



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

UPRS Sodba I U 535/2020-32

Sodišče: Upravno sodišče

Oddelek: Upravni oddelek

ECLI: ECLI:SI:UPRS:2022:I.U.535.2020.32

Evidenčna številka: UP00064723

Datum odločbe: 28.11.2022

Senat, sodnik posameznik: Irena Polak Remškar (preds.), mag. Jonika Marflak Trontelj (poroč.), Borut Smrdel

Področje: STAVBNA ZEMLJIŠČA - USTAVNO PRAVO

Institut: stavbno zemljišče - nadomestilo za uporabo - nadomestilo za odmero stavbnega zemljišča - merila za odmero nadomestila - exceptio illegalis - enakost pred zakonom - razlikovanje med zavezanci - različna obremenitev zavezancev

Zveza: URS člen 14, 14/2. ZSZ člen 61

Jedro

Ker Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča MOC v prvem in drugem odstavku 6. člena stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A vrednoti različno (višje) od enako (splošno in individualno) komunalno opremljenih stavbnih zemljišč skupine C v drugih območjih, za takšno razlikovanje pa utemeljenih razlogov ni najti, sta navedeni določbi v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, zato v tej zadevi ne bi smeli biti uporabljeni (exceptio illegalis).

Ker Odlok v devetem odstavku 8. člena določa faktorje, ki zvišujejo vrednotenje stavbnih zemljišč skupine C v območju 1.A, niso pa določeni za druga stavbna zemljišča v tem območju (npr. za stavbna zemljišča skupine B), kljub temu, da območje 1.A tudi za uporabnike slednjih zemljišč predstavlja posebno pridobitno območje v smislu možnosti ugodnega pridobivanja dohodkov, za takšno razlikovanje pa utemeljenih razlogov ni najti, je navedena določba v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Zato v tej zadevi ne bi smela biti uporabljena (exceptio illegalis).

Izrek

I. Tožbi se ugotovi, odločba Finančne uprave Republike Slovenije št. DT 4224-4736/2017-32-04-130-01 s 4. 6. 2019 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.

II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v znesku 469,70 EUR, v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

Obrazložitev

Potek upravnega postopka

1. Prvostopenjski organ je tožniku v ponovnem postopku na območju Mestne občine Celje (MOC) odmeril nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) za leto 2017, na naslovih ... in ..., v skupnem znesku 138.980,40 EUR; ker je NUSZ po odpravljeni odločbi z 8. 5. 2017 tožnik že plačal, je odločil, da se mu vrne razlika med plačanim zneskom po odpravljeni odločbi in med odmerjenim NUSZ po tej odločbi, ki skupaj z obračunanimi pripadajočimi zamudnimi obrestmi znaša 13.890,35 EUR. V obrazložitvi se sklicuje na 58. člen, peti odstavek 60. člena in na 62. člen Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84 s sprem. in dop. - ZSZ/84), na 218. člen Zakona o graditvi objektov (ZGO-1) in na Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča MOC (Uradni list RS št. 83/16 – Odlok) ter pojasnjuje izračun obveznosti, pri čemer navaja, da je upošteval, da gre za pozidana zemljišča skupine C v območju 1.A.

2. Drugostopenjski organ je tožnikovo pritožbo zavrnil.

Povzetek bistvenih navedb strank v upravnem sporu

3. Tožnik se z izpodbijano odločbo ne strinja in vloga tožbo, v kateri med drugim navaja, da je Odlok v 6., 7. in 8. členu glede točkovanja stavbnih zemljišč z namembnostjo C v območju 1.A v neskladju z načelom enakosti iz 14. člena Ustave. Iz njegove vsebine namreč ni razvidno, po kakršnih kriterijih so bila zemljišča v tožnikovi uporabi uvrščena v to območje, saj ostala območja niso opisana z merili, ki bi omogočala primerjavo med njimi. Meni, da je očitno, da je določitev 1.A območja zgolj odraz kriterija izjemne ugodnosti za pridobivanje dohodka, ne pa meril za določanje območji iz prvega odstavka 7. člena Odloka. Poudarja, da merilo izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v Odloku ni ustrezno razdelano, predvsem pa ni jasno in preverljivo določeno.

