



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 0651-05/12-18/3
Ljubljana, 12. 12. 2013

Osnutek

Z A P I S N I K

18. seje Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je bila v ponedeljek, 9. decembra 2013, v sobi 212/II, v prostorih parlamenta Republike Slovenije, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je začela ob 13. uri in zaključila ob 15. uri.

Prisotni:

- predsednik: Jernej Verbič
- podpredsednik: Alojz Glavač
- člani: Franc Golob, Mirko Kozelj, Dušan Strnad, mag. Stevo Ščavničar, Drago Ščernjavič, Branko Šumenjak, Cvetko Zupančič.
- Jože Slivšek (na podlagi 24. člena Poslovnika Državnega sveta je nadomeščal Uroša Brežana).
- Tomaž Horvat, mag. (na podlagi 24. člena Poslovnika Državnega sveta je nadomeščal Samerja Khalila).
- Miloš Pohole (na podlagi 24. člena Poslovnika Državnega sveta je nadomeščal Borisa Popoviča).

Opravičeni:

- mag. Darija Kuzmanič Korva, dr. Milan Medved, Matjaž Švagan.

Ostali prisotni:

- Roman Čerenak, Saša Galonja, Luka Ivanič, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
- Sandra Petan Mikolavčič, mag. Suzana Macolić, Inšpektorat za promet, energetiko in prostor.

D n e v n i r e d:

- 1. Ugotovitev sklepčnosti in potrditev dnevnega reda**
- 2. Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o graditvi objektov (ZGO-1E) - nujni postopek, EPA 1600-VI**
- 3. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o rudarstvu (ZRud-1C) - nujni postopek, EPA 1610-VI**
- 4. Potrditev zapisnika 17. seje komisije**

Ad 1)

Komisija je bila sklepčna in je potrdila dnevni red (8 ZA, 0 PROTI).

Ad 2)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o graditvi objektov, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija **podpira** predlog zakona.

Komisija se je seznanila z mnenjem Zakonodajno –pravne službe Državnega zbora, Skupnosti občin Slovenije in Občine Šentjur.

Komisija uvodoma ugotavlja, da se je Vlada odločila urediti problematiko nedovoljenih gradenj s posebnim zakonom, ki bo omogočil legalizacijo prepoznanih neproblematičnih nedovoljenih gradenj. Ker gradbeni inšpektorji izvršujejo izdane pravnomočne odločbe za odstranitev objektov, je treba do uveljavitve legalizacije sprejeti pravno podlago za izjemni odlog izvršitve odločb za odstranitev objektov, ki bodo predmet legalizacije, in na ta način v točno določenih primerih za določen čas zaustaviti postopek odstranitve objektov. Pri kriterijih za odlog izvršbe so upoštevane okoliščine, ki se nanašajo na socialni položaj zavezanca v povezavi z možnostjo zagotovitve nadomestnega bivališča, na gospodarsko funkcijo objekta in okoliščine, ki nakazujejo na to, da je zavezanec predlagal ustrezno spremembo prostorskega akta, ki bodo omogočile pridobitev gradbenega dovoljenja in je pobudo občina sprejela ali da je že vložil popolno zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja.

