



ZADEVA: STROKOVNO MNENJE V ZVEZI Z METODOLOGIJO OCENJEVANJA VREDNOSTI V POSTOPKIH RAZLASTITVE (ZUreP-3)

Spoštovani,

v imenu Slovenskega inštituta za revizijo se na vas obračamo z namenom zagotovitve pravilne uporabe strokovnih podlag pri določanju odškodnin v postopkih razlastitve po Zakonu o urejanju prostora (ZUreP-3). V praksi smo zasledili, da se za ta namen ocenjevanja vrednosti na trgu pojavljajo različni pristopi, metodologije, podlage ter razni pribitki, ki za uporabo po našem mnenju nimajo ustrezne zakonske osnove. Po naši oceni je to tudi temeljni razlog, da se ocene vrednosti, ki se nanašajo na isti predmet ocenjevanja vrednosti, izvedene s strani različnih ocenjevalcev/cenilcev vrednosti, lahko medsebojno bistveno razlikujejo.

Uvodoma poudarjamo, da je Inštitut v skladu z **Zakonom o revidiranju (ZRev-2) pristojna strokovna organizacija za področje ocenjevanja vrednosti**. 7. člen ZRev-2 v 3. točki prvega odstavka izrecno določa, da Inštitut:

»sprejema pravila ocenjevanja vrednosti, določa hierarhijo pravil ocenjevanja vrednosti in sprejema kodeks etike ocenjevalcev vrednosti.«

Odbor sekcije pooblaščenih ocenjevalcev vrednosti pri Slovenskem inštitutu za revizijo je na podlagi opravljene študije mednarodnih standardov in mednarodnih ter slovenskih primerjalnih praks pripravil strokovno mnenje, ki ga je na seji 20. 3. 2026 potrdil strokovni svet Slovenskega inštituta za revizijo in ki vam ga posredujemo v nadaljevanju.

1. Podlaga vrednosti za namen ocenjevanja vrednosti ustrezne odškodnine za razlašeno nepremičnino: tržna vrednost namesto pravične vrednosti (skladno s 327. členom ZUreP-3)

V slovenski zakonodaji določanje odškodnine pri razlastitvi neposredno ureja **Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3)**. Ključno stičišče med zakonsko določenim postopkom in strokovnim delom ocenjevalca/cenilca predstavlja **327. člen ZUreP-3**, ki v svojem drugem odstavku jasno določa:

327. člen

(ocenjevanje vrednosti nepremičnin)

(1) Do zakonske ureditve metodologije ocenjevanja vrednosti nepremičnin, škod na njih in drugih stroškov ter izvajalcev tega ocenjevanja izvajajo ocenjevanje odškodnin iz 216. člena tega zakona cenilci iz 49. člena tega zakona, pri čemer upoštevajo naslednje podatke in stanje:

- o nepremičninah in o njihovi posplošeni vrednosti, ki se v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin in množično vrednotenje nepremičnin vodijo v javnih evidencah, ter druge podatke, ki jih pridobijo od lastnikov nepremičnin oziroma nosilcev pravic na njih, ter skladnost navedenih podatkov s primerljivimi nepremičninami na dan uvedbe razlastitvenega postopka;
- stanje nepremičnin v naravi na dan uvedbe razlastitvenega postopka;
- namensko rabo prostora pred uveljavitvijo akta, ki je podlaga za razlastitev, in
- mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti na dan uvedbe razlastitvenega postopka.

Ta določba je ključna, saj zakonodajalec z njo neposredno napotuje na uporabo **mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti**. To so lahko: Mednarodni standardi ocenjevanja vrednosti (MSOV, ki jih izdaja OMSOV¹), Evropski standardi ocenjevanja vrednosti (EVS/TEGOVA) ali standardi RICS. S tem se preprečuje uporaba kakršnih koli ad-hoc lokalnih ali subjektivnih metodologij, ki ne bi bile mednarodno preverjene in priznane. Glede na to, da vsi mednarodni standardi temeljijo na enakih strokovnih izhodiščih, v nadaljevanju svoje mnenje argumentiramo s sklicevanjem predvsem na MSOV, ker so MSOV razvrščeni v prvo raven Hierarhije pravil ocenjevanja vrednosti in ker so jih pooblaščen ocenjevalci vrednosti na podlagi ZRev-2 dolžni uporabljati.

