



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Številka: 061-01/16-8izr./2
Ljubljana, 22. 12. 2016

Osnutek

Z a p i s n i k

**26. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije,
ki je bila v torek, 20. 12. 2016**

Predsednik je pričel 26. izredno 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 12.38 in zaključila ob 16.52 uri.

Opravičili so se:

- mag. Marija Lah
- Janko Požežnik
- Jernej Verbič

Na sejo so bili vabljeni:

- dr. Milan Brglez, predstavnik predlagatelja zakona (k 1. točki dnevnega reda),
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 1. točki dnevnega reda),
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo (k 2. točki dnevnega reda),
- Jani Möderndorfer, poslanec Državnega zbora (k 3. točki dnevnega reda),
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo (k 3. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

- Peter Pogačar, državni sekretar na Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 1. točki dnevnega reda),
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo (k 2. točki dnevnega reda),
- mag. Aleš Cantarutti, državni sekretar, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (k 2. točki dnevnega reda),
- Jernej Tovšak, generalni direktor Direktorata za notranji trg, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (k 2. točki dnevnega reda),
- Danaja Kek, svetovalka, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (k 2. točki dnevnega reda),
- Jani Möderndorfer, poslanec Državnega zbora (k 3. točki dnevnega reda),

- dr. Nejc Brezovar, državni sekretar na Ministrstvu za javno upravo (k 3. točki dnevnega reda),
- dr. Roman Lavtar, vodja službe za lokalno samoupravo na Ministrstvu za javno upravo (k 3. točki dnevnega reda).

* * *

O sklicu izredne seje je predsednik obvestil predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Mira Cerarja.

* * *

S sklicem 16. 12. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli dnevni red, ki je bil naslednji:

1. Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembi Zakona o praznikih in dela prostih dnevih v Republiki Sloveniji (ZPDPD-D), EPA 1638-VII

* * *

19. 12. 2016 so državne svetnice in svetniki po elektronski pošti prejeli predlog skupine državnih svetnikov (prvopodpisani Cvetko Zupančič) in predlog Interesne skupine lokalnih interesov za razširitev dnevnega reda izredne seje z naslednjima točkama:

2. Predlog odločilnega veta na Zakon o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v občini Hoče-Slivnica (ZZPISI), EPA 1616-VII
3. Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), EPA 482-VII

Ker se v skladu z drugim odstavkom 75. a člena Poslovnika Državnega sveta, ki določa, da se predlog odločilnega veta uvrsti na dnevni red brez razprave in glasovanja, je bil dnevni red naslednji:

1. **Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembi Zakona o praznikih in dela prostih dnevih v Republiki Sloveniji (ZPDPD-D), EPA 1638-VII**
2. **Predlog odločilnega veta na Zakon o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v občini Hoče-Slivnica (ZZPISI), EPA 1616-VII**
3. **Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), EPA 482-VII**

1. točka dnevnega reda:

- **Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembi Zakona o praznikih in dela prostih dnevih v Republiki Sloveniji (ZPDPD-D), EPA 1638-VII**

Državni zbor je zakon sprejel na 40. izredni seji 13. 12. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog odločilnega veta, ki ga je predlagala Interesna skupina delodajalcev, so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem izredne seje.

Predlog odločilnega veta je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Poročilo komisije in predlog zahteve Državnega sveta, da Državni zbor pred

razglasitvijo zakona o njem ponovno odloča, so državne svetnice in svetniki prejeli 19. 12. 2016 po elektronski pošti.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli stališče Interesne skupine delojemalcev k predlogu odložilnega veta.

Predlog odložilnega veta je predstavil Milan Lukić, vodja Interesne skupine delodajalcev.

Besedo je imel Peter Pogačar, državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Predstavnik Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, predsednik komisije mag. Peter Požun, je predstavil stališče komisije.

V razpravi so sodelovali: mag. Dušan Semolič, Igor Antauer, Bojan Kontič, mag. Stojan Binder, Milan Ozimič, dr. Zoran Božič, Bojan Kontič (replika), dr. Janvit Golob, Franc Golob, Alojz Kovšca, Miloš Pohole in mag. Peter Požun.

Predstavnik predlagateljev odložilnega veta Milan Lukić je podal dodatno obrazložitev.

