



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Številka: 060-01/16-9/
Ljubljana, 24. 10. 2016

Osnutek

Z a p i s n i k

**44. seje Državnega sveta Republike Slovenije,
ki je bila v sredo, 12. 10. 2016**

Predsednik je začel 44. sejo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta Republike Slovenije.

Seja se je začela ob 13.00 in zaključila ob 16.39 uri.

Opravičili so se:

- Igor Antauer
- Uroš Brežan

Ostali odsotni:

- Boris Popovič
- Metod Ropret

Na sejo so bili vabljeni:

- Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje (k 3. točki dnevnega reda),
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance (k 4., 5. in 6. točki dnevnega reda),
- Jani Möderndorfer, poslanec Državnega zbora (k 7., 8., 9., 10., 11., 12. in 13. točki),
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo (k 7., 8., 9., 10., 11., 12. in 13. točki).

Seje so se udeležili:

- Marija Janc, državna sekretarka, Ministrstvo za finance (4., 5. in 6. točka dnevnega reda),
- mag. Saša Jazbec, generalna direktorica Direktorata za proračun, Ministrstvo za finance (4., 5. in 6. točka dnevnega reda),
- Roman Lavtar, vodja službe, Ministrstvo za javno upravo (k razširitveni 18. točki dnevnega reda),
- Franc Stanonik, vodja sektorja za službe, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (k razširitveni 18. točki dnevnega reda).

* * *

O sklicu seje je predsednik obvestil predsednika Državnega zbora Republike Slovenije dr. Milana Brgleza in predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Miroslava Cerarja.

* * *

S sklicem 5. 10. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli naslednji predlog dnevnega reda:

Dnevni red:

1. Odobritev zapisnika 43. redne seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 23. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 24. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Predlog zakona o lekarniški dejavnosti (ZLD-1) – druga obravnava, EPA 1408-VII
4. Predlog sprememb Proračuna Republike Slovenije za leto 2017 (DP2017-A), EPA 1483-VII
5. Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (DP2018), EPA 1484-VII
6. Predlog zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (ZIPRS1718) - nujni postopek, EPA 1487-VII
7. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-C), druga obravnava, EPA 483-VII
8. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu (ZDSve-C), druga obravnava, EPA 560-VII
9. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih (ZPos-G), druga obravnava, EPA 559-VII
10. Predlog zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS –J), druga obravnava, EPA 561-VII
11. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike (ZVPR-B), druga obravnava, EPA 564-VII
12. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-K), druga obravnava, EPA 563-VII
13. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), skrajšani postopek, EPA 482-VII
14. Pobuda za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 69., drugega in tretjega odstavka 74., štirinajstega odstavka 77., 82. in 86. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16)
15. Pobuda za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 86. člena in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C in 47/15 – ZZSDT) ter 190. in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD in 102/15)
16. Obravnava zaključkov posveta "Mlečna kriza – kako jo rešiti?"
17. Obravnava zaključkov posveta "Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o visokem šolstvu: učni jezik v visokem šolstvu"

* * *

Predsednik je glede na posvetovanje s Kolegijem Državnega sveta predlagal umik osmih točk dnevnega reda in razširitev točke dnevnega reda.

Državne svetnice in svetniki so glasovali o umiku:

DNEVNI RED

3. Predlog zakona o lekarniški dejavnosti (ZLD-1) – druga obravnava, EPA 1408-VII
7. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), skrajšani postopek, EPA 482-VII
8. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-C), druga obravnava, EPA 483-VII
9. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu (ZDSve-C), druga obravnava, EPA 560-VII
10. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih (ZPos-G), druga obravnava, EPA 559-VII
11. Predlog zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS –J), druga obravnava, EPA 561-VII
12. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike (ZVPR-B), druga obravnava, EPA 564-VII
13. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-K), druga obravnava, EPA 563-VII

* * *

Na seji Državnega sveta so bili pojasnjeni umiki točk z dnevnega reda:

Umik 3. točke dnevnega reda se predlaga zaradi sprejetega sklepa na 17. seji Odbora Državnega zbora za zdravstvo, da bo odbor opravil javno predstavitev mnenj o predlogu zakona.

Umik 7. do vključno 13. točke dnevnega reda se predlaga zaradi odločitve Odbora Državnega zbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo na svoji 27. seji, da se obravnava navedenih točk prestavi na eno od naslednjih sej odbora.

Predlagani umik je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo ZA in nihče ni bil PROTI).

Državne svetnice in svetniki so glasovali o razširitvi:

- Obravnava zaključkov posveta »Izvajanje lokalnih javnih služb«

Predlagana razširitev je bila sprejeta (34 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 34 jih je glasovalo ZA in nihče ni bil PROTI).

Glede na sprejete umike in sprejeto razširitev je predsednik dal na glasovanje naslednji

DNEVNI RED:

1. Odobritev zapisnika 43. redne seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 23. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
Odobritev zapisnika 24. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
4. Predlog sprememb Proračuna Republike Slovenije za leto 2017 (DP2017-A), EPA 1483-VII
5. Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (DP2018), EPA 1484-VII
6. Predlog zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (ZIPRS1718) - nujni postopek, EPA 1487-VII
14. Pobuda za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 69., drugega in tretjega odstavka 74., štirinajstega odstavka 77., 82. in 86. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16)
15. Pobuda za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 86. člena in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C in 47/15 – ZZSDT) ter 190. in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD in 102/15)
16. Obravnava zaključkov posveta "Mlečna kriza – kako jo rešiti?"
17. Obravnava zaključkov posveta "Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o visokem šolstvu: učni jezik v visokem šolstvu"
18. Obravnava zaključkov posveta "Izvajanje lokalnih javnih služb" - RAZŠIRITEV

Predlagani dnevni red je bil sprejet (34 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 35 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

1. točka:

- Odobritev zapisnika 43. redne seje Državnega sveta

Osnutek zapisnika 43. redne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 43. redne seje je bil sprejet (23 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 23 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- **Odobritev zapisnika 23. izredne seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 23. izredne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 23. izredne seje je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- **Odobritev zapisnika 24. izredne seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 24. izredne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 24. izredne seje je bil sprejet (33 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

2. točka dnevnega reda:

- **Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov**

Po elektronski pošti 11. 10. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli pobudo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj glede vzpostavitve enotne številke na nivoju države za potrebe pridobivanja informacij o kontaktnih podatkih pristojnih inšpekcijskih služb.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval pobudo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj glede vzpostavitve enotne številke na nivoju države za potrebe pridobivanja informacij o kontaktnih podatkih pristojnih inšpekcijskih služb ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US in 21/13 – ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet podpira pobudo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Vladi Republike Slovenije predlaga, da pobudo prouči in nanjo odgovori.

Pobuda Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj se glasi:

Vzpostavi naj se enotna telefonska številka na ravni države, prek katere bodo državljani vse dni v letu prejeli informacije o posameznih ministrstvih, inšpekcijskih službah in drugih državnih organih, na katere se lahko obrnejo zaradi pritožb, ter o njihovih kontaktnih podatkih.

Obrazložitev:

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 81. seji 19. septembra 2016, ob obravnavi Poročila o izvajanju nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, opozorila na problem ugotavljanja pristojnosti inšpekcijskih služb in drugih državnih organov, če se državljani ali posamezne institucije želijo pritožiti, a ne vejo, kam. Kot primer komisija navaja reklamne panoje ob avtocestah in s tem v zvezi vprašanje, na kateri pristojni organ bi se lahko državljani ali npr. občine lahko obrnile, če bi se želele pritožiti zaradi neustrezne oz. nedovoljene postavitve reklamnega panoja. Čeprav je v današnjem času veliko informacij na spletnih straneh, pa vsi državljani nimajo vedno dostopa do računalnika.

Zato se predlaga, da se po vzoru enotne (evropske) številke 112 (klic v sili) ali interventne številke 113 vzpostavi enotna telefonska številka za primere, ko želi državljan prijaviti določeno kršitev, vendar ne ve, katera institucija je pristojna za reševanje njegove pritožbe. Ko bi državljan v grobem pojasnil situacijo, bi na takšni enotni telefonski številki dobil informacijo, katera institucija je pristojna za pritožbo in njene kontaktne podatke.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Vladi Republike Slovenije, da pobudo prouči in v skladu s četrnim odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanjo v roku 30 dni odgovori.

Predlog sklepa je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 29. 9. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na pobudo državnega svetnika mag. Steva Ščavničarja v zvezi z rekonstrukcijo dela državne ceste Žirovnica–Begunje.

- - -

Po elektronski pošti 29. 9. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na vprašanja državnega svetnika Draga Ščernjaviča v zvezi z negospodarnim in zaskrbljujočim delovanjem uprave Vzajemne, d. v. z., v škodo svojih zavarovancev.

- - -

Po elektronski pošti 29. 9. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na vprašanji državnega svetnika Dušana Strnada glede financiranja občin z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev.

- - -

4. 5. in 6. točko dnevnega reda:

- **Predlog sprememb Proračuna Republike Slovenije za leto 2017 (DP2017-A), EPA 1483-VII**
- **Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (DP2018), EPA 1484-VII**
- **Predlog zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (ZIPRS1718) - nujni postopek, EPA 1487-VII**

Zaradi vsebinsko podobne materije Predloga sprememb Proračuna Republike Slovenije za leto 2017, Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2018 in Predloga zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018, je bila obravnava vseh treh aktov skupaj, o sklepih pa so svetniki glasovali ločeno.

Predloga sprememb proračunov in predlog zakona o izvrševanju proračunov so objavljeni na spletni strani Državnega zbora z dne 28. 9. 2016 in so jih državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predloge sprememb proračunov in predlog zakona o izvrševanju proračunov so obravnavali Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance in Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj skupaj z Interesno skupino lokalnih interesov.

Poročila Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016.

Skupna poročila Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Interesne skupine lokalnih interesov pa so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 7. 10. 2016.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli amandma Interesne skupine lokalnih interesov k 4. 5. in 6. točki dnevnega reda predloga mnenja.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prav tako prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016.

Poročevalka Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance mag. Marija Lah je pojasnila stališče komisije.

Razpravljali so Milan Ozimič, Milan Lukić, Jernej Verbič, Bojan Kontič, Dušan Semolič, Branimir Štrukelj, Drago Ščernjavič in dr. Janvit Golob.

Besedo je imela Marija Janc, državna sekretarka na Ministrstvu za finance.

Svoj glas so obrazložili mag. Dušan Semolič, Branimir Štrukelj in Franc Golob.

Predsednik je dal na glasovanje amandma Interesne skupine lokalnih interesov k predlogu mnenja Državnega sveta, EPA 1483-VII:

A M A N D M A :

Prvi stavek predloga mnenja Državnega sveta se spremeni tako, da se glasi:

»Državni svet **ne podpira** Predloga sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2017, ki ga je v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.«

Obrazložitev:

Interesna skupina poudarja, da spremembe proračuna za leto 2017 za občine niso sprejemljive, saj ne odražajo njihovih finančnih potreb za financiranje zakonskih nalog.

Predlagan amandma je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 22 jih je glasovalo za, 5 pa jih je bilo proti).

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2017 (DP2017-A)

Državni svet **ne podpira** Predloga sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2017, ki ga je v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.

Državni svet ugotavlja, da predlog proračuna odraža v zadnjem obdobju pozitivno gibanje slovenskih javnih financ. Po opravljenih projekcijah je za letos primanjkljaj sektorja država načrtovan v višini 2,2 % BDP, 2017 1,6 % BDP in 2018 1 % BDP. S tem se bo v skladu z zahtevami pakta stabilnosti in rasti ter z ustavnim fiskalnim pravilom postopno izboljševal tudi strukturni primanjkljaj. Bruto domači proizvod se bo 2016 povečal za 2,3 %, 2017 za 2,9 %, 2018 pa za 2,6 %, pri čemer se predvideva, da bo poleg izvoza pomemben dejavnik gospodarske rasti tudi zasebna potrošnja, ob okrepanju trga dela in pospešku pri investicijskih vlaganjih, kjer je računati tudi na rast državnih investicij v povezavi z obsegom črpanja evropskih sredstev. Proračun za 2017 temelji na predpostavki o davčnem prestrukturiranju v smeri razbremenitve dela, restriktivni politiki plač v javnem sektorju, upravljanju dolga z znižanjem izdatkov za obresti in povečanju vlaganj na področje prometa in prometne infrastrukture, varovanja okolja, krepitve kakovosti storitev za zdravje, kmetijstva, obnovljivih virov energije in energetske učinkovitosti ter vlaganj na področji znanosti in zaposlovanja. S predlogom proračuna želi Vlada, ob skrbi za javno finančno stabilnost, z njegovo razvojno naravnostjo zagotoviti pogoje za nadaljnjo stabilno gospodarsko rast.

Vsa združenja občin opozarjajo na zniževanje sredstev za izvajanje zakonskih obveznosti, pri čemer se tudi tokrat postavlja pod vprašaj uspešnost pogajanj o povprečnini za prihodnji dve leti. Državni svet izpostavlja, da bi morala Vlada in resorna ministrstva bolj prisluhniti argumentom občin in prepoznati pomen financiranja lokalne samouprave za kakovost življenja državljanov, saj se prav na lokalni ravni odvija večina ključnih dejavnosti, ki so življenjskega pomena. Kljub opozorilu o zmanjševanju finančne neodvisnosti občin in njenem vplivu na slabšo sposobnost vlaganj v razvojne projekte se stanje iz leta v leto slabša, čeprav imajo prav investicije na lokalni ravni pomemben vpliv na vsakdanje življenje ljudi.

V zvezi z zagotavljanjem sredstev za sofinanciranje gradnje objektov za predšolsko vzgojo in osnovnošolsko izobraževanje v občinah z izrazitim trendom povečevanja

števila prebivalcev Državni svet opozarja na neustrezen odnos države do navedene problematike. Medtem ko je bil zadnji razpis resornega ministrstva za sofinanciranje investicij v vrtce in osnovno šolstvo izveden 2011, novega ni moč pričakovati pred 2019. Ob tem pa je v občinah z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev velika potreba po izgradnji šol in vrtcev, ki jih morajo občine financirati same. Državni svet zanima, ali se tega problema Vlada sploh zaveda in ali so na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, ki odloča, za katere namene se porabljajo proračunska sredstva, sploh seznanjeni s konkretnimi potrebami v lokalnih okoljih. Državni svet tudi opozarja, da je nujna širša in poglobljena razprava o prilagoditvi standardov in normativov na vseh področjih.

Državni svet opozarja na obmejna in problemska območja, ki so v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja prednostna območja vseh razvojnih politik in bi se zanje v okviru finančnih načrtov ministrstev morali pripravljati posebni ukrepi, a se v zadnjih letih proračunska sredstva za te namene ne zagotavljajo.

Občine so v novi finančni perspektivi v primerjavi s preteklo finančno perspektivo na slabšem, saj zdaj praktično nimajo resnih možnosti dostopati do kohezijskih sredstev. V povezavi z uspešnostjo črpanja evropskih sredstev bi kazalo razmisliti, da se občinam omogoči boljši dostop do evropskih sredstev, predvsem na področju okoljskih investicij, kjer imajo občine pripravljene projekte. S tem bi izboljšali uspešnost Slovenije pri črpanju evropskih sredstev in hitreje uresničili okoljske cilje, ki si jih je zadala država.

V razpravi so državni svetniki ugotovili, da predstavljajo proračunski dokumenti z določitvijo predlaganih prioritet, upoštevajoč dane finančne možnosti države in sprejete zaveze iz zakona o fiskalnem pravilu, vendarle napredek glede na predhodno sprejeti proračun. Nekatera vprašanja, ki so se nanašala na posamezne postavke proračuna, pa po mnenju Državnega sveta zahtevajo dodatno obrazložitev:

- glede na pričakovane težave pri črpanju evropskih sredstev, ko se poraba evropskih sredstev ne bo več v takšni meri kot doslej osredotočala na klasične investicijske projekte, se zastavlja vprašanje o optimalni naravnosti sedanjega operativnega programa in smiselnosti priprave njegove revizije 2018;
- na pogajanjih z vladno stranjo predstavniki občin niso uspeli s predlogom, da se ob povprečnini, ki jih predloga proračunov za 2017 in 2018 namenjata občinam, zagotovi še dodatna sredstva v višini 16 mio EUR, ki bi jih lokalne skupnosti potrebovale za izvajanje vse širšega obsega svojih obveznosti. Ob razumevanju, da ni dovolj sredstev za dodatne potrebe, pa Državni svet izraža začudenje, da se bo iz proračunskih postavk zagotovilo enako vsoto denarja za nepredvideni izdatek iz naslova denacionalizacijskega zahtevka;
- ali pomeni morebitno gibanje plač v javnem sektorju v smeri povišanja tudi uresničenje nekaterih obljub o navezavi povišanja teh plač na višji znesek pri določanju povprečnine;
- v bilanci prihodkov predloga sprememb proračuna je med davčnimi prihodki v postavki »dohodnina« kot razlika Predloga sprememb proračuna 2017 in ocene realizacije 2016 naveden znesek izpada dohodnine v višini 70,8 mio EUR, čeprav je Vlada ob zadnjih spremembah Zakona o dohodnini navajala, da bodo imele 2017 te spremembe za posledico znižanje prihodkov državnega proračuna iz naslova dohodnine v skupnem znesku okoli 106 mio EUR. Državnemu svetu se zastavlja vprašanje, zakaj v navedbah prihaja do te razlike?

- Državni svet pričakuje, da bo Vlada v prihodnje pri pripravi proračunov iskala dodatne rešitve, ki bodo za gospodarstvo v večji meri pomenile razbremenitev in spodbudo. Glede na precej povišan znesek pričakovanih prihodkov od DDV pa se zastavlja vprašanje, ali Vlada razmišlja o povečanju stopnje DDV ali pa so pričakovanja o povečanih prihodkih iz tega naslova posledica projekcij o rasti domačega povpraševanja;
- kakšen je vpliv napovedane zdravstvene reforme na državna proračuna v prihodnjih dveh letih;
- kakšna je ocena fiskalnih posledic v primeru ugotovitve protiustavnosti določb Zakona o bančništvu, ki se nanašajo na razlastitev podrejenecv;
- treba bi bilo razveljaviti zakonska določila o bančni in davčni tajnosti, ki varujejo fizične in pravne osebe, ki denar odlivajo v tujino;
- Ministrstvo za finance in FURS morata povečati aktivnosti pri izterjavi davčnega dolga;
- Še vedno ne razpolagamo z uradno oceno »bančne luknje«.

* * *

Za poročevalko je bila določena predsednica Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance mag. Marija Lah.

Predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem je bil sprejet (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 26 jih je glasovalo za, 5 pa jih je bilo proti).

Predsednik je dal na glasovanje amandma Interesne skupine lokalnih interesov k predlogu mnenja Državnega sveta, EPA 1484-VII:

A M A N D M A :

Prvi stavek predloga mnenja Državnega sveta se spremeni tako, da se glasi:

»Državni svet **ne podpira** Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2018, ki ga je v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.«

Obrazložitev:

Interesna skupina poudarja, da predlog proračuna za leto 2018 za občine ni sprejemljiv, saj ne odraža njihovih finančnih potreb za financiranje zakonskih nalog.

Predlagan amandma je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 24 jih je glasovalo za, 7 pa jih je bilo proti).

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (DP2018)

Državni svet **ne podpira** Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2018, ki ga je v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.

Državni svet ugotavlja, da predlog proračuna odraža v zadnjem obdobju pozitivno gibanje slovenskih javnih financ. Po opravljenih projekcijah je za letos primanjkljaj sektorja država načrtovan v višini 2,2 % BDP, 2017 1,6 % BDP in 2018 1 % BDP. S tem se bo v skladu z zahtevami pakta stabilnosti in rasti ter z ustavnim fiskalnim pravilom postopno izboljševal tudi strukturni primanjkljaj. Bruto domači proizvod se bo 2016 povečal za 2,3 %, 2017 za 2,9 %, 2018 pa za 2,6 %, pri čemer se predvideva, da bo poleg izvoza pomemben dejavnik gospodarske rasti tudi zasebna potrošnja, ob okrevanju trga dela in pospešku pri investicijskih vlaganjih, kjer je računati tudi na rast državnih investicij v povezavi z obsegom črpanja evropskih sredstev. Proračun za 2018 temelji na predpostavki o davčnem prestrukturiranju v smeri razbremenitve dela, restriktivni politiki plač v javnem sektorju, upravljanju dolga z znižanjem izdatkov za obresti in povečanju vlaganj na področje prometa in prometne infrastrukture, varovanja okolja, krepitve kakovosti storitev za zdravje, kmetijstva, obnovljivih virov energije in energetske učinkovitosti ter vlaganj na področji znanosti in zaposlovanja. S predlogom proračuna želi Vlada, ob skrbi za javno finančno stabilnost, z njegovo razvojno naravnostjo zagotoviti pogoje za nadaljnjo stabilno gospodarsko rast.

Vsa združenja občin opozarjajo na zniževanje sredstev za izvajanje zakonskih obveznosti, pri čemer se tudi tokrat postavlja pod vprašaj uspešnost pogajanj o povprečnini za prihodnji dve leti. Državni svet izpostavlja, da bi morala Vlada in resorna ministrstva bolj prisluhniti argumentom občin in prepoznati pomen financiranja lokalne samouprave za kakovost življenja državljanov, saj se prav na lokalni ravni odvija večina ključnih dejavnosti, ki so življenjskega pomena. Kljub opozorilu o zmanjševanju finančne neodvisnosti občin in njenem vplivu na slabšo sposobnost vlaganj v razvojne projekte se stanje iz leta v leto slabša, čeprav imajo prav investicije na lokalni ravni pomemben vpliv na vsakdanje življenje ljudi.

V zvezi z zagotavljanjem sredstev za sofinanciranje gradnje objektov za predšolsko vzgojo in osnovnošolsko izobraževanje v občinah z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev Državni svet opozarja na neustrezen odnos države do navedene problematike. Medtem ko je bil zadnji razpis resornega ministrstva za sofinanciranje investicij v vrtce in osnovno šolstvo izveden 2011, novega ni moč pričakovati pred 2019. Ob tem pa je v občinah z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev velika potreba po izgradnji šol in vrtcev, ki jih morajo občine financirati same. Državni svet zanima, ali se tega problema Vlada sploh zaveda in ali so na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, ki odloča, za katere namene se porabljajo proračunska sredstva, sploh seznanjeni s konkretnimi potrebami v lokalnih okoljih. Državni svet tudi opozarja, da je nujna širša in poglobljena razprava o prilagoditvi standardov in normativov na vseh področjih.

Državni svet opozarja na obmejna in problemska območja, ki so v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja prednostna območja vseh razvojnih

politik in bi se zanje v okviru finančnih načrtov ministrstev morali pripravljati posebni ukrepi, a se v zadnjih letih proračunska sredstva za te namene ne zagotavljajo.

Občine so v novi finančni perspektivi v primerjavi s preteklo finančno perspektivo na slabšem, saj zdaj praktično nimajo resnih možnosti dostopati do kohezijskih sredstev. V povezavi z uspešnostjo črpanja evropskih sredstev bi kazalo razmisliti, da se občinam omogoči boljši dostop do evropskih sredstev, predvsem na področju okoljskih investicij, kjer imajo občine pripravljene projekte. S tem bi izboljšali uspešnost Slovenije pri črpanju evropskih sredstev in hitreje uresničili okoljske cilje, ki si jih je zadala država.