Čeprav ZUreP-3 govori o »odškodnini«, je z metodološkega vidika ocenjevanja vrednosti nujno razlikovati med pravnim pojmom *odškodnine* in pojmom *podlage vrednosti*. Za določanje odškodnine zaradi razlastitve je edina primerna podlaga **tržna vrednost (ang. Market Value)**, uporaba **pravične vrednosti (ang. Equitable Value)** je strokovno neutemeljena iz naslednjih razlogov:

a. Uporaba mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti (MSOV)

Četrta alineja prvega odstavka 327. člena **izrecno zahteva** upoštevanje **mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti** na dan uvedbe razlastitvenega postopka. To pomeni, da cenilec/ocenjevalec ne sme uporabljati poljubnih ali lokalnih metod, temveč mora slediti metodologiji, ki jo določajo MSOV (npr. MSOV 104 glede podlag vrednosti in MSOV 105 glede metod ocenjevanja), EVS ali RICS

b. Izhodišče: podatki o primerljivih nepremičninah

Prva alineja člena zahteva preverjanje skladnosti podatkov s »**primerljivimi nepremičninami na dan uvedbe razlastitvenega postopka**«.

- V okviru MSOV »primerljivost« temelji na **tržnih transakcijah**, ki so se zgodile pod običajnimi pogoji (voljni kupec, voljni prodajalec, neodvisno razmerje med njima).

¹ OMSOV je kratica za Odbor za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti

- To pomeni, da je treba izhajati iz dejanskih tržnih cen, ki odražajo ponudbo in povpraševanje na prostem trgu.

Tržna vrednost (ang. Market Value): Po Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti (MSOV) tržna vrednost temelji na objektivnih tržnih podatkih o transakcijah s primerljivimi nepremičninami, ki so se zgodile v običajnih tržnih pogojih (brez prisile). Ker zakon napotuje na primerljive nepremičnine in MSOV, mora ocenjevalec/cenilec izhajati iz podatkov s prostega trga, kar samodejno pomeni tržno vrednost. **To izključuje transakcije, povezane z razlastitvami, saj te ne odražajo prostovoljnega trga.**

Pravična vrednost (ang. Equitable Value): Uporaba te podlage bi bila metodološko neustrezna in v nasprotju z MSOV. Pravična vrednost po definiciji standarda MSOV 104 upošteva specifične koristi ali slabosti za konkretni stranki (razlaščenca in državo). Takšna podlaga v postopek vnaša subjektivizem in sinergije, ki niso del splošnega trga, in ne izpolnjuje pogoja 1. alineje 327. člena, ki zahteva »skladnosti navedenih podatkov s primerljivimi nepremičninami na dan uvedbe razlastitvenega postopka« in pogoja iz 3. alineje istega člena, ki zahteva upoštevanje »namenske rabe prostora pred uveljavitvijo akta, ki je podlaga za razlastitev«. Uporabo tržne vrednosti kot primerne podlage vrednosti dodatno utemeljujemo v nadaljevanju.

i. **Objektivnost vs. subjektivnost:**

- **Tržna vrednost** po MSOV 104 predstavlja ocenjeni znesek, za katerega bi se nepremičnina zamenjala na datum ocenjevanja med voljnim kupcem in voljnim prodajalcem v neodvisnem poslu. Temelji na objektivnih tržnih podatkih in predpostavki **najgospodarnejše uporabe (Highest and Best Use)**.
- **Pravična vrednost (Equitable Value)** pa po MSOV definiciji upošteva koristi ali slabosti, ki jih nepremičnina prinaša *specifičnima* strankama (npr. razlaščencu in državi). Takšna podlaga v postopke vnaša subjektivizem in specifične sinergije, ki niso del splošnega trga.

