

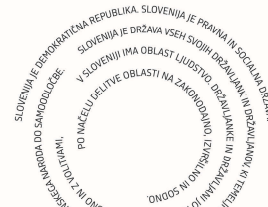


REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano in okolje

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 94 70, f: 01 478 98 81, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 720-03/12-2/

Datum: 28. 6. 2012

Na podlagi 42., 130., 133. in 142. člena Poslovnika Državnega zbora je Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano in okolje kot matično delovno telo pripravil

POROČILO

k Predlogu zakona o spremembah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-D), skrajšani postopek, EPA 355-VI.

Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano in okolje je na 7. seji 26. 6. 2012 kot matično delovno telo obravnaval Predlog zakona o spremembah Zakona o kmetijskih zemljiščih, ki ga je Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Jožetom Tankom, s predlogom za obravnavo in sprejetje po skrajšanem postopku.

Kolegij predsednika Državnega zbora je na 17. redni seji 4. 6. 2012 sklenil, da se Predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku.

Državni zbor je na 4. seji 11. 6. 2012 na zahtevo Poslanske skupine SD ponovno odločal o odločitvi Kolegija predsednika Državnega zbora in sklenil, da se Predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku.

Na seji Odbora so sodelovali predstavniki predlagatelja zakona poslanec Jože Tanko, predstavniki Ministrstva za kmetijstvo in okolje, Zakonodajno-pravne službe, Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, Kmetijskega inštituta Slovenije, Skupnosti občin Slovenije, Sveta za varstvo okolja Republike Slovenije, Zveze ekoloških gibanj Slovenije, skupine "Odgovorno do prostora", Plana B za Slovenijo, Alpe Adrie Green - mednarodne organizacije za zaščito okolja in narave.

Odbor je bil seznanjen z **mnenjem Zakonodajno-pravne službe (ZPS)**, ki je predlog zakona proučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

ZPS je poleg splošnih pripomb podala tudi konkretne pripombe k 5. in 6. členu Predloga zakona.

K predloženemu Predlogu zakona so v poslovnem roku vložile amandmaje:

- Poslanska skupina SD k 1., 2., 3., 4., 5., 6. in k 7. členu (z dne 19. 6. 2012) in
- poslanske skupine SDS, DL, DESUS, SLS in NSi k 1., 2., 3., za novi 3.a člen, za novi 3.b člen, k naslovu "Prehodni in končna določba", k 5., 6., za novi 6.a člen, za novi naslov poglavja in novi 6.b člen.

Odboru so bila posredovana tudi naslednja gradiva:

– **Mnenje Vlade** (z dne 21. 6. 2012), v katerem Vlada navaja, da se strinja, da bi bilo treba odpraviti določene pomanjkljivosti sedanje ureditve, ki se nanašajo na odmero odškodnine in so bile do sedaj zaznane v praksi. Pomanjkljivost sedanje ureditve je predvsem v tem, da se odškodnina odmeri od celotne zemljiške parcele, če je vsaj del te parcele po dejanski rabi kmetijsko zemljišče. Prav tako bi bilo primerno, glede na sedanje gospodarske razmere, dodatno preučiti predpisano višino odškodnine. Vlada se strinja, da se odpravlja odškodnina za spremembo namembnosti zemljišč, ki v naravi predstavljajo manjši potencial za kmetijsko pridelavo.

– **Mnenje Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj** (z dne 14. 6. 2012), ki predloga zakona ne podpira. V razpravi na Komisiji je bilo izpostavljeno, da bi bilo treba odškodnino zaradi spremembe namembnosti ohraniti, vendar bi morali spremeniti način odmere (od gradbene parcele in ne od celotne zemljiške parcele) in višino odškodnine. Večina članov Komisije je tudi menila, da bi se morala odškodnina plačevati takrat, ko se dejansko spreminja namenska raba zemljišča in ne kasneje, npr. nekaj let po spremembi namenske rabe zemljišč iz kmetijskih v nepozidana stavbna zemljišča. Nesmiselno in krivično je, da mora investitor plačati odškodnino, čeprav je bila namenska raba zemljišča spremenjena pred mnogimi leti. Investitorji se zaradi določenega načina odmere odškodnine, to je od površine zemljiške parcele, na kateri se bo gradil objekt, odločajo za parcelacijo, kar pa prinaša le dodatne stroške in daljši postopek pridobivanja gradbenega dovoljenja.

– **Mnenje Komisije Državnega sveta za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** (z dne 19. 6. 2012), ki Predloga zakona ne podpira. Čeprav je večina članov Komisije nasprotovala predlaganim rešitvam, pa so posamezni člani Komisije, ki so sprejetju novele zakona naklonjeni, izpostavili, da so z uvedbo odškodnin v praksi nastale škodljive posledice, ker so se investicije skoraj popolnoma ustavile. Tako so negativne posledice uvedbe odškodnin nekajkrat večje od morebitnih koristi za kmetijsko zemljiško politiko. Opozorili so tudi, da so se cene zemljišč zaradi odškodnin izjemno povečale, kar investitorje odvrča od gradenj. Od odškodnin je bilo pobranih veliko manj sredstev kot je bilo predvideno. Evidentno je tudi, da ljudje čakajo z gradbenimi dovoljenji na čas odprave odškodnin.

– **Stališče Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije** (z dne 26. 6. 2012), ki ne podpira odprave odškodnin za spremembo namembnosti, ker odprava odškodnin ne more in ne bo bistveno razbremenila gospodarstva in prispevala h konkurenčnosti slovenskega gospodarstva.

Zbornica predlaga, da se sedaj veljavni zakon spremeni tako, da se plačilo odškodnin ne bo izvajalo za celotno parcelo, ki je predvidena za gradnjo, ampak samo za površino, ki jo splošni prostorski izvedbeni pogoji in merila za parcelacijo v odlokih o OPN posameznih občin določajo kot najmanjšo velikost parcele objekta. Zbornica tudi predlaga, da se sedaj veljavni zakon spremeni tako, da se upošteva prehodno obdobje do popolne uveljavitve odškodnin za spremembo namembnosti za vse, tudi za individualne investitorje - graditelje stanovanjskih hiš, ne samo za tiste, katerih investitor je država oziroma lokalna skupnost. V tem obdobju bi tudi ti plačali samo 30, 50 in 70% nižje odškodnine, odvisno od leta vlaganja zahtevkov za gradbeno dovoljenje.

– **Pripombe Skupnosti občin Slovenije** (z dne 12. 6. 2012); Skupnost nasprotuje sprejetju Predloga zakona po skrajšanem postopku in predlaga, da naj se plačilo odškodnine spremeni tako, da bi se ta plačevala ob spremembi namenske rabe zemljišča, ker je to trenutek, ko se še lahko dejansko varujejo kmetijska zemljišča. Meni tudi, da bi morale biti občine oproščene plačila nadomestila za javno infrastrukturo in nekatere druge projekte, del odškodnine pa bi moral biti prihodek občin kot namenski vir za financiranje programov in ukrepov, povezanih s kmetijsko politiko.

– **Poziv Kmetijskega inštituta Slovenije** za ohranitev bistva veljavnega zakona (z dne 12. 6. 2012). Kmetijski inštitut ocenjuje, da sta novela zakona in ukinitve odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč premalo preiščena poteza, ki bo v temeljih izničila dosežke veljavnega zakona in povzročila nadaljnjo erozijo najboljših kmetijskih zemljišč in s tem netrajnostni razvoj, slabšo kakovost življenja v Sloveniji, predvsem pa negotovo prihodnost na področju prehranske varnosti. Opozarja tudi, da je varovanje in racionalna raba kakovostnih zemljišč ena ključnih usmeritev EU.

– **Stališča strokovne skupine Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani** (z dne 4. 6. 2012), v katerih opozarja, da novela zakona jemlje ostrino pri varovanju najkakovostnejših kmetijskih zemljišč in to prav v času, ko je Evropska komisija sprejela smernice za preprečevanje pozidave kmetijskih zemljišč in ko Nemčija s svojo vodilno vlogo v EU sprejema ukrepe za zmanjšanje izgube kmetijskih zemljišč zaradi pozidave. Opozorjeno je tudi na to, da je uvedba nadomestila sicer povzročila vrsto nevšečnosti, potrebno pa se je zavedati tudi tega, da te izhajajo predvsem iz neustreznih evidenc o kakovosti kmetijskih zemljišč in iz neustreznih instrumentov ter praks prostorskega načrtovanja, ne pa iz neustreznosti sistema samega. Strinjajo se s predlagatelji zakona, da je sprememba veljavnega zakona v delu, ki ureja način obračunavanja odškodnine, nujna, vendar menijo, da je sedanji sistem odškodnin mogoče razvijati v smeri manjše odmere odškodnin na območjih razvoja mest in naselij, ki so z urbanističnimi načrti opredeljena kot razvojna jedra poselitve, ob upoštevanju dejanskih potreb in upoštevanju načela racionalne rabe prostora.

– **Stališče Sveta za varstvo okolja** (z dne 4. 6. 2012). Svet meni, da je ohranitev plačila zaradi spremembe namembnosti za najboljše njive in vrtove, ki jih imamo samo 174.895 ha od 2.023.700 ha, kot jih zajema Slovenija in je ob vsesplošnem nespoštovanju predpisov v Sloveniji, edino orodje za njihovo zaščito, da ohranimo minimalni pridelovalni potencial njiv in vrtov za pridelavo poljščin in vrtnin, pomembnih za prehransko varnost.

– **Pripombe Plana B - Inštituta za trajnostni razvoj** (z dne 5. 6. 2012), ki opozarjajo, da so pri načinu obračunavanja nadomestila morda izboljšave upravičene, vendar je treba najkakovostnejša kmetijska zemljišča zavarovati še temeljiteje, hkrati pa je nujno razmisliti o ukrepih za povečanje njihovega obsega.

– **Javni poziv Alpe Adria Green, Mednarodne nevladne okoljske organizacije** (z dne 4. 6. 2012), ki ocenjuje, da bo novela zakona odprla pot špekulantom pri posegih v prostor (izgradnja golf igrišč, industrijskih con, itd) na kmetijskih zemljiščih prve kategorije, s poenostavitvijo postopkov pa bomo v Slovenijo pripeljali okoljsko sporno industrijo.

– **Poziv Tretjega člana, spletne skupnosti državljanek in državljanov** (z dne 11. 6. 2012), ki nasprotuje sprejemanju zakona po skrajšanem postopku in poziva k pripravi strokovno utemeljenih sprememb veljavnega zakona, ki bo podprta z javno razpravo.

– **Pripombe Skupine "Odgovorno do prostora"** (z dne 12. 6. 2012), ki opozarjajo, da kakršnikoli posegi v veljavni zakon morajo temeljiti na resni analizi njegovih učinkov, ki doslej še ni bila opravljena. Opozarjajo tudi, da izkušnje prvega leta veljavnosti zakona kažejo, da se nadomestilo za spremembo namembnosti kaže kot instrument urejanja prostora in ne zgolj kmetijskega resorja.

– **Pripombe Društva za varstvo okolja Domžale-Kamnik in Zveze ekoloških gibanj Slovenije** (z dne 4. 6. 2012), ki ocenjujejo, da bo sprejetje predlagane novele zakona popolnoma razvrednotilo pričakovane ukrepe za zaščito kmetijskih zemljišč.