Skupina državnih svetnikov je predlagala, da se o predlogu zahteve za odložilni veto odloča s tajnim glasovanjem. Predlog je dal predsednik na glasovanje.

Predlog za tajno glasovanje je bil sprejet (36 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 18 jih je glasovalo za, 13 pa jih je bilo proti).

Predsednik je dal na glasovanje predlog sestave komisije za izvedbo tajnega glasovanja.

- Iz Interesne skupine delodajalcev je za člana volilnega odbora bil potrjen državni svetnik Milan Lukić.
- Iz Interesne skupine delojemalcev je za člana volilnega odbora bil potrjen državni svetnik Oskar Komac.
- Iz Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev je za članico volilnega odbora bil potrjen državni svetnik Alojz Kovšca.
- Iz Interesne skupine lokalnih interesov je za člana volilnega odbora bil potrjen podpredsednik Državnega sveta Branko Šumenjak.
- Iz Interesne skupine negospodarskih dejavnosti je za člana volilnega odbora bil potrjen predsedujoči Mitja Bervar, mag. manag.

Državni svetniki so s tajnim glasovanjem odločali o zahtevi za odložilni veto v naslednjem besedilu:

Državni svet Republike Slovenije je na 26. izredni seji 20. 12. 2016, ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), ki ga je Državni zbor sprejel na 25. redni seji 15. 12. 2016, na podlagi tretje 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

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S)

Državni svet je Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: zakon) nasprotoval že v okviru zakonodajnega postopka, saj meni, da je sistem lokalne samouprave v Sloveniji stabilen, kar pa lahko ogrozimo z institutom odpoklica oziroma predčasne razrešitve župana. Tak parcialni predlog o vzpostavitvi instituta odpoklica župana v odnosu do funkcionarjev na državni ravni izhaja iz prepričanja o nepotrebnosti lokalne samouprave in ne pomeni nadgradnje zakonskega okvira za spodbujanje sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini.

Čeprav je zakonodajalec določil višji prag za vložitev pobude za vložitev zahteve za odpoklic župana, kot je bilo sprva predvideno (podpisi najmanj 3 % volivcev v občini, ki so glasovali v prvem krogu na zadnjih rednih volitvah za župana, vendar ne manj kot 15 volivcev in ne več kot 2500 volivcev v občini), pa to ne rešuje problematike nezadovoljstva občanov z delom župana. Državni svet se pridružuje opozorilom Združenja občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije, da obstaja bojazen, da se bo to zlorabljalo zaradi osebnih interesov posameznikov ali interesnih skupin znotraj občine oziroma za politične namene, kar bi lahko povzročilo destabilizacijo lokalne samouprave. Državni svet poudarja, da bi morali volivci pred glasovanjem na volitvah preveriti kandidate in njihove programe ter na koncu tudi sprejeti odgovornost za odločanje na volitvah.

Po mnenju Državnega sveta bodo župani v drugem in tretjem letu mandata, ko bi imeli volivci zakonsko možnost vlagati pobudo za vložitev zahteve za razpis glasovanja o odpoklicu župana, bili pod vsakodnevnimi pritiski zaradi groženj po odpoklicu in se bodo zato večino časa ukvarjali le z opravičevanjem svojih ravnanj, obenem pa ne bodo sprejemali nepriljubljenih, vendar nujnih ukrepov, ki so v interesu občine. V času izvajanja postopka za odpoklic župana (od pobude oziroma zahteve do glasovanja) bi prišlo do ohromitve delovanja lokalne samouprave, saj bi bilo v tem času blokirano odločanje na ravni občine

Medtem ko se med cilji sprememb in dopolnitev Zakona o lokalni samoupravi navaja dajanje možnosti volivcem, da izrazijo pravico do sodelovanja pri vprašanju lokalne oblasti tako, da odpokličejo voljene funkcionarje, se z zakonom vzpostavlja le institut odpoklica župana, ne pa tudi odpoklic drugih voljenih lokalnih funkcionarjev, torej občinskega sveta. Državni svet opozarja, da ključne odločitve v občini (npr. občinski proračun, občinski odloki, plani razvoja občine, odločanje o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, itd.) sprejema občinski svet kot najvišji organ odločanja v občini in ne župan. S tega vidika bi bil sicer predlog za istočasno razrešitev oziroma odpoklic župana in občinskega sveta verjetno bolj smiseln, vendar bi bila, kot rečeno, učinkovitost in stabilnost delovanja lokalne samouprave zaradi pritiskov po odpoklicu in izvajanju postopkov za odpoklic sredi mandata ohromljena. Ob tem Državni svet izpostavlja, da večkratna glasovanja (o odpoklicu in v primeru uspešnega odpoklica še izvolitev novega župana na nadomestnih volitvah) zmanjšujejo zanimanje volivcev za izvrševanje aktivne volilne pravice, obenem pa povzročajo stroške za občinske proračune, ki jih predlagatelj zakona sploh ni predvidel.