Komisija ugotavlja, da pristojno ministrstvo pripravlja poseben zakon o ravnanju z nezakonitimi gradnjami, obenem pa pripravlja tudi novo sistemsko zakonodajo s področja prostorskega urejanja in graditve objektov, ki bo bolj življenjska in fleksibilna, saj je sedanja toga zakonodaja tudi delno kriva za številne nelegalne gradnje. Čeprav se predlagatelj zaveda, da je predlog krivičen do vseh, ki gradijo v skladu z zakonodajo, je pojav črnih gradenj dovolj velik, da zahteva posebno zakonsko obravnavo. Komisija je bila tudi seznanjena, da primerjava evropske pravne ureditve kaže, da skoraj vse evropske države (npr. tudi Avstrija, Nemčija, Švedska) poznajo problem črnih gradenj in poznajo reševanje tega problema z legalizacijo. Trenutno se razmišlja o večfazni legalizaciji, pri čemer bi določenim črnim gradnjam dali dolgoleten odlog ukrepanja, da bi skušali zadevo urediti, vendar ne bi dobili enakega statusa kot legalne gradnje. V drugi kategorijo spadajo tisti, katerih gradnja odstopa od gradbenega dovoljenja in bi s t.i. sanacijsko legalizacijo uredili stanje. Najpomembnejši del predstavlja učinkovitejšo ureditev inšpekcije in njihovih pooblastil. Sedaj gradbena inšpekcija opravlja delo na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku, kar pa ni ustrezna pravna podlaga za oblastno delovanje inšpekcije. Komisija je bila seznanjena, da je imel Inšpektorat za promet, energetiko in prostor leta 2012 odprtih 11.000 zadev, od tega 4000 takšnih, za katere so bile že izdane odločbe, pri čemer je delo inšpektorjev vezano tudi na razpoložljiva proračunska sredstva. Inšpektorat za promet, energetiko in prostor prejme na leto do 4000 prijav, ker pa se število gradbenih inšpektorjev (trenutno jih je 67) zaradi varčevalnih ukrepov (upokojenih inšpektorjev se ne nadomešča) zmanjšuje, ostajajo zadeve nerešene. V večini primerov obravnavajo inšpektorji manj zahtevne objekte in več kot tretjina jih stoji na kmetijskih zemljiščih. Na letni ravni se s spremembami prostorskih aktov ali spremembo zakonodajo legalizira v povprečju okoli 300 do 400 objektov. S sistemskim zakonom za legalizacijo črnih gradenj se želi preprečiti t.i. periodično legalizacijo oziroma ponovne amnestije in obenem povečati globe za črne gradnje, saj je sedanji povprečen strošek za uzurpacijo in degradacijo prostora le okoli 900 evrov.

Komisija izpostavlja primer, ko da inšpekcijski zavezanec pobudo za spremembo prostorskega akta in se bo v skladu z drugo alinejo drugega odstavka novega 151. a člena izvršba odložila do uveljavitve prostorskega akta, vendar za največ tri leta. V zvezi z določitvijo največ triletnega moratorija se komisiji postavlja vprašanje o ustreznosti triletnega obdobja, saj je sprejemanje občinskih prostorskih aktov dolgotrajen in nepredvidljiv postopek, ki lahko traja več kot tri leta. Komisija je bila seznanjena, da predlagatelj ocenjuje, da bodo občine, ki so v fazi osnutka prostorskega akta, ali celo brez sprejetih sklepov o začetku

postopka priprave občinskega prostorskega načrta, težko v treh letih sprejele prostorske akte, vendar je predlagan triletni rok tudi v luči potrjenih izhodišč normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov na seji Vlade 14. 11. 2013, ki predstavljajo osnovo za novo sistemsko zakonodajo na tem področju, ki predvideva učinkovitejše postopke sprejemanja prostorskih aktov. Komisija predlaga, da se na matičnem delovnem telesu Državnega zbora ponovno preuči predlog, po katerem velja v primeru spremembe prostorskega akta odlog izvršbe inšpekcijske odločbe za največ tri leta in ugotovi, ali bo možno v vseh lokalnih okoljih v tem času spremeniti prostorske akte, saj bodo v nasprotnem primeru zavezanci iz občin, ki jim v tem obdobju ne bo uspelo uveljaviti prostorskega akta, v slabšem položaju. Ob tem je treba upoštevati, da je napovedana nova sistemska zakonodaja, ki naj bi skrajšala postopke sprejemanja prostorskih aktov, negotovo dejstvo.

Ob podpori zakonu komisija opozarja, da se v Sloveniji s črnimi gradnjam soočamo na vsakih nekaj let, pri čemer jih skušamo periodično legalizirati in obenem vzpostaviti pravno ureditev, ki bo preprečevala nadaljnje nedovoljene gradnje, a brez uspeha. Komisija se strinja, da je predlog za legalizacijo krivičen do investitorjev, ki gradijo v skladu z zakonodajo in posledično višjimi stroški. Komisiji se v zvezi s to situacijo postavlja vprašanje učinkovitosti pristojnih inšpekcij, ki dopuščajo številne nelegalne gradnje. Po mnenju komisije bi morali enkrat za vselej odpraviti problem nadaljnjih nedovoljenih gradenj in odpraviti vzroke za črnograditeljstvo ter obenem jasno določiti strategijo prostorskega razvoja in vzpostaviti koordinacijo med vsemi izvajalskimi strukturami. Glede na to, da je število nedovoljenih gradenj popolna neznanka, komisija opozarja, da verjetno obstaja veliko primerov gradenj, za katere lastniki, ki so jih podedovali ali kupili, sploh ne vedo, da so nelegalne, saj imajo hišne številke in vse priključke (vodovod, kanalizacija, energetika). Po mnenju komisije bi morali preprečiti prodajo nelegalno zgrajenih nepremičnin.

Komisija ugotavlja, da bo predlagatelj zakona skušal slediti pripombi Občine Šentjur v zvezi s prisilnim vzdrževanjem objektov s strani občin v okviru prenove prostorske zakonodaje, in sicer v okviru prostorskih ukrepov (razlaščanje, začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora).

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

* * *

Po opravljeni razpravi so člani komisije glasovali o predlogu sklepa, da komisija podpira predlog zakona, in ga podprli (11 ZA, 0 PROTI).

Ad 3)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o rudarstvu, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija **podpira** predlog zakona.

S predlaganimi spremembami in dopolnitvami zakona se omogoča podaljšanje rudarskih pravic tudi po 31. 12. 2013 tistim koncesionarjem, ki so imeli rudarsko pravico na dan 1.1.2011, vendar jim zadnja novela zakona (ZRud-1B) preprečuje podaljšanje rudarskih pravic. Ker do 31.12.2013 taki koncesionarji na pridobivalnem prostoru ne bodo odpravili posledic izkoriščanja, tega pa brez rudarske pravice po tem datumu tudi ni mogoče storiti, bi brez sprejetja predlagane novele zakona takšna območja ostala nesanirana, koncesionarji pa bi morali končati s svojo dejavnostjo. Predlagana novela zakona popravlja tudi pomanjkljivosti veljavnega zakona, ki ni uredil prenosa nekaterih že pridobljenih pravic po starem zakonu, zaradi česar nekaterih postopkov ni mogoče izvesti, ter vsebuje tudi manj

zahtevne spremembe in dopolnitve zakona v smislu poprave napak v besedilu ter odpravlja neskladnosti znotraj zakona ter z drugimi predpisi. Z zakonom se tudi delno prenaša t.i. Offshore direktiva.

Predlog zakona je bil s podobnimi razlogi predložen že spomladi (EPA 1046-VI) in Komisija za lokalno in regionalni razvoj ga je, kljub pomislekom, podprla, ker je ocenila, da je treba urediti vprašanje koncesionarjev, ki se jim konec leta izteče koncesijska pogodba in brez sprememb zakona rudarske pravice ne morejo podaljšati. Državni zbor je na predlog resornega ministrstva, zaradi številnih pripomb strokovne javnosti in tudi Zakonodajno pravne službe Državnega zbora, sprejel sklep, da predlog zakona (EPA 1046-VI) ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

Obravnavana novela zakona po besedah predlagatelja vključuje pripombe Zakonodajne – pravne službe Državnega zbora, dodatno pa se v novem 150. c členu ureja, da se v primeru Rudnika živega srebra Idrija d.o.o. – v likvidaciji zaradi nasprotujočih se interesov (obvezna sanacija okolja in hkratna likvidacija družbe) omogoči prenos pravic in vzdrževanja, monitoringa in dokončne sanacije okolja na novoustanovljeni Javni zavod Center za upravljanje z dediščino živega srebra Idrija, medtem ko v primeru Rudnika Žirovski vrh, Javnega podjetja za zapiranje rudnika urana d.o.o., ki bi moral kot nosilec rudarske pravice vložiti vlogo za izdajo odločbe za ukinitev pravic in obveznosti iz dovoljenja za izkoriščanje, pa tega, kljub zaključenim postopkom in ustrezno izvedeni sanaciji, ne stori, novela zakona določa, da to lahko stori pristojno ministrstvo po uradni dolžnosti. Prav tako so v tej noveli upoštevane pripombe Ministrstva za notranje zadeve glede zagotavljanja pravnega varstva.