* * *

V uvodni **dopolnilni obrazložitvi členov** je predstavnik predlagateljev predstavil temeljne razloge za sprejem zakona in poudaril, da je leta 2011 sprejeta novela zakona med drugim uvedla neživiljenjsko visoke odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, ki jo mora plačati investitor v postopku izdaje dovoljenja za gradnjo. Uvedba tako visokih odškodnin pa zavira investitorje, ki prvič gradijo na

nepozidanih zemljiščih, čeprav je pozidava na teh zemljiščih opredeljena in omogočena z veljavnimi občinskimi ali državnimi prostorskimi akti.

Odškodnina je s prejšnjo novelo zakona predpisana tudi za zemljišča, ki so s prostorskimi akti lokalnih skupnosti določena za nekmetsko namensko rabo in so v skladu z zakonom, ki ureja kmetijstvo, glede na evidenco dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč uvrščena med njive in vrtove, travniške površine, trajne nasade in druge kmetijske površine. Odškodnina znaša med 0 in 25 evrov za kvadratni meter zemljišča in je odvisna od bonitete kmetijskega zemljišča, ki se vodi v zemljiškem katastru. Odškodnina se obračuna za celotno parcelo ne glede na tloris pozidave.

Z uporabo prejšnje novele zakona so v praksi nastopile škodljive posledice, ko so investitorji na gradbenih parcelah znotraj zaokroženih naselij, obrtnih in podjetniških con in drugod, kjer je z veljavnimi prostorskimi akti dovoljena gradnja, podvrženi novi dajatvi državi, odškodnini. S tem je znatno otežen razvoj gospodarstva, reševanje stanovanjskih problemov, širitev kmetij in ostali projekti novogradenj. Slovenija izgublja na vseh lestvicah konkurenčnosti in z dodatnimi obdavčitvami zazidljivih zemljišč še dodatno slabi svojo konkurenčno sposobnost.

Predlagatelji tudi ocenjujejo, da bo edina prava zaščita najboljših kmetijskih zemljišč takrat, ko bo vzpostavljen kataster trajno varovanih kmetijskih zemljišč.

Ob zaključku je na kratko predstavil tudi amandmaje koalicijskih poslanskih skupin, ki so po mnenju predstavnika predlagateljev zakona nekakšen kompromis med popolno ukinitvijo plačila odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč in sedaj veljavnimi izjemno visokimi odškodninami.

Predstavnica ZPS je v dodatni obrazložitvi mnenja podrobneje predstavila pomisleke službe v zvezi z nekaterimi predlaganimi rešitvami. Temeljno opozorilo ZPS je, da je bila obveznost plačila odškodnine zaradi spremembe namembnosti uvedena leta 2011, kar pomeni, da takšna zakonska ureditev velja približno eno leto, s predloženim zakonom pa se predlaga ponovno uzakonitev zakonske ureditve, kot je veljala pred zadnjo spremembo. Glede na to, da gre za relativno kratko obdobje po zadnji spremembi ZPS opozarja na odločbo Ustavnega sodišča, s katero je le-to ugotovilo neskladnost zakonske ureditve z Ustavo v primeru Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ko je zakonodajalec zakonsko ureditev v relativno kratkem časovnem obdobju (sedmih mesecev) ponovno spremenil tako, da je uzakonil enako ureditev, ki je veljala pred zadnjo spremembo. V navedeni odločbi Ustavno sodišče navaja, da iz ustaljene ustavnosodne presoje izhajajo, da normodajalec v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določene pravne položaje med seboj razlikoval in nanje vezal različne pravne posledice. Tovrstno razlikovanje, s katerim normodajalec zasleduje dopustne cilje, je bistvena sestavina normodajne pristojnosti. Določba drugega odstavka 14. člena Ustave, po kateri so pred zakonom vsi enaki, sicer ne pomeni, da bi predpis ne smel različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega (iz narave stvari izhajajočega) razloga. Navedeno velja tudi v primeru, če zakonodajalec različno ureja enak položaj pravnih subjektov v različnih časovnih obdobjih. Zakonodajalec namreč nima samo pravice, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo spreminja, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja. Načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem je eno izmed načel pravne države. To pomeni, da lahko enak pravni položaj pravnih subjektov v različnih zaporednih časovnih obdobjih uredi različno.

Drugače pa je v primeru, ko zakonodajalec spremenjeno zakonsko ureditev v relativno kratkem časovnem obdobju ponovno spremeni tako, da uzakoni enako ureditev, ki je veljala pred zadnjo spremembo. V tem primeru je, kot izhaja iz stališča Ustavnega sodišča, zavezan k spoštovanju načela enakosti, po katerem lahko enake pravne položaje uredi različno le, če ima za to razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Če iz zakonodajnega gradiva izhaja, da tak razlog ne obstaja, potem je dolžan urediti enako tudi pravni položaj subjektov, za katere je v vmesnem času veljala drugačna ureditev. Če tega ne stori, ravna v neskladju z načelom enakosti pred zakonom.

Poleg navedenega pa ZPS v zvezi z določbama 5. in 6. člena predloga zakona opozarja, da sta po svoji pravni naravi materialni določbi, zato ju je treba umestiti med materialne določbe in preoblikovati ob upoštevanju nomotehničnih pravil, ki veljajo za novele zakonov. V zvezi z določbo 5. člena Predloga zakona ZPS še opozarja, da je treba upoštevati, da po svoji vsebini črta prehodno določbo osnovnega zakona, ki je določila triletno prehodno obdobje po uveljavitvi Zakona o kmetijskih zemljiščih. Ker je bila določba s potekom tega obdobja, v letu 1999, vsebinsko izčrpana (konzumirana), ZPS opozarja, da zakonodajno poseganje vanjo ni več mogoče.

V nadaljevanju je predstavnica ZPS tudi napovedala, da bo ZPS opravila redakcijski popravek 4. člena Predloga zakona.