Državni svet meni, da se župana lahko razreši iz krivdnih razlogov, kar ureja zakon v 90. b členu, medtem ko njegova predčasna razrešitev ne bi smela imeti podlage v političnih razlogih ali njegovih nepopularnih odločitvah. Ne glede na to bi lahko vprašanje politične odgovornosti funkcionarjev uredili kvečjemu celovito in enovito v smislu istočasne ureditve za funkcionarje na državni (predsednik republike, poslanci, državni svetniki, predsednik vlade in ministri) in lokalni ravni (župani, podžupani in občinski svetniki). Državni svet opozarja, da so župani, poleg predsednika republike, edini funkcionarji, ki ga volivci izvolijo neposredno po sistemu absolutne večine, kar pomeni, da so izvoljeni samo ob večinski podpori volivcev.

Državni svet izpostavlja tudi skupno stališče Združenja občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije, ki se sicer strinjajo, da bi morali imeti občani možnost preverjanja zaupanja, ki ga imajo voljeni funkcionarji med volivci, vendar je treba vpeljati ustrezne zakonske varovalke, da bi se izognili morebitnim političnim zlorabam vsakokratne opozicije v občinskem svetu oz. nezadovoljnih skupin občank in občanov. Po njihovem mnenju je v primeru širšega nezadovoljstva občank in občanov edina možnost, da se prepreči populistično delo ter zagotovi pravična razdelitev odgovornosti občinskih organov za slabo delo, če se vzpostavi predčasen odpoklic vseh voljenih funkcionarjev v občini.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega zbora je bil določen državni svetnik Milan Ozimič.

Predlagana zahteva NI BILA SPREJETA (35 državnih svetnic in svetnikov je oddalo glasovnice, 14 jih je bilo za, 20 proti, in 1 glasovnica je bila neveljavna).

2. točka dnevnega reda:

- **Predlog odločilnega veta na Zakon o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v občini Hoče-Slivnica (ZZPISI), EPA 1616-VII**

Državni zbor je zakon sprejel na 25. redni seji 15. 12. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti z razširitvijo dnevnega reda.

Predlog odločilnega veta, ki ga je predlagala skupina državnih svetnikov (prvopodpisani Cvetko Zupančič), so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti z razširitvijo dnevnega reda.

Predlog odločilnega veta je obravnavala Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Poročilo komisije in predlog zahteve Državnega sveta, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem ponovno odloča, so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Predlog odločilnega veta je predstavil prvopodpisani predlagatelj veta Cvetko Zupančič.

Besedo je imel Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Predstavnik Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, podpredsednik komisije Alojz Kovšca je predstavil stališče komisije.

V razpravi so sodelovali: dr. Zoran Božič, Milan Lukić in mag. Stevo Ščavničar.

Predsednik je dal na glasovanje predlog zahteve:

Državni svet Republike Slovenije je na 26. izredni seji 20. 12. 2016, ob obravnavi Zakona o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v občini Hoče–Slivnica (ZZPISI), ki ga je Državni zbor sprejel na 25. redni seji 15. 12. 2016, na podlagi tretje 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

Z A H T E V O,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v občini Hoče–Slivnica (ZZPISI)