4. Izpostavlja, da je večina zemljišč v njegovi uporabi glede na namembnost uvrščena v skupino C, kar pomeni, da so glede na komunalno opremljenost točkovana bistveno višje kot zemljišča zavezancev, ki opravljajo isto dejavnost, vendar na drugih območjih. Navaja, da se mu je seštevek števila točk po kriterijih iz 6. in 8. člena Odloka pri vsakem zemljišču iz skupine C povečal še s faktorjem 2,65, s čimer se je obremenitev zanj bistveno povečala. Meni, da je očitno, da je na podlagi območja (1.A) in namembnosti (skupina C) bistveno višje obremenjen od večine drugih dejavnosti v istem območju, ki naj bi bilo sicer posebno pridobitno območje za vse zavezance, ki tam opravljajo dejavnost, pa tudi od zavezancev, ki opravljajo isto dejavnost v drugih območjih, kar je v nasprotju z načelom enakosti. Prepričan je, da ni jasno, kako in na kateri podlagi je MOC ugotovila, da ravno izbrani kriteriji povečujejo donosnost zavezancem skupine C in to zgolj v območju 1.A ter v kakšnem obsegu. Tako tudi ni mogoče preveriti, ali je višina obveznosti sorazmerna z višino dohodka, ki naj bi ga prinašala lokacija. Poudarja, da je nelogično, da bi velikost objekta, število parkirnih mest in število lokalov v objektu imeli vpliv na dohodek zgolj tistih zavezancev, ki opravljajo trgovsko ali storitveno dejavnost v območju 1.A, na dohodek zavezancev, ki opravljajo povsem isto dejavnost v drugem območju, lahko samo 100 m stran, pa naj ne bi imeli prav nikakršnega vpliva.

5. Navaja tudi, da je MOC v mnenju z 29. 11. 2017 zatrjevala, da je lokacija stavbnih zemljišč za opravljanje finančnih in trgovskih storitev zelo pomembna, pri čemer pa stavbnih zemljišč za finančne storitve (B) sploh ni dodatno obremenila s faktorjem, kot je to storila za storitveno in poslovno dejavnost. Tako meni, da MOC

prihaja sama s sabo v nasprotje. Iz Odloka tudi ni razvidno, kaj so razlikovalni kriteriji med zavezanci oziroma zemljišči skupine C, ki se nahajajo v 1.A območju, in zavezanci oziroma zemljišči skupine C, ki se nahajajo v drugih območjih in so z vidika obremenitve z nadomestilom bistveno bolj ugodno obravnavani. Glede na točkovanje po Odloku je po tožnikovem prepričanju mogoče zaključiti, da kriteriji iz tabele iz devetega odstavka 8. člena očitno pri zavezancih iz skupine C v 1. in 2. območju ne povečujejo donosnosti, pri zavezancih iz iste skupine v območju 1.A pa imajo na donosnost očitno bistven vpliv, kar je po tožnikovem prepričanju povsem nelogično. Poudarja tudi, da Odlok ne daje podlage za zaključek, da gre v območju 1.A za izjemno komunalno opremljenost. Tako meni, da je treba uporabiti načelo exceptio illegalis, tožnika izvzeti iz območja 1.A in ga uvrstiti v 2. območje.

6. Zatrjuje še, da Odlok v drugem odstavku 13. člena daje določeno ugodnost za zavezance, ki zaposlujejo delavce, vendar pri tem v nasprotju s 14. členom Ustave brez utemeljenega razloga in podlage preferira le industrijo, gradbeništvo in promet, ostale zavezance, med njimi tožnika, pa diskriminira. Za tako negativno diskriminacijo ostalih dejavnosti, ki poslujejo na istem območju, z isto komunalno in prometno ureditvijo, Odlok nima nobenega razumnega in utemeljenega razloga.

7. Sodišču tako predlaga, naj tožbi ugodí, izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne istemu organu v ponovni postopek. Hkrati zahteva povrnitev stroškov postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

8. Toženka v odgovoru na tožbo prereka tožbene navedbe ter vztraja pri razlogih obrazložitve prvostopenjske in drugostopenjske odločbe. Sodišču predlaga, naj tožbo kot neutemeljeno zavrne.

Datum odločitve sodišča

9. Sodišče je narok za glavno obravnavo v celoti snemalo. Sodbo je izdalo po poteku roka za podajo morebitnih pripomb na prepis zapisnika glavne obravnave.¹

Dokazni sklep

10. V dokaznem postopku je sodišče je vpogledalo vse listine v upravnem spisu zadeve ter iz upravnega spisa za sodni spis fotokopiralo vsa mnenja MOC (priloge C1 do C8). Vpogledalo je tudi vse listine, ki jih je tožnik predložil v tem upravnem sporu (priloge A2, A3 in A5).