Ob zaključku je predstavnica ZPS v zvezi s predlaganimi amandmaji koalicijskih poslanskih skupin, s katerimi se opušča temeljna usmeritev Predloga zakona, to je ukinitvev odškodnin, in se nadomešča z ureditvijo, ki bo odškodnino še poznala, vendar v bistveno omejenem obsegu, izpostavila, da je tudi pri predlaganih rešitvah, vsebovanih v amandmajih, treba biti pozoren na načelo enakosti, ki zakonodajalca veže k enotni in enakopravni ureditvi pravnih položajev subjektov, na katere se nanaša, in tudi tistih, za katere je veljala eno leto veljavna ureditev po v letu 2011 sprejeti noveli Zakona o kmetijskih zemljiščih.

V **dopolnilni obrazložitvi mnenja Vlade** je minister za kmetijstvo in okolje poudaril, da je bilo o problematiki kmetijskih zemljišč v zadnjih letih veliko razprav, ki so bile posledica tudi tega, da smo v Sloveniji storili veliko napako s tem, ko smo leta 2003 v času svetovne gospodarske rasti ukinili plačilo odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč, kar se je odrazilo v preveliki pozidavi kmetijskih zemljišč.

Poudaril je tudi, da Vlada podpira predlagane rešitve novele zakona in vložene amandmaje koalicijskih poslanskih skupin, ki prvotno besedilo zakona izboljšujejo. Izrazil je pričakovanje, da bo sprejeta novela zakona ponudila takšno ureditev, ki bo na eni strani zavarovala kmetijsko zemljo predvsem višje kakovosti, na drugi strani pa odpravila nekatere pomanjkljivosti, ki so se pokazale pri izvajanju zadnje novele Zakona o kmetijskih zemljiščih. Izpostavil je tudi, da je v Zakonu o izvrševanju proračuna predvidena namenska postavka, na kateri se bodo zbirala sredstva iz odškodnin, ki ne bodo več prihodek integralnega proračuna. Na ta način zbrana sredstva se bodo lahko učinkoviteje uporabila za kmetijske operacije.

Ob zaključku je tudi poudaril, da bo Vlada v jeseni letošnjega leta pripravila celovito spremembo Zakona o kmetijskih zemljiščih.

Stališče **Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije** do Predloga zakona je predstavil njen predsednik. Povedal je, da je KGZS lansko leto pozdravila sprejetje novele Zakona o kmetijskih zemljiščih, ki je ponovno uvedla plačevanje odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, kar je izboljšalo stanje na področju

varovanja kmetijskih zemljišč. Novela zakona pa ta instrument varovanja kmetijskih zemljišč ponovno ukinja. Ne samo odprava odškodnin zaradi spremembe namembnosti, temveč tudi že znatno znižanje odškodnin, kar je sicer predlagano v amandmajih koalicije, bi po mnenju KGZS lahko ogrozilo načrtovano izvajanje ukrepov kmetijske zemljiške politike, ki se v veliki meri financirajo prav iz tega vira.

Direktor **Kmetijskega inštituta Slovenije** je opozoril, da varovanje kmetijskih zemljišč v Sloveniji povzroča nemalo težav, saj smo v zadnjih dvajsetih letih izgubili veliko kmetijskih zemljišč, največ prav najkakovostnejših. Po mnenju stroke je bila ponovna uvedba odškodnine zaradi spremembe namembnosti nedvomno korak v pravo smer za ohranitev kakovostnih kmetijskih zemljišč. Plačevanje odškodnine je tudi pomemben instrument trajnostnega prostorskega razvoja, čeprav tudi ta instrument ne pomeni celovite rešitve. Strokovnjaki KIS ocenjujejo, da je Predlog zakona sicer lahko dobronamerna poteza, vendar premalo premišljena in kot takšna predstavlja korak nazaj ter ima lahko resne posledice za prehransko varnost Slovenije. Dokler nimamo boljšega sistema varovanja kmetijskih zemljišč, je odškodnina zaradi spremembe namembnosti (ki je sicer še vedno prenizka) ustrezna rešitev.

Dodal je tudi, da je treba čim prej pristopiti k celovitemu varovanju kmetijskih zemljišč v okviru odgovorne rabe prostora, ki se izraža predvsem v ohranitvi že sprejetih ukrepov in uvedbi novih. Tako je na primer potrebno usmerjati razvoj mest v njihov notranji razvoj in sprejeti ukrepe za zaokroževanje naselij ter preprečevanje razpršene gradnje. Sistem odškodnin zaradi spremembe namembnosti je potrebno nadgraditi tako, da se pomembno poveča davčna obremenitev pozidanih zemljišč, ki ne služijo več svojemu namenu, in drugih degradiranih območij znotraj naselij. Izdelavo prostorskih aktov občin je potrebno usmerjati s kriterijem racionalne in namenske rabe zemljišč, izdelati in v sistem odškodnin je treba vključiti merila prostorske racionalne gradnje ter vzpostaviti nacionalni informacijski sistem kakovosti kmetijskih zemljišč, predvsem pa dosledno varovati najboljša kmetijska zemljišča.

Predsednik **Sveta za varstvo okolja Republike Slovenije** je predstavil tudi stališče **Oddelka za agronomijo Biotehniške fakultete**. Povedal je, da smo v Sloveniji že imeli celovito ureditev varovanja kmetijskih zemljišč, ki pa zaradi vesplošnega nespoštovanja predpisov v praksi ni zaživela. Veljavni koncept varstva kmetijskih zemljišč s plačevanjem odškodnin ima za namen odvrniti pritiske urbanizacije na kakovostna rodovitna tla, ki so dolgoročno pomembna za zagotavljanje prehranske varnosti države. Uveljavitev Predloga zakona pa bo povzročila spreminjanje koncepta varstva kmetijskih zemljišč in nadaljnjo izgubo kmetijskih zemljišč ter ogrozila prehransko varnost, posledično pa tudi stvarno udejanjanje vzdržnega prostorskega razvoja. Posegi v veljavno ureditev bi morali temeljiti na resni analizi njihovih učinkov, predvsem pa bi morali biti pripravljeni v sodelovanju s stroko s področja varstva kmetijskih zemljišč in urejanja prostora. A priori ne nasprotujejo spremembam v načinu obračunavanja odškodnine zaradi spremembe namembnosti, nasprotujejo pa njeni ukinitvi. Možna sprememba gre lahko v smeri večje progresivnosti lestvice, odškodnina pa naj se obračuna samo od grajene površine in funkcionalnega zemljišča oziroma samo od tlorisne površine objekta.

Predsednik **Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj** je predstavil tudi vsebinsko podobno stališče **Skupnosti občin Slovenije**. Poudaril je, da Predloga zakona ni mogoče podpreti, saj je potrebno varovati kmetijska zemljišča. Je pa varovanje kmetijskih zemljišč s plačevanjem odškodnin zaradi spremembe namembnosti dokaj posebno oz. nenavadno. Odškodnina bi se morala plačevati takrat, ko se s prostorskim aktom dejansko spreminja namenska raba zemljišča in nikakor kasneje, na primer nekaj let po spremembi namenske rabe zemljišča iz kmetijske v

(nezazidano) stavbno zemljišče, ko investitor želi pridobiti gradbeno dovoljenje. Poudaril je tudi, da veljavna ureditev plačevanja odškodnin v praksi povzroča številne težave in jo je zato potrebno spremeniti, vendar na sistematičen način, ki mora temeljiti na medresorskem usklajevanju in vključevanju strokovnih javnosti in lokalnih skupnosti. Predvsem je potrebno opredeliti trajno varovana kmetijska zemljišča ob usklajeni davčni politiki in usklajenem prostorskem načrtovanju. Izrazil je tudi dvom, da je mogoče takšno sistemsko, učinkovito in dolgoročno rešitev varovanja kmetijskih zemljišč doseči v skrajšanem postopku sprejemanja zakona in njegovem spreminjanju z amandmaji.

Predstavniki **Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije** je opozoril, da vsakršno znižanje odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča pomeni tudi manj sredstev Sklada za nakupe kmetijskih zemljišč in gozdov. Dolgoročna usmeritev Sklada je namreč povrniti delež kmetijskih zemljišč v državni lasti na raven desetih odstotkov vseh kmetijskih zemljišč v Sloveniji ter povečati delež državnih gozdov na petindvajset odstotkov vseh slovenskih gozdov. Manj sredstev torej pomeni, da Sklad ne bo mogel v celoti opraviti naloge, ki mu jo na tem področju nalaga zakon.

Predstavniki vabljenih **nevladnih organizacij** so Predlogu zakona nasprotovali. Nasprotovanje so utemeljevali predvsem z bojaznijo, da bo odprava plačevanja odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča povzročila nadaljnjo izgubo kmetijskih zemljišč ter ogrozila prehransko varnost Slovenije ter posledično tudi zagotavljanje vzdržnega prostorskega in s tem trajnostnega razvoja. Odškodnina zaradi spremembe namembnosti je po letu 2003 prva javna dajatev na tem področju in v manj kot letu dni že kaže pozitivne premike v miselnosti, ki je zadnja leta vodila v nebrzdane pobude za širitev stavbnih zemljišč.

Opozorili so tudi, da so problemi predvsem na lokalni ravni, kjer so apetiti po kmetijskih zemljiščih največji in pri tem navedli kot primer želje in namere občin, da ima vsaka svojo poslovno-industrijsko cono. Izpostavili so tudi dogajanje v zadnjih dvajsetih letih, ko smo izgubili ogromne površine kmetijskih zemljišč zaradi graditve linijske infrastrukture državnega pomena, graditve velikih trgovskih centrov s še večjimi parkirišči, pa tudi zaradi graditve (več)stanovanjskih objektov, v katerih je sedaj zaradi krize veliko še neprodanih stanovanjskih enot. Nadalje so opozorili, da imamo že sedaj preveč nezazidanih stavbnih zemljišč, ki so v naravi še vedno kmetijska zemljišča, zato nujno bi potrebovali mehanizem za njihovo ponovno (prostorsko-pravno) opredelitev kot kmetijska zemljišča.

Dodali so tudi, da se zavedajo dejstva, da je obračunavanje odškodnin v praksi povzročilo vrsto nevšečnosti, ki pa izhajajo predvsem iz neustreznih evidenc o kakovosti kmetijskih zemljišč ter iz neustreznih instrumentov in praks prostorskega načrtovanja, ne pa iz neustreznosti sistema samega. Poudarili so, da je treba spremembo načina obračunavanja odškodnine povezati v enoten sklop sprememb predpisov na področju urejanja prostora, graditve objektov in javnih financ. Povedali so še, da je sedanji sistem mogoče razvijati tudi v smeri manjše odmere odškodnin na območjih razvoja mest in naselij, ki so z urbanističnimi načrti opredeljena kot razvojna jedra poselitve, seveda ob upoštevanju dejanskih potreb in upoštevanju načela racionalne rabe prostora. Tako investitorji na obstoječih nezazidanih stavbnih zemljiščih, kjer je z veljavnimi prostorskimi akti že dovoljena gradnja, ne bi bili zavezanci za plačilo odškodnine.

Odboru je predstavnica Plana B za Slovenijo izročila tudi civilno-družbeno peticijo za ohranitev kmetijskih zemljišč, ki jo je podpisalo več kot 3.500 državljanek in državljanov.

* * *

Po končanih predstavitev mnenj in stališč strokovne in druge javnosti je član Odbora PS SD predlagal Odboru, da v skladu s 128. členom Poslovnika Državnega zbora razpravlja in odloča o predlogu sklepa, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

Svoj predlog je utemeljil s tem, da novela zakona zaradi tako hitre spremembe veljavnega zakona odpira vprašanje skladnosti predlagane ureditve z Ustavo, na kar je opozorila tudi ZPS v svojem mnenju. Novela zakona bo povzročila neuskklajenosti tudi na drugih področjih, predvsem na področju politike urejanja prostora. Še posebej problematično pa je dejstvo, da je bilo do sedaj že vplačanih 4 mio evrov nadomestil zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč, zato se zastavlja vprašanje, na kakšen način bomo rešili pravni položaj subjektov, za katere je v vmesnem času veljala drugačna ureditev, ne da bi pri tem prišlo do neskladja z načelom enakosti pred zakonom.

Po krajši razpravi o tem predlogu je Odbor o njem glasoval in ga ni sprejel (6 za, 9 proti).

Odbor je nato prešel na **razpravo o posameznih členih in vloženi amandmajih**.

Uvodoma je predsednik Odbora opozoril, da o vloženi amandmajih PS SD ni mogoče razpravljati in glasovati, ker amandmaji niso vloženi skladno z namenom določbe tretjega odstavka 129. člena Poslovnika Državnega zbora. Namreč, v primeru izglasovanja teh amandmajev, s katerimi bi se črtali vsi členi Predloga zakona, bi zakon ostal brez členov in s tem brez besedila, česar pa zakonodajni postopek ne dopušča. Na podlagi navedenega je predsednik Odbora ocenil, da so amandmaji PS SDS brezpredmetni.

Glede vloženi amandmajev koalicijskih poslanskih skupin pa je izrazil prepričanje, da ti amandmaji niso vloženi v skladu s prvim odstavkom 129. člena Poslovnika Državnega zbora. Sestava poslank in poslancev, ki je predlagateljica Predloga zakona, je namreč identična sestavi PS SDS in PS NSi, zato ti dve poslanski skupini ne moreta predlagati amandmajev v drugi obravnavi predloga zakona na matičnem delovnem telesu. Predlagatelj te amandmajev so lahko le PS DL, ker dva poslanca te poslanske skupine nista podpisnika Predloga zakona, in PS SLS ter PS DESUS, ker poslanci teh dveh poslanskih skupin niso podpisniki Predloga zakona. Glede na to je predsednik Odbora ocenil, da je kot predlagatelj vloženi amandmajev mogoče šteti le poslanske skupine DL, DESUS in SLS.

Razprava o posameznih členih in vloženi amandmajih se je osredotočila predvsem na posledice njihovega sprejetja.

Predstavniki predlagateljev je v zvezi z vloženi amandmaji izrazil prepričanje, da pomenijo korektno rešitev za odpravo nevzdržnega stanja na področju sprememb namembnosti kmetijskih zemljišč, do katerega je prišlo po lanskoletni uvedbi plačevanja odškodnin zaradi spremembe namembnosti. Uveljavitev plačevanja takšnih odškodnin zagotovo ni bila sorazmerna s problemom, ki se ga je želelo rešiti. Opozoril je na temeljno nerazumevanje nasprotnikov Predloga zakona; predmet Predloga zakona namreč niso kmetijska zemljišča, ki se jih s prostorskimi akti šele namerava nameniti za graditev objektov, temveč so predmet urejanja le nezazidana stavbna

zemljišča, ki so z veljavnimi prostorskimi akti že namenjena za graditev objektov. V nadaljevanju je med drugim opozoril, da v veljavnem zakonu, kljub temu, da naj bi bile njegove rešitve usklajene z različnimi strokami, ni urejen način vzpostavitve nadomestnih kmetijskih zemljišč. Spomnil je, da določitev bonitetnega razreda posameznega kmetijskega zemljišča temelji na neustreznih in zastarelih evidencah o kakovosti kmetijskih zemljišč.

Nekateri člani Odbora so spomnili na dejstvo, da so se odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča leta 2003 odpravile ravno v obdobju, ko so občine sprejemale prostorske akte z največjimi posegi na kmetijska zemljišča. Vsi ti posegi pa so dobili soglasja vseh nosilcev urejanja prostora, tudi ministrstva, pristojnega za kmetijstvo, ki je najpomembnejši varuh kmetijskih zemljišč. Nadalje so opozorili, da so številne občine vložile veliko javnih sredstev v komunalno urejanje poslovno-industrijskih con, ki pa zaradi krize niso pozidane in so v naravi še vedno kmetijska zemljišča.

Člani Odbora, ki podpirajo novelo zakona, so posebej izpostavili problematiko zaraščanja kmetijskih zemljišč in se spraševali, kaj je pristojno ministrstvo storilo, da bi zaustavilo zaskrbljujoči obseg zaraščanja kmetijskih zemljišč in opuščanja kmetovanja na kmetijskih zemljiščih. Poudarili so tudi, da se bo trend najverjetneje obrnil; marsikatero nezazidano stavbno zemljišče bo ponovno pridobilo status kmetijskega zemljišča, saj ni več (finančnega) interesa, da bi lastniki (špekulanti) imeli nezazidana stavbna zemljišča na zalogi. Zatrdili so, da varovanje kmetijskih zemljišč in izboljšanje prehranske varnosti nima nikakršne zveze s Predlogom zakona, temveč je varovanje kmetijskih zemljišč odvisno od kvalitete občinskih prostorskih aktov. Strinjali so se tudi z ugotovitvijo, da je veljavna ureditev škodljiva, da je to ena izmed zakonskih rešitev iz prejšnjega mandata, ki je izrazito naperjena proti razvoju podeželja, ter da je sprejetje Predloga zakona z amandmaji nujen pogoj za nadaljevanje skladnejšega regionalnega razvoja.

Glede amandmajev je bilo v razpravi večkrat poudarjeno, da jih je treba razumeti kot kompromis, da plačevanje odškodnin kot instrument varovanja kmetijskih zemljišč ostane v slovenski zakonodaji, pa čeprav bodo odškodnine drastično znižane. Ohranitev tega instrumenta je tudi odraz želje, da država tudi v bodoče ščiti naravne vire. Zato so napovedali svojo podporo vložnim amandmajem in ob tem izrazili pričakovanje, da bo Vlada čim prej pripravila ustrezno zakonodajo, ki bo opredelila trajno varovana kmetijska zemljišča v Sloveniji.

Člani Odbora, ki so nasprotovali sprejetju Predloga zakona, so poudarili, da bomo z njegovo uveljavitvijo prestopili tisto mejo, za katero bo ponovno mogoče spreminjati najboljša kmetijska zemljišča v zazidljiva. Opozorili so, da je namen sistema plačevanja odškodnine pridobitev sredstev za usposobitev novih (nadomestnih) zemljišč za kmetijsko pridelavo zaradi pozidave kmetijskih zemljišč, pa tudi racionalno in premišljeno umeščanje prostorskih ureditev v prostor, tako na občinski kot državni ravni. Pri odškodnini ne gre za odškodnino zaradi spremembe namenske rabe kmetijskega zemljišča po predpisih, ki urejajo prostorsko načrtovanje, temveč gre za odškodnino zaradi spremembe namembnosti zemljišča. Kmetijsko zemljišče se namreč ne bo več uporabljalo za kmetijsko pridelavo, torej se mu bo spremenila namembnost. Odškodnine so bile uvedene kot instrument za varstvo kmetijskih zemljišč kot resursa za pridelavo hrane in zagotavljanje strateške ravni prehranske varnosti. Bi pa nasprotniki Predloga zakona sprejeli vsak model varovanja kmetijskih zemljišč, ki bi zagotavljal "ničelno" stanje pri spreminjanju njihove namembnosti. Nasprotujejo pa temu, da se model varovanja kmetijskih zemljišč, ki se ukinja, ne nadomesti z ekvivalentnim modelom. Opozorili so tudi na stališče OECD, da je potrebno naravne

vire, kamor seveda spadajo tudi kmetijska zemljišča, varovati, ker so omejena in končna. Povedali so, da je generalni direktor direktorata OECD za okolje ob nedavnem obisku v Sloveniji izpostavil veljavni zakon o kmetijskih zemljiščih kot primer, kaj je potrebno narediti, da dobi naravni vir ustrezno ceno. OECD namreč zagovarja načelo postavitve cene naravnim virom.

Ob zaključku razprave so izpostavili tudi dejstvo, da bo Predlog zakona s sprejetimi amandmaji občutno zmanjšal sredstva, s katerimi bi lahko usposobili nova nadomestna zemljišča za kmetijsko pridelavo, pri čemer tudi ni jasno, kje bomo dobili sredstva, potrebna za nadaljnje pridobivanje nadomestnih kmetijskih zemljišč, pa čeprav bi se nadomeščala zgolj tista, ki so že opredeljena kot stavbna zemljišča.

* * *

Odbor se je opredelil do vloženih amandmajev in pri tem:

- **SPREJEL** amandmaje poslanskih skupin DL, DESUS in SLS k 1., 2., 3., za novi 3.a člen, za novi 3.b člen, k naslovu "Prehodni in končna določba", k 5., 6., za novi 6.a člen, za novi naslov poglavja in novi 6.b člen;
- **SE NI OPREDELIL** do amandmajev Poslanske skupine SD k 1., 2., 3., 4., 5., 6. in 7. členu Predloga zakona, ker so amandmaji brezpredmetni.

* * *

Odbor je v skladu s 128. členom Poslovnika Državnega zbora glasoval še o členih Predloga zakona in jih sprejel.

Glede na sprejete amandmaje je na podlagi prvega odstavka 133. člena Poslovnika Državnega zbora pripravljeno besedilo Dopolnjenega predloga zakona, v katerega so vključeni sprejeti amandmaji. Dopolnjen predlog zakona je sestavni del tega poročila.

* * *

Za poročevalca Odbora na seji Državnega zbora je bil določen predsednik Odbora mag. Dejan Židan.

Dragana Čuljković
sekretarka

Mag. Dejan Židan
predsednik

Sandi Šavli
podsekretar

DOPOLNJEN PREDLOG ZAKONA

o spremembah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-D),
skrajšani postopek,

1. člen
(Člen je črtan.)

2. člen

V tretjem odstavku 2. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 - uradno prečiščeno besedilo) se črta besedilo ", za določanje odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča ".

3. člen

3.g člen se spremeni tako, da se glasi:

»3.g člen

Investitor, ki vloži vlogo za izdajo dovoljenja za gradnjo objekta, katerega tlorisna površina ali del tlorisne površine leži na kmetijskem zemljišču (v nadaljnjem besedilu: tlorisna površina kmetijske rabe), ki ima v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin, več kot 50 bonitetnih točk, mora plačati odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča (v nadaljnjem besedilu: odškodnina zaradi spremembe namembnosti).

Za tlorisno površino iz prejšnjega odstavka se šteje tlorisna velikost stavbe na stiku z zemljiščem v skladu s predpisom, ki ureja projektno dokumentacijo.

Za kmetijsko zemljišče iz prvega odstavka tega člena se šteje zemljišče, ki je po dejanski rabi, kot je razvidna iz projektne dokumentacije, njiva in vrt, travniška površina, trajni nasad in druga kmetijska površina.

Poleg sestavin, ki jih določa predpis, ki ureja projektno dokumentacijo, mora projektna dokumentacija vsebovati tudi podatek o vrstah in površinah dejanske rabe, na katerih leži tlorisna površina objekta, pri čemer se dejanska raba povzame iz evidence dejanske rabe v skladu z zakonom, ki ureja kmetijstvo.

Odškodnina zaradi spremembe namembnosti se izračuna po naslednji enačbi:

odškodnina zaradi spremembe namembnosti = tlorisna površina kmetijske rabe
x A,

pri čemer se faktor A določi glede na boniteto zemljišča, na katerem leži tloris objekta in, ki se vodi v zemljiškem katastru, in znaša:

a) za gradnjo objektov, ki so po predpisih o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov uvrščeni v skupino 21 – Objekti transportne infrastrukture in 24 – Drugi gradbeni inženirski objekti:

- boniteta zemljišča od 51 do 60: 1 eure,
- boniteta zemljišča od 61 do 75: 3 eure,

- boniteta zemljišča od 76 do 100: 5 eurov;
- b) za gradnjo drugih objektov:
 - boniteta zemljišča od 51 do 60: 4 eurov,
 - boniteta zemljišča od 61 do 75: 12 eurov,
 - boniteta zemljišča od 76 do 100: 20 eurov.

Če tloris objekta leži na parcelah različnih bonitet, se za vsak del tlorisa kmetijske rabe upošteva pripadajoča boniteta.

Če tloris objekta leži na parceli, ki ima poleg bonitete večje od 50 tudi boniteto nič, se za izračun odškodnine zaradi spremembe namembnosti upošteva boniteta večja od 50.

Če tloris objekta, za katerega je vložena vloga za izdajo dovoljenja za gradnjo, leži na zemljiški parceli, za katero je bila delno ali v celoti plačana odškodnina zaradi spremembe namembnosti odmerjena po prejšnjih predpisih, se za površino tlorisa objekta, ki leži na tej parceli, odškodnina zaradi spremembe namembnosti ne odmeri.

Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena se odškodnina zaradi spremembe namembnosti ne odmeri v postopkih izdaje dovoljenj za gradnjo, ki se nanašajo na:

- rekonstrukcijo ali odstranitev objektov po predpisih, ki urejajo graditev objektov;
- gradnjo nezahtevnih objektov po predpisih, ki urejajo vrste objektov glede na zahtevnost;
- spremembo namembnosti objektov po predpisih, ki urejajo graditev objektov;
- nadzidavo objektov po predpisih, ki urejajo graditev objektov;
- gradnjo kmetijskih objektov, ki so po predpisih o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in o določitvi objektov državnega pomena uvrščeni v skupino nestanovanjskih kmetijskih stavb;
- gradnjo gradbenih inženirskih objektov, ki so po predpisih o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in o določitvi objektov državnega pomena uvrščeni v skupini 221 - daljinski cevovodi, daljinska (hrbtenična) komunikacijska omrežja in daljinski (prenosni) elektroenergetski vodi ter 222 - lokalni cevovodi, lokalni (distribucijski) elektroenergetski vodi in lokalna (dostopovna) komunikacijska omrežja.«

3.a člen

V petem odstavku 3.h člena se za besedilom »odločbe o zavrnitvi dovoljenja za gradnjo« doda besedilo »ali pravnomočnega sklepa o ustavitvi postopka«.

Sedmi odstavek se črta.

3.b člen

3.i člen se spremeni tako, da se glasi:

»3.i člen

Ne glede na določbo tretje alinee devetega odstavka 3.g člena tega zakona se investitorju, ki vloži vlogo za izdajo dovoljenja za gradnjo za dela, ki so v zvezi s spremembo namembnosti kmetijskega objekta iz pete alinee devetega odstavka 3.g člena, za katerega ni bila plačana odškodnina zaradi spremembe namembnosti po tem zakonu, odškodnina zaradi spremembe namembnosti odmeri.«

4. člen

V prvem stavku 6. člena se črta besedilo ", odškodnini iz 11. člena tega zakona".

PREHODNI IN KONČNA DOLOČBA
(Naslov je črtan.)**5. člen**
(Člen je črtan.)**6. člen**

V Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 43/2011) se 32. člen spremeni tako, da se glasi:

»Po pravnomočnosti dovoljenja za gradnjo organ iz prvega odstavka 3.h člena tega zakona podatke o zneskih plačanih odškodnin zaradi spremembe namembnosti in o površinah zemljiških parcel, za katere je bila plačana odškodnina zaradi spremembe namembnosti po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 43/2011), vnese v začasno evidenco, ki jo vodi ministrstvo, pristojno za kmetijstvo.«

6.a člen

V Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 43/2011) se 33. člen črta.

PREHODNE IN KONČNA DOLOČBA**6.b člen**

Investitor, ki je vložil vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo objekta na kmetijskem zemljišču in odločba o odmeri odškodnine do uveljavitve tega zakona še ni pravnomočna, lahko v 90 dneh po uveljavitvi tega zakona zahteva od upravnega organa, da odločbo nadomesti z novo odločbo, izdano po določbah tega zakona.

Upravni organi ali sodišča, ki vodijo postopke na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-C, Uradni list RS št. 43/11),

izdajo po uradni dolžnosti v 15 dneh po uveljavitvi tega zakona sklep o prekinitvi postopkov.

Če v primeru iz prvega odstavka tega člena zoper odločbo, ki je bila nadomeščena z novo, teče upravni spor, ravna upravni organ po določbi prvega odstavka 39. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10). Če investitor v roku iz prvega odstavka tega člena ne vloži zahteve za izdajo nove odločbe, upravni organ o tem obvesti sodišče, ki izda sklep o nadaljevanju postopka.

Če je v primeru iz prvega odstavka tega člena zoper odločbo, ki je bila nadomeščena z novo, vložena pritožba, upravni organ o izdani novi odločbi obvesti pritožben upravni organ, ki izda sklep o ustavitvi postopka. Če investitor v roku iz prvega odstavka tega člena ne vloži zahteve za izdajo nove odločbe, upravni organ o tem obvesti pritožben organ, ki izda sklep o nadaljevanju postopka.

7. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.