Komisija ugotavlja, da Inšpekcija za energetiko in rudarstvo opozarja, da bo lahko po sprejemu zakona nastal problem v primeru podaljšanja rudarske pravice vsem tistim koncesionarjem, ki jim rudarska pravica poteče 31. 12. 2013. V skladu z 62. členom novele zakona bodo morali ti koncesionarji oddati vloge, na podlagi katere jim bo ministrstvo podaljšalo rudarsko pravico v ugotovitvenem postopku, to pa pomeni, da bodo od 1.1.2014 do izdane odločbe brez rudarske pravice. Zaradi preprečitve gospodarske škode rudarska inšpekcija ocenjuje, da bi bilo smiselno do izdanih odločb določiti moratorij oziroma prehodno obdobje, v katerem bo lahko koncesionar dokazal, da je oddal vlogo za podaljšanje rudarske pravice, saj mora rudarska inšpekcija v skladu z zakonom trajno prepovedati izvajanje rudarskih del, če se izvajajo dela brez rudarske pravice oziroma koncesije. S trajno prepovedjo izvajanja rudarskih del bi se ogrozila odprava posledic izkoriščanja na pridobivalnih prostorih, prav tako bi bila ogrožena delovna mesta.

Ker 31. 12. 2013 nekaterim koncesionarjem s prenehanjem koncesijskega razmerja rudarska pravica ugasne, je po mnenju predlagatelja zakona določitev moratorija do podaljšanja rudarske pravice neustrezna rešitev. Koncesionarje je ministrstvo že seznanilo, da bo do konca tega leta verjetno sprejet zakon, ki jim bo omogočil podaljšanje rudarske pravice in naj zato pripravijo vso dokumentacijo za potrebe popolne vloge za podaljšanje rudarske pravice. Predlagatelj ocenjuje, da bo takih primerov največ petnajst. Edini problem bi lahko imeli koncesionarji, če še nimajo z zakonom predpisanega potrjenega elaborata o virih in zalogah, saj ga v tako kratkem času ne bi uspeli pridobiti. Predlagatelj zakona v tem primeru kot edino možnost vidi v morebitnem amandmaju k noveli zakona, ki bi takim koncesionarjem omogočil, da lahko predložijo potrjeni elaborat o zalogah in virih v roku npr. 6 mesecev, drugače jim rudarska pravica ugasne. Glede na to, da so vsi koncesionarji seznanjeni, da jim zakon nalaga potrjevanje elaborata o zalogah in virih, komisija meni, da ni nobene potrebe po predpisovanju dodatnih »olajševalnih« okoliščin. Pristojno ministrstvo predvideva do 31. 12. 2013 izdati odločbe o podaljšanju rudarske pravice, medtem ko bi v primeru, da teh odločb ne bi uspeli izdati do tega datuma, potrebovali tako pravno podlago, ki bi jim omogočila, da lahko koncesionarju, ki mu je po zakonu ugasnila rudarska pravica, le –to podaljšajo v primeru pravočasno oddane vloge.