11. Drugih dokaznih predlogov ni bilo.

K I. točki izreka

12. Tožba je utemeljena.

13. Med strankama je sporna odmera NUSZ za leto 2017 na območju MOC. Podlaga za odmero NUSZ je ZSZ/84, ki v VI. poglavju določa obveznost plačila NUSZ, ter Odlok. Bistvo tožbenih ugovorov je očitek o neustavnosti uporabljenih določb Odloka, ki so po tožnikovem mnenju arbitrarne in diskriminatorne.

14. Tožnik najprej zatrjuje, da ni jasno, po kakšnih kriterijih se zemljišča v različnih območjih (1, 1.A, 2, 3, 4, staro mestno jedro) dejansko razlikujejo. Izpostavlja tudi neskladje Odloka in priloge 1 k Odloku glede določitve območja 1.A.

15. Odlok v prvem odstavku 5. člena določa merila, ki se upoštevajo za določitev višine NUSZ (ta so enaka, kot so določena v 61. členu ZSZ/84). V drugem odstavku določa podrobnejša merila za opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami in možnost priključitve za te objekte in naprave, v tretjem odstavku podrobnejša merila za določanje lege, namembnosti in smotrnega izkoriščanja stavbnega zemljišča, v četrtem odstavku te določbe pa podrobnejša merila za izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih.

16. V prvem odstavku 7. člena Odlok dalje določa, da se NUSZ plačuje za vsa naselja v občini, ki so razvrščena v pet območij, ki so določena glede na opremljenost stavbnih zemljišč s splošno komunalno infrastrukturo, urbaniziranost okolice (gostoto javnih funkcij in poslovnih dejavnosti), oddaljenost od mestnega jedra občine, dostopnost z javnimi in drugimi prometnimi sredstvi in ustrezno namensko rabo po prostorskem aktu; območje mestnega jedra je posebno območje, kjer velja poseben režim plačevanja nadomestila v skladu s sprejetimi strateškimi dokumenti MOC.

17. V drugem odstavku 7. člena Odlok določa razdelitev na območja, in sicer: 1. območje: obsega predvsem strjeno zazidavo stanovanjskih in poslovnih območij, kjer je stopnja splošne komunalne opremljenosti dobro razvita in za katere so večinoma izdelani podrobnejši prostorski načrti; 2. območje: obsega predvsem zazidavo gospodarskih, industrijskih in poslovnih con, kjer je stopnja splošne komunalne opremljenosti dobro razvita in za katere so večinoma izdelani podrobnejši prostorski akti; 3. območje: obsega predvsem zazidavo predvsem stanovanjskih in poslovno-stanovanjskih območij, kjer je stopnja splošne komunalne opremljenosti razvita nekoliko slabše od 1. območja po tem odloku in za katere so večinoma izdelani manj podrobni prostorski akti; 4. območje: obsega predvsem razpršeno in obcestno zazidavo predvsem na manjših stanovanjskih in ruralnih območjih, kjer je stopnja splošne komunalne opremljenosti razvita slabše od 3. območja po tem odloku in za katere so večinoma izdelani manj podrobni prostorski akti; območje starega mestnega jedra in dela soseske Breg: obsega območje starega mestnega jedra Celje, kjer je upravno središče MOC in zajema ožje historično urbano središče mesta in za njega velja podrobnejši prostorski akt za staro mestno jedro Celje ter del Brega, ki ga ureja prostorski akt za del Brega; 1. A. območje – posebno pridobitno območje: obsega območje ob Mariborski in Kidričevi cesti v smeri od križišča teh dveh cest navzven ter območje ob športnih objektih Arena in Zlatorog, kjer je največ dnevnih migracij, stopnja splošne in individualne komunalne opremljenosti dobro razvita, na območju ob športnih objektih so zgoščene javne in poslovne funkcije, za navedeno območje pa so izdelani podrobnejši prostorski akti. V tretjem odstavku istega člena Odlok določa, da so območja razvidna iz pregledne situacije, ki je priloga k Odloku (priloga 1).