V razpravi so državni svetniki ugotovili, da predstavljajo proračunski dokumenti z določitvijo predlaganih prioritet, upoštevajoč dane finančne možnosti države in sprejete zaveze iz zakona o fiskalnem pravilu, vendarle napredek glede na predhodno sprejeti proračun. Nekatera vprašanja, ki so se nanašala na posamezne postavke proračuna, pa po mnenju Državnega sveta zahtevajo dodatno obrazložitev:

- glede na pričakovane težave pri črpanju evropskih sredstev, ko se poraba evropskih sredstev ne bo več v takšni meri kot doslej osredotočala na klasične investicijske projekte, se zastavlja vprašanje o optimalni naravnosti sedanjega operativnega programa in smiselnosti priprave njegove revizije 2018;
- na pogajanjih z vladno stranjo predstavniki občin niso uspeli s predlogom, da se ob povprečnini, ki jih predloga proračunov namenjata občinam, zagotovi še dodatna sredstva v višini 16 mio EUR, ki bi jih lokalne skupnosti potrebovale za izvajanje vse širšega obsega svojih obveznosti. Ob razumevanju, da ni dovolj sredstev za dodatne potrebe, pa Državni svet izraža začudenje, da se bo iz proračunskih postavk zagotovilo enako vsoto denarja za nepredvideni izdatek iz naslova denacionalizacijskega zahtevka;
- ali pomeni morebitno gibanje plač v javnem sektorju v smeri povišanja tudi uresničenje nekaterih obljub o navezavi povišanja teh plač na višji znesek pri določanju povprečnine;
- Državni svet pričakuje, da bo Vlada v prihodnje pri pripravi proračunov iskala dodatne rešitve, ki bodo za gospodarstvo v večji meri pomenile razbremenitev in spodbudo. Glede na precej povišan znesek pričakovanih prihodkov od DDV pa se zastavlja vprašanje, ali Vlada razmišlja o povečanju stopnje DDV ali pa so pričakovanja o povečanih prihodkih iz tega naslova posledica projekcij o rasti domačega povpraševanja;
- kakšen je vpliv napovedane zdravstvene reforme na državna proračuna v prihodnjih dveh letih;
- kakšna je ocena fiskalnih posledic v primeru ugotovitve protiustavnosti določb Zakona o bančništvu, ki se nanašajo na razlastitev podrejenecv;
- treba bi bilo razveljaviti zakonska določila o bančni in davčni tajnosti, ki varujejo fizične in pravne osebe, ki denar odlivajo v tujino;
- Ministrstvo za finance in FURS morata povečati aktivnosti pri izterjavi davčnega dolga;
- Še vedno ne razpolagamo z uradno oceno »bančne luknje«.

* * *

Za poročevalko je bila določena predsednica Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance mag. Marija Lah.

Predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 24 jih je glasovalo za, 6 pa jih je bilo proti).

Predsednik je dal na glasovanje amandma Interesne skupine lokalnih interesov k predlogu mnenja Državnega sveta, EPA 1487-VII:

A M A N D M A :

Prvi stavek predloga mnenja Državnega sveta se spremeni tako, da se glasi:

»Državni svet **ne podpira** Predloga zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018, ki ga je v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.«

Obrazložitev:

Interesna skupina poudarja, da predlog zakona za občine ni sprejemljiv, saj s predlagano povprečnino ne odraža njihovih finančnih potreb za financiranje zakonskih nalog.

Predlagan amandma je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 24 jih je glasovalo za, 6 pa jih je bilo proti).

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (ZIPRS1718) – nujni postopek

Državni svet **ne podpira** Predloga zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018, ki ga je v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.

Državnemu svetu so bile predstavljene nekatere bistvene spremembe, ki jih Vlada predlaga v obravnavanem predlogu zakona glede na rešitve v preteklih letih in se v veliki meri nanašajo na delovanje občin.

Glede na to, da se je Slovenija po obdobju relativno stabilne gospodarske rasti uvrstila med države s primanjkljajem sektorja država, nižjim od 3 % BDP, in izšla iz

postopka presežnega primanjkljaja ter tako pristala v t. i. preventivnem delu za prihodnji dve leti, želi Državni svet odgovor na vprašanje, ali ta novi status Slovenije pomeni tudi kakršno koli spremembo v dinamiki odplačevanja obveznosti do tujine.

Čeprav predlagana povprečnina za 2017 v višini 530 evrov in za 2018 v višini 536 evrov daje vtis o približevanju zahtevam občin po višji povprečnini, Državni svet opozarja na dvig stroškov občin, ki jih predlagana povprečnina ne upošteva. Opozoriti tudi velja na Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti, ki prinaša večje finančne obremenitve občinskih proračunov za vzdrževanje in investicije na pokopališčih, ki so v lasti občin, kar se je doslej financiralo iz dela dobička javnih podjetij, ustvarjenega pri izvajanju pogrebne dejavnosti, ki se po sprejetju zakona daje na prosti trg. Na to je Državni svet opozoril tudi ob vložitvi odločilnega veta na navedeni zakon. Nadalje imajo občine večje stroške zaradi razveljavljenega ukrepa ukinitve subvencije za najem tržnih in hišniških stanovanj in dviga stroškov dela (napredovanja, dvig vrednosti plačnih razredov). Državni svet se pridružuje oceni združenj občin, da predlagana povprečnina za naslednji dve leti ni ustrezna. Zato podpira predlog amandmaja združenj občin k drugemu odstavku 54. člena predloga, da se določi povprečnina v višini 543 evrov tako za proračunsko leto 2017 kot za proračunsko leto 2018. Državni svet predlaga matičnemu odboru Državnega zbora, da sprejme predlog amandmaja združenj občin kot svoj amandma.

Državni svet podpira tudi predlog združenj občin za črtanje 55. člena predloga zakona, ki omejuje sredstva nad primerno porabo. Državni svet se pridružuje opozorilom združenj občin, da bi uveljavitev te določbe, ki neposredno posega v sistemski Zakon o financiranju občin, pomenila dodaten odvzem sredstev za financiranje zakonskih nalog tistim občinam, pri katerih primerni obseg sredstev presega primerno porabo. Opozarja tudi, da je bil ta ukrep sprva predviden kot začasen, a očitno postaja trajen, saj vladna stran že nekaj let zavrača izplačilo presežka sredstev nad primerno porabo. Državni svet predlaga matičnemu odboru Državnega zbora, da predlog amandmaja združenj občin k 55. členu predloga zakona sprejme kot svoj amandma.

Združenja občin predlagajo tudi spremembo 56. člena predloga zakona, s katerim se ponovno niža višina sredstev za sofinanciranje investicij iz 21. člena Zakona o financiranju občin, po katerem bi sicer bile občine upravičene do 6 % investicijskih transferjev. Državni svet podpira predlagano kompromisno rešitev združenj občin, da se v letih 2017 in 2018 ne glede na določila 21. člena Zakona o financiranju občin del sredstev za sofinanciranje investicij občinam zagotavlja v višini 4 % skupne primerne porabe občin. Gre za pomembna sredstva, saj so občine v novi finančni perspektivi ostale praktično brez evropskih sredstev kot enega ključnih virov financiranja investicij. Državni svet predlaga matičnemu odboru Državnega zbora, da predlog amandmaja združenj občin k 56. členu predloga zakona sprejme kot svoj amandma.

Državni svet ugotavlja, da pogajanja združenj občin z vladno pogajalsko skupino o povprečnini kažejo, da aktualna Vlada občine in področje razvoja lokalne samouprave ne uvršča med prioritete projekte. Državni svet poziva Vlado, da v nadaljnjih pogajanjih s Skupnostjo občin Slovenije, Združenjem občin Slovenije in Združenjem mestnih občin Slovenije prisluhne njihovim argumentom za ohranitev razvojnega potenciala občin ter z obema reprezentativnima združenjema doseže Dogovor o povprečnini za leti 2017 in 2018, ki bo za občine sprejemljiv.

Glede na dosedanjo prakso (neuspešnega) določanja višine povprečnine s pogajanjem med Vlado in reprezentativnimi združenji občin ter glede na opozorila Računskega sodišča, da pogajanja med občinami in Vlado nimajo smisla v sistemu, ki očitno ne

definira dovolj dobro povprečnine in korekcijskih faktorjev za prilagoditev povprečnih stroškov dejanskim stroškom posamezne občine, bi morali po mnenju Državnega sveta čim prej pristopiti k spremembam systemskega Zakona o financiranju občin, ki bodo občinam omogočile dolgoročno lažje načrtovanje investicij in porabo sredstev.

Državni svet opozarja tudi na visoko dobroimetje (depoziti, delnice, obveznice) javnih zavodov pri bankah in drugih finančnih ustanovah, saj bilance stanja na dan 31. 12. 2015 izkazujejo dobroimetje javnih zavodov v višini okoli 366 mio evrov. Če ima institucija, ki deluje na trgu in se financira tudi z javnimi sredstvi, velik obseg dobroimetja na bančnih računih, bi moral ta zakon bolj regulirano opredeliti uporabo presežnih sredstev ter taki instituciji tudi znižati priliv javnih sredstev za maso plač in drugih prejemkov, s tem pa bi več sredstev ostalo za tiste proračunske porabnike, ki presežkov ne morejo ustvarjati na trgu. V zvezi s predlagano rešitvijo v 38. členu predloga zakona, ki omogoča zmanjšanje obsega sredstev za financiranje posrednih uporabnikov proračuna, če izkazujejo presežke nad odhodki, Državni svet opozarja, da marsikdaj javni zavod varčuje sredstva za določeno investicijo, zato lahko predlagana vsebina 38. člena predloga zakona pomeni destimulacijo in neustrezno rešitev. K temu državni svetniki dodajajo, da obstaja nevarnost, da bi (so)ustanovitelji želeli presežke, ki jih javni zavodi ustvarijo na trgu in so namenjeni za razvojne projekte, pobrati.

* * *

Za poročevalko je bila določena predsednica Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance mag. Marija Lah.

Predlog mnenja, skupaj s sprejetim amandmajem, je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 23 jih je glasovalo za, 5 pa jih je bilo proti).

14. točka dnevnega reda:

- **Pobuda za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 69., drugega in tretjega odstavka 74., štirinajstega odstavka 77., 82. in 86. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16)**

Pobudo državnega svetnika dr. Zorana Božiča za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zahteve je obravnavala Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.

Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016.

Predlog zahteve Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prav tako prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016.

Besedo je imel predlagatelj zahteve državni svetnik dr. Zoran Božič.

Razpravljali so Alojz Kovšca, dr. Zoran Božič (replika), Alojz Kovšca (replika), Jernej Verbič, mag. Stojan Binder in Matjaž Švagan.

Predsednik je dal na glasovanje predlog zahteve za oceno ustavnosti:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) sprejel

ZAHTEVO

- **za začetek postopka za oceno ustavnosti 69., drugega in tretjega odstavka 74., štirinajstega odstavka 77., 82. in 86. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16),**
- **za začasno zadržanje izvrševanja 69., drugega in tretjega odstavka 74., štirinajstega odstavka 77., 82. in 86. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16),**
- **za prednostno obravnavo.**

Obrazložitev

1. Okoljevarstveno dovoljenje – obratovalno dovoljenje varstva okolja je upravni akt, ki je bil uveden v slovenski pravni red s sprejemom Zakona o varstvu okolja leta 2004. Izdaja okoljevarstvenega dovoljenja je eden izmed načinov, s katerim je želel zakonodajalec zagotoviti varovanje okolja, ko država v postopku njegove izdaje preverja, ali so izpolnjene vse okoljevarstvene zahteve za obratovanje določene naprave. Zaradi zagotavljanja rednega preverjanja izpolnjevanja okoljevarstvenih zahtev upravljavcev naprav ali obratov pa je bila veljavnost okoljevarstvenega dovoljenja omejena. Prvotno je bila veljavnost okoljevarstvenega dovoljenja za obrate in druge naprave, ki niso določene s predpisom iz četrtega odstavka 68. člena ZVO-1, določena za 5 let, z novelo ZVO-1E pa je bila leta 2012 veljavnost omenjenih okoljevarstvenih dovoljenj podaljšana na 10 let. S sprejemom novele ZVO-1I 2016 je bila časovna omejitev veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj dokončno odpravljena, pri čemer je zakonodajalec kot razlog za odpravo časovne veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj navedel predvsem odpravo administrativnih bremen za ministrstvo pri izdaji okoljevarstvenega dovoljenja in zmanjševanje administrativnih ovir za upravljavce naprav ali obrata oziroma izvajalca dejavnosti. Pred sprejemom novele ZVO-1I je veljalo, da okoljevarstveno dovoljenje preneha s pretekom časa, za katerega je bilo podeljeno, z odvzemom ali s prenehanjem naprave ali upravljavca, kar je pomenilo, da je bilo po izteku omenjenega dovoljenja treba izvesti nov postopek, pri katerem je ministrstvo v postopku podeljevanja okoljevarstvenega dovoljenja znova preverjalo izpolnjevanje vseh predpisanih pogojev o podelitvi okoljevarstvenega dovoljenja. Z odpravo časovne omejenosti okoljevarstvenega dovoljenja je zakonodajalec odpravil institut cikličnega pregleda izpolnjevanja pogojev, določenih v okoljevarstvenem dovoljenju, in s tem posegel v pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave), varstvo kmetijskih zemljišč (71. člen Ustave) in varovanje naravne in kulturne dediščine (73. člen Ustave).

2. V postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja je na podlagi veljavne zakonodaje javnosti zagotovljen vpogled v vlogo za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja,

pripadajoče Zaključke o najboljših razpoložljivih tehnologijah (v nadaljevanju: zaključki BAT) in osnutek odločitve o okoljevarstvenem dovoljenju. Ministrstvo mora pri sprejemu odločitve o okoljevarstvenem dovoljenju upoštevati mnenje oziroma stališča javnosti. Splošna javnost ima namreč pravico sodelovati v postopkih izdajanja soglasij in dovoljenj le z dajanjem mnenj in pripomb, medtem ko ima zainteresirana javnost pravico do sodelovanja tudi v upravnih in sodnih postopkih kot stranski udeleženec. Sodelovanje javnosti pomeni pravico do vpogleda v vlogo za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja in osnutka odločbe o okoljevarstvenem dovoljenju ter možnost izražanja mnenja ali pripomb. Pomembno je predvsem dejstvo, da mora biti v javnem naznanilu navedeno območje iz elaborata, na katerem je mogoče pričakovati vpliv naprave na zdravje ljudi in njihovo premoženje. Javno naznanilo mora vsebovati vabilo vsem, ki na tem območju stalno prebivajo, so lastniki ali posestniki nepremičnine in menijo, da se obratovanje naprave tiče njihovega pravnega interesa, da ta interes lahko izrazijo oziroma ga zavarujejo in sodelujejo v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja kot stranski udeleženci. Agencija mora pri odločitvi upoštevati mnenje in pripombe javnosti, ki jih je dala v času javne obravnave nameravanega posega v okolje. Na izrečene pripombe sicer ni pravno vezana in ni dolžna upoštevati mnenja javnosti, vendar mora te na primeren način vključiti v svojo odločitev. Do upoštevanja mnenj in pripomb javnosti se mora opredeliti, saj je to obrazloženo mnenje podlaga za vložitev pravnih sredstev stranskih udeležencev.¹ S sprejemom novele ZVO-11 je zaradi časovne neomejenosti izdanega okoljevarstvenega dovoljenja nadzor javnosti v okoljevarstvenih postopkih močno okrnjen, kar povzroča kršitev svobode izražanja posameznikov (39. člen Ustave).

3. Pred uveljavitvijo novele ZVO-11 je 74. člen ZVO-1 v drugem in tretjem odstavku vseboval časovno omejitev veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja, ki je izhajala iz Direktive Evropskega parlamenta in sveta 2008/1/ES, ki je določala, da je treba omenjeno dovoljenje v rednih časovnih presledkih pregledati. Zakonodajalec je veljavnost okoljevarstvenega dovoljenja za naprave, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega, omejil na 10 let, pri čemer naj bi ta doba ustrezala moralni amortizaciji tehnologij. Omenjena ureditev je vzpostavila red – ciklični nadzor nad napravami, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega, pri čemer je ministrstvo po preteku desetletnega obdobja znova presoјalo, ali v danem trenutku naprava izpolnjuje vse pogoje, določene v nacionalni zakonodaji. Omenjena ureditev je omogočala tudi redno sodelovanje javnosti v postopkih izdaje okoljevarstvenih dovoljenj, pri čemer je ta lahko podajala svoje pripombe v postopku. Okoljevarstveno dovoljenje zaradi zagotavljanja visoke stopnje varstva okolja vsebuje ukrepe in pogoje okoljevarstvenih zahtev, ki so predpisani za obratovanje naprave. Eden izmed ključnih pogojev je tudi določanje vrednosti emisij za naprave, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega. Pred uveljavitvijo novele ZVO-11 so se vrednosti emisij določale na podlagi nacionalne zakonodaje in subsidiarno na podlagi zaključkov BAT. Z novelo ZVO-11 je v 74. členu dejansko odpravljena časovna omejitev veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja, s čimer se uvaja podelitev okoljevarstvenega dovoljenja za nedoločen čas. Posledica omenjene spremembe je poleg odprave preverjanja okoljevarstvenih zahtev v rednih časovnih presledkih tudi omejitev dostopa javnosti do podatkov o izpolnjevanju okoljskih standardov naprav, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega. Razlogi za odpravo časovne omejitve veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja so povezani z veljavnimi rešitvami in z ZVO-11 spremenjenimi in dopolnjenimi rešitvami, ki določajo primere, ko je okoljevarstveno dovoljenje treba spremeniti bodisi zaradi namere upravljavca naprave ali obrata ali izvajalca dejavnosti bodisi po uradni dolžnosti ter zaradi odprave administrativnih ovir za upravljavce omenjenih naprav. S sprejemom

¹ Komentar Zakona o varstvu okolja, 2010, str. 64;

novela ZVO-1I je določeno, da se lahko mejne vrednosti emisij določijo tako na podlagi nacionalne zakonodaje kot zaključkov BAT, pri čemer se dosežena raven varstva okolja ne sme poslabšati. Pri tem se upoštevajo tudi tehnične značilnosti naprave in možnosti prehajanja emisij iz enega okolja v drugega, pri čemer ni zahtevana uporaba določne tehnike ali tehnologije.

4. Okoljevarstveno dovoljenje se podeljuje upravljavcu naprav, ko so izpolnjeni vsi pogoji in splošne zahteve za obratovanje naprave predpisanih okoljevarstvenih zahtev. Pred uveljavitvijo novele ZVO-1I je 69. člen ZVO-1 vseboval dolžnost upravljavca naprave, ki lahko povzroči onesnaževanje večjega obsega, zahtevati podaljšanje okoljevarstvenega dovoljenja najkasneje šest mesecev pred iztekom njegove veljavnosti. V primeru, ko je upravljavec pravočasno vložil zahtevo za podaljšanje veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja, se je to štelo za veljavno, dokler odločba o podalšanju veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja ni postala pravnomočna. S spremembo diktije 69. člena je zaradi odprave časovne veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja odpravljena dolžnost upravljavca podati zahtevo za podaljšanje veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja. Posledično je odpravljena tudi določba o veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja do izdaje odločbe o podalšanju veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja, če je vloga za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja vložena pravočasno. Odprava dolžnosti upravljavca glede zahteve za podaljšanje veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja resda razbremenuje upravljavce naprav, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega, vendar sočasno odpravlja tudi redn nadzor nad izpolnjevanjem okoljevarstvenih zahtev upravljavcev teh naprav, kar lahko ob pomanjkljivem nadzoru povzroči bistveno poslabšanje okoljskih standardov.

5. Upravljavec drugih naprav in dejavnosti je pred sprejemom novele ZVO-1I prav tako moral zaradi časovne omejenosti okoljevarstvenega dovoljenja zahtevati njegovo podaljšanje najkasneje 3 mesece pred iztekom njegove veljavnosti. V tem primeru se je v postopku podaljšanja veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja preverjalo, ali druge naprave in dejavnosti izpolnjujejo pogoje za podelitev okoljevarstvenega dovoljenja. S sprejemom novele ZVO-1I je ravno zaradi odprave 10-letne veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja odpravljena dolžnost zahtevati podaljšanje tega s strani upravljavca drugih naprav in dejavnosti.

6. ZVO-1 v 86. členu določa, da mora upravljavec obrata pred izvedbo sprememb, za katere je treba spremeniti okoljevarstveno dovoljenje, pridobiti pravnomočno okoljevarstveno dovoljenje ali pravnomočno odločbo o njegovi spremembi. Zaradi ukinitve časovne veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja je s spremembo 86. člena ukinjena tudi dolžnost upravljavca glede vložitve vloge za podaljšanje okoljevarstvenega dovoljenja za obrate.

7. Upravljavec naprave mora vsako nameravano spremembo v obratovanju naprave, ki je povezana z delovanjem ali razširitvijo naprave in lahko vpliva na okolje, ali spremembo glede upravljavca pisno prijaviti ministrstvu. S sprejemom novele ZVO-1I je v 77. členu dodana nova določba, ki omogoča, da lahko ministrstvo izjemoma določi manj stroge mejne vrednosti emisij, kot jih določajo zaključki o BAT, če s tem ni povzročeno znatno onesnaževanje in se ohranja visoka raven varstva okolja kot celote. Pri tem mora biti iz ocene upravljavca razvidno, da bi doseganje ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnikami, kot so opisane v zaključkih o BAT, povzročilo nesorazmerno višje stroške v primerjavi s koristmi za okolje, zaradi geografskega položaja ali lokalnih okoljskih pogojev naprave ali njenih tehničnih značilnosti. Diktija 77. člena ZVO-1 tako dejansko uvaja izjemo, ko bodo lahko določene manj stroge mejne vrednosti emisij za naprave, ki lahko povzročijo

onesnaževanje večjega obsega, pri čemer omenjeni člen ne vsebuje natančnejših pogojev, na podlagi katerih bi lahko omenjeno izjemo uporabili v praksi. Z uporabo nedoločnih pravnih pojmov kot sta »znatno onesnaževanje« in »visoka raven varstva okolja kot celote« zakonodajalec v omenjenem členu podeljuje upravnim organom široko polje proste presoje pri uporabi omenjene izjeme, kar lahko privede do izredno široke razlage omenjene izjeme v praksi. Omenjena pojma sta namreč tudi nemerljiva in je njuna vsebina odvisna od razlage pristojnih organov v konkretnih primerih.

8. Omenjeno izjemo sicer predvideva tudi 15. člen Direktive 2010/75/EU, ki določa, da lahko pristojni organ v posebnih primerih določi manj stroge vrednosti mejnih emisij, če se izkaže, da bi doseganje ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, kot so navedene v zaključkih o BAT, povzročile nesorazmerno višje stroške v primerjavi s koristmi za okolje zaradi geografskega položaja ali lokalnih okoljskih pogojev ali tehničnih značilnosti zadevnega obrata. Iz same jezikovne razlage je razvidno, da je dikcija omenjenega člena dispozitivne narave, kar pomeni, da države članice niso zavezane k njenem prenosu, v primeru, ko se za tega odločijo, pa morajo te zagotoviti tudi, da so vsi pogoji za derogacijo od splošnega določanja vrednosti mejnih emisij ustrezno prenesene in implementirane v nacionalni pravni red.

I. OČITANE KRŠITVE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (v nadaljevanju: Ustava)²

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da podrobneje preuči kršitev naslednjih ustavnih določb:

- poseg v svobodo izražanja (39. člen Ustave);
- poseg v pravico do varstva kmetijskih zemljišč (71. člen Ustave);
- poseg v pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave);
- poseg v pravico do varstva naravne in kulturne dediščine (73. člen Ustave);
- poseg v podjetniško svobodo (74. člen Ustave).

i. Svoboda izražanja (39. člen)

9. Svoboda izražanja v splošnem je opredeljena v 39. členu Ustave, posamezne določbe Ustave pa konkretizirajo posamezne vidike omenjene pravice. Ta pravica obsega poleg pravice širiti tudi pravico sprejemati mnenja in informacije. Omenjeni člen izrecno določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.