Državni zbor je na 25. seji dne 15. 12. 2016 sprejel Zakon o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v občini Hoče–Slivnica (v nadaljnjem besedilu: ZZPISI). ZZPISI zagotavlja pogoje za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v občini Hoče–Slivnica, določa razvojno območje v občini Hoče–Slivnica, ureja njegov namen in lokacijo, opredeljuje strateško investicijo, namenjeno izvedbi na tem območju, postopek ugotavljanja ustreznosti te strateške investicije, ureja vprašanja v zvezi s prostorskim načrtovanjem razvojnega območja in pridobivanjem nepremičnin v zvezi z izvedbo strateške investicije ter izvajanjem posegov v prostor v razvojnem območju. Zagotovo so strateške investicije v Republiki Sloveniji nujne in zaželeni, še posebej na gospodarsko manj razvitih območjih, vendar pa do teh investicij ne more in ne sme prihajati na način, ki pomeni kršitev vseh veljavnih pravnih standardov v Republiki Sloveniji in hkrati poseganje v drugo gospodarsko dejavnost – v tem primeru kmetijsko, in v najbolj kakovostna kmetijska zemljišča.

V zadnjih petnajstih letih skoraj nobena resna razprava o težavah v kmetijstvu ni minila, ne da bi se hkrati omenjala izguba kmetijskih zemljišč, predvsem najboljših. Varovanje kmetijskih zemljišč je bilo v zadnjih dvajsetih letih neučinkovito. Večkrat so bili v javnosti že predstavljeni statistični podatki, ki v obdobju od 1991 do 2011 kažejo zmanjšanje kmetijskih zemljišč v uporabi za 103.080 ha; površina njiv in vrtov se je zmanjšala za 26.373 ha, površina trajnih nasadov pa za 4.981 ha. Podatki so res zaskrbljujoči, saj to pomeni, da smo v tem obdobju dnevno izgubili 14,12 ha kmetijskih zemljišč ter 4,30 ha njiv, vrtov in trajnih nasadov. Ob znanem podatku, da imamo v Sloveniji le približno 900 m² obdelovalnih površin na prebivalca, po grobi oceni pa potrebujejo države v našem geoklimatskem pasu za zagotovitev zadostnih količin hrane na prebivalca približno 3000 m² obdelovalnih kmetijskih zemljišč, je stanje res zaskrbljujoče.

Območje, ki se mu namerava spremeniti namembnost in na tem mestu zgraditi industrijsko cono, spada med najboljša kmetijska zemljišča glede bonitete, ki jo ta kmetijska zemljišča dosegajo (47–67 točk), pa tudi med tista zemljišča, ki bodo v skladu z Zakonom o kmetijskih zemljiščih¹ (v nadaljnjem besedilu: ZKZ) osnova za oblikovanje trajno varovanih kmetijskih zemljišč. V Sloveniji je od celotne površine le 21 % takšnih zemljišč, katerih boniteta je višja od 41, in le 5,82 % takšnih zemljišč, katerih boniteta je višja od 61. Kmetijskih zemljišč, na katerih je z vidika kakovosti tal možna ekonomična pridelava hrane, je torej zelo malo.

Kmetijska zemljišča, kjer je predvidena proizvodna cona, se nahajajo med parcelami Letališča Maribor na vzhodu in železniško progo na zahodu, severno jih omejuje obstoječa gramoznica, na jugu pa dovozna cesta do Letališča Maribor. Ta zemljišča so v občinskem prostorskem načrtu občine Hoče–Slivnica zavedena kot K1, to je kot najboljša kmetijska zemljišča z visokim proizvodnim potencialom (boniteta med 47 in 67 točk).

Tako kot voda in zrak so kmetijska zemljišča nenadomestljiv in neobnovljiv naravni vir in so dobrina nacionalnega pomena ter osnova za zagotavljanje prehranske varnosti prebivalcev v Sloveniji. Kot naravna danost so omejena in nenadomestljiva. Kmetijska zemljišča niso pomembna samo z vidika pridelave hrane, temveč so naravni vir, ki omogoča delovanje kopenskega ekosistema. V zvezi s tem je premalokrat znan podatek, da je za nastanek 1 cm tal s preperevanjem potrebnih 500 let. Njivske površine, globine 20 cm, so torej nastajale 10.000 let.