ii. **Skladnost z mednarodno definicijo "Just Compensation":**

- Mednarodna praksa (zlasti študije IVSC in RICS) potrjuje, da se koncept »pravičnega nadomestila« v postopkih prisilnega odvzema premoženja skoraj izključno realizira preko ocene tržne vrednosti. Tržna vrednost služi kot nepristransko merilo, ki razlaščenca postavi v enak finančni položaj, kot bi ga imel, če bi nepremičnino prodal na prostem trgu.

iii. **Preprečevanje arbitrarnosti:**

- Uporaba tržne vrednosti omogoča revizijsko sledljivost in primerljivost. Če bi ocenjevalec uporabil »pravično vrednost«, bi moral v izračun vključiti subjektivne elemente »pravičnosti«, kar bi preseglo njegove strokovne pristojnosti in poseglo v sfero pravnega odločanja.

Ugotavljamo, da v praksi prihaja do napačnih interpretacij pojma »ustrezna odškodnina«, ki se v strokovnem smislu zamenjuje s podlago »pravična vrednost« (Equitable Value). Opozarjamo, da **327. člen ZUreP-3** v drugi alineji 1. odstavka 327. člena² izrecno zahteva določitev **tržne vrednosti**:

² 1. Odstavek 327. Člena ZUreP-3: "(1) Do zakonske ureditve metodologije ocenjevanja vrednosti nepremičnin, škod na njih in drugih stroškov ter izvajalcev tega ocenjevanja izvajajo ocenjevanje odškodnin iz 216. člena tega zakona cenilci iz 49. člena tega zakona, pri čemer upoštevajo naslednje podatke in stanje:

- **Utemeljitev:** Tržna vrednost (Market Value) po Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti (MSOV) temelji na objektivnih tržnih podatkih in predpostavki najgospodarnejše uporabe. Pravična vrednost pa po definiciji standarda MSOV 104 upošteva koristi ali slabosti, ki so specifične le za stranki v postopku.
- **Tveganje:** Uporaba »pravične vrednosti« v postopke vnaša subjektivnost, kar bi vodilo v neenako obravnavo razlaščenec in je v neposrednem nasprotju z zakonsko zavezo po uporabi mednarodno priznanih standardov.

c. Izločitev transakcij, povezanih z razlastitvami (tržna vrednost)

Čeprav 327. člen ne vsebuje dobresedne navedbe za uporabo podatkov s primerljivimi nepremičninami na dan uvedbe razlastitvenega postopka »*brez transakcij povezanih z razlastitvami*«, ta zahteva posredno izhaja iz dveh virov:

V zakonu **ZUreP-3** je zahteva, da se nepremičnina ocenjuje, kot da se projekt razlastitve ni zgodil, zajeta v **327. členu**, ki določa upoštevanje naslednjih elementov:

- **Namenska raba prostora pred projektom:** Ocenjevalec/cenilec mora upoštevati namensko rabo prostora, ki je veljala **pred uveljavitvijo akta**, ki je podlaga za razlastitev. S tem se prepreči, da bi se v vrednost nepremičnine vštelo povečanje (ali zmanjšanje) vrednosti, ki ga povzroči projekt, zaradi katerega se izvaja razlastitev.
- **Stanje nepremičnine na dan uvedbe postopka:** Ocena vrednosti mora odražati stanje nepremičnine v naravi na dan uvedbe razlastitvenega postopka, torej kot da postopek razlastitve še ne bi bil sprožen.
- **Uporaba mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti:** Ker zakon izrecno zahteva upoštevanje mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti, to vključuje tudi metodološko pravilo, da se pri določanju tržne vrednosti ne upoštevajo transakcije, opravljene pod prisilo (kot so razlastitve). MSOV namreč predpostavljajo posel med voljnima strankama v neodvisnem razmerju.
- **Skladnost s primerljivimi nepremičninami:** Podatki se preverjajo glede na skladnost s **primerljivimi nepremičninami** na prostem trgu na dan uvedbe postopka. To pomeni uporabo tržnih cen, ki niso popačene zaradi samega razlastitvenega projekta.

Sistemske gledano se »pravičnost« odškodnine po ZUreP-3 zagotovi tako, da ocenjevalec/cenilec najprej določi **tržno vrednost** nepremičnine (brez vpliva razlastitve), v naslednjem koraku pa se temu znesku prištejejo še nadomestila za dejansko materialno škodo in stroške po 216. členu ZUreP-3.

- o nepremičninah in o njihovi posplošeni vrednosti, ki se v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin in množično vrednotenje nepremičnin vodijo v javnih evidencah, ter druge podatke, ki jih pridobijo od lastnikov nepremičnin oziroma nosilcev pravic na njih, ter skladnost navedenih podatkov s primerljivimi nepremičninami na dan uvedbe razlastitvenega postopka;”

2. Neprimernost in nedopustnost uporabe »pribitka za voljnost« pri ocenjevanju ustrezne odškodnine za razlašeno nepremičnino (ang. Uplift/Solatum)

Študija standardov (MSOV, TEGOVA, RICS, USPAP) in praks v različnih državah potrjuje, da ocenjevalec/cenilec vrednosti pri oceni vrednosti za namen ocene vrednosti odškodnine za razlašeno nepremičnino ne sme samovoljno dodajati pribitka za voljnost, ker:

- **Pribitek za voljnost ni stvar ocenjevanja vrednosti s strani ocenjevalcev/cenilcev:** Mednarodni standardi ocenjevanja vrednosti zahtevajo oceno tržne vrednosti, ta pa že v osnovi predpostavlja voljnega kupca in prodajalca, torej brez upoštevanja prisile. Če zakonodaja v določenih sistemih oz. državah predvideva dodatke zaradi prisile, so ti določeni s **fiksno zakonsko določeno stopnjo** in so stvar administrativnega ali sodnega postopka, ne pa subjektivne presoje ocenjevalca. Taki dodatki pa z ZUreP-3 niso predvideni ali določeni.
- **Skladnost z ZUreP-3:** Slovenska zakonodaja ne daje pravne podlage za vključitev »pribitka za voljnost« v samo oceno vrednosti. Vključitev takšnega elementa bi pomenila kršitev pravil stroke, saj bi ocenjevalec s tem posegel v sfero zakonodajalca.

a. Kršitev objektivnosti in nepristranskosti

Ocenjevalec vrednosti mora po Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti (MSOV), katerih uporabo v 4. alineji prvega odstavka 327. člena zahteva ZUreP-3, delovati **nepristransko in objektivno**. Ker pribitek za voljnost **predstavlja subjektivno kategorijo** (nadomestilo za čustveno navezanost, stres ali prisilo), ga **ocenjevalec ne more objektivno izmeriti** ali utemeljiti na tržnih podatkih. Samovoljno določanje takšnega pribitka bi pomenilo kršitev pravil stroke.

b. Odsotnost tržnih dokazov in nedopustnost vključevanja špekulativnih elementov

Tržna vrednost temelji na načelu »voljnega prodajalca« in »voljnega kupca«. Ker se razlastitev zgodi pod prisilo kupca proti prodajalcu (in to tudi ni »prisilna prodaja«, kot jo razumejo MSOV), na prostem trgu **ne obstajajo dokazi o tem**, kolikšen pribitek bi kupci plačali za »(ne)voljnost« prodajalca. Vsako ocenjevanje tega elementa s strani ocenjevalca/cenilca bi bilo zato zgolj ugibanje (špekulacija).

c. Mednarodna praksa

V državah, kjer takšni pribitki obstajajo (npr. Anglija), je »pribitek za voljnost« (ang. *Uplift Premium* oz. *Solatum*) **zakonsko določen** kot fiksni odstotek (npr. 7,5 % ali 10 %). V tem sistemu ocenjevalec pribitka ne »ocenjuje«, temveč **ga zgolj matematično izračuna na podlagi zakona**. S tem je preprečena subjektivnost in zagotovljena enaka obravnava vseh razlašencev.

d. Zagotavljanje pravne varnosti

Če bi vsak ocenjevalec po lastni presoji določal pribitek za voljnost, bi to vodilo v **neenako obravnavo državljanov**. Eden bi prejel 5 %, drugi 20 % (kar se dejansko trenutno dogaja v slovenski praksi), kar bi povzročilo pravni kaos. Zaščita javnega interesa in pravna varnost zahtevata, da so takšni dodatki lahko določeni zgolj sistemsko (z zakonom) in ne prepuščeni subjektivni presoji posameznega ocenjevalca/cenilca. **Strokovno neutemeljena in subjektivna uporaba »pribitka za voljnost« pri ocenah vrednosti za namen določanja odškodnine v primerih razlastitve je eden izmed ključnih razlogov, da se ocene vrednosti ocenjevalcev/cenilcev, ki ocenjujejo isti predmet ocenjevanja, v praksi pomembno razlikujejo.**

e. Nematerialna škoda vs. materialna izguba

»Pribitek za voljnost« je po svoji vsebini nadomestilo za **nematerialno škodo** (čustveni stres, izguba doma, navezanost na okolje, poseg v zasebnost), medtem ko slovenska zakonodaja, ki ureja razlastitve, priznava zgolj povračilo **materialne škode**.

Utemeljitev:

- **Omejitev na premoženjsko škodo:** Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3) določa, da se razlaščenec povrne le dejanska premoženjska izguba. **Ker »voljnost« (ali nevoljnost) nima tržne cene in ne predstavlja zmanjšanja premoženja v ekonomskem smislu, je ocenjevalec/cenilec ne sme vključiti v strokovno oceno vrednosti.**
- **Pristojnost sodišča:** Če bi razlaščenec želel uveljavljati odškodnino za nematerialno škodo (stres zaradi razlastitve), bi to moral storiti po splošnih pravilih civilnega prava (Obligacijski zakonik), ne pa skozi poročilo o oceni vrednosti nepremičnine.

Citat zakona (ZUreP-3):

Ključna določba, ki omejuje obseg odškodnine na materialno sfero, je **216. člen ZUreP-3** (Odškodnina), ki v drugem in tretjem odstavku določa:

»216. člen

(odškodnina)

(1) Lastniku pripada za razlaščeno nepremičnino ustrezna odškodnina ali enakovredna nadomestna nepremičnina.

(2) Odškodnina obsega vrednost razlaščenih nepremičnin, nadomestila za škodo in druge stroške, povezane z razlastitvijo ter denarno nadomestilo iz osmega odstavka 109. člena tega zakona, če ga razlastitveni zavezanec uveljavlja.

(3) Nadomestila za škodo so:

- *nadomestilo za škodo za spremljajoče objekte na nepremičnini;*
- *nadomestilo za škodo zaradi uničenja ali zmanjšanja obstoječega pridelka na kmetijskih oziroma gozdnih zemljiščih;*
- *nadomestilo za škodo zaradi zmanjšanja prihodkov iz naslova poslovanja poslovnega subjekta na nepremičnini;*
- *nadomestilo za drugo škodo, ki je povezana s poslovanjem poslovnega subjekta, za tiste dejavnosti, ki so priglašene pristojni finančni upravi in če so pridobljena vsa dovoljenja za opravljanje teh dejavnosti poslovnega subjekta;*
- *nadomestilo iz osmega odstavka 109. člena tega zakona...«*

Zakon v tem členu taksativno našteva, kaj obsega odškodnina:

- **ustrezno odškodnino za razlaščeno nepremičnino** (materialna vrednost sredstva),
- **nadomestilo za škodo in druge stroške, povezane z razlastitvijo** (neposredna materialna škoda).

Ker zakon nikjer ne omenja nadomestila za subjektivne, čustvene ali osebne okoliščine (nematerialna škoda), ocenjevalec vrednosti nima zakonske podlage, da bi v svojem izračunu

uporabil kakršen koli »pribitek za voljnost«. **Uporaba takšnega pribitka bi bila v nasprotju s citiranim 216. členom ZUreP-3.**

V kontekstu razlastitve (ang. *Expropriation*) se npr. v Angliji uporablja **Up-lift premium** (pogosto imenovan tudi *Solatum* ali *Uplift*) in se nanaša na dodatno plačilo nad tržno vrednostjo nepremičnine, ki naj bi razlaščencu nadomestilo subjektivne neprijetnosti in prisilo.

Glede na prakso v tujini so ključni poudarki o tem pribitku naslednji:

i. Kaj predstavlja »pribitek za voljnost« oz. Uplift premium?

Gre za nadomestilo za t.i. **nematerialno škodo**. To vključuje:

- **Čustveni stres** in stisko ob izgubi doma ali zemljišča.
- **Nevoljnost** (nepripravljenost) za prodajo.
- **Motnje v življenju** in splošne neprijetnosti, ki jih povzroči prisilni odvzem premoženja.

ii. Zakaj ga ocenjevalec/cenilec ne sme določiti samovoljno?

V strokovnih krogih (IVSC, RICS, SIR) prevladuje soglasje, da »**pribitek za voljnost**« ni tržna kategorija, zato ga ocenjevalec vrednosti ne sme »izumiti« v svojem poročilu.

- **Ni tržnih dokazov:** Na prostem trgu nihče ne plačuje »premijs za (ne)voljnost«, saj tržne transakcije temeljijo na prostovoljnosti.
- **Ohranitev nepristranskosti:** Če bi ocenjevalec sam določal odstotek, bi s tem izgubil status neodvisnega strokovnjaka in prevzel vlogo sodnika.

iii. Kako je to urejeno sistemsko (primer Anglije)

V angleškem sistemu (*Compulsory Purchase*) je ta premija strogo **zakonsko določena** (**Statutory Loss Payment**):

- **Home Loss Payment:** 10 % tržne vrednosti (za stanovanjske nepremičnine).
- **Basic Loss Payment:** 7,5 % tržne vrednosti (za kmetijska in poslovna zemljišča). Ocenjevalec v Angliji torej ne "ocenjuje" voljnosti, temveč le izračuna zakonsko določen pribitek na svojo oceno tržne vrednosti.

f. Položaj v Sloveniji glede uporabe »pribitka za voljnost« (ZUreP-3)

V Sloveniji uporaba »pribitka za voljnost oz. Uplift premije s strani ocenjevalca **ni dopustna**, ker:

- **Zakon (215. člen ZUreP-3)** omejuje odškodnino na **ustrezno odškodnino za razlaščeno nepremičnino in nadomestila za (materialno) škodo** (selitev, izgubljeni dobiček...).
- **Slovenska zakonodaja ne predvideva nadomestila za nematerialno škodo** (stres, čustvena navezanost) v okviru razlastitvenega postopka.

Povzetek: Pribitek za voljnost oz. Uplift premium je instrument pravičnosti, ne vrednosti. Da bi bil v Sloveniji dopusten, bi ga moral sprejeti zakonodajalec, verjetno kot fiksni odstotek (podobno kot v Angliji), saj bi se le tako izognili subjektivnosti ocenjevalcev/cenilcev in zagotovili enako obravnavo vseh razlaščencev. Ocenjevalec ne more biti hkrati strokovnjak za tržno vrednost in pravnik/sodnik, ki določa moralno odškodnino. Strokovni standardi in slovenski zakonodajni okvir to jasno ločujejo in izključujejo »pribitek za voljnost« iz domene ocenjevanja vrednosti.

Za dodatna strokovna pojasnila smo vam na voljo.

S spoštovanjem,

Slovenski inštitut za revizijo

Dr. Samo Javornik, direktor