10. V primeru neomejene veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj je po mnenju Državnega sveta zakonodajalec posegel v pravico javnosti do sprejemanja informacij javnega značaja, t. j. informacij glede izpolnjevanja okoljevarstvenih zahtev naprav, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega. Državni svet trdi, da se s spremembo 69., 82. in 86. člena ZVO-1, ki uvajajo časovno neomejeno trajanje okoljevarstvenega dovoljenja v nasprotju s trditvijo predlagatelja, »da se zaradi predlagane spremembe v ničemer ne spreminja vloga javnosti oz. zainteresirane javnosti v postopkih odločanja o izdaji dovoljenja«, pomembno spreminja vloga javnosti v postopku izdaje okoljevarstvenih dovoljenj, pri čemer predstavlja omenjena sprememba poseg v pravico do svobode izražanja iz 39. člena Ustave. Pred spremembo 69., 82. in 86. člena je bil nadzor javnosti nad izdajo okoljevarstvenih dovoljenj ciklični, saj je bila veljavnost okoljevarstvenih dovoljenj časovno omejena. Ravno ta mehanizem pa je pomenil pomembno varovalko pred povečanjem ali

² Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 47/13

ponavljanjem onesnaževanja okolja. Z novelo zakona je bilo uvedeno »preverjanje okoljevarstvenega dovoljenja po uradni dolžnosti« v obdobju 10-ih let, če okoljevarstveno dovoljenje v tem času že ni bilo preverjeno ali spremenjeno zaradi drugih razlogov. Da takšna zakonska rešitev kot okoljevarstvena varovalka ni enakovredna prejšnji in da slovenska javnost ne more avtomatično zaupati nadzoru ministrstva oz. pristojne agencije po uradni dolžnosti, dokazuje cela vrsta primerov onesnaževanja okolja s tragičnimi posledicami in z nepovratno obremenjenostjo tal, pri čemer navajamo samo mežiško kotlino, celjsko kotlino, Zasavje, idrijsko kotlino in soško dolino. Raziskava Inštituta za varovanje zdravja³ kaže na ponavljajoče se zastrupljanje tal v celjski kotlini, kar se odraža v tem, da prehrana z vrtninami, pridelanimi na onesnaženih vrtovih, lahko predstavlja dodaten dejavnik tveganja za zdravje ljudi.⁴ Eden izmed odmevnih primerov je bila tudi uporaba azbesta, ki povzroča azbestozo in posledično smrtno nevarnega raka pljučne mreže (v ladjedelnici v italijanskem Tržiču so prepovedali njegovo uporabo že leta 1975, v Sloveniji pa šele dvajset let kasneje).

11. Glede na pomembno vlogo, ki jo sodelovanju javnosti podeljujejo tako Aarhuška konvencija kot evropske direktive in uredbe ter slovenska zakonodaja, je jasno, da omenjena ureditev nedvomno neposredno, če ne vsaj posredno, vpliva na pravico javnosti do sodelovanja v omenjenih postopkih, ko okoljevarstvenim dovoljenjem podeljuje neomejeno časovno veljavnost. Obenem omenjena zakonska dikcija zmanjšuje transparentnost celotnega postopka in onemogoča izvajanje pravice do vključevanja in soodločanja javnosti, ki sta eni izmed temeljnih načel okoljske zakonodaje. Postopek izdaje in podaljševanja okoljevarstvenih dovoljenj sta bila namreč do zdaj ena redkih možnosti lokalnega prebivalstva in zainteresirane javnosti, da se lahko aktivno vključi v odločanje o obratovanju ali umeščanju okolju škodljivih dejavnosti v posamezno lokalno okolje. Državni svet opozarja, da bo zaradi časovno neomejenega trajanja okoljevarstvenih dovoljenj javnosti onemogočen vpogled v javno naznanilo, ki vsebuje navedbo območja iz elaborata, na katerem je mogoče pričakovati vpliv naprave na zdravje ljudi in njihovo premoženje. Omenjena vplivna območja bodo lahko zaradi manjših sprememb na napravah in obratih bistveno razširjena, pri čemer bo posameznikom, ki na tem območju stalno prebivajo, so lastniki ali posestniki nepremičnine in menijo, da se obratovanje naprave tiče njihovega pravnega interesa, dejansko onemogočeno izražanje oziroma zavarovanje tega interesa, saj ne bodo mogli redno sodelovati v postopkih podeljevanja okoljevarstvenih dovoljenj kot stranski udeleženci.

12. Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (v nadaljevanju: EKČP) v 10. členu ureja svobodo govora, na podlagi katere vsakomur zagotavlja tudi pravico do prejemanja in podajanja informacij glede okoljskih zadev. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) je ugotovilo, da obstaja močan javni interes pri omogočanju sodelovanja posameznikov in skupin v debatah glede zadev, ki so v splošnem javnem interesu.⁵ V zadevi *The Observer in Guardian proti Združenemu kraljestvu* je ESČP poudarilo, da omenjena pravica ni absolutna, vendar je v primeru posega vanjo treba ugotoviti, ali za omenjeni poseg v pravico obstaja pravna podlaga v nacionalni zakonodaji, omenjen ukrep mora zasledovati enega izmed ciljev, vsebovanih v drugem odstavku 10. člena EKČP, nenazadnje pa mora biti ukrep nujen v demokratični družbi.⁶ ESČP je v omenjenem primeru torej uvedlo strog test sorazmernosti kot podlago za presojo posegov v pravico do svobode govora. Nadalje je v zadevi *Oneryildiz proti Turčiji* pojasnilo, da

³ Inštitut za varovanje zdravja, 1. julij 2013, Onesnaženost vzorcev solate in rdeče pese – celjska kotlina

⁴ Prav tam, str. 18;

⁵ Sodba ESČP, *Steel and Morris v. the United Kingdom*, odst. 89;

⁶ Sodba ESČP, *The Observer and Guardian v. The United Kingdom*, odst. 40;

lahko 2. člen (pravica do življenja) in 8. člen (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) EKČP v posebnih okoliščinah določata pozitivno obveznost države glede zagotavljanja dostopa do informacij o okoljevarstvenih zadevah.⁷ V zadevi Tatar proti Romuniji je ESČP poudarilo, da tudi Aarhuška konvencija zagotavlja posamezniku pravico do dostopa do informacij, sodelovanje javnosti v zakonodajnih postopkih in dostop do pravnega varstva v okoljevarstvenih zahtevah.⁸ Nadalje je pojasnilo, da v primeru, ko država sodeluje v nevarnih aktivnostih, ki lahko ogrožajo zdravje ljudi, mora ta posameznikom zagotoviti učinkovite in dostopne postopke, prek katerih bodo lahko prišli do relevantnih in primernih informacij.⁹ V primeru, ko so izdelane ocene o okoljskih in zdravstvenih vplivih, pa mora imeti javnost dostop do omenjenih gradiv.¹⁰

ii. Varstvo zemljišč (71. člen)

13. Ustava v 71. členu zagotavlja smotrno izkoriščanje vseh zemljišč: kmetijskih, stavbnih, vodnih in drugih. Smotrnost izkoriščanja pomeni predvsem zagotovitev rabe zemljišč, pri kateri bodo optimalno in usklajeno prišle do izraza njihova gospodarska, socialna in ekološka funkcija.¹¹ Posebno varstvo Ustava namenja kmetijskim zemljiščem, obenem pa skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih.

14. Z uvedbo trajnega okoljevarstvenega dovoljenja v 69., 82. in 86. členu ZVO-1 ta slabi nadzor zainteresirane javnosti nad dogajanjem v napravah in obratih, ki so lahko potencialno večji onesnaževalci okolja. To je zlasti pomembno, ker ima Slovenija zelo neugoden relief s slabo prevetrenimi dolinami in kotlinami. Glede na to, da so take naprave in obrati pogosto v bližini naseljenega hribovitega območja, ki je lahko tudi demografsko ogroženo ali že predhodno okoljsko degradirano, Državni svet trdi, da so 69., 82. in 86. člen ZVO-1 v nasprotju z 71. členom Ustave. Smotrno izkoriščanje zemljišč, predvsem v luči zagotavljanja svoje ekološke funkcije, je lahko resno ogroženo zaradi vplivov onesnaževanja na okolje, pri čemer velja poudariti, da so lahko vplivi prekomernega onesnaževanja na okolje vidni oziroma zaznani tudi vrsto let po povečanem obsegu onesnaževanja. Kasneje v zadevi P 483/1995 je sodišče pojasnilo, da lahko onesnaževanje vpliva na okolje in prispeva k trajni obremenitvi tega, pri čemer je lahko posledica omenjenih dejavnikov manjši pridelek, zmanjšana kakovost zemljišč in nevarnost uživanja hrane, pridelane na teh zemljiščih.¹² Ravno slabša kakovost zemljišč – kot rezultat prekomernega izpusta emisij v okolje – močno posega v varstvo kmetijskih zemljišč (71. člen Ustave) in ustvarja degradirana območja.

15. Z uvedbo izjeme v 77. členu ZVO-1, ki določa, da lahko ministrstvo izjemoma določi manj stroge mejne vrednosti emisij, kot jih določajo zaključki o BAT, je prav tako ogroženo smotrno izkoriščanje zemljišč, saj ravno nejasno določeni pogoji, ob katerih je omenjeno izjemo moč uporabiti, lahko omogočijo izredno široko uporabo izjeme, posebej v primerih, ko bodo onesnaževalci izkazali, da jim doseganje emisij, kot so določene v zaključkih o BAT, povzroča nesorazmerno visoke stroške. Dodatno težavo predstavljajo tudi nadaljnje izvedbene aktivnosti Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), saj ta s predlogom Uredbe o stanju tal (v nadaljevanju: predlog uredbe), ki naj bi nadomestila Uredbo o mejnih, opozorilnih in kritičnih imisijskih

⁷ Sodba ESČP. Oneryildiz v. Turkey, odst. 90;

⁸ Sodba ESČP, Tatar v. Romania, odst. 116-118;

⁹ Sodba ESČP, McGinley and Egan v. the United Kingdom, odst. 97-101;

¹⁰ Sodba ESČP, Brunduse v. Romania, odst. 63;

¹¹ Komentar Ustave Republike Slovenije, 2010, str. 694;

¹² Sodba Okrožnega sodišča v Ljubljani P 483/1995, odst. 32-33;

vrednostih nevarnih snovi v tleh,¹³ na več mestih niža okoljske standarde oziroma povišuje mejne vrednosti emisij v tleh. Omenjen predlog uredbe odpravlja stopnjevitost posameznih okolij ali območij na podlagi meril občutljivosti, ranljivosti ali obremenjenosti okolja in uvaja standarde kakovosti tal, čigar določene vrednosti se razlikujejo glede na namensko rabo zemljišč. Pri tem so standardi kakovosti tal za posamezna območja v predlogu uredbe določeni nižje, saj so na primer vrednosti kadmija (Cd), svineca (Pb) in živega srebra (Hg) višje od mejnih vrednosti in dosegajo opozorilne in tudi kritične vrednosti, ki jih določa Uredba o mejnih, opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednosti nevarnih snovi v tleh.¹⁴ Pri tem je treba opozoriti, da opozorilna emisijska vrednost pomeni pri določenih vrstah rabe tal verjetnost škodljivih učinkov ali vplivov na zdravje človeka ali okolje. Kritična emisijska vrednost pa predstavlja gostoto posamezne nevarne snovi v tleh, pri kateri zaradi škodljivih učinkov ali vplivov na človeka in okolje onesnažena tla niso primerna za pridelavo rastlin, namenjenih prehrani ljudi ali živali, ter za zadrževanje ali filtriranje vode. Podoben vzorec opazimo pri drugih snoveh. Skoraj povsod se toleranca povečuje, najmanj pri kategoriji »otroških igrišč«, najbolj pa pri »industrijskih območjih«. Za svinec zdaj veljajo 85 mg/kg suhih tal (mejna vrednost), 100 mg/kg (opozorilna vrednost) in 530 mg/kg (kritična vrednost). Predlog uredbe sicer za otroška igrišča ohranja nižjo vrednost (150 mg/kg), ki pa je še vedno višja od stare opozorilne, za industrijska območja pa kot kriterij dobrega stanja tal dopušča kar 2000 mg/kg, torej štirikrat več od stare kritične vrednosti. Državni svet opozarja, da so aktivnosti Vlade na področju varovanja okolja usmerjene k zniževanju okoljskih standardov in nimajo zadostne strokovne podlage, kar nedvomno odraža tudi predlog uredbe, ki je oblikovan po sprejemu ZVO-11 in posega v ekološko rabo kmetijskih zemljišč.

iii. Zdravo življenjsko okolje (72. člen)

16. Ustava v 72. členu določa, da ima vsakdo v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja. Omenjena določba nalaga zakonodajalcu, da uredi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je poleg gospodarske in socialne funkcije zagotovljena njena ekološka funkcija. V slovenski ureditvi zdravo življenjsko okolje v zakonodajnem smislu ureja predvsem ZVO-1, pri čemer naj bi ravno določanje mejnih vrednosti emisij v okolje in vodenje postopkov za pridobivanje okoljevarstvenih dovoljenj omogočalo neposredno izvrševanje omenjene pravice.

17. Bistvo zahteve po okolje ohranjajočem razvoju je v vzpostavitvi enakopravnega razmerja med razvojnimi potrebami posameznika in družbe kot celote ter potrebo po ohranitvi okolja. Ravno kolizija omenjenih pravic in interesov kapitala oziroma upravljavcev naprav in obratov, ki povzročajo onesnaževanje ter interesov posameznikov na drugi strani pomeni, da je treba pretehtati posege v omenjene pravice na podlagi 15. člena Ustave. Pravica do zdravega življenjskega okolja pripada vsakomur, pri čemer je dolžnost zakonodajalca predvsem v določanju mej dopustnih posegov v okolje. Poseg v okolje je vsako trajno ali začasno človekovo dejanje ali opustitev ravnanja, ki s svojim vplivom lahko ogrozi ali ogroža zdravje ali okolje in ima za posledico njegovo umetno spremembo, obremenitev ali zaviranje njegovih naravnih sprememb.¹⁵ S spremembo 77. člena ZVO-1, ki je kot kriterij za določanje manj strogih mejnih emisij uvedel oceno upravljavca, da bi doseganje določenih ravni emisij bilo povezano z nesorazmerno višjimi stroški, je zakonodajalec

¹³ Uradni list RS, št. 68/96 in 41/04 – ZVO-1;

¹⁴ Mejna vrednost kadmija (Cd) na podlagi Uredbe o mejnih, opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednosti nevarnih snovi v tleh je določena na 1 mg/kg s.s., medtem ko je po predlogu uredbe vrednost kadmija določena na 2 mg/kg s.s. na otroških igriščih, kmetijskih zemljiščih, stanovanjskih in drugih območij ter 60 mg/kg s.s. na industrijskih območjih;

¹⁵ Komentar Ustave Republike Slovenije, 2010, str. 704;

kršil 72. člen Ustave, saj je z izredno široko dikcijo omogočil preširoko uporabo izjeme od določenih vrednosti emisij, ki so bile ključne za zagotavljanje spoštovanja pravice do zdravega življenjskega okolja posameznikov. Državni svet meni, da je dikcija omenjenega člena preohlapna in ne zagotavlja zadostnega varstva posameznikovi pravici do zdravega življenjskega okolja, temveč zasleduje predvsem interese kapitala t. j. upravljavcev naprav, ki povzročajo onesnaževanje. Obenem Državni svet opozarja, da je že Okrožno sodišče v Ljubljani v zadevi P 483/1995 ugotovilo, da je v primeru škode, ki nastane pri opravljanju splošno koristne dejavnosti (industrijski obrati), za katero podeli dovoljenje pristojen organ, mogoče zahtevati povrnitev le tiste škode, ki presega normalne meje. V primeru čezmernih posegov v okolje so že ti posegi protipravni in ne le škoda, ki nastane na njihovi podlagi.¹⁶ Pri tem velja še opozoriti, da je dokazovanje prekomernih posegov v okolje težek in dolgotrajen proces, zaradi česar se omenjeni negativni učinki na okolje hitro povečujejo.

18. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-263/95 presojalo pravico stanovalcev do zdravega življenjskega okolja pri razlikovanju glede določanja obratovalnega časa gostinskih obratov. Pri tem je pojasnilo, da je država dolžna vsakomur zagotoviti pravico do zdravega življenjskega okolja, pri čemer lahko ta z namenom zagotavljanja omenjene pravice določa pogoje in način opravljanja gospodarskih in drugih dejavnosti. Posebej je poudarilo, da bi lahko bila opustitev normativnega urejanja s tega vidika celo neustavna.¹⁷ V konkretnem primeru država s spremembami ZVO-1, predvsem odpravo časovne omejenosti okoljevarstvenega dovoljenja, posameznikom ne zagotavlja pravice do zdravega življenjskega okolja. Preverjanje izpolnjevanja pogojev za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja v rednih časovnih presledkih je vsaj do določene mere omogočalo nadzor javnosti nad podelitvijo omenjenih dovoljenj, predvsem v postopkih njihove izdaje. Državni svet opozarja, da spremenjena ureditev predstavlja težavo predvsem pri večjih onesnaževalcih, ki so že imetniki okoljevarstvenega dovoljenja, saj bo tem pod pretvezo večjega števila manjših sprememb omogočeno povečano onesnaževanje brez preverjanja okoljevarstvenih zahtev za omenjene dejavnosti ali obrate. Državni svet opozarja, da v pozitivni zakonodaji niso vzpostavljeni ustrezni mehanizmi preprečevanja zlorab ob spremembah dovoljenj, zaradi česar bodo lahko upravljavci naprave prišli do velike spremembe po manjših korakih, pri čemer pristojno ministrstvo nikoli ne bi pregledalo celotne spremembe v nekem časovnem okvirju in je ne vrednotilo glede na stanje okolja v danem času. V takem primeru pa tudi javnost in nevladne organizacije s statusom ne bodo imele več možnosti pripomb in pravnih sredstev pri zdajšnjih imetnikih okoljevarstvenih dovoljenj, kar predstavlja neposredno kršitev Aarhuške konvencije.

19. EKČP ne vsebuje posebne pravice do zdravega življenjskega okolja, temveč to pravico zagotavlja prek določb 8. člena EKČP, ki posamezniku zagotavljajo pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter doma. ESČP ugotavlja, da ne glede na to, da je omenjena pravica predvsem pravica negativnega statusa, lahko v določenih primerih terja pozitivno obveznost držav glede sprejemanja ukrepov, ki zagotavljajo varstvo omenjene pravice.¹⁸ Ta dolžnost države ni podana zgolj v primerih, ko je okoljevarstvena škoda povzročena neposredno s strani države, temveč tudi v primerih, ko je okoljevarstvena škoda rezultat aktivnosti zasebnega sektorja.¹⁹ V primeru, ko odločitev državnih organov predstavlja tak poseg v okolje, ki povzroči poseg v pravico do zasebnega in družinskega življenja, je treba izvesti test

¹⁶ Sodba Okrožnega sodišča v Ljubljani P 483/2013, odst. 20;

¹⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-263/95, odst. 12;

¹⁸ Sodba ESČP, Guerra and others v. Italy, odst. 58;

¹⁹ Sodba ESČP, Hatton and Others v. the United Kingdom, odst. 98;

sorazmernosti omenjenega posega, pri čemer velja, da imajo države široko polje presoje pri tehtanju omenjenega ukrepa.²⁰

iv. Varovanje naravne in kulturne dediščine (73. člen)

20. Določbe 73. člena Ustave so namenjene varstvu naravne in kulturne dediščine. Varstvo naravne dediščine vključuje tudi okoljevarstvene okoliščine, predvsem v smislu prispevanja k ohranjanju narave, katere del je okolje, medtem ko je pri kulturni dediščini bolj poudarjen socialni vidik oziroma njena kulturna funkcija. Omenjeni člen zavezuje vse posameznike k varovanju naravne in kulturne dediščine, državi in lokalnim skupnostim pa nalaga dodatno obveznost, da skrbijo za ohranjanje naravne in kulturne dediščine. Namen sistema varstva naravnih vrednot je zagotavljanje pogojev za ohranitev lastnosti naravnih vrednot oziroma naravnih procesov, ki te lastnosti vzpostavljajo oziroma ohranjajo.²¹

21. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-81/93 pojasnilo, da je zmanjšanje zagotovljenega pravnega varstva naravni znamenitosti lahko ustavnopravno sprejemljivo, če bi tehtanje ustavnopravnih interesov pokazalo, da dotedanja stopnja in obseg varstva morda v preveliki meri posegata v neke druge ustavno varovane interese, ki bi jih bilo možno v večji meri upoštevati, ne da bi s tem bistveno oziroma nesorazmerno posegli v varstvo naravne dediščine.²² V konkretnem primeru z uzakonitvijo časovno neomejene veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja se po mnenju Državnega sveta prekomerno zmanjšuje nivo zagotovljenega varstva naravnim znamenitostim, saj se s tem posredno nesorazmerno posega tudi v varstvo naravne dediščine. Vplive onesnaževanja, tako globalnega kot tudi lokalnega, je moč že danes zaznati pri številnih naravnih znamenitostih, pri čemer se bo delež teh vplivov brez rednega cikličnega nadzora nad izpolnjevanjem okoljevarstvenih zahtev lokalnih onesnaževalcev bistveno povečal. Država in lokalne skupnosti imajo na podlagi 73. člena Ustave dolžnost ne samo varovati, temveč tudi ohranjati naravno in kulturno dediščino, pri čemer je ravno mehanizem rednega nadzora nad izpolnjevanjem okoljevarstvenih zahtev zagotavljal izpolnitev te pozitivne dolžnosti države in lokalnih skupnosti. Obenem je s spremembo 77. člena ZVO-1 in uvedbo izjeme, ko je moč posameznim upravljavcem naprav določiti manj stroge mejne vrednosti emisij, kot so določene v zaključkih o BAT, ogroženost naravne in kulturne dediščine višja, saj bodo upravljavci omenjenih naprav prispevali večji delež k onesnaženosti okolja, kar bo nedvomno vplivalo tudi na ohranjanje naravne in kulturne dediščine.

v. Podjetništvo (74. člen)

22. Ustava v 74. členu zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo, pri čemer velja, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Čeprav omenjeni člen predstavlja predvsem temeljno ustavno opredelitev gospodarskega sistema v državi, je omenjena določba tudi omejevalne narave, saj štejemo, da je v nasprotju z Ustavo vsaka dejavnost, ki je v nasprotju z načeli ustavne ureditve. Državni svet trdi, da je prva poved enajstega odstavka 74. člena ZVO-1 v neposrednem nasprotju s 74. členom Ustave, ki določa, da »se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo«. Javna korist je nedvomno čisto in zdravo življenjsko okolje, interes lastnika kapitala, ki opravlja gospodarsko dejavnost, pa je doseganje čim nižjih stroškov in čim višjega dobička. Gre za kolizijo med javno koristjo in koristjo potencialnega onesnaževalca okolja, pri čemer »nesorazmerno visoki stroški v primerjavi s koristmi za okolje« niso natančno

²⁰ Sodba ESČP, *Hatton and others v. United Kingdom*, odst. 97–100;

²¹ Komentar Ustave Republike Slovenije, 2010, str. 707;

²² Odločba Ustavnega sodišča, RS U-I-81/93;

opredeljeni oz. so prepuščeni pristranski oceni upravljavca naprave. Na podlagi navedenega Državni svet upravičeno trdi, da so v novem enajstem odstavku 74. člena ZVO-1 interesi lastnika kapitala postavljeni nad interese državljanov Republike Slovenije oz. celo zoper njih, kar posledično pomeni, da sta 74. člen ZVO-1 in posledično tudi 77. člen ZVO-1 v nasprotju z 72. členom Ustave. Državni svet trdi, da je možna določitev manj strogih mejnih vrednosti emisij, kot se določijo na podlagi ravni emisij iz zaključkov o BAT (obvezna uporaba najboljših razpoložljivih tehnik), kljub navedenim okoljskim varovalkam na podlagi 17. člena (emisije), 23. člena (standardi kakovosti okolja) in 24. člena (degradirano okolje) v nasprotju z 71. členom Ustave, ki zagotavlja, da država skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih, z 72. členom Ustave, ki določa, da ima vsakdo v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja in da država skrbi za zdravo življenjsko okolje, ter s 73. členom Ustave, ki navaja, da država in lokalne skupnosti skrbijo za ohranjanje naravne in kulturne dediščine. Manj stroge mejne vrednosti emisij so lahko, kot je bilo že prej navedeno, samo v interesu lastnikov kapitala, nikakor pa ne v interesu državljanov Slovenije, ki jim ustava zagotavlja skrb za čisto in zdravo življenjsko okolje. Pri tem je treba ponovno opozoriti na slabo prevetrenost številnih zaprtih dolin in kotlin, med katerimi so bile že v preteklosti močno in marsikje tudi nepovratno okoljsko obremenjene mežiška in celjska kotlina, Zasavje, idrijska kotlina in soška dolina. Državni svet trdi, da je vsako dodatno onesnaževanje zraka, vode in tal izrazito škodljivo za prebivalce takih območij, kar se praviloma odraža v povečanju dihalnih in rakavih bolezni, posledično pa tudi v izseljevanju ljudi, predvsem mladine, katere delež je med leti 2010 in 2015 upadel kar za 18,40 %.²³ Temu pritrjujejo tudi podatki o povprečnem odstotku umrlih pod 65. letom starosti, ki kažejo da je delež teh v občini Kanal med letom 2005 in 2014 dosegel vrednost 22,54 %²⁴, kar je moč pripisati tudi vplivom na zdravje, ki jih povzročajo onesnaževalci okolja, kot je npr. Salonit Anhovo. Pri določitvi mejnih vrednosti škodljivih emisij je treba opozoriti predvsem na problem so-sežigalnic, ki imajo v nasprotju s pravimi sežigalnicami odpadkov štirikrat večje dopustne vrednosti škodljivih emisij, pri čemer se je treba zavedati, da so-sežigalnice predvsem kot poceni energent uporabljajo okolju škodljive in tudi nevarne snovi (gume, kostno moko, odpadna olja, mulje iz čistilnih naprav, plastiko, barve, lake ipd.), v zrak in posledično tudi v vodo in tla pa se sproščajo plini, ki vsebujejo nekatere težke kovine, škodljive zdravju ljudi. Pri omenjeni možnosti preprečevanja nadaljnega onesnaževanja na degradiranih območjih pa je treba opozoriti, da je v Republiki Sloveniji zaenkrat kot degradirano območje uradno opredeljena samo mežiška kotlina.

23. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-66/08 pojasnilo, da zakonodajalec lahko na podlagi drugega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave pravico do svobodne gospodarske pobude omeji, če to zahteva javna korist. Iz dosedanje ustavnosodne presoje je razvidno, da zakonodajalčeva svoboda pri omejevanju te pravice ni absolutna in neomejena. Tudi v tem primeru veže zakonodajalca splošno načelo sorazmernosti, ki mu dovoljuje, da ustavno pravico omeji le toliko, kolikor je zaradi varovanja javne koristi, zaradi katere je ustavno dopustno poseči v pravico, treba vanjo poseči. Zato mora zakonodajalec pri uzakonitvi omejitve izbrati tak ukrep, ki bo zagotovil učinkovito varstvo javne koristi in hkrati kar najmanj posegel v ustavno pravico. Vendar pa gre pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti za določanje načina izvrševanja pravice lahko le tedaj, ko ima pogoj oziroma ukrep realno vsebinsko zvezo s konkretno regulirano gospodarsko dejavnostjo. To je zlasti v primerih, ko zakonodajalec odvrta nevarnosti ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu, varstva

²³ Statistični urad RS, podatki za občino Kanal ob Soči;

²⁴ Statistični urad RS;

zdravega življenjskega okolja ipd.).²⁵ S spremembami ZVO-1, s katerimi je bila odpravljena časovna omejitev veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja in z uvedbo preširoke izjeme za določanje manj strogih mejnih emisij, je zakonodajalec dejansko onemogočil zagotavljanje javne koristi kot omejitve svobodni gospodarski pobudi, saj omenjena ukrepa ne zagotavljata učinkovitega varstva javne koristi. temveč skoraj popolnoma odpravljata kakršnekoli posege v ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude.

II. KONČNO IN ZAHTEVA

Glede na navedeno je vlagatelj predloga mnenja, da je nujno treba preveriti skladnost določb 69., 74., 77., 82., 86. člena ZVO-1, kot je bila spremenjena z novelo ZVO-11 z 39., 71., 72., 73., in 74. členom Ustave.

VI. PREDLOG ZA ZAČASNO ZADRŽANJE IZVRŠEVANJA

Vlagatelj zahteve predlaga, da Ustavno sodišče na podlagi 39. člena Zakona o ustavnem sodišču zadrži izvajanje 69., 74., 77., 82., 86. člena ZVO-1, saj bi v nasprotnem primeru lahko nastale nepopravljive škodljive posledice vsem prebivalcem Republike Slovenije. Pri tem pa vlagatelj opozarja, da bi ob morebitnem zadržanju izvrševanja akta lahko preprečili nastanek omenjenih škodljivih posledic.

VII. PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Vlagatelj zahteve predlaga še, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava prednostno na podlagi možnosti, ki jo dajeta 2. in 3. alineja 3. odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča.²⁶ V zadevi gre za pomembno pravno vprašanje, saj bo odgovor dal rešitev na vprašanje, kakšni bodo novi okoljski standardi.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državnega svetnika dr. Zorana Božiča.

Predlagana zahteva je bila sprejeta (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

15. točka dnevnega reda:

- **Pobuda za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 86. člena in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C in 47/15 – ZZSDT) ter 190. in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD in 102/15)**

²⁵ Odločba Ustavnega sodišča, U-I- 66/08, odst. 82–83;

²⁶ Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11.

Pobudo državnega svetnika Alojza Kovšce za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zahteve je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.

Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Prav tako so državne svetnice in svetniki prejeli na klop amandmaja Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev k predlogu zahteve.

Predlog zahteve Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016.

Predlagatelj zahteve državni svetnik Alojz Kovšca je imel besedo.

Poročevalec Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, podpredsednik komisije Tomaž Horvat je pojasnil stališče komisije.

Razpravljala sta Bojana Potočan in Alojz Kovšca.

Predsednik je dal na glasovanje amandmaja Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev k predlogu zahteve za oceno ustavnosti:

A M A N D M A J A :

1. V predlogu zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti se v osmem stavku 16. točke obrazložitve beseda »izrecno« nadomesti z besedo »praviloma«.

2. 38. točka obrazložitve se spremeni tako, da se glasi:

»Če oblika odgovornosti ne bi bila omejena, bi bili možni milejši ukrep od obstoječe odgovornosti za vse oblike krivde, npr. zakonska ureditev možnosti ponujanja zavarovanja odgovornosti za povrnitev škode na podlagi regresnih zahtevkov ZZZS in ZPIZ, če jo delodajalec povzroči iz lahke malomarnosti.«

Obrazložitev:

Interesna skupina kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev meni, da bi se morala obrazložitev predloga zahteve spremeniti skladno z navedbami predstavnika ZZZS, ki je na 60. seji Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide 12. 10. 2016 podal pripombo v zvezi s ponudbo zasebnih zavarovanj odgovornosti za povrnitev škode na podlagi regresnih zahtevkov ZZZS in ZPIZ.

Predlagana amandmaja sta bila sprejeta (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

Predsednik je dal na glasovanje predlog zahteve za oceno ustavnosti skupaj s sprejetima amandmajema:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) sprejel

ZAHTEVO

za začetek postopka za oceno ustavnosti 86. člena in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C in 47/15 – ZZSDT) ter 190. člena in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD in 102/15).

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet) predlaga, da Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče):

- po opravljenem postopku odloči, da so 86. člen in 87. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter 190. člen in 191. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v neskladju z 2., 15., 33., 34. in 74. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90, 97, 99); v nadaljevanju: Ustava);
- da skladno s tem zaradi ugotovljene neskladnosti 86. člena in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter 190. člena in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju z Ustavo na podlagi svoje presoje naloži zakonodajalcu, da ugotovljene neustavnosti odpravi v določenem roku;
- da prednostno obravnava zadevo;
- da do končne odločitve začasno zadrži izvajanje omenjenih določb Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju in Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

OBRAZLOŽITEV

1. Državni svet Republike Slovenije vlaga zahtevo na podlagi 23. a člena Zakona o ustavnem sodišču ter jo dopolnjuje s predlogoma za začasno zadržanje izvrševanja in za prednostno obravnavo.

2. Državni svet poziva Ustavno sodišče, da podrobneje prouči kršitev naslednjih ustavnih določb:

- pravice do pravne in socialne države iz 2. člena Ustave,
- načelo uresničevanja in omejevanja pravic iz 15. člena Ustave,
- pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave,
- pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave,
- pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave.

3. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljnjem besedilu: ZZVZZ) ureja povrnitev škode v svojem VI. poglavju²⁷. V 86. členu vsebuje splošno določbo, da ima Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od zavarovalnice, ki upravlja obvezno avtomobilsko zavarovanje, v vseh drugih primerih pa od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzroči okvaro zdravja zavarovane osebe (omenjena je tudi smrt zavarovane osebe, a je ta del postal odveč, saj sta bili pogrebina in posmrtnina preneseni v sistem socialnega varstva). Podrobnejše določbe 87. in 88. člena veljajo za odgovornost delodajalca (pri kršitvi predpisov o varnem in zdravem delu in neposredovanju resničnih podatkov) ter delavca (za katerega sicer odgovarja delodajalec, ZZZS pa ima neposredni zahtevek v primeru storjenega kaznivega dejanja delavca).

4. ZZZS po splošnih predpisih nima položaja oškodovanca, saj s plačilom zdravstvenih storitev izpolnjuje svojo obveznost iz naslova zdravstvenega zavarovanja. Položaj oškodovanca mu dajeta še 86. in 87. člen ZZVZZ. Pravnega položaja ZZZS, ki je plačal stroške zdravljenja svojega zavarovanca, do tistega, ki je za škodo, ki jo je utrpel zavarovanec, odgovoren, ne urejajo splošne določbe o nepogodbeni odškodninski odgovornosti, temveč specialne določbe ZZVZZ. Ta v 86. členu ureja povrnitev škode, ki so jo poškodovancu (zavarovancu) namenoma ali iz malomarnosti povzročili tretji, v 87. členu pa povrnitev škode iz naslova poškodb zavarovancev, do katerih je prišlo zaradi tega, ker je delodajalec kršil ukrepe varstva pri delu in druge ukrepe, predpisane ali odrejene za varnost ljudi. Samo v primerih iz 86. in 87. člena se šteje, da je imel ZZZS škodo ne glede na to, da so nevarnosti zajete z zdravstvenim zavarovanjem (89. člen ZZVZZ).²⁸

5. ZZZS ima tako pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od:

- zavarovalnice, pri kateri ima tisti, ki je s prometnim sredstvom povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe, sklenjeno avtomobilsko zavarovanje;
- tistega, ki je naklepoma ali iz malomarnosti povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe, v nadaljevanju povzročitelj;
- delodajalca, če je bolezen, poškodba ali smrt zavarovane osebe posledica tega, ker niso bili izvedeni ustrezni higiensko – sanitarni ukrepi, ukrepi varstva pri delu ali drugi predpisani ali odrejeni ukrepi za varnost ljudi (tudi če je bilo delovno razmerje sklenjeno brez predpisanega zdravstvenega pregleda z osebo, ki zdravstveno ni bila sposobna za opravljanje določenih del oziroma nalog, kar se je pozneje ugotovilo z zdravstvenim pregledom);
- delavca, če je povzročil bolezen, poškodbo ali smrt zavarovane osebe s kaznivim dejanjem.

6. Skladno z ZZVZZ ima ZZZS pravico in dolžnost, da od regresnega zavezanca zahteva povrnitev povzročene škode. Če regresni zavezanec v postavljenem roku prostovoljno ne izpolni obveze, ki izhaja iz regresnega zahtevka, ima regresni upravičenec pravico in dolžnost, da vloži tožbo pred krajevno pristojnim okrožnim sodiščem. Zahtevana odškodnina oz. regresni zahtevek zoper povzročitelja obsega vse stroške za zdravstvene in druge storitve ter dajatve, ki jih ZZZS izplačuje zavarovanim osebam na podlagi Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja²⁹. ZZZS od povzročitelja zahteva povrnitev vse premoženjske škode, ki jo ima zaradi

²⁷ člani 86-94 ZZVZZ

²⁸ VSK sodba Cpg 266/2013, 30. 01. 2014

²⁹ Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 – popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14 in 85/14)

okvare zdravja, poškodbe ali smrti zavarovane osebe. Prednostno se uporablja ZZVZZ, subsidiarno pa Obligacijski zakonik (OZ)³⁰.

7. Pod vprašaj se postavlja predvsem določba 86. člena ZZVZZ, ki določa obliko krivde, za katero odgovarja (med drugim tudi) delodajalec. Zahtevkov za povrnitev povzročene škode je določal ZZVZZ že v svojem izvornem besedilu iz leta 1992³¹. ZZS je imel pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od tistega, ki je »namenoma ali iz velike malomarnosti« povzročil bolezen, poškodbo ali smrt zavarovane osebe. Ta določba je bila spremenjena decembra leta 2003 z novelo ZZVZZ-G³², s katero je bila določena odgovornost zavarovalnic avtomobilskega zavarovanja in izpuščena beseda »velika«, s čimer je ostala urejena le malomarnost.³³

8. Pri tem se postavlja vprašanje, kakšen namen je imel zakonodajalec in kateri cilj je zasledoval. Iz pripravljalnega besedila spremembe ZZVZZ-G je razvidno, da je predlagatelj želel črtati celotno besedilo »namenoma ali iz velike malomarnosti«. Razlogi so bili, da veliko malomarnost ugotavlja sodišče, zato se ugotavljanje lahko zelo zavleče, po drugi strani pa je tudi težko dokazljiva.³⁴ Predvideno je bilo, da bodo predlagane spremembe pripomogle k uspešnejši izterjavi odškodninskih zahtevkov in imele pozitiven finančni učinek na ZZS. Omenjeni razlogi niso najbolj prepričljivi, predvsem oblike krivdne odgovornosti niso dorečene s črtanjem besedila »namenoma ali iz velike malomarnosti«, brez izrecne omembe v obrazložitvi, da se odgovornost razširja tudi na malomarnost (vprašanje, ali je ta mišljena z »drugimi primeri«) in brez vsebinskega pojasnila, zakaj je to potrebno. Z argumenti hitrejšega postopka in lažjega dokazovanja razlogov za vsebinsko spremembo oblikovanja odškodninskega (regresnega) razmerja ni mogoče pojasniti. Predlog je obravnaval Odbor za zdravstvo, delo, družino, socialno politiko in invalide Državnega zbora in sprejel amandma³⁵, ki je predlog spremenil skladno z mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (določitev odgovornosti zavarovalnice in črtanje besede »velika«); tako spremenjenega je nato sprejel zakonodajalec.

9. Podobno kot v ZZVZZ je urejen regresni zahtevek Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ) do delodajalcev v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2). Povrnitev povzročene škode in neupravičeno pridobljenih sredstev je urejena v desetem delu ZPIZ-2³⁶.

10. ZPIZ-2 vsebuje določila, ki predvidevajo okoliščine, v katerih lahko tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zahteva povrnitev škode:

– ZPIZ lahko zahteva povrnitev povzročene škode od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzročil invalidnost, telesno okvaro, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ali smrt zavarovanca. Če je to povzročil delavec pri delu ali v povezavi z delom, je tako kot v primeru ZZVZZ, odgovoren delodajalec. Če pa našteto škodo

³⁰ Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo)

³¹ Uradni list RS, št. 9/92

³² Uradni list RS, št. 126/03

³³ ZZVZZ-G, EPA –III (EVA: 2001-2711-0085, objava v Poročevalcu 66/03 z dne 04. 09. 2003)

³⁴ Predlagatelj zakona je v obrazložitvi spremenjenega člena zapisal: »Hkrati bi s predlaganimi spremembami dosegli, da se med razloge za povzročene škode, pri katerih zavod lahko zahteva povračilo, ne štejejo le tiste, do katerih je prišlo namenoma ali iz velike malomarnosti, temveč tudi v drugih primerih. Veliko malomarnost ugotavlja namreč sodišče, kar se lahko časovno zelo zavleče, a jo je tudi težko dokazati.«

³⁵ Besedilo 8. člena se spremeni tako, da se glasi:

"V 86. členu se prvi odstavek spremeni tako, da se glasi:

"Zavod ima pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od zavarovalnice, pri kateri ima tisti, ki je s prometnim sredstvom povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe, sklenjeno obvezno avtomobilsko zavarovanje. V vseh drugih primerih pa ima Zavod pravico zahtevati povrnitev škode od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe.""

³⁶ 190.-197. člen ZPIZ-2

nekdo povzroči s kaznivim dejanjem, lahko ZPIZ terja povrnitev povzročene škode neposredno od te osebe.

– ZPIZ lahko zahteva povrnitev povzročene škode od delodajalca tudi v primerih, kadar je do zavarovančeve invalidnosti, telesne okvare, potrebe po tuji pomoči in postrežbi ali smrti prišlo zato, ker niso bili izvedeni ukrepi za varnost in zdravje pri delu ali drugi ukrepi, predpisani ali odrejeni za varnost ljudi (tudi v primeru, če je škoda nastala zato, ker je bilo delovno razmerje sklenjeno brez predpisanega zdravstvenega pregleda z osebo, ki zdravstveno ni bila sposobna za opravljanje določenih del oziroma nalog, kar se je ugotovilo pozneje ipd.- enaki razlogi kot v primeru zdravstvenega zavarovanja).

– ZPIZ lahko zahteva povrnitev povzročene škode tudi od zavarovanca, ki mora sam dati podatke glede zavarovanja, če je škoda nastala zato, ker ni dal podatkov ali je dal neresnične.

11. Odškodnina lahko zajema stroške pri ugotavljanju invalidnosti, stroške zdravstvenih pregledov in invalidskih komisij, potne stroške, stroške poklicne rehabilitacije, celotne zneske pokojnine oziroma drugih dajatev, ki jih izplačuje ZPIZ (invalidska pokojnina, če se zavarovanec invalidsko upokoji, invalidnina za telesno okvaro, nadomestilo za invalidnost, nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije, dodatek za pomoč in postrežbo itd).

12. Podobno kot v obveznem zdravstvenem zavarovanju sta prej veljavna ZPIZ/92³⁷ in ZPIZ-1³⁸ določala regresno pravico ZPIZ od tistega, ki je namenoma in iz velike malomarnosti povzročil invalidnost, telesno okvaro ali smrt zavarovanca. ZPIZ-2 je v 190. členu spremenil dikcijo omenjene določbe. Zdaj določa, da ima ZPIZ pravico zahtevati povrnitev škode od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzročil invalidnost, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ali smrt zavarovanca. Razlika se nanaša na izostanek besede »velike« v novem besedilu (ZPIZ-2). Podobno kot ZZVZZ določa ZPIZ-2 odgovornost delodajalca (za delavca, neizvedbo ukrepov za varno in zdravo delo ali neposredovanje resničnih podatkov) in neposredni zahtevnik, če je delavec povzročil škodo s kaznivim dejanjem. Prav tako v pripravljalnem gradivu ni mogoče zaslediti razlogov za omenjeno spremembo. Zato veljajo podobni argumenti, kot so bili zgoraj že omenjeni pri ZZVZZ.³⁹

13. V skladu s prej veljavnim zakonom se namreč zaradi prestrogih kriterijev ni dalo uveljavljati regresnih zahtevkov zaradi velike malomarnosti, kar je ZPIZ-2 uredil tako, da je razširil odgovornosti iz hude malomarnosti tudi na navadno malomarnost. Glavna razloga za spremembe sta bila pomanjkljiva možnost uveljavljanja odškodninskih zahtevkov po ZPIZ-1 ter dokazovanje velike malomarnosti.

14. ZPIZ-2 v četrtem odstavku 190. člena vsebuje posebno določbo v primerjavi z ZZVZZ, in sicer da ZPIZ določi najnižji in najvišji znesek odškodnine, ki jo lahko zahteva od fizične osebe (ne glede na obliko krivde). V ta namen je ZPIZ izdal poseben sklep,⁴⁰ s katerim je odškodnine za posamezni škodni primer oziroma dogodek omejil tako, da znaša najnižji znesek 20 evrov, najvišji znesek pa je enak 50-kratniku najnižje pokojninske osnove. Iz pripravljalnega besedila zakonskega predloga ni razviden namen in natančnejša vsebina te določbe. Dr. Strban v svojem pravnem mnenju⁴¹ predvideva, da je glede na to, da je tudi samostojni podjetnik

³⁷ Uradni list RS, št. 19/92

³⁸ Uradni list RS, št. 106/99

³⁹ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

⁴⁰ Sklep o določitvi najnižjega in najvišjega zneska odškodnine v regresnih zadevah (Uradni list RS, št. 107/13)

⁴¹ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni str. 4

fizična (in ne pravna oseba),⁴² možen sklep, da omejitev odškodnine velja tudi zanj. Kljub temu, da je marginalni naslov k 190. členu ZPIZ-2 »odgovornost posameznika za škodo zavodu« velja vsaj delno za vse (tudi za delodajalce). Njegov prvi odstavek vsebuje namreč splošno pravilo, da »zavod zahteva povrnitev škode od tistega, ki namenoma ali iz malomarnosti povzroči invalidnost, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ter smrt zavarovanca«.

15. Pri možnih razlagah obstoječe ureditve se postavljata vprašanji jezikovnega in vsebinskega pomena. Prvo je, zakaj ZZVZZ in ZPIZ-2 zgolj ponavljata določbo 135. člena OZ, ki določa, da je krivda podana, kadar oškodovalec povzroči škodo namenoma ali iz malomarnosti. Če je namen zakonodajalca popolnoma enaka ureditev, bi zadostovala določitev subsidiarne uporabe OZ (tudi glede oblike krivde). ZZVZZ in ZPIZ-2 namreč določata, da se pri ugotavljanju pravice do odškodnine, povzročene ZZZS oz. ZPIZ, uporabljajo določila OZ, razen če ni z ZZVZZ oz. ZPIZ-2 določeno drugače. ZZVZZ in ZPIZ-2 urejata obliko krivde, za katero odgovarja delodajalec (in druga oseba), zato je očitno namen urediti jo drugače, kot je urejena v OZ (sicer ne bi bilo potrebe, da je urejena tudi v ZZVZZ in ZPIZ-2). OZ kot splošni zakon (*lex generalis*) sicer vsebuje pravilo, da je krivda podana, kadar oškodovalec povzroči škodo namenoma ali iz malomarnosti. V posameznih določbah omenja namen (*dolus*), hudo (veliko, težko) malomarnost (*culpa lata*) in lahko (malo, navadno) malomarnost (*culpa levis*)⁴³ Razlaga ZZVZZ kot posebnega zakona (*lex specialis*) bi lahko bila, da od tega odstopa in se še naprej osredotoča le na namen in hudo malomarnost tudi zato, ker predlagatelj vsebinsko ni utemeljil odstopanj od prejšnje ureditve (torej zakaj strožja odgovornost delodajalca), ki je to izrecno določala.⁴⁴

16. Še pomembnejše je lahko vprašanje, ali je vsebinska razširitev odgovornosti delodajalca (in vseh drugih oseb) tudi na lahko malomarnost pravno sprejemljiva. Pri tem je treba upoštevati sistemsko in teleološko razlago. V sistemu odškodninskega prava deljena odgovornost, tudi pri poškodbah pri delu, ni sporna.⁴⁵ Poleg tega je v odškodninskem pravu odgovornost povzročitelja lahko omejena na namen in hudo malomarnost. Recimo delavec odgovarja svojemu delodajalcu le za namen in hudo malomarnost pri povzročitvi škode tretji osebi⁴⁶. Odgovornost za delavčevo lahko malomarnost sodi med tveganja poslovanja delodajalca. Ta pa lahko svojo odgovornost proti tretji osebi tudi zasebno zavaruje. Iz zasebnega zavarovalnega kritja pa so praviloma izključeni odškodninski (regresni) zahtevki ZZZS in ZPIZ. V skladu z OZ prav tako ni dopustno zmanjšati odškodnine, če je škoda povzročena namenoma ali iz hude malomarnosti (170. člen OZ), in ne pogodbeno izključitev odgovornosti dolžnika za namen ali hudo malomarnost (242. člen OZ).⁴⁷

17. Vprašanje je, ali je bil namen zakonodajalca vključiti tudi lahko malomarnost kot podlago za oblikovanje regresnega razmerja delodajalca do ZZZS in ZPIZ. V to je mogoče dvomiti. ZZZS namreč lahko zahteva povzročeno škodo tudi od zavarovane osebe, ki je sicer dolžna skrbeti za svoje zdravje. ZZVZZ omenja odgovornost zavarovane osebe le, če ni posredovala (resničnih) podatkov o zdravstvenem

⁴² 3. člen Zakona o gospodarskih družbah – ZGD-1, (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15)

⁴³ npr. določbe 135., 147., 148., 170. in 242. člen OZ

⁴⁴ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

⁴⁵ npr. odločitve Vrhovnega sodišča RS v zadevah III Ips 1/2014 in III Ips 122/2011. Ugotovilo je, da če delodajalec ugovarja, da je za nastalo škodo soodgovoren tudi oškodovanec, njegov delavec, mora sodišče ugotavljati, ali so podani pogoji za deljeno odškodninsko odgovornost. V primeru soodgovornosti delavca je tožnikov (ZZZS-jev) regresni zahtevki omejen na del, za katerega odgovarja delodajalec.

⁴⁶ V 147. členu OZ je določeno, da kdor je oškodovancu povnil škodo, ki jo je povzročil delavec namenoma ali iz hude malomarnosti, ima pravico zahtevati od delavca povrnitev plačanega zneska.

⁴⁷ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

zavarovanju. Delno pa urejajo odgovornost zavarovane osebe tudi Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja.⁴⁸ Ta izključujejo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja »storitve potrebne za odpravo škode, ki si jo je zavarovana oseba povzročila sama«. Določba ni najbolj jasna in določna. Verjetno pa splošne določbe o odgovornosti namenoma ali iz malomarnosti povzročene škode (iz 86. člena ZZVZZ) tudi v primeru samopoškodbe ni mogoče neomejeno uporabiti. Primerno je vključiti naklep in udeležbo pri kaznivem dejanju, vse ostale oblike krivde (npr. huda in še posebej lahka malomarnost) pa so vprašljiv temelj za izključitev pravic zavarovane osebe do zdravstvenih storitev in stvari. Če bi bile vključene vse oblike krivde, bi morala zavarovana oseba nositi tudi škodo vseh nadpovprečno tveganih dejavnosti (npr. adrenalinski športi), pa tudi v primerih obolenj zaradi prevelike teže, kajenja ipd. (česar se zavarovane osebe zavedajo ali bi se morale zavedati). Seveda se dejanska stanja razlikujejo, a vendar v zgoraj omenjenih primerih povzročitelj škode praviloma ne odgovarja za lahko malomarnost. Ta je še posebej zahtevna, saj velja zanjo obrnjeno dokazno breme in se mora domnevni oškodovalec ekskulpirati (dokazati, da je škoda nastala brez njegove krivde).⁴⁹

18. Zakonodajalec tako v primeru sprememb 86. člena ZZVZZ kot tudi v primeru 190. člena ZPIZ-2 vsebinsko ni utemeljil odstopanj od prejšnje ureditve glede strožje odgovornosti delodajalca. Razlogi za razširitev odgovornosti delodajalca tudi na lahko odgovornost niso bili preprečevanje poškodb pri delu in poklicnih boleznih in zagotavljanje ustrezne socialne varnosti tistim, ki se poškodujejo pri delu in zbolijo za poklicno boleznijo, ampak predvsem uspešnejša izterjava odškodninskih zahtevkov in olajšanje dokazovanja za ZZZS in ZPIZ ter pozitivni finančni učinki.

19. ZZZS in ZPIZ se v zadnjih letih vedno pogosteje poslužujeta možnosti uveljavljanja in izterjave regresnih zahtevkov, ki so posledica stroškov, povezanih z nezgodami pri delu. Kot razlog za to navajajo, da želijo na ta način prispevati k višji stopnji varnosti in zdravja pri delu kot »motivacija« za delodajalce, da še bolje poskrbijo za varnost zaposlenih.⁵⁰ Z odškodninsko odgovornostjo za neizvedene ali pomanjkljivo izvedene ukrepe varnosti in zdravja pri delu naj bi se skušala zagotoviti preventivna vloga sistema zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu, saj se delodajalce z grožnjo plačila odškodnine odvrča od kršitev pravil varnosti in zdravja pri delu in se s tem želi izboljšati splošna raven varnosti in zdravja pri delu.

20. Poleg tega pa želi ZZZS v zdravstveno blagajno povrniti kar največ izplačanih sredstev zaradi nezgod pri delu. Delodajalci z ZZZS in ZPIZ vstopajo v dolgotrajne sodne postopke, po zaključku katerih poleg glavnice plačajo tudi zamudne obresti in stroške sodnega postopka. Delodajalci menda pogosto tudi ne vedo, da imajo komercialne zavarovalnice regresne zahtevke zavodov (tako ZZZS kot ZPIZ) v svojih splošnih pogojih pod izključitvami. Zavarovanje splošne civilne odgovornosti tako ne pokriva regresnih zahtevkov.⁵¹

21. ZZZS z določanjem in financiranjem postopkov zdravljenja bistveno vpliva na potek in ceno zdravljenja poškodb pri delu (čakalne dobe, bolniški stalež). Ker stroški zdravljenja z uveljavljanjem regresne pravice bremenijo podjetnike, ZZZS nima interesa, da bi te stroške znižal.

⁴⁸ Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 – popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14 in 85/14)

⁴⁹ dr. Strban – Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

⁵⁰ Bojan Savšek, Regresni zahtevki Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Gradivo za seminar, april 2013, ZZZS

⁵¹ prav tam

22. Državni svet meni, da je odškodninska odgovornost delodajalca sprejemljiva, če delodajalec krši predpise namenoma ali iz velike malomarnosti, če pa je vzrok za poškodbo v pretežni meri na strani delavca ali v primerih lahke malomarnosti, pa ne. Odškodninska odgovornost delodajalca je še posebej problematična, če posluje kot samostojni podjetnik posameznik, saj ta odgovarja za obveznosti iz poslovanja tudi z vsem svojim osebnim premoženjem.

23. Ustava v prvem odstavku 74. člena določa, da je gospodarska pobuda svobodna. Gre za temeljno ustavno opredelitev gospodarskega sistema v državi, hkrati pa za človekovo pravico, ki obsega svobodo sprejemanja gospodarskih odločitev na podjetniški ravni. To, da 74. člen predstavlja temeljno načelo gospodarske ureditve države in ni uvrščen v II. poglavje med »Človekove pravice in temeljne svoboščine« pa ne pomeni, da gre le za neko programsko normo, namenjeno zgolj državi, ki naj zagotavlja razmere za uresničevanje tega načela. Nasprotno, v primeru podjetništva (74. člen) gre tudi za človekovo pravico, kar predstavlja varstvo pred posegi vanjo, kot to izhaja tudi iz ustavnosodne presoje na tem področju.⁵²

24. Ustava v drugem odstavku 74. člena določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Zakonodajalec torej lahko pravico do svobodne gospodarske pobude omeji, če to zahteva javna korist. Iz dosedanje ustavnosodne presoje je razvidno, da zakonodajalčeva svoboda pri omejevanju te pravice ni absolutna in neomejena. Tudi v tem primeru veže zakonodajalca splošno načelo sorazmernosti, ki mu dovoljuje, da ustavno pravico omeji le toliko, kolikor je zaradi varovanja javne koristi, zaradi katere je ustavno dopustno poseči v pravico, treba poseči v ustavno pravico. Zato mora zakonodajalec pri uzakonitvi omejitve izbrati tak ukrep, ki bo zagotovil učinkovito varstvo javne koristi in hkrati kar najmanj posegel v ustavno pravico.⁵³

25. Po drugem odstavku 15. člena Ustave je namreč mogoče z zakonom predpisati način uresničevanja človekovih pravic, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice. Pri tem ima zakonodajalec široko polje proste presoje. Zakonodajalec sme torej ustavno varovane pravice posameznika omejiti le s pravicami drugih subjektov in v tem okviru tudi v javnem interesu. Poseg v temeljno svoboščino mora utemeljiti s stvarnim in razumnim tehtanjem ustavno varovanih dobrin in svoje zakonodajne oblasti ne sme zlorabiti za dosego namenov, ki niso stvarno upravičeni. Cilji zakonodajalca morajo biti opredeljivi, razumni in ustavno legitimni.

26. Državni svet meni, da neomejena odškodninska odgovornost delodajalca predstavlja nesorazmeren poseg v svobodno gospodarsko pobudo, še posebej v primeru ekonomsko šibkejših delodajalcev. Pravna ureditev, ki ne omejuje višine odškodnine, ogroža existenco delodajalcev, še posebej samostojnih podjetnikov, ki odgovarjajo z vsem svojim premoženjem. Pri svobodni gospodarski pobudi gre tudi za podjetniško pravico do zasebne lastnine, pri čemer je smisel podjetniške lastnine pridobivanje dohodka. Neomejena odgovornost predvsem malih in srednje velikih delodajalcev je nesorazmerna, saj ne omogoča njihovega stabilnega in predvidljivega poslovanja. Zakonodajalec s tem posega v pravico do zasebne lastnine opredeljeno v 33. členu ter v pravico do osebnega dostojanstva in varnosti opredeljeno v 34. členu Ustave.

⁵² L. Šturm (ur.) in drugi, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 713

⁵³ OdIUSXIV, 76, U-I-163/05, Ur.l. 97/05 (tč. 20)

27. Človekovo dostojanstvo je namreč vrednostni pojem, ki naj zagotovi predvsem svobodo. Ker človek ne more razviti dostojanstva brez ekonomske osnove, se zahteva po svobodi razteza tudi na ekonomsko področje.⁵⁴ Možnost poklicnega in osebnega razvoja, vključno z doseganjem in razvojem statusa, položaja in ugleda v delovnem in življenjskem okolju so ob nesporni pomembnosti eksistenčne varnosti neločljivi elementi, ki opredeljujejo dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika.⁵⁵

28. Pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave varuje človekove pravice in temeljne svoboščine na premoženjskem področju. Ustavno sodišče v svojih odločbah velikokrat ponavlja, da ustavno jamstvo zasebne lastnine zagotavlja svobodo ravnanja na premoženjskem področju – v središču je torej posameznikova svoboda, in sicer svoboda na področju materialnih pogojev posameznikovega obstoja, varnosti in razvoja njegove osebnosti, pri čemer Ustavno sodišče kot bistven element te svobode vidi v možnosti razpolaganja s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine. Čeprav usmerjen k posamezniku, ima individualistični (liberalistični) koncept lastnine tudi pomemben ekonomski in prek njega širši socialni učinek. V sedanjih razmerah in na sedanji stopnji družbenega razvoja je namreč lastnina eden od osrednjih in najpomembnejših pogonskih (motivacijskih) mehanizmov tržnega sistema ter s tem gospodarskega in prek njega družbenega razvoja. Lastninska pravica zajema več elementov: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do prenašanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice.⁵⁶

29. Z aktualno ureditvijo, ki ne omejuje višine odškodnine, zakonodajalec neupravičeno posega v pravico do zasebne lastnine delodajalcev in ogroža njihovo existenco, še posebej samostojnih podjetnikov, ki odgovarjajo z vsem svojim premoženjem. Dosedanje stališče o dvojnem varovalnem učinku potrjuje tudi dosedanja ustavnosodna praksa. Še vedno je primarno varstvo posameznika pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko pravico, torej klasični vertikalni učinek (najbolj tipičen primer so davčna bremena, s katerimi zakonodajalec prekomerno posega v pravico do lastnine, razlaščevalni posegi v imenu gospodarske, socialne ali ekološke vezanosti lastnine, primeri ko zakonodajalec stroške za delo državnih organov prevali na subjekte zasebnega prava⁵⁷).⁵⁸

30. Postavlja se vprašanje sorazmernosti zakonskega ukrepa, da je v delodajalčevo odgovornost do ZZZS in ZPIZ vključena tudi lahka malomarnost. Tako se lahko zgodi, da so za zelo majhen spregled neke zakonske obveznosti finančne posledice lahko ekstremno hude in vodijo lahko v propad ne le podjetja, ampak posledično tudi v propad samega podjetnika, ki je fizična oseba, saj ta odgovarja z vsem svojim premoženjem (ki ga na ta način lahko izgubi) in s tem postane socialni problem v breme družbe oz. države.

31. Državni svet navaja primera iz prakse:

a. Pred štirimi leti se je v podjetju, ki se ukvarja s strojnimi inštalacijami, delavec poškodoval pri delu. Zaposleni je imel opravljen izpit iz varstva pri delu in je bil poučen o vseh napravah, ki jih je uporabljal. A nesreča naj bi se zgodila zaradi malomarnosti delavca. Podjetnik je prejel regresni zahtevek ZZZS v vrednosti več kot 70.000 evrov; zadeva je še na sodišču. Plačati mora vse stroške: od povoja, bolnišnične oskrbe do prevoznih stroškov. V podjetje je prišla celo policija in

⁵⁴ L. Šturm (ur.) in drugi, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 714

⁵⁵ OdlUSVI, 183, Up-183/97 z dne 10. 7. 1997, tč. 24

⁵⁶ L. Šturm (ur.) in drugi, Komentar Ustave Republike Slovenije dopolnitev-A, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2011, str. 451

⁵⁷ OdlUSXIV, 67, U-I-196/03, Ur. l. 69/05 in 83/05 ter OdlUSXV, 18, U-I-315/05, Ur.l. 28/06

⁵⁸ L. Šturm (ur.) in drugi, Komentar Ustave Republike Slovenije dopolnitev-A, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2011, str. 455

direktorja podjetja kazensko ovadila. Zaradi kazenske ovadbe podjetje zdaj ne more več sodelovati niti pri javnih razpisih, pa čeprav za nesrečo ni kriv direktor.

b. Podjetnik (s.p., brez zaposlenih), ki se je ukvarjal s slikopleskarsko oziroma fasadersko dejavnostjo, je od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije prejel regresni zahtevek za 75.000 evrov. Pri opravljanju slikopleskarskih del je padel z lestve, pri čemer ne zna pojasniti razloga, zakaj se je to zgodilo; tudi rekonstrukcije dogodka ni bil sposoben narediti, saj je bil 1 mesec v komi. ZZZS mu očita, da ni imel ustrezno fiksirane lestve. Zaradi poškodbe se je invalidsko upokojil, njegova pokojnina ne dosega niti 400 evrov, zato mu zahtevek v višini 75.000 evrov pomeni nepremostljivo oviro, saj ima edino premoženje manjšo hišo na podeželju, ki bo lahko predmet izvršbe, saj kot podjetnik odgovarja z vsem svojim osebnim premoženjem. Na ta način bo še dodatno postal socialni problem.

32. Pod vprašaj se postavlja tudi nujnost takšnega ukrepa in (ne)zmožnost doseganja zasledovanega cilja varnega in zdravega dela z milejšim ukrepom. Cilj ukrepov varnosti in zdravja pri delu je namreč preventiven, saj naj do poškodb pri delu in poklicnih boleznih sploh ne bi prihajalo, kar je moč doseči na številne druge načine, ne le s sankcioniranjem oz. izrekanjem denarnih glob.

33. Milejše ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče doseči omenjeni cilj, navaja dr. Strban v svojem pravnem mnenju⁵⁹. Enega od njih že ureja ZZVZZ. Določa, da so stopnje prispevka za poškodbe pri delu in poklicno bolezen lahko različne za posamezne dejavnosti, odvisno od stopnje nevarnosti za nastanek poklicne bolezni in poškodbe pri delu.⁶⁰ Podobno določbo je poznal že Zakon o zavarovanju delavcev iz leta 1922. Namesto, da se delodajalca naenkrat nesorazmerno obremeni z visokim zneskom odškodnine, se lahko poveča stopnja prispevka za poškodbo pri delu in poklicno bolezen (kjer je tveganje večje in so nesreče pogostejše). Na ta način je mogoče vzpostaviti trajnejšo in obsežnejšo obveznost delodajalcev, ki jo bodo lahko tudi vnaprej predvideli. Prav tako lahko ZZZS zavezancu, pri katerem izdatki za poškodbe pri delu in poklicne bolezni v posameznem letu presegajo povprečno višino na zavarovanca v dejavnosti, določi za naslednje obdobje do 50 odstotkov višjo prispevno stopnjo v skladu z merili, ki jih določi s splošnim aktom. Po dostopnih podatkih ta ni bil nikdar sprejet in zdi se, da zakonska možnost v praksi ni zaživela. S trajnejšimi in bolj sorazmernimi obveznostmi delodajalcev se jih lažje usmerja v zagotovitev varnega in zdravega dela, s čemer je izpolnjeno tudi merilo primernosti ukrepa. Obveznost plačevanja ukrepa prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu ali poklicne bolezni po višji prispevni stopnji je tudi milejši ukrep kot odgovornost povrnitve škode na podlagi enkratnega zahtevka ZZZS in ZPIZ, ki lahko ogrozi poslovanje ali celo obstoj manjšega ali srednjevelikega delodajalca.⁶¹

34. Odgovornost delodajalcev za povrnitev škode (regres) ZZZS ali ZPIZ je lahko navzgor omejena (limitirana) navzgor, če je škodni dogodek posledica (hude ali lahke) malomarnosti in neomejena, če gre za namenoma povzročeno škodo. Vsaj del povzročene škode zavodu bi se nedvoumno moral kriti iz naslova namensko zbranih sredstev, ki jih plačujejo delodajalci od vsake plače oziroma zavarovalne osnove v višini 0,53 %; na letnem nivoju se v zadnjih letih iz tega naslova zbere približno 80 milijonov sredstev, ki se porabijo za druge namene.

35. Limitirana odgovornost obstaja na več področjih. Tako je npr. regresni zahtevek zavarovalnice, pri kateri je sklenjeno obvezno zavarovanje v prometu, v

⁵⁹ Dr. Grega Strban, Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni

⁶⁰ glej 56. člen ZZVZZ. Podobno je določal tudi ZPIZ-1 (v 206. členu). Te določbe ZPIZ-2 ne vsebuje več (glej 143. člen)

⁶¹ Dr. Grega Strban, Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni (pravno mnenje), str. 8

razmerju do zavarovanca oziroma do odgovorne osebe, omejen na 12.000 evrov (in neomejen, če je voznik škodo povzročil namenoma).⁶² Poleg tega je s pavšalnim zneskom omejena odgovornost zasebnih zavarovalnic v razmerju do ZZZS. S plačilom vnaprejšnje pavšalne odškodnine (v višini 8,5 odstotkov od obračunane kosmate zavarovalne premije za obvezno avtomobilsko zavarovanje) se šteje za poravnano vsa škoda, ki nastane ZZZS zaradi smrti ali poškodb zavarovanih oseb v prometnih nesrečah.⁶³

36. Zahtevki za povrnitev škode so limitirani tudi po ZPIZ-2⁶⁴, če je povzročitelj škode fizična oseba. Ta določba ima lahko prednost pred določbami, ki veljajo za delodajalce (za katere znesek odškodnine ni izrecno omenjen), še posebej zato, ker delodajalci – fizične osebe odgovarjajo za obveznosti iz opravljanja dejavnosti s svojim celotnim premoženjem.⁶⁵ Tudi za druge (manjše) delodajalce bi bila smiselna omejitev višine odškodnine (in regresa) tako v obveznem kot tudi pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Pri tem naj bi se upoštevala ekonomska moč povzročitelja škode in ne zgolj njegov pravni položaj.⁶⁶ Še posebej je to nujno upoštevati, ko se podjetnik sam poškoduje.

37. Smiselno bi bilo določiti omejitev odgovornosti malih in srednjih delodajalcev za lahko malomarnost in v ZZVZZ in ZPIZ-2 ponovno vključiti določbo o odgovornosti za »namen in hudo malomarnost«. To bi tudi ustrezalo namenu sistema varnosti in zdravja pri delu. S hkratno omejitvijo (ali po vzoru nekaterih tujih ureditev - izključitvijo) odgovornosti delodajalca za lahko malomarnost bi bilo možno tudi nekoliko povišati prispevno stopnjo za poškodbe pri delu in poklicne bolezni (vsem delodajalcem ali tistim v bolj tveganih panogah).⁶⁷

38. Če oblika odgovornosti ne bi bila omejena, bi bili možni milejši ukrep od obstoječe odgovornosti za vse oblike krivde, npr. zakonska ureditev možnosti ponujanja zavarovanja odgovornosti za povrnitev škode na podlagi regresnih zahtevkov ZZZS in ZPIZ, če jo delodajalec povzroči iz lahke malomarnosti.

39. Državni svet meni, da so določbe 86. in 87. člena ZZVZZ ter 190. in 191. člena ZPIZ-2 nesorazmerne ciljem, ki jih zasledujejo in presegajo okvir možnega omejevanja človekovih pravic na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave ter so v neskladju z načelom prepovedi čezmernih posegov države oz. načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave. Z vključitvijo lahke malomarnosti v odškodninsko odgovornost delodajalca ter neomejeno odškodninsko odgovornostjo se posega v pravico delodajalcev do svobodne gospodarske pobude, varstvo osebnosti in dostojanstva ter pravico do osebne lastnine.

PREDLOG ZA ZAČASNO ZADRŽANJE IZVRŠEVANJA

Na podlagi 39. člena Zakona o ustavnem sodišču lahko Ustavno sodišče do dokončne odločitve v celoti ali delno zadrži izvršitev akta, katerega ocena se predlaga, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Nadaljnje izvrševanje 86. in 87. člena ZZVZZ ter 190. in 191. člena ZPIZ-2 lahko delodajalcem povzroči škodljive in nepopravljive posledice. Ker določbe obeh

⁶² 7. člen Zakon o obveznih zavarovanjih v prometu (Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF in 33/16 – PZ-F)

⁶³ 18. člen ZOZP

⁶⁴ ZPIZ določi najnižji in najvišji znesek odškodnine, ki jo lahko zahteva od fizične osebe (190. člen ZPIZ-2)

⁶⁵ glej 3. člen ZGD-1, ki opredeljuje podjetnika kot fizično osebo in 7. člen ZGD-1, ki določa njegovo neomejeno odgovornost.

⁶⁶ Dr. Grega Strban, Regresni zahtevki zavodov socialnega zavarovanja do delodajalcev v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni (pravno mnenje), str. 8

⁶⁷ prav tam

zgoraj omenjenih zakonov prekomerno posegajo v navedene ustavne pravice in svoboščine, Ustavnemu sodišču predlagamo, da za čas do odločitve sodišča ustavi izvrševanje 86. člena ZZVZZ v povezavi s 87. členom ZZVZZ ter 190. in 191. člena ZPIZ-2.

PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Državni svet predlaga, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava prednostno na podlagi možnosti, ki jo dajeta 2. in 3. alineja 3. odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državnega svetnika Alojza Kovšco.

Predlagana zahteva skupaj s sprejetima amandmajema je bila sprejeta (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 29 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

16. točka dnevnega reda:

– Obravnava zaključkov posveta "Mlečna kriza – kako jo rešiti?"

Poročilo Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog sklepa Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016.

Poročevalec Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Jože Slivšek je pojasnil stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) ter na podlagi posveta z naslovom »*Mlečna kriza – kako jo rešiti?*«, sprejel naslednji

S K L E P

Državni svet Republike Slovenije je v sodelovanju z Zadružno zvezo Slovenije 5. julija 2016 organiziral posvet z naslovom Mlečna kriza – kako jo rešiti?

Posvet sta povezovala državna svetnika Peter Vrisk in Cvetko Zupančič, udeležence posveta pa so uvodoma nagovorili predsednik Državnega sveta Mitja Bervar, mag. manag., minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano mag. Dejan Židan in predsednik Zadružne zveze Slovenije Peter Vrisk.

V uvodnem delu posveta so s svojimi prispevki sodelovali direktor Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije Branko Ravnik, Matjaž Podmiljšak iz Zadružne zveze Slovenije, vodja odkupa pri Koroški Kmetijsko-gozdarski zadruzi Anamarija Gerold, direktor Mlekopa, združene kmetijske zadruge, Marijan Roblek, Ben Moljk iz

Kmetijskega inštituta Slovenije, Barbara Rupnik iz GZS-Zbornice kmetijskih in živilskih podjetij, predsednik sektorja za mlekarstvo pri GZS-Zbornice kmetijskih in živilskih podjetij Robert Serec, generalna direktorica Direktorata za kmetijstvo na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Tadeja Kvas Majer in Janja Sever Gombač iz Službe za kohezijsko politiko Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

V razpravi so mnenja podali Jakob Smolnikar, Vinko Kepec, Rok Curhalek in Sonja Arlič.

Na podlagi uvodnih predstavitev in opravljene razprave na posvetu Državni svet poziva Vlado in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da proučita v nadaljevanju povzete ugotovitve, stališča, opozorila, pripombe in predloge:

1. Državni svet ugotavlja, da so na nastanek krize v mlečnem sektorju vplivali predvsem ukinitve mlečnih kvot 2015, uvedba ruskega embarga ter manjša prodaja na azijske trge.
2. Mlečne kvote so bile uvedene 1984 v obdobju prevelike ponudbe mleka v EU, v okviru »Fischlerjeve reforme«, 2003 pa je bil sistem mlečnih kvot podaljšan do 2015. Po več kot 30 letih ukrepa, ki je omejeval proizvodnjo mleka, so se 2015 mlečne kvote ukinile. Na ravni EU so se priprave za ukinitve mlečnih kvot pričele že 2008, ko so bili sprejeti nekateri izmed naslednjih ukrepov:
 - povečanje mlečnih kvot državam članicam od leta 2008 za skupno 5 %;
 - predpisani so bili posebni pogoji za organizacije proizvajalcev v sektorju mleka. V Sloveniji lahko organizacijo proizvajalcev ustanovi najmanj 20 proizvajalcev mleka, ki proizvedejo najmanj 2.000 ton mleka. Prva organizacija proizvajalcev v sektorju mleka je bila priznana 2016;
 - predpisana so bila nezavezujoča pogodbeno razmerja v sektorju mleka na ravni EU. Slovenija je predpisala, da je treba s 1. 1. 2015 za odkup mleka v Sloveniji v celotni verigi (proizvajalec mleka – odkupovalec mleka – mlekarna) skleniti zavezujoče pogodbe za obdobje 12 mesecev ali več;
 - predpisana so bila pravila, vezana na medpanožne organizacije v sektorju mleka, ki jih sestavljajo predstavniki primarne proizvodnje, predelave in trgovine in so namenjene povezovanju sektorja;
 - predpisan je bil tudi ukrep, s katerim lahko država članica na prošnjo organizacije proizvajalcev ali medpanožne organizacije sprejme zavezujoča pravila za uravnavanje ponudbe sira z zaščiteno označbo porekla ali zaščiteno geografsko označbo. Ukrep se je zaradi manjših količin primerne sira v Sloveniji izkazal za neprimerne.

Državni svet ocenjuje, da je bil odziv EU in Slovenije na krizo v mlečnem sektorju prepočasen in premalo intenziven. Kljub navedenim ukrepom v okviru mlečnega paketa in tržnim intervencijam so se kapacitete proizvodnje evropskih rejcev povečale in se trend padanja odkupnih cen ni ustavil.

3. Državni svet podpira predlog ukrepov Kmetijsko-gozdarske zbornice Slovenije za omilitev mlečne krize na ravni EU:
 - omogoči naj se izplačilo enkratne pomoči mlečnemu sektorju po zgledu iz leta 2015, pri čemer lahko Slovenija prispeva k sredstvom EU še dodatna nacionalna sredstva;
 - treba je dvigniti intervencijske cene;
 - izvede naj se ukrep zasebnega skladiščenja, ki naj bo prožen glede sproščanja na trg oz. zagotovi naj se izvoz teh količin iz EU;

- na politični ravni je treba doseči odpravo ruskega embarga;
 - obvezno naj se označuje poreklo mleka;
 - državam članicam EU je treba ponuditi ugodna izvozna posojila za izvoz mleka iz EU;
 - izvesti je treba dodatne promocije o koristnosti (skupaj z zdravstvenimi navedbami) uživanja mleka in mlečnih izdelkov;
 - določijo naj se pravila (maksimalna višina marž) znotraj mlečne verige na ravni EU;
 - pri Evropski komisiji naj se ustanovi poseben organ, ki bo dnevno spremljal razmere na trgu mleka in mlečnih izdelkov in o tem obveščal Evropsko komisijo;
 - uvede naj se mehanizem za omejevanje prireje na ravni EU ter zagotovi ugodna posojila za nakup repromateriala, reprogramiranje posojil, znižanje carin za repromaterial.
4. Tako kot skoraj celotna EU se je tudi Slovenija soočala s presežki mleka, ki jih je ob permanentnem zmanjševanju potrošnje mlečnih izdelkov in ob povečanem uvozu spravljala v zaloge mlečnih izdelkov ali poceni razprodajala na sosednje trge. Za velike presežke mleka po državah članicah EU se v veliki meri krivi ukinitve mlečnih kvot, ki so jo izsilile velike proizvajalke mleka z omejeno kvoto, zato se postavlja vprašanje, kaj je naše kmete, ki jih kvote niso nikoli dejansko omejevale, pripeljalo do tolikšnega povečanja prireje. Državni svet ugotavlja, da je k povečanju prireje mleka med drugim vodila tudi nizka cena mleka, ki so jo kmetje kompenzirali s povečano količino (kar je ugodna letina osnovne krme tudi omogočala), da bi lažje obvladovali tekoče obveznosti in stroške.
5. Trenutno stanje sicer kaže, da je dno aktualne mlečne krize doseženo in se situacija na trgu počasi popravlja, vendar Državni svet opozarja na nove negotovosti, ki bi v prihodnje lahko vplivale na stanje v mlečni verigi, med drugim na rast cen nafte, tečajne razlike (evro raste, vpliv Brexita), mednarodne trgovinske sporazume (že sprejete oz. v postopku sprejemanja CETA, TTIP, itd.). Na razvoj mlečnega sektorja v Sloveniji vpliva predvsem lastniška struktura slovenskih mlekarn, razvoj odkupne cene mleka v EU in na globalnih trgih, razvoj italijanskega, hrvaškega in avstrijskega trga, ponudba mleka pri največjih globalnih izvoznikih mleka in mlečnih proizvodov (ZDA, Avstralija, Nova Zelandija), povpraševanje po mleku in mlečnih proizvodih pri največjih globalnih uvoznikih (Kitajska, Rusija) ter globalne gospodarske razmere.
6. Proizvodnja kravjega mleka še naprej ostaja ena najpomembnejših usmeritev slovenskega kmetijstva. Državni svet ugotavlja, da v zadnjih letih prispeva k skupni vrednosti kmetijske proizvodnje okoli 15 % (leta 2014 17 %), k vrednosti živinoreje pa 32 % (leta 2014 36 %).
7. Do konca 2015 je bilo iz naslova Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 (v nadaljevanju: program) za mlečni sektor izplačanih 69,6 mio EUR, kar predstavlja 5,9 % izplačanih sredstev celotnega programa. Državni svet ugotavlja, da se, na podlagi preteklih izkušenj izvajanja programa, ocenjuje letna podpora mlečnemu sektorju v višini 7 mio EUR, vprašanje pa je, ali so ta sredstva zadostna v danih razmerah.
8. Državni svet podpira prizadevanja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za uvedbo reprogramiranja finančnih obveznosti ter De minimis pomoči na področju kmetijskega sektorja. Ob tem pa Državni svet opozarja na neustreznost enega izmed zahtevanih pogojev, in sicer da bodo do obeh oblik pomoči upravičena zgolj kmetijska gospodarstva, ki imajo vsaj enega člana, ki je

obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovan iz naslova opravljanja kmetijske dejavnosti. V sektorju mleka je zgolj okoli 3000 kmetijskih gospodarstev, kjer je vsaj en družinski član obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovan iz naslova kmetijskih dejavnosti. Veliko število lastnikov kmetijskih gospodarstev oz. njihovih družinskih članov ni zavarovanih iz naslova kmetijskih dejavnosti in se ne morejo prijaviti na različne razpise.

9. Državni svet poudarja, da je izrednega pomena promocija mleka in informiranje potrošnikov. Ob tem ugotavlja da je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v obdobju 2013–2015 za splošno promocijo lokalne hrane skupaj namenilo 1,2 mio EUR. Državni svet meni, da bi se morala Slovenija zgledovati po Franciji in Italiji, ki na področju označevanja porekla prehitevata evropsko zakonodajo. Izbrana kakovost je nova nacionalna shema kakovosti, ki je namenjena kmetijskim pridelkom oz. živilom s posebnimi lastnostmi, ki se lahko nanašajo na sestavo, okolju prijazno pridelavo, kakovost surovin, dobrobit živali, posebno zdravstveno varstvo živali, način krmljenja, dolžino transportnih poti, predelavo, hitrost predelave surovin oziroma čim manjšo kasnejšo obdelavo pri skladiščenju in transportu. Shema »Izbrana kakovost Slovenija« bo sektorju mleka omogočila enotno označevanje proizvodov, ki so pridelani izključno iz slovenskega mleka in predelani v Sloveniji. Mlekarne proizvodov iz uvoženega mleka ne bodo smele označevati s tem znakom. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano predvideva, da bo nova shema omogočila, da bo povpraševanje po slovenskem mleku večje, zato se lahko pridelovalci mleka nadejajo, da bodo slovenske mlekarne sklepale dolgoročne pogodbe za odkup svojega mleka. Zmanjšal se bo tudi pritisk mlekarn na odkupne cene. Državni svet pozdravlja vse nove nacionalne sheme in promocije in upa, da se bo prodaja slovenskega mleka in mlečnih izdelkov na domačem trgu postopno povečevala. Državni svet pričakuje tudi nadaljnje spremembe in dopolnitve Zakona o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov.
10. Državni svet opozarja, da je treba ustaviti nekontroliran uvoz poceni viškov mleka in mlečnih izdelkov predvsem iz trgov tretjih držav, saj se ocenjuje, da je okoli petdeset odstotkov vseh mlečnih izdelkov na policah iz tujine.
11. Treba je predvideti ukrepe, ki bodo večje kmetije usmerjale v predelavo mleka in direktno prodajo, najti pa je treba tudi mehanizme za distribucijo teh izdelkov.
12. Državni svet predlaga, da se prouči možnosti sofinanciranja prevoznih stroškov mleka do zbiralnice za oddaljene kmetije ter omogoči dodatna svetovanja in usposabljanja kmetov v mlečni proizvodnji.
13. Državni svet predlaga, da svetovalne službe proučijo, v kolikšni meri zadostuje osnovna krma oz. kako naj se zagotovi racionalna raba močne krme za zagotovitev relativno visoke mlečnosti, da se tudi na ta način znižajo stroški pridelave mleka. Opozorjeno je bilo, da slovenski govedorejci prekmalu začnejo dokrmeljati krave molznice z močnimi krmili, kljub temu da bi zadostovala že osnovna krma, t. j. dobra kakovostna silaža, seno. Tudi z vidika ohranjanja okolja oz. krajine je pomembno, da so krave krmljene pretežno s travniško krmo, ki je pridelana na zemljiščih, na katerih ni možno pridelovati poljščin za prehrano ljudi.
14. Izjemnega pomena je dobra organiziranost celotne mlečne verige, povezovanje in skupni nastop na domačem in tujem trgu. Državni svet poudarja, da je treba okrepiti zaveze med samimi kmeti, zaveze med kmeti in njihovimi zadrugami ter

stanovskimi organizacijami, zaveze z mlekarjami in med mlekarjami, zaveze in dogovore s trgovci ter zaveze z domačimi potrošniki.

15. Državni svet izpostavlja, da so nujni dogovori v agroživilski industriji glede pravične cene litra mleka. Trgovcem bi morali ponuditi model oz. mehanizem sodelovanja, v shemo izbrane kakovosti bi morale vstopiti vse kmetije, s čimer bi zagotovili možnost intenzivne promocije.
16. Državni svet ocenjuje, da je krepitev tehnološkega in ekonomskega izobraževanja kmetijskih gospodarstev izrednega pomena. Pomemben je prenos znanja, predvsem na področju varnosti in kakovosti (izboljšanja proizvodov, praks, procesov in tehnologij za večjo produktivnost), razvoj novih živil in uspešno prilagajanje razmeram na trgu.
17. Državni svet izpostavlja problematiko gorskih in hribovskih kmetij. Nerealno je pričakovati, da bodo kmetijska gospodarstva v gorskem in hribovitem svetu z omejenimi možnostmi gospodarjenja proizvajale liter mleka za 25 centov. Državni svet ocenjuje, da je realna cena, ki bi omogočila preživetje takšnih kmetij vsaj 28 centov za liter mleka. Posebno pozornost je treba nameniti prireji mleka na teh območjih in uvesti ciljne podpore za ta območja. Upoštevati je treba dejstvo, da v rodovitnem delu kotlin in ravnin, kjer ni omejitev za moderno in učinkovito kmetijsko pridelavo, leži le slaba četrtina kmetijskih zemljišč. Povsod drugod je, zaradi različnih naravnih omejitev, proizvodna sposobnost kmetijskih zemljišč manjša, pridelava pa manj intenzivna in dražja.

Predlagan sklep je Državni svet sprejel (21 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 23 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

17. točka dnevnega reda:

– **Obravnava zaključkov posveta "Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o visokem šolstvu: učni jezik v visokem šolstvu"**

Poročilo Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog sklepa Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016.

Poročevalec Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport, predsednik komisije dr. Zoran Božič je pojasnil stališče komisije.

Razpravljali so: dr. Radovan Stanislav Pejovnik, dr. Zoran Božič (replika), Branimir Štrukelj in mag. Stojan Binder.

Svoj glas je obrazložil dr. Radovan Stanislav Pejovnik.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) ter na podlagi posveta z naslovom *Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o visokem šolstvu: učni jezik v visokem šolstvu*, sprejel naslednji

SKLEP

Državni svet je 28. junija 2016 posvet organiziral posvet z naslovom *Predlog sprememb in dopolnitev zakona o visokem šolstvu: učni jezik v visokem šolstvu*. Na posvetu so poleg predsednika Državnega sveta Mitja Bervarja in ministrice za izobraževanje, znanost in šport prof. dr. Maje Makovec Brenčič sodelovali minister za kulturo Anton Peršak, akad. prof. dr. Janez Orešnik s Slovenske akademije znanosti in umetnosti, rektor Univerze na Primorskem in predsednik Rektorske konference prof. dr. Dragan Marušič, rektor Univerze v Ljubljani prof. dr. Ivan Svetlik, prorektor Univerze v Mariboru prof. dr. Marko Jesenšek, predsednik Visokošolskega sindikata Pergam prof. dr. Marko Marinčič, prof. dr. Simona Kranjc z Oddelka za slovenistiko s Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, predstojnik Centra za slovenščino kot drugi in tuji jezik na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani prof. dr. Marko Stabej in prof. dr. Silvija Borovnik iz Društva slovenskih pisateljev.

Izhodišča za posvet

Vlada je v zakonodajni postopek po rednem postopku vložila Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o visokem šolstvu. V javni razpravi je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport prejelo preko 40 kritičnih odzivov. Večine pri pripravi predloga ni upoštevalo. Največ pripomb je bilo naslovljenih na 1. člen predloga zakona, ki spreminja 8. člen veljavnega zakona, nanašajoč se na učni jezik visokega šolstva.

Zagovorniki spremenjenega 8. člena poudarjajo, da se bo z večjimi možnostmi za uporabo tujega jezika kot učnega jezika na slovenskih univerzah oz. visokošolskih zavodih povečala kakovost visokega šolstva, da se bo povečalo število tujih študentov in učiteljev ter da gre za evropsko usmeritev v večjo internacionalizacijo izobraževalnega procesa. Nasprotniki pa menijo, da je dosedanja zakonska rešitev glede uporabe tujih jezikov povsem ustrezna, in opozarjajo, da se bo z napovedano spremembo znižala kakovost poučevanja in raziskovanja ter da je predlagana rešitev v nasprotju z Ustavo RS in Zakonom o javni rabi slovenščine.

Izhodišča in izzivi Predloga sprememb in dopolnitev Zakona o visokem šolstvu glede učnega jezika:

- Predlog zakona ima šest ciljev: predvidljiv in stabilen sistem financiranja, odprtost sistema v mednarodni prostor, fleksibilnost študijskih programov, inkluzivnost sistema upravljanja visokošolskih zavodov, spremljanje zaposljivosti diplomantov, zmanjšanje osipništva študentov, hitro vključevanje na trg delovne sile in skrajševanje časa študija.
- Po Nacionalnem programu visokega šolstva iz leta 2011 morajo vsi študijski programi zagotavljati pridobivanje znanja, veščin, spretnosti, skladno z nacionalnim ogrodjem kvalifikacij, kompetenc, inovativnosti, kritičnega razmišljanja, sporazumevanja v materinem jeziku, možnosti izražanja kulturne zavesti in informacijske pismenosti ter sposobnosti delovanja v mednarodnem prostoru. Nacionalni program zahteva sporazumevanje v materinem jeziku in poudarja sposobnost delovanja v mednarodnem prostoru, razumevanje dihotomije in komplementarnosti, ki spodbuja izvajanje kakovostnejših procesov.
- Eden pomembnejših ciljev razvoja slovenskega visokega šolstva je njegova mednarodna odprtost, ker so pedagoški in raziskovalni procesi soodvisni z vsemi

procesu visokošolske kakovosti, dostopnosti, primerljivosti. Visokošolske inštitucije so preko mrež, projektov in skupnih študijskih programov že vpete v mednarodni prostor, vendar je glede na evaluacijo v primerjavi z drugimi primerljivimi državami v Evropi zanimanje za njih na precej nizki ravni.

- V Sloveniji je 900 akreditiranih študijskih programov, od teh se 18 študijskih programov v celoti ali delno izvaja v tujem jeziku. Leta 2015 je bilo v Sloveniji 2.300 študentov s stalnim prebivališčem v tujini, kar predstavlja med 3 do 4 % vseh študentov v Sloveniji. Primerjalno z manjšimi državami je Slovenija v Evropi z najnižjim deležem tujih študentov. Na slovenskih lektoratih v tujini se slovenskega jezika uči več tujcev kot se tujcev šola na slovenskih univerzah. Za slovenski jezikovni program na tujih univerzah je namenjeno približno 1,5 milijona evrov, mreža lektoratov je razširjena na 60 tujih univerzah.
- Sprememba 8. člena Zakona o visokem šolstvu naj bi omogočala, da lahko visokošolski zavodi v tujem jeziku izvajajo študijske programe tujih jezikov, študijske programe, če se primerljivi študijski programi ali deli študijskih programov na visokošolskem zavodu izvajajo tudi v slovenskem jeziku, študijske programe ali dele študijskih programov, če pri njihovem izvajanju sodelujejo gostujoči visokošolski učitelji iz tujine ali je vanje vpisano večje število tujih študentov, skupne študijske programe s tujimi izobraževalnimi institucijami in študijske programe, ki jih visokošolski zavodi izvajajo v tujini.
- Učni jezik na univerzah ostaja slovenski jezik. Predlog spremembe jasneje določa pogoje oz. izjeme za izvajanje študijskih programov ali njihovih delov tudi v tujih jezikih. Predlog visokošolskim zavodom oz. univerzam nalaga skrb za razvoj in učenje slovenskega jezika.
- Pomembna je zavezanost univerz za razvoj slovenskega jezika. Jezik se kot dinamična struktura dnevno spreminja pod vplivom razvoja znanosti, različnih ved in umetnosti. Univerze morajo prepoznati to odgovornost in omogočiti, da bo slovenski jezik nenehno razvijal sposobnost terminološkega prilagajanja znanstvenem razvoju. Slovenske univerze se morajo zato aktivneje vključiti v oblikovanje jezikovne politike. Hkratno zagotavljanje slovenskega jezika kot učnega jezika in internacionalizacije slovenskega visokošolskega prostora je povezano z vrsto praktičnih vidikov. Razvoj znanja in znanosti ter njuno medsebojno prepletanje in povezovanje z družbo v evropskem visokošolskem prostoru zahteva večjo odprtost visokošolskega prostora ob skrbni rabi slovenskega učnega jezika in z izjemami, ki pod določenimi pogoji omogočajo poučevanje tudi v tujih jezikih. Država pa mora zagotoviti finančna sredstva, da se tudi visokošolskim učiteljem, sodelavcem in študentom, ki so tujci ali Slovenci brez slovenskega državljanstva, omogoči učenje slovenskega jezika.
- Zaradi vsesplošne globalizacije sveta je znanje tujih jezikov nujno. Pomembno je izobraziti slovenske študente, da bodo obvladali različne vidike globalne komunikacije, zlasti tuje jezike. Obenem je pomembno vzpostaviti dovolj privlačne pogoje, da bodo tudi tujci obvladali slovenski jezik. Tujim študentom naj se prek rabe tujega jezika (npr. angleščine) omogoči postopen prehod k znanju slovenskega jezika.
- V znanstveni komunikaciji, za ekonomsko poslovanje in državniško delovanje Slovenija potrebuje ljudi, ki bodo znali nekaj najbolj ključnih globalnih jezikov.

- Nacionalna jezikovna politika bi morala vse od srednjega izobraževanja načrtno spodbujati mehanizme za razvijanje kompetenc pisnega in ustnega izražanja v slovenskem jeziku. Opolnomočenje dijakov in študentov v slovenskem jeziku krepi sposobnost izražanja ustvarjalnih in znanstvenih misli ter omogoča razvoj slovenske terminologije in jezika nasploh. Pri skrbi za slovenski jezik pa se mora nacionalna jezikovna in izobraževalna politika učinkovito osredotočiti zlasti na osnovnošolski in srednješolski nivo.
- Slovenske univerze naj uvedejo poseben predmet, ki bi povečeval sposobnost strokovne argumentacije v slovenskem jeziku. Obenem je aktivno znanje tujega jezika tako za predavatelje kot za študente na univerzah nujno, saj ne glede na vključevanje tujih študentov celoten izobraževalni znanstveni proces zahteva znanje tujih jezikov. Slovenski jezik je vrednota sama po sebi, pri rabi jezika v visokem šolstvu pa gre za miselno in izrazno artikuliranost, kar je nad posameznim jezikom.
- Glede na sodobnost študijskih programov in prizadevanje, da se zagotovi študentom najsodobnejše znanje predstavlja izziv izbira, ali zaposliti vrhunskega tujega strokovnjaka na izbranem področju, ki ne zna slovensko, ali Slovenca, ki obvlada slovenščino, a je na strokovnem področju šibkejši. Vrhunsko znanje lahko posredujejo le vrhunski strokovnjaki.
- Sprememba 8. člena zakona je bila pripravljena s sodelovanjem Rektorske konference RS, potrdila sta jo Svet za visoko šolstvo RS in Svet za študentska vprašanja, javno so jo podprli tudi številni večji (predvsem raziskovalni) inštituti.

Kritika spremembe 8. člena Zakona o visokem šolstvu in vloga slovenskega učnega jezika

- Oceniti je treba vlogo slovenskega jezika v znanosti in njegovo pisno rabo kot znanstvenega jezika. Predlagana sprememba ogroža materinščino oz. slovenski jezik kot visokošolski učni jezik. Slovenski jezik se že umika iz določenih področij rabe.
- Sprememba postavlja slovenski jezik v deprivilegiran položaj znotraj visokošolskega prostora, ker odpira zakonsko možnost, da bi slovenski učitelji lahko predavali slovenskim študentom v tujem jeziku. Ključno je vprašanje, kako bi se med poukom v tujem jeziku slovenski študenti priučili slovenskemu izrazju svoje stroke in kako bi se med poukom v tujem jeziku slovenski študenti privadili že utečenemu načinu izražanja v svoji stroki. Skupni pouk v npr. angleščini za tuje in slovenske študente bi ustvaril asimetrične razmere, manj ugodne za slovenske študente. Tuji študenti bi pouk v angleškem jeziku pričakovali, slovenskim pa bi bil vsiljen.
- Na predlog sprememb zakona je v javni razpravi prispelo 45 različnih mnenj, med njimi skoraj četrtina, vezanih samo na njen 1. člen, torej na učni jezik. Predlagatelj pa ni upošteval nobenega od teh predlogov k 1. členu. Pristojno ministrstvo ni upoštevalo mnenj strokovnjakov - jezikoslovcev, slovenistov in slavistov oz. Slavističnega društva Slovenije, II. razreda Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Inštituta za slovenski jezik Frana Ramovša pri ZRC SAZU, senata Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, Oddelka za slovanske jezike in književnosti na Univerzi v Mariboru, programskega odbora Toporišičevo leto, sindikata in Ministrstva za kulturo.