Zakonodaja je do zdaj vedno omejevala posege na kmetijska zemljišča oziroma jih je dovoljevala šele, kadar ni bilo na razpolago stavbnih, nezazidanih stavbnih ali manj kakovostnih kmetijskih zemljišč. Čeprav v danem primeru ne gre za prostorsko ureditev državnega pomena, bi bilo po mnenju Državnega sveta treba upoštevati določbe Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor². Ta določa, da se prostorske ureditve, ki so predmet prostorskega načrta, ob upoštevanju smernic, podatkov, strokovnih podlag in predlogov javnosti, praviloma načrtujejo v variantah tako glede njihove lokacije kot

¹ Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12 in 27/16

² Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr. in 57/12

glede tehnično-tehnoloških rešitev. Variante se ovrednotijo in primerjajo s prostorskega, varstvenega, funkcionalnega in ekonomskega vidika ter ocenijo z vidika sprejemljivosti v lokalnem okolju v študiji variant. Študija variant poda obrazložen predlog najustreznejše variante s predlogom območja.

V konkretnem primeru tudi niso bile upoštevane Splošne smernice s področja varovanja kmetijskih zemljišč, ki jih je sprejelo ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, 29. 4. 2014³. Smernice določajo, da je treba za posege na kmetijska zemljišča zunaj območij naselij in ki presegajo 5000 m², izdelati variantne rešitve v skladu z 2. in 4. členom Pravilnika o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij⁴.

Državni svet nasprotuje tudi uvajanju novih pravnih standardov z vsemi postopki, ki jih uvaja ZZPISI. Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je v svojem Poročilu k Predlogu Zakona o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v občini Hoče–Slivnica (ZZPISI) - nujni postopek, z dne 28. 11. 2016, predlog zakona podprla, vendar je opozorila, da se kljub pozitivnim vidikom investicije, »v tem in podobnih primerih, ki utegnejo slediti, zastavlja vprašanje enakosti pred zakonom vseh deležnikov, torej tudi drugih občin, ki bi z odpiranjem podobnih industrijskih con želele privabiti zainteresirane investitorje, vendar pa ne bi bile v takšni meri deležne podpore države, zato ni izključena možnost, da bi vložile ustavno presojo o domnevni protiustavnosti zakona«.

Zakon načrtovano proizvodno cono vsebinsko opredeljuje kot območje državnega pomena, obenem pa umeščanje proizvodne cone ureja s posebnim zakonom, ki v delu nadomešča določbe nekaterih drugih zakonov. Tako spreminja določbe Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor glede umeščanja ureditev državnega pomena v prostor, saj se z ZZPISI ruši sistem prostorskega načrtovanja, obenem pa se postavlja nevaren precedens za morebitne nadaljnje proizvodne ali kakršne koli druge cone, ki bi utegnile imeti status »javnega interesa«.

ZZPISI spreminja določbe Zakona o prostorskem načrtovanju⁵ glede prevlade gospodarske koristi nad koristjo kmetijstva in spreminja določbe glede priprave občinskega prostorskega načrta - v postopku priprave prostorskega načrta, ko morajo nosilci urejanja prostora podati svoje mnenje o npr. varovanju kmetijskih zemljišč, kulturne dediščine ipd. (47a. in 51. člen Zakona o prostorskem načrtovanju). ZZPISI določa, da če v postopku priprave občinskega prostorskega načrta ni mogoče oblikovati vsestransko strokovno sprejemljive in ustrezne rešitve, se lahko uporabi institut prevlade ene javne koristi, določene z ZZPISI, nad drugo javno koristjo, določeno s področnim zakonom državnega nosilca urejanja prostora.

Z ZZPISI se ne upošteva določb Zakona o urejanju prostora⁶, saj je omogočen odvzem ali omejitev lastninske pravice, kar je skladno z 69. členom Ustave Republike Slovenije⁷ (v nadaljnjem besedilu: Ustava) dovoljeno le »v javno korist«, in sicer »proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini«, ampak le »pod pogoji, ki jih določa zakon«. Pojem javne koristi v predpisih ni definiran in se ga ugotavlja v vsakem posameznem primeru posebej. ZZPISI javno korist utemeljuje z gradnjo strateškega razvojnega območja proizvodne cone, ki naj bi prinesla nove zaposlitvene možnosti za širšo okolico Maribora. S testom sorazmernosti bi bilo treba presoditi o:

- realnosti javne koristi oziroma upravičenosti cilja razlastitve,
- javno koristjo in prizadetostjo zasebne lastnine,

³ številka dokumenta 350-24/2013/8

⁴ Uradni list RS, št. 110/08 in 43/11

⁵ Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US in 14/15 – ZUUJFO

⁶ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C in 80/10 – ZUPUDPP

⁷ 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, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16

- nujnosti in primernosti razlastitve.

Zaradi določil ZZPISI se ne upošteva določil Zakona o graditvi objektov⁸ (v nadaljnjem besedilu: ZGO-1) glede graditve objektov in dokazil za pridobitev gradbenega dovoljenja. Drugače, kot to določa 56. člen ZGO-1, se z ZZPISI na novo opredeljuje tudi dokazila o pravici graditi. Namesto dokumenta, ki jasno izkazuje lastninsko pravico ali drugo stvarno pravico, lahko investitor kot dokazilo o pravici graditi predloži dokument, ki zgolj posredno izkazuje pravico graditi oziroma ki zgolj nakazuje na to, da bi nekdo lahko postal lastnik (npr. potrdila o začetkih postopka dedovanja, nedokončani denacionalizaciji, premoženju agrarnih skupnosti ipd.). Državni svet meni, da določba pretirano posega v pričakovano lastninsko pravico, saj bi načrtovana gradnja proizvodne cone posegala v nedokončane ali šele začete postopke glede predmetnih zemljišč. Kot edini razlog se navaja, da bi odsotnost navedene določbe onemogočila gradnjo objektov za izvedbo večje investicije na strateškem razvojnem območju v predpisanih rokih.

ZZPISI nasproti ZKZ predstavlja *lex specialis*. To pomeni, da določila in omejitve iz ZKZ v postopkih, vezanih na strateško razvojno območje, ne veljajo. Posledično je v 17. členu ZZPISI določeno, da v primerih, ko bodo lastniki kmetijskih zemljišč sklepali odkupne pogodbe z občino, odobritev pravnega posla ne bo potrebna. Torej ne glede na dejstvo, da občinski prostorski načrti v trenutku odkupa zemlje še ne bodo sprejeti, bo izven siceršnjih omejitev iz ZKZ možno sklepati odkupna razmerja med lastniki in občino, ne da bi se izvedel siceršnji postopek prek upravne enote.

Državni svet zaradi zgoraj navedenega meni, da so rešitve, ki jih je uzakonil ZZPISI, lahko tudi ustavno sporne, in sicer da lahko pomenijo kršitve Ustave, ki določa, da:

- je Slovenija pravna in socialna država (2. člen);
- so vsi pred zakonom enaki (14. člen). Z ZZPISI se ruši urejen sistem prostorskega načrtovanja, razlastitve in prometa s kmetijskimi zemljišči, postavlja se nevaren precedens za morebitne nadaljnje proizvodne ali kakršne koli druge cone, ki bi utegnile imeti status »javnega interesa«. Lastniki kmetijskih in gozdnih ali pa kakršnih koli drugih nepremičnin ob sprejetju ZZPISI ne morejo več imeti zaupanja v dolgoročno veljavo prava oziroma v pravno državo. Zakon daje lastnikom nepremičnin signal, da se lahko trenutno veljavni predpisi, ki urejajo prostorsko načrtovanje, prisilni odvzem lastninske pravice in promet s kmetijskimi zemljišči, kadar koli deloma ali v celoti spremenijo, celo z interventnim zakonom, brez temeljite presoje in javne obravnave. Predvsem razlastitev je instrument, s katerim država oblastno posega v najbolj temeljno posameznikovo pravico – pravico do zasebne lastnine. Vsak poseg v zasebno lastnino mora biti dolgoročno naravnani in nikakor odvisen od trenutne politične, gospodarske ali socialne klime v državi. Spoštovanje načela enakosti in zagotavljanje enakega obravnavanja je ena temeljnih zahtev, na katero mora paziti zakonodajalec pri urejanju pravic in obveznosti;
- zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (67. člen);
- se lastninska pravica na nepremičnini lahko v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon (69. člen). ZZPISI posega v lastninske pravice trenutnih lastnikov kmetijskih zemljišč, kljub temu da Ustava zagotavlja uživanje lastninske pravice in omejuje razlastitev zgolj na situacije, ko je izkazana javna korist. Pojem javne koristi v predpisih ni definiran in se ga ugotavlja v vsakem posameznem primeru posebej. ZZPISI javno korist utemeljuje z gradnjo strateškega razvojnega območja proizvodne cone, ki naj bi prinesla nove zaposlitvene možnosti za širšo okolico Maribora. Investicija na strateškem razvojnem območju bo zasebna investicija tujega vlagatelja, zato jo težje razumemo kot investicijo v javno

⁸ Uradni list RS, št. 110/2002, 97/2003 - odl. US, 46/2004 - ZRud-A, 47/2004, 41/2004 - ZVO-1, 45/2004 - ZVZP-A, 62/2004 - odl. US, 92/2005 - ZJC-B, 111/2005 - odl. US, 93/2005 - ZVMS, 120/2006 - odl. US, 126/2007, 108/2009, 61/2010 - ZRud-1, 76/2010 - ZRud-1A, 20/2011 - odl. US, 57/2012, 110/2013, 101/2013 - ZDavNepr, 22/2014 - odl. US in 19/2015

- korist, temveč mnogo bolj kot zasebni interes gospodarske družbe. Pri urejanju prostora in morebitnih razlastitvah bi bilo sicer treba upoštevati tako javne koristi kot tudi zasebne interese, kljub temu pa bi jih bilo nujno treba med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne bi smel škodovati javnim koristim;
- zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč (71. člen). Ustava jasno določa usmeritev, da se v zakonodaji uredi posebno varstvo kmetijskih zemljišč. V ZKZ je tako urejeno varstvo in upravljanje s kmetijskimi zemljišči, in sicer na način, da se določa njihova razvrstitev, raba in obdelovanje, promet in zakup. ZZPISI se določa kot »lex specialis« in odstopa od siceršnje ureditve v ZKZ, kar lahko pomeni tudi kršitev ustavne kategorije posebnega varstva kmetijskih zemljišč.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega zbora je bil določen državni svetnik Cvetko Zupančič.

Predlagana zahteva NI BILA SPREJETA (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 9 jih je glasovalo za, 17 pa jih je bilo proti).

3. točka dnevnega reda:

- **Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), EPA 482-VII**

Državni zbor je zakon sprejel na 25. redni seji 15. 12. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti z razširitvijo dnevnega reda.

Predlog odločilnega veta, ki ga je predlagala Interesna skupina lokalnih interesov, so prejeli po elektronski pošti z razširitvijo dnevnega reda. Predlog odločilnega veta je obravnavala Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.

Poročilo komisije in predlog zahteve Državnega sveta, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem ponovno odloča, so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Predlog odločilnega veta je predstavil vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič.

Predstavnik predlagatelja zakona Jani Möderndorfer, poslanec Državnega zbora, je imel besedo.

Predstavnik Ministrstva za javno upravo dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, je imel besedo.

Predstavnik Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, podpredsednik komisije Alojz Glavač, je predstavil stališče komisije.

V razpravi so sodelovali: Alojz Kovšca, Dušan Strnad, Bojan Kontič, Franc Golob, dr. Janvit Golob, Milan Lukić in Rajko Fajt.

Dodatno obrazložitev je podal Jani Möderndorfer, poslanec Državnega zbora.

Predsednik je dal na glasovanje predlog zahteve:

Državni svet Republike Slovenije je na 26. izredni seji 20. 12. 2016, ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), ki ga je Državni zbor sprejel na 25. redni seji 15. 12. 2016, na podlagi tretje 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

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S)

Državni svet je Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: zakon) nasprotoval že v okviru zakonodajnega postopka, saj meni, da je sistem lokalne samouprave v Sloveniji stabilen, kar pa lahko ogrozimo z institutom odpoklica oziroma predčasne razrešitve župana. Tak parcialni predlog o vzpostavitvi instituta odpoklica župana v odnosu do funkcionarjev na državni ravni izhaja iz prepričanja o nepotrebnosti lokalne samouprave in ne pomeni nadgradnje zakonskega okvira za spodbujanje sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini.

Čeprav je zakonodajalec določil višji prag za vložitev pobude za vložitev zahteve za odpoklic župana, kot je bilo sprva predvideno (podpisi najmanj 3 % volivcev v občini, ki so glasovali v prvem krogu na zadnjih rednih volitvah za župana, vendar ne manj kot 15 volivcev in ne več kot 2500 volivcev v občini), pa to ne rešuje problematike nezadovoljstva občanov z delom župana. Državni svet se pridružuje opozorilom Združenja občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije, da obstaja bojazen, da se bo to zlorabljalo zaradi osebnih interesov posameznikov ali interesnih skupin znotraj občine oziroma za politične namene, kar bi lahko povzročilo destabilizacijo lokalne samouprave. Državni svet poudarja, da bi morali volivci pred glasovanjem na volitvah preveriti kandidate in njihove programe ter na koncu tudi sprejeti odgovornost za odločanje na volitvah.

Po mnenju Državnega sveta bodo župani v drugem in tretjem letu mandata, ko bi imeli volivci zakonsko možnost vlagati pobudo za vložitev zahteve za razpis glasovanja o odpoklicu župana, bili pod vsakodnevnimi pritiski zaradi groženj po odpoklicu in se bodo zato večino časa ukvarjali le z opravičevanjem svojih ravnanj, obenem pa ne bodo sprejemali neprijetnih, vendar nujnih ukrepov, ki so v interesu občine. V času izvajanja postopka za odpoklic župana (od pobude oziroma zahteve do glasovanja) bi prišlo do ohromitve delovanja lokalne samouprave, saj bi bilo v tem času blokirano odločanje na ravni občine

Medtem ko se med cilji sprememb in dopolnitev Zakona o lokalni samoupravi navaja dajanje možnosti volivcem, da izrazijo pravico do sodelovanja pri vprašanju lokalne oblasti tako, da odpokličejo voljene funkcionarje, se z zakonom vzpostavlja le institut odpoklica župana, ne pa tudi odpoklic drugih voljenih lokalnih funkcionarjev, torej občinskega sveta. Državni svet opozarja, da ključne odločitve v občini (npr. občinski proračun, občinski odloki, plani razvoja občine, odločanje o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, itd.) sprejema občinski svet kot najvišji organ odločanja v občini in ne župan. S tega vidika bi bil sicer predlog za istočasno razrešitev oziroma odpoklic župana in občinskega sveta verjetno bolj smiseln, vendar bi bila, kot rečeno, učinkovitost in stabilnost delovanja lokalne samouprave zaradi pritiskov po odpoklicu in izvajanja postopkov za odpoklic sredi mandata ohromljena. Ob tem Državni svet izpostavlja, da večkratna glasovanja (o odpoklicu in v primeru uspešnega odpoklica še izvolitev novega župana na nadomestnih volitvah) zmanjšujejo zanimanje volivcev za izvrševanje aktivne volilne pravice, obenem pa povzročajo stroške za občinske proračune, ki jih predlagatelj zakona sploh ni predvidel.

Državni svet meni, da se župana lahko razreši iz krivdnih razlogov, kar ureja zakon v 90. b členu, medtem ko njegova predčasna razrešitev ne bi smela imeti podlage v političnih razlogih ali njegovih nepopularnih odločitvah. Ne glede na to bi lahko vprašanje politične odgovornosti funkcionarjev uredili kvečjemu celovito in enovito v smislu istočasne ureditve za funkcionarje na državni (predsednik republike, poslanci, državni svetniki, predsednik vlade in ministri) in lokalni ravni (župani, podžupani in občinski svetniki). Državni svet opozarja, da so župani, poleg predsednika republike, edini funkcionarji, ki ga volivci izvolijo neposredno po sistemu absolutne večine, kar pomeni, da so izvoljeni samo ob večinski podpori volivcev.

Državni svet izpostavlja tudi skupno stališče Združenja občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije, ki se sicer strinjajo, da bi morali imeti občani možnost preverjanja zaupanja, ki ga imajo voljeni funkcionarji med volivci, vendar je treba vpeljati ustrezne zakonske varovalke, da bi se izognili morebitnim političnim zlorabam vsakokratne opozicije v občinskem svetu oz. nezadovoljnih skupin občank in občanov. Po njihovem mnenju je v primeru širšega nezadovoljstva občank in občanov edina možnost, da se prepreči populistično delo ter zagotovi pravična razdelitev odgovornosti občinskih organov za slabo delo, če se vzpostavi predčasen odklop vseh voljenih funkcionarjev v občini.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega zbora je bil določen državni svetnik Milan Ozimič.

Predlagana zahteva JE BILA SPREJETA (24 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 20 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Predsednik je zaključil 26. izredno sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se državnim svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje.

Marjan Maučec, mag. posl. ved
sekretar

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik