredeljena kot gospodarska dejavnost, v drugih pa kot poslovna). Težavna je torej informacijska pretvorba baze v standardizirane okvirje. Pri bazi se pojavlja tudi težava popolnosti podatkov. Občine, ki v evidenco NUSZ ažurno vnašajo spremembe, nastale v prostoru (praviloma gre za večje, bolj organizirane občine), imajo vzpostavljeno dobro evidenco. Praviloma manjše občine, ki ažuriranje baze izvajajo periodično, imajo višji delež izpuščenih nepremičnin.

Evidenca, ki je bila vzpostavljena (tudi) za namen obdavčitve nepremičnin - REN je gledano z vidika popolnosti baze, nasprotje evidence nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Vanjo so zajete skoraj vse nepremičnine v Sloveniji, na dnevni ravni se baza posodablja in dopolnjuje. V tehničnem in atributnem smislu je informacijska infrastruktura za vzdrževanje, razpečevanje in dopolnjevanje podatkov vzpostavljena na visokem nivoju. Glavna težava evidence REN (ob določitvi uporabne in neto tlorisne površine, rezidenčnosti, namenskih rabah zemljišč, ki jih določajo občine) je posplošena tržna vrednost, ki je pripisana iz množičnega vrednotenja nepremičnin. Vrednost je lahko primerljiva z realno vrednostjo nepremičnine na trgu, lahko pa od nje zelo odstopa. Navedeno je posledica matematičnih povezav v modelih vrednotenja, ki jih je nemogoče definirati tako podrobno, da bi ustrezale vsem nepremičninskim izjemam, ki se pojavljajo v prostoru. Napake pri vrednotenju nepremičnin so tudi posledica napačnih podatkov o lastnostih nepremičnin, ki so jih popisovalci zajeli v popisu nepremičnin.

Iz primerjave davčnih prihodkov po obstoječi in novi zakonodaji sem ugotovil, da se višina davčnih prihodkov ob uveljavitvi nove zakonodaje najbolj dvigne v skupini stanovanjskih nepremičnin, obdavčitev poslovnih in industrijskih nepremičnin ostane na podobni ravni, poveča se tudi obremenitev nezazidanih stavbnih zemljišč. Pri analizi sem ugotovil, da so razlike od občine do občine ogromne in je vsekakor smiselno ob uveljavitvi novega,

izboljšanege zakona pustiti določitev dela davčne stopnje v pristojnosti občin. Predlagam, da se določijo intervali davčnih stopenj, ki bodo zakonsko opredelili, do kakšne stopnje so lahko posamezne skupine nepremičnin obdavčene.

Pred pripravo novega osnutka zakona, ki bo prišel v javnost, morajo vladne službe določiti upravljavca nepremičninam v lasti države (občine določijo upravljavca nepremičninam v lasti občine), nadalje je treba železnicam in cestam dodeliti status grajenega javnega dobra, določiti meje vodnih zemljišč in jim dodeliti status vodnega javnega dobra, evidentirati dejansko rabo cest, železnic in vodnih zemljišč ter vpisati manjkajoče enotne matične številke in matične številke. Občine morajo preveriti pravilnost vnesenih atributov o namenski rabi za zemljišča na njihovem ozemlju, popraviti oziroma dopolniti je potrebno postopek množičnega vrednotenja ter upoštevati pripombe ustavnega sodišča.



## LITERATURA IN VIRI

1. Almy, R. (2001, 26. marec). A survey of property tax system in Europe. Najdeno 14. januarja 2015 na spletnem naslovu <http://www.agjd.com/EuropeanPropertyTaxSystems.pdf>
2. Bell M. E. (2003). *Designing and Implementing a Property Tax System*. Washington: World Bank.
3. Brzeski, J. (2015). Modernizing property taxation in CEE Countries. CEE Reform Workshop. Ljubljana: Center of Excellence in Finance (CEF).
4. Cirman, A., Čok, M., Lavrač, I., Zakrajšek, P. (2000). *Poslovanje z nepremičninami: zapiski predavanj*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
5. Crowe, C. W., Dell'Araccia, G., Igan, D., & Rabanal, P. (2011). How to deal with real estate booms: Lessons from country experiences. IMF Working Papers 11/91. International Monetary Fund.
6. D'Amato, Maurizio & Nikolaj, S. (2012). Mass Appraisal Modelling in Minsk: Testing different Models Location sensitive. *Aestimium*, str. 735-743.
7. Generalni sekretariat vlade Republike Slovenije. (2010). *Predlog Zakona o davku na nepremičnine*. Ljubljana: Generalni sekretariat vlade Republike Slovenije
8. Geodetska uprava Republike Slovenije. (2015). *Struktura podatkov Registra nepremičnin (REN) v ASCII formatu*. Ljubljana: Geodetska uprava Republike Slovenije.
9. Geodetska uprava Republike Slovenije. (2015). *Register nepremičnin, statistika, 28.7.2015*. Ljubljana: Geodetska uprava Republike Slovenije. Najdeno 30. marca na spletnem naslovu [http://www.e-prostor.gov.si/fileadmin/REN/Statistike/Statistike\\_REN\\_28.7.2015.pdf](http://www.e-prostor.gov.si/fileadmin/REN/Statistike/Statistike_REN_28.7.2015.pdf)
10. Gerbec, F. (2014). Odprta pravna vprašanja sedanje ureditve nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. *Dnevi slovenskih pravnikov*.
11. Grote, M., Borst, R. & McCluskey, M. (2015). The 2013 property tax act: evaluation of its design and the employed mass valuation system. Washington, D.C.: International monetary fund.
12. Grum, B. (2012). *Vrednotenje nepremičnin*. Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta.
13. Hižman, J., & Oplotnik, Z. (2013). *Primerjalna analiza sistemov davka na nepremičnine v izbranih državah EU in Sloveniji v povezavi s stopnjo avtonomije lokalne samouprave (magistrsko delo)*. Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.

14. Kavdik, U. (2014). *Analiza posledic sprememb davka na nepremičnine na primeru dveh lokalnih skupnosti v Republiki Sloveniji* (diplomska naloga). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
15. Kelly, R. (2013). Making the Property Tax Work. *International Center for Public Policy Working Paper Series*. Paper 13-11. Najdeno 11. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://scholarworks.gsu.edu/icepp/42>
16. Kitchen, H. (2013). Property Tax: A Situation Analysis and Overview. *A Primer on Property Tax Administration and Policy (1<sup>st</sup> ed.)*. John Wiley & Sons, 2012.
17. Kitchen, H. (2003). Property Taxation: Issues in Implementation. *Consortium for Economic Policy Research and Advice*. Ottawa: Association of Universities and Colleges of Canada.
18. Kovač, M. Š. (2015). New Real Estate Taxes in Slovenia. *Challenges for Governance Structures in Urban and Regional Development*, str. 177-194.
19. Kramberger, M. (2005). *Primerjava davkov na nepremičnine v Republiki Sloveniji in Zvezni Republiki Nemčiji* (diplomsko delo). Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.
20. McCluskey, W.J. & Plimmer, F. (2011). The creation of fiscal space for the property tax: The case of Central and Eastern Europe. *International Journal of Strategic Property Management* 15 (2), str. 123–138.
21. Mayr, B. (2000). Davki v Sloveniji. Najdeno 20.4.2016 na spletnem naslovu <http://www.vsr.si/clanki/DAVKI%20V%20SLOVENIJI.pdf>
22. *Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč*. Najdeno 10. januarja 2015 na spletnem naslovu <http://moc.celje.si/nadomestilo-za-uporabo-stavbnega-zamljjsca>
23. Mitrović, D. (2010). Uporaba sistema množičnega vrednotenja nepremičnin. *Geodetski vestnik* 54 (2), str. 228-241.
24. Mitrović, D. (2015). "Razumevanje" ocenjevanja vrednosti nepremičnin v Sloveniji. *Geodetski vestnik* 59 (3), str. 593-608.
25. Netzer, D., Lavrač I. (1996). Transition and Taxation of Real Property. Delovni zvezek št. 4. Ljubljana : Ekonomska fakulteta.
26. *Ocena nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na podlagi določb 218. člena ZGO-1 in finančne posledice na izračun finančne izravnave občin za leto 2004* .(2003). Ljubljana: Ministrstvo za finance

27. Černe, T. (2013). Odziv na predlog Zakona o davku na nepremičnine. Najdeno 17. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.izs.si/novica/n/pripombe-skupine-odp-na-predlog-zakona-o-davku-na-nepremicnine-1176/>
28. Odločba o razveljavitvi Zakona o davku na nepremičnine in o ugotovitvi, da je Zakon o množičnem vrednotenju, kolikor se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavčevanja nepremičnin, v neskladju z Ustavo. *Uradni list RS*, št. 22/2014
29. Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v občini Rače-Fram. *Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije*, št. 25/2012
30. Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. *Uradni list RS*, št. 46-2850/96, 87-4018/97, 10-450/99, 91-4558/2001, 33-1394/2003, 108-4737/2003, 82-3654/2004.
31. Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč v občini Slovenska Bistrica. *Uradni list RS*, št. 29/1996
32. Rakar, A., Černe, T., & Kovač, M. Š. (2008). Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike. *Geodetski vestnik*, 52(4), str. 743-757.
33. OECD/OCDE. (2015). *Revenue statistics 1965-2014*. Najdeno 20. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-classification-taxes-interpretative-guide.pdf>
34. Režek, J. (2004). Značilnosti davka na nepremičnine in ocena njegove družbene sprejetosti. *Geodetski vestnik* 48, str. 18-31.
35. Rozman, M., & Cirman, A. (2005). *Reforma premoženjskih davkov* (diplomsko delo). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
36. Slack, E., R. Bird. (2014). The Political Economy of Property Tax Reform. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 18*. OECD Publishing. Najdeno 11. januarja na spletni strani <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>
37. Smodiš, M. (2008a). Postopek generalnega vrednotenja nepremičnin. *Geodetski vestnik*, 52 (4), str. 716-727.
38. Smodiš, M. (2008b). Značilnosti množičnega vrednotenja nepremičnin. *Zbornik referatov 11. letne konference ocenjevalcev vrednosti* (str. 153-174). Portorož: Slovenski inštitut za revizijo.
39. Stanovnik, T. (2008). *Javne finance*. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
40. Šubic, M. (2012). *Množično vrednotenje nepremičnin*. Študijsko gradivo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 1-8.
41. Šubic, M. (2015). New real Estate Taxes in Slovenia. *Challenges for Governance Structures in Urban and Regional Development*, str. 171-194.

42. Šumrada, R., Ferlan, M. & Lisec, A. (2013). Acquisition and expropriation of real property for the public benefit in Slovenia. *Land use policy*, 32, str. 14-22.
43. Uredba o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin. *Uradni list RS*, št. 95/2011 in 41/2014.
44. Zakon o davku na nepremičnine. *Uradni list RS*, št. 101/13 in 22/14 – odl. US.
45. Zakon o davku na promet nepremičnin. *Uradni list RS*, št. 117/06 in 25/16 – odl. US.
46. Zakon o davkih občanov. *Uradni list RS*, št. 48/90, 8/91, 14/92 – ZOMZO, 7/93, 18/96 – ZDavP, 91/98 – ZDavP-C, 1/99 – ZNIDC, 117/06 – ZDVP, 117/06 – ZDDD, 24/08 – ZDDKIS in 101/13 – ZDavNepr.
47. Zakon o dohodnini. *Uradni list RS*, št. 13/11, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15 in 55/15.
48. Zakon o financiranju občin (ZFO-1). *Uradni list RS*, št.123/2006, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO.
49. Zakon o graditvi objektov. *Uradni list RS* št. 102/2004, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13 in 19/15.
50. Zakon o evidentiranju nepremičnin. *Uradni list RS*, št. 47/06, 65/07 – odl. US in 79/12 – odl. US.
51. Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin. *Uradni list RS*, št. 50/06, 87/11, 40/12 – ZUJF in 22/14 – odl. US.
52. Zakon o stavbnih zemljiščih. *Uradni list RS*, št. 44/97, 67/02 – ZV-1, 110/02 – ZUreP-1 in 110/02 – ZGO-1.
53. Zakon za uravnoteženje javnih financ. *Uradni list RS*, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15 in 102/15
54. Zbirka vrednotenja nepremičnin. (2014). Ljubljana, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. Najdeno 10.1.2015 na spletnem naslovu <http://prostor3.gov.si/zvn/zvn/ZVN.html>

55. Zhang, H., Li, Y., Liu, B., & Liu, C. (2014). The Application of GIS 3D Modeling and Analysis Technology in Real Estate Mass Appraisal-Taking landscape and sunlight factors as the example. *The International Archives of Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, 40(4), str. 363.
56. Zibert, F. (1993). Teorija javnih financ. Ljubljana, *Uradni list RS, Priloga I*.