- Pri pripravi predloga bi morali slediti večinskemu mnenju profesorjev in raziskovalcev s področja slovenskega jezika s slovenskih univerz in od ministrstva ter Vlade RS zahtevati, da se zagotovijo pogoji, pod katerimi se z denarjem slovenskih davkoplačevalcev ne bo spodbujala anglifikacija slovenskih univerz. Angleška predavanja so napačni ključ za reševanje dofinanciranja slovenskega visokega šolstva, anglifikacija slovenskih univerz je negativni elitizem in napačno razumevanje evropske jezikovne politike, internacionalizacije visokega šolstva in kakovosti izobraževanja.
- Kakovosti znanja se s tujim učnim jezikom ne bo izboljšala. Tudi Firenška resolucija o rabi jezika pri univerzitetnem poučevanju in raziskovanju pravi, da angleški jezik ni nevtralen medij sporazumevanja za vse namene. Raba angleščine celo ogroža jezikovno pestrost Evrope. Zato resolucija opozarja pred rabo reducirane različice angleškega jezika kot prevladujočega ali izključujočega sredstva pri poučevanju in objavljanju v drugih jezikovnih okoljih, saj to razvrednoti druge jezike in postopoma povzroči, da so čedalje bolj neprimerni za znanstveno razpravo. Angleški jezik ni univerzalen jezik znanosti.
- Z anglifikacijo se kršijo osnovne spoznavne in sporočilne zakonitosti, vezane na jezik akademskega delovanja. Favoriziranje angleškega jezika zmanjšuje zmožnosti za spoznavanje slovenskega jezika in kulture pri gostujočih študentih, učiteljih in raziskovalcih, kar je bistvo evropske deklarirane večjezičnosti. Uveljavljanje angleškega jezika kot učnega jezika zanemari evropska prizadevanja za jezikovno raznolikost in predvsem prizadevanja za enakopravno obravnavo različnih jezikov v znanosti.
- V kurikulah študijskih programov bi moralo biti učenje tujih jezikov v posameznih strokah obvezno, obvezno in finančno podprto pa tudi jezikovno usposabljanje za pedagoško delo v tujem jeziku za slovenske predavatelje in obvezno učenje slovenskega jezika za tuje študente, učitelje in raziskovalce. Znanje tujega jezika slovenskih študentov glede na zahtevo mature namreč ni zadovoljivo za sledenje kakovostnemu predavanju v kakovostnem npr. angleškem jeziku.
- Država mora zagotoviti zakonsko in finančno podporo za uveljavitev jezikovne politike v visokem šolstvu, ki zagotavlja primarni položaj slovenskega jezika in hkrati omogoča internacionalizacijo.
- Slovenski jezik ni le pogovorni jezik, temveč tudi razviti jezik znanosti in umetnosti, v njem posameznik oblikuje mišljenje, slovenski jezik je izkaznica osebne in nacionalne identitete ter eden od uradnih jezikov Evropske unije. Zato morajo slovenske javne univerze postati oz. ostati zaščitnice nacionalnega jezika.
- Visokošolski predavatelji so nosilci slovenskega strokovnega jezika. Krojijo opredelitve strokovnemu izrazju in jih posredujejo študentom. Visokošolska izobrazba mora študente usposobiti oz. opismeniti v strokovnem slovenskem izrazoslovju.
- Določene stroke nimajo več rednih sodobnih znanstvenih razprav v slovenskem jeziku. Tudi različne podveje strok, ki se zelo hitro razvijajo, nimajo redno posodobljenega strokovnega izrazja, niti naravoslovne in tehnične stroke niti družboslovne.

- Jezikoslovci, terminologi in terminolografci z visokoškolskimi predavatelji usklajujejo strokovne opredelitve. Pri tem ugotavljajo, da se zanemarija strokovno slovensko izrazoslovje na vseh področjih visokošolskega študija.
- Vloga slovenskega jezika kot ohranjevalca nacionalne identitete in kulture je že presežena, saj je kot univerzalizem rabe jezika zgodovinski dosežek. Ta dosežek je treba nadgraditi in država mora nenehno vlagati v razvoj jezika preko različnih resorjev, da se zagotovi primat splošne in posebne rabe slovenskega jezika.
- Položaj slovenskega jezika se sooča tako s kršitvijo pravice do spoštovanja in uveljavljanja uradnega državnega jezika v znanstveni sferi kot tudi predavateljeve oz. znanstvenikove pravice do lastne presoje in pravice uporabe primarnega državnega jezika, v katerem razmišlja. Na strokovnih posvetih in javnih razpravah je bilo od leta 2010 naprej glede rabe jezika v znanosti in pri vrednotenju znanstvenih dosežkov izrečno veliko kritik nad diskvalifikacijo slovenskega jezika v primerjavi s kvalifikacijo v angleškem jeziku: slovenski znanstveni jezik znotraj akademske sfere se umika, državne inštitucije delujejo neusklajeno, razvojne potrebe slovenskega jezika v sodobni družbi pa so zanemarjene in brez strategije.
- Država je dolžna braniti slovenski jezik kot ustavno vrednoto. Zato imajo univerze dolžnost in obveznost, da slovenskim študentom omogočijo njihovo ustavno pravico do predavanj in izpitov v slovenskem jeziku. Slovenski jezik bi morale brezpogojno in enotno podpirati vse izobraževalne institucije, moral bi imeti popolno prednost pred tujimi jeziki tudi na znanstvenem in kulturnem področju.
- Razprava o spremembah zakona mora vsebovati splošne sistemske vidike, predvsem pa mora utemeljiti oblikovanje jezikovne politike, ki bi najprej zagotovila status slovenskega jezika kot državnega in primarnega jezika znanosti v državi, tuji jezik pa bi v sistem umestila kot dodano vrednost in ne kot nadomestni učni jezik. Razprava o jeziku v slovenskem visokem šolstvu mora biti usmerjena v iskanje ravnotežja med pedagoško-raziskovalno procesom v slovenskem jeziku kot materinem jeziku in možnostmi za razvijanje kakovostnega znanja tujih jezikov.

Predlog sklepa je bil sprejet (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

18. točka dnevnega reda:

- **Obravnava zaključkov posveta "Izvajanje lokalnih javnih služb"**

Poročilo Komisije lokalno samoupravo in regionalni razvoj s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016 s predlogom za razširitev.

Predlog sklepa Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prav tako prejeli po elektronski pošti 11. 10. 2016.

Poročevalec Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Milan Ozimič je pojasnil stališče komisije.

Predstavnica Roman Lavtar, vodja službe na Ministrstvu za javno upravo, in Franc Stanonik, vodja sektorja za službe na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, sta imela besedo.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 44. seji 12. 10. 2016, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) ter na podlagi posveta z naslovom *Izvajanje lokalnih javnih služb*, sprejel naslednji

S K L E P

Državni svet Republike Slovenije je v sodelovanju z Računskim sodiščem Republike Slovenije in Pravno fakulteto Univerze v Mariboru 31. maja 2016 organiziral posvet z naslovom *Izvajanje lokalnih javnih služb*.

Posvet, na katerega so bili vabljeni vsi, ki se na državni in lokalni ravni ukvarjajo z organiziranjem ali zagotavljanjem gospodarskih in negospodarskih javnih služb, je bil namenjen predstavitvi aktualne problematike, s katero se srečujejo država in občine pri organizaciji javnih služb ter izvajalci pri zagotavljanju javnih storitev ali javnih dobrin. Poleg ključnih opozoril Računskega sodišča Republike Slovenije pri izvajanju gospodarskih javnih služb in reforme izvajanja gospodarskih javnih služb ter problemov občin pri izvajanju gospodarskih javnih služb so bile predstavljene tudi informacije o koncesijah javne službe ter Predlog zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti (v zakonodajnem postopku) in Predlog zakona o lekarniški dejavnosti.

Posvet sta vodila in povezovala državni svetnik in vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič in dr. Boštjan Brezovnik s Pravne fakultete Univerze v Mariboru, udeležence posveta pa so na začetku pozdravili in nagovorili predsednik Državnega sveta Republike Slovenije Mitja Bervar, predsednik Računskega sodišča Republike Slovenije Tomaž Vesel, dekanica Pravne fakultete Univerze v Mariboru dr. Vesna Rijavec.

V uvodnem delu posveta sta minister za javno upravo Boris Koprivnikar in ministrica za okolje in prostor Irena Majcen predstavila možnosti za organiziranje in izvajanje negospodarskih javnih služb ter vsebino napovedane preнове zakonodaje s področja javnih gospodarskih služb.

Uvodni razpravljavci so z različnih vidikov osvetlili odprta vprašanja in potrebe po spremembah na področju gospodarskih in negospodarskih javnih služb: predsednik Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Jernej Verbič, prof. dr. Gorazd Trpin s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, predsednik Računskega sodišča Republike Slovenije Tomaž Vesel, predsednik Združenja mestnih občin Slovenije in takratni podpredsednik Skupnosti občin Slovenije Bojan Kontič, dr. Aleksij Mužina iz Odvetniške pisarne Mužina, Žvipelj in partnerji, d. o. o., prof. dr. Franjo Mlinarič z Ekonomsko-poslovne fakultete Univerze v Mariboru, generalni direktor Direktorata za notranji trg Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo mag. Dušan Pšeničnik in prof. dr. Boštjan Brezovnik s Pravne fakultete Univerze v Mariboru.

V razpravi so mnenja podali Karel Lipič iz Zveze ekoloških gibanj Slovenije, Leo Kremžar iz Skupnosti občin Slovenije, Andrejka Miše Glavič z Občine Ivančna Gorica, Sabina Rupert z Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije, predsednik

Na podlagi uvodnih predstavitev in opravljene razprave na posvetu Državni svet poziva Vlado, da prouči v nadaljevanju povzeta stališča, ugotovitve, opozorila, pripombe in predloge:

1. Ker smo po osamosvojitvi razvrednotili eno najpomembnejših orodij za družbeni razvoj, je treba upravnemu sistemu – državi oz. občini – vrniti njihovo strateško funkcijo določanja družbenih ciljev, kamor sodi tudi zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev. Zagotavljanje delovanja lokalnih javnih služb je ena najpomembnejših nalog, ki jih je država naložila lokalnim skupnostim in je neločljivo povezana z lokalno samoupravo in širšim vprašanjem financiranja občin. Gospodarske in negospodarske javne službe v lokalni skupnosti so za občane najbolj pomembne službe na lokalnem nivoju in na njihovem izvajanju temelji tudi zaupanje v lokalno samoupravo in oblastne lokalne organe. Z njimi občine nemoteno zagotavljajo javne dobrine in storitve, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Prav učinkovito izvajanje lokalnih javnih služb je ključno poslanstvo občin, saj igrajo pomembno vlogo pri razvoju lokalnega okolja in vplivajo na kakovost življenja lokalnih prebivalcev. Dilema o tem, ali javno podjetje ali koncesija ali kakšna druga oblika izvajanja javnih storitev ne more temeljiti zgolj na oceni, da so javni zavodi slabi, zasebna podjetja pa dobra. Temeljiti mora predvsem na tem, da je storitev kakovostna, zagotovljena po sprejemljivi ceni in vsem pod enakimi pogoji, pri čemer je za uporabnika povsem nepomembno, kdo izvaja storitev (zasebnik ali javno podjetje).

2. Čeprav se lahko vsaka dejavnost izvaja kot tržna dejavnost, je od stanja duha v družbi odvisno, katero dejavnost bomo podredili posebnemu pravnemu režimu javne službe in katero tržnim zakonitostim. Z razvojem države se vedno več dejavnosti prepušča pravnemu režimu javne službe, ker želimo doseči t. i. socialno enakost – enaka dostopnost dobrin in storitev za enako ceno.

3. Sistemska zakona, ki urejata negospodarske in gospodarske javne službe, nista doživela večjih sprememb niti po letu 2004, ko je Republika Slovenija postala polnopravna članica Evropske unije. To ni posledica njune kakovostne vsebine, ampak sta se v bistvu izpraznila, še posebej Zakon o zavodih, saj se je sistem javnih služb na različnih področjih začel s področnimi zakoni urejati različno. Zaradi zastarele zakonodaje nastaja na lokalni ravni vedno več problemov pri izvajanju in zagotavljanju kakovostnih storitev in javnih dobrin. Treba je sistemsko pristopiti pri urejanju negospodarskih in gospodarskih javnih služb in oblikovati enotna orodja za vsa področja. Nujnost sistemskega pristopa izhaja tudi iz pomembnosti javne službe, saj brez razvitih negospodarskih javnih služb ni socialne države in brez razvitih gospodarskih javnih služb (infrastrukture) ni gospodarskega razvoja. Pri tem pa moramo vedeti, kaj sploh urejamo.

4. S strokovnega vidika predstavlja na področju javnih služb enega večjih problemov pretirana decentralizacija po 1998. 212 občin je po velikosti izjemno raznolikih, a imajo povsem enake pristojnosti na področjih, ki jih ureja več kot 170 področnih zakonov, za uresničevanje pristojnosti, nalog ali opravil občin pa je izdanih prek 1.300 različnih aktov (splošnih, posamičnih ali aktov poslovanja). Ob dejstvu, da je v Sloveniji prek 100 občin z manj kot 5000 prebivalci, ki imajo manj kot osem zaposlenih, je praktično nemogoče izvršiti vse pristojnosti v smislu odločanja o pravicah, obveznostih in pravnih koristih svojih občanov. Ob tem Državni svet opozarja na svoje dolgoletno stališče, da marsikaterega problema, s katerim se

soočajo občine, ne bi bilo, če bi imeli vzpostavljeno drugo raven lokalne samouprave oz. pokrajine, ki bi lahko z zadostnim finančnim, kadrovskim in razvojnim potencialom učinkoviteje opravljale določene upravne in razvojne naloge, ki presegajo zmožnosti občin.

5. Najpomembnejša vprašanja koncesij so urejena v (preambuli) Direktivi 2014/23/EU o podeljevanju koncesijskih pogodb (v nadaljevanju: direktiva), ki bi jo morala Slovenija prenesti v svoj pravni red do 18. 4. 2016. Direktiva neposredno posega v (trenutne) postopke podeljevanja koncesij in zagotavlja pravila pravnega varstva v postopkih podeljevanja koncesij. Direktiva daje pravno podlago za neposredne odnose med državo, lokalno skupnostjo in njenimi pravno-organizacijskimi oblikami, zlasti javnimi zavodi in javnimi podjetji. Osnovno pravilo je, da je položaj izvajalca soroden položaju notranjih organizacijskih enot. Omogoča tudi sodelovanje zasebnega kapitala. Tako kot lahko občina podeli določeno koncesijo lastni družbi, ki je praviloma organizirana v obliki javnega podjetja, omogoča tudi sodelovanje med lokalnimi skupnostmi na horizontalni ravni. Nadalje omejuje trajanje koncesij in zahteva transparentnost postopka podelitve koncesije, pri tem pa v ničemer ne določa postopkov (npr. na kakšen način, kolikokrat in v kakšni obliki mora biti objavljena v Uradnem listu). Koncedent, ki namerava podeliti koncesijo, sporoči svojo namero z obvestilom o koncesiji v evropskem Uradnem listu. Že Evropsko sodišče je odločilo, da zadošča objava koncesije na spletni strani. To pomeni, da je slovenska zakonodaja v tem trenutku strožja. Ker pri implementaciji direktive v nacionalno zakonodajo ni bilo narejeno nič, so številna pomembna in ključna vprašanja brez odgovorov. Med drugim se ne ve, ali mora lokalna skupnost javni razpis za podelitev koncesije na področju zdravstvene dejavnosti objaviti ali ne. Direktiva je osnova za interpretacijo nacionalne zakonodaje, na kar je opozorilo že Vrhovno sodišče marca 2015, kar pomeni, da je treba imeti pri reševanju pravnega vprašanja podelitve koncesije ali spremembe koncesijske pogodbe v vidu direktivo oz. kot je navedlo Vrhovno sodišče, morajo sodišča držav članic od uveljavitve direktive razlagati notranje pravo tako, da se dosežajo cilji direktive.

6. Direktiva sicer ne velja za negospodarske javne službe, vendar prinaša kar nekaj idej, ki bi jih lahko prenesli na področje negospodarskih javnih služb, npr. horizontalno povezovanje in upravljanje.

7. Pri prenosu evropskega pravnega reda v slovenski pravni red je treba izjemno dobro poznati domače pravo na sistemski ravni, kar pomeni, da moramo najprej oblikovati lastna sistemska izhodišča. Lastno sistemsko izhodišče pri gospodarskih javnih službah je pojem gospodarske javne službe, ki ga je nujno vezati na izvajanje posebne ali izključne pravice, kar pomeni, da je posebna ali izključna pravica konstitutivni element pojma gospodarske javne službe in ne koncesija, o kateri govorimo v primeru podeljevanja posebne ali izključne pravice prek konkurenčnega postopka. Ko vzpostavimo sistem, je oblika izvajanja gospodarske javne službe v pristojnosti lokalne oz. državne politike, ki sprejema odločitve (npr. javno podjetje ali koncesija) na podlagi različnih parametrov (npr. ekonomičnost, učinkovitost, itd). Ključno torej je, da bo sistemska zakonodaja predvidela različna orodja za odločevalce in ne preveč zavezujoče oblike izvajanja javnih služb.

8. Pravni režim gospodarske javne službe je za razliko od prej osredotočen predvsem na postopke podeljevanja posebnih ali izključnih pravic za izvajanje te dejavnosti, pri čemer direktiva opredeljuje postopek neposrednega podeljevanja posebnih ali izključnih pravic in konkurenčni postopek podeljevanja posebnih ali izključnih pravic. Organ javne oblasti lahko ustanovi določeno pravno organizacijsko obliko, ki ji neposredno podeli posebno ali izključno pravico za izvajanje te

dejavnosti, pri čemer mora pravnoorganizacijska oblika izpolnjevati določene zahteve iz direktive. Organ javne oblasti mora obravnavati pravnoorganizacijsko osebo kot javno službo in imeti neposreden ali odločujoč vpliv na njene strateške cilje in pomembnejše odločitve. To pomeni, da se bomo v izogib kršitvi evropskega pravnega reda vrnili h klasičnemu javnemu podjetju, kakšnega je poznal Zakon o gospodarskih javnih službah, preden ga je ukinil Zakon o upravljanju kapitalskih naložb. Poleg tega bo morala pravnoorganizacijska oseba 80 % svojih dejavnosti izvajati za organ javne oblasti ali organizacije, ki jih obvladuje. V nasprotju z dolgoletno prakso Sodišča Evropske unije direktiva dopušča zasebni kapital, vendar v povsem neodločujoči obliki, kar pomeni, da bo to predmet nacionalne zakonodaje. Medtem ko se v okviru splošnega upravnega postopka uveljavljajo pravice, se v konkurenčnem postopku uveljavljajo interesi – konkuriranje na posebni ali izključni pravici. Ker Zakon o splošnem upravnem postopku ni primerna pravna podlaga za konkurenčni postopek, bi bilo smiselno zakonsko urediti t. i. splošni konkurenčni postopek za podeljevanje posebnih ali izključnih pravic, ki bi se uporabljal tako pri gospodarskih javnih službah kot v vseh drugih primerih, ko pride do konkurenčnega postopka podeljevanja posebnih ali izključnih pravic (npr. licence). Prehod na ureditev, ki bo skladna z direktivo, ni zahteven, saj ni treba poseči v obstoječe pravno-organizacijske oblike. Medtem ko lahko ohranimo javna podjetja kot gospodarske družbe, se postavlja vprašanje obstoječih koncesijskih pogodb, predvsem tistih, ki imajo samo ime koncesijske pogodbe, saj obstaja vrsta koncesij pod tem imenom, ki to v bistvu niso.

9. Vprašanje lokalnih javnih služb je treba postaviti v kontekst javno finančnega stanja države, saj ima katerikoli ukrep lokalne skupnosti, države ali izvajalcev (lokalnih) javnih služb neposredne finančne učinke na državni proračun. Po 2012 se je veliko bremen preneslo na lokalne skupnosti, te pa na izvajalce gospodarskih oz. negospodarskih javnih služb. Čeprav je dolg lokalne samouprave v strukturi celotnega javnega dolga relativno zanemarljiv – 2,58 % celotnega javnega dolga oz. 835 milijonov evrov – imajo po mnenju Računskega sodišča posamezne občine izrazit problem zadolževanja, predvsem z vidika kakovosti storitev, ki jih nudijo svojim občanom. Izraženo je bilo mnenje, da bi se na tako stanje morali odzvati s spremembo zakonodaje v smislu določanja načina upravljanja občin (ki so v težavah) in javnih gospodarskih in negospodarskih storitev.

10. Računsko sodišče v povezavi z (naraščajočim) javnim dolgom v Republiki Sloveniji, ki trenutno znaša prek 32,4 milijarde evrov, opozarja na vprašanje pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti. Ključno vprašanje je, zakaj se zadolžujemo in kakšna so gospodarska gibanja na podlagi povečanega javnega dolga v Republiki Sloveniji – za vzdrževanje neke stopnje socialne države ali pa za večje investiranje države ali povečanje števila delovnih mest. V finančni krizi, ki je prerasla v javnofinančno krizo, so lokalne skupnosti, tudi s pomočjo države, poskušale sanirati gospodarstvo posredno prek izvajalcev gospodarskih javnih služb, in sicer z ustanavljanjem hčerinskih podjetij ali z intervencijami za pridobivanje kapitalskih deležev. Čeprav je lahko razumeti namero občin, da rešujejo gospodarske družbe, ki izvajajo tržno dejavnost, so tradicionalno prisotne v lokalnem okolju, predstavljajo identiteto kraja ter v njem zagotavljajo delovna mesta, se je treba zavedati, da rešujejo nelikvidna ali celo insolventna podjetja, ki v tržnih razmerah niso bila uspešna. Z ustanavljanjem hčerinskih podjetij, ki so bila namenjena predvsem reševanju nasedlih projektov v občini, je padel sistem zavor in ravnovesij, saj ni več neposrednega nadzora nad poslovanjem hčerinskih družb. Slovenski pravni red ne daje nobene podlage za ustanavljanje hčerinskih podjetij ali pridobivanje kapitalskih deležev, poleg tega intervencije občin v podjetja, ki izvajajo dejavnost, za katero relativno težko

definiramo splošno korist (npr. proizvodnja testenin, opravljanje hotelirske dejavnosti, revitalizacija določenega opuščenege turističnega območja, izvajanje turistične dejavnosti) neposredno vplivajo na zadolževanje občin, posredno pa na višji državni dolg. Pravni red Evropske unije sicer ne prepoveduje udeležbe države ali lokalnih samoupravnih skupnosti v lastništvu pravnih oseb ali pri njihovem ustanavljanju, vendar razume vlogo države (občin) zgolj v zagotavljanju pogojev za izvajanje tržnih dejavnosti, ne pa v samem neposrednem izvajanju tržnih dejavnosti. O tem pričajo tudi pravila o državnih pomočeh. Poleg tega je treba opozoriti tudi na vprašanje javnega interesa. Edina opredelitev je v Zakonu o javnem in zasebnem partnerstvu, na podlagi katerega je javni interes z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določena splošna korist, ki pa jo je treba ugotoviti na podlagi posameznega predpisa. Javnega interesa ne ugotavljata država ali samoupravna lokalna skupnost, kot se to pogosto napačno dogaja, temveč javni interes vlada oz. predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti zgolj ugotavlja na podlagi določenega predpisa. To so tudi razlogi za nasprotovanje Računskega sodišča takšnim oblikam intervencij na trgu.

11. Nujne so spremembe Zakona o javnih financah, ki se v preteklosti praktično ni spreminjal, ker se je področje javnih financ normativno urejalo prek vsakoletnega zakona, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije, s tem pa je sistemski zakon postal na nek način nesistemski.