18. Iz dosedanjih odločitev Ustavnega sodišča RS (npr. U-I-2017/97, U-I-355/98, U-I-158/02) izhaja, da gre, upoštevaje določbe ZSZ/84, pri NUSZ za dajatev, ki se plačuje za uporabo stavbnega zemljišča glede na njegovo namembnost, lego, komunalno opremljenost in druge okoliščine, ki vplivajo na njegovo uporabnost. Kriteriji njegovega predpisovanja in določanja morajo biti zato povezani z lastnostmi zemljišča in njegovimi prednostmi in slabostmi oziroma z njegovo namembnostjo. Izjemna donosnost dejavnosti, ki se lahko opravlja samo na določenih lokacijah, je po tretji alineji 61. člena ZSZ/84 okoliščina, ki jo lokalna skupnost lahko utemeljeno upošteva, ko določa višino tovrstnega nadomestila. Ta okoliščina je tudi po presoji Ustavnega sodišča v razumni povezavi s predmetom urejanja. Ustavno sodišče je presodilo, da logiki, naj uporabnik plača nadomestilo tudi v odvisnosti od tega, kolikor mu lokacija ali posamezne druge značilnosti zemljišča omogočajo ugodnejše ali celo izjemno ugodne pogoje gospodarjenja, ni mogoče očitati arbitrarnosti.

19. Iz določb ZSZ/84 in odločb Ustavnega sodišča sledi, da je MOC v Odloku smela določiti, da se določeno območje šteje za posebno pridobitno območje. Iz 7. člena Odloka izhaja, da se območje 1.A od ostalih

območij razlikuje (najmanj) po izjemni donosnosti dejavnosti, ki se opravlja na tem območju, katerega značilnosti so "največ dnevni migracij" ter "zgoščene javne in poslovne funkcije" na tem območju, ki za druga območja (sledječ opredelitvi teh območij v 7. členu Odloka) niso značilne. Odlok torej določa merila za razlikovanje območja 1.A od ostalih območij, zato s tem povezani tožbeni očitki niso utemeljeni. Neutemeljeni so po presoji sodišča tudi tožbeni očitki o neskladnosti Odloka s priložo 1 k Odloku. Iz Odloka namreč izhaja, da območje 1.A obsega območje ob Mariborski in Kidričevi cesti v smeri od križišča teh dveh cest navzven ter območje ob športnih objektih Arena in Zlatorog, to pa izhaja tudi iz priloge 1 k Odloku – tudi v tej je kot območje 1.A namreč označeno območje ob navedenih cestah ter športnih objektih. Sodišče ob tem (tudi ob odsotnosti konkretiziranih navedb tožnika, iz katerih bi izhajalo drugače) kot prepričljivo sprejema pojasnilo MOC o tem, da so različne širine območja določene prostorsko logično glede na zaključene prostorske enote, tako da meje območja ne "sekajo" stavb s pripadajočimi zemljišči, hkrati pa območje zajema najbolj iskane lokacije za izvajanje gospodarskih dejavnosti v MOC.

20. Tožnik dalje zatrjuje, da so njegova zemljišča skupine C v območju 1.A točkovana z več točkami kot zemljišča iste skupine v drugih območjih (1 in 2), ki imajo enako stopnjo splošne in individualne komunalne opremljenosti.

21. Odlok v prvem odstavku 5. člena določa tri merila, ki se upoštevajo za določitev NUSZ, in sicer: 1. opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami in možnost priključitve za te objekte in naprave; 2. lega, namembnost in smotrno izkoriščanje stavbnega zemljišča; 3. izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih. Odlok dodatno določa še merila za oprostitev plačevanja NUSZ.

22. V točki a) drugega odstavka 5. člena Odlok določa, da je stopnja splošne komunalne opremljenosti odvisna od stopnje opremljenosti z objekti in napravami splošne komunalne rabe, kot je cestno omrežje, javna parkirišča, javna razsvetljava, zelene in druge javne površine. Iz drugega odstavka 7. člena Odloka izhaja, da je tako v 1. območju, kot v 2. območju, pa tudi v 1.A območju stopnja splošne komunalne opremljenosti dobro razvita. Da bi bila stopnja splošne komunalne opremljenosti v območju 1.A višja kot v območjih 1 in 2, iz Odloka ne izhaja, tega pa v svojih mnenjih ne zatrjuje niti MOC. Iz prvega odstavka 6. člena Odloka izhaja še, da se opremljenost stavbnega zemljišča s splošno komunalno rabo ovrednoti glede na območje in namembnost stavbnega zemljišča, pri čemer so stavbna zemljišča, namenjena dejavnosti C, v območju 1.A ovrednotena s 66 točkami, v območju 1 z 48 točkami, v območju 2 pa z 42 točkami.

23. Po določbi točke b) drugega odstavka 5. člena Odloka je stopnja individualne komunalne opremljenosti odvisna od stopnje opremljenosti z objekti in napravami individualne komunalne rabe lokalne infrastrukture (vodovodno omrežje, kanalizacijsko omrežje, plinovodno in toplovodno omrežje). Iz drugega odstavka 7. člena Odloka izhaja, da je v območju 1.A stopnja individualne komunalne opremljenosti dobro razvita. Da bi bila v ostalih območjih ta stopnja nižja, iz Odloka ne izhaja, tega pa v svojih mnenjih ne zatrjuje niti MOC. Iz drugega odstavka 6. člena Odloka izhaja še, da se opremljenost stavbnega zemljišča z individualno komunalno rabo ovrednoti glede na območje in namembnost stavbnega zemljišča, pri čemer so stavbna zemljišča, namenjena dejavnosti C v coni (območju) 1.A, za vsako od štirih vrst komunalne opreme (kanalizacija, vodovod, plinovod in toplovod) ovrednotena s po 15 točkami, stavbna zemljišča, namenjena isti dejavnosti v drugih območjih, pa s po 11 točkami.

24. Predstavljena ureditev v Odloku potrjuje tožbene navedbe o tem, da so stavbna zemljišča skupine C po merilih splošne in individualne komunalne opremljenosti glede odmere NUSZ ovrednotena različno, upoštevajoč njihovo umeščenost v različna območja, in sicer ne glede na to, da je splošna in individualna

komunalna opremljenost teh zemljišč, sledeč Odloku, enaka (pri čemer so stavbna zemljišča te skupine na območju 1.A ovrednotena najvišje).

25. Razlogov za takšno, različno obravnavo enakih položajev v Odloku ni najti, ne izkaže pa jih niti MOC, katere Mestni svet je sprejel ta predpis. Kolikor bi bilo mogoče pojasnila MOC razumeti na način, da so po navedenem merilu (1. merilu iz prvega odstavka 5. člena Odloka) stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A ovrednotena višje zaradi namembnosti in lege (s tem v zvezi pa tudi zaradi večjega obremenjevanja komunalne infrastrukture), gre pojasniti, da so lega, namembnost in smotrno izkoriščanje stavbnega zemljišča predmet vrednotenja po 2. merilu iz prvega odstavka 5. člena Odloka. Kolikor bi bilo mogoče pojasnila MOC razumeti na način, da višje vrednotenje teh zemljišč po obravnavanem merilu utemeljujejo izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v 1.A območju, pa iz Odloka izhaja, da so te že predmet vrednotenja po 3. merilu iz prvega odstavka 5. člena Odloka.

26. Ustavno sodišče je v več svojih odločbah (npr. U-I-122/04, U-I-357/98) pojasnilo, da terja načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave upoštevanje sorazmerja med ugodnostmi stavbnih zemljišč in s tem zvezanimi bremenami, ki jih normodajalec z različnim urejanjem pravnih položajev nalaga posameznim zavezancem. Načelu enakosti ustreza takšna normativna različnost, ki ustreza različnosti dejanskih stanj, pri čemer razlikovanje ne sme biti arbitrarno in mora predpis v okviru svojega namena izbrati sredstva, sorazmerna ugotovljeni različnosti položajev, ki so podlaga za normativno razlikovanje.

27. Ker Odlok v prvem in drugem odstavku 6. člena stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A vrednoti različno (višje) od enako (splošno in individualno) komunalno opremljenih stavbnih zemljišč skupine C v drugih območjih, za takšno razlikovanje pa utemeljenih razlogov ni najti, sta navedeni določbi v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, zato v tej zadevi ne bi smeli biti uporabljeni (*exceptio illegalis*).

28. Tožnik dalje kot sporno zatrjuje, da so stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A vrednotena z dodatnim faktorjem po devetem odstavku 8. člena Odloka, medtem ko to neupravičeno ne velja za stavbna zemljišča drugih skupin v istem območju.

29. Odlok v devetem odstavku 8. člena določa, da se za zazidana stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A, ob upoštevanju šestega odstavka tega člena,² seštevek točk po merilih iz tega odloka pomnoži s faktorji, ki se določijo glede na naslednje kriterije: število lokalov v objektu, velikost objekta, št. parkirnih mest (PM), odpiralni čas, možnost oglaševanja glede na vidnost, gostota prometa ter bližina družbenih funkcij. Sodišče ugotavlja, da Odlok navedene faktorje določa zgolj za stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A, ob upoštevanju šestega odstavka tega člena, ne pa tudi za stavbna zemljišča drugih skupin v istem območju. Razlogi za to iz Odloka ne izhajajo. MOC s tem v zvezi v svojem mnenju z 29. 11. 2017 (priloga C8) pojasnjuje, da zemljišča, ki jih je normodajalec razvrstil kot posebno pridobitno območje, nudijo ugodno pridobivanje dohodka prvenstveno v trgovski in storitveni dejavnosti. To npr. ne velja za dejavnost javne uprave, za katero je praktično popolnoma vseeno, kje se opravlja, medtem ko je za opravljanje finančnih ali trgovskih storitev zelo pomembna, saj to izjemno vpliva na pridobivanje dohodkov. Hkrati MOC v navedenem mnenju izpostavlja, da zavezanci iz skupine C zaradi frekventnosti obiskov njihovih poslovnih stavb tudi bistveno bolj obremenjujejo komunalno infrastrukturo.

30. V zvezi z vrednotenjem predmetnih tožnikovih zemljišč (skupine C v območju 1.A) z dodatnim faktorjem po devetem odstavku 8. člena Odloka je sodišče z dopisom I U 535/2020-20 z 8. 8. 2022 MOC pozvalo, da pojasni namen te določbe, in sicer zakaj se dodatni faktor po tej določbi uporabi le za zazidana

stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A, ne pa tudi za dejavnosti, ki so razvrščene v druge skupine, ki se prav tako izvajajo v istem območju, še posebej v zvezi s stavbnimi zemljišči za finančne storitve (skupina B) ter zakaj se dodatni faktor po tej določbi uporabi le za zazidana stavbna zemljišča skupine C na območju 1.A, ne pa tudi za zazidana stavbna zemljišča skupine C v drugih območjih.

31. MOC v odgovoru s 26. 8. 2022 izpostavlja šesti odstavek 8. člena Odloka in navaja, da se dodatni faktor po devetem odstavku 8. člena Odloka uporablja le za zazidana stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A zaradi bistveno različnih lastnosti zemljišč, ki imajo lastnost izjemnih ugodnosti za pridobivanje dohodka, od ostalih stavbnih zemljišč v drugih območjih (1 in 2). Dodaja, da se ravno s faktorji iz te določbe še dodatno ugotovijo razlike (poleg samega dejstva, da se zemljišča nahajajo v bolj ugodnem območju – ob glavnih prometnicah - od ostalih).

32. Sodišče s tem v zvezi ugotavlja, da iz Odloka in pojasnil MOC ne izhaja jasno, ali so faktorji iz devetega odstavka 8. člena Odloka konkretizacija merila lege, namembnosti in smotrnega izkoriščanja stavbnega zemljišča (2. merilo iz prvega odstavka 5. člena Odloka), ali pa merila izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih (3. merilo iz prvega odstavka 5. člena Odloka). MOC v povzetem mnenju zatrjuje slednje (prvi odstavek na 7. strani mnenja), vendar pa se v svojih mnenjih pri opredeljevanju do tožnikovih navedb o neenakopravni obravnavi pri vrednotenju po navedenih faktorjih, tako kot tožena stranka na naroku 12. 4. 2022, hkrati sklicuje na različno obremenjevanje komunalne, energetske in prometne infrastrukture in na smotrnost izrabe zemljišč, ki predstavljajo elemente vrednotenja po 2. merilu iz prvega odstavka 5. člena Odloka.

33. Sodišče (tudi ob odsotnosti konkretiziranih navedb tožnika, iz katerih bi izhajalo drugače) sledi pojasnilom MOC, da lahko zemljišča, ki so razvrščena v območje 1.A, že zaradi različne narave dejavnosti, ki se na njih opravlja, nudijo ugodno pridobivanje dohodka le določenim skupinam zavezancev. Tako sodišče kot logično sprejema stališče, da npr. stavbna zemljišča skupine E v območju 1.A, tj. stavbna zemljišča za upravo in javne zavode (drugi odstavek 8. člena Odloka), za uporabnike teh zemljišč ne predstavljajo posebnega pridobitnega območja v smislu možnosti ugodnega pridobivanja dohodkov. Zato je razumljivo tudi, da faktorjev iz devetega odstavka 8. člena (če jih gre šteti za konkretizacijo 3. merila iz prvega odstavka 5. člena Odloka) na to skupino zemljišč že iz tega razloga ne bi bilo mogoče aplicirati. Vendar sodišče hkrati ugotavlja, da niti iz Odloka niti iz pojasnil MOC ne izhaja, zakaj so navedeni faktorji določeni za stavbna zemljišča skupine C v območju 1.A, niso pa določeni npr. za stavbna zemljišča skupine B (stavbna zemljišča za finančne storitve) v istem območju, če se ne nahajajo v trgovskih centrih. Tudi pri navedeni skupini zemljišč gre po presoji sodišča namreč za zemljišča, ki uporabnikom omogočajo ugodno pridobivanje dohodka, in sicer iz smiselno enakih razlogov, kot jih MOC navaja za zemljišča skupine C (lokacija, frekventnost obiska, dostopnost). Takšni presoji pritrjuje tudi stališče MOC, na katerega se sklicuje tožnik, in iz katerega izhaja, da je po mnenju občine lokacija stavbnih zemljišč zelo pomembna tudi za opravljanje finančnih dejavnosti, saj naj bi to izjemno vplivalo na pridobitev dohodka (navedeno izhaja iz dopisa MOC z 29. 11. 2017 – priloga C8). V odgovoru na poziv sodišča se MOC do tega vprašanja ni posebej ali drugače opredelila, razlogi za različno obravnavanje tožnikovih zemljišč (zemljišč skupine C) in zemljišč skupine B v območju 1.A (če se ne nahajajo v trgovskih centrih) z vidika faktorjev, določenih v devetem odstavku 8. člena Odloka, pa tako niso izkazani.

34. Ker Odlok v devetem odstavku 8. člena določa faktorje, ki zvišujejo vrednotenje stavbnih zemljišč skupine C v območju 1.A, niso pa določeni za druga stavbna zemljišča v tem območju (npr. za stavbna zemljišča skupine B), kljub temu, da območje 1.A tudi za uporabnike slednjih zemljišč predstavlja posebno pridobitno območje v smislu možnosti ugodnega pridobivanja dohodkov, za takšno razlikovanje pa

utemeljenih razlogov ni najti, je navedena določba v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Zato v tej zadevi ne bi smela biti uporabljena (*exceptio illegalis*).

35. Tožnik zatrjuje spornost faktorjev iz devetega odstavka 8. člena Odloka tudi z vidika primerjave z zavezanci – uporabniki zemljišč skupine C v območjih 1 in 2. Ravno tako izpostavlja, da navedenih faktorjev ni mogoče uporabiti pri parkiriščih. Ker je sodišče že ugotovilo, da določba devetega odstavka 8. člena Odloka zaradi njene neskladnosti z načelom enakosti z drugega odstavka 14. člena Ustave v tej zadevi ne bi smela biti uporabljena, predstavljenih tožbenih očitkov ni posebej obravnavalo.

36. V tožbi dalje zatrjuje, da je bil pri odmeri NUSZ negativno diskriminiran tudi na podlagi drugega odstavka 13. člena Odloka, ki predvideva ugodnosti, vezane na nove zaposlitve samo za dejavnost D (stavbna zemljišča za industrijo, gradbeništvo in promet), ostale pa diskriminira.

37. Odlok v drugem odstavku 13. člena določa, da se lahko za gospodarske družbe in samostojne podjetnike posameznike, ki opravljajo dejavnost D po tem odloku, seštevek točk, ugotovljenih po merilih iz 10. in 11. člena tega odloka, pomnoži s količnikom: – 0,975 če so zaposlili od 1 do 4 delavce, – 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.

38. MOC v mnenju s 23. 8. 2019 (priloga C2) v zvezi s predstavljenim očitkom pojasnjuje, da je v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS) naloga lokalnih skupnosti tudi, da (poleg skrbi za prostorski razvoj) skrbijo za gospodarski razvoj. Glede na veliko ekspanzijo trgovskih dejavnosti v MOC je lokalna skupnost preko mehanizma NUSZ želela uravnovežiti dejavnosti, ki jih želi v svojem okolju. Zato nudi možnost znižanja NUSZ za nove zaposlitve le za deficitarne dejavnosti, kot je proizvodna dejavnost. Površina trgovskih središč je tako po gostoti na število prebivalcev kakor glede na površino občine daleč nad povprečjem v Republiki Sloveniji, po drugi strani pa druge, predvsem proizvodne in predelovalne dejavnosti, potrebujejo vzpodbude, kar MOC konkretno izvaja na podlagi Strategije razvoja gospodarstva MOC 2014-2020.

39. Sodišče pritrjuje stališču MOC, da so lokalne skupnosti pri določanju meril za odmero NUSZ upravičene upoštevati okoliščine, usmerjene v smotrnost prostorskega in gospodarskega razvoja. Tako so lokalne skupnosti po presoji sodišča s ciljem uravnoveženja dejavnosti, ki se izvajajo na območju lokalne skupnosti, že v okviru merila smotrnega izkoriščanja stavbnih zemljišč poleg določitve različne višine NUSZ za različne dejavnosti, ki se opravljajo na stavbnih zemljiščih, upravičene določiti tudi dodatne kriterije, usmerjene v vzpodbujanje posameznih deficitarnih dejavnosti. Tožnik ne prereka pojasnila MOC, da so dejavnosti iz skupine D na območju MOC deficitarne, prav tako pa tudi ne pojasnil o velikem obsegu opravljanja dejavnosti iz skupine C na tem območju. Tako tožnik ne izpodbija bistvenih argumentov, ki so podani v utemeljitev zanj spornega merila (pač pa se sklicuje zgolj na to, da gre za isto območje ter enako komunalno ureditev, kar pa so okoliščine, ki z vidika obravnavanega merila niso relevantne). Zato zatrjevane neskladnosti obravnavanega merila iz drugega odstavka 13. člena Odloka s 14. členom Ustave ni uspel izkazati. S tem povezane tožbene navedbe tako niso utemeljene.

40. Po povedanem sodišče zaključuje, da sta prvi in drugi odstavek 6. člena, kolikor se nanašata na vrednotenje stavbnih zemljišč skupine C v območju 1.A, ter deveti odstavek 8. člena Odloka v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, zato v tej zadevi ne bi smeli biti uporabljeni (1. točka prvega odstavka 27. člena ZUS-1). Sodišče je zato na podlagi 4. točke prvega odstavka odstavka 64. člena ZUS-1 tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo ter zadevo vrnilo prvostopenjskemu organu v ponovni

postopek (tretji odstavek 64. člena ZUS-1). V ponovnem postopku bo moral prvostopenjski organ tožniku NUSZ za zemljišča skupine C v območju 1.A odmeriti v višini, kot je po prvem odstavku 6. člena Odloka določena za najnižje ovrednotena, s splošno komunalno opremo enako (dobro) opremljena stavbna zemljišča skupine C v drugih območjih, in sicer kot za stavbna zemljišča skupine C v 2. območju, ter v višini, kot je po drugem odstavku 6. člena Odloka določena za z individualno komunalno opremo enako (dobro) opremljena stavbna zemljišča skupine C v conah (območjih) 1 oziroma 2. Devetega odstavka 8. člena Odloka prvostopenjski organ pri odmeri NUSZ tožniku ne bo smel uporabiti. V ponovnem postopku je organ vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).

41. Ker so že predstavljene ugotovitve narekovale ugoditev tožbi in odpravo izpodbijane odločbe, sodišče preostalih tožbenih navedb (v bistvenem tudi sicer usmerjenih v izpodbijanje istih določb Odloka, katerih neskladnost z Ustavo je sodišče že ugotovilo) ni vsebinsko obravnavalo.

K II. točki izreka

42. Izrek o stroških postopka temelji na določbi tretjega odstavka 25. člena ZUS-1, po kateri je tožnik, če sodišče tožbi ugodí, upravičen do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku po Pravilniku o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Pravilnik).

43. Zadeva je bila rešena na glavni obravnavi, tožnika pa je v postopku zastopala pooblaščenka, ki je odvetnica, zato se mu priznajo stroški upravnega spora v višini 385,00 EUR (četrti odstavek 3. člena Pravilnika), povišani za 22 % DDV, saj je njegova pooblaščenka zavezanka za ta *davek*.

44. Zakonske zamudne obresti od priznanih stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 290. člena Obligacijskega zakonika).

45. Plačana sodna taksa za postopek bo vrnjena po uradni dolžnosti (opomba 6.1.c Taksne tarife Zakona o sodnih taksah).

¹ Tretji odstavek 125. člena Zakona o pravnem postopku (ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1).

² Po šestem odstavku 8. člena Odloka se v trgovskih centrih, kjer se v posameznih delih stavb vršijo različne dejavnosti, vse dejavnosti razvrstijo v skupino C po tem odloku, ne glede na dejavnost, ki se dejansko vrši v posameznem prostoru, razen garaž in parkirnih prostorov v garažni hiši.

Datum zadnje spremembe: 21.03.2023