Če koncesionarju ugasne rudarska pravica in ni odpravil posledic rudarjenja, zakon predvideva, da se za ta namen porabijo rezervirana sredstva, ki jih je zagotovil koncesionar z

vplačevanjem v Eko sklad ali z bančno garancijo, pri čemer se v letu 2014 predvideva izdaja prvih odločb za zagotavljanje rezerviranih sredstev za sanacijo v okviru plačil v Eko sklad. Predlagatelj zakona poudarja, da imajo vsi koncesionarji, ki jim konec leta poteče rudarska pravica, v koncesijskih pogodbah določeno, da morajo do 31. 12. 2013 dokončati sanacijo pridobivalnega prostora. Po mnenju predlagatelja novele zakona bi morala rudarska inšpekcija ukrepati tako, da bi morali vsi ti koncesionarji imeti izvršeno sanacijo. V zvezi s predvidenim podaljšanjem rudarske pravice do najkasneje 31. 12. 2018 v 62. členu novele zakona je predstavnik predlagatelja zakona izrazil bojazen, da se lahko leta 2018 ponovno zgodi, da bo podana pobuda za spremembo zakona, ker koncesionarji tudi takrat ne bodo končali s sanacijo pridobivalnega prostora.

Ne glede na to, da so predlagane rešitve v zvezi z ureditvijo določenih vprašanj za nazaj vprašljive s pravnosistemskega in nomotehničnega vidika, saj bi morale biti urejene že v predhodnih novelah, komisija podpira predlagatelja v prizadevanjih, da se pretekle nedodelane zakonske rešitve sanirajo in odpravi nevzdržno pravno stanje. Na podlagi dodatnih obrazložitvev predlagatelja zakona in opozoril Inšpekcije za energetiko in rudarstvo komisija pričakuje, da bo Državni zbor zakon čim prej sprejel.

V 6. členu (novi 25. a člen), ki ureja dražbo, je predlagano, da se namesto osebne vročanja vabila za dražbo za izbor nosilca rudarske pravice za raziskovanje ta vabila pošljejo z osebno vročitvijo. Predlagatelj to spremembo utemeljuje na primeru, ko prijavitelj na javni razpis v času, od izteka javnega razpisa do pošiljanja vabil za dražbo, spremeni sedež ali naslov, ki ga je navedel v prijavi na javni razpis, pa tega ne sporoči ministrstvu, zaradi česar se vabilo na dražbo vrne na ministrstvo. V tem primeru bi ministrstvo, pristojno za rudarstvo, opravilo vročitev vabila z javnim naznanilom (oglasna deska in enotni državni portal e-uprava), in sicer se vročitev šteje za opravljeno osmi dan po objavi, ker bi drugače lahko zamudili rok za dražbo in bi posledično moralo ministrstvo ponovno pošiljati vabila. Komisija ugotavlja, da je ta rešitev vključena v novelo zakona na predlog Ministrstva za notranje zadeve.

Komisija ugotavlja, da se v novem 25. a členu določa dveletna prepoved vložitve nove vloge za objavo javnega razpisa za izdajo dovoljenja za raziskovanje, če se upravičeni prijavitelj dražbe ne udeleži, zaradi zagotavljanja resnosti ponudbe. V primeru teh dražb namreč ni mogoče zahtevati plačila varščine, saj se lahko za višino nadomestila za raziskovanje mineralnih surovin določi izklicna cena ponudbe 0.

Na predlog Ministrstva za kmetijstvo in okolje 6. člen novele zakona dodatno določa, da Vlada predpiše pogoje za pridobitev dovoljenja za raziskovanje in rudarske pravice za izkoriščanje mineralnih surovin s hidravličnim lomljenjem kamnin in posebne pogoje in ukrepe za izvajanje hidravličnega lomljenja kamnin v vseh fazah projekta, pri čemer v prehodnih določbah 60. člena določeno, da Vlada izda ta predpis v štirih letih od uveljavitve zakona. V obrazložitvi so navedeni razlogi za relativno dolgo obdobje priprave podzakonskega akta, med drugim pomanjkljiva evropska zakonodaja in nejasnost glede ustrezne metode nadziranja in preprečevanja škodljivih posledic. Komisija ugotavlja, da je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje sprva predlagalo moratorij na raziskovanje in izkoriščanje mineralnih surovin s hidravličnim lomljenjem kamnin do sprejema podzakonskega akta, vendar to ni bilo upoštevano, med drugim tudi zato, ker so bile v SV delu Slovenije izvedene že velike investicije. Komisija opozarja, da v Sloveniji sploh še nimamo določenih pogojev za pridobitev dovoljenja za raziskovanje in rudarske pravice za izkoriščanje mineralnih surovin s hidravličnim lomljenjem kamnin in jih očitno še nekaj časa ne bomo imeli, medtem ko so se na območju Murske depresije v preteklosti že izvajale poskusne vrtine. V povezavi z opozorilom komisije, da v javnosti odmevajo negativni okoljski vidiki hidravličnega lomljenja kamnin za potrebe črpanja zemeljskega plina, je predstavnik predlagatelja zakona pojasnil, da se hidravlično frakturiranje običajno izvaja v skrilavcu, tudi vse študije so narejene za skrilavec, medtem ko se v Prekmurju izvaja frakturiranje v peščenjaku, ki ima geološko drugačno formacijo od skrilavca, kar pomeni, da so vplivi v primeru peščenjaka nepoznani, a so obremenitve manjše kot v primeru skrilavca, pri čemer se je treba zavedati, da imajo

edino Američani licence za to delo in tudi potrebno znanje ter je zato težko soditi o ustreznosti metode in njenih vplivih. Na ministrstvu so dobili podatek, da naj bi se v Sloveniji izvajalo frakturiranje že od leta 1959, pri čemer predlagatelj novele zakona opozarja, da mora imeti vsak, ki izvaja hidravlično lomljenje kamnin, vodno soglasje, kar pomeni, da v primeru ugotovljenih negativnih vplivov na vodo ni možno dobiti vodnega soglasja. Če je res, da se pri nas izvaja ta metoda že od leta 1959, je na mestu vprašanje ustreznega nadzora s strani okoljske inšpekcije.

V zvezi z neustreznim izvajanjem nadzora rudarske inšpekcije nad izvajanjem sprotne sanacije v primeru podjetja, ki je imelo peskokop na najetem kmetijskem zemljišču in je več let pridobivalo kameno rudo, danes pa je v stečaju, se po mnenju komisije postavlja vprašanje, kdo prevzame stroške sanacije v tem primeru. Komisija je bila seznanjena, da rudarski inšpektor nima pravne podlage za izdajo odločbe o izvajanju sprotne sanacije, ki je predpisana le v koncesiji, poleg tega včasih sprotne sanacije ni možno izvajati, saj je, predvsem v kamnolomih, odvisna od odvzema materiala. V zvezi s predlogom, da bi se oblikovale rezervacije za sanacijo v obliki vavčerskega sistema v Eko sklad, s čimer bi bilo jasno določeno, kdo in za kaj plačuje, je bila komisija seznanjena z načinom oblikovanja rezerviranih sredstev v Eko sklad, ki se vplačujejo po posebni metodologiji za konkreten pridobivalni prostor na način, da bodo po koncu rudarjenja zagotovljena vsa potrebna sredstva za sanacijo pridobivalnega prostora. Komisija je bila seznanjena, da je ta sistem dober za koncesionarje, ki so šele začeli z rudarskimi deli, medtem ko je ta rešitev vprašljiva za starejše koncesionarje, ki bi morali danes bistveno več vplačevati v Eko sklad. Tako oblikovana rezervna sredstva za sanacijo dobi nosilec rudarske pravice povrnjena šele po izvedeni sanaciji, če sanacije ne izvede, se ta rezervirana sredstva namenijo tistemu, ki dejansko izvede sanacijo.

Komisija pogreša podatke o prihodkih koncesionarjev, ki jim do konca leta 2015 potečejo koncesijske pogodbe. Postavilo se je tudi vprašanje, katera inšpekcija je pristojna za preprečevanje sive ekonomije na tem področju in kako se zagotavlja nadzor nad koncesionarji z vidika delovnopравne zakonodaje.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

* * *

Po opravljeni razpravi so člani komisije glasovali o predlogu sklepa, da komisija podpira predlog zakona, in ga podprli (11 ZA, 0 PROTI).

Ad 4)

Zapisnik 17. seje komisije je bil odobren (9 ZA, 0 PROTI) brez pripomb.

Sekretarka
Meta Štembal

Predsednik
Jernej Verbič