12. Pri zagotavljanju dobrin in storitev je pomembno vprašanje financiranje in cenovna vzdržnost dobrin in storitev za uporabnike. Medtem ko se občinam zadnja leta povprečnina zmanjšuje in s tem zmanjšuje njihova finančna sposobnost za izvajanje z zakonom predpisanih nalog, torej tudi skrb za javne službe, država na drugi strani predpisuje različne standarde in pogoje, a za to ne zagotovi dodatnih sredstev. Treba je opozoriti na hitro rast subvencij najemnin zaradi posegov v področno zakonodajo in dodatne finančne obveznosti iz naslova plačevanja obveznega zdravstvenega zavarovanja občanov zaradi drugačnega tolmačenja sicer nespremenjenega področnega predpisa ali na rast stroškov iz naslova pomoči dela na domu, za plačilo vrtca in vrtcev izven občine, za družinskega pomočnika, za regresiranje prevozov v šolo, za subvencije v t. i. posebne ali splošne zavode v lasti občin. Od 1998 naprej se je obseg vseh nalog in obveznosti v lokalnih skupnostih do danes povečal vsaj za enkrat, če ne celo večkrat, hkrati se je povečal obseg sredstev s 5,2 % BDP na okoli 6,2–6,4 % BDP, kar pomeni, da obseg sredstev ne sledi trendu rasti novih obveznosti. V praksi se zato dogaja, da velika večina občin ni sposobna opravljati vseh pristojnosti in nalog ter zagotoviti kakovostnih storitev. Zato se večinoma, predvsem na področju izvajanja lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb, nagibajo k zasebnemu sektorju, pri odločanju o podeljevanju koncesij pa ne pripravljajo ustreznih ocen finančnih posledic tako za občinske proračune kot za uporabnike, ki plačajo končno ceno javnih storitev. Vse to je treba imeti v uvidu v razpravah o načinu izvajanja gospodarske ali negospodarske lokalne javne službe.

13. Najpogostejši problemi na področju podeljevanj koncesij so običajno na področju priprave ocen finančnih posledic po določenih Zakona o javnih financah, ki predstavljajo osnovno finančno sliko o stroških občine za financiranje izvajanja koncesije in o končni ceni storitev za občane. Predvsem na področju gospodarskih javnih služb varstva okolja se pogosto dogaja, da pripravljavci koncesijskih aktov ne upoštevajo stroškov občin iz naslova zagotavljanja subvencioniranja javnih služb. Velja opozoriti, da imajo trenutno v Sloveniji le štiri občine sprejet poseben odlok o subvencioniranju cen gospodarskih javnih služb, ki je pripravljen v skladu z določili Zakona o gospodarskih javnih službah, kar pomeni, da v vseh ostalih občinah tega vprašanja ne urejajo v skladu z zakonodajo.

14. Kljub temu, da zakonodaja določa, da mora javno podjetje opravljati najmanj 80 % dejavnosti za izpolnitev nalog lokalne skupnosti, pa na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije opozarjajo, da javna podjetja in javni zavodi, ki so prvenstveno ustanovljeni za zagotavljanje javnih dobrin, ki jih ni mogoče zagotavljati prosto na trgu, v praksi vse prevečkrat s prelivanjem javnih sredstev opravljajo tudi tržne dejavnosti po ceni, ki ekonomsko ni vzdržna. Tako lokalne skupnosti ustanavljajo gospodarske javne službe za opravljanje tržne dejavnosti, kar pomeni nelojalno konkurenco drugim (zasebnim) udeležencem na trgu, ki opravljajo gospodarsko dejavnost pod tržnimi pogoji in jim je to osnovna dejavnost za preživljanje. To pomeni izrabo občinske moči pri opravljanju določenih nalog brez kakršnihkoli razpisov (netransparentnost). Kot opozarjajo na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije, je največ zlorab pri opravljanju naslednjih dejavnosti: slikopleskarstvo, zidarstvo, kamnoseštvo, vzdrževanje zelenic, cvetličarstvo, električna dela, vzdrževanje, gostinske dejavnosti, itd. Gre večinoma za tipične obrtne dejavnosti, katerih izvajalci morajo biti ustrezno usposobljeni in imeti ustrezna osnovna sredstva. Na drugi strani javni subjekti opravljajo tržno dejavnost z osnovnimi sredstvi, ki se financirajo iz javnih sredstev, in zaposlujejo tudi nezaposlene osebe prek javnih del, ki niso strokovno usposobljene, s čimer lahko dosegajo nižje cene od tržnih. Zaradi navedenega na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije predlagajo ustrezno zakonsko ureditev, na podlagi katere bi bili subjekti, ki se pretežno financirajo iz javnih sredstev, zavezani ločiti javno in tržno dejavnost na način, da ne bi mogli prelivati javnih sredstev iz ene v drugo dejavnost in s tem izkrivljati konkurenco. Predlagano je bilo tudi, da naročniki bolj preverjajo neobičajno nizke ponudbe. Na drugi strani na Zbornici komunalnega gospodarstva poudarjajo, da javna podjetja ne predstavljajo nelojalne konkurence zasebnim podjetjem v smislu, da bi javna sredstva prelivali v tržno dejavnost, saj so javna podjetja podvržena slovenskim računovodskim standardom 35, reviziji poslovanja dvakrat letno, notranjim revizijam in drugim obveznostim. Dejstvo je, da je to najbolj optimalen način organiziranja dejavnosti, saj se npr. v primeru pogrebne in pokopališke dejavnosti izgube v gospodarski javni službi pokrijejo iz dobičkov iz tržnih dejavnosti, posledično pa so občani na boljšem, saj se te izgube ne pokrivajo iz občinskega proračuna.

K temu stroka dodaja, da Zakon o gospodarskih javnih službah ne določa pogojev, kdaj se lahko ustanovi javno podjetje, kar je verjetno tudi vzrok za nesmotrno ustanavljanje javnih podjetij, na kar je v svojih mnenjih večkrat opozorilo Računsko sodišče. V praksi se nemalokrat dogaja, da občina ustanovi javno podjetje z maloštevilnim kadrom in za izvajanje dejavnosti nameni sredstva, ostala sredstva pa javno podjetje pridobi na trgu, kar pomeni nelojalno konkurenco. Gre za primere, ko bi občina lahko ustanovila zgolj in samo režijski obrat, prek katerega bi izvajala te dejavnosti, vendar zaradi pomanjkljive zakonodaje ni moč omejevati ustanavljanja javnih podjetij, ki v določenih segmentih predstavljajo nelojalno konkurenco.

15. V zvezi z ugotovitvijo, da primerna poraba v približno polovici občin ne zadošča za izvajanje zakonskih nalog in morajo občine za njihovo izvajanje zagotavljati sredstva iz drugih virov, tudi z zadolževanjem, Državni svet poudarja, da je to pokazatelj, da so nujne sistemske spremembe na področju lokalne samouprave. Med drugim je treba spremeniti enačbo za izračun primerne porabe občin, pri čemer moramo predhodno ugotoviti, kaj sploh želimo na lokalnem nivoju: kakšne občine želimo? Kaj bodo občine delale? Kako bodo financirane? Ali je občin preveč ali ne? Ali Slovenija potrebuje pokrajine ali ne? Odgovore na ta vprašanja bi morala dati Strategija razvoja lokalne samouprave. Natančno je treba opredeliti naloge in obseg sredstev za financiranje nalog iz občinske pristojnosti. Ko bo opredeljeno poslanstvo lokalne samouprave, tudi pomislekov Računskega sodišča ne bo več.

16. Za Državni svet je problematično tudi nižanje višine sredstev za sofinanciranje investicij iz 21. člena Zakona o financiranju občin. Z zmanjševanjem tega vira največ izgubljajo razvojno najšibkejše občine, kar je tudi v neskladju z ustavnim načelom sorazmernosti, poleg tega občine v sedANJI finančni perspektivi praktično nimajo več dostopa do evropskih sredstev za investicije. Državni svet opozarja tudi na to, da lahko investicije prinesejo občinam težave. Nekatere občine so v prejšnji finančni perspektivi izkoristile priložnost in uspele pridobiti evropska sredstva na področju kohezije (npr. vodovod, kanalizacija). Vendar vlaganja v novogradnje na področju komunalne infrastrukture vplivajo na višjo amortizacijo in višjo omrežnino, ki bi jo lahko financirale iz proračuna (subvencija), če bi imele za to zagotovljena sredstva. Ker teh sredstev ni, se ti stroški prenašajo na uporabnike.

17. Večina občin brez sistemskih sprememb in posega v finančno izravnavo ne bo več zmogla izvajati svojih z zakonom določenih nalog. Ob tem pa je treba tudi ugotoviti, kje so rezerve oz. ali občine lahko izvajajo naloge (dejavnosti) na najbolj optimalen način.

18. Dodatno občine finančno bremeni tudi zakonska rešitev, na podlagi katere se občinam v letih 2016 in 2017 zagotavljata dohodnina in finančna izravnava do višine primerne porabe. Sprva je bilo predvideno, da bo to ukrep začasne narave, a očitno postaja trajen, saj vladna stran še naprej nasprotuje izplačilu presežka sredstev nad primerno porabo. Z uveljavitvijo tega ukrepa se občinam, pri katerih primerni obseg sredstev presega primerno porabo, dodatno jemlje sredstva za financiranje zakonskih nalog. S tem ukrepom se skuša umetno ustvarjati finančno izravnavo, kar je nesprejemljivo.

19. Glede očitkov, da imajo občine na računih približno 8 % letnega prihodka, velja opozoriti, da to velja za konec leta oz. v začetku novega leta, ko praktično ni prihodkov (ki jih naknadno sicer dobijo z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča), medtem ko obveznosti (npr. plače) ostajajo in jih je treba pokriti. Če občine konec leta ne bi imele na računih sredstev, bi bile v začetku naslednjega leta nelikvidne.

20. V razmislek je bil dan predlog, da se, tudi z vidika javnega dolga, razmisli o možnosti prenosa izvajanja določenih javnih služb v zasebno sfero, pri čemer bi bilo treba regulirati postopek (postopnega) prenosa. Ob tem se dodatno opozarja, da moramo pri iskanju rešitev na področju organiziranja javnih služb v zdravstvu upoštevati tudi koncept socialne države, ki je ustavna kategorija, in ne zgolj gledati na ekonomsko učinkovitost delovanja zdravstvenih institucij.

21. Nova zakonska ureditev področja pogrebne in pokopališke dejavnosti ne posega le v izvorno pristojnost občin, ampak prinaša večje finančne obremenitve občinskih proračunov za vzdrževanje in investicije na pokopališčih, kar se danes financira iz dela dobička javnih podjetij, ki jih ustvarijo pri izvajanju pogrebne dejavnosti. Dejstvo namreč je, da pokopališka dejavnost, ki ostaja obvezna gospodarska javna služba, prinaša zgolj stroške, medtem ko je pogrebna dejavnost, ki se z izjemo 24-urne dežurne službe daje na prosti trg, tržno zanimiva dejavnost. Občine pri tem izpostavljajo stališče Ustavnega sodišča iz leta 2000, da določitev pokopališke in pogrebne dejavnosti za obvezno gospodarsko javno službo ni v neskladju z ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo in da gre za dejavnost, ki je zaradi pietete do pokojnikov in odnosa do svojcev, zdravstvenih in sanitarno-higienskih razlogov ni mogoče zagotavljati na prostem trgu.

22. Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti je določil desetletno prehodno obdobje za ureditev lastniških razmerij na pokopališčih, ki so v večini primerov last nadškofij, ki niso imele oz. nimajo interesa za prenos oz. prodajo pokopališč. Občine so sicer predlagale, da bi zakon uredil vprašanje prenosa lastništva ali najema pokopališč, saj menijo, da bodo v desetih letih zelo težko uredile to vprašanje, vendar je bilo pojasnjeno, da to ureja Zakon o graditvi objektov, ki določa, da so pokopališča grajena javno dobro, kar praktično pomeni, da morajo občine na podlagi ugotovljenega javnega interesa začeti postopek za pridobitev nepremičnine (pokopališča), ki je v solasti ali lasti zasebnih institucij oz. zasebnikov. Občine lahko najprej ponudijo odkup in če to ni možno, je treba izpeljati postopek razlastitve v skladu z 92. členom Zakona o urejanju prostora. Ker so ti postopki dolgotrajni, Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti določa desetletno obdobje za ureditev tega vprašanja. Poleg te možnosti veljavna pravna ureditev občinam tudi omogoča, da pridobijo razpolagalno pravico na območju pokopališča v zasebni lasti z morebitno najemno pogodbo na podlagi Obligacijskega zakonika. Ker javnega dobra na podlagi veljavne zakonodaje in stališča Ustavnega sodišča ni možno razglašati na zasebni lastnini, bodo morale občine v prihodnje urediti lastništvo pokopališč in za to rezervirati določena finančna sredstva. V zvezi s tem Državni svet meni, da je vloga države pri urejanju tega vprašanja nujna, saj brez njene pomoči občine, ki iz leta v leto dobivajo nove finančne obremenitve, ne bodo uspele pravočasno urediti lastništva pokopališč.

23. Zakon o gospodarskih javnih službah je neskladen z Zakonom o lokalni samoupravi, ki v 61. členu določa, da občina gospodarske javne službe zagotavlja neposredno v okviru občinske uprave, z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij, z dajanjem koncesij in na drug način, določen z zakonom. Zakon o gospodarskih javnih službah namreč izrecno opredeljuje opravljanje gospodarske javne službe v režijskem obratu, ne pa v okviru občinske uprave. Čeprav je Računsko sodišče zavzelo stališče, da občina lahko glede na subsidiarno uporabo Zakona o gospodarskih javnih službah opravlja gospodarsko javno službo neposredno v okviru občinske uprave in ji za izvajanje gospodarske javne službe ni treba ustanoviti režijskega obrata, bi bilo treba zakona uskladiti in s tem zagotoviti večjo jasnost pri interpretaciji posameznih pravnih pravil.

24. Čim prej je treba redefinirati pravno ureditev javnih zavodov, saj sistemski predpis o javnih zavodih ni več resna pravna osnova za utemeljitev določenih pravnih razmerij v posameznem segmentu javnih zavodov. Upravljanje z javnimi zavodi je izjemno težavno predvsem zaradi neustrezne organiziranosti, ki preprečuje odzivne odločitve, zato mora nov zakon dopuščati hitrejšo odzivnost pri sprejemanju najpomembnejših odločitev.

25. V zvezi z novo zakonsko ureditvijo lekarniške dejavnosti se je postavilo vprašanje prenosa presežkov nazaj v lekarniško dejavnost, saj bi morali zaupati občinam in jim kot ustanoviteljem javnih lekarniških zavodov in v skladu z njihovo načrtano politiko prepustiti odločitve o porabi presežkov iz tega naslova. Kot opozarjajo na Lekarniški zbornici Slovenije, občine kot ustanoviteljice lekarn do zdaj presežkov iz lekarniške dejavnosti niso namenjale za razvoj lekarniške dejavnosti, kar je nerazumljivo. Zato se z Zakonom o lekarniški dejavnosti določa, da presežki ostajajo v lekarniški dejavnosti za njeno širjenje oz. njen razvoj in uvajanja novih storitev (npr. pregled uporabe zdravil, farmakoterapijski pregledi, farmacevtska skrb). Izvajanje lekarniške dejavnosti kot del zdravstvene dejavnosti je po mnenju Državnega sveta v javnem interesu in prvenstveno ni namenjena ustvarjanju dobička, zato je podprl predlog, da se morebitni presežki prihodkov nad odhodki namenijo za izvajanje in za razvoj lekarniške dejavnosti. Dobiček, ki nastaja v lekarnah, ki so praviloma v občinski lasti,

je dragocen finančni resurs za širjenje mreže lekarn brez fiskalnih posledic na lokalni ali državni ravni.

26. Opozoriti velja na alarmantne številke o izdatkih za zdravila v Sloveniji (1,8 %), ki presegajo evropsko povprečje (1,5 %), pri čemer bodo izdatki za zdravstveni sektor po napovedih analitikov, zaradi staranja prebivalstva in novih zdravil, v naslednjih desetletjih (do 2060) narasli za dodatnih 3,3–7,7 odstotnih točk. Ker teh izdatkov javna blagajna ne bo prenesla, bo treba sprejeti dogovor o razdelitvi teh stroškov in zaradi novega koncepta zdravstvene oskrbe seliti resurse iz sekundarne zdravstvene oskrbe v primarno, kar še posebej velja za lekarniško dejavnost. Ena ključnih usmeritev zdravstvene politike za lekarne je doseganje učinkovitega pokrivanja celotnega prebivalstva z lekarniško mrežo, pri čemer mora vsaka lekarniška enota dosegati finančno vzdržnost (minimalni promet), saj izkušnje iz tujine (npr. Nemčija) kažejo, da lekarne s prometom pod 2 mio evra izginjajo. Pri iskanju optimalne pokritosti z javno lekarniško mrežo je zato nujno upoštevati finančne posledice, saj je v visoko reguliranem sistemu ekonomika lekarn posebej odvisna od števila obiskov in kupne moči prebivalstva. Omejeni finančni in kadrovski resursi ter ekonomika poslovanja lekarn ne dopuščajo naglega povečanja pokritosti z javno lekarniško mrežo. Večja pokritost od 6.300 prebivalcev/lekarno bi zahtevala preveč sredstev, ki jih javni sektor brez dodatnega zadolževanja ni sposoben zagotoviti, poleg tega obstaja veliko tveganje, da bi lahko bili tovrstni resursi v številnih primerih neracionalno razporejeni. Dan je bil predlog, da bi se določila minimalna pokritost Slovenije z lekarniško mrežo in ne maksimalna, saj je osnovni namen zagotoviti učinkovito preskrbo prebivalstva. Če ima občina potrebo po večjem številu lekarn, bi jih lahko povečala s podelitvijo koncesije, katere temeljni pojem je, da koncesionar prevzame operativno tveganje in tveganje povpraševanja.

27. V preteklosti je bilo podeljenih 88 koncesij na območju Slovenije, pri čemer velika večina koncesij ni bila podeljena v skladu z določili veljavne zakonodaje. Medtem ko bi morale občine v skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti določiti mrežo zdravstvene dejavnosti na primarni ravni in v kakšni organizacijski obliki se bo izvajala posamezna dejavnost (v obliki javnega zavoda ali s podelitvijo koncesije), jih je to obveznost izpolnilo le okoli deset do dvanajst. Eden večjih problemov veljavnega Zakona o lekarniški dejavnosti je, da ne dopušča podeljevanja koncesij gospodarskim družbam, kar sicer v skladu s časom njegovega sprejemanja 1994 ni nič nenavadnega. Zaradi tega so koncesionarji večinoma samostojno prevzemali obveznosti za zagotavljanje ustreznega asortimana zdravil in prostorov za izvajanje dejavnosti. V preteklih letih se je veliko koncesionarjev zadolžilo do te mere, da niso več zmožni opravljati svoje dejavnosti oz. so postali t. i. sodobni sužnji veledrogeristov ter ohranjajo svojo dejavnost samo zato, da lahko na določenem območju prodajajo zdravila. Gre za anomalijo, ki jo je treba z novim zakonom odpraviti. Nekateri koncesionarji so se lotili te težave tudi s prenosom posebne in izključne pravice na gospodarske družbe, večinoma enoosebne gospodarske družbe, ki so jih sami ustanovili, kar pa ni v skladu z veljavnim Zakonom o lekarniški dejavnosti, ki določa, da lahko koncesijo pridobi zgolj fizična oseba, ki izpolnjuje ustrezne pogoje. Izrazito neurejeno stanje je tudi na področju lekarniških zavodov. Teh je nekaj več kot 20 in povečini poslujejo še na podlagi aktov, sprejetih po letu 1991, torej v času preoblikovanja takratnega družbenega sistema in teritorialne členitve lokalnih skupnosti, ki bi morale sprejeti nove ustanovitvene akte in v njih določiti ustanovitvene deleže. Ključni problem predstavlja prav določitev deležev občine. Do 2000 to ni bilo mogoče, po 2000 pa je zakonodajalec z Zakonom o lokalni samoupravi določil, da se ustanovitveni deleži v javnih zavodih določijo glede na število prebivalcev v občinah. Dosedanja praksa kaže, da je postopek pravne

ureditve tega vprašanja dolgotrajen, npr. za sprejem odloka o ustanovitvi Gorenjskih lekarn v 18 občinskih svetih je bilo potrebnih 20 mesecev.

28. Na področju oskrbe s pitno vodo je problematična omrežnina. Po uveljavitvi Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja 2012 so se namreč s faktorji omrežnine pojavile nesorazmerne dodatne obremenitve uporabnikov z večjimi vodomeri, ki pa dejansko ne odražajo pravične razdelitve stroškov javne infrastrukture. Nova metodologija obračunavanja oskrbe s pitno vodo in storitev, povezanih z odpadnimi vodami, je najbolj nesorazmerno prizadela obrtnike in podjetnike, stanovanjske bloke, pa tudi javne zavode in druge ustanove, ki imajo za zagotavljanje požarne varnosti postavljen t. i. hidrantni sistem. Omrežnina se namreč določi na letni ravni in se obračunava glede na zmogljivost priključkov, določenim s premerom vodomera. Državni svet je že pred dvema letoma predlagal spremembo uredbe, a je takratna Vlada odgovorila, da so zaznali določene pomanjkljivosti uredbe in da bi bilo smiselno bolj natančno urediti samo oblikovanje cen, postopek sprejemanja cen in upravičenost stroškov pri izvajanju storitev lokalnih javnih služb, varstva okolja, kar pa je možno urediti s spremembo Zakona o varstvu okolja, a se to še ni zgodilo.

29. Ko smo po osamosvojitvi začeli spoznavati nujnost ločevanja odpadkov, država ni naredila enotne strategije za ravnanje z odpadki. O sistemu ravnanja z odpadki v posameznih občinah so se odločala komunalna podjetja, zaradi česar imamo po občinah zelo različne sisteme ločevanja odpadkov. Zaradi odločitve države, da se obdelava mešanih komunalnih odpadkov izvede na ravni občin, je prišlo zaradi nezmožnosti dogovora okoli četrtnine slovenskih občin o izvedbi regijskega projekta do zamud pri izgradnji centrov za ravnanje z odpadki. Zgrajeni centri so na primer locirani na Štajerskem, v Prekmurju, v Ljubljani, medtem ko jih na Gorenjskem, Notranjskem, Primorskem in Dolenjskem ni. Vprašanje je, na kakšen način se bodo predelovali odpadki na območju blizu centrov? Ali se bodo vozili tja, kjer so centri? Ali bodo zato stroški ravnanja z odpadki v teh občinah oz. območjih dražji? Sredstev za gradnjo te komunalne infrastrukture občine nimajo niti nimajo možnosti pridobivanja evropskih sredstev za te namene. Poleg tega se postavlja vprašanje, ali je sploh smotrno imeti toliko centrov za ravnanje z odpadki.

30. Medtem ko je Slovenija ob vstopu v Evropsko unijo sprejela zavezo oz. zaveze na področju odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda, so občine tiste, ki morajo to izpolniti. Čeprav so bile zahteve omiljene in so občine za izpolnitev obveznosti iz tega naslova pridobile kar nekaj časa, je vprašanje, ali bodo občine ob pomanjkanju finančnih sredstev in slabšem dostopu do evropskih kohezijskih sredstev v novi finančni perspektivi uspešne pri izpolnjevanju zahtev.

31. Zveza ekoloških gibanj Slovenije vsaki dve leti pripravi vprašalnik za vse slovenske občine o izvajanju občinskih programov varstva okolja (lokalne agende 21). Iz odgovorov občin izhaja, da ima le tretjina slovenskih občin programe varstva okolja oz. lokalne agende 21. Ker imajo številni okoljski problemi in njihove rešitve svoje izvore na lokalni ravni, so programi varstva okolja lokalnih skupnosti izjemno pomembni. Zato je nujno, da vse občine sprejmejo programe varstva okolja čim prej. V zvezi s tem je bil podan tudi predlog, da Ministrstvo za okolje in prostor nameni občinam več pozornosti in pomoči ter v ta namen zaposli eno osebo, ki bo odgovorna za sodelovanje z občinami na področju varstva okolja.

Predlog sklepa je bil sprejet (26 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 25 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Predsednik je zaključil 44. sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje.

Marjan Maučec, mag. posl. ved
sekretar

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik