



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Uspešnost varovanja kmetijskih zemljišč
kot pogoj za samooskrbo



Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Uspešnost varovanja kmetijskih zemljišč
kot pogoj za samooskrbo



Računsko sodišče je revidiralo *uspešnost varovanja kmetijskih zemljišč kot pogoj za samooskrbo* v letu 2010. Revizija je bila izvedena na Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za okolje in prostor ter Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, na to ministrstvo je prešel tudi del nalog Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje. Del nalog Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na prostor, je prešel na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

Za obdobje, na katero se nanaša revizija, je računsko sodišče preverjalo:

- ali je bil jasno opredeljen pojem varovanja kmetijskih zemljišč in cilji na tem področju,
- ali je imela država točne in popolne podatke o kmetijskih zemljiščih in
- ali je država z izvajanjem ukrepov na področju kmetijstva in prostorskega načrtovanja zagotavljala varovanje kmetijskih zemljišč.

Računsko sodišče je ugotovilo, da *Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za okolje in prostor ter Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v letu 2010 niso bili uspešni pri varovanju kmetijskih zemljišč.*

Kljub temu, da je bil pojem kmetijskih zemljišč jasno opredeljen v predpisih in so bila kmetijska zemljišča v občinskih prostorskih načrtih razvrščena na območja najboljših in drugih kmetijskih zemljišč niti Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano niti Ministrstvo za okolje in prostor v letu 2010 nista imeli podatkov o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih, ki naj bi jih država varovala za namene samooskrbe. Ti podatki so bili dostopni le v prostorskih aktih na vsaki od 210 občin. Zakon o kmetijskih zemljiščih, ki ureja varstvo kmetijskih zemljišč, ni opredelil pojma varstva oziroma varovanja kmetijskih zemljišč, določal je le nekatere ukrepe, ki naj bi k temu pripomogli. Zakon o prostorskem načrtovanju je omogočal širjenje naselij na kmetijska zemljišča v postopkih prostorskega načrtovanja z določenimi omejitvami.

Cilji na področju varovanja kmetijskih zemljišč in samooskrbe za Republiko Slovenijo v letu 2010 niso bili določeni. Prav tako ni bilo opredeljeno, koliko kmetijskih zemljišč in kakšnih bi potrebovali, da bi dosegli zeleno stopnjo samooskrbe in zagotovili prehransko varnost prebivalcev. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je zato težje zagotavljalo varovanje kmetijskih zemljišč glede na razvojne potrebe ostalih sektorjev ter ni moglo spremljati in ugotavljati ustreznosti razvoja kmetijstva na tem področju.

Evidence o (kmetijskih) zemljiščih so vodili Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Geodetska uprava Republike Slovenije in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Evidence so

omogočale pregled nad obsegom, dejansko rabo in kakovostjo kmetijskih zemljišč, izraženo v različnih oblikah, in sicer za kmetijska zemljišča, ki so se kot kmetijska zemljišča dejansko uporabljala, ne pa za kmetijska zemljišča, kot so bila opredeljena z Zakonom o kmetijskih zemljiščih. Nobena od evidenc ni omogočala spremljanja zmanjševanja kmetijskih zemljišč zaradi določenih razlogov, na primer pozidave, zaraščanja in podobno. Iz evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, ki jo vodi Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, je razvidno, da je bilo na dan 31. 12. 2010 v Republiki Sloveniji 666.705 hektarov kmetijskih zemljišč.

Spreminjanje namenske rabe je bilo dovoljeno za vsa kmetijska zemljišča. Po podatkih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je bila v letu 2010 zaradi sprejemanja občinskih prostorskih načrtov spremenjena namenska raba na najmanj 2.321 hektarih kmetijskih zemljišč, od tega na 970 hektarih najboljših kmetijskih zemljišč. Zaradi sprejemanja državnih prostorskih načrtov pa bo spremenjena namenska raba še na največ 297 hektarih kmetijskih zemljišč.

V postopkih prostorskega načrtovanja, kjer bi morale biti upoštevane usmeritve Zakona o prostorskem načrtovanju za širjenje naselij na kmetijska zemljišča, je računsko sodišče ugotovilo številne nepravilnosti, napake ali pomanjkljivosti. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je, na primer gradiva za pripravo mnenj in smernic temeljito proučilo in upoštevalo določbe Zakona o prostorskem načrtovanju, vendar je smernice in mnenja o prostorskih aktih izdajalo prepozno. Poleg tega ni vedno ukrepalo, kadar je ugotovilo, da občine smernic in mnenj niso upoštevale v sprejetih občinskih prostorskih načrtih. Sodelovanje med Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvom za okolje in prostor v postopkih priprave prostorskih načrtov je bilo slabo, merila za usklajevanje interesov med različnimi področji pri pripravi državnih prostorskih načrtov niso bila določena. Do 31. 12. 2010 je nove občinske prostorske načrte pripravilo le 21 občin, ostale pa še vedno uporabljajo prostorske sestavine dolgoročnih in srednjeročnih planskih aktov in prostorske ureditvene pogoje. Tudi regionalno načrtovanje se ni izvajalo, tako da je prostorsko načrtovanje v Republiki Sloveniji potekalo na območjih v povprečnem obsegu 96 kvadratnih kilometrov, kolikor je bila v letu 2010 povprečno velika občina. Na kmetijskih zemljiščih so se izvajale tudi (nelegalne) gradnje brez spreminjanja namenske rabe teh zemljišč. Strokovne podlage za občinske prostorske načrte, ki so podlaga za usklajevanje interesov v postopkih prostorskega načrtovanja, niso bile vedno pripravljene na način, ki bi Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano omogočal kakovosten pregled in opredelitev do sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč, ali pa so bile nepopolne, kar je podaljševalo postopke prostorskega načrtovanja. Vrednotenje zemljišč kot neposredna podlaga za prostorsko načrtovanje v vseh primerih tudi ni ustrezalo dejanskemu stanju. Enotna merila za ocenjevanje sprejemljivosti vplivov posegov v prostor na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo niso bila določena in ni obstajalo soglasje glede ukrepov, ki bi te vplive omilili.

Enotna evidenca kmetijskih zemljišč, ki so v lasti države in v upravljanju različnih upravljavcev, ni obstajala. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije kot največji upravljavec kmetijskih zemljišč v lasti države je podatke o njihovem obsegu in dejanski rabi (za zemljišča, s katerimi upravlja) vodil v registru osnovnih sredstev, ki pa ni bil točen in popoln. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je po podatkih evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč v letu 2010 gospodaril z 9,6 odstotka kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji. Kmetijska zemljišča je varoval z dajanjem kmetijskih zemljišč v zakup za namen kmetijske pridelave in z opravljanjem nadzora obdelave zakupljenih kmetijskih zemljišč. Izvajal je tudi promet z zemljišči in predlagal agrarne operacije za

izboljšanje pogojev obdelave zemljišč, pri tem pa ni dosegel zastavljenih ciljev. Do 31. 12. 2010 tudi ni uspel prenesti vseh kmetijskih zemljišč v lasti države, s katerimi naj bi upravljaj, v svoje upravljanje.

Računsko sodišče je podalo več *priporočil*, ki se nanašajo predvsem na področje določanja ciljev pri varovanju kmetijskih zemljišč, izboljšanje evidenc kmetijskih zemljišč, tudi tistih v lasti države, pravočasno pripravo smernic in izboljšanje izvajanja nadzora, določitev meril za usklajevanje različnih interesov v postopkih prostorskega načrtovanja ter izboljšanje sodelovanja med pristojnima ministrstvoma v teh postopkih.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 CILJ REVIZIJE.....	9
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Vlada Republike Slovenije	9
1.2.2 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	10
1.2.3 Ministrstvo za okolje in prostor	11
1.2.4 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije	12
1.3 PODROČJE REVIDIRANJA	14
1.3.1 Pomen samooskrbe in kmetijskih zemljišč	14
1.3.2 Trendi na področju samooskrbe in kmetijskih zemljišč	16
1.3.3 Normativna zavezanost države samooskrbi in varovanju kmetijskih zemljišč	22
1.3.4 Ravnanje države pri varovanju kmetijskih zemljišč kot pogoj za samooskrbo	24
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	27
2. UGOTOVITVE	28
2.1 OPREDELITEV POJMA IN CILJEV VAROVANJA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ	28
2.1.1 Opredelitev kmetijskih zemljišč in njihovega varovanja	29
2.1.2 Cilji na področju varovanja kmetijskih zemljišč	34
2.2 EVIDENCE KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ	37
2.2.1 Evidence vseh kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji	38
2.2.2 Evidence kmetijskih zemljišč v državni lasti	46
2.3 RAVNANJE DRŽAVE PRI VAROVANJU KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ	48
2.3.1 Zakonsko varstvo kmetijskih zemljišč	49
2.3.2 Strokovne podlage za varovanje kmetijskih zemljišč	62
2.3.3 Pregled nad spremembami namenske rabe kmetijskih zemljišč	67
2.3.4 Varovanje kmetijskih zemljišč v državni lasti	72

3. MNENJE	82
4. PRIPOROČILA	85

1. UVOD

Revizijo uspešnosti varovanja kmetijskih zemljišč kot pogoj za samooskrbo v letu 2010 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 12. 5. 2011 in dopolnjen⁴ 7. 11. 2011.

Pristojnost Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o uspešnosti varovanja kmetijskih zemljišč v letu 2010, zlasti preprečevanja njihove pozidave. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Cilj revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti varovanja kmetijskih zemljišč v letu 2010. V reviziji smo želeli preveriti, kako je Republika Slovenija varovala najboljša kmetijska zemljišča, ki so osnovni pogoj za izvedbo ene od temeljnih strateških politik Republike Slovenije – možnosti prehranske samooskrbe. Uspešnost varovanja kmetijskih zemljišč smo presojali tako, da smo ugotavljali:

- ali je bil jasno opredeljen pojem varovanja kmetijskih zemljišč in cilji na tem področju;
- ali je imela država točne in popolne podatke o kmetijskih zemljiščih ter
- ali je država s svojim ravnanjem na področju kmetijstva in prostorskega načrtovanja zagotavljala varovanje kmetijskih zemljišč.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je v skladu s 1. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZVRS) organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. Funkcija vlade je

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-10/2011/2.

⁴ Št. 320-10/2011/8.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

⁶ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12.

dvojna: opravlja politično izvršilno in upravno funkcijo. Kot najvišji organ državne uprave izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe za razvoj države in urejenost razmer na vseh področjih v pristojnosti države, ter Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi določa načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. Vlada usmerja državno upravo prek ministrstev in njihovo delo nadzoruje, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlado je v letu 2010 sestavljalo 15 ministrov in trije ministri brez resorja, od 10. 2. 2012 pa 11 ministrov in 1 minister brez resorja⁷.

Za delo vlade so odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila predsednika vlade:

- Borut Pahor do 10. 2. 2012 in
- Janez Janša od 10. 2. 2012⁸.

1.2.2 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKGP) je v letu 2010 v skladu z 32. členom Zakona o državni upravi⁹ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravljal naloge na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti in kakovosti krme in hrane oziroma živil, razen prehranskih dopolnil, živil za posebne prehranske oziroma zdravstvene namene ter hrane oziroma živil v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu. MKGP je pripravljalo predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva in zagotavljalo vladi strokovno pomoč pri oblikovanju politik na področju kmetijstva in prehrane. Organi v sestavi MKGP so bili Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija za kmetijske trge), Fitosanitarna uprava Republike Slovenije, Veterinarska uprava Republike Slovenije in Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano (v nadaljevanju: Inšpektorat za kmetijstvo).

Direktorat za kmetijstvo v okviru MKGP je opravljal naloge, ki so vezane predvsem na izvajanje skupne kmetijske politike na področju tržnih redov in razvoja podeželja ter izhajajo iz predpisov Evropske unije, strateških dokumentov in izvedbenih dokumentov na področju kmetijstva. V okviru Direktorata za kmetijstvo je deloval Sektor za urejanje kmetijskega prostora in zemljiške operacije, katerega naloge so bile:

- izdajanje smernic in mnenj v skladu s predpisi o varovanju kmetijskih zemljišč po Zakonu o prostorskem načrtovanju¹⁰ (v nadaljevanju: ZPNačrt);
- spremljanje stanja gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči in predlaganje ukrepov glede dolgoročnega varstva kmetijskih zemljišč;
- pripravljanje in izvajanje politike varstva in rabe kmetijskih zemljišč;
- vodenje upravnih postopkov s področja zemljiških operacij (melioracije);

⁷ 8. člen ZVRS. Sklep o imenovanju ministrov, Uradni list RS, št. 11/12.

⁸ Državni zbor je 27. 2. 2013 izglasoval nezaupnico vladi, s tem je bil predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisege nove vlade; Uradni list RS, št. 18/13.

⁹ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09.

- spremljanje izvajanja ukrepov na Agenciji za kmetijske trge ter strokovna podpora nosilcem ukrepov s področja dela;
- izvajanje nalog za delovanje javne službe upravljanja in vzdrževanja hidromelioracijskih sistemov;
- vzpostavitev in vodenje evidenc in registrov za področje kmetijskega prostora in zemljiških operacij.

Od 10. 2. 2012 je z opravljanjem delovnih nalog z delovnega področja MKGP nadaljevalo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje¹¹ (v nadaljevanju: MKO), na katerega je prešel tudi del Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanaša na okolje. Organi v sestavi MKO so Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja, Fitosanitarna uprava Republike Slovenije, Veterinarska uprava Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje, Agencija Republike Slovenije za okolje in Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost¹².

Ministrstvo v skladu s 16. členom ZDU-1 vodi in predstavlja minister. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so bile odgovorne osebe:

- dr. Milan Pogačnik, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano do 29. 3. 2010;
- dr. Henrik Gjerkeš, začasno odgovoren za vodenje MKGP od 29. 3. do 5. 5. 2010;
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano od 5. 5. 2010 do 10. 2. 2012;
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje od 10. 2. 2012¹³.

1.2.3 Ministrstvo za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) je v letu 2010 v skladu s 36. členom ZDU-1 opravljalo naloge na področjih okolja in prostora. Pripravljalo je predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva in zagotavljalo vladi strokovno pomoč pri oblikovanju politik na teh področjih. Organi v sestavi MOP so bili Agencija Republike Slovenije za okolje, Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS), Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost in Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju: Inšpektorat za prostor).

Direktorat za prostor v okviru MOP je sestavljalo pet sektorjev: Sektor za državne prostorske akte, Sektor za graditev, Sektor za stanovanja, Sektor za strateški prostorski razvoj in Sektor za prostorsko načrtovanje na lokalni ravni. Direktorat za prostor je bil pristojen za naloge na področju urejanja prostora na državni, regionalni in občinski ravni, za področje graditve objektov in za stanovanjsko področje ter za področje nepremičninskega posredovanja, torej je:

- pripravljal predloge zakonov in drugih predpisov ter drugih pravnih aktov iz svoje pristojnosti;
- analiziral in spremljal izvajanje predpisov;
- sodeloval pri pripravi poročil ter pripravi in vrednotenju politik s področja dela;
- pripravljal obvezna navodila, razlage, informacije, odgovore in pojasnila v zadevah z delovnega področja;

¹¹ 4. člen ZVRS-F, Uradni list RS, št. 08/12.

¹² 3. člen Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 17/12.

¹³ Minister je dne 25. 2. 2013 podal odstopno izjavo, 27. 2. 2013 pa je bila celotni vladi izglasovana nezaupnica; s tem so bili razrešeni tako predsednik vlade kot tudi vsi ministri, ki pa morajo opravljati tekoče posle do prisege nove vlade.

- spremljal, analiziral in vrednotil politike s področja urejanja prostora, graditve in stanovanj ter predlagal spremembe oziroma ukrepe;
- izvajal aktivnosti s področja prostorskega informacijskega sistema in
- spremljal, usmerjal in nadzoroval pripravo in izvajanje vseh programskih dokumentov in predpisov državne geodetske službe.

GURS opravlja strokovne in upravne naloge vzpostavitve, vodenja in vzdrževanja zbirk podatkov na področju osnovnega geodetskega sistema, evidentiranja nepremičnin, množičnega vrednotenja nepremičnin, državne meje, prostorskih enot in hišnih števil, topografskega in kartografskega sistema ter koordinira povezljivost zbirk podatkov o prostoru in nepremičninah. GURS v skladu s 3. členom Zakona o evidentiranju nepremičnin¹⁴ (v nadaljevanju: ZEN) vzpostavi, vodi in vzdržuje zemljiški kataster, kataster stavb, register nepremičnin, evidenco državne meje in register prostorskih enot.

Od 10. 2. 2012 so delovne naloge MOP, ki se nanašajo na prostor, prešle na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor¹⁵ (v nadaljevanju: MzIP). Organi v sestavi MzIP so Uprava Republike Slovenije za pomorstvo, Direkcija Republike Slovenije za ceste, GURS, Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor in Inšpektorat Republike Slovenije za elektronske komunikacije in elektronsko podpisovanje¹⁶.

Ministrstvo v skladu s 16. členom ZDU-1 vodi in predstavlja minister. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so bile odgovorne osebe:

- Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor do 12. 2. 2010;
- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012;
- Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor od 10. 2. 2012¹⁷.

1.2.4 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklad) je bil ustanovljen leta 1993 na podlagi Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije¹⁸ (v nadaljevanju: ZSKZ). Sklad je pravna oseba in posluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode. Naloge opravlja v imenu Republike Slovenije in za njen račun. V letu 2010 so bili organi Sklada direktor Sklada, ki vodi in zastopa Sklad, svet Sklada in nadzorni odbor. Direktorja Sklada je za dobo štirih let imenoval državni zbor na predlog vlade. Svet Sklada je imel predsednika in osem članov in je opravljal naloge, določene v 5. členu ZSKZ (sprejema finančni načrt in program Sklada ter zaključni račun Sklada ter ima druge pravice in obveznosti, določene s statutom Sklada). Svet Sklada je sprejel statut Sklada v letu 2007¹⁹ (v nadaljevanju: statut). Nadzorni odbor je štel pet članov, ki jih je imenoval državni zbor, in je bil odgovoren za nadzor

¹⁴ Uradni list RS, št. 47/06.

¹⁵ 4. člen ZVRS-F.

¹⁶ 7. člen Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev.

¹⁷ Državni zbor je 27. 2. 2013 izglasoval nezaupnico vladi; s tem so bili razrešeni tako predsednik vlade kot tudi vsi ministri, ki pa morajo opravljati tekoče posle do prisege nove vlade.

¹⁸ Uradni list RS, št. 19/10-UPB2, 56/10.

¹⁹ Dne 22. 11. 2007, soglasje vlade z dne 6. 12. 2007. Pred tem je bil statut sprejet v letu 1993 (11. 8. 1993, soglasje vlade 26. 10. 1993) in dopolnjen v letu 2004 (13. 5. 2004, soglasje vlade 22. 7. 2004). Svet Sklada je 17. 2. 2011 sprejel nov statut Sklada (soglasje vlade št. 01401-1/2011/3 z dne 17. 3. 2011).

zakonitosti dela in finančnega poslovanja Sklada. Od 20. 2. 2010²⁰ je poslovodni organ Sklada direktor Sklada, ki ga imenuje vlada. Organ upravljanja Sklada je svet Sklada, ki ima predsednika in šest članov in ga na predlog ministra, pristojnega za kmetijstvo, imenuje vlada.

V skladu z 2. členom ZSKZ Sklad gospodari s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije, pri čemer mora upoštevati sprejeto razvojno politiko Republike Slovenije, predpise in interne akte Sklada. Gospodarjenje je v skladu z ZSKZ opredeljeno kot razpolaganje in upravljanje z zemljišči. Razpolaganje pomeni vsak prenos lastninske pravice²¹ in prenos upravljanja, upravljanje pa skrb za pravno in dejansko urejenost, investicijsko vzdrževanje, oddajanje v najem, v zakup, dodeljevanje koncesij, obremenjevanje s stavbnimi pravicami, dajanje v uporabo in podobno²². Sklad opravlja predvsem naslednje naloge²³:

- skrbi za trajnostno gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi na način, da se uresničujejo cilji prilagajanja podnebnim spremembam, ohranjanja narave in ohranjanja dobrega stanja voda;
- razpolaga in upravlja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v skladu s predpisi;
- upravlja in vodi evidenco o pravnih in stvarnih lastnostih nepremičnin, s katerimi gospodari na podlagi ZSKZ, za učinkovito izvrševanje upravnih nalog Sklada ter drugih organov ali organizacij po ZSKZ;
- upravlja finančna sredstva, ki jih dobi z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi;
- opravlja druge naloge, ki se nanašajo na kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove v lasti Republike Slovenije, določene v predpisih in aktih Sklada.

Naloge Sklada se izvajajo na sedežu Sklada in v območnih izpostavah oziroma upraviteljskih, ki predstavljajo zaključena teritorialna območja v okviru sektorja za kmetijstvo oziroma gozdarstvo. Sektor za kmetijstvo ima štiri upraviteljska: upraviteljsvo osrednje, jugozahodne, jugovzhodne in severovzhodne Slovenije, ki skupaj obsegajo 34 območnih izpostav. Sklad pridobiva prihodke z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi. Sredstva za delovanje lahko pridobiva tudi iz proračuna Republike Slovenije in iz drugih virov.²⁴ Namenjena so za:

- vlaganja za vzdrževanje in izboljšanje proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč in kmetij ter za uresničevanje in razvoj vseh funkcij gozdov;
- nakup kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov;
- kritje stroškov poslovanja Sklada;
- plačilo odškodnin za nezmožnost uporabe kmetijskih zemljišč in gozdov v skladu z zakonom, ki ureja denacionalizacijo;
- kritje obveznosti do občin iz koncesijskih dajatev in
- pokrivanje obveznosti javnim skladom, ki jih je ustanovila država na zavarovanih območjih pri ostanku presežka prihodkov nad odhodki.

²⁰ Uveljavitev Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZSKZ-B), Uradni list RS, št. 8/10.

²¹ Prodaja, odsvojitve na podlagi menjave ali drug način odplačne ali neodplačne odsvojitve.

²² 2. člen ZSKZ.

²³ 4. člen ZSKZ in 3. člen statuta.

²⁴ 10. člen ZSKZ.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so bile odgovorne osebe Sklada:

- Sergij Daolio, direktor od 14. 7. 2006 in v. d. direktorja od 14. 7. do 11. 11. 2010,
- Irena Šinko, direktorica od 12. 11. 2010.

1.3 Področje revidiranja

1.3.1 Pomen samooskrbe in kmetijskih zemljišč

V svetu se je v zadnjih letih trend velikih presežkov hrane obrnil v trend pomanjkanja hrane²⁵. Do tega je prišlo zaradi rasti prebivalstva in dviga standarda v nekaterih hitro rastočih državah, ki pomembno prispevajo k povpraševanju po hrani, na drugi strani pa ponudbo hrane omejujejo podnebne spremembe, ekološke katastrofe ter različne okužbe, do katerih pride v dolgih sistemih preskrbe s hrano. Na ponudbo hrane vpliva tudi povečanje cen nafte, ki je eden od pomembnejših vložkov v kmetijsko proizvodnjo, raba kmetijskih površin za pridelavo poljščin v energetske namene, manjšanje zaloga pitne vode, kmetijskih površin, rodovitne prsti in vse manjše povečevanje hektarskih donosov.

Zaradi naštetih razlogov prihaja do rasti cen hrane in vse večjega nihanja teh cen²⁶, kar vpliva na možnosti preskrbe potrošnikov s hrano in s tem na njihovo blaginjo. Vprašanje prehranske samooskrbe (torej pokrivanja domačih potreb po hrani z domačo proizvodnjo) in s tem povezane prehranske varnosti²⁷ postaja vse pomembnejše tako v svetu kot v Evropski uniji²⁸ in posameznih državah članicah Evropske unije (v nadaljevanju: države članice). Posebno pomembno je za tiste države, ki so najbolj odvisne od uvoza hrane – na gospodarstva teh držav ima vsak pretres na prehranskem trgu velik vpliv.

Spremembe v cenah kmetijskih pridelkov pa kratkoročno ne morejo zelo vplivati na povečanje ponudbe hrane²⁹. Razlog za dokaj majhno cenovno elastičnost ponudbe je v verigi ponudnikov, kjer vlada nepopolna konkurenca, zato povečano povpraševanje pomeni višje cene za potrošnike, ne pa nujno tudi

²⁵ The Global Food Equation, Deutsche Bank Research, september 2009.

²⁶ Hitra rast cen kmetijskih proizvodov je bila zlasti značilna za obdobje od leta 2005 do leta 2008. Po tem obdobju so se cene spet znižale, kot je razvidno iz Poročila o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva v letu 2010. V Evropski uniji so se, na primer deflacionalne cene žit in koruze v obdobju od leta 2005 do leta 2007 zvišale do 70 odstotkov, cene krompirja do 53 odstotkov, cene mleka do 12 odstotkov, cene živali so ostale na približno enaki ravni (podatki Eurostat).

²⁷ Odbor za svetovno prehransko varnost (Committee on World Food Security), organ Združenih narodov, ki predstavlja forum za pregled in spremljanje politik na področju svetovne prehranske varnosti, navaja, da prehranska varnost pomeni, da imajo "vsi ljudje v vsakem trenutku s fizičnega, družbenega in gospodarskega stališča dostop do zadostnih količin varne in hranljive hrane, s katero lahko zadovoljijo svoje prehranske potrebe in želje, ki jim omogočajo aktivno in zdravo življenje." [URL: <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/>].

²⁸ Evropska komisija je v letu 2002 začela s pripravo posebne tematske strategije za varstvo tal, v okviru katere bo pripravljena nova krovna direktiva o tleh – predlog Soil Framework Directive, COM(2006) 232; cilj te direktive je zagotoviti produktivnost tal, zlasti za proizvodnjo hrane. Skupno raziskovalno središče Evropske komisije je v sodelovanju z Evropsko agencijo za okolje 13. 2. 2012 izdalo poročilo "Stanje tal v Evropi".

²⁹ Ponudba kmetijskih izdelkov se navadno poveča za 1 do 2 odstotka, kadar se povečajo tržne cene za 10 odstotkov, pri tem pa obstajajo velike razlike med posameznimi skupinami pridelkov.

za proizvajalce hrane. Poleg tega je treba v kmetijsko dejavnost vložiti določen kapital (za gnojila, semena, mehanizacijo) ter priskrbeti dodatna kmetijska zemljišča za obdelovanje, kar je mogoče doseči šele na dolgi rok. S tega stališča je najboljši način za zagotavljanje prehranske varnosti doseganje takšne stopnje samooskrbe, ki ob vsakem času zagotavlja prehransko varnost.

Osnovni pogoj za zadosten obseg pridelave hrane za samooskrbo je zadosten obseg kmetijskih zemljišč v državi³⁰. Pridelava hrane je možna na različnih zemljiščih, od najbolj rodovitnih kmetijskih zemljišč do hribovskih območij, pri čemer imajo najboljša kmetijska zemljišča nekatere prednosti. Omogočajo največje donose in največ možnosti pri odločanju o tem, kaj in kako pridelovati. Pridelki so tu pridobljeni z manjšimi vložki, ne glede na način kmetovanja³¹, kar pomeni večjo konkurenčnost pridelovanja glede na ostala zemljišča. Za najboljša kmetijska zemljišča velja, da so do neke mere nenadomestljiv vir, saj je za njihov nastanek treba veliko časa³², njihova degradacija³³ pa je hitra. Ocena izvajanja konvencije Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji/degradaciji tal v Sloveniji³⁴ navaja, da potrebujejo države v našem podnebni pasu za zagotovitev potrebnih količin hrane na prebivalca okoli 3.000 kvadratnih metrov obdelovalnih kmetijskih zemljišč, torej njiv, travnikov in sadovnjakov³⁵. Pri tem je pomembna še narava kmetijskih zemljišč kot dejavnika za pridelavo hrane – gre za dobrino, pri kateri raba³⁶ zagotavlja njeno varovanje, neuporaba pa pomeni njeno izgubo (na primer kmetijsko zemljišče se prične zaraščati).

Zaradi pomena samooskrbe in kmetijskih zemljišč kot osnovnega dejavnika v proizvodnji hrane bomo predstavili trende na obeh področjih v Republiki Sloveniji ter dokumente, v katerih se je Republika Slovenija zavezala, da bo povečevala stopnjo samooskrbe in varovala kmetijska zemljišča. Opisali bomo tudi ravnanje države pri varovanju kmetijskih zemljišč kot pogoja za samooskrbo.

³⁰ Na tej osnovi država spodbuja samooskrbo z različnimi ukrepi: na ponudbeni strani, na primer z ukrepi za ohranjanje dohodkovne ravni kmetov, izboljševanje njihove starostne in izobrazbene strukture, prenos znanja in tehnologij, promoviranje lokalne pridelave, povezovanje pridelovalcev; na strani povpraševanja pa, na primer z ukrepi za izobraževanje potrošnikov, označevanje kmetijskih pridelkov, uvajanje shem kakovosti in spodbujanje večje samopreskrbe posameznikov.

³¹ Zakon o kmetijstvu (v nadaljevanju: ZKme-1, Uradni list RS, št. 45/08), na primer poleg običajnega načina kmetovanja, s katerim se dosega predpisana kakovost kmetijskih pridelkov, opredeljuje še integriran in ekološki način kmetovanja. Zanju veljajo strožja merila in zahteve glede značilnosti, postopkov pridelave in predelave kmetijskih pridelkov in živil, zato kmetijski pridelki in proizvodi presegajo predpisano kakovost ali pogoje glede varstva zdravja ljudi ali zaščite okolja.

³² Za gojenje rastlin za človeško in živalsko prehrano morajo biti tla globoka vsaj okoli 30 centimetrov; en centimeter tal pa nastaja, odvisno od geološke podlage, okoli 500 let (dr. M. Pintar, Kdo in zakaj potrebuje/mo kmetijska zemljišča, 28. 3. 2011).

³³ Degradacija tal pomeni, da tla izgubljajo sposobnost izvajanja za življenje bistvenih funkcij. Procesi, ki povzročajo degradacijo tal, zajemajo erozijo tal, zmanjševanje vsebnosti organske snovi, onesnaženje tal, izgubo tal zaradi pozidave, zbitost tal, zmanjševanje biotske pestrosti, zaslanjevanje, poplave in plazove. (Sporočilo Evropske komisije "Towards a Thematic Strategy for Soil Protection", COM, 2002).

³⁴ December 2005. Konvencijo Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji/degradaciji tal je Republika Slovenija ratificirala leta 2001, Uradni list RS, št. 48/01.

³⁵ Za Slovenijo bi to pomenilo približno 600.000 hektarov.

³⁶ Če seveda ne povzroča njegovega onesnaženja in druge degradacije.

1.3.2 Trendi na področju samooskrbe in kmetijskih zemljišč

Stopnja prehranske samooskrbe (v nadaljevanju: samooskrba), kot jo opredeljuje Statistični urad Republike Slovenije³⁷ (v nadaljevanju: SURS), kaže, v kolikšni meri domača (kmetijska) proizvodnja zadošča za domačo potrošnjo (potrošnjo za krmo, prehrano in industrijo). Iz stopnje samooskrbe sklepamo o uvozni odvisnosti Republike Slovenije na področju prehrane in o stopnji prehranske varnosti, torej o zagotavljanju zadostnih količin varne hrane tudi pri omejeni ponudbi hrane oziroma večjih cenovnih šokih na globalnem trgu. Samooskrba se izračunava na podlagi bilanc proizvodnje in potrošnje kmetijskih proizvodov. Bilance proizvodnje in potrošnje kmetijskih proizvodov so informacije o ponudbi in povpraševanju za določen kmetijski pridelek ali skupino pridelkov za določeno obdobje in se nanašajo na državo kot celoto. Z njimi primerjamo na določenem območju v določenem referenčnem obdobju razpoložljivi proizvod ali skupino proizvodov s porabljenimi proizvodi³⁸.

Samooskrba s pomembnejšimi kmetijskimi proizvodi³⁹ je v Republiki Sloveniji precej različna, majhna z rastlinskimi pridelki, večja pa z živalorejskimi pridelki. V letu 2010 je bila po navedbah iz Poročila o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva v letu 2010⁴⁰ stopnja samooskrbe s krompirjem 63-odstotna, s pšenico skoraj 50-odstotna in z zelenjavo 31-odstotna, kar pomeni najmanjšo doseženo pokritost domače porabe z domačo pridelavo v Republiki Sloveniji. Pri živalskih proizvodih je bila stopnja samooskrbe z mesom govedi 106-odstotna, s perutninskim mesom 112-odstotna, s prašičjim mesom pa pod 55 odstotkov. Stopnja samooskrbe z jajci je bila 93-odstotna in z mlekom 116-odstotna⁴¹.

Pri trendu gibanja stopnje samooskrbe v daljšem časovnem obdobju (slika 1) je najbolj opazno zmanjšanje samooskrbe na področju sladkorja in zelenjave ter stabilne, vendar nizke stopnje samooskrbe na področju krompirja. Takšni trendi kažejo večanje uvozne odvisnosti Republike Slovenije na teh področjih in manjšanje prehranske varnosti prebivalstva. Trendi na področju živalskih proizvodov so boljši, dosežene stopnje samooskrbe so višje in stabilnejše kot pri rastlinskih proizvodih. Nizke stopnje samooskrbe v Republiki Sloveniji so bile sicer ugotovljene že v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva⁴², čeprav so bile dejansko precej višje kot v letu 2010⁴³.

³⁷ Bilance proizvodnje in potrošnje kmetijskih proizvodov za posamezna leta v obdobju od leta 2000 do leta 2009, Republika Slovenija, končni podatki.

³⁸ V okviru podpisanega dogovora o sodelovanju na področju izdelave bilanc rastlinskih proizvodov in bilanc za živalorejo med podpisnikoma MKGP in SURS je bil kot izvajalec bilanc določen Kmetijski inštitut Slovenije, določena pa sta bila tudi dva prioriteta sklopa bilanc, ki se že ali pa se še bodo začele izdelovati v Republiki Sloveniji za domače potrebe. V prvi prioritetni sklop so bile uvrščene bilance žit, krompirja, sladkorne pese, sladkorja, medu, zelenjave, mesa, jajc, mlečnih izdelkov, riža in vina. Večina teh bilanc se že pripravlja. V drugi prioritetni sklop spadajo bilance rastlinskih maščob (iz oljne repice), oljnih semen in beljakovinskih izdelkov, posameznih vrst krompirja, suhih stročnic, posameznih vrst zelenjave in sadja, oliv ter pripravljenih maščob in olj. Te bilance naj bi se začele pripravljati v prihodnosti.

³⁹ O teh ne obstaja dogovor; v Strategiji slovenskega kmetijstva, ki jo je sprejel državni zbor 26. 5. 1993, pa so bila to krušna žita, krompir, vrtnine, sadje, sladkor, mleko, meso in jajca.

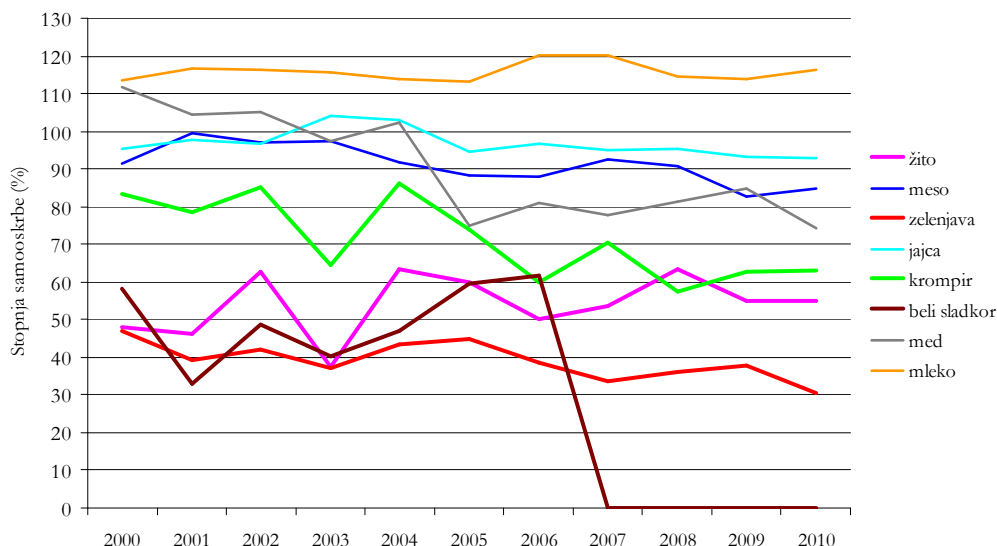
⁴⁰ Kmetijski inštitut Slovenije, Ljubljana, junij 2011.

⁴¹ Pri tem določen delež krme za živali uvozimo.

⁴² Sprejeta 26. 5. 1993.

⁴³ Stopnja samooskrbe na področju krušnih žit je bila 55-odstotna, na področju krompirja 114-odstotna, na področju vrtnin 92-odstotna in na področju mleka 129-odstotna.

Slika 1: Stopnje samooskrbe za posamezne kmetijske proizvode v Republiki Sloveniji za obdobje od leta 2000 do leta 2010



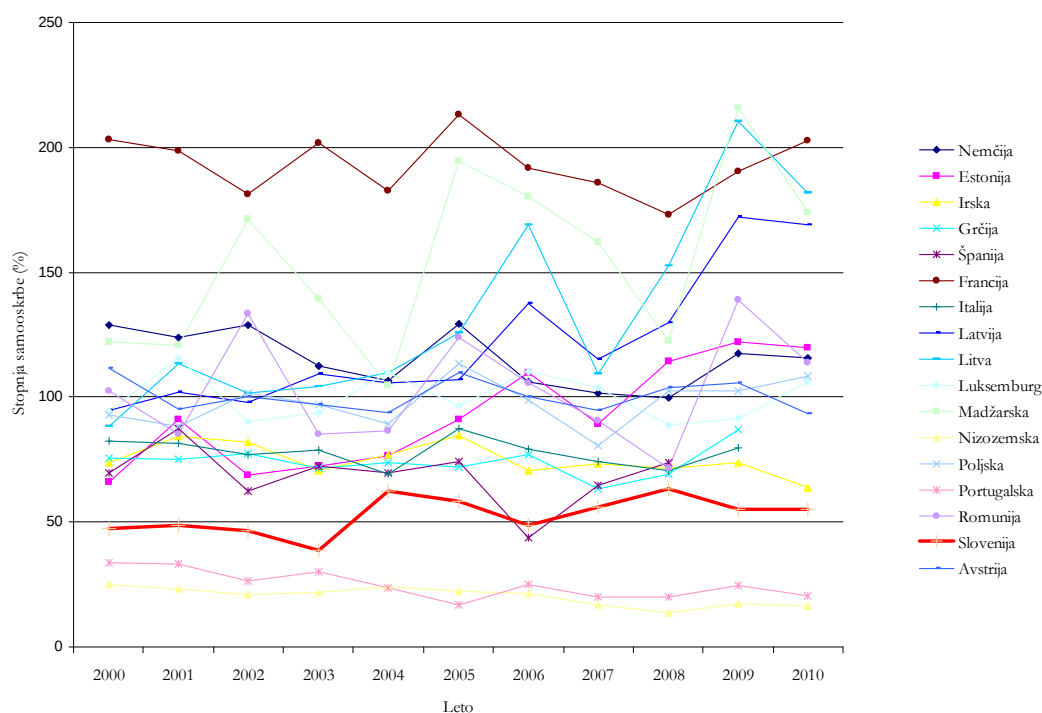
Vir: SURS.

Primerjavo stopnje samooskrbe Republike Slovenije in držav članic predstavljamo za področje žit, saj je to eden glavnih kmetijskih pridelkov, ki omogoča prehransko varnost, in obenem predstavnik rastlinskih pridelkov, na področju katerih je stopnja samooskrbe v Republiki Sloveniji zlasti nizka. Republiko Slovenijo smo primerjali z državami, za katere je bilo mogoče dobiti podatke Eurostata⁴⁴ za obdobje od leta 2000 do leta 2010. S slike 2 je razvidno, da je samooskrba Republike Slovenije z žiti med najmanjšimi v državah članicah⁴⁵.

⁴⁴ Eurostat je statistični urad Evropske unije, ki zbira medsebojno primerljive statistične podatke na ravni Evropske unije. Poročanje o prehranskih bilancah Eurostatu je za države članice neobvezno (izjema je bilanca vina, ki je v Evropski uniji edina v celoti predpisana in obvezna za vse države članice), za poročanje obstajajo le metodološka priporočila Eurostat.

⁴⁵ Primerjava podatkov za krompir pokaže podobno samooskrbo kot za žita, podatki za zelenjavo pa na Eurostatu niso popolni in od leta 2003 niso objavljeni.

Slika 2: Stopnje samooskrbe z žiti v Republiki Sloveniji in drugih državah članicah za obdobje od leta 2000 do leta 2010



Vir: Eurostat.

Podobno kažejo tudi podatki SURS⁴⁶ o obsegu kmetijskih zemljišč v uporabi kmetijskih gospodarstev (to so družinske kmetije in kmetijska podjetja), ki jih SURS zbira v okviru popisa kmetijskih gospodarstev⁴⁷. Vanj zajame kmetijska gospodarstva, ki na določen dan zadostijo določenemu proizvodnemu pragu, torej so pomembna za pridelavo kmetijskih pridelkov. Za ta kmetijska gospodarstva je mogoče spremljati naslednje kmetijske površine⁴⁸:

- vsa kmetijska zemljišča⁴⁹ (kmetijska zemljišča v uporabi, kmetijska zemljišča v zaraščanju in druga neobdelana kmetijska zemljišča, ki že dlje časa niso obdelana zaradi socialnih, gospodarskih ali drugih razlogov);

⁴⁶ Podatke o kmetijskih zemljiščih poleg SURS zbira tudi MKGP, vendar se zaradi različnih metodologij in podlag zajema nekoliko razlikujejo. V točki 1.3 tega poročila predstavljamo podatke SURS, podatki MKGP pa so predmet revizije in so v točki 2. tega poročila.

⁴⁷ Statistično raziskovanje strukture kmetijskih gospodarstev sodi med osnovna statistična raziskovanja na področju kmetijstva. V skladu s predpisi Evropske unije se na vsakih deset let izvede kot popis, v vmesnih, zakonsko predpisanih letih, pa lahko kot vzorčno raziskovanje. SURS je za leti 2000 in 2010 izvedel popis kmetijskih gospodarstev, v vmesnem obdobju pa je izvedel raziskovanje strukture kmetijskih gospodarstev za leta 2003, 2005 in 2007.

⁴⁸ Navedene so samo tiste skupine kmetijskih zemljišč, ki so pomembne glede na proizvodnjo kmetijskih pridelkov.

⁴⁹ Med kmetijska zemljišča ne spadata gozd in nerodovita zemljišča.

- kmetijska zemljišča v uporabi (so del vseh kmetijskih zemljišč; sem spadajo njive in vrtovi, travniki in pašniki, sadovnjaki, oljčniki, vinogradi, drevesnice ter trsnice in matičnjaki, ki jih kmetijska gospodarstva obdelujejo);
- njive in vrtovi (so del kmetijskih zemljišč v uporabi; sem spadajo površine, ki se preorjejo najmanj na pet let in so namenjene pridelavi poljščin, zelenjadnic, cvetja in okrasnih rastlin; površine, ki niso obdelane zaradi prahe⁵⁰, deteljiska in lucernišča, travnate površine, ki se po petih letih preorjejo, ter hmeljišča).

Na podlagi podatkov SURS so kmetijska gospodarstva v letu 2010 razpolagala s 499.260 hektari vseh kmetijskih zemljišč, od tega so kmetijska zemljišča v uporabi obsegala 466.941 hektarov⁵¹, njive in vrtovi pa 172.620 hektarov. Iz statističnih podatkov je mogoče sklepati, da se je obseg vseh kmetijskih zemljišč kmetijskih gospodarstev v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2000 do leta 2010 zmanjšal za 37.989 hektarov (ali 10 hektarov na dan), obseg kmetijskih zemljišč v uporabi kmetijskih gospodarstev pa za 18.938 hektarov (ali 5 hektarov na dan). Obseg njiv in vrtov se je v tem obdobju nekoliko povečal, in sicer za 2.049 hektarov. Iz objavljenih podatkov pa ni mogoče sklepati o razlogih za te spremembe.

Primerjava obsega različnih skupin kmetijskih zemljišč kmetijskih gospodarstev med Republiko Slovenijo in državami EU-27⁵² pokaže velike razlike med njimi. V letu 2007 je imela Republika Slovenija po podatkih Eurostata 2.447 kvadratnih metrov kmetijskih zemljišč v uporabi kmetijskih gospodarstev na prebivalca, povprečje EU-27 pa je znašalo 3.469 kvadratnih metrov na prebivalca (slika 3). V Republiki Sloveniji so kmetijska zemljišča v uporabi predstavljala 24 odstotkov vseh zemljišč, medtem ko so v EU-27 v povprečju predstavljala 40 odstotkov vseh zemljišč v posamezni državi, kar kaže, da so kmetijska zemljišča v uporabi kmetijskih gospodarstev, pomembnih za proizvodnjo kmetijskih pridelkov, bolj redka dobrina kot v povprečni državi EU-27.

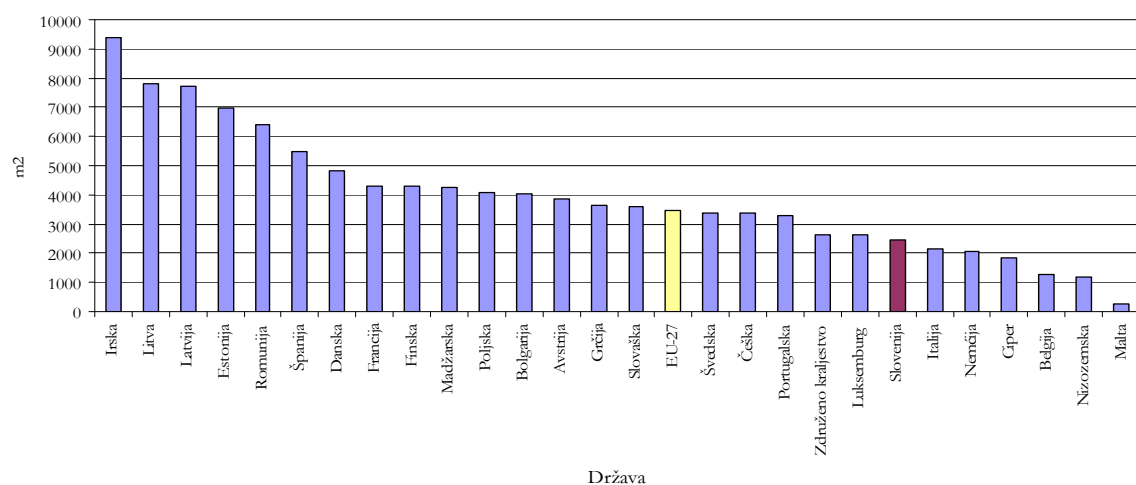
Obseg njiv in vrtov, ki so jih obdelovala kmetijska gospodarstva, je bil v letu 2007 v Republiki Sloveniji le 866 kvadratnih metrov na prebivalca, medtem ko je povprečje EU-27 znašalo 2.094 kvadratnih metrov na prebivalca (slika 4). Delež njiv in vrtov v Republiki Sloveniji je predstavljal 9 odstotkov vseh zemljišč, v EU-27 pa skoraj trikrat več, 24 odstotkov.

⁵⁰ Praha je del kolobarja. To je tista njivska površina, ki se za določen čas (najmanj za eno leto) ne uporablja za kmetijsko pridelavo, temveč se jo namerno pusti, da počiva.

⁵¹ Na podlagi evidence registra kmetijskih gospodarstev na MKGP je bilo v letu 2010 v Republiki Sloveniji 473.773 hektarov kmetijskih zemljišč v uporabi.

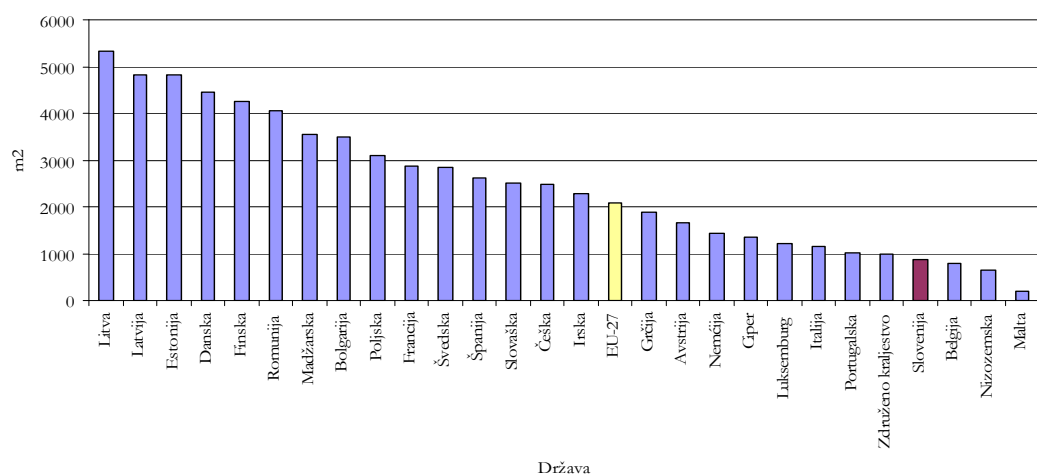
⁵² Države EU-27 so razvidne s slik 3 in 4.

Slika 3: Kmetijska zemljišča v uporabi na prebivalca po državah članicah in EU-27 v letu 2007



Vir: Eurostat.

Slika 4: Obseg njiv in vrtov na prebivalca po državah članicah in EU-27 v letu 2007



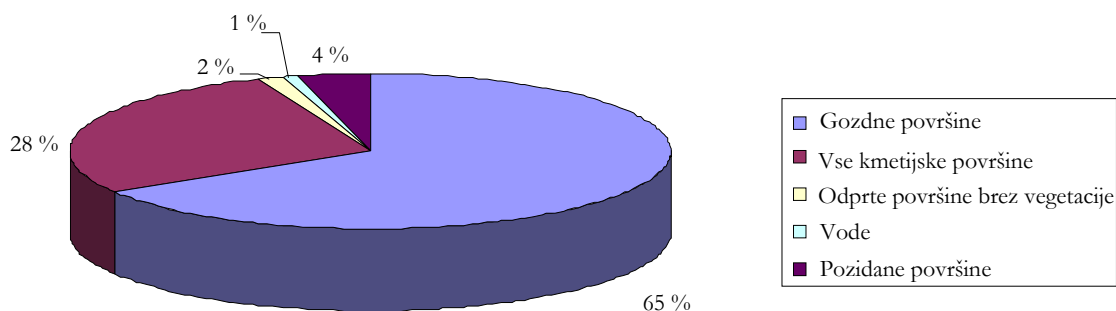
Vir: Eurostat.

Statistične podatke o obsegu kmetijskih zemljišč glede na ostale površine je mogoče za leta 1993, 1997, 2001 in 2005 spremljati v analizah pokrovnosti tal, ki jih je izvedel SURS. Podatki prikazujejo gozdne površine, vse kmetijske površine⁵³, odprte površine brez vegetacije, vode in pozidane površine (pozidano,

⁵³ Njive in vrtovi (obdelovalne površine), travnate površine, visokogorske travnate površine, hmeljišča, vinogradi, sadovnjaki in ostali trajni nasadi, močvirja in ostale kmetijske površine. Zaraščanje spada pod kategorijo gozdnatih površin. V nasprotju s tem se med vsa kmetijska zemljišča v uporabi kmetijskih gospodarstev po podatkih popisov kmetijskih gospodarstev uvrščajo tudi kmetijska zemljišča v zaraščanju. Obeh virov med seboj ni mogoče primerjati zaradi različnih uporabljenih metodologij.

ceste in železnice). Slika 5 kaže relativni obseg teh skupin zemljišč v letu 2005, ko so vse kmetijske površine obsegale 562.753 hektarov ali 28 odstotkov vseh zemljišč (2.027.380 hektarov⁵⁴). Sprememb ni mogoče primerjati z drugimi leti zaradi sprememb v metodologiji, od leta 2005 pa se ti podatki tudi ne spremljajo več.

Slika 5: Relativni obseg posameznih skupin zemljišč v letu 2005



Vir: SURS.

Obseg kmetijskih zemljišč se lahko zmanjšuje zaradi zaraščanja teh zemljišč in njihovega spreminjanja v gozdne površine, vendar je zaraščene ali gozdne površine mogoče z določenimi stroški urediti nazaj v kmetijska zemljišča. Obseg kmetijskih zemljišč se lahko zmanjšuje tudi zaradi urbanizacije, ki pa tla kot naravni vir, ki omogoča pridelavo hrane, dokončno uniči, zato je toliko bolj pomembno pretehtati, katera zemljišča in koliko zemljišč naj se urbanizira. Iz analize sprememb v obsegu različnih vrst kmetijskih zemljišč in njihove urbanizacije⁵⁵ (v nadaljevanju: analiza strukturnih sprememb kmetijskih zemljišč), ki je bila opravljena na podlagi podatkov MKGP, je razvidno, da se je v obdobju od leta 2002 do leta 2007 zmanjšal predvsem obseg njiv in vrtov, in sicer za 35.035 hektarov. Njive in vrtovi so prešli predvsem v travniške površine, pozidanih je bilo 6 odstotkov njiv in vrtov. Urbaniziranih je bilo skupno 19.790 hektarov (vseh vrst) zemljišč⁵⁶, pri čemer so največji del urbaniziranih površin predstavljala kmetijska zemljišča (65 odstotkov) in nato gozdovi (24 odstotkov). V največji meri so bila urbanizirana tla boljše kakovosti, ki jih je sicer v Republiki Sloveniji manj kot tal drugih kakovosti.

⁵⁴ Površina Republike Slovenije po podatkih GURS je 2.027.380 hektarov (Register prostorskih enot) in se lahko spreminja zaradi usklajevanja evidenc in zaradi novih, natančnejših meritev.

⁵⁵ Strukturne spremembe kmetijskih zemljišč, njihova urbanizacija in kakovost v obdobju 2002–2007, dr. B. Vrščaj, Kmetijski inštitut Slovenije, 2008. Urbanizacija je fizična širitev urbanih območij po tržnih načelih na soslednja, pretežno kmetijska območja.

⁵⁶ Po oceni približno 11 hektarov na dan.

1.3.3 Normativna zavezanost države samooskrbi in varovanju kmetijskih zemljišč

Zaradi trendov zmanjševanja samooskrbe in obsega kmetijskih zemljišč je Republika Slovenija v strateških in izvedbenih⁵⁷ ter drugih razvojnih dokumentih določila, da je samooskrba ena temeljnih strateških politik države in si bo zato prizadevala povečati stopnjo samooskrbe ter varovati kmetijska zemljišča, ki so osnovni pogoj zanjo.

Strategija razvoja Slovenije, ki jo je sprejela vlada na seji 23. 6. 2005, opredeljuje vizijo in cilje razvoja Republike Slovenije do leta 2013 ter pet razvojnih prioritet⁵⁸ z akcijskimi načrti. Strategija razvoja Slovenije ne opredeljuje neposredno samooskrbe, v okviru pete ključne razvojne prioritete (povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja) pa navaja, da bi bilo treba izboljšati gospodarjenje s prostorom, ki ga vidi kot omejujoč dejavnik razvoja. Treba bi bilo:

- *vzpostaviti evidence najboljših kmetijskih zemljišč in jih zaščititi;*
- nadaljevati s povečevanjem zemljišč za ekološko pridelavo hrane;
- *pospeševati zložitve kmetijskih zemljišč skupaj z usposobitvijo zemljišč za kvalitetnejšo pridelavo, ob pogoju obranitve najboljših kmetijskih zemljišč;*
- povečati razpoložljivost stavbnih zemljišč za gospodarstvo in stanovanjsko gradnjo s smotrnim povečevanjem urbanega prostora naselij, s povečanjem izkoriščenosti poselitvenega prostora (koncentracijo stavb) ter z usposobitvijo degradiranih urbanih in drugih zemljišč za ponovno uporabo;
- ekonomsko spodbuditi boljšo izrabo razpoložljivega stavbnega sklada; podpreti notranji razvoj naselij (prednost zgoščitve ekstenzivno izrabljenih poseljenih površin pred širjenjem na nova območja);
- razvijati nepremičninski trg (evidence, obdavčitev, hipotekarno kreditiranje);
- spodbujati poselitev v mesta, ki imajo med 7.000 in 30.000 prebivalcev.

*Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*⁵⁹ (v nadaljevanju: DRP) izhaja iz Strategije razvoja Slovenije. DRP analizira razvojni kontekst (analiza ključnih prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti) in navaja cilje in pričakovane učinke DRP⁶⁰. V okviru analize stanja pete razvojne prioritete (povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja) DRP navaja kot pomanjkljivost nizko raven samooskrbe s hrano in slabo kakovost nepremičninskih evidenc. Iz DRP je razvidno, da je pridelava varne

⁵⁷ V skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07) so dokumenti razvojnega načrtovanja naslednji: Strategija razvoja Slovenije kot strateški dokument, državni razvojni program kot izvedbeni dokument in drugi dokumenti (resolucija o nacionalnih razvojnih projektih, nacionalni strateški referenčni okvir, področne in sektorske strategije in razvojni dokumenti v skladu s pravnim redom Evropske unije ali mednarodnih organizacij). Od 10. 7. 2011 velja Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10), po kateri so dokumenti razvojnega načrtovanja naslednji: Strategija razvoja Slovenije, program državnih razvojnih prioritet in investicij in dokumenti, izdelani v skladu s pravili Evropske unije ali drugih institucij.

⁵⁸ Razvojne prioritete so konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast; učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta; učinkovita in cenejša država; moderna socialna država in večja zaposlenost; povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja.

⁵⁹ Št. 30300-1/2008/9 z dne 20. 3. 2008.

⁶⁰ Poleg tega navaja še javnofinančne omejitve, indikativni obseg in strukturo financiranja razvojno-investicijskih prioritet, okvirne potrebe po prostoru in način zagotavljanja koordiniranih in usklajenih politik.

in kakovostne hrane neposredno odvisna od kmetijske zemlje, zato je treba ohraniti ta proizvodni potencial kmetijstva. Pri doseganju trajnostnega razvoja podeželja je treba upoštevati cilj ohranjanja in izboljšanja proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč za zagotavljanje prehranske varnosti in varovanje kmetijskih zemljišč. V okviru ciljev in pričakovanih učinkov DRP navaja, da je peta razvojna prioriteta namenjena spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, krepitvi prehranske varnosti in izboljšanju gospodarjenja s prostorom.

Strategija razvoja slovenskega kmetijstva iz leta 1993 je bila prvi dokument, ki je bil sprejet po osamosvojitvi Republike Slovenije in je na nacionalni ravni določal smer razvoja kmetijske politike. Kot dolgoročni cilji kmetijske politike so bili opredeljeni naslednji cilji:

- *stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti* v Republiki Sloveniji;
- ohranjanje poseljenosti in kulturne krajine, *ohranjanje kmetijske zemlje (ohranjanje proizvodnega potenciala za čas motene oskrbe)*, varstvo kmetijskih zemljišč in voda pred onesnaženostjo in nesmotrno rabo;
- trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva;
- zagotavljanje paritetnega dohodka nadpovprečno produktivnim pridelovalcem.

Leta 1998 je bil na podlagi Strategije razvoja slovenskega kmetijstva sprejet Program reforme kmetijske politike 1999–2002, v katerem je vlada kot enega od ciljev kmetijske politike določila tudi *zaustravitev ali zmanjšanje krčenja površine kmetijskih zemljišč*. Od leta 2004 so bili kot razvojni dokumenti s področja kmetijstva sprejeti Program razvoja podeželja 2004–2006 za Republiko Slovenijo⁶¹, Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007–2013⁶² in Program razvoja podeželja 2007–2013⁶³, ki se neposredno niso nanašali na samooskrbo ali varovanje kmetijskih zemljišč, čeprav so navajali, da je obseg kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji majhen in se hitro zmanjšuje.

V letu 2011 je bila ponovno opredeljena vizija in cilji razvoja kmetijstva v Republiki Sloveniji, in sicer z Resolucijo o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo si hrano za jutri"⁶⁴ (v nadaljevanju: Resolucija 2020). V Resoluciji 2020 so navedeni naslednji strateški cilji razvoja kmetijstva in proizvodnje hrane:

- zagotavljanje prehranske varnosti s stabilno pridelavo varne, kakovostne in potrošniku dostopne hrane;
- povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva in živilstva;
- trajnostna raba proizvodnih potencialov in zagotavljanje s kmetijstvom povezanih javnih dobrin;
- zagotavljanje skladnega in socialno vzdržnega razvoja podeželja (v sodelovanju z drugimi politikami);

ki se bodo uresničevali prek sedmih programskih usmeritev; v okviru programske usmeritve "ohranjanje rodnosti in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč" so bili določeni naslednji operativni cilji:

- varstvo najboljših kmetijskih zemljišč pred trajnim spreminjanjem namembnosti in izboljšanje proizvodnega potenciala zemljišč;
- izboljšanje posestne in velikostne strukture kmetij;

⁶¹ Uradni list RS, št. 116/04, 45/06, 70/07, 124/07, 107/08.

⁶² Junij 2007.

⁶³ 20. 7. 2007 (4. sprememba 15. 3. 2011).

⁶⁴ Uradni list RS, št. 25/11.

- usmerjanje kmetijskih zemljišč prednostno tistim, ki jih bodo sami obdelovali;
- varovanje kmetijskih zemljišč pred degradacijo, onesnaženjem in nesmotrno rabo;
- preprečevanje zaraščanja kmetijskih zemljišč.

*Strategija prostorskega razvoja Slovenije*⁶⁵ (v nadaljevanju: SPRS) je temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru. SPRS predstavlja okvir za prostorski razvoj na ozemlju Republike Slovenije in določa usmeritve za razvoj v evropskem prostoru. SPRS določa tudi zasnovo urejanja prostora, njegovo rabo in varstvo ter predstavlja osnovo za usklajevanje sektorskih politik. SPRS med 12 skupinami ciljev prostorskega razvoja navaja tudi "preudarno rabo naravnih virov" in v tem okviru *obranjanje pridelovalnega potenciala tal za kmetijsko rabo*. Kot usmeritev za razvoj krajine na regionalni in lokalni ravni navaja, da se na področju naravnih virov, tal, voda, zraka, gozda, mineralnih surovin in prostora *zagotavlja tako stopnjo samooskrbe in neodvisnost države od tujih virov, kot jo je mogoče doseči* glede na razpoložljivost gospodarsko izkoristljivih naravnih virov, družbeno sprejemljivost izrabe in čim manjše okoljske vplive. Pri umeščanju nove poselitve, objektov gospodarske javne infrastrukture ter gospodarskih con v prostor se zagotavlja dovolj velik odmik od območij z visokim in dobrim pridelovalnim potencialom⁶⁶.

*Resolucija o nacionalnem programu prehranske politike 2005–2010*⁶⁷ v okviru lokalne trajnostne preskrbe z zdravju koristnimi živili/hrano predvideva okrepitev možne samooskrbe v razmerah nestabilnosti na globalnih trgih z živili/hrano.

*Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012*⁶⁸ prav tako navaja, da je v Republiki Sloveniji premalo njiv za pridelovanje hrane, zato je treba preprečiti nadaljnje spreminjanje najboljših kmetijskih zemljišč v nekmetijske namene.

1.3.4 Ravnanje države pri varovanju kmetijskih zemljišč kot pogoj za samooskrbo

Pri varovanju kmetijskih zemljišč je pomembno ravnanje države, lokalnih skupnosti, uporabnikov in lastnikov kmetijskih zemljišč. V reviziji nas je zanimalo predvsem ravnanje države, s katerim uresničuje svoje zaveze. Ravnanje države lahko razdelimo na naslednja štiri področja:

- predlaganje sprememb zakonske ureditve na področju varovanja kmetijskih zemljišč in zagotavljanje spoštovanja zakonskih določil;
- omogočanje priprave strokovnih podlag za varovanje kmetijskih zemljišč, na podlagi katerih se usklajujejo različni interesi v prostoru;
- pregled nad spremembami namenske rabe kmetijskih zemljišč na državni in lokalni ravni;
- varovanje kmetijskih zemljišč v lasti države.

⁶⁵ Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, Uradni list RS, št. 76/04, ki v skladu z 92. členom ZPNačrt velja do uveljavitve državnega strateškega prostorskega načrta.

⁶⁶ Uredba o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04; v nadaljevanju: uredba o prostorskem redu) določa splošna pravila prostorskega načrtovanja, pravila za načrtovanje poselitve in gospodarske infrastrukture ter načrtovanje v krajini ter pravila za načrtovanje in graditev objektov.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 39/05.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 2/06.

Ustava Republike Slovenije⁶⁹ (v nadaljevanju: ustava) v 71. členu določa, da zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč. Varstvo in rabo kmetijskih zemljišč je v letu 2010 urejal Zakon o kmetijskih zemljiščih⁷⁰ (v nadaljevanju: ZKZ). Za izboljšanje varovanja kmetijskih zemljišč je vlada v letu 2010 načrtovala spremembe in dopolnitve ZKZ⁷¹, ki so bile sprejete v letu 2011⁷².

Posamezna določila, ki se nanašajo na varstvo kmetijskih zemljišč, so bila v letu 2010 vključena tudi v ZPNačrt⁷³, ki je urejal postopke za pripravo in sprejem prostorskih načrtov. ZPNačrt je določal, da morajo država in občine pri prostorskem načrtovanju upoštevati načelo trajnostnega prostorskega razvoja, kar pomeni, da morajo omogočiti kakovostno življenjsko okolje s takšno rabo prostora, ki omogoča zadovoljevanje potreb sedanje generacije ter ne ogroža zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij. Prostorski razvoj naj bi se usmerjal najprej na proste, degradirane in nezadostno izkoriščene površine znotraj naselij, širitve naselij pa naj bi se predvsem usmerjale na zemljišča, ki so glede ohranjanja najboljših kmetijskih zemljišč manj pomembna. Načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor zunaj območja naselij pa naj bi bilo mogoče le za z zakonom posebej določene namene. ZPNačrt prostorske akte deli na državne, občinske in medobčinske. Državna prostorska akta sta državni strateški prostorski načrt in državni prostorski načrt (v nadaljevanju: DPN⁷⁴). Občinska prostorska akta sta občinski prostorski načrt (v nadaljevanju: OPN) ter občinski podrobni prostorski načrt. Medobčinski prostorski akt je regionalni prostorski načrt. V letu 2010 je bilo sprejetih 16 DPN (povezava s točko 2.3.1), pričelo je veljati 12 OPN⁷⁵.

V postopek sprejemanja teh prostorskih aktov je bilo vključeno MKGP kot nosilec urejanja prostora⁷⁶ za področje kmetijstva, ki je z izdajo smernic⁷⁷ in mnenj⁷⁸ k prostorskim aktom skrbelo, da so upoštevani

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

⁷⁰ V letu 2010 je veljal ZKZ, Uradni list RS, št. 55/03-UPB1.

⁷¹ Normativni program dela vlade za leto 2010 z dne 24. 12. 2009, Glavne programske prioritete ministrstev za leto 2010, februar 2010.

⁷² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ-C), Uradni list RS, št. 43/11. V letu 2012 je bil ponovno spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvi Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ-D), Uradni list RS, št. 58/12.

⁷³ 4., 6. in 44. člen ZPNačrt.

⁷⁴ Od 27. 10. 2010 je postopek priprave DPN določal Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (v nadaljevanju: ZUPUDPP), Uradni list RS, št. 80/10, 57/12.

⁷⁵ Spreminjanje namenske rabe kmetijskih zemljišč in s tem širitev naselij na ta zemljišča je mogoča le s sprejemom oziroma spremembo OPN. Posegi na območja kmetijskih zemljišč se načrtujejo tudi z DPN. Z uveljavitvijo DPN pa se šteje, da so OPN spremenjeni oziroma dopolnjeni za območje, ki ga obsega DPN.

⁷⁶ Nosilci urejanja prostora so v skladu z ZPNačrt ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil. Pri pripravi prostorskih aktov sodelujejo tako, da predložijo razvojne potrebe, ki se nanašajo na prostor, zagotavljajo strokovne podlage za razvojne potrebe za prostorske akte z delovnega področja, izdajajo smernice in mnenja k prostorskim aktom in sodelujejo v postopkih usklajevanja načrtovanih prostorskih ureditev.

⁷⁷ Smernice so dokument, v katerem nosilci urejanja prostora konkretizirajo določbe predpisov z delovnega področja na območje, ki je predmet načrtovanja in na načrtovane posege v prostor ali prostorske ureditve (2. člen ZPNačrt).

⁷⁸ Mnenja so dokumenti, s katerimi nosilci urejanja prostora ugotovijo, ali so bile pri pripravi prostorskega akta upoštevane njihove smernice, oziroma če smernice niso bile izdane, ali so bili pri pripravi prostorskega akta upoštevani predpisi z njihovega delovnega področja.

predpisi, ki se nanašajo na varstvo kmetijskih zemljišč. Za izdajo smernic in mnenj s področja razvoja poselitve in koordinacijo priprave prostorskih aktov pa je bilo pristojno MOP.

Glede na to, da za uporabo kmetijskih zemljišč tekmuje veliko različnih interesov⁷⁹, je pomembno, da država zagotovi strokovno in nepristransko podlago, na osnovi katere se ti interesi lahko soočijo in uskladijo, s čimer se optimizira raba prostora za družbo. Takšno strokovno podlago predstavlja vrednotenje kmetijskih zemljišč⁸⁰, ki upošteva naravne danosti prostora in določa, kakšna raba je za nek prostor najbolj smiselna. V letu 2010 je vrednotenje kmetijskih zemljišč kot neposredna podlaga za prostorsko načrtovanje temeljilo na kategorizaciji zemljišč, izvedeni v obdobju od leta 1982 do leta 1984. Na tej podlagi sta MKGP in MOP izdajala smernice in mnenja v postopkih prostorskega načrtovanja. Navedena strokovna podlaga se je uporabljala za načrtovanje razvoja različnih dejavnosti v prostoru, umeščanje grajenih objektov najprej na zemljišča neekmetijske namenske rabe in strokovno utemeljitev razvojnih potreb pri načrtovanju razvoja na kmetijskih zemljiščih.

Prostorsko načrtovanje in z njim spreminjanje namenske rabe kmetijskih zemljišč je v največji meri v pristojnosti lokalnih skupnosti⁸¹, zato bi morala imeti država za uspešno varovanje kmetijskih zemljišč vsaj pregled nad vsemi kmetijskimi zemljišči, torej njihovim obsegom, rabo in kakovostjo ter nad spremembami v teh kategorijah. Za vodenje evidenc o kmetijskih zemljiščih so v skladu s predpisi pristojni MKGP, MOP in Sklad, podrobnejšo delitev pristojnosti med njimi pa bomo predstavili v reviziji. Predstavili bomo tudi, kakšne podatke je mogoče o obsegu, rabi in kakovosti kmetijskih zemljišč pridobiti iz uradnih evidenc.

S kmetijskimi zemljišči v lasti Republike Slovenije gospodari Sklad⁸². Po podatkih evidence o dejanski rabi kmetijskih zemljišč, kot jo vodi MKGP, je Sklad v letu 2010 gospodaril na 63.470 hektarov⁸³ ali 9,5 odstotka vseh kmetijskih zemljišč.

Sklad je v upravljanje prejel kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove, ki so bili vrnjeni prejšnjim lastnikom ali jim še bodo vrnjeni, v skladu s predpisi o denacionalizaciji⁸⁴, ter kmetijska zemljišča, ki so v skladu s predpisi v lasti države in bi morala biti na Sklad prenesena v letu 1993 in kasnejših obdobjih. ZSKZ daje Skladu tudi možnost, da kmetijska zemljišča pridobiva v last Republike Slovenije v skladu z razvojno strategijo Sklada. Z zemljišči v državni lasti Sklad upravlja in razpolaga, kar pomeni, da zlasti ureja zakupna razmerja, pri tem pa skrbi, da so zemljišča obdelana, izvaja promet z zemljišči, predlaga agrarne operacije za izboljšanje pogojev obdelave zemljišč in obremenjuje zemljišča s stvarnimi pravicami.

⁷⁹ Stanovanjska poselitve, izgradnja prometne in druge infrastrukture, izgradnja obrtnih in industrijskih con ter trgovskih centrov, odlagališča odpadkov in pridobivanje surovin.

⁸⁰ Določanje kategorij zemljišč (povezava s točko 2.1.1.b).

⁸¹ 21. člen Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

⁸² Pri tem nismo upoštevali, da Sklad lahko v skladu z ZSKZ v nekaterih primerih upravlja tudi z zemljišči, ki niso v lasti Republike Slovenije.

⁸³ Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva v letu 2010.

⁸⁴ Denacionalizacijski postopki so večinoma zaključeni, prenosi teh zemljišč iz Sklada na denacionalizacijske upravičence pa so predstavljali glavnino sprememb v obsegu kmetijskih zemljišč v lasti države.

1.4 Revizijski pristop

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Zagotovila za izrek mnenja o uspešnosti varovanja kmetijskih zemljišč kot pogoja za samooskrbo smo pridobili na podlagi pregledovanja, preverjanja, primerjanja in presoje različnih dokumentov ter s pomočjo intervjujev s predstavniki revidirancev. Preizkušanje podatkov smo izvedli na podlagi revizijskega programa, in sicer smo uspešnost države pri varovanju kmetijskih zemljišč ocenjevali za leto 2010 pri vladi, MKGP, MOP in Skladu.

2. UGOTOVITVE

2.1 Opredelitev pojma in ciljev varovanja kmetijskih zemljišč

Če želi država varovati kmetijska zemljišča, mora najprej jasno opredeliti, kaj kmetijska zemljišča so, in nato ugotoviti, koliko jih ima oziroma koliko bi jih potrebovala za določene namene, na primer za samooskrbo. Zato smo se osredotočili na jasno opredelitev pojma kmetijsko zemljišče in raziskali, kako so bila kmetijska zemljišča v postopku kategorizacije razvrščena na tista, ki so bolj ali manj primerna za kmetijsko pridelavo. Pri revidirancih smo skušali pridobiti podatke o evidenci kmetijskih zemljišč, ki naj bi jih država varovala, kot je predvideno v Strategiji razvoja Slovenije iz leta 2005⁸⁵. Ugotavljali smo, ali je država opredelila, kaj pomeni varovanje teh zemljišč, torej ali obsega samo varovanje ustreznega obsega kmetijskih zemljišč ali tudi drugih elementov, na primer njihove kakovosti. Proučili smo, ali si je država postavila cilje v zvezi z varovanjem kmetijskih zemljišč in cilje na področju prehranske samooskrbe, saj je oskrba prebivalstva s hrano glavni namen kmetijskih zemljišč.

Pojem kmetijskih zemljišč je bil jasno opredeljen v predpisih, zemljišča v občinah so bila razvrščena v kategorije glede na možnosti njihove rabe za kmetijsko proizvodnjo in na tej podlagi razvrščena v območja najboljših in drugih kmetijskih zemljišč v njihovih prostorskih načrtih. Kljub temu pa niti MKGP niti MOP nista imeli podatkov o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih, ki naj bi jih država varovala za namene samooskrbe. Ti podatki so bili dostopni le na vsaki od 210 občin⁸⁶ v prostorskih aktih. Predpisi (ZKZ, ki naj bi urejal varovanje kmetijskih zemljišč) niso opredelili pojma varstva oziroma varovanja kmetijskih zemljišč, vendar pa so v letu 2010 določali nekatere ukrepe, ki naj bi k temu pripomogli – omejitev prometa z njimi, določena njihova smotrna raba in agrarne operacije. V postopkih prostorskega načrtovanja so določali omejitve glede širitve naselij na kmetijska zemljišča, še zlasti na najboljša kmetijska zemljišča. Cilji na področju varovanja kmetijskih zemljišč in samooskrbe za Republiko Slovenijo v letu 2010 niso bili določeni, zato MKGP ne more spremljati in ugotavljati ustreznosti razvoja kmetijstva na tem področju.

⁸⁵ Vzpostaviti bi bilo treba evidence najboljših kmetijskih zemljišč in jih zaščititi.

⁸⁶ Na dan 31. 12. 2010.

2.1.1 Opredelitev kmetijskih zemljišč in njihovega varovanja

2.1.1.a Kmetijska zemljišča opredeljuje ZKZ⁸⁷ kot zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo, razen stavbnih in vodnih zemljišč ter za druge namene določenih zemljišč. Med kmetijska zemljišča spadajo tudi vsa zemljišča v zaraščanju, ki niso določena za gozd na podlagi Zakona o gozdovih⁸⁸. Določitev kmetijskih zemljišč je možna v občinskih prostorskih načrtih⁸⁹.

Pojasnilo MKGP

Od uveljavitve ZKZ-C med kmetijska zemljišča štejejo tudi zemljišča, ki so določena za nezemeljsko namensko rabo, ki se dejansko uporabljajo v kmetijske namene (4. člen ZKZ-C).

2.1.1.b V obdobju od leta 1982 do leta 1984 je bila izdelana kategorizacija vseh zemljišč (ne le kmetijskih) v občinah, da bi se določila možnost rabe zemljišč za kmetijsko proizvodnjo⁹⁰. Na podlagi predpisane metodologije⁹¹ so bila zemljišča razvrščena v kategorije od I. do VIII., upoštevajoč njihovo takratno rabo in naravne danosti. Naravne danosti so se določile na podlagi reliefnih značilnosti (nagib, nadmorska višina, lega), klimatskih razmer in pedoloških lastnosti tal. Določene so bile naslednje osnovne značilnosti zemljišč po posameznih kategorijah glede na njihove naravne lastnosti:

- I. kategorija (dobre njive): najširša možnost kmetijske rabe tal, ki se kaže v možnosti gojenja vseh kmetijskih rastlin, ki uspevajo pri nas, če lega tal omogoča uporabo vseh vrst kmetijske mehanizacije;
- II. kategorija (slabše njive): delno otežena možnost kmetijske rabe tal zaradi slabših lastnosti tal ali razgibanega reliefa, kar zmanjšuje možnost izbora gojenja kmetijskih rastlin;
- III. kategorija (njive in travniki): otežena možnost kmetijske rabe tal zaradi prepletanja njivskih površin s travniškimi, večje vlage v depresijah in strmega zemljišča;
- IV. kategorija (mokri travniki): kmetijska raba tal je otežena oziroma obdelovanje ni možno zaradi prevelike vlage v tleh ali pa zaradi pogostih poplav, potrebne so hidromelioracije;

⁸⁷ 2. člen ZKZ, ki je veljal do uveljavitve ZKZ-C.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 30/93, 67/02, 115/06, 110/07. V skladu z 2. členom Zakona o gozdovih je gozd zemljišče, poraslo z gozdnim drevjem v obliki sestoja, ki lahko doseže višino najmanj 5 metrov in ima površino najmanj 0,25 hektara; zemljišče v zaraščanju na površini najmanj 0,25 hektara, ki se zadnjih 20 let ni uporabljalo v kmetijske namene in na katerem lahko gozdno drevje doseže višino najmanj 5 metrov ter je pokrovnost gozdnega drevja dosegla 75 odstotkov; obrečni in protivetrni pasovi, širši od ene drevesne višine odraslega drevja, na površini najmanj 0,25 hektara.

⁸⁹ 3. člen ZKZ (določitev kmetijskih zemljišč je možna tudi v planskih aktih Republike Slovenije) in 42. člen ZPNačrt. Če se z DPN spremeni raba kmetijskih zemljišč, se to povzame v OPN. Po 14. členu ZSKZ je treba med kmetijska zemljišča šteti tudi nezazidana stavbna zemljišča, ki 11. 3. 1993 niso bila določena kot nezazidana stavbna zemljišča v prostorskem izvedbenem aktu po 21. členu Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (v nadaljevanju: ZUN); Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86; Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97.

⁹⁰ Za nekatere občine je bila kategorizacija izdelana že leta 1979, vendar takrat predpisana metodologija ni bila dosledno upoštevana, zato je bilo izdano Navodilo o strokovnih merilih za določitev zemljišč v kategorije (Uradni list SRS, št. 45/82), na podlagi katerega je bila kategorizacija izdelana za vse občine.

⁹¹ Navodilo o strokovnih merilih za določitev zemljišč v kategorije je bilo izdano na podlagi Zakona o varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti (v nadaljevanju: zakon o varstvu kmetijskih zemljišč); Uradni list SRS, št. 44/82.

- V. kategorija (travniki na strminah): zmanjšana možnost kmetijske rabe tal zaradi neprimerne nagiba, pri čemer je še možna uporaba mostnih kosilnic;
- VI. kategorija (grmišča): močno zmanjšana možnost kmetijske rabe tal, ker je zaradi nagiba, večje kamnitosti in težje dostopnosti otežena oziroma onemogočena uporaba kmetijske mehanizacije;
- VII. kategorija (neplodno): nezmožnost kmetijske rabe tal zaradi naravnih pojavov (na primer kamnolomi, gramoznice, prodišča, skalnat svet);
- VIII. kategorija (urbanizirano): za kmetijsko proizvodnjo odtujena zemljišča zaradi urbanizacije (pozidana zemljišča, ceste, železnice in podobno).

Po podatkih Strategije razvoja slovenskega kmetijstva, ki je bila sprejeta 1993, naj bi bilo po kategorizaciji zemljišč v Republiki Sloveniji 798.962 hektarov kmetijskih zemljišč (vsota od I. do VI.* v tabeli 1).

Tabela 1: Obseg kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji po izvedeni kategorizaciji

Kategorija	Zemljišča v hektarih	Delež zemljišč v odstotkih
(1)	(2)	(3)
I. kategorija (dobre njive)	87.388	4,3
II. kategorija (slabše njive)	128.309	6,4
III. kategorija (njive s travniki)	239.785	11,9
IV. kategorija (mokri travniki)	70.530	3,5
V. kategorija (travniki na strminah)	145.522	7,2
VI. kategorija (kamnita tla, planinski pašniki)	105.381	5,2
VI.* kategorija (grmišča, zemljišča v zaraščanju)	22.047	1,1
VII. kategorija (degradirana zemljišča, prodišča)	66.982	3,3
VIII. kategorija (urbanizirano)	70.192	3,5
Gozd	1.077.965	53,5
Skupaj	2.014.101	100,0

Opomba: Vsota od I. do VI.* je 798.962 hektarov.

Vir: Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, 1993.

2.1.1.c Kategorizacija zemljišč je bila obvezna podlaga za razvrstitev zemljišč na najboljše in druga kmetijska zemljišča⁹². Med najboljše kmetijska zemljišča spadajo:

- po naravnih lastnostih:
 - I. in II. kategorija kmetijskih zemljišč;
 - zemljišča, ki so po svojih naravnih danostih primerna za trajne nasade (sadovnjaki, vinogradi, hmeljišča, oljčni nasadi in podobno);
 - zemljišča, ki so zaradi izjemnih lastnosti in lege najprimernejša za vrtnarsko proizvodnjo;
- po legi, velikosti in obliki parcel:
 - zemljišča, ki so oblikovana (združena) v komplekse⁹³.

Območja kmetijskih zemljišč in njihovo delitev na najboljše in druga kmetijska zemljišča so povzele občine v prostorskih načrtih⁹⁴. Za najboljše kmetijska zemljišča, ki so temelj proizvodnje hrane, so predpisi določali, da so trajno namenjena kmetijski proizvodnji⁹⁵ in se grafično prikažejo na preglednem katastrskem načrtu za vsako posamezno občino in celotno območje države. Obseg najboljših in drugih kmetijskih zemljišč je bil prikazan v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva. Po podatkih iz prostorskih načrtov⁹⁶ je bilo vseh kmetijskih zemljišč malo manj, kot je bilo razvidno iz podatkov o kategorizaciji⁹⁷, in sicer 782.135 hektarov, od tega je bilo uvrščenih med najboljše kmetijska zemljišča 427.470 hektarov, med druga kmetijska zemljišča pa 354.665 hektarov.

⁹² 3. člen ZKZ. Pri določanju najboljših in drugih kmetijskih zemljišč se upoštevajo naravne lastnosti, lega, oblika in velikost parcel. Delitev kmetijskih zemljišč na zemljišča, ki so temelj proizvodnje hrane, in druga kmetijska zemljišča je bila določena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih, Uradni list SRS, št. 1/79. ZKZ ta zemljišča imenuje najboljše in druga kmetijska zemljišča.

⁹³ Navodilo za določitev zemljišč, ki so temelj proizvodnje hrane (Uradni list SRS, št. 29/86), je ta zemljišča opredelilo kot: zaokrožene celote kmetijskih obdelovalnih ali neobdelovalnih zemljišč ne glede na velikost, lego in nadmorsko višino, če je na njih mogoče organizirati racionalno kmetijsko proizvodnjo; njivske in travniške površine, ki se prepletajo med zemljišči I. in II. kategorije ter skupaj z njimi predstavljajo zaokroženo celoto, na kateri je mogoče organizirati rastlinsko proizvodnjo; kmetijska zemljišča zaščitenih ali proizvodno usmerjenih kmetij, ki sama ali skupaj z mejnimi zemljišči lahko tvorijo zaključeno obdelovalno celoto.

⁹⁴ V skladu s 3. členom ZKZ je določitev kmetijskih zemljišč (in najboljših ter drugih kmetijskih zemljišč) možna le v planskih aktih Republike Slovenije in lokalnih skupnosti v skladu z zakonom. ZPNačrt v 39. členu določa, da izvedbeni del občinskih prostorskih načrtov po posameznih enotah urejanja prostora določa območja namenske rabe prostora, torej območja stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč. Ta območja se določijo tako natančno, da je njihove meje mogoče določiti v naravi in prikazati v zemljiškem katastru, podrobneje pa jih razčlenjuje Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (v nadaljevanju: pravilnik o OPN); Uradni list RS, št. 99/07.

⁹⁵ Navodilo za določitev zemljišč, ki so temelj proizvodnje hrane.

⁹⁶ Podatki o območjih najboljših in drugih kmetijskih zemljišč iz dolgoročnega plana Republike Slovenije in občin v prvem planskem obdobju 1981–1985 (projekt na nalogo Obnovitev sistema vrednotenja kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji, december 2004 in Strategija razvoja slovenskega kmetijstva).

⁹⁷ Razliko med obsegom kmetijskih zemljišč po podatkih kategorizacije in razvrstitve v prostorskih načrtih v obsegu 16.827 hektarov je mogoče razložiti kot posledico spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč v prostorskih načrtih.

2.1.1.d Od MKGP in MOP smo želeli pridobiti podatke o stanju posameznih kategorij zemljišč ter območij najboljših in drugih kmetijskih zemljišč v letu 2010. MKGP naj bi podatke vodilo v posebni evidenci, povezani z bazo podatkov zemljiškega katastra⁹⁸, ki ga vodi GURS. Način povezovanja evidence MKGP z zemljiškim katastrom naj bi bil določen s podzakonskim predpisom⁹⁹, ki bi ga morala sprejeti minister za prostor in minister za kmetijstvo, vendar pa do konca leta 2010 ta podzakonski predpis ni bil sprejet¹⁰⁰. Predvideno je bilo, da MOP vzpostavi informacijski sistem¹⁰¹, v katerem bi bili dostopni podatki o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih, vendar tudi ta informacijski sistem še ni vzpostavljen. MKGP je v letu 2007 skušalo podatke o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih pridobiti od občin¹⁰² in MOP¹⁰³, vendar so bili pridobljeni podatki za ugotavljanje bilance najboljših in drugih kmetijskih zemljišč neuporabni. Tako niti MKGP niti MOP nimata podatkov o najboljših (in drugih) kmetijskih zemljiščih, ki naj bi jih država varovala za namene samooskrbe¹⁰⁴. Podatki o kmetijskih zemljiščih so dostopni le na vsaki od 210 občin¹⁰⁵ v njihovih prostorskih aktih¹⁰⁶.

Pojasnilo MKGP

Z uveljavitvijo ZKZ-C v letu 2011 se kmetijska zemljišča razvrščajo na območja trajno varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč, podatki o teh območjih naj bi bili dostopni v informacijskem sistemu MOP, ko bo vzpostavljen.

⁹⁸ 3. in 9. člen ZKZ. Podatki o kategorijah zemljišč naj bi se v skladu z ZKZ iz leta 1973 vodili v zemljiškem katastru. Iz zemljiškega katastra in drugih baz podatkov naj bi MKGP nato pridobilo podatke za vzpostavitev evidence najboljših in drugih kmetijskih zemljišč.

⁹⁹ ZEN v 4. členu določa, da se druge evidence podatkov o zemljiščih in stavbah, ki jih vodijo organi državne uprave, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, povezujejo z zemljiškim katastrom in katastrom stavb, če tako določa zakon. Minister, pristojen za evidentiranje nepremičnin, v soglasju z ministrom, pristojnim za evidenco podatkov o zemljiščih in stavbah, ki se po zakonu povezuje z zemljiškim katastrom oziroma katastrom stavb, podrobneje določi način povezovanja evidenc z zemljiškim katastrom in podatke iz evidenc, povezanih z zemljiškim katastrom.

¹⁰⁰ Prav tako ni bil sprejet podzakonski predpis o razvrstitvi zemljišč v kategorije in razvrstitvi zemljišč na najboljša in druga kmetijska zemljišča, ki je bil določen v 9. členu ZKZ. Z uveljavitvijo ZKZ-C evidence o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih ni več treba voditi, saj naj bi jo nadomestil informacijski sistem MOP.

¹⁰¹ Prostorski informacijski sistem v skladu s 85. členom ZPNačrt, v katerem naj bi se vodili tudi podatki o pravnem stanju v prostoru na osnovi prostorskih aktov, vključno z namensko rabo prostora – stavbna, kmetijska, gozdna, vodna in druga zemljišča (povezava s točko 2.2.1.g).

¹⁰² Poizvedba MKGP št. 350-12/2007 z dne 26. 1. 2007: MKGP je skušalo pridobiti digitalne prostorske akte občin, podatki iz teh aktov bi predstavljali osnovno izhodišče za določanje sprememb območij kmetijskih zemljišč v novih prostorskih aktih občin. Podatke je poslalo le 47 občin, vendar vsi niso bili uporabni (v pravem formatu).

¹⁰³ MOP je v letih 2003 in 2004 izvedlo projekt digitalizacije vseh občinskih prostorskih aktov, v okviru katerega naj bi se digitaliziral tudi sloj namenske rabe zemljišč, ki prikazuje najboljša in druga kmetijska zemljišča. Namen projekta je bil pripraviti občine na postopno digitalno pripravo občinskih prostorskih aktov, ne pa pridobitev podatkov o vsebinah teh aktov (torej tudi podatkov o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih), zato pridobljeni podatki za MKGP niso bili uporabni, saj jih niso posredovale vse občine in niso bili preverjeni.

¹⁰⁴ Čeprav so območja teh zemljišč označena v SPRS.

¹⁰⁵ Na dan 31. 12. 2010. Na dan 31. 12. 2011 je bilo število občin 211.

¹⁰⁶ Tudi podatki prostorskih aktov občin imajo številne pomanjkljivosti (povezava s točko 2.3.2).

2.1.1.e Varovanje oziroma varstvo¹⁰⁷ kmetijskih zemljišč je urejeno z ustavo. V 71. členu ustave je navedeno, da zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč. ZKZ, ki ureja varstvo kmetijskih zemljišč, pojma varstvo oziroma varovanje kmetijskih zemljišč ni opredelil¹⁰⁸, določal pa je naslednje ukrepe, ki naj bi vplivali na varovanje kmetijskih zemljišč:

- za promet s kmetijskimi zemljišči je določil poseben upravni postopek, v katerem se odobri promet s kmetijskimi zemljišči¹⁰⁹ in preveri predkupna pravica, da bi bilo mogoče preprečiti špekulativne nakupe kmetijskih zemljišč in omogočiti predkupno pravico tistim subjektom, ki naj bi kmetijsko zemljišče dejansko uporabljali v skladu z njegovim namenom;
- predpisana je bila smotrna raba kmetijskega zemljišča in denarna kazen zaradi neustrezne rabe zemljišča – lastnik, zakupnik ali drug uporabnik kmetijskega zemljišča bi ga moral obdelovati na predpisan način in kot dober gospodar ter prilagoditi kmetijsko proizvodnjo ekološkim in talnim razmeram, uporabljati zemljiščem in kraju primerne metode za preprečevanje zbitosti tal, erozije in onesnaženja ter za zagotavljanje trajne rodovitnosti zemljišč¹¹⁰;
- z agrarnimi operacijami je bilo mogoče urejati kmetijska zemljišča, da bi se izboljšali pogoji njihove obdelave – agrarne operacije so medsebojne (prostovoljne) menjave kmetijskih zemljišč, arondacije (zaokrožitve) oziroma pripojitve kmetijskih zemljišč, komasacijski postopki¹¹¹ in melioracije¹¹².

Spreminjanje namenske rabe kmetijskih zemljišč je bilo dovoljeno v postopku sprejemanja OPN in zaradi načrtovanja DPN. MKGP je imelo pri tem možnost podati smernice in mnenja ter presoditi usklajenost teh načrtov s predpisi za varovanje kmetijskih zemljišč. Pri tem so bile za spreminjanje namenske rabe kmetijskih zemljišč za širitev naselij določene naslednje načelne omejitve¹¹³:

- prostorski razvoj naselij se usmerja in načrtuje na prostih, degradiranih in nezadostno izkoriščenih površinah znotraj naselij;
- širitev naselja je dopustna le, če znotraj naselja nadaljnji prostorski razvoj ni možen, predvsem je širitev treba usmerjati na zemljišča, ki so glede ohranjanja najboljših kmetijskih zemljišč manj pomembna in so funkcionalno povezana z naseljem;
- zunaj območja naselja je na najboljših kmetijskih zemljiščih dopustno načrtovanje prostorskih ureditev in posameznih posegov v prostor le, če ni mogoče uporabiti zemljišč, ki so manj primerna za

¹⁰⁷ V predpisih in strokovnih gradivih MKGP se uporabljata oba pojma, varstvo predvsem v povezavi s spreminjanjem namenske rabe kmetijskih zemljišč, varovanje pa z njihovim onesnaževanjem, degradacijo in nesmotrno rabo (tako jih uporabljamo tudi v revizijskem poročilu). Po navedbah MKGP gre za vsebinsko enaka pojma, ki imata namen ohraniti kmetijska zemljišča v pridelovalni funkciji.

¹⁰⁸ V poglavju Načrtovanje in varstvo kmetijskih zemljišč je bilo kot obvezno določeno le vodenje uradne evidence MKGP, v kateri se vodijo tudi podatki o kategorijah kmetijskih zemljišč ter najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih.

¹⁰⁹ 17. do 25. člen ZKZ. 19. člen ZKZ določa tudi izjeme, pri katerih odobritev pravnega posla ni potrebna.

¹¹⁰ 7. člen ZKZ.

¹¹¹ S temi postopki se zemljišča na določenem območju lahko zložijo in ponovno razdelijo med prejšnje lastnike tako, da dobi vsak čimbolj zaokrožena zemljišča.

¹¹² Osuševanje, namakanje in ukrepi, ki izboljšujejo fizikalne, kemijske in biološke lastnosti tal.

¹¹³ 6. in 44. člen ZPNačrt (povezava s točko 2.3.1 – spreminjanje namenske rabe kmetijskih zemljišč ima največji vpliv na izgubljanje kmetijskih zemljišč zaradi pozidave).

kmetijsko pridelavo¹¹⁴; pri tem mora pripravljavec prostorskega akta pri načrtovanju prostorskih ureditev na najboljših kmetijskih zemljiščih proučiti možnost variantnih rešitev in možnosti za nadomeščanje izgubljenih zemljišč¹¹⁵.

Čeprav ZKZ, ki je bil namenjen ureditvi varovanja kmetijskih zemljišč, ni opredelil, kaj varovanje pomeni, lahko iz vsebine urejanja zakona in proučene dokumentacije sklepamo¹¹⁶, da naj bi obsegalo vsaj naslednja tri področja:

- varstvo pred spreminjanjem namenske rabe kmetijskih zemljišč;
- varovanje pred onesnaženjem, saj to zagotavlja, da je kmetijska zemljišča mogoče uporabljati za pridelavo hrane;
- zagotavljanje smotrne rabe kmetijskih zemljišč, saj so kmetijska zemljišča ena tistih dobrin, pri katerih (smotrna) raba zagotavlja varovanje dobrine, neuporaba pa pomeni njeno izgubo.

Ukrep MKGP

Z uveljavitvijo ZKZ-C je bila v letu 2011 kot dodaten ukrep, ki ga MKGP uporablja pri varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti, uvedena odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, ki je bila v obdobju od leta 2003 do leta 2011 ukinjena z uveljavitvijo Zakona o graditvi objektov¹¹⁷ (odškodnine zaradi spremembe namembnosti so bile z uveljavitvijo ZKZ-D zmanjšane).

2.1.2 Cilji na področju varovanja kmetijskih zemljišč

2.1.2.a Cilji na področju varovanja kmetijskih zemljišč in samooskrbe za Republiko Slovenijo so bili v letu 1993 začrtani v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva in kasneje s Programom reforme kmetijske politike 1999–2002. Po tem obdobju nacionalnega programa, ki bi začrtal razvoj kmetijstva in določil cilje

¹¹⁴ Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij (v nadaljevanju: pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev), Uradni list RS, št. 110/08. Pred tem so bila določila o izjemah, ko je mogoče najboljša kmetijska zemljišča nameniti za nezemljiško rabo (za izkoriščanje rudnin, gradnjo infrastrukturnih objektov, objektov za potrebe zaščite in reševanja in podobno), urejena v 8. členu ZKZ, od leta 2003 pa so urejena v predpisih s področja urejanja prostora.

¹¹⁵ Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev.

¹¹⁶ ZKme-1 v 2. členu med cilji kmetijske politike določa: trajno ohranjanje rodovitnosti kmetijskih zemljišč ter varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaženjem in nesmotrno rabo ter ohranjanje in izboljšanje virov za trajnostno pridelavo hrane. ZKZ v 4. členu določa, da je treba kmetijska zemljišča uporabljati v skladu z njihovim namenom ter preprečevati njihovo onesnaževanje ali drugačno degradiranje. Iz Strategije razvoja slovenskega kmetijstva izhaja, da je treba kmetijska zemljišča varovati pred spreminjanjem namembnosti in ohraniti njihovo proizvodno sposobnost (preprečevati onesnaženost tal, degradacijo). Tudi iz operativnih ciljev Resolucije 2020 v okviru III. prednostne programske usmeritve (Ohranjanje rodovitnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč) izhaja, da je treba kmetijska zemljišča varovati pred spreminjanjem namembnosti, pred degradacijo, onesnaženjem in nesmotrno rabo ter zaraščanjem in jih usmerjati tistim, ki jih bodo sami obdelovali. Poleg tega pa je pomembno še izboljšanje posestne in velikostne strukture kmetij.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 102/04-UPB4, 126/07, 108/09.

na strateški ravni, ni bilo, čeprav je bil določen z ZKme-1¹¹⁸, sprejeta pa sta bila dva programa razvoja podeželja (za obdobje 2004–2006 in 2007–2013), ki se neposredno nista nanašala na samooskrbo ali varovanje kmetijskih zemljišč¹¹⁹. V letu 2010 tako niso bili določeni merljivi in časovno opredeljeni cilji varovanja kmetijskih zemljišč¹²⁰ ali samooskrbe¹²¹. Prav tako ni bilo opredeljeno, koliko kmetijskih zemljišč bi potrebovali in kakšna naj bi ta bila, da bi dosegli željeno stopnjo samooskrbe¹²², ali koliko bi jih potrebovali, da bi v kriznih razmerah (na primer večjih zvišanjih cen živil na svetovnih trgih ali izpadu letin velikih kmetijskih pridelovalk zaradi naravnih nesreč) zagotovili prehransko varnost prebivalcev. MKGP zato težje upraviči pomen varovanja kmetijskih zemljišč glede na pomen razvojnih potreb ostalih sektorjev.

Tabela 2 prikazuje merljivo opredeljene cilje na področju kmetijskih zemljišč, da bi bila zagotovljena vsaj minimalna prehranska varnost, kot je bila določena v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva¹²³. Določeni so bili tudi cilji na področju samooskrbe, in sicer po najpomembnejših skupinah kmetijskih proizvodov (krušna žita 75-odstotno pokritost prehranskih potreb, krompir 80-odstotno, vrtnine 65-odstotno, sadje 60-odstotno, sladkor 45-odstotno, mleko 90-odstotno, meso 75-odstotno in jajca 75-odstotno pokritost prehranskih potreb).

¹¹⁸ 9. člen. ZKme-1 določa, da državni zbor na predlog vlade sprejme Nacionalni program razvoja kmetijstva in podeželja za obdobje najmanj štirih in največ sedmih let. Ta obveznost velja od uveljavitve Zakona o kmetijstvu iz leta 2000, Uradni list RS, št. 51/06-UPB1.

¹¹⁹ Nekateri ukrepi v okviru Programa razvoja podeželja 2007–2013 sicer posredno spodbujajo varovanje kmetijskih zemljišč, na primer v okviru 1. osi (izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega prostora) ukrep pomoči mladim prevzemnikom kmetij in zgodnjega upokojevanja kmetov, ukrep posodabljanja kmetijskih gospodarstev, ki podpira naložbe v lastno primarno pridelavo kmetijskih proizvodov, ukrep komasacij, agromelioracij in namakanja kmetijskih zemljišč. V okviru 2. osi (izboljšanje okolja in podeželja) so to ukrepi, ki ohranjajo in spodbujajo trajnostno rabo kmetijskih zemljišč.

¹²⁰ Tudi v letu 2011 s sprejemom Resolucije 2020, ki je ponovno opredelila vizijo in cilje razvoja kmetijstva v Republiki Sloveniji, niso bili določeni merljivi in časovno opredeljeni cilji varovanja kmetijskih zemljišč. Resolucija 2020 sicer predvideva, da se obseg kmetijske proizvodnje in površina kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji v bodoče ne bosta bistveno zmanjševala, od uveljavitve ZKZ-C pa je kot cilj kmetijske politike določeno povečevanje obsega kmetijskih zemljišč za pridelavo hrane.

¹²¹ Resolucija 2020 sicer predvideva pripravo posebnih operativnih razvojnih dokumentov in akcijskih načrtov za njeno izvajanje.

¹²² Ocena izvajanja konvencije Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji/degradaciji tal v Republiki Sloveniji sicer navaja, da potrebujejo države v našem podnebнем pasu za zagotovitev potrebnih količin hrane na prebivalca približno 3.000 kvadratnih metrov obdelovalnih kmetijskih zemljišč; ocene za to, koliko kmetijskih zemljišč bi potrebovali v Republiki Sloveniji za določeno stopnjo samooskrbe, pa ni.

¹²³ Za Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva je Kmetijski inštitut Slovenije razvil simulacijski model potrebnih kmetijskih površin, ki je bil odvisen od površine kmetijske zemlje v obdelavi, proizvodne strukture kmetijstva (pretežna usmeritev kmetijstva, na primer živinoreja) in intenzivnosti pridelave. Razvil je tri razvojne scenarije z različnimi vrednostmi zgornjih parametrov in pri vseh predvidel zagotavljanje vsaj minimalne prehranske varnosti (od 83 do 120 odstotkov). Površine kmetijskih zemljišč, navedene v tabeli 2, so bile opredeljene v ciljnem scenariju razvoja kmetijske politike.

Tabela 2: Cilji na področju obsega kmetijskih zemljišč, določeni v letu 1993

v hektarih

Vrsta zemljišča	Površina
Njive (posebej za žita, koruzo, krompir, vrtnine in podobno)	265.681
Travinje	462.224
Trajni nasadi	71.057
Sadovnjaki	36.057
Vinogradi	32.500
Hmeljišča	2.500
Skupaj kmetijska zemlja	798.962

Vir: Strategija razvoja slovenskega kmetijstva.

Cilje na področju varovanja kmetijskih zemljišč je seveda mogoče opredeliti tudi na druge načine, na primer v obliki obsega kmetijskih zemljišč, ki jih je mogoče pozidati na časovno enoto, obsega kmetijskih zemljišč, ki naj bi jih za samooskrbo zagotavljali posamezni deli države¹²⁴, površine kmetijskih zemljišč, ki se uporabljajo za pridelavo določene skupine pridelkov in podobno.

Pojasnilo MKGP

ZKZ-C določa, da bo vlada z uredbo določila območja za kmetijstvo in pridelavo hrane, ki so strateškega pomena za Republiko Slovenijo zaradi pridelovalnega potenciala kmetijskih zemljišč, njihovega obsega, zaokroženosti, zagotavljanja pridelave hrane ali obranjanja in razvoja podeželja ter obranjanja krajine, ki naj bi predstavljala potencialna območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Ta bodo nato dokončno določena v OPN in se po uveljavitvi OPN, razen določenih izjem, ne bodo smela spreminjati vsaj deset let.

Priporočilo

Za izvajanje Resolucije 2020 sta odgovorna vlada in minister za kmetijstvo, zato vladi in MKO priporočamo, naj določita merljive in časovno opredeljene cilje na področju samooskrbe in varovanja kmetijskih zemljišč. Tako bosta omogočila usmerjanje dejavnosti različnih udeležencev v zeleno smer.

¹²⁴ Strategija trajnostnega prostorskega razvoja v Nemčiji, na primer, določa cilj, da se zmanjša poraba kmetijskih zemljišč s 94 hektarov na dan v letu 2006 na približno 30 hektarov na dan do leta 2020. Predpisi v Švici, na primer, pa določajo, da morajo kantoni zagotoviti minimalni obseg kmetijskih zemljišč, ki bi zagotovila v kriznih razmerah 80-odstotno pokritost prehranskih potreb (Obrazložitev predloga ZKZ-C, Poročevalec državnega zbora z dne 4. 2. 2011).

2.2 Evidence kmetijskih zemljišč

Glede na to, da podatkov o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih za celotno državo ni mogoče dobiti na enem mestu, smo pregledali, kakšne evidence kmetijskih zemljišč je mogoče pridobiti. Na MKGP in MOP smo preverili evidence, ki sta jih v letu 2010 vodili o vseh (tudi kmetijskih) zemljiščih, in sicer v obsegu, kot je razviden s slike 6. Na Skladu smo preverili evidenco zemljišč v državni lasti, s katerimi Sklad upravlja. Za vsako od evidenc nas je zanimalo, katere podatke, ki bi lahko bili povezani s pregledom kmetijskih zemljišč in z njihovim varovanjem, vsebujejo. Želeli smo zlasti podatke o obsegu, kakovosti in (namenski in dejanski) rabi kmetijskih zemljišč. Preverili smo točnost in način posodabljanja podatkov v evidencah in ugotavljali, katerih podatkov evidence ne vsebujejo ali so nepopolni.

Slika 6: Evidence kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji

MKGP			
Evidenca dejanske rabe	Register kmetijskih gospodarstev	Pedološka karta	Talna števila
obseg dejanska raba -	obseg dejanska raba -	obseg - kakovost	obseg - kakovost
MOP			
Zemljiški kataster	Register nepremičnin	(Prostorski IS)*	
obseg dejanska raba kakovost	obseg dejanska raba kakovost	obseg dejanska + namenska raba -	
Sklad			
Register OS**			
obseg dejanska raba -			

Opombi: * Prostorski informacijski sistem (v nadaljevanju: PIS),

** Register osnovnih sredstev (v nadaljevanju: ROS).

Viri: MKGP, MOP, Sklad.

MKGP vodi evidenco dejanske rabe in upravlja evidenco registra kmetijskih zemljišč (v nadaljevanju: RKG), iz katerih je mogoče pridobiti podatke o obsegu in dejanski rabi kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji oziroma vseh kmetijskih zemljišč v uporabi kmetijskih gospodarstev. Podatke o kakovosti zemljišč v obliki opisa pedoloških profilov in talnih števil je mogoče pridobiti iz pedološke karte ali novejša digitalne karte talnih števil. Podatki o obsegu, dejanski rabi in kakovosti kmetijskih zemljišč, izraženi v obliki bonitetnih točk, so razvidni iz zemljiškega katastra, ki ga vodi GURS. Enake podatke prikazuje register nepremičnin. Evidence omogočajo pregled nad obsegom, dejansko rabo in kakovostjo kmetijskih zemljišč, izraženo v različnih oblikah, in sicer za kmetijska zemljišča, ki se dejansko uporabljajo, ne pa za kmetijska zemljišča, kot so opredeljena z ZKZ. Nobena od evidenc pa ne vsebuje podatkov, s katerimi bi bilo mogoče spremljati zmanjševanje kmetijskih zemljišč zaradi določenih razlogov (pozidave, zaraščanja in podobno). Enotna evidenca kmetijskih zemljišč, ki so v lasti države (in poleg Sklada v upravljanju različnih upravljavcev), ne obstaja. Sklad kot največji upravljavec teh zemljišč pa podatke o njihovem obsegu in dejanski rabi (za zemljišča, s katerimi upravlja) vodi v evidenci ROS, ki ni točna in popolna.

2.2.1 Evidence vseh kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji

2.2.1.a *Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč* (v nadaljevanju: evidenca dejanske rabe), ki je bila prvič vzpostavljena leta 2002, je enotna državna evidenca o dejanski rabi kmetijskih in gozdnih zemljišč. Vodi jo MKGP¹²⁵ in je namenjena ugotavljanju dejanskega stanja rabe zemljišč, kot pogoja za izvajanje ukrepov kmetijske politike. Uporablja se tudi za statistične in druge namene. Evidenca dejanske rabe je v grafični obliki, zajema se iz ortofoto posnetkov¹²⁶ in pokriva celotno območje Republike Slovenije. To je razdeljeno na poligone, ki predstavljajo strnjeno površino kmetijskega, gozdnega ali drugega nekmetijskega zemljišča z enako vrsto dejanske rabe. Za vsak poligon se vodijo poleg ostalih podatkov tudi podatki o površini (v kvadratnih metrih) in vrsti dejanske rabe zemljišča. Skupine vrst dejanske rabe so njive in vrtovi, trajni nasadi, travniške površine, druge kmetijske površine¹²⁷, gozd in ostala nekmetijska zemljišča. Podatke o dejanski rabi zemljišč MKGP zajema z računalniško podprto fotointerpretacijo ortofoto posnetkov in iz drugih virov¹²⁸. Za določanje dejanske rabe se uporablja interpretacijski ključ, ki podrobneje opisuje metodologijo zajema dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč. Podatke naj bi MKGP obnavljalo na vsakih pet let¹²⁹ s pomočjo novih ortofoto posnetkov¹³⁰. Najstarejši podatki iz evidence dejanske rabe v letu 2010 so temeljili na ortofoto posnetkih iz leta 2006, torej niso bili starejši od pet let.

Pojasnilo MKGP

V letu 2010 so bili podatki evidence dejanske rabe posodobljeni za približno 30 odstotkov površine Republike Slovenije, toliko je bilo namreč ortofoto posnetkov. Za izdelavo posnetkov skrbi GURS, ki jih v skladu z letnim programom dela, potrjenim na vladi, zagotavlja za več državnih organov. Če jih ne zagotovi, se obnova evidence dejanske rabe ne more nadaljevati, kar vpliva tudi na posodabljanje podatkov v evidenci.

Površine kmetijskih zemljišč po posameznih vrstah dejanske rabe, kot so v evidenci dejanske rabe na dan 31. 12. 2010, prikazuje tabela 3. Iz tabele 3 je razvidno, da je bilo v letu 2010 vseh kmetijskih zemljišč 666.705 hektarov, vseh kmetijskih zemljišč v uporabi pa 618.572 hektarov¹³¹.

¹²⁵ Na podlagi 138. in 165. člena ZKme-1 in Pravilnika o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, Uradni list RS, št. 122/08, 4/10.

¹²⁶ Ortofoto posnetki so skenirani ali digitalni letalski ali satelitski posnetki.

¹²⁷ Za vsako od teh skupin je iz tabele 3 razvidno, katere vrste dejanske rabe obsega.

¹²⁸ Topološke karte, register kmetijskih gospodarstev, zbirke podatkov, ki jih upravljajo državni organi, terenski ogledi in drugo.

¹²⁹ 165. člen ZKme-1.

¹³⁰ Posodabljanje podatkov v evidenci je možno tudi ob ugotovitvi neusklajenosti evidence z dejanskim stanjem: če uporabnik podatkov iz evidence dejanske rabe ugotovi, da je podatek v evidenci drugačen od dejanskega stanja v naravi, lahko pripravi predlog za spremembo podatkov v evidenci dejanske rabe, ki ga MKGP preveri in na osnovi ugotovitev delno ali v celoti sprejme oziroma ga zavrne. Tudi GURS in geodetska podjetja lahko ugotovijo, da je podatek v evidenci dejanske rabe drugačen od dejanskega stanja v naravi, in to sporočijo MKGP. Spremembe dejanske rabe, ki jih na terenu ugotovi MKGP, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja ali Inšpektorat za kmetijstvo, MKGP po uradni dolžnosti vnese v evidenco dejanske rabe.

¹³¹ Podatkov MKGP o kmetijskih zemljiščih v uporabi ni mogoče neposredno primerjati s podatki o kmetijskih zemljiščih v uporabi kmetijskih gospodarstev, ki jih objavlja SURS, zaradi različnih uporabljenih metodologij za pridobitev obeh vrst podatkov.

Tabela 3: Površine in struktura kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji po posameznih vrstah dejanske rabe na dan 31. 12. 2010

Skupina vrst dejanske rabe	Vrsta dejanske rabe	Površina v hektarih	Struktura v odstotkih
Njive in vrtovi	Njiva	182.449	27,4
	Hmeljišče	2.004	0,3
	Trajne rastline na njivskih površinah	339	0,1
	Rastlinjak	122	0,0
Trajni nasadi	Vinograd	21.495	3,2
	Matičnjak	48	0,0
	Intenzivni sadovnjak	4.397	0,7
	Ekstenzivni oziroma travniški sadovnjak	23.203	3,5
	Oljčnik	1.803	0,3
	Ostali trajni nasadi	415	0,1
Travniške površine	Trajni travnik	366.966	55,0
	Barjanski travnik	5.986	0,9
	Kmetijsko zemljišče, poraslo z gozdnim drevjem	9.345	1,4
<i>Kmetijska zemljišča v uporabi skupaj</i>		<i>618.572</i>	<i>92,9</i>
Druge kmetijske površine	Kmetijsko zemljišče v zaraščanju	24.340	3,6
	Plantaža gozdnega drevja	276	0,0
	Drevesa in grmičevje	18.532	2,8
	Neobdelano kmetijsko zemljišče	4.985	0,7
Kmetijska zemljišča skupaj		666.705	100,0

Opomba: Vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje.

Vir: evidenca dejanske rabe.

Zaradi sprememb metodologije zajema dejanske rabe zemljišč so podatki o vrstah dejanske rabe zemljišč po letih neposredno primerljivi le od leta 2006. Primerjavo zemljišč po posameznih vrstah dejanske rabe, kot so prikazane v evidenci dejanske rabe na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2010, prikazuje tabela 4.

Tabela 4: Primerjava površine in strukture zemljišč v Republiki Sloveniji po posameznih vrstah dejanske rabe na dan 31. 12. 2006 in na dan 31. 12. 2010

Vrsta dejanske rabe	31. 12. 2010		31. 12. 2006		Indeks
	Površina v hektarih	Struktura v odstotkih	Površina v hektarih	Struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)*100
Kmetijska zemljišča v uporabi	618.572	30,5	617.007	30,4	100,3
Druge kmetijske površine	48.133	2,4	41.666	2,1	115,5
<i>Kmetijska zemljišča skupaj</i>	<i>666.705</i>	<i>32,9</i>	<i>658.673</i>	<i>32,5</i>	<i>101,2</i>
Gozd	1.209.239	59,6	1.217.415	60,0	99,3
Pozidano in sorodno zemljišče	106.706	5,3	107.309	5,3	99,4
Ostala zemljišča	30.870	1,5	30.137	1,5	102,4
Voda	13.862	0,7	13.847	0,7	100,1
Zemljišča skupaj	2.027.382	100,0	2.027.381	100,0	100,0

Opomba: Vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje. Skupna površina vseh zemljišč je v letu 2010 za en hektar večja zaradi zaokroževanj pri pretvorbi iz kvadratnih metrov v hektare.

Vir: evidenca dejanske rabe.

Iz tabele 4 je razvidno, da se je v obdobju od leta 2006 do leta 2010 povečala skupna površina kmetijskih zemljišč (za 1,2 odstotka) in tudi kmetijska zemljišča v uporabi (za 0,3 odstotka).

Primerjava razlik v podskupinah drugih kmetijskih površin (ki sicer niso razvidne iz tabele 4) pa kaže tudi bistveno povečanje kmetijskih zemljišč v zaraščanju (za 12,7 odstotka) in neobdelanih kmetijskih zemljišč (za 350,3 odstotka).

Pojasnilo MKGP

Iz evidence je razvidno povečanje skupne površine kmetijskih zemljišč in zmanjšanje površine pozidanih zemljišč, ker je bila zaradi uvedbe evidenc za izplačila subvencij Evropske unije izboljšana natančnost zajema podatkov v evidenci, predvsem zaradi pozidanih površin v naseljih.

2.2.1.b MKGP upravlja tudi RKG¹³², ki je bil vzpostavljen za prijavo in kontrolo finančnih podpor ter drugih ukrepov kmetijske politike, za spremljanje stanja kmetijstva ter za načrtovanje kmetijske politike. V RKG se enotno vodijo podatki o kmetijskih gospodarstvih ter subjektih, vezanih nanje¹³³. V RKG so vpisana tista kmetijska gospodarstva na območju Republike Slovenije, ki izpolnjujejo pogoje iz ZKme-1¹³⁴,

¹³² Na podlagi 138. in od 141. do 145. člena ZKme-1 ter Pravilnika o registru kmetijskih gospodarstev, Uradni list RS, št. 1/10, 68/10.

¹³³ V skladu s Pravilnikom o registru kmetijskih gospodarstev so to nosilci in člani kmetije.

¹³⁴ 141. člen ZKme-1.

lahko pa se vpišejo tudi druga kmetijska gospodarstva. Za vsako od njih se vodijo tudi podatki o kmetijskih zemljiščih v uporabi¹³⁵ od leta 2005. Osnovna enota identifikacijskega sistema za prijavo zemljišč v RKG je grafična enota rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva (v nadaljevanju: GERK), ki predstavlja strnjeno površino kmetijskega zemljišča z enako vrsto dejanske rabe v uporabi enega kmetijskega gospodarstva. Tako so iz evidence RKG za posamezno kmetijsko gospodarstvo razvidni podatki o površini in vrsti dejanske rabe vseh GERK, ki mu pripadajo, torej vseh njiv in vrtov, trajnih nasadov, travniških površin in drugih kmetijskih površin, ki jih uporablja. Podatki o vrsti dejanske rabe so vpisani glede na podatek, ki ga posreduje nosilec kmetijskega gospodarstva, in kontrolirani z evidenco dejanske rabe. Podatki v RKG se posodabljajo sproti¹³⁶, ugotovljene napake pa mora sporočiti tudi Agencija za kmetijske trge in se v RKG prenašajo po uradni dolžnosti. V RKG je bilo na dan 31. 12. 2010 prijavljenih 478.682 hektarov kmetijskih zemljišč, kar predstavlja 77,3 odstotka vseh kmetijskih zemljišč v uporabi po evidenci dejanske rabe.

2.2.1.c *Pedološko karto* vodi MKGP¹³⁷ in je namenjena evidenci talnega fonda na ravni Republike Slovenije. Omogoča analizo tal kot vira, vrednotenje primernosti tal za kmetijsko in drugo rabo ter se uporablja za različne strokovne namene. Vsebuje osnovne podatke o tleh kot naravnem viru, zlasti kartografski prikaz talnih tipov in podatke o pedoloških profilih in analizah. Pedološki profil je navpičen presek tal do matične kamnine ali podtalnice, v katerem določimo in opišemo pedološke horizonte (plasti). Iz vsakega horizonta se vzame vzorec, ki se ga analizira in določi glavne kemijske in fizikalne lastnosti tal. Opisi pedoloških profilov skupaj z analitskimi podatki horizontov predstavljajo lastnosti talnega tipa. Pedološko karto je do leta 2000 pripravljala Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: Biotehniška fakulteta) v merilu 1:25.000 in je v digitalni obliki dostopna na spletnih straneh MKGP. Ozemlje Republike Slovenije, razen vodnih zemljišč, je razdeljeno na pedokartografske enote. Pedokartografsko enoto predstavlja poligon z največ tremi talnimi tipi. Za vsako pedokartografsko enoto se v evidenci vodijo tudi podatki o površini, lokaciji, talnem tipu in pedološkem profilu. Evidenca se ne usklajuje z drugimi evidencami in se ne posodablja, saj se tla spreminjajo v procesih, ki trajajo 10.000 let.

2.2.1.d *Digitalno karto talnih števil* prav tako vodi MKGP, izdelala pa jo je Biotehniška fakulteta v letu 2006, in sicer v merilu 1:25.000. Biotehniška fakulteta je izhajala predvsem iz podatkov pedološke karte. Ozemlje Republike Slovenije, razen vodnih zemljišč, je na digitalni karti talnih števil razdeljeno na poligone. Za vsak poligon se vodijo podatki o površini, lokaciji in talnem številu. Talna števila predstavljajo lastnosti tal¹³⁸ in so razvrščena v pet skupin (zelo majhna, majhna, srednja, velika, zelo velika). Večje talno število pomeni tla z boljšimi talnimi lastnostmi. Točke za talna števila so določene na osnovi ocene meril rodovitnosti tal, med katere uvrščamo geološko sestavo podlage, teksturo tal¹³⁹, razvojno stopnjo tal, vodne razmere¹⁴⁰ in klimo¹⁴¹.

¹³⁵ To vsebuje tudi zemljišča, ki jih ima kmetijsko gospodarstvo v zakupu.

¹³⁶ Zajemajo se na upravnih enotah.

¹³⁷ Na podlagi 138. in 164. člena ZKme-1.

¹³⁸ Lastnosti tal še ne predstavljajo proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč. Ta se ocenjuje na podlagi lastnosti tal, klime, reliefa in posebnih vplivov (osončenje, severna lega, kamnitost tal in drugo).

¹³⁹ Mineralni delci, ki sestavljajo tla, so pesek, melj in glina. Razmerje med količino peska, melja in gline je tekstura tal.

¹⁴⁰ Nasičenost tal s padavinsko vodo.

¹⁴¹ Povprečna letna temperatura.

2.2.1.e *Zemljiški kataster*, ki ga vodi in vzdržuje GURS¹⁴², je temeljna evidenca podatkov o zemljiščih. Podatki se vodijo za območje Republike Slovenije in se uporabljajo pri geodetskih postopkih, vodenju politike gospodarjenja s prostorom, varovanju okolja, vrednotenju in obdavčenju nepremičnin in upravljanju z objekti prometne in komunalne infrastrukture. Osnovna enota zemljiškega katastra je zemljiška parcela (v nadaljevanju: parcela). Parcela je strnjeno zemljišče, ki leži znotraj ene katastrske občine, ter je v zemljiškem katastru evidentirano z mejo in označeno z identifikacijsko številko. Za posamezno parcelo se v zemljiškem katastru vodijo naslednji podatki: identifikacijska oznaka parcele (parcelna številka), meja, površina, lastnik, upravljavec državnega ali lokalnega premoženja, dejanska raba, zemljišče pod stavbo¹⁴³ in boniteta zemljišča¹⁴⁴. Meje parcel s parcelnimi številkami in zemljišči pod stavbo na območju Republike Slovenije so grafično prikazane v zemljiškokatastrskem prikazu. Zemljiškokatastrski prikaz je slika oblike in medsebojne lege parcel. Natančnost tega prikaza je odvisna od vrste katastra, načina izmere in merila katastrskega načrta, ki je bil vir za izdelavo prikaza¹⁴⁵. Preostali podatki o parceli so prikazani v pisnem delu evidence. Podatki o mejah in površinah parcel se posodablja z meritvami na terenu v okviru postopkov vzdrževanje katastra¹⁴⁶.

Podatki o lastniku se pridobijo iz zemljiške knjige, zato je njihova točnost odvisna od točnosti podatkov v zemljiški knjigi. Pri zemljiščih, katerih lastnik je Republika Slovenija ali samoupravna lokalna skupnost ali so javno dobro, se v zemljiški kataster vpiše, kateri organ jih upravlja. V zemljiškem katastru se vodijo podatki o dejanskih rabah zemljišč (kmetijska, gozdna, vodna, neplodna¹⁴⁷ in pozidana zemljišča), ki se prevzamejo iz evidence dejanske rabe MKGP¹⁴⁸.

Podatki o dejanski rabi zemljišč so v zemljiškem katastru predstavljeni po parcelah, kar iz evidence dejanske rabe ni razvidno. GURS podatke o dejanski rabi zemljišč prevzema od MKGP enkrat letno in z njimi posodablja zemljiški kataster. Pri tem imajo lahko manjši deli parcel drugačno dejansko rabo kot večinski del parcele in se jim pripiše dejanska raba večinskega dela parcele¹⁴⁹. Podatek o spremembi dejanske rabe zemljišča se lahko vpiše tudi na zahtevo lastnika oziroma uporabnika parcele na podlagi elaborata, ki ga izdela geodetsko podjetje. Boniteta zemljišča je podatek o proizvodni sposobnosti zemljišča za kmetijsko ali gozdarsko pridelavo, ki se določi v obliki bonitetnih točk. Bonitetne točke se v

¹⁴² Na podlagi ZEN.

¹⁴³ Prikazani so podatki o legi in površini stavbe in podatki o parceli, na kateri leži zemljišče pod stavbo.

¹⁴⁴ Na podlagi 13. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 106/10) se do 30. 6. 2012 v zemljiškem katastru vodijo še podatki iz prvega odstavka 160. člena ZEN o vrstah rabe zemljišč, katastrskih kulturah in katastrskih razredih za katastrske kulture. Po tem datumu naj bi navedene podatke dokončno nadomestili podatki o dejanski rabi.

¹⁴⁵ Kataster je začel nastajati že v letu 1870, leta 2005 pa je bil prenesen v digitalno obliko. Iz revizijskega poročila Evidentiranje nepremičnin v Republiki Sloveniji (št. 1209-6/2008/136 z dne 10. 3. 2011) je razvidno, da je zunanji izvajalec v letih 2003 in 2007 izvedel dve analizi kakovosti podatkov zemljiškega katastra in v njih preveril lokacijsko natančnost ter ujemanje atributnih in grafičnih podatkov. Končna ocena kakovosti podatkov je pokazala precejšen obseg površin s slabo kakovostjo digitalnih katastrskih načrtov.

¹⁴⁶ Ti postopki se izvajajo ob ureditvah mej, parcelacijah in drugo.

¹⁴⁷ V evidenci dejanske rabe so označena kot "ostala zemljišča".

¹⁴⁸ 23. člen ZEN. GURS je v letu 2008 prvič izvedla vzpostavitev dejanske rabe na parcelo tako, da je grafično presekala sloj dejanske rabe zemljišč iz MKGP s slojem zemljiškokatastrskega prikaza.

¹⁴⁹ Če njihova površina ne presega določene velikosti (do 4 odstotke površine parcele, a ne več kot 1.000 kvadratnih metrov).

skladu s Pravilnikom o določanju in vodenju bonitete zemljišč¹⁵⁰ izračunajo na podlagi lastnosti tal, klime, reliefa¹⁵¹ in posebnih vplivov¹⁵². Določijo se v razponu od 0 do 100 točk. Zemljišče, ki ima 100 bonitetnih točk, je najbolj proizvodno sposobno zemljišče. Parceli oziroma delom parcele, ki so po dejanski rabi uvrščena med pozidana, vodna ali neplodna zemljišča, in zemljiščem pod stavbo se določijo bonitetne točke v vrednosti nič. Sprememba bonitete se v zemljiškem katastru evidentira v postopku evidentiranja spremembe bonitete zemljišča in jo GURS izvede na zahtevo lastnika zemljišča. GURS je v letu 2011 opravila analizo o možnosti spremembe bonitet in ugotovila, da bonitete zemljišč zadovoljivo odražajo stanje na terenu.

Ukrep MKGP

Boniteta zemljišč odseva dejansko proizvodno sposobnost zemljišč, so pa v določenih primerih odstopanja. Od uveljavitve ZKZ-C je omogočena odprava takšnih odstopanj, in sicer se v postopku izdelave strokovnih podlag s področja kmetijstva preveri boniteta kmetijskih zemljišč. Na podlagi strokovne podlage, ki vsebuje nove bonitete kmetijskih zemljišč, GURS po uradni dolžnosti izvede postopek spremembe bonitete kmetijskih zemljišč v zemljiškem katastru.

2.2.1.f *Registar nepremičnin*, ki ga vodi in vzdržuje GURS¹⁵³, je zbirka podatkov o nepremičninah na območju Republike Slovenije. Nepremičnina je zemljišče s pripadajočimi sestavinami. Zemljišče je zemljiška parcela, pripadajoče sestavine zemljišč so stavbe in deli stavb. Podatki, ki se vodijo v registru, so prevzeti iz evidenc (zemljiški kataster, kataster stavb, centralni register prebivalstva in drugo) in dopolnjeni s podatki popisa nepremičnin. Za posamezno parcelo se v registru vodijo identifikacijska številka, lastnik, površina, boniteta, dejanska raba in namenska raba. Podatki o parcelah v registru nepremičnin so prevzeti iz zemljiškega katastra, podatke o namenski rabi zemljišč pa je GURS pridobila od občin, ki naj bi nove podatke o namenski rabi sporočale GURS ob vsaki spremembi prostorskega akta. Podatki o namenski rabi (po podskupinah, kot jih prikazuje tabela 5) so namenjeni vrednotenju nepremičnin in po vsebini niso popolnoma enaki podatkom o območjih namenske rabe, ki so del OPN¹⁵⁴, ter z njimi niso primerljivi. Poleg tega občine GURS niso posredovale podatkov za vsa zemljišča, temveč le za zemljišča brez sestavin. GURS podatkov vsebinsko tudi ni preverjala¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 47/08.

¹⁵¹ Nagib tal je pomemben zaradi možnosti uporabe kmetijske mehanizacije.

¹⁵² Kot posebni vplivi se za kmetijska zemljišča upoštevajo skalovitost, poplavnost, sušnost, ekspozicija (južna ali severna lega), odprtost (izpostavljenost vetru), zaprtost (možnost odtoka hladnega zraka), zasenčenost in vetrovnost.

¹⁵³ Na podlagi ZEN.

¹⁵⁴ V skladu z 39. členom ZPNačrt. Območja namenske rabe določa 42. člen ZPNačrt (območja stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč) ter podrobneje opredeljuje pravilnik o OPN. V skladu z Uredbo o določitvi podskupin znotraj posameznih skupin istovrstnih nepremičnin in o podatkih za pripis vrednosti po podskupinah nepremičnin (Uradni list RS, št. 44/09), po kateri so občine GURS posredovale podatke o namenski rabi zemljišč brez sestavin, se, na primer, šteje, da so kmetijska in gozdna zemljišča tista zemljišča brez sestavin, ki so po dejanski rabi v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin, določena kot kmetijska in gozdna zemljišča in po namenski rabi niso stavbna zemljišča. Podatki o namenski rabi bodo v evidenci le za prehodno obdobje, dokler ne bo vzpostavljen PIS, zato jih tudi slika 6 za to evidenco ne prikazuje.

¹⁵⁵ Podatki niso povsem točni, GURS je, na primer, od treh občin prejela za vsa zemljišča namensko rabo "druga zemljišča".

Tabela 5: Namenska raba zemljišč brez sestavin na dan 15. 6. 2010 po podskupinah

v hektarih	
Namenska raba zemljišča	Površina
Zemljišča za gradnjo stavb	70.549
Kmetijska zemljišča	640.908
Gozdna zemljišča	950.585
Vodna zemljišča	12.294
Druga zemljišča	311.523
Skupaj	1.985.859

Opomba: GURS je lahko zagotovila podatke po stanju na dan 15. 6. 2010.

Vir: register nepremičnin.

2.2.1.g *PIS* je namenjen opravljanju nalog države in spremljanju nalog občin na področju urejanja prostora, vključno s pripravo in sprejemom prostorskih aktov države in občin, ter spremljanju stanja prostora in za omogočanje javnosti, da se seznani s stanjem v prostoru. V skladu z 85. členom ZPNačrt vsebuje:

- podatke o dejanskem stanju v prostoru na osnovi evidentiranja nepremičnin, vključno s podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture¹⁵⁶;
- podatke o pravnem stanju v prostoru na osnovi prostorskih aktov, vključno z namensko rabo prostora¹⁵⁷;
- podatke o drugih pravnih režimih¹⁵⁸, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim;
- podatke o vrednotenju, vplivih in omejitvah kulturne dediščine in ohranjanja narave v prostoru, ki se vodijo na podlagi predpisov o varstvu kulturne dediščine in ohranjanja narave;
- podatke iz upravnih aktov, ki se nanašajo na gradnje¹⁵⁹;
- druge podatke za pripravo, sprejem in spremljanje prostorskih aktov.

PIS bi moralo vzpostaviti MOP do 8. 1. 2010¹⁶⁰, vendar med izvajanjem revizije še ni bil vzpostavljen. V PIS so bili do 31. 12. 2010 vključeni podatki 14 občin. Ko bo vzpostavljen, bi morali biti iz tega razvidni podatki za kmetijska zemljišča o površini, dejanski rabi (iz evidence dejanske rabe MKGP) in namenski

¹⁵⁶ Podatki o dejanskem stanju v prostoru so podatki iz zemljiškega katastra, registra nepremičnin, evidence državne meje, registra prostorskih enot, podatki državne topografske karte, ortofoto posnetki in ostali podatki o dejanskem stanju v prostoru. MOP na osnovi teh podatkov pripravi združene in posplošene podatke, da so neposredno uporabni v prostorskem načrtovanju.

¹⁵⁷ Pripravljavci prostorskih aktov občin jih morajo na podlagi 21. člena ZPNačrt posredovati MOP z dnem uveljavitve prostorskih aktov.

¹⁵⁸ Podatki o območjih, na katerih je vzpostavljen poseben režim, in predpisih, s katerimi je vzpostavljen.

¹⁵⁹ Gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje in upravni akti, izdani v postopku inšpekcijskega nadzora.

¹⁶⁰ Na podlagi 85. člena ZPNačrt in Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu, Uradni list RS, št. 119/07.

rabi (iz prostorskih aktov občin in države) ter kakovosti (v obliki označenih območij najboljših in drugih kmetijskih zemljišč); podatki bodo standardizirani in med seboj primerljivi¹⁶¹.

Pojasnilo MOP

Vzrok za zamudo vzpostavitve PIS po ZPNačrt je pomanjkanje finančnih sredstev, predvsem za zagotovitev informacijske podpore delovanja sistema, ki je v fazi vzpostavljanja. V letu 2008 so na MOP pripravili tehnična pravila za pripravo občinskih prostorskih aktov v digitalni obliki v skladu s 7. členom Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu (Uradni list RS, št. 119/07) in vzpostavili informacijsko podporo za izmenjavo digitalnih prostorskih aktov med občinami in nosilci urejanja prostora. Vzpostavlja se digitalni arhiv državnih in občinskih prostorskih aktov. S celovito izgradnjo PIS so na MOP začeli leta 2010, ko so določili podatkovni, postopkovni in organizacijski model podatkov o pravnih režimih in upravnih aktih. V začetku leta 2012 je bil na podlagi modela izdelan prototip PIS na testnih upravnih enotah Šmarje pri Jelšah in Postojna. V skladu z vzpostavitvenim dokumentom naj bi bil PIS vzpostavljen do konca leta 2015, vendar le, če bodo zagotovljena sredstva. Projekt vzpostavitve PIS je sestavni del projekta eProstor, v katerem sodelujeta še GURS in Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Za opravljanje nalog se uporabljajo evidence državnih organov, ki so pristojni za posamezne pravne režime in dejansko rabo. Evidence upravnih aktov, ki se nanašajo na gradnje, v Republiki Sloveniji še ni.

2.2.1.h Navedene evidence omogočajo pregledovanje podatkov o obsegu, dejanski rabi in kakovosti kmetijskih zemljišč, izraženi v različnih oblikah (talni tip in pedološki profil, talna števila, boniteta), in sicer za kmetijska zemljišča, ki se dejansko uporabljajo, ne pa za kmetijska zemljišča, kot so opredeljena z ZKZ (torej kmetijska zemljišča po namenski rabi). Nobena od evidenc pa ne vsebuje podatkov, s katerimi bi bilo mogoče spremljati podatke o izgubi kmetijskih zemljišč zaradi pozidav, zaraščanja in drugih razlogov.

2.2.1.i Ker le smotrna (kmetijska) raba tal pomeni varovanje kmetijskih zemljišč glede ohranjanja njihove kakovosti, smo preverili tudi, ali katero od ministrstev vodi evidenco, ki bi vsebovala podatke o onesnaženosti kmetijskih zemljišč za kmetijska, gozdna, vodna, neplodna¹⁶² in pozidana zemljišča¹⁶³. Takšni podatki bi lahko bili v prihodnosti na področju varovanja kmetijskih zemljišč potrebni zaradi izvajanja ukrepov izboljšanja kakovosti tal.

Pojasnilo MOP

Na področju onesnaženosti tal se vodi projekt Raziskave onesnaženosti tal Slovenije (v nadaljevanju: ROTS), kot ga predvideva Nacionalni program varstva okolja (poglavje 4.2.3 Tla – pregled stanja onesnaženosti tal naj bi bil zaključen leta 2008). ROTS pomeni korake naprej k vzpostavitvi monitoringa kakovosti tal v Republiki Sloveniji ter talnega informacijskega sistema (v nadaljevanju: TIS), kot ga opredeljuje Zakon o varstvu okolja. V okviru ROTS so na MOP do konca leta 2011 pridobili podatke o onesnaženosti oziroma kakovosti tal za 58 odstotkov iz mreže 530 izbranih lokacij, pregled onesnaženosti tal v Republiki Sloveniji torej še ni popoln. Pridobljeni podatki opisov lokacij in rezultatov meritev so bili dodani v bazo TIS (sestavljajo jo trije osnovni sloji geokodiranih podatkov: digitalna pedološka karta, fizikalne in

¹⁶¹ V skladu s Tehničnimi pravili za pripravo občinskih aktov v digitalni obliki, z dne 6. 10. 2008, v katerih je opisano, kako se pripravijo podatki o namenski rabi.

¹⁶² V evidenci dejanske rabe so označena kot "ostala zemljišča".

¹⁶³ Tudi uredba o prostorskem redu v 73. členu določa, da se v strokovnih podlagah, izdelanih v okviru priprave prostorskih aktov lokalnih skupnosti, posebej opredelijo kmetijska zemljišča, ki so zaradi trajnega onesnaženja neprimerna za pridelavo hrane ali pa so primerna samo za določene kmetijske dejavnosti. Ta zemljišča se lahko namenijo drugim rabam. 73. člen uredbe o prostorskem redu se sicer ni izvajal, tako da tovrstni podatki niso dosegljivi.

kemijske lastnosti tal in onesnaženost tal) na Centru za pedologijo in varstvo okolja na Biotehniški fakulteti in so dostopni na svetovnem spletu. Namenjeni so odločanju v upravnih postopkih, vrednotenju zemljišč in pripravi strokovnih mnenj s področja tal in zemljišč.

Pojasnilo MKGP

Podatkov o onesnaženosti zemljišč MKGP ne vodi, v okviru izvajanja Akcijskega načrta strategije prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam (v nadaljevanju: akcijski načrt) pa je bil izdelan elaborat Vzporedni sistem zbiranja in obdelave podatkov preverjanja rodovitnosti tal (v nadaljevanju: projekt KRT). Projekt KRT naj bi vseboval baze podatkov o kakovosti in rodovitnosti kmetijskih zemljišč, povezljive z drugimi bazami kmetijskih zemljišč. Nudil naj bi podporo kmetijskim pridelovalcem in svetovalcem in vseboval podatke za obranjanje rodovitnosti tal, zagotavljanje prehranske varnosti, uvajanje trajnostnega kmetijstva ter izvajanje okolju prijazne kmetijske pridelave. Odločitev o nadaljevanju izvajanja akcijskega načrta in projekta KRT v letu 2012 zaradi predvidenega znižanja proračunskih sredstev še ni bila sprejeta.

2.2.2 Evidence kmetijskih zemljišč v državni lasti

2.2.2.a S kmetijskimi zemljišči v lasti države upravljajo Sklad in drugi upravljavci, na primer Ministrstvo za obrambo, javni zavod Triglavski narodni park in drugi. Seznam upravljavcev vseh nepremičnin v državni lasti vodi GURS¹⁶⁴. V zemljiškem katastru je GURS označila nabor lastnikov, ki bi lahko predstavljali državno lastnino¹⁶⁵, in na podlagi teh podatkov ter podatkov o dejanski rabi zemljišč pripravila izračun obsega kmetijskih zemljišč v državni lasti¹⁶⁶. V letu 2011 je bilo teh zemljišč 82.218 hektarov ali 12,4 odstotka vseh kmetijskih površin po dejanski rabi. Točne evidence vseh kmetijskih zemljišč, ki so v lasti države, pa nimata niti MKGP niti MOP, zato smo v reviziji preverili le evidenco kmetijskih zemljišč, ki jo vodi Sklad kot največji (po obsegu kmetijskih zemljišč) upravljavec kmetijskih zemljišč v lasti države.

Pojasnilo MOP

GURS sicer vodi zemljiški kataster, ki vsebuje podatke o lastništvu Republike Slovenije nad zemljišči in njihovimi upravljavci, vendar so podatki urejeni le toliko, kot so urejeni v zemljiški knjigi.

2.2.2.b Sklad na podlagi ZSKZ¹⁶⁷ upravlja in vodi evidenco o pravnih in stvarnih lastnostih nepremičnin, s katerimi gospodarijo. Sklad je v ta namen v letu 1996 vzpostavil ROS. Za posamezno parcelo Sklad v ROS vodi naslednje podatke: katastrska občina, parcelna številka, vrsta rabe, katastrski razred, površina in

¹⁶⁴ Na podlagi Uredbe o načinu vpisa upravljavcev nepremičnin v državni lasti v zemljiški kataster in kataster stavb, Uradni list RS, št. 121/06.

¹⁶⁵ Nabor lastnikov vključuje družbeno lastnino, kmetijsko zemljiško skupnost, javno dobro, kmetijske zadrage in podobno. Ostala kmetijska zemljišča so v zasebni lasti ali v lasti občin.

¹⁶⁶ Upoštewane so vse parcele s celotno površino, kjer je Republika Slovenija lastnik ali tudi samo solastnik.

¹⁶⁷ 4. in 13. člen ZSKZ. Poleg tega se zemljišča na Sklad in s Sklada prenašajo še na podlagi drugih zakonov, na primer Zakona o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti ter povrnitvi njihovega premoženja in pravic (Uradni list RS, št. 5/94, 69/95, 22/97, 56/99, 72/00), Zakona o javnih cestah (Uradni list RS, št. 33/06-UPB1, 45/08, 42/09, 109/09), Zakona o športu (Uradni list RS, št. 22/98), Zakona o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe (Uradni list RS, št. 30/98, 12/99, 79/01) in Zakona o prenosu pooblastil, pravic in obveznosti Slovenske razvojne družbe in o prenehanju Agencije Republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo (Uradni list RS, št. 50/04).

vrednost¹⁶⁸. Sklad podatke prevzema iz zemljiškega katastra, podatek o vrednosti pa je določil na podlagi Enotne metodologije za vrednotenje kmetijskih zemljišč in gozdov iz leta 1987 in leta 1989¹⁶⁹. Površine zemljišč, kot so prikazane v ROS na dan 31. 12. 2010, vsebuje tabela 6.

Tabela 6: Površina zemljišč po vrsti rabe na dan 31. 12. 2010

v hektarih

Vrsta rabe	Površina
Kmetijska zemljišča skupaj	89.025
Gozd	218.011
Drugo	13.489
Skupaj	320.525

Vir: ROS.

V ROS za posamezno parcelo ni podatka o dejanski rabi parcele, vrsta rabe pa ne odraža vedno dejanske rabe parcel. Iz ROS tako ni neposredno razvidno, ali je posamezna parcela dejansko kmetijsko zemljišče, zato Sklad od MKGP iz evidence dejanske rabe najmanj enkrat letno pridobi podatke o dejanski rabi parcel in lahko s križanjem podatkov za vsako parcelo ugotovi dejansko rabo. Sklad je imel na dan 31. 12. 2010 po dejanski rabi v ROS 63.470 hektarov kmetijskih zemljišč. Podatek o 89.025 hektarih (torej okoli 30 odstotkov več) kmetijskih zemljišč izhaja iz vrste rabe iz zemljiškega katastra in ni točen, kljub temu pa ga Sklad navaja v Razvojni strategiji Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije¹⁷⁰.

Pojasnilo Sklada

Zemljišča, ki so poleg kmetijskih zemljišč po dejanski rabi vključena v ROS (torej 30 odstotkov zemljišč v ROS), predstavljajo gozdna zemljišča.

Priporočilo

Sklad naj ne načrtuje in poroča na osnovi podatkov, ki niso natančni, kot je, na primer, vrsta rabe, povzeta po zemljiškem katastru.

ZSKZ v 14. členu opredeljuje zemljišča, ki bi morala biti po njegovi uveljavitvi v letu 1993 prenesena na Sklad (to je v upravljanje Sklada). Za prenose zemljišč na Sklad so bili v skladu s 16. členom ZSKZ zadolženi upravljavci zemljišč, ki bi morali Skladu predložiti bilanco po stanju na dan 31. 12. 1992 skupaj z urejeno dokumentacijo za ta zemljišča, prenose pa bi morali opraviti najpozneje v šestih mesecih po uveljavitvi ZSKZ. Če upravljavci zemljišč na Sklad niso prenesli v roku, bi moral za izvedbo prenosov poskrbeti Sklad. Prenosi kmetijskih zemljišč na Sklad med izvajanjem revizije še niso bili končani¹⁷¹,

¹⁶⁸ To so tudi podatki, ki jih 13. člen ZSKZ zahteva od Sklada.

¹⁶⁹ Revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v letih 2003 in 2004 št. 1202-2/2005-36 z dne 31. 5. 2006 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada).

¹⁷⁰ Z dne 19. 2. 2007 s spremembami z dne 23. 9. 2010 in 29. 6. 2011.

¹⁷¹ Enaka ugotovitev je že v revizijskem poročilu o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada.

podatki o zemljiščih v državni lasti in upravljanju Sklada v ROS torej niso točni in popolni. V ROS so vključeni podatki o zemljiščih, ki so bila z ustrezno listino (pogodbo o prenosu) prenesena na Sklad, prav tako so vključeni podatki o zemljiščih, ki jih je Sklad v ROS vnesel iz različnih evidenc, zanje pa še nima ustrezne listine o prenosu in jih zato ne more vpisati v zemljiško knjigo kot lastnino Republike Slovenije. Poleg tega je Sklad ugotovil, da so v ROS evidentirana tudi zemljišča, ki nanj ne bi bila prenesena, ker v zemljiški knjigi na dan 11. 3. 1993 niso bila vpisana kot družbena lastnina¹⁷², ker Sklad ni zakonski upravljavec nepremičnine, ker zemljišče v zemljiški knjigi ali zemljiškem katastru več ne obstaja, ali po vrsti rabe, izmeri ali solastniškem deležu ne ustreza stanju v zemljiškem katastru oziroma zemljiški knjigi. Ker Sklad ne izvaja letnega popisa zemljišč, s katerimi gospodarji, z njim ne more dopolnjevati ROS.

Pojasnilo Sklada

Direktorica je 22. 7. 2011 sprejela Navodila za odpravo napak v ROS, v katerih je natančno opisan postopek za odpravo ugotovljenih napak. Podrobna dinamika ni bila sprejeta, Sklad pa predvideva, da bi lahko vse napake odpravil v dveh letih.

2.3 Ravnanje države pri varovanju kmetijskih zemljišč

Država je pri varovanju kmetijskih zemljišč aktivna na različne načine. Eden od teh je zagotavljanje varovanja kmetijskih zemljišč s predpisi, zato smo preverili, kako je država v postopku prostorskega načrtovanja zagotavljala, da se čim manj spreminja (kmetijska) namenska raba kmetijskim zemljiščem in kakšne spremembe predpisov je na tem področju predlagala vlada, da bi stanje izboljšala. Na področju zagotavljanja strokovnih podlag v postopku prostorskega načrtovanja smo ugotavljali, ali te omogočajo usklajevanje interesov med različnimi udeleženci v sistemu prostorskega načrtovanja. Nato smo ugotavljali, kako je država zagotavljala transparentnost pri spremembah namenske rabe zemljišč – pregledali smo dostopne podatke o obsegu kmetijskih zemljišč, ki so za kmetijstvo izgubljena zaradi spremembe namenske rabe. Proučili smo tudi, kako država skrbi za varovanje kmetijskih zemljišč v svoji lasti prek delovanja Sklada. Zanimalo nas je, kako je Sklad z oddajanjem zemljišč v zakup vplival na njihovo varovanje in samooskrbo in kako je poskrbel za pravno urejenost zemljišč, s katerimi gospodarji.

Varstvo kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namenske rabe v letu 2010 ni bilo urejeno v ZKZ. ZPNačrt je v letu 2010 določal načelne usmeritve za širjenje naselij na kmetijska zemljišča, v praksi pa je v postopkih priprave občinskih prostorskih načrtov, v katerih bi morale biti te usmeritve spoštovane, prihajalo do številnih nepravilnosti, napak ali pomanjkljivosti, čeprav je MKGP gradiva za pripravo mnenj in smernic temeljito proučilo. Tako je MKGP prepozno izdajalo smernice in mnenja na občinske in državne prostorske akte in ni vedno izvajalo ukrepov, kadar je ugotovilo, da občine smernic in mnenj niso upoštevale v sprejetih občinskih prostorskih aktih. Sodelovanje med MKGP in MOP v postopkih priprave prostorskih načrtov je bilo slabo, nadomeščanje kmetijskih zemljišč se v praksi ni izvajalo in merila za usklajevanje interesov med različnimi sektorji pri pripravi državnih prostorskih načrtov niso bila določena. ZKZ tudi ni določal MKGP kot nosilca urejanja prostora v prostorskem načrtovanju. Prostorsko načrtovanje je potekalo le na ravni občin, saj se regionalno prostorsko načrtovanje ni uveljavilo, pa tudi na tej ravni je do 31. 12. 2010 nove občinske prostorske načrte pripravilo le 21 občin. Poleg tega so se kmetijska zemljišča uporabljala tudi za (nelegalne) gradnje brez spreminjanja namenske rabe zemljišč.

¹⁷² Iz stanja v zemljiški knjigi izhaja vpis lastninske pravice fizičnih, civilnopravnih, ali pravnih oseb oziroma vpis družbene lastnine ali javnega dobra, ki ni bilo na dan 11. 3. 1993 vpisano kot družbena lastnina (datum uveljavitve ZSKZ, s katerim zemljišča postanejo last države).

Za pripravo strokovnih podlag v postopku priprave OPN in DPN so bile v letu 2010 uradno objavljene evidence MKGP in MOP ter gradiva, ki so bila dostopna na občinah in upravnih enotah. Strokovne podlage za občinske prostorske načrte niso bile vedno pripravljene na način, ki bi MKGP omogočal kakovosten pregled in opredelitev do sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč ali pa so bile te podlage nepopolne. Vrednotenje zemljišč kot neposredna podlaga za prostorsko načrtovanje v vseh primerih tudi ni ustrezalo dejanskemu stanju in ni bilo posodobljeno. Merila za ugotavljanje, kdaj je naselja še mogoče širiti znotraj naselij, niso bila določena. Prav tako niso bila določena enotna merila za ocenjevanje sprejemljivosti vplivov posegov v prostor na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo in ni obstajalo soglasje glede vrste ukrepov, ki bi te vplive omilili.

MKGP je v letu 2010 spremljalo in poročalo o podatkih o obsegu kmetijskih zemljišč, ki so za kmetijstvo izgubljena zaradi spremembe namenske rabe, vendar pa teh podatkov ni spremljalo v daljšem časovnem obdobju. V letu 2010 je bila zaradi sprejemanja občinskih prostorskih načrtov spremenjena namenska raba na najmanj 2.321 hektarov kmetijskih zemljišč, zaradi sprejemanja državnih prostorskih načrtov pa se načrtujejo še spremembe na največ 297 hektarov kmetijskih zemljišč.

Sklad je po podatkih evidence dejanske rabe gospodaril z 9,6 odstotka kmetijskih zemljišč, s čimer je bil blizu postavljenega cilja (10 odstotkov). Varovanje kmetijskih zemljišč je opravljal z dajanjem kmetijskih zemljišč v zakup, največji del zemljišč je oddajal v dolgoročni zakup kmetijskim podjetjem. Opravljal je nadzor obdelave zakupljenih kmetijskih zemljišč in zaradi neobdelanosti odpovedal devet zakupnih pogodb. O morebitnih ugotovljenih nedovoljenih podzakupih in nedovoljenih posegih na zemljišča in o podanih prijavi na Inšpektorat za kmetijstvo v Poročilu o delu in zaključnem računu za leto 2010 ni poročal. V letu 2010 ni usposobil predvidenega obsega (zaraščenih) kmetijskih zemljišč za kmetijsko rabo. Izvajal je promet z zemljišči in predlagal agrarne operacije za izboljšanje pogojev obdelave zemljišč, pri čemer ni dosegel zastavljenih ciljev, saj je pri tem odvisen tudi od drugih udeležencev v postopku. Opredelil se je do lastništva 8.117 hektarov zemljišč, ki so bila evidentirana kot potencialni predmet prenosa na Sklad, ker gre za državno lastnino, in sklenil pogodbe o prenosu za 1.710 hektarov kmetijskih zemljišč. V postopkih prenosa ni vzpostavil ustreznih notranjih kontrol, ki bi zagotavljale uspešen prenos kmetijskih zemljišč na Sklad, kar je podrobneje pojasnjeno v točki 2.3.4 tega poročila.

2.3.1 Zakonsko varstvo kmetijskih zemljišč

2.3.1.a Varstvo kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namenske rabe v letu 2010 ni bilo urejeno v ZKZ. Spreminjanje namenske rabe in načrtovanje posegov na kmetijskih zemljiščih je bilo mogoče v postopkih priprave OPN in DPN, ki jih poleg priprave ostalih prostorskih aktov ureja ZPNačrt in podzakonski predpisi¹⁷³. Ti so določali tudi omejitve pri širjenju naselij na kmetijska zemljišča.

Pri pripravi OPN in DPN je bilo treba upoštevati strateške usmeritve iz SPRS in uredbe o prostorskem redu. Predvidena je bila sicer priprava državnega strateškega prostorskega načrta¹⁷⁴, ki bi nadomestil SPRS in uredbo o prostorskem redu. Pripravljen naj bi bil na podlagi nacionalnih programov, strategij in drugih

¹⁷³ Do leta 2003 je bilo to vprašanje urejeno v ZKZ; 8. člen ZKZ je prepovedal spreminjanje kmetijske namenske rabe najboljšim kmetijskim zemljiščem, dovoljeval pa je določene izjeme, na primer za gradnjo infrastrukturnih objektov in naprav, gradnjo objektov za potrebe zaščite in reševanja, gradnjo objektov, ki neposredno služijo primarni kmetijski proizvodnji, in drugo.

¹⁷⁴ 91. člen ZPNačrt; priprava načrta je bila predvidena že v letu 2007.

razvojnih dokumentov, tudi s področja kmetijstva. Ker državni strateški prostorski načrt še ni bil sprejet, je prostorske razvojne prioritete določal SPRS iz leta 2004¹⁷⁵. Ker nacionalni cilji na področju varovanja kmetijskih zemljišč za samooskrbo niso bili določeni, tudi ob sprejemu državnega strateškega prostorskega načrta vanj ne bi mogli biti vključeni.

Priporočilo

MzIP naj preveri, ali so strateške usmeritve države na področju prostorskega razvoja v SPRS in uredbi o prostorskem redu še ustrezne, drugače naj jih dopolni.

2.3.1.b Predvidena je bila vzpostavitev regionalnega načrtovanja¹⁷⁶, kar bi pomenilo, da več občin skupaj načrtuje prostorske ureditve, ki so pomembne za vse, in lahko zato zanje porabijo manj zemljišč. Do konca leta 2010 v Republiki Sloveniji še ni bil sprejet noben regionalni prostorski načrt¹⁷⁷, tako je prostorsko načrtovanje potekalo le na ravni občin, torej na območjih, ki povprečno obsegajo 96 kvadratnih kilometrov.

Pojasnilo MOP

Pri izvajanju SPRS, ki je izražito strateški dokument z generalnimi prostorskimi zasnovami prostorskih sistemov, se je pokazalo, da bi potrebovali dokument, ki bi na regionalni prostorski ravni povezal in uskladi različne prostorske potrebe, ki izhajajo z državne in lokalne oziroma medobčinske ravni. Razčlenitev SPRS na območja razvojnih regij bi lahko dosegli s pripravo državnega strateškega prostorskega načrta. Ker tudi razvojno in prostorsko načrtovanje na regionalni ravni nista ustrezno povezana, je vlada 22. 9. 2011 (sklep št. 02401-17/2011/3) imenovala delovno skupino za oblikovanje načina povezovanja na tej ravni. Skupna izhodišča, ki jih pripravlja delovna skupina, bodo podlaga za uskladitev ZPNačrt in Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11).

2.3.1.c Priprava OPN bi morala biti končana do 14. 11. 2009, vendar do konca leta 2010 še ni bila končana. Po podatkih MOP je do 31. 12. 2010 nove OPN po ZPNačrt¹⁷⁸ sprejelo le 21 občin¹⁷⁹ v Republiki Sloveniji. Vse občine, ki še niso sprejele novih OPN, namesto njih uporabljajo prostorske sestavine dolgoročnih in srednjeročnih planskih aktov občine (ti določajo tudi namensko rabo prostora ter območja najboljših in drugih kmetijskih zemljišč) in prostorske ureditvene pogoje¹⁸⁰ (PUP) s kasnejšimi spremembami, sprejete na podlagi predpisov s področja urejanja prostora iz leta 1984¹⁸¹.

¹⁷⁵ Tudi rezultati empiričnih analiz, opravljenih v okviru doktorske disertacije Simulacija razvojnih procesov v prostoru z uporabo tehnik strojnega učenja (L. Breskvar Žaucer, 2010), kažejo, da razvoj pretežno usmerjajo posamezne razvojne pobude brez ustreznega soočanja s strateškimi cilji. Tako je načrtovanje pogosto v neskladju z (dolgoročnimi) razvojnimi interesi.

¹⁷⁶ 62. člen ZPNačrt; regionalni prostorski načrti so vsebinsko povezani z regionalnimi razvojnimi programi po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in se pripravijo za njihovo izvedbo.

¹⁷⁷ V letu 2011 je bil sprejet en regionalni prostorski načrt.

¹⁷⁸ To vključuje tudi strategije prostorskega razvoja občin in prostorske rede občin po Zakonu o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-1, Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr.), ki po ZPNačrt štejejo kot OPN (njegov strateški in izvedbeni del).

¹⁷⁹ Od tega so imele tri občine sprejet le strateški del OPN v obliki strategije prostorskega razvoja občine (v skladu z ZUreP-1), izvedbenega dela OPN v obliki prostorskega reda občine pa še niso sprejele.

¹⁸⁰ Izvedbeni prostorski akti po ZUN.

¹⁸¹ Zakon o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89, 71/93) in ZUN.

Pojasnilo MOP

Na dan 12. 9. 2011 je nove OPN sprejelo 31 občin, pri 109 občinah je priprava OPN v fazi osnutka, pri 32 pa v fazi predloga. S postopki priprave OPN 39 občin še ni začelo. Občine so za pripravo OPN (oziroma SPRO in PRO) porabile od 18 mesecev do šest let. Na odpravo zamud občin pri pripravi OPN MOP nima neposrednega vpliva, vendar pa v obliki posvetov, pisnih priporočil in pojasnil ter različnih delovnih sestankov skrbi za izobraževanje pripravljavcev in izdelovalcev OPN ter občin.

2.3.1.d OPN je prostorski akt, s katerim občina načrtuje prostorske ureditve lokalnega pomena, ter vsebuje strateški¹⁸² in izvedbeni del. Izvedbeni del OPN po posameznih enotah urejanja prostora¹⁸³ določa območja namenske rabe prostora (torej območja stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč) in prostorske izvedbene pogoje¹⁸⁴. Postopek priprave OPN je v letu 2010 potekal vzporedno s postopkom celovite presoje vplivov OPN na okolje¹⁸⁵ na naslednji način:

- Občina je izdala sklep o začetku priprave OPN, na podlagi katerega je pripravila osnutek OPN in ga poslala MOP; MOP je preverilo, ali je bilo digitalno gradivo pripravljeno na način in v obliki, ki omogoča neposredno uporabo pri pripravi smernic, in ga objavilo na svetovnem spletu (strežnik MOP); nosilci urejanja prostora so imeli možnost, da predložijo smernice za načrtovane prostorske ureditve iz njihove pristojnosti¹⁸⁶; MKGP je v letu 2010 pri izdaji smernic najprej preverilo pravilnost prikaza stanja prostora (torej veljavne namenske rabe)¹⁸⁷, na podlagi katerega je bil pripravljen OPN, nato je proučilo vse predlagane spremembe namenske rabe (najboljših in drugih¹⁸⁸) kmetijskih zemljišč¹⁸⁹ in ugotovilo, ali je občina upoštevala pogoje po naslednjem vrstnem redu:
 - ali je izkoristila za razvoj naselij vse površine znotraj naselij¹⁹⁰;
 - ali je širila naselja najprej na za kmetijstvo manj pomembna zemljišča (MKGP je občine usmerjalo na nezazidana stavbna zemljišča, degradirana območja, gozd in druga zemljišča nekmetijske rabe);

¹⁸² Strateški del OPN določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine; usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovo, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena; območja naselij, vključno z območji razpršene gradnje, ki so z njimi prostorsko povezana; območja razpršene poselitve.

¹⁸³ Enota urejanja prostora je območje z enotnimi značilnostmi prostora, na katerem se določi namenska raba in dopustna izraba prostora ter omejitve, povezane z varstvom okolja, ohranjanjem narave in varstvom kulturne dediščine, za posamezne vrste posegov v prostor pa se določijo enotni prostorski izvedbeni pogoji oziroma usmeritve ter pogoji in omejitve za izdelavo OPN.

¹⁸⁴ Prostorski izvedbeni pogoji določajo tudi podrobne pogoje glede namembnosti posegov v prostor, njihove lege, velikosti in oblikovanja, pogoje glede priključevanja objektov na gospodarsko javno infrastrukturo in pogoje varstva okolja in naravnih dobrin (43. člen ZPNačrt).

¹⁸⁵ 40. člen ZVO-1.

¹⁸⁶ Če je občina osnutek OPN dopolnjevala, so nosilci urejanja prostora (MKGP) izdali dopolnitev smernic.

¹⁸⁷ Prikaz stanja prostora je priloga oziroma obvezna strokovna podlaga za pripravo vsakega prostorskega akta, ki vsebuje nabor podatkov o dejanskem (na primer gospodarska javna infrastruktura, dejanska raba) in pravnem stanju prostora (na primer veljavna namenska raba, javni pravni režimi).

¹⁸⁸ Le v redkih primerih je proučilo samo posege na najboljše kmetijska zemljišča.

¹⁸⁹ Predvideni posegi na kmetijska zemljišča so bili prikazani na kartah namenske rabe prostora v digitalni obliki, ki omogoča različne analize.

¹⁹⁰ V skladu s 36. členom pravilnika o OPN je bilo treba nove površine stavbnih zemljišč načrtovati na podlagi ugotovitev o razpoložljivih prostih kapacitetah, možnostih prenove in sanacije ter razvojnih potreb občin.

- ali je zunaj območij naselij načrtovala posege najprej na območju drugih kmetijskih zemljišč (ne najboljših) in je pri tem načrtovala racionalno izrabo prostora;
- ali je za posege na najboljša kmetijska zemljišča pripravila predloge nadomeščanja izgubljenih zemljišč in proučila variantne možnosti za načrtovanje teh posegov.

MOP je ob pripravi osnutka sicer pozvalo MKGP, da sporoči, ali bo izvedba OPN morebiti vplivala na okolje, vendar MKGP mnenj ni izdajalo, ker je menilo, da so določena merila za presojo neprimerna oziroma omogočajo subjektivno ocenjevanje¹⁹¹.

- Občina je ob upoštevanju smernic nosilcev urejanja prostora dopolnila osnutek OPN, in če je MOP odločilo, da je za OPN treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje, je za dopolnjen osnutek OPN zagotovila okoljsko poročilo¹⁹²; nosilci urejanja prostora pa so podali mnenje o ustreznosti okoljskega poročila (ali je okoljsko poročilo ustrezno in omogoča presojo vplivov izvedbe OPN na okolje) in hkrati mnenje o sprejemljivosti vplivov izvedbe OPN na okolje¹⁹³; MKGP je v letu 2010 izdajalo mnenja o sprejemljivosti vplivov šele v mnenju k predlogu OPN, da bi se izognilo nesoglasjem z občinami¹⁹⁴; občina je dopolnjen osnutek OPN skupaj z okoljskim poročilom javno razgrnila in na podlagi zbranih pripomb javnosti pripravila predlog OPN (vanj je lahko vključila dodatne predloge sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč) in dopolnjeno okoljsko poročilo.
- Občina je predlog OPN poslala MOP, ki ga je po preveritvi gradiva objavilo na strežniku; nosilci urejanja prostora so imeli možnost predložiti mnenje k predlogu OPN in mnenje o sprejemljivosti vplivov OPN na okolje; MOP je na podlagi mnenj (državnih) nosilcev urejanja prostora s sklepom ugotovilo usklajenost predloga OPN¹⁹⁵, občina ga je sprejela na občinskem svetu in objavila v uradnem glasilu; MKGP je v letu 2010 v mnenjih po enakem postopku kot za izdajo smernic preverilo upoštevanje danih usmeritev v predlogu OPN, poleg tega pa je proučilo tudi izvedbeni del načrtovanega odloka o sprejemu OPN, ki se je nanašal na načrtovanje na kmetijskih zemljiščih.
- Po uveljavitvi OPN so morali nosilci urejanja prostora preveriti upoštevanje svojih mnenj k predlogu OPN¹⁹⁶ (izvajanje nadzora zakonitosti OPN); po podatkih MKGP je v letu 2010, kadar je ugotovilo, da občina njegovih mnenj ni upoštevala, obvestilo MOP kot organ, pristojen za nadzor zakonitosti splošnih aktov lokalne skupnosti na področju urejanja prostora, da izvede nadzor nad zakonitostjo OPN; če je MOP nadzor izvedlo v roku šestih mesecev po uveljavitvi OPN, je lahko vladi takoj predlagalo začetek postopka za oceno njegove skladnosti z ustavo oziroma zakonom.

¹⁹¹ Merila za presojo so bila določena v Uredbi o merilih za ocenjevanje verjetnosti pomembnejših vplivov plana, programa, načrta ali drugega splošnega akta in njegovih sprememb na okolje v postopku celovite presoje vplivov na okolje, Uradni list RS, št. 9/09.

¹⁹² Okoljsko poročilo je priloga prostorskega akta in podlaga za izvedbo celovite presoje vplivov na okolje. V okoljskem poročilu se opredelijo, opišejo in ovrednotijo vplivi izvedbe OPN na okolje in možne alternative, ob upoštevanju ciljev in geografskih značilnosti območja, na katerega se OPN nanaša (41. člen ZVO-1).

¹⁹³ MKGP je v okoljskem poročilu preverilo vsebino, ki se nanaša na tla in kmetijska zemljišča. V mnenju je ugotovilo, ali okoljsko poročilo glede varstva kmetijskih zemljišč vključuje ustrezne okoljske cilje, kazalce za doseganje teh ciljev, ukrepe za doseganje okoljskih ciljev ter oceno vpliva OPN na kmetijska zemljišča oziroma tla. Če je bilo okoljsko poročilo dopolnjeno, so nosilci urejanja prostora ponovno podali mnenja o ustreznosti okoljskega poročila.

¹⁹⁴ V nekaterih primerih so si občine pozitivno mnenje MKGP na dopolnjen osnutek OPN razlagale kot pozitivno mnenje na predlog OPN.

¹⁹⁵ Če je ugotovilo, da smernice niso bile upošteevane, je predlagalo vladi, da odloči o usklajenosti predloga OPN.

¹⁹⁶ 52.a člen ZPNačrt, velja od 12. 1. 2010.

Ugotovili smo, da je MKGP v postopku izdaje smernic in mnenj temeljito proučilo vse predvidene spremembe na kmetijskih zemljiščih¹⁹⁷ (kot je razvidno iz študije primera), smernice, ki jih je izdajalo, so se nanašale na predvidene posege na kmetijska zemljišča. MKGP je v letu 2010 upoštevalo pogoje glede širitve naselij v občinah in s tem načela ZPNačrt, čeprav določila o varovanju kmetijskih zemljišč niso bila vključena v ZKZ.

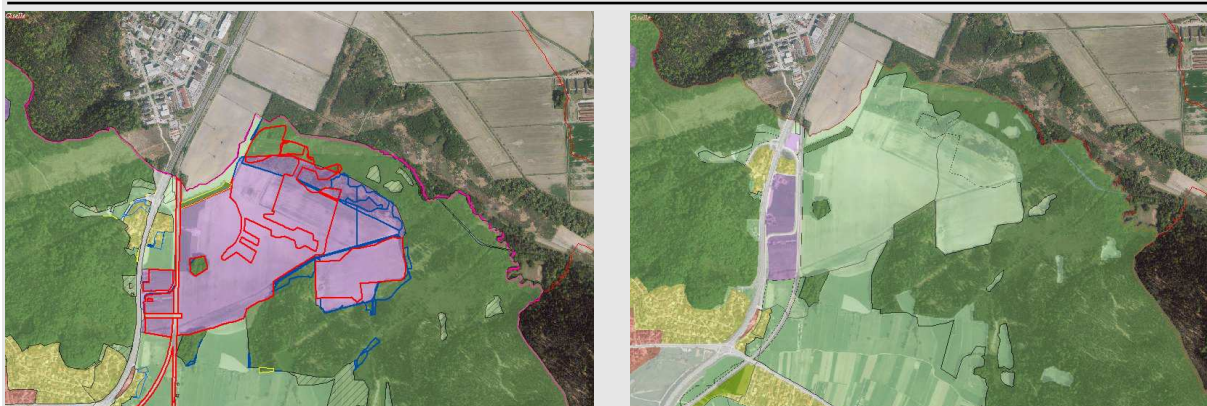
Ukrep MKGP

Z uveljavitvijo ZKZ-C so pogoji, ki jih MKGP uporablja pri izdajanju smernic in mnenj k OPN, vključeni tudi v zakon, ki ureja varstvo kmetijskih zemljišč, torej načrtovanje najprej na zemljiščih ne kmetijske namenske rabe oziroma če to ni mogoče, na območjih ostalih kmetijskih zemljišč, ob upoštevanju načel, ki urejajo prostorsko načrtovanje. Določene so tudi izjeme glede načrtovanja na območjih trajno varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč brez spremembe njihove namenske rabe ter izjeme glede načrtovanja na območjih trajno varovanih kmetijskih zemljišč pred iztekom roka desetih let od uveljavitve prostorskega akta lokalne skupnosti, s katerim so bila določena.

Primer: smernice MKGP k osnutku OPN (mestna občina)

MKGP je v smernicah na osnutek OPN mestne občine ugotovilo, da načrtovana širitev industrijske cone posega predvsem na najboljša kmetijska zemljišča (slika 7 na levi strani). MKGP je mestno občino opozorilo, da je navedena širitev v nasprotju s predpisi in usmeritvami za širjenje poselitve in varstvo kmetijskih zemljišč¹⁹⁸. Na sliki 7 na desni strani je prikazana širitev na kmetijska zemljišča, ki je bila sprejeta v odloku o OPN.

Slika 7: Prikaz širitve glede na občinski prostorski akt (vloga za smernice k OPN) in glede na sprejeti OPN – izsek



Opomba: Na levi strani slike so z rdečo označene načrtovane širitve na najboljša kmetijska zemljišča, z modro pa načrtovane širitve na druga kmetijska zemljišča. Na desni strani slike je vijolično obarvano območje širitve na kmetijska zemljišča, ki je bila sprejeta v odloku o OPN.

Vir: MKGP.

¹⁹⁷ Pri tem upošteva evidenco dejanske rabe, RKG in evidenco talnih števil, ki omogočajo pripravo različnih presekov in izdelavo analiz. V nekaterih primerih upošteva tudi podatke o boniteti zemljišč, ki pa so dostopni le v obliki atributnih podatkov in ne omogočajo izdelave presekov.

¹⁹⁸ Smernice in mnenja z dne 14. 5., 27. 7. in 16. 9. 2009; 21. 5., 8. 6., 11. 6. in 23. 6. 2010.

2.3.1.e V postopkih priprave OPN¹⁹⁹ je bilo zaradi pomanjkljivih zakonskih določil in nepravilnega ali neustreznega ravnanja udeležencev postopka v več primerih ogroženo varovanje kmetijskih zemljišč:

MKGP do 29. 1. 2010 ni bilo nikjer izrecno navedeno kot nosilec urejanja prostora, ki bi lahko podalo smernice na prostorske akte. MKGP je postalo nosilec urejanja prostora za vsak posamezen OPN, ko ga je občina navedla v sklepu o začetku priprave OPN²⁰⁰. Občine so MKGP v večini primerov navajale kot nosilca urejanja prostora.

Primer: navedba nosilcev urejanja prostora v sklepu o pripravi OPN

Takoj po objavi Sklepa o spremembi Sklepa o pripravi OPN v Uradnem listu Republike Slovenije²⁰¹ je MOP ugotovilo, da je občina iz postopka priprave OPN izločila MKGP kot nosilca urejanja prostora z obrazložitvijo, da ZPNačrt ne našteva obveznih nosilcev urejanja prostora, pač pa določa, da se v sklepu o začetku priprave OPN navede nosilce urejanja prostora, ki podajo smernice za načrtovanje prostorske ureditve iz njihove pristojnosti. Ker so bile razveljavljene določbe ZKZ, ki so bile materialnopravna podlaga za izdelavo smernic v postopku priprave prostorskih aktov, MKGP ne bi smelo imeti pristojnosti določati smernic v postopku priprave OPN, saj ni predpisa, ki bi ga lahko konkretiziralo v tem postopku, in torej ni pravne podlage za MKGP kot nosilca urejanja prostora. MOP je o tem 14. 5. 2008 obvestilo MKGP.

Ukrep MOP

Od uveljavitve ZPNačrt-A MOP vodi Seznam državnih nosilcev urejanja prostora. MOP je seznam prvič objavilo 29. 1. 2010 in v njem navedlo tudi MKGP.

Ukrep MKGP

Od uveljavitve ZKZ-C je MKGP tudi v področnih predpisih izrecno navedeno kot nosilec urejanja prostora.

Nosilci urejanja prostora morajo predložiti smernice in mnenja v 30 dneh od takrat, ko jih občina k temu pozove, sicer se šteje, da jih nimajo. MKGP je MOP večkrat seznanilo z zaostanki pri pripravi smernic in mnenj²⁰². Po podatkih MKGP je v letu 2010 prejelo 170 vlog za izdajo smernic in mnenj k prostorskim aktom lokalnih skupnosti in jih v zakonsko določenem roku izdalo 22.

Ukrep MKGP

V letu 2011 je MKGP poslalo MOP informacije o izpolnjevanju 30-dnevnega roka za pripravo smernic in mnenj ter pripravilo natančen pregled stanja vlog občin za izdajo smernic in mnenj, iz katerega je razvidno, da je od tedanjih 50 odprtih zahtevkov občin za izdajo smernic in mnenj prekoračilo zakonsko določeni rok v 38 primerih. MKGP je s prerazporeditvami kadrov povečalo Sektor za urejanje kmetijskega prostora in zemljiške operacije, ki je pristojen za izdajanje smernic in mnenj v postopkih priprave OPN. Z reševanjem vlog, ki se nanašajo na OPN, se ukvarja šest

¹⁹⁹ V letu 2010 je v teh postopkih največji obseg kmetijskih zemljišč spremenilo namensko rabo (povezava s točko 2.3.2).

²⁰⁰ 46. člen ZPNačrt.

²⁰¹ Uradni list RS, št. 42/08.

²⁰² Dopis z dne 19. 4. 2011. MOP je sicer že v letu 2009 ugotovilo številne zamude nosilcev urejanja prostora pri pripravi smernic in mnenj. V Poročilu o problematiki priprave OPN s predlogom ukrepov za izboljšanje stanja iz junija 2009 (v nadaljevanju: poročilo) je vladi predlagalo, naj zadolži vse nosilce urejanja prostora državnega pomena, da izdajo smernice v zakonsko določenem roku 30 dni in da naloge sodelovanja pri pripravi OPN opravljajo prednostno. Vlada je poročilo obravnavala in 30. 7. 2009 sprejela predlagane sklepe.

zaposlenih, na MKGP pa ocenjujejo, da bi jih za hitrejšo reševanje vlog potrebovali vsaj še pet. MKGP je predlagalo tudi zavračanje nepopolnih gradiv za osnutke in predloge OPN, s čimer bi zmanjšali število smernic in mnenj, ki jih mora izdati zaradi njihovega dopolnjevanja.

Od uveljavitve ZPNačrt-A je bilo obvezno izvajanje nadzora zakonitosti OPN po uveljavitvi OPN. Pred tem obdobjem se je lahko vsak nosilec urejanja prostora odločil, ali bo preveril upoštevanje svojih smernic in mnenj ali ne²⁰³. MKGP in MOP sta ugotovili nekatere primere, ko je občina z odlokom sprejela OPN, ne da bi upoštevala smernice oziroma mnenje MKGP²⁰⁴, MOP ali vlade, vendar pri tem nista nujno izvedli nadzora zakonitosti po uveljavitvi OPN²⁰⁵.

Izvedba nadzora je pomembna zlasti, ko MOP ali vlada v 30 oziroma 45 dneh ne odločita o usklajenosti predloga OPN s smernicami nosilcev urejanja prostora, saj v teh primerih predlog šteje za usklajenega in ga lahko občina sprejme, ne da bi čakala na MOP ali vlado, da bosta usklajenost predloga OPN preverila.

Primer: nadzor zakonitosti po sprejemu občinskega odloka o OPN

MKGP je podalo negativno mnenje k predlogu OPN in negativno mnenje o sprejemljivosti vplivov izvedbe OPN na okolje zaradi neusklajenosti predlogov sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč s predpisi in ker je občina po mnenju MKGP v predlog odloka o OPN vključila določilo, ki ni v skladu z ZPNačrt – da so na kmetijskih zemljiščih dovoljene novogradnje²⁰⁶ in da imajo zidanice lahko tudi dodatno bivalno funkcijo v velikosti enodružinskega apartmaja. Tudi MOP je podalo mnenje, da predlog OPN ni pripravljen v skladu z zakonskimi določili. MOP je zaradi več negativnih mnenj nosilcev urejanja prostora k predlogu OPN, in ker vsi nosilci prostora niso bili pozvani k podaji smernic k osnutku OPN, predlagalo vladi, naj odloči o potrditvi predloga OPN, vendar je MOP to naredilo prepozno. Ker je vlada s sklepom prepozno odločila, da se predlog OPN ne potrdi, je občina sprejela OPN. Obstaja veliko tveganje, da občina pri pripravi OPN ni upoštevala vseh mnenj nosilcev urejanja prostora, zato bi bilo treba nujno izvesti nadzor nad zakonitostjo akta. Kljub temu pa tega nista izvedla niti MOP niti MKGP.

Pojasnilo MKGP

Nadzor zakonitosti nad aktom je otežen, ker akt ni objavljen na strežniku MOP v digitalni obliki.

Ukrepi MOP

Z uveljavitvijo ZPNačrt-B morajo občine sprejeti OPN objaviti v uradnem glasilu in na spletnih straneh (52. člen ZPNačrt). Skrajšan je tudi postopek sprememb in dopolnitev OPN, ki so potrebne zaradi upoštevanja opozoril pristojnih ministrstev v postopku nadzora zakonitosti OPN, ki predlagajo razveljavitve njegovih posameznih določb (53.a člen ZPNačrt).

²⁰³ V skladu s 64. členom ZDU-1, ki pristojnim ministrstvom omogoča nadzor nad prostorskimi in drugimi akti lokalnih skupnosti.

²⁰⁴ Tudi Inšpektorat za kmetijstvo je ugotovil primere gradnje objektov na kmetijskem zemljišču na podlagi gradbenega dovoljenja, izdanega v skladu z OPN, v katerem je občina spremenila namensko rabo zemljišča, ne da bi upoštevala mnenje MKGP.

²⁰⁵ ZPNačrt v novem 52.a členu določa: "Po uveljavitvi občinskega prostorskega načrta so nosilci urejanja prostora dolžni preveriti upoštevanje svojih mnenj, ki so jih dali k predlogu občinskega prostorskega načrta. Če ugotovijo, da občina mnenj ni upoštevala, morajo pristojna ministrstva skladno z zakonom, ki ureja državno upravo, vsako na svojem področju izvesti nadzor nad zakonitostjo občinskega prostorskega načrta."

²⁰⁶ S tem je omogočena gradnja na kmetijskih zemljiščih, ne da bi se spreminjala namenska raba zemljišč v postopku, kot ga določa ZPNačrt.

Primer: nadzor zakonitosti po spremembi občinskega odloka

13. 3. 2009 je bil objavljen Odlok o spremembah Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih občine²⁰⁷ (v nadaljevanju: odlok). Pravilnosti objavljenega odloka do konca leta 2010 nista preverili niti MOP niti MKGP.

Ukrepi MOP

Junija 2011 je MOP (na podlagi ugotovitve Inšpektorata za prostor) občino opozorilo, da je odlok nezakonit, ker dovoljuje gradnjo posameznih nezahtevnih objektov in enostavnih objektov na zemljiščih, ki niso stavbna zemljišča, oziroma za katere je v prostorskih sestavinah planskih aktov občine določena kmetijska namenska raba. Prav tako dovoljuje gradnjo in ostale posege v skladu s pogoji, ki jih v soglasju za posamezen poseg predpiše pristojni odbor občinskega sveta. MOP je občini določilo 30-dnevni rok, v katerem naj razveljavi sporne določbe odloka. Od občine je 15. 7. in 12. 8. 2011 prejelo odgovor, da namerava odlok razveljaviti na seji občinskega sveta čez nekaj mesecev, do takrat pa naj bi ostal v veljavi in bi se na njegovi podlagi lahko izdajala gradbena dovoljenja. MOP je 10. 10. 2011 poslalo vladi predlog za vložitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti določb odloka in vlada je 20. 10. 2011 zahtevo poslala ustavnemu sodišču. Odlok po oceni vlade podeljuje status stavbnih zemljišč in s tem omogoča gradnjo objektov na kmetijskih zemljiščih, čeprav se v skladu z ZPNačrt objekte lahko gradi le na stavbnih zemljiščih. Tako omogoča gradnjo, ne da bi se spreminjala namenska raba zemljišč v postopku spremembe OPN, v katerem bi sodelovala javnost in MKGP, ki skrbi za varovanje kmetijskih zemljišč.

Ukrepi MKGP

MKGP je do 27. 2. 2012 preverilo upoštevanje mnenj (oziroma smernic, kjer je mnenje izdalo prepozno) za 13 od 26 uveljavljenih OPN, objavljenih na strežniku MOP. Ugotovilo je, da je osem občin mnenja upoštevalo, štiri pa ne. Za eno od občin MKGP ni prejelo vloge za izdajo smernic, ker je MOP zavrnilo objavo gradiva na spletu. Za štiri občine, ki smernic oziroma mnenj MKGP niso upoštevale, je MKGP ravnalo na naslednji način: za eno je MOP pozvalo, naj seznanijo občino z ugotovljenimi nepravilnostmi in jo pozove, da jih odpravi, za ostale tri občine pa ni izvedlo nadaljnjih ukrepov. MKGP je ugotovilo nepravilnosti in nezakonitosti tudi pri spreminjanju občinskih odlokov, in sicer za deset občin. O tem je 6. 7. 2011 obvestilo MOP. MOP je izvedlo nadzor zakonitosti za eno od njih.

Priporočilo

MKO in MzIP naj glede na ugotovitve pri sprejemanju OPN proučita možnosti za seznanitev občin s primeri dobre prakse pri pripravi odlokov o OPN, posebej glede tistih določil, ki vplivajo na poseganje na kmetijska zemljišča. MKO in MzIP tudi priporočamo, naj poleg izvajanja nadzora zakonitosti po uveljavitvi OPN, kot ga določa ZPNačrt, vsako na svojem področju izvajata tudi sistematičen nadzor nad zakonitostjo sprememb in dopolnitev še veljavnih prostorskih ureditvenih pogojev in na tej podlagi izvajata ukrepe.

Nosilci urejanja prostora lahko izvedejo nadzor zakonitosti po sprejemu in objavi OPN. Pri tem glede na sprejet sklep o usklajenosti predloga OPN, ki ga izda MOP, ocenjujejo, da naj bi občina kmalu sprejela OPN²⁰⁸. V letu 2010 nosilci urejanja prostora niso bili dosledno obveščeni o izdaji teh sklepov, prav tako ni bil mogoč vpogled v sprejete OPN, ki naj bi jih MOP objavljalo na svojem strežniku²⁰⁹.

²⁰⁷ Uradni list RS, št. 19/09.

²⁰⁸ Nosilci urejanja prostora bi drugače morali spremljati glasila vsake občine posebej, samo nekatera so dostopna na spletnih straneh.

²⁰⁹ Tega sicer predpisi ne določajo, vendar pa MOP nosilec urejanja prostora tako omogoča lažjo izvedbo nadzora zakonitosti nad uveljavljenimi OPN.

Pojasnilo MOP

Prva objava na strežniku MOP je bila 23. 11. 2010, pred tem pa zaradi tehničnih težav (pomanjkanja kapacitete na strežniku) sprejetih aktov na strežniku niso objavljali. Na sestanku 26. 5. 2011 sta se MKGP in MOP dogovorili, da MOP v prihodnje vse nosilce urejanja prostora obvešča o pripravljenih sklepih o usklajenosti predloga OPN in jih posredovalo v vednost ter gradivo za pripravo sklepov objavilo na strežniku.

Sodelovanje med MKGP in MOP v postopkih sprejemanja OPN je bilo v letu 2010 slabo. Od sodelovanja med obema ministrstvom pa je odvisna tudi hitrost in kakovost izvedbe postopka.

Primeri: nadzor zakonitosti po sprejemu občinskega prostorskega akta

MKGP je v letu 2007 izdalo negativno mnenje na dopolnjeni predlog Strategije prostorskega razvoja občine in Prostorskega reda občine²¹⁰. Občini je očitalo, da je dovolila gradnjo na najboljših kmetijskih zemljiščih, ne da bi proučila variantne možnosti gradnje na slabših zemljiščih. MOP je 11. 12. 2007 s sklepom potrdilo Prostorski red občine, in sicer pod pogojem, da ga občina uskladi z mnenjem MKGP. Prostorski red občine je bil objavljen 15. 2. 2008²¹¹, konec leta 2009 pa je nekaj občanov na MKGP naslovilo prošnjo za pomoč pri varstvu zakonitosti in za ponovno presojo pogojev pri spremembi namembnosti zemljišča. MKGP je pregledalo Prostorski red občine in ugotovilo, da je občina spremenila namensko rabo najboljšega kmetijskega zemljišča v stavbno v nasprotju z mnenjem MKGP. Ker MKGP ni imelo vpogleda v sklep MOP o potrditvi Prostorskega reda občine, je zanj zaprosilo²¹² MOP. Na tej podlagi je ugotovilo, da občina poleg tega, da ni upoštevala mnenja MKGP, tudi ni upoštevala pogojnega sklepa MOP. MKGP je 13. 8. 2010 MOP opozorilo, da je v Prostorskem redu občine ugotovilo določene nepravilnosti, vendar ni v celoti preverilo njegove usklajenosti z mnenji MKGP, zato je pozvalo MOP, da opravi revizijo celotnega Prostorskega reda občine. MOP je revizijo opravilo²¹³ in ugotovilo neupoštevanje sklepa MOP o potrditvi Prostorskega reda občine, o čemer pa ni obvestilo MKGP, dokler ga MKGP 25. 1. 2011 ni za to zaprosilo.

Ukrep MOP

Na predlog MOP je vlada 28. 3. 2011 vložila predlog za oceno ustavnosti in zakonitosti predloga Prostorskega reda občine v delu, ki je bil neusklajen z mnenji nosilcev urejanja prostora. Ustavno sodišče je ugotovilo, da Odlok o Prostorskem redu občine ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, zato še ni pričel veljati in se ne sme uporabljati (odločba ustavnega sodišča št. U-I-66/11-10). Potem ko je občina nespremenjeni odlok objavila v Uradnem listu Republike Slovenije, je vlada 20. 7. 2011 ponovno vložila zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti odloka. Ustavno sodišče je odločilo, da se Odlok o Prostorskem redu občine odpravi v delu, ki se nanaša na širitev poselitvenega območja in na spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč (odločba ustavnega sodišča št. U-I-151/11-21).

Priporočilo

MKO in MzIP naj se redno usklajujeta glede vseh ugotovljenih problemov v postopkih sprejemanja prostorskih aktov, saj je sodelovanje med ministrstvi eden od bistvenih elementov kakovosti delovanja države v teh postopkih.

²¹⁰ Mnenji z dne 19. 3. in 24. 4. 2007.

²¹¹ Uradni list RS, št. 16/08.

²¹² Dopis z dne 21. 1. 2010, odgovor je MKGP prejelo po mesecu in pol.

²¹³ Postopek je izvedlo v skladu s 64. členom ZDU-1.

2.3.1.f Inšpektorat za kmetijstvo in Inšpektorat za prostor sta ugotovila, da so bili enostavni objekti oziroma gradnje postavljeni na kmetijskih zemljiščih v nasprotju s predpisi, ko zemljiščem ni bila spremenjena namenska raba v postopku priprave OPN.

Inšpektorat za kmetijstvo je v letu 2010 v okviru pregledov, povezanih z enostavnimi objekti²¹⁴, opravil 205 pregledov, ugotovil 102 nepravilnosti in izrekel 55 ureditvenih odločb. Objekti so bili odstranjeni v vseh 55 primerih, s čimer se je zemljišče vrnilo v prvotno stanje. Inšpektorat za kmetijstvo je v poročilu o delu za leto 2010²¹⁵ navedel, da nelegalne posege na kmetijskih zemljiščih povzročajo tudi prepočasne spremembe prostorskih načrtov občin. Poleg tega prostorski načrti ne opredeljujejo natančno, kakšni posegi so dovoljeni na kmetijskih zemljiščih.

Inšpektorat za prostor v letu 2010²¹⁶ v okviru nadzora nad območji razpršene gradnje ni ugotovil nastajanja novih počitniških ali podobnih zaselkov na območju kmetijskih površin, izdajal pa je odločbe za odstranitev odkritih nelegalno postavljenih objektov na kmetijskih zemljiščih. Nekatere objekte so lastniki odstranili, za druge pa je bil pričet izvršilni postopek. Inšpektorat za prostor nima statističnih podatkov o številu naštetih postopkov na kmetijskih zemljiščih.

2.3.1.g Namenska raba kmetijskih zemljišč se spremeni tudi z načrtovanjem prostorskih ureditev državnega pomena z DPN. Z uveljavitvijo DPN se šteje, da so spremenjeni oziroma dopolnjeni OPN za območje, ki ga zajema DPN. Postopek priprave DPN je v letu 2010 potekal vzporedno s postopkom celovite presoje vplivov DPN na okolje²¹⁷ na naslednji način²¹⁸:

- postopek priprave DPN se je začel s sklepom vlade na predlog MOP, ki je podrobneje določal območje DPN, nosilce urejanja prostora, ki podajo razvojne potrebe²¹⁹, nosilce urejanja prostora, ki podajo smernice za načrtovanje iz njihove pristojnosti, ter način pridobitve strokovnih rešitev²²⁰;
- izdelovalec je na podlagi prikaza stanja prostora²²¹ in SPRS pripravil osnutek DPN, za katerega so strokovne podlage zagotovili nosilci urejanja prostora, ki so podali razvojne potrebe; na osnutek DPN so nosilci urejanja prostora podali smernice v roku 30 dni, MOP pa je odločilo, ali je za DPN treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje;
- ob upoštevanju smernic je izdelovalec dopolnil osnutek DPN; za posamezne prostorske ureditve je lahko zagotovil tudi variantne rešitve, ki jih je ovrednotil in med seboj primerjal s prostorskega²²²,

²¹⁴ Enostavni objekti, za katere ni potrebno gradbeno dovoljenje in niso namenjeni kmetijski dejavnosti. Inšpektorat za kmetijstvo, je pri nadzoru namena in načina uporabe kmetijskega zemljišča v skladu s 4. in 7. členom ZKZ ugotovil, da so na kmetijskih zemljiščih postavljeni enostavni objekti.

²¹⁵ Skupno poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2010, marec 2011.

²¹⁶ Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2010, februar 2011.

²¹⁷ 51. člen ZVO-1.

²¹⁸ 29. do 34. členi ZPNačrt, ki so bili razveljavljeni z uveljavitvijo ZUPUDPP. Postopek priprave DPN je v letu 2010 določal Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta ter o načinu priprave variantnih rešitev prostorskih ureditev, njihovega vrednotenja in primerjave, Uradni list RS, št. 99/07.

²¹⁹ Za izgradnjo avtocest državnega pomena je bilo v letu 2010 to Ministrstvo za promet.

²²⁰ Poleg tega pa še obveznosti v zvezi s financiranjem priprave DPN in roke za pripravo DPN.

²²¹ Priloga DPN.

²²² Vpliv na kmetijska zemljišča se je ovrednotil s prostorskega stališča.

okoljskega, funkcionalnega in ekonomskega stališča (študija variant); izdelovalec je zagotovil pripravo okoljskega poročila, ki je bila osnova za izvedbo celovite presoje vplivov izvedbe DPN na okolje; za predlagano najustreznejšo varianto je izdelal dopolnjen osnutek DPN; s tem in z okoljskim poročilom je MOP seznanilo javnost in občine; po opravljeni javni razgrnitvi se je MOP v sodelovanju z izdelovalcem, investitorjem in ministrstvom – predlagateljem razvojne potrebe opredelilo do njihovih pripomb;

- izdelovalec je na podlagi stališč do pripomb in predlogov javnosti in občin dopolnil strokovne podlage za DPN in pripravil predlog DPN, na katerega so nosilci urejanja prostora v 30 dneh podali mnenje o upoštevanju smernic; v mnenju so se nosilci urejanja prostora opredelili tudi do sprejemljivosti vplivov DPN na okolje s stališča svoje pristojnosti; MOP je na podlagi mnenj nosilcev urejanja prostora zagotovilo uskladitev predloga DPN in izdalo odločbo o sprejemljivosti vplivov izvedbe DPN na okolje;
- usklajeni predlog DPN je MOP poslalo vladi, ki ga je sprejela z uredbo²²³.

Po podatkih MKGP je v letu 2010 prejelo 50 vlog za izdajo smernic in mnenj k DPN ter mnenj o sprejemljivosti vplivov načrtovanih DPN na okolje. V zakonsko določenem roku ni izdalo nobenega od teh dokumentov.

Ukrep MKGP

MKGP je s prerasporeditvami kadrovske povečalo Sektor za urejanje kmetijskega prostora in zemljiške operacije, ki je pristojen za izdajanje smernic in mnenj v postopkih priprave DPN. Z reševanjem vlog, ki se nanašajo na DPN, se ukvarjata dva zaposlena.

2.3.1.h ZKZ v letu 2010 ni vseboval določb glede spreminjanja namenske rabe kmetijskih zemljišč. Prav tako ni vseboval določb glede nadomeščanja zemljišč pri načrtovanju posegov na najboljših kmetijskih zemljiščih, ki so bile vključene v podzakonske predpise ZPNačrt²²⁴.

Primer: nadomeščanje izgubljenih kmetijskih zemljišč zaradi izvedbe DPN

Julija 2009 je MOP z dopisom pozvalo MKGP k dopolnitvi smernic za DPN za avtocestni odsek Draženci–MMP Gruškovje²²⁵. Navedlo je, da je MKGP v prejšnjih dopolnitvah smernic zahtevalo dopolnitev kmetijskih analiz in pri poseganju na najboljša kmetijska zemljišča, določitev nadomestnih zemljišč, kjer bi lahko vzpostavili kmetijsko rabo. Poudarilo je, da so smernice dokument, v katerem nosilci urejanja prostora konkretizirajo določbe predpisov z delovnega področja, drugače jih MOP ni dolžno upoštevati. Po mnenju MOP bi morale MKGP vzpostaviti ustrezne mehanizme za varstvo (in morebitno nadomeščanje) sistemsko, torej prek predpisov ali drugih instrumentov. Mnenje, da MKGP lahko zahteva nadomeščanje kmetijskih zemljišč le, če ima za to pravno podlago, je bilo izraženo že na sestanku v zvezi s smernicami in mnenji MKGP v letu 2005²²⁶.

²²³ Po sprejemu uredbe o DPN je investitor zagotovil projektno dokumentacijo za pridobitev gradbenega dovoljenja in poročilo o vplivih na okolje. Na podlagi teh je MOP presojalo vplive projekta na okolje in če so bili sprejemljivi, izdalo okoljevarstveno soglasje.

²²⁴ Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev.

²²⁵ DPN je bil sprejet v letu 2010.

²²⁶ Dne 29. 6. 2005 (Okoljsko poročilo za avtocestni odsek Draženci–MMP Gruškovje, julij 2006).

Ukrepi MKGP

Z uveljavitvijo ZKZ-C so pogoji, ki jih MKGP uporablja pri izdajanju smernic in mnenj k DPN, vključeni tudi v zakon, ki ureja varstvo kmetijskih zemljišč.

2.3.1.i V postopkih priprave DPN je treba soočiti različne interese glede rabe prostora. Opisali smo navzkrižje interesov pri načrtovanju rabe prostora v kmetijske namene in za gradnjo državne infrastrukture, obe dejavnosti pa sta deloma financirani s sredstvi Evropske unije. Objektivno usklajevanje različnih interesov je mogoče le na podlagi vnaprej določenih meril, ki pa v letu 2010 niso bila določena.

Primer: navzkrižje interesov pri pripravi DPN

MKGP je februarja 2009 v zvezi s pripravo DPN za odsek avtoceste Draženci–MMP Gruškovje prejel dopis kmeta, katerega družinska kmetija bi bila prizadeta zaradi predlaganega DPN. Kmet je navedel, da družinska kmetija gospodari s 85 hektari kmetijskih zemljišč, ki so zaokrožena in primerna za strojno obdelavo. Predlagani DPN naj bi posegel v 40 hektarov površin, s katerimi gospodari družinska kmetija, kmetovanje na ostalih površinah pa bi postalo manj ekonomično zaradi velikosti in oblike. Pri tem bi na izgubo kmetijskih zemljišč in s tem na kmetijsko pridelavo bistveno vplivala lokacija za izgradnjo priključka na avtocesto, saj je ta povezana tudi s prihodnjimi gradnjami na tem območju (na primer z umestitvijo industrijskih in trgovskih con občine). Na družinski kmetiji so v preteklih letih izvedli obsežne investicije v izboljšanje konkurenčne sposobnosti in so vključeni v kmetijsko-okoljski program, zato bi zmanjšanje proizvodnje vplivalo tudi na vračanje sredstev, ki so jih pridobili. Kmet je predlagal alternativno lokacijo za izgradnjo priključka.

Pojasnilo MOP

Konec leta 2010 je bil postopek priprave DPN spremenjen z uveljavitvijo ZUPUDPP. Namen ZUPUDPP je hitrejša dinamika umeščanja prostorskih ureditev državnega pomena v prostor in čim prejšnje soočenje različnih interesov, kar naj bi olajšalo iskanje najboljše možne variante izvedbe DPN.

Priporočilo

Vlada in MzIP naj natančno opredelita merila za usklajevanje različnih interesov v postopku sprejemanja DPN in proučita možnosti za določitev pogojev, ki jih lahko postavljajo posamezna področja za izvedbo DPN.

2.3.1.j Nadomeščanje kmetijskih zemljišč je bilo v letu 2010 v predpisih urejeno za načrtovanje posegov na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij²²⁷. Proučiti je bilo treba, katera zemljišča, ki so po dejanski rabi prostora v nekmetijski rabi, je mogoče usposobiti za kmetijsko rabo kot nadomestilo za zemljišča, ki bodo zaradi izvedenih posegov izgubljena za kmetijsko rabo.

Pojasnilo MKGP

Nadomeščanje kmetijskih zemljišč je bilo v predpisih urejeno le deloma, v praksi pa nadomeščanja ni bilo. Z uveljavitvijo ZKZ-C so se tudi prenehale uporabljati določbe prostorskih aktov v delu, ki se nanaša na nadomeščanje kmetijskih zemljišč. MKGP ocenjuje, da je ukrep nadomeščanja pripomogel k bolj premišljenemu in racionalnejšemu načrtovanju (spreminjanju namenske rabe kmetijskih zemljišč) lokalnih skupnosti.

²²⁷ Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev. Nadomeščanje kmetijskih zemljišč je bilo treba proučiti za posege, katerih površina presega 5.000 kvadratnih metrov.

2.3.1.k Poleg omejitev glede spreminjanja namenske rabe in nadomeščanja kmetijskih zemljišč v postopkih priprave OPN in DPN so bila kmetijska zemljišča v letu 2010 varovana z ukrepi, ki jih je določal ZKZ, torej z regulacijo prometa s kmetijskimi zemljišči, njihovo smotrno rabo in varovanjem pred onesnaženjem ter izvedbo agrarnih operacij. Ugotovili smo, da MKGP:

- podatkov o kmetijskih zemljiščih, ki so bila udeležena v prometu in so kasneje spremenila namensko rabo, ne spremlja; MKGP ocenjuje, da omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči ne dosegajo namena, saj se v praksi pogosto pojavljajo primeri nakupov kmetijskih zemljišč, da bi se spreminjala njihova namenska raba, ne pa da bi jih uporabili za kmetijsko obdelavo;
- podatke o agrarnih operacijah pridobi od upravnih enot; v letu 2010 je bilo skupno komasiranih 4.432 hektarov kmetijskih zemljišč, odobrenih je bilo 12 vlog za izvedbo agromelioracij na kmetijskih zemljiščih v skupni površini 11 hektarov (nasipavanje, odstranitev kamnitih osamelcev in čiščenje zarasti), uvedeni so bili trije veliki namakalni sistemi na skupni površini 933 hektarov in rešenih 17 vlog za uvedbo malega namakalnega sistema v skupni površini 9 hektarov, vzdrževalna dela na hidromelioracijskih sistemih so se izvajala na okoli 30.000 hektarih kmetijskih zemljišč²²⁸; MKGP ocenjuje, da agrarne operacije prispevajo k izboljšanju pogojev obdelave kmetijskih zemljišč, komasacije in melioracije pa posredno vplivajo tudi na varstvo kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namenske rabe, saj je v postopkih priprave OPN in DPN treba prikazati vpliv izvedbe teh aktov na komasirana in meliorirana zemljišča;
- smotrno rabo kmetijskih zemljišč je nadziral Inšpektorat za kmetijstvo, ki je na področju rabe in varovanja zemljišč pred onesnaženjem v letu 2010 opravil 872 pregledov na podlagi prijave in izdal 233 odločb za vzpostavitev zemljišča v prejšnje stanje (čistilne košnje); Inšpektorat za kmetijstvo je ugotovil, da se vse večkrat pojavlja problem neobdelanih zemljišč "neznanih" lastnikov in tujih državljanov; prav tako se pojavlja onesnaževanje in degradacija kmetijskih površin zaradi obrtnikov, podjetnikov in pridelovalcev hrane, odlaganja odpadnega gradbenega materiala in postavitve pomožnih objektov; Inšpektorat za kmetijstvo je ugotovil, da bi bilo treba zvišati globe zlasti za kršitelje, ki povzročajo degradacijo kmetijskih zemljišč; izboljšati bi bilo treba tudi sodelovanje med gradbeno, okoljsko in kmetijsko inšpekcijo.

Ukrepi MKGP

Z uveljavitvijo ZKZ-C so se globe za neustrezno ravnanje s kmetijskimi zemljišči zvišale.

²²⁸ Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva v letu 2010 in navedbe MKGP. Preverjanje opravljenih del nadzoruje Inšpektorat za kmetijstvo, ki je v letu 2010 na področju agrarnih operacij izvedel 110 pregledov in ugotovil 27 nepravilnosti.

2.3.2 Strokovne podlage za varovanje kmetijskih zemljišč

2.3.2.a Pripravo strokovnih podlag²²⁹ v postopku priprave OPN so v letu 2010 zagotavljale občine. Pri tem so uporabljale uradno objavljene evidence MKGP in MOP (evidenca dejanske rabe, zemljiški kataster, evidence drugih pravnih režimov²³⁰) in evidence ter gradiva, ki so jih imele (na primer kategorizacija zemljišč, analogni in digitalni prostorski načrti). Pri pripravi strokovnih podlag je MKGP od občin zahtevalo:

- splošne analize načrtovanih sprememb glede kakovosti (kategorizacija zemljišč oziroma prikaz območij najboljših in drugih kmetijskih zemljišč) in obdelanosti kmetijskih zemljišč (dejanska raba zemljišč) ter različnih izboljšav kmetijskih zemljišč (melioracij, komasacij);
- analize prizadetosti kmetijskih gospodarstev in kmetijske proizvodnje v občini;
- analize sanacije kmetijskih zemljišč (pregled površin, ki se nadomestno usposablajo za kmetovanje).

Pri proučevanju vseh predlaganih posegov na najboljša in druga kmetijska zemljišča je MKGP upoštevalo analize ter pripravljene obrazložitve načrtovanih prostorskih ureditev, elaborat posegov na najboljša kmetijska zemljišča²³¹ in različne predložene bilance (bilanca stanja v prostoru, bilanca površin zemljišč po obstoječi in namenski rabi²³², bilanca o predlaganih posegih na kmetijska zemljišča, o pozidanih in nezazidanih stavbnih zemljiščih²³³). Primerjalo jih je z grafičnim prikazom namenske rabe in podrobne namenske rabe²³⁴, ortofoto posnetki, evidenco dejanske rabe in RKG, varstvenih režimov, zemljiško-katastrskim načrtom in talnimi števili.

MKGP lahko natančno pregleda gradivo za izdajo smernic k osnutku OPN le, če je to pripravljeno v digitalni obliki, ki omogoča primerjavo različnih slojev podatkov. Tako MKGP preveri tudi točnost prikaza stanja prostora, torej veljavne namenske rabe najboljših in drugih kmetijskih zemljišč, in ga s pomočjo številčnih podatkov (bilanc zemljišč) primerja z namensko rabo v prostorskih aktih občin. MKGP je ugotovilo, da je gradivo, ki ga občine pripravijo, precej različno in v nekaterih primerih ne omogoča natančnega strokovnega pregleda. Okoljska poročila so pogosto pripravljena na osnutek OPN in ne na dopolnjen osnutek OPN, kar pomeni, da ne upoštevajo smernic MKGP, podanih na osnutek OPN.

²²⁹ Uredba o prostorskem redu strokovne podlage deli na obvezne in druge strokovne podlage. Obvezne strokovne podlage za pripravo prostorskih aktov so analiza stanja in teženj v prostoru, analiza razvojnih možnosti za posamezne dejavnosti v prostoru in študija ranljivosti prostora. Za pripravo prostorskih aktov se lahko izdelajo tudi druge strokovne podlage z različnih področij razvoja oziroma s področja varstva okolja in njegovih delov, ohranjanja narave ter varstva kulturne dediščine. Strokovne podlage omogočajo usklajevanje razvojnih potreb in varstvenih zahtev. Pripravljene morajo biti tako, da omogočajo usklajevanje razvojnih interesov z varstvenimi zahtevami ter zagotavljajo transparentne in ponovljive strokovne rešitve.

²³⁰ Na primer Natura 2000 ali druga zavarovana območja naravne ali kulturne dediščine, vodovarstvena območja.

²³¹ Določa ga pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev; poleg tega določa tudi, da se prouči možnost zagotavljanja nadomestnih kmetijskih zemljišč za posege, večje od 5.000 kvadratnih metrov.

²³² Bilanca površin namenske rabe je sestavni del prikaza stanja prostora (tekstualnega dela).

²³³ Pravilnik o OPN določa, da je za določanje obsega površin za širitev naselja treba izdelati bilanco površin. S takšno bilanco je širitev naselja strokovno utemeljena.

²³⁴ Območja podrobnejše namenske rabe prostora določa pravilnik o OPN.

V takih primerih MKGP od občin zahteva dopolnitve podatkov²³⁵, kar podaljšuje postopek prostorskega načrtovanja.

Primer: gradivo za izdajo smernic k osnutku OPN

MKGP je pri pregledu gradiva za izdajo smernic k osnutku OPN občine ugotovilo, da to ni bilo pripravljeno v obliki, ki bi omogočala celovit pregled širitev na kmetijska zemljišča. Pripravljeno je bilo v programu, ki po podatkih MKGP ne omogoča ugotoviti površin predlaganih sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč oziroma izvedbe analiz. MKGP si je zato pri presoji osnutka OPN pomagalo s kartografskim gradivom v analogni obliki, ki si ga je sposodilo od MOP, in s tabelarično Evidenco širitev stavbnih zemljišč po naseljih, ki jo je na pobudo MKGP pripravila občina. MKGP je ugotovilo, da pripravljeno strokovno gradivo ni bilo popolno, saj evidenca širitev stavbnih zemljišč po naseljih ni vključevala vseh širitev na kmetijska zemljišča, in ni omogočalo preveritve podatkov, ki jih je posredovala občina. MKGP je pri pregledu gradiva za izdajo smernic k osnutku OPN občine ugotovilo, da je priložen kartografski prikaz predlaganih sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč v analogni obliki, ki ne omogoča natančnega pregleda gradiva, in da gradivo ne vsebuje podatkov o površini predlaganih sprememb. Gradivo, ki sta ga občini pripravili za predlog OPN, ni vsebovalo opisanih pomanjkljivosti.

Priporočilo

MKO naj v sodelovanju z MzIP prouči možnosti, kako bi občinam omogočilo pripravo strokovnih podlag, ki bodo objektivne, med seboj poenotene in bodo obenem olajšale MKO delo pri opredeljevanju do sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč, na primer v obliki objave primera dobre prakse, navodil ali na drugačen primeren način.

MOP mora digitalno gradivo, ki ga občine posredujejo za izdajo smernic, najpozneje v sedmih dneh preveriti in ugotoviti, ali je pripravljeno na način in v obliki, ki omogoča neposredno uporabo pri pripravi smernic²³⁶. MKGP je ugotovilo nekatere razlike v označevanju podrobne namenske rabe v grafičnem delu OPN²³⁷, ki onemogočajo primerjavo sprememb namenske rabe v veljavnih in predlaganih prostorskih aktih. Ugotovilo je tudi, da nekatere občine posredujejo nepopolne podatke prostorskih aktov (le podatke o najboljših ali vseh kmetijskih zemljiščih, ne pa podatkov o vseh, najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih).

Ukrepi MKGP

Na sestanku 26. 5. 2011 se je MKGP z MOP dogovorilo, da bo MOP gradiva, ki se objavljajo na strežniku, podrobneje pregledovalo.

2.3.2.b Ena izmed strokovnih podlag, ki jih občine predložijo v postopku sprejemanja OPN, je tudi prikaz območij najboljših in drugih kmetijskih zemljišč, ki temelji na kategorizaciji zemljišč. MKGP je pri pregledu predloženih strokovnih podlag ugotovilo, da razvrstitev kmetijskih zemljišč na najboljša in druga kmetijska zemljišča kot neposredna podlaga za prostorsko načrtovanje v vseh primerih ne ustreza dejanskemu stanju.

²³⁵ V letu 2010 je prejelo 24 vlog občin za izdajo smernic k osnutku OPN, vendar štiri niso vsebovale gradiva s podatki, na podlagi katerih bi lahko določili površine predlogov sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč.

²³⁶ 47. člen ZPNačrt.

²³⁷ Nekatere občine označujejo površine za ceste kot podrobno namensko rabo, druge pa ne.

Pojasnilo MKGP

Ocena o tem, koliko je v Republiki Sloveniji primerov neustreznega vrednotenja območij kmetijskih zemljišč, ki je podlaga za prostorsko načrtovanje, ni mogoča. Takšnih primerov je veliko, saj je bila kategorizacija, ki je podlaga za razvrstitev kmetijskih območij, izdelana med leti 1982 in 1984 in ni posodobljena.

Primer: razvrstitev kmetijskih zemljišč na najboljša in druga kmetijska zemljišča

Slika 9 prikazuje namensko rabo kmetijskih zemljišč, in sicer območje najboljših in drugih kmetijskih zemljišč. Iz razmejitve med območjema je mogoče sklepati, da obstaja tveganje, da razvrstitev območij kmetijskih zemljišč ni ustrezna in da bi morala zemljišča spadati v enako kategorijo in enako območje podrobne namenske rabe. Gre namreč za enotno območje z enako dejansko rabo, reliefnimi in drugimi značilnostmi.

Slika 8: Izsek iz OPN občine



Opomba: Na sliki je s svetlozeleno označeno območje najboljših kmetijskih zemljišč in s črtkano zeleno območje drugih kmetijskih zemljišč.

Vir: MKGP.

MKGK je po letu 1990 pridobilo novejša in natančnejša podatka o strokovnih parametrih, ki so podlaga za kategorizacijo zemljišč, v sodobnejši digitalni obliki. Pridobljeni so bili pedološki podatki (digitalna pedološka karta v merilu 1:25.000 in proizvodna sposobnost kmetijskih zemljišč), evidenca dejanske rabe ter digitalni model reliefa, iz katerega je mogoče dobiti podatke o nadmorski višini in naklonu za območje Republike Slovenije. S temi podatki bi bilo mogoče obstoječo razvrstitev zemljišč dopolniti tako, da bodo vsi elementi, ki jo določajo²³⁸, predstavljeni dovolj natančno in s kvantitativno merljivimi parametri²³⁹, kar bi omogočilo natančnejše vrednotenje lastnosti kmetijskih zemljišč in medsebojno primerljivost podatkov.

²³⁸ Reliefne značilnosti, klimatske razmere in pedološke lastnosti.

²³⁹ Parametri, ki so pomembni za vrednotenje kmetijskih zemljišč, se metodološko v kategorizaciji niso dograjevali z merljivimi količinami in merljivimi kriteriji, kar bi pripomoglo k objektivnejšemu vrednotenju zemljišč, predvsem za tista zemljišča, ki so zaradi naravnih danosti ali izjemnih lastnosti najprimernejša za trajne nasade in za vrtnarsko proizvodnjo ali pa so oblikovana v komplekse in pri razvrščanju zemljišč III. kategorije med najboljše in druga kmetijska zemljišča.

Ukrepi MKGP

Zaradi vseh pomanjkljivosti je MKGP v letu 2010 pripravilo novelo ZKZ-C, ki predvideva izdelavo novih strokovnih podlag s področja kmetijstva, v okviru katerih bo ponovno preverjeno vrednotenje kmetijskih zemljišč, podatki pa bodo objavljeni na spletni strani.

2.3.2.c Nove površine stavbnih zemljišč za širitve naselij v OPN naj bi se določile na podlagi ugotovitev o razpoložljivih prostih kapacitetah znotraj naselij, možnostih prenove in sanacije ter razvojnih potreb občine in strateških usmeritev iz državnega strateškega prostorskega načrta²⁴⁰. Merila za ugotavljanje razpoložljivih kapacitet znotraj naselij niso določena, zato jih občine v strokovnih podlagah ne navajajo. Ugotavljanje prostih oziroma nezadostno izkoriščenih površin znotraj naselij je tako mogoče le na podlagi grafičnega prikaza in prejetih obrazložitvev občin.

Priporočilo

MzIP naj opredeli merljive kazalce za ugotavljanje prostih oziroma nezadostno izkoriščenih površin znotraj naselij, na osnovi katerih bo omogočeno objektivno odločanje o širjenju naselij na druga zemljišča.

2.3.2.d Pripravo strokovnih podlag v postopku priprave DPN so v letu 2010 zagotavljali posamezni pripravljavci DPN. V letu 2010 so uporabljali uradno objavljene evidence MKGP in MOP (evidenca dejanske rabe, evidenca RKG, zemljiški kataster, evidence drugih varstvenih režimov), nekatere podatke in gradiva pa so morali pridobiti od občin (na primer analogne in digitalne prostorske načrte, kategorizacijo oziroma prikaz najboljših in drugih kmetijskih zemljišč). MKGP je od pripravljavcev DPN zahtevalo enake analize kot za pripravo strokovnih podlag za OPN, torej analize:

- načrtovanih sprememb glede kakovosti, obdelanosti in izboljšav kmetijskih zemljišč,
- prizadetosti kmetijskih gospodarstev in kmetijske proizvodnje in
- sanacije kmetijskih zemljišč (usposobitev nadomestnih kmetijskih zemljišč).

Ker se pri pripravi strokovnih podlag za DPN uporabljajo iste evidence kot pri pripravi strokovnih podlag za OPN, tudi zanje veljajo enake ugotovitve pri njihovi pripravi, torej da temeljijo na starih podatkih in da obstaja tveganje, da razvrstitev kmetijskih zemljišč v vseh primerih ne ustreza dejanskemu stanju. Poleg tega je za pripravljavce²⁴¹ DPN določeno gradivo težje dostopno, na primer podatki o namenski rabi prostora in kategorizaciji oziroma prikaz razvrstitve območij najboljših in drugih kmetijskih zemljišč so dostopni na več občinah, upravnih enotah ali iz drugih virov, ker MKGP in MOP tega gradiva ne hranita pri sebi. Gradivo tudi ni vedno dostopno v digitalni obliki, ki bi omogočala kakovostno presojanje ustreznosti sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč in vplivala na hitrost pregleda gradiv. MKGP in MOP sta se zato v letu 2006 dogovorili glede priprave strokovnih podlag, ki jih MKGP lahko zahteva od pripravljavcev DPN. Po podatkih MKGP so pripravljavci DPN v letu 2010 spoštovali ta dogovor.

²⁴⁰ 36. člen pravilnika o OPN.

²⁴¹ Pripravljavec vodi postopke priprave DPN.

Primer: pridobivanje gradiv za pripravo DPN

Iz zabeležke sestanka v zvezi s smernicami in mnenji MKGP za pripravo DPN v letu 2006²⁴² je razvidno, da naj bi se za pripravo analize površin kmetijskih zemljišč, na katerih naj bi bila trajno in začasno onemogočena kmetijska pridelava, ter analize načrtovanih sprememb glede kakovosti, obdelanosti in izboljšav kmetijskih zemljišč uporabili le podatki o dejanski rabi in izvedenih hidromelioracijah, ki obstajajo v digitalni obliki in so dostopni na MKGP. Podatki o kategorizaciji zemljišč naj bi se le smiselno upoštevali, če jih zagotovi MKGP, kljub temu da MKGP razpolaga le s tretjino podatkov o kategorizaciji zemljišč, ostali pa so dosegljivi na občinah ali upravnih enotah.

2.3.2.e V postopku priprave DPN naj bi se primerjalo več variantnih rešitev, tudi glede njihovega vpliva na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo. Pri tem je pomembno, da je mogoče variantne rešitve med seboj objektivno primerjati, torej z uporabo merljivih kazalcev. Če so navedeni vplivi škodljivi, je mogoče predlagati izvedbo ukrepov, ki jih bodo omilili. Za pripravo DPN, tako kot za pripravo OPN, ne obstajajo enotna merila za ocenjevanje sprejemljivosti vplivov posegov v prostor na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo, zato se lahko zgodi, da je ocenjevanje subjektivno, da se od primera do primera razlikuje in je odvisno od tega, kdo pripravlja strokovne podlage za DPN (ali OPN). Prav tako ne obstaja soglasje glede nabora omilitvenih ukrepov, s katerimi bi lahko zmanjšali predvidene trajne²⁴³ in začasne²⁴⁴ škodljive vplive na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo. Za omilitvene ukrepe, ki se za področje kmetijstva predvidijo v okoljskem poročilu, se navadno tudi ne določi izvajanje monitoringa, ki bi zagotavljalo, da bodo ti omilitveni ukrepi izvedeni, kar zlasti velja za ukrepe, ki zmanjšujejo trajne vplive na kmetijska zemljišča.

Primer: kazalci vpliva na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo

Iz gradiv²⁴⁵ za pripravo DPN Draženci–MMP Gruškovje so razvidni naslednji kazalci, ki jih je mogoče uporabiti za objektivno presojanje vpliva različnih variant izvedbe DPN na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo:

- površina posameznih kategorij zemljišč, ki bodo urbanizirana;
- površina najboljših in drugih kmetijskih zemljišč, ki bodo spremenila namensko rabo;

²⁴² Dne 31. 1. 2006 (zabeležka sestanka z dne 31. 1. 2006 in Okoljsko poročilo za avtocestni odsek Draženci–MMP Gruškovje, julij 2006).

²⁴³ Trajni vplivi na kmetijska zemljišča so sprememba njihove rabe, manjša kmetijska proizvodnja in s tem manjše subvencije, prizadetost območij hidromelioracij, v katera so bila v preteklosti vložena določena sredstva, drobljenje in slabša dostopnost kmetijskih zemljišč. Nekateri od možnih omilitvenih ukrepov pa so zagotovitev ustreznega obsega in kakovosti nadomestnih zemljišč, ki se usposobijo za kmetijsko proizvodnjo, zagotovitev primerne dostopnosti kmetijskih površin za kmetijsko mehanizacijo z izgradnjo nadvozov, plačilo odškodnine in podobno.

²⁴⁴ Začasni vplivi na kmetijska zemljišča so začasna sprememba njihove rabe zaradi ureditve gradbišča, deponij viškov zemeljskega materiala in podobno. Omilitveni ukrepi lahko obsegajo čim manjši obseg gradbišča in površin za deponije materiala, čim hitrejšo dinamiko izgradnje in sanacijo poškodb zemljišč, ki nastanejo zaradi uporabe težke gradbene mehanizacije in podobno.

²⁴⁵ Študija variant in predlog najustreznejše variante za avtocestni odsek Draženci–MMP Gruškovje, maj 2006; Okoljsko poročilo za avtocestni odsek Draženci–MMP Gruškovje, julij 2006; Analiza vpliva posegov na kmetijska gospodarstva in kmetijsko proizvodnjo v fazi izdelave DPN za AC odsek Draženci–MMP Gruškovje z vključitvijo regionalne ceste, julij 2010.

- površina prizadetih površin, ki so po dejanski rabi kmetijska zemljišča²⁴⁶ (zlasti njive in vrtovi);
- površina prizadetih kmetijskih zemljišč, na katerih so bili v preteklosti izvedeni ukrepi za izboljšanje pogojev njihovega obdelovanja (melioracije, komasacije);
- proizvodni potencial prizadetih (kmetijskih) zemljišč, izražen v talnih številih;
- število kmetijskih gospodarstev, na katera se posega, in delež površine, na katero se posega, za vsako od kmetijskih gospodarstev;
- število zaščitene kmetij in površina kmetijskih zemljišč, ki jo izgubi posamezna kmetija;
- število parcel, ki so vključene v subvencioniranje.

Izbrana varianta je posegla na 132 hektarov najboljših kmetijskih zemljišč in 14 hektarov drugih kmetijskih zemljišč, največji delež posega (56 odstotkov) je bil v območju velikega oziroma zelo velikega pridelovalnega potenciala zemljišč (talno število > 58²⁴⁷), prizadete kmetijske površine so bile v največji meri njive in vrtovi (33 odstotkov) ter trajni travniki (29 odstotkov)²⁴⁸, trasa načrtovane avtoceste je posegla na melioracijske osuševalne sisteme v skupni površini 21 hektarov in na kmetijska zemljišča 155 kmetijskih gospodarstev. Vpliv izvedbe DPN na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo je bil ocenjen z oceno "C – vpliv je nebitven zaradi izvedbe omilitvenih ukrepov"²⁴⁹. Pri tem so bili določeni omilitveni ukrepi za trajne vplive na področje kmetijstva (zagotovitev dostopnosti kmetijskih površin, zagotovitev ustreznih nadomestnih zemljišč ali odškodnine za izgubljena kmetijska zemljišča). Monitoring za te omilitvene ukrepe ni bil predviden, zato obstaja tveganje, da ukrepi ne bodo izvedeni.

Priporočilo

MKO naj v sodelovanju z MZIP opredeli enotna merila za ocenjevanje sprejemljivosti vplivov posegov v prostor na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo, in sicer za pripravo OPN in pripravo DPN, na osnovi katerih bo omogočeno objektivno odločanje o sprejemljivosti vplivov na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo ter usklajevanje interesov v prostoru. Prav tako naj določi možne omilitvene ukrepe, ki jih lahko pripravljavci DPN in OPN vključijo v okoljsko poročilo, in prouči, kako bi bilo mogoče organizirati monitoring omilitvenih ukrepov, ki so namenjeni zmanjšanju trajnih vplivov na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo.

2.3.3 Pregled nad spremembami namenske rabe kmetijskih zemljišč

2.3.3.a MKGP je v letu 2010 za pregled nad spremembami namenske rabe uporabljalo predvsem dva kazalnika: obseg kmetijskih zemljišč, ki so spremenila namensko rabo, in obseg kmetijskih zemljišč, za katere je bil podan predlog za spremembo namenske rabe. Oba kazalnika je spremljalo v postopku prostorskega načrtovanja in o njiju poročalo v Poročilu o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva. V

²⁴⁶ Pomembno je, da se ugotovi delež vseh površin, ki bodo dejansko prizadete, torej širina avtoceste in določen pas na vsaki strani ob njej, ki bo trajno spremenil rabo, ter površine vseh priključkov na avtocesto.

²⁴⁷ Za območja zelo velikega pridelovalnega potenciala so bila ocenjena zemljišča s talnim številom nad 58, za območja srednje velikega pridelovalnega potenciala zemljišča s talnim številom 40 do 58 in za območja z nizkim pridelovalnim potencialom zemljišča z manjšimi talnimi števili.

²⁴⁸ 19 odstotkov je bilo prizadetih gozdnih površin in 29 odstotkov pozidanih in sorodnih zemljišč.

²⁴⁹ Vpliv izvedbe DPN se lahko ovrednoti z ocenami: A – ni vpliva/vpliv je pozitiven, B – vpliv je nebitven, C – vpliv je nebitven zaradi izvedbe omilitvenih ukrepov, D – vpliv je bistven in E – vpliv je uničujoč.

letu 2010 se je v postopkih sprejemanja OPN spremenila namenska raba najmanj²⁵⁰ na 2.321 hektarih kmetijskih zemljišč, od tega 970 hektarih najboljših kmetijskih zemljišč in 1.351 hektarih drugih kmetijskih zemljišč (tabela 7).

Tabela 7: Predlogi in spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč po občinah, katerih OPN so začeli veljati v letu 2010

v hektarih

Občina / mestna občina	Osnutek OPN		OPN		Razlika	
	Najboljša kmetijska zemljišča	Druga kmetijska zemljišča	Najboljša kmetijska zemljišča	Druga kmetijska zemljišča	Najboljša kmetijska zemljišča	Druga kmetijska zemljišča
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)
Gorenja vas – Poljane	29,2	33,3	26,7	32,0	2,5	1,3
Ljubljana	1.051,6	183,0	583,0	183,0	468,6	0
Loški Potok	4,0	5,7	0,3	5,7	3,7	0
Naklo	10,0	2,0	8,0	2,0	2,0	0
Pivka	22,0	230,0	18,0	230,0	4,0	0
Postojna	-	-	31,8	760,2	-	-
Prebold	13,5	19,5	13,5	19,5	0	0
Ruše	19,7	95,2	19,7	87,0	0	8,2
Šentjernej	-	-	246,0	31,2	-	-
Tišina	8,0	1,0	7,0	0	1,0	1,0
Trzin	18,8	0	16,0	0	2,8	0
Skupaj	1.176,8*	569,7*	970,0	1.350,6	484,6*	10,5*

Opomba: * Seštevek vključuje le tistih devet občin, za katere so podatki dosegljivi.

Vir: MKGP.

Z DPN, ki so bili sprejeti v letu 2010, so bile načrtovane prostorske ureditve državnega pomena, ki bodo vplivale na spremembo namenske rabe na največ 297 hektarih kmetijskih zemljišč²⁵¹, od tega je 178 hektarov namenjenih gradnji avtocest (tabela 8).

²⁵⁰ MKGP je analizo pripravilo na podlagi podatkov, ki so bili dostopni na strežniku MOP, zato je vanjo vključenih le 11 od skupno 12 občin, katerih OPN so začeli veljati v letu 2010.

²⁵¹ MKGP ni poročalo o tem, koliko najboljših in koliko drugih kmetijskih zemljišč bo spremenilo namensko rabo zaradi načrtovanih prostorskih ureditev v DPN.

Tabela 8: Površine kmetijskih zemljišč, vključenih v območja DPN, sprejetih v letu 2010²⁵²

		v hektarih
DPN	Naziv DPN	Površina
Avtoceste	AC Draženci–MMP Gruškovje*	146,6
Avtoceste	AC Ljubljana–Vrhnika, priključek Brezovica	18,6
Avtoceste	AC Slivnica–Pesnica, oskrbni center	12,4
Golf	Šmartinsko jezero**	102,0
Železnice	Križanje glavne in regionalne proge s cesto Šentjur–Mestinje v Grobelnem	7,2
Ceste	Preložitev glavne ceste G2–108 ob naselju Zgornji Log pri Litiji	3,9
Plinovodi	R45 za oskrbo Bele krajine	0,8
Plinovodi	Razširitev kompresorske postaje Kidričevo	4,9
Daljinovodi	Grosuplje–Trebneje	0,4
Vode	Ureditev Savinje za zagotavljanje poplavne varnosti (23,5 hektara)**	0
Skupaj		296,8

Opombi: * V Poročilu o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva za leto 2010 je napačen podatek o površini v hektarih.

** Ima predvideno vzpostavitev nadomeščanja.

Vir: MKGP.

O trendih v spremembi obsega kmetijskih zemljišč, ki bodo spremenila namensko rabo zaradi sprejemanja OPN in DPN, MKGP v letu 2010 ni poročalo, ker podatkov za pretekla leta ni spremljalo.

MKGP je na podlagi obravnave 20 vlog občin za izdajo smernic k osnutku OPN ugotovilo, da so v letu 2010 občine predlagale spremembe namenske rabe na skupaj 2.215 hektarih kmetijskih zemljišč, od tega na 1.142 hektarih najboljših kmetijskih zemljišč. Podatke o predlogih občin za spremembo namenske rabe kmetijskih zemljišč je MKGP spremljalo tudi za pretekla leta²⁵³. Po teh podatkih se je obseg predlogov za spremembo namenske rabe najboljših kmetijskih zemljišč, brez predlogov sprememb namenske rabe zaradi gradnje državnih infrastrukturnih objektov, stalno spreminjal: od 141 hektarov v letu 1995 se je povečal na 3.777 hektarov v letu 2009 in zmanjšal na 1.142 hektarov v letu 2010.

²⁵² Namenska raba zemljišč se s sprejemom DPN ne spremeni, šele ko je DPN izveden, se spremembe namenske rabe povzamejo v OPN. Območja, kjer se namenska raba spremeni, so praviloma manjša od območja DPN, saj območje DPN vključuje poleg območja, kjer se bo namenska raba spremenila, tudi območja, ki dopuščajo odstopanja od načrtovanih rešitev, če se pri podrobnejšem projektiranju izkaže, da bo treba rešitev prilagoditi, na primer geološkim razmeram, in zemljišča, ki so potrebna le med gradnjo zaradi organizacije gradbišča, ter zemljišča, ki se rekultivirajo. Izguba kmetijskih zemljišč je zato praviloma manjša od navedene v tabeli 8.

²⁵³ Za obdobje od leta 1995 do leta 2003 in od leta 2007 (Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva v letu 2009, november 2010).

2.3.3.b Glede na to, da kmetijska zemljišča po namenski rabi niso nujno enaka kmetijskim zemljiščem po dejanski rabi, je MKGP pripravilo tudi analizo dejanske rabe pozidanih in sorodnih zemljišč iz evidence dejanske rabe za leti 2002 in 2010. MKGP je ugotovilo:

- 84.769 hektarov zemljišč je v obeh letih prikazano kot raba "pozidana in sorodna zemljišča";
- 23.529 hektarov zemljišč je bilo v letu 2002 prikazano v tej rabi, v letu 2010 pa ne in bi jih lahko prišteli h kmetijskim površinam, do česar je prišlo zaradi različnega zajema dejanske rabe²⁵⁴;
- 22.537 hektarov zemljišč v letu 2002 ni bilo med "pozidanimi in sorodnimi zemljišči", to so nove pozidave, nekaj pa se nanaša na poti in kolovoze, ki so bili po letu 2006 izločeni iz kmetijske rabe (po oceni 10 odstotkov).

Na podlagi analize MKGP ugotavlja, da je bilo v osmih letih pozidanih 20.000 hektarov površin (večinoma avtoceste in novogradnje), in sicer gre večinoma za pozidavo kmetijskih zemljišč. Iz analize strukturnih sprememb kmetijskih zemljišč (povezava s točko 1.3.2) je razviden podoben trend – urbanizacija 19.790 hektarov zemljišč, od tega 65 odstotkov ali 12.863 hektarov kmetijskih zemljišč v obdobju od leta 2002 do leta 2007²⁵⁵.

2.3.3.c MOP je s pomočjo evidence PIS pripravilo primerjavo površin osnovne namenske rabe iz srednjeročnih sestavin družbenih planov in občinskih OPN, kar pomeni, da je ugotovilo, kolikšnemu obsegu kmetijskih zemljišč se je spremenila namenska raba od zadnje spremembe občinskih prostorskih načrtov²⁵⁶. Pri tem je lahko analiziralo le podatke tistih občin, ki so že sprejele veljavne OPN²⁵⁷ in katerih podatki so bili primerni za analizo²⁵⁸. Podatkov ni mogoče posplošiti na območje Republike Slovenije zaradi raznovrstnosti občin in premajhnega števila občin, vključenih v analizo.

MOP je za občine, vključene v analizo, pripravilo tudi bilance površin namenske rabe iz OPN. V tabeli 9 in na sliki 9 jih prikazujemo za pet po površini največjih občin, ki so imele na dan 31. 12. 2010 sprejet OPN.

²⁵⁴ Na primer generalizacija rabe "pozidana in sorodna zemljišča" v naseljih, ki se sedaj vodijo kot kmetijsko zemljišče.

²⁵⁵ Predvideno je, da bo s pomočjo prikaza stanja prostora v evidenci PIS mogoče spremljati tudi podatke o tem, na katere površine se širijo naselja v vsaki posamezni občini (navedbe MOP z dne 27. 12. 2011).

²⁵⁶ Pri predstavitvi teh podatkov obstajajo določene omejitve: proučevanje sprememb dejanskih površin namenske rabe je odvisno od prikaza teh površin, ki pa ni natančen, podatki iz zemljiško-katastrskega prikaza niso natančni, v digitalizaciji podatkov so napake zaradi sprememb v zaraščanju gozdnih zemljišč in sprememb vodnih zemljišč, v nekaterih prvotnih načrtih niso bila vrisana vodna zemljišča in območja prometnih površin in drugih zemljišč in izvedba DPN ni vedno vrisana v OPN.

²⁵⁷ Vključene so tudi občine, ki so po ZPNačrt (98. člen) dokončale postopke priprave OPN po določbah ZUreP-1; te občine so pripravile strategijo prostorskega razvoja občine in prostorski red občine, ki štejeta kot OPN.

²⁵⁸ Podatki nekaterih občin niso bili primerni za analizo, ker v strategijah prostorskega razvoja občin in prostorskih redih občin manjka podatkovni sloj o namenski rabi prostora in prikaz stanja prostora, prav tako ni primernih podatkov za izračun bilanc (tehnična pravila za pripravo občinskih aktov v digitalni obliki so bila sprejeta po njihovem sprejemu in jih torej ne upoštevajo), ali pa MOP od občin še ni prejelo digitalnega gradiva.

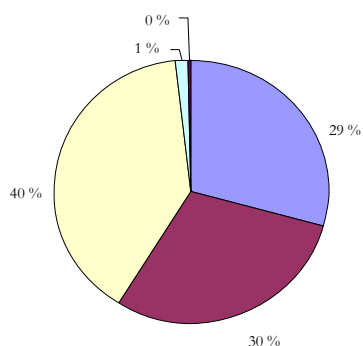
Tabela 9: Bilance površin osnovne namenske rabe iz OPN za pet največjih občin, ki imajo na dan 31. 12. 2010 sprejet OPN

Občina/ mestna občina	v hektarih					
	Stavbna zemljišča	Kmetijska zemljišča	Gozdna zemljišča	Vodna zemljišča	Druga zemljišča	Skupna površina
Ljubljana	7.913	8.011	10.790	382	49	27.145
Postojna	1.497	6.738	16.564	80	2.089	26.968
Novo mesto	2.884	7.511	12.930	180	71	23.576
Pivka	1.065	6.588	14.588	48	44	22.333
Gorenja vas–Poljane	524	4567	10.125	71	42	15.329

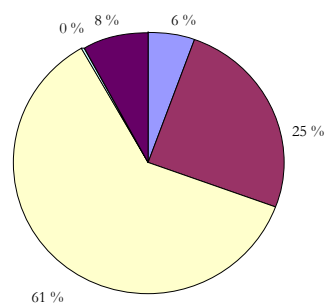
Vir: MOP.

Iz tabele 9 in s slike 9 so razvidne velike razlike med občinami glede obsega posameznih vrst zemljišč po osnovni namenski rabi iz OPN. S slike 9 je razviden obseg kmetijskih zemljišč na prebivalca po posameznih občinah.

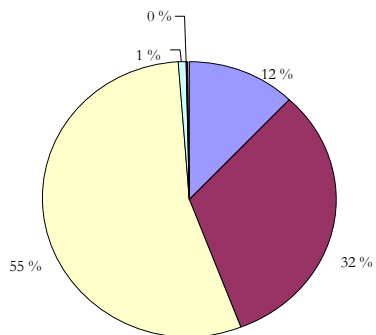
Slika 9: Bilance površin osnovne namenske rabe iz OPN (v hektarih) za pet največjih občin, ki so imele na dan 31. 12. 2010 sprejet OPN



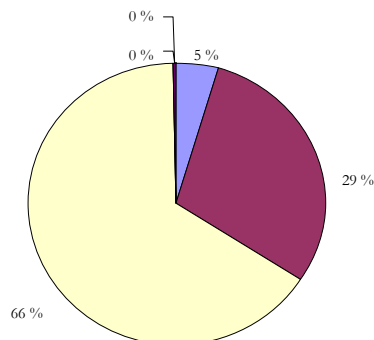
Mestna občina Ljubljana: 0,03 hektara kmetijskih zemljišč na prebivalca



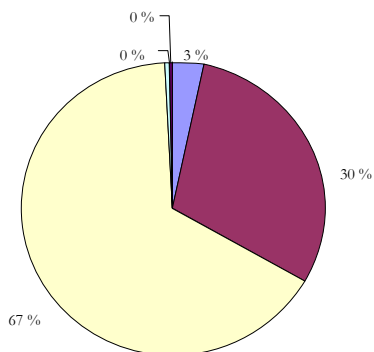
Občina Postojna: 0,43 hektara kmetijskih zemljišč na prebivalca



Mestna občina Novo mesto: 0,21 hektara kmetijskih zemljišč na prebivalca



Občina Pivka: 0,37 hektara kmetijskih zemljišč na prebivalca



Občina Gorenja vas–Poljane: 0,63 hektara kmetijskih zemljišč na prebivalca

■ Stavbna zemljišča
■ Kmetijska zemljišča
■ Gozdna zemljišča
■ Vodna zemljišča
■ Druga zemljišča

Vir: MOP.

2.3.4 Varovanje kmetijskih zemljišč v državni lasti

2.3.4.a Sklad je v razvojni strategiji²⁵⁹ predvidel, da bo v obdobju od leta 2010 do leta 2015 aktiven udeleženec na področju varovanja kmetijskih zemljišč, njegovo delovanje pa bo temeljilo na naslednjih strateških usmeritvah:

- ekonomsko utemeljeno gospodarjenje;
- izboljšanje zemljiške strukture in s tem tudi agrarne strukture²⁶⁰;

²⁵⁹ Razvojna strategija Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z dne 19. 2. 2007 s spremembami z dne 23. 9. 2010.

²⁶⁰ Sklad pri tem upošteva strateški cilj države, da imajo kmetijska gospodarstva vsaj 15 hektarov kmetijskih zemljišč, kar je ključno za ohranjanje njihove konkurenčnosti na evropskem trgu.

- ohranjanje obsega kmetijskih zemljišč v lasti države in gospodarjenja Sklada;
- zagotavljanje racionalne rabe in ohranjanja okoljevarstvene vrednosti kmetijskih zemljišč.

Te usmeritve Sklad izvaja z dajanjem kmetijskih zemljišč v zakup (pri čemer skrbi, da so zemljišča obdelana²⁶¹), izvajanjem prometa z zemljišči (torej njihovih nakupov in prodaje) in predlaganjem agrarnih operacij²⁶², s katerimi se izboljšajo pogoji obdelave kmetijskih zemljišč.

Pojasnilo MKGP

Od uveljavitve ZKZ-C Sklad na zahtevo MKGP poleg teh aktivnosti tudi sodeluje pri opravljanju nalog MKGP v postopkih prostorskega načrtovanja (3.a člen ZKZ).

Sklad v Razvojni strategiji navaja, da je cilj povečati velikost zemljišč v državni lasti na 10 odstotkov. Sklad je bil v letu 2010 blizu navedenega cilja, saj je iz Poročila o delu in zaključnem računu Sklada za leto 2010²⁶³ razvidno, da je površina kmetijskih zemljišč po podatkih evidence dejanske rabe obsegala 662.884 hektarov, Sklad pa je upravljal s 63.470 hektari, kar predstavlja 9,6-odstotni delež vseh kmetijskih zemljišč.

Obseg kmetijskih zemljišč v upravljanju Sklada se je v največji meri zmanjšal zaradi postopkov denacionalizacije²⁶⁴, ki pa so v večji meri zaključeni. Na obseg kmetijskih zemljišč v upravljanju Sklad tako vpliva predvsem z nakupi in prodajami zemljišč. V Razvojni strategiji si je za leto 2010 postavil cilj, da nakupi 1.500 hektarov kmetijskih zemljišč²⁶⁵, ki ga je kasneje zmanjšal na 500 hektarov²⁶⁶. V letu 2010 je Sklad prodal 30 hektarov kmetijskih in stavbnih zemljišč in odkupil 51 hektarov kmetijskih zemljišč, kar je za 269 hektarov manj kot v letu 2009.

Pojasnilo Sklada

Sklad ciljev nakupa zemljišč v letu 2010 ni dosegel zaradi pomanjkanja sredstev, in sicer je bil nakup zaustavljen že maja.

Obseg kmetijskih zemljišč v upravljanju Sklada se lahko zmanjša tudi zaradi spremembe namenske rabe teh zemljišč in njihovega prenosa s Sklada zaradi gradnje infrastrukture, torej cest, železnic in drugih gradenj. V obdobju od leta 2000 do leta 2009 je bilo iz Sklada odplačno prenesenih 297 hektarov zemljišč in neodplačno 5 hektarov zemljišč (torej po 30 hektarov na leto). V letu 2010 so bili iz Sklada preneseni 4 hektari kmetijskih zemljišč za gradnjo infrastrukture. Sklad je navedena zemljišča nadomestil z nakupom novih zemljišč.

2.3.4.b Sklad zemljišča, s katerimi upravlja, oddaja v najem, v brezplačni zakup ali v (odplačni) zakup. Na dan 31. 12. 2010 je imel sklenjenih skupaj 16.912 zakupnih, brezplačnih in najemnih pogodb (tabela 10).

²⁶¹ V skladu z ZSKZ.

²⁶² Pri tem si Sklad prizadeva za oblikovanje večjih strnjenih območij posesti posameznega kmetijskega gospodarstva in izoblikovanje strnjenih kompleksov obdelovalnih zemljišč v lasti države.

²⁶³ Februar 2011.

²⁶⁴ Obseg zemljišč v upravljanju Sklada se je v obdobju od leta 2003 do leta 2010 zaradi denacionalizacije zmanjšal za 90.032 hektarov.

²⁶⁵ Razvojni strategija Sklada, ki jo je sprejel svet Sklada 19. 12. 2007.

²⁶⁶ Razvojni strategija Sklada, ki jo je sprejel svet Sklada 23. 9. 2010.

Z najemnimi pogodbami Sklad oddaja predvsem smučišča in manjše površine, navadno funkcionalnih zemljišč, ki se ne uporabljajo za kmetovanje. Brezplačen zakup je omogočen šolam in državnim organom²⁶⁷. Večina pogodb pa je zakupnih, in sicer za obdelovanje zemljišč²⁶⁸ za vse vrste kmetijske rabe zemljišč – poljedelstva, pašništva, trajnih nasadov in drugega. Obseg kmetijskih zemljišč, ki jih Sklad odda v najem ali zakup, je v vseh letih približno enak, saj gre večinoma za dolgoročni zakup (10 do 35 let), in je na dan 31. 12. 2010 obsegal 52.295 hektarov ali 82 odstotkov (od skupno 63.470 hektarov) kmetijskih zemljišč (tabela 10). Poleg tega je v zakup oddajal tudi 2.698 hektarov zemljišč, ki v ROS Sklada še niso evidentirana kot zemljišča v upravljanju Sklada, večinoma zaradi nepodpisane pogodbe o prenosu (povezava s točko 2.3.4.d). Obseg prostih zemljišč, ki niso oddana v zakup²⁶⁹, se je v letu 2010 zmanjšal s 1.816 hektarov na 1.598 hektarov (za 12 odstotkov).

Tabela 10: Pregled števila pogodb Sklada po vrsti pogodb in po površinah na dan 31. 12. 2000 in 31. 12. 2010

Vrsta pogodbe	Število pogodb na dan		Površina na dan v hektarih	
	31. 12. 2000	31. 12. 2010	31. 12. 2000	31. 12. 2010
Zakupna pogodba	17.359	16.760	51.298	52.295
Brezplačna pogodba	11	21	2.936	3.169
Najemna pogodba	128*	131	*	200
Skupaj	17.370	16.912	54.234	55.664

Opomba: * Površina po najemnih pogodbah ni prikazana ločeno, temveč skupaj s površino v zakupu.

Vir: Sklad.

Zakupniki zemljišč v upravljanju Sklada so večinoma večja kmetijska podjetja²⁷⁰. Njihovega vpliva na kmetijsko pridelavo in samooskrbo Sklad ne pozna, zato poroča le o obsegu kmetijskih zemljišč, ki ga imajo v zakupu. V letu 2010 je imelo 40 večjih pravnih oseb v zakupu 20.707 hektarov zemljišč oziroma povprečno 518 hektarov na osebo. 16.720 fizičnih oseb pa je imelo v zakupu 31.589 hektarov kmetijskih zemljišč oziroma povprečno 2 hektara na osebo. Tabela 11 prikazuje šest največjih zakupnikov.

²⁶⁷ 17.a člen ZSKZ določa, da se zakupnina ali druga ustrezna obveznost ne plačuje od kmetijskih zemljišč in gozdov, ki jih uporabljajo državni organi za opravljanje temeljne dejavnosti, ter tudi ne za kmetijska zemljišča in gozdove, ki jih za izvajanje izobraževalnega procesa uporabljajo šole s področja kmetijstva in gozdarstva, če krijejo vse druge stroške v zvezi s temi zemljišči in gozdovi.

²⁶⁸ V skladu z ZKZ in Pravilnikom o zakupu kmetij in kmetijskih zemljišč, ki ga je sprejel svet Sklada 22. 5. 2008.

²⁶⁹ Sklad upošteva le zemljišča, ki jih ROS opredeljuje kot zemljišča v upravljanju Sklada in imajo vrisane GERK v evidenci RKG.

²⁷⁰ Po opredelitvi SURS so podjetja, družbe in zadrage.

Tabela 11: Največji zakupniki kmetijskih zemljišč v upravljanju Sklada na dan 31. 12. 2010

v hektarih

Zakupnik	Površina
Panvita, d. d., Rakičan	3.117
Perutnina Ptuj, d. d., Ptuj	2.860
Kmetijsko gospodarstvo Lendava, d. d., Lendava	2.131
GO-KO, d. o. o., Ihan	1.736
Perutnina Ptuj-Agro, d. o. o., Maribor	1.250
Ministrstvo za obrambo*	1.221
Skupaj	12.315

Opomba: * Ministrstvo za obrambo ima po pogodbi v zakupu (kmetijska in gozdna) zemljišča na Kočevskem, ki pa jih le občasno uporablja za vadbo. Posebnost pogodbe je, da Sklad ob soglasju Ministrstva za obrambo kmetijska zemljišča hkrati oddaja v zakup tudi kmetom, ki Skladu plačujejo zakupnino.

Vir: Sklad.

Sklad si je kot cilj zastavil zagotoviti največji možni delež obdelanosti kmetijskih zemljišč, ki jih ima v upravljanju, zmanjšati zaraščanje kmetijskih zemljišč in vsako leto za ponovno kmetijsko rabo usposobiti 250 hektarov zemljišč²⁷¹. Nadzor obdelave zakupljenih kmetijskih zemljišč vsako leto opravljajo delavci območnih izpostav Sklada²⁷². Hkrati izvajajo tudi nadzor nad morebitnimi nedovoljenimi podzakupi zemljišč in nad nedovoljenimi posegi na zemljiščih, kot so na primer gradnje, nasipavanje zemljišč za namene utrjevanja (parkirišča) in nedovoljeno deponiranje raznih materialov, ko bi morale biti izvedene agromelioracije. Sklad je poročal²⁷³, da je v letu 2010 zaradi neobdelanosti odpovedal devet zakupnih pogodb, ni pa poročal o ugotovljenih nedovoljenih podzakupih in nedovoljenih posegih na zemljiščih in tudi ne o prijavah na Inšpektorat za kmetijstvo. V letu 2010 je Sklad nadaljeval s projektom identifikacije potencialnih površin za revitalizacijo, katerega cilj je določiti oziroma pripraviti seznam zaraščenih zemljišč, na katerih je mogoče vzpostaviti kmetijsko rabo. Ker seznama še ni dokončal, na njegovi podlagi še ni usposobil nobenih zemljišč.

Pojasnilo Sklada

Sklad je podzakup dovolil le izjemoma v enem primeru, drugače pa ga ne dovoljuje. Na podzakup Sklad opozorijo stranke in Sklad nato pozove zakupnika, da ga odpove. Sklad je v letu 2010 podal 492 prijav (od tega 57 na Inšpektorat za kmetijstvo in 435 na gradbeno inšpekcijo), v letu 2011 pa 516 prijav (od tega 124 na Inšpektorat za kmetijstvo in 392 na gradbeno inšpekcijo) nedovoljenih posegov na kmetijska zemljišča v gospodarjenju Sklada na ustrezne inšpekcijske službe. Sklad je v letu 2010 poskrbel za usposobitev 30 hektarov zemljišč za kmetijsko proizvodnjo (košnja po odločbah

²⁷¹ Razvojna strategija Sklada, ki jo je sprejel svet Sklada 23. 9. 2010.

²⁷² V skladu s Pravilnikom o opredelitvi obsega krajevne in stvarne pristojnosti območnih izpostav in upraviteljev Sklada, ki ga je sprejel svet Sklada 19. 7. 2006 in dopolnitve z dne 29. 11. 2006. Letno se izvede nadzor 5 odstotkov zemljišč na podlagi sistematičnega vzorca.

²⁷³ Poročilo o delu in zaključnem računu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2010, februar 2011 (v nadaljevanju: poročilo o delu in zaključnem računu za leto 2010).

Inšpektorata za kmetijstvo in čiščenje gozdnih področij). V zakup je oddal tudi zaraščena zemljišča, ki so jih zakupniki očistili, in s tem usposobili za kmetijsko proizvodnjo.

Sklad od leta 2010 lahko vzame v zakup tudi zemljišča od lastnikov, ki zemlje ne morejo ali ne želijo obdelovati in jih združena ponudi v zakup, torej lahko ponuja v zakup tudi zemljišča, ki niso v državni lasti²⁷⁴. Sklad navedene zakonske možnosti še ni izkoristil.

2.3.4.c Sklad k varovanju zemljišč, s katerimi gospodarji, prispeva tudi s predlaganjem agrarnih operacij kot ukrepov kmetijske zemljiške politike, katerih glavni namen ni povečanje ali ohranjanje kmetijskih zemljišč, pač pa izboljševanje pogojev za njihovo obdelavo. Med agrarne operacije štejemo:

- medsebojne (prostovoljne) menjave kmetijskih zemljišč zaradi njihove racionalnejše rabe;
- arondacije (zaokrožitve) oziroma pripojitve kmetijskih zemljišč, če prostovoljne medsebojne menjave niso bile dosežene in se bo zemljišče, ki se bo pripojilo, uporabilo za kmetijsko proizvodnjo;
- komasacijske postopke, s katerimi se zemljišča na določenem območju lahko zložijo in ponovno razdelijo med prejšnje lastnike tako, da dobi vsak čimbolj zaokrožena zemljišča;
- melioracije, torej osuševanje, namakanje in agromelioracije (ukrepe, ki izboljšujejo fizikalne, kemijske in biološke lastnosti tal, na primer apnenje, založno gnojenje, planiranje, krčenje drevesne zarasti in grmičevja na zemljišču, izdelava teras, ureditev gorskih in kraških pašnikov in podobno, ter ukrepe, ki izboljšajo dostop na kmetijsko zemljišče).

Sklad je v poročilu o delu in zaključnem računu za leto 2010 poročal, da je v letu 2010 v menjave vložil 38 hektarov, pridobil pa 30 hektarov kmetijskih zemljišč. V postopkih razdružitve solastnine je odtujil 15 hektarov in pridobil 17 hektarov kmetijskih zemljišč. V komasacijske postopke je vložil 79 hektarov in pridobil 75 hektarov zemljišč. Navedeni postopki niso potekali v predvidenem obsegu, ker je Sklad odvisen tudi od solastnikov oziroma preostalih lastnikov kompleksov. S temi postopki²⁷⁵ naj bi Sklad izboljšal posestno strukturo, torej dosegel večji delež zakupnikov in površin v zakupu v velikostnem razredu od 15 do 20 hektarov kmetijskih zemljišč v uporabi in do leta 2010 dosegel povprečni obseg zemljišč v zakupu zakupnikov, ki imajo vrisane GERK, 7,2 hektara. Prav tako naj bi izboljšal parcelno strukturo, torej zmanjšal število parcel na hektar oziroma povečal površino povprečnega parcelnega dela. Sklad je ugotovil, da se je v letu 2010 izboljšala posestna struktura, poslabšala pa se je parcelna struktura zemljišč, s katerimi gospodarji²⁷⁶. Sklad si je v nekaterih primerih določil kazalce za merjenje doseganja ciljev, ki pa jih nato v poročilu o delu in zaključnem računu za leto 2010 ni spremljal, na primer ni poročal o povprečnem obsegu zemljišč v zakupu zakupnikov, ki imajo vrisane GERK²⁷⁷.

Ukrep MKGP

Z uveljavitvijo ZKZ-C²⁷⁸ je bilo k ukrepom kmetijske zemljiške politike dodano še odpravljanje zaraščanja kmetijskih zemljišč in nakup kmetijskih zemljišč Sklada.

²⁷⁴ 1. člen ZSKZ-B.

²⁷⁵ Poleg urejanja zakupnih razmerij.

²⁷⁶ Povečalo se je število zakupnikov v vseh razredih, razen tistih, ki imajo v zakupu 10 do 15 hektarov kmetijskih zemljišč. V letu 2006 je en parcelni del meril v povprečju 1,1 hektara, v letu 2010 pa 0,9 hektara.

²⁷⁷ Podatka o povprečnem obsegu zemljišč v zakupu zakupnikov, ki imajo vrisane GERK, na dan 31. 12. 2010 ni mogoče pridobiti, v marcu 2012 pa je ta znašal 4,1 hektara na zakupnika.

²⁷⁸ 1.b člen ZKZ.

2.3.4.d Uspešnost teh dejavnosti je odvisna tudi od kakovosti evidenc Sklada o zemljiščih v njegovem upravljanju in pravne urejenosti njihovega lastništva. Na Sklad bi morala biti v letu 1993 prenesena in nujno vpisana v zemljiško knjigo:

- vsa kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last Republike Slovenije po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij²⁷⁹ oziroma po Zakonu o zadrugah²⁸⁰;
- kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način in so z dnem uveljavitve ZSKZ postala last Republike Slovenije;
- kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki so postali last Republike Slovenije po drugih predpisih.

Sklad je v letu 1993 in ponovno v letu 2003 pripravil seznam zemljišč, do katerih se mora še opredeliti glede lastništva²⁸¹, vendar pa obstaja tveganje, da ta ne vsebuje vseh zemljišč, ki bi lahko predstavljala državno lastnino²⁸². Na dan 31. 12. 2009 je bilo po podatkih Sklada v seznam vključenih 44.575 hektarov zemljišč (kmetijskih in drugih), 31. 12. 2010 pa 36.458 hektarov. Sklad se je v letu 2010 opredelil do lastništva 8.117 hektarov zemljišč, ki so bila evidentirana kot potencialni predmet prenosa na Sklad. Na Sklad je bilo prenesenih 1.710 hektarov kmetijskih zemljišč, s Sklada na druge upravičence pa 357 hektarov zemljišč (tabela 12). Sklad je sicer kot skrajni rok za prenos kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na Sklad določil datum 31. 12. 2010²⁸³, vendar prenos do tega datuma še ni bil končan.

Pojasnilo Sklada

Pripravo natančnega seznama zemljišč, ki bi lahko predstavljala državno lastnino, ovira predvsem dejstvo, da na ravni države ne obstaja enotna baza vseh zemljišč, ki so bila na dan uveljavitve ZSKZ, torej 11. 3. 1993, v zemljiški knjigi evidentirana kot družbena lastnina.

²⁷⁹ Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 1/96.

²⁸⁰ Uradni list RS, št. 97/09-UPB2.

²⁸¹ Seznam je pripravil na podlagi podatkov zemljiškega katastra po stanju v letu 2003 (seznam pravnih oseb, ki bi lahko predstavljale družbeno lastnino) in podatkov evidence dejanske rabe (zemljišča v lasti navedenih oseb, ki so bila v letu 2003 evidentirana kot kmetijsko, gozdno ali neplodno zemljišče).

²⁸² Tudi v revizijskem poročilu o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada je bilo ugotovljeno tveganje, da v seznam zemljišč, za katera se mora Sklad še opredeliti do lastništva, niso vključena vsa zemljišča, ki so na podlagi zakonov postala last Republike Slovenije.

²⁸³ Porevizijsko poročilo o popravljalnih ukrepih Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije št. 1202-2/2005-41 z dne 6. 10. 2006.

Tabela 12: Prenos kmetijskih zemljišč s Sklada in na Sklad po letih

Na dan 31. 12.	Prenos kmetijskih zemljišč na Sklad		Prenos kmetijskih zemljišč s Sklada	
	Površina v hektarih	Število parcel	Površina v hektarih	Število parcel
2004	2.823	9.665	1.552	1.613
2005	4.100	7.156	377	1.450
2006	856	3.516	499	2.042
2007	1.664	5.923	494	930
2008	537	896	578	1.128
2009	977	3.954	718	1.092
2010	1.710*	2.452	357	1.158
Skupaj	12.666	33.562	4.576	9.413

Opomba:* Iz poročila o delu in zaključnem računu za leto 2010 je razvidno, da je Sklad v letu 2010 neodplačno prenesel v evidence 1.710 hektarov kmetijskih zemljišč, kar se za 7 hektarov razlikuje od prenesene površine, kot je razvidno s seznama pogodb s pripadajočimi zemljišči, ki so bila v letu 2010 s pogodbo neodplačno prenesena na Sklad.

Vir: Sklad.

Pregledali smo posamezne pogodbe o prenosih, ki so bili zaključeni v letu 2010, in ugotovili, da Sklad nima predpisanega postopka za prenose. Dokumentacija, ki jo mora vsebovati spis prenosa, ni določena in ni v celoti vložena v posamezen spis. Iz dokumentacije ni razvidno, na podlagi česa se je prenos začel (na primer zahtevka, programa). Prav tako ni jasno določeno, kdaj se prenos konča, torej ali s podpisom pogodbe o prenosu ali z vpisom v zemljiško knjigo. Sklad pogodbo vpiše v ROS z datumom podpisa pogodbe Sklada, ne pa z datumom, ko pogodbo podpiše zadnja pogodbeni stranka. Podpisana pogodba se evidentira v ROS ne glede na to, ali je že vpisana v zemljiško knjigo ali ne. Tako se lahko zgodi, da parcele tudi po podpisu pogodbe zaradi napak v pogodbi ni mogoče vpisati v zemljiško knjigo. V postopku prenosov zemljišč na Sklad so notranje kontrole Sklada pomanjkljive, saj ne omogočajo uspešnega prenosa zemljišč na Sklad.

Pojasnilo Sklada

Postopek prenosa kmetijskih zemljišč (in gozdov) poteka v naslednjih fazah: kreiranje nabora parcel v pomožni aplikaciji, pridobitev potrdila o namenski rabi zemljišča na pristojni občini (30 do 45 dni), za vsako parcelo je treba pridobiti potrdilo o namenski rabi po stanju na dan 11. 3. 1993, da se ugotovi, ali zemljišče pripada občini ali državi, priprava pogodbe, morebitno dodatno usklajevanje vsebine pogodbe in podpis pogodbe (30 do 45 dni), vloga za izdajo odobritve pravnega posla (pogodbe o prenosu) na pristojni upravni enoti, izdaja odločbe upravne enote in pravnomočnost odločbe (45 dni), odmera davka, ki se ne plača, na občini (7 do 14 dni), notarska overitev podpisa pogodbe (7 dni), zemljiško-knjižni predlog, ki ga pripravi Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, in sklep sodišča o vpisu lastninske pravice. Postopek prenosa zemljišča brez zapletov, kadar je bivši upravljavec družbene lastnine pripravljen prenesti zemljišče na Sklad, traja od štiri do pet mesecev. Razlogi, ki podaljšujejo postopek, so usklajevanje med pogodbenima strankama, delitve občin po letu 1993 (delitvene bilance občin) in sprejem Zakona o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (Uradni list R.S., št. 44/97,

59/01) leta 1997, na podlagi katerega so se številne občine in zadruge vpisale kot lastnice v zemljiško knjigo tudi na zemljiščih, ki bi morala biti predmet prenosa na Sklad. Če bivši upravljavec ni pripravljen prenesti zemljišča na Sklad, je edini način za prepis lastništva v zemljiški knjigi vložitev tožbe na pristojno sodišče. Na dan 31. 12. 2010 je imel Sklad nerešenih 52 tožb proti različnim subjektom, predvsem občinam, lovskim družinam in drugim pravnim osebam.

Ukrep Sklada

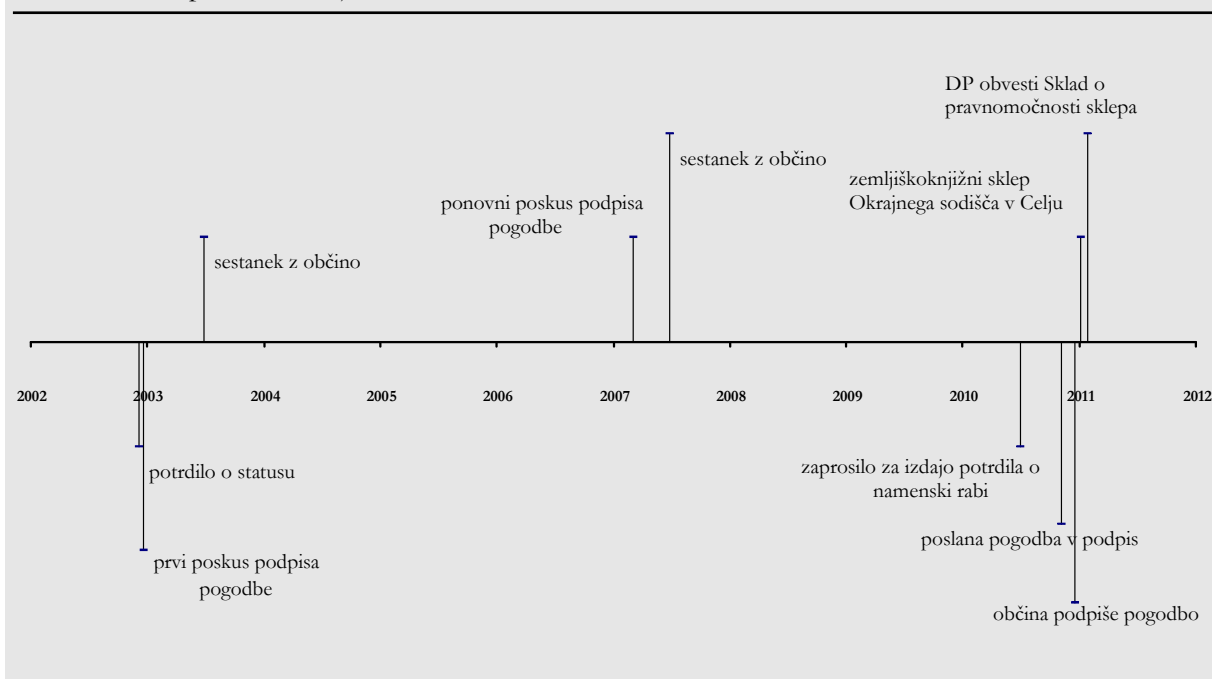
Direktorica Sklada je 15. 6. 2012 sprejela Navodila o izvajanju postopkov pri neodplačnih prenosih zemljišč. V njih so opredeljeni postopki in zahtevana dokumentacija za izvedbo prenosa zemljišča na Sklad in s Sklada na druge zakonske lastnike ter notranje kontrole v teh postopkih.

Primer: sklenitev pogodbe o prenosu kmetijskega zemljišča na Sklad

V letu 2002 je Sklad z občino prvič skušal skleniti pogodbo o prenosu 32 parcel v obsegu 15 hektarov. Od občine je decembra 2002 pridobil potrdilo o namenski rabi zemljišč. V decembru je Sklad občini prvič poslal pogodbo v podpis, vendar ni prejel odgovora. V letu 2003 je imel Sklad naslednji, prav tako neuspešen, sestanek z občino. V letu 2007 je Sklad občini ponovno poslal pogodbo v podpis in spet ostal brez odgovora, zato je organiziral sestanek z občino, da bi skupaj našla sporazumno rešitev glede sklenitve pogodbe, saj je ugotovil, da občina želi nekaj zemljišč zadržati. Po uveljavitvi ZSKZ-B²⁸⁴ v letu 2010 je Sklad občino ponovno zaprosil za izdajo potrdila o namenski rabi za vse parcele, ki so bile predmet pogodbe, vendar ga ni prejel. Konec leta 2011 ji je ponovno poslal v podpis pogodbo o prenosu kmetijskih zemljišč, izločil pa je stavbna zemljišča, ki ostanejo občini. Po urgenci in grožnji s tožbo je občina pogodbo tega leta podpisala. Prav tako jo je podpisala druga občina, na območju katere je bilo del zemljišč po nastanku novih občin. V letu 2011 se je prenos zemljišč po devetih letih zaključil z zemljiškoknjižnimi sklepi za posamezne parcele. Ugotovili smo, da je iz določbe v pogodbi, kjer občini dovoljujeta vpis parcel v zemljiško knjigo, izpadla ena parcela zaradi pomanjkljivih notranjih kontrol pri sestavljanju pogodb na Skladu. Pristojno sodišče je zato zavrnilo sklep o vpisu lastništva te parcele na Republiko Slovenijo in Sklad bo moral z občino skleniti novo pogodbo.

²⁸⁴ V skladu z Avtentično razlago prvega odstavka 16.a člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 56/10) je treba določbo prvega odstavka 16.a člena ZSKZ o prenosu zemljišč na občine razumeti tako, da se na neodplačen način prenesejo v last občine tista zemljišča, za katera je občina do 20. 7. 2004 na občinskem svetu sprejela ustrezne spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občinskih planov, s katerimi je ta zemljišča namenila za graditev objektov.

Slika 10: Potek prenosa zemljišč iz občin na Sklad



Opomba: DP – državno pravobranilstvo.

Vir: Sklad.

Ukrep Sklada

Skład je parcelo vključil v postopek prenosa v okviru druge pogodbe, na podlagi katere je že izvedel vpis lastninske pravice Republike Slovenije²⁸⁵.

Primer: sklenitev pogodbe o prenosu kmetijskega zemljišča na Sklad (več bivših upravljalcev kmetijskih zemljišč)

Na podlagi nabora parcel iz pomožne aplikacije je Sklad na pristojni občini podal vlogo za izdajo potrdila o namenski rabi zemljišča, ki ga je dajal v zakup. Občina je potrdilo izdala 5. 11. 2010, nato je Sklad pripravil in 10. 11. 2010 podpisal pogodbo o prenosu petih parcel v obsegu 1,3 hektara. Preostale stranke so pogodbo podpisale 4. 1. 2011. Overitve podpisa pristojno okrajno sodišče ni zahtevalo, Sklad tako ni pridobil odobritve pravnega posla na pristojni upravni enoti, izvedena tudi ni bila odmera davka na pristojni davčni izpostavi. Po podpisu pogodbe vseh strank je Sklad podal na državno pravobranilstvo vložitev zemljiškoknjižnih predlogov, o katerih je prejel obvestilo 18. 1. 2011. Postopek prenosa je trajal le nekaj mesecev.

Pojasnilo Sklada

Predmet prenosa na Sklad je še vsaj 10.000 hektarov kmetijskih zemljišč in gozdov, kar predstavlja okoli 30.000 parcel. Sklad predvideva, da bo za to potreboval še najmanj dve leti. Razvojna strategija Sklada v obdobju od leta 2010 do leta 2015 predvideva zaključek zakonsko določenih postopkov prenosov oziroma razmejitve lastništva zemljišč med državo in občino ter zaključek procesa denacionalizacije.

²⁸⁵ Sklep Okrajnega sodišča v Murski Soboti št. Dn 96905/2012 z dne 30. 5. 2012.

Glede na dosedANJI potek izvajanja prenosov kmetijskih zemljišč na Sklad (tabela 12) ocenjujemo, da obstaja tveganje, da prenosi ne bodo dokončani v roku dveh let, kot ga je navedel Sklad.

Pojasnilo Sklada

Sklad je pripravil Akcijski načrt za dokončanje prenosov kmetijskih zemljišč in gozdov v gospodarjenje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije ter vknjižba lastninske pravice na Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: akcijski načrt). Z njim je seznanil tudi MKO. V njem je predvidel, da bi lahko prenose zaključil do 31. 12. 2014 ob predpostavki, da bi 40 uslužbencev na prenosih sodelovalo poln delovni čas in ob hkratni pomoči zunanjih izvajalcev.

Sklad je z uveljavitvijo ZSKZ-B²⁸⁶ za obdobje 24 mesecev dobil možnost vpogleda in izpisa podatkov iz zemljiške knjige o tem, ali je določena pravna oseba lastnik oziroma imetnik drugih pravic na kateri koli nepremičnini, če je imela ta oseba ali njen pravni prednik na dan 11. 3. 1993 pravico uporabe na vsaj eni nepremičnini v družbeni lasti. Sklad je 23. 12. 2010 poslal prošnjo za izpis podatkov o nepremičninah iz elektronske zemljiške knjige, vendar pa podatkov, ki jih potrebuje (podatki po stanju na dan 11. 3. 1993), ne bo mogoče pridobiti, saj so dostopni le v ročni zemljiški knjigi.

Po uveljavitvi ZSKZ-B²⁸⁷ bi morali vsi organi državne uprave ali osebe javnega prava, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, ki imajo v upravljanju kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove, ki so v last Republike Slovenije prešla po 11. 3. 1993 in so od tedaj v njeni lasti ter jih ne potrebujejo za izvajanje nalog, določenih z zakonom, prenesti ta zemljišča v gospodarjenje Skladu. Vlada bi morala sprejeti letne programe prenosov teh zemljišč na Sklad, vendar med izvajanjem revizije še niso bili sprejeti.

Pojasnilo Sklada

Sklad je v akcijskem načrtu navedel, da bo pisno pozval vse upravljavce zemljišč v lasti Republike Slovenije, da posredujejo seznam tistih kmetijskih zemljišč in gozdov, ki jih ne potrebujejo za izvajanje nalog, določenih z zakonom. Do 20. 12. 2012 je k temu pozval 250 upravljavcev zemljišč v lasti Republike Slovenije.

²⁸⁶ 14. člen ZSKZ-B.

²⁸⁷ Četrty in peti odstavek 1. člena ZSKZ-B.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost varovanja kmetijskih zemljišč kot pogoj za samooskrbo v letu 2010. Preverjali smo, ali je bil jasno opredeljen pojem varovanja kmetijskih zemljišč in cilji na tem področju, ali je imela država točne in popolne podatke o kmetijskih zemljiščih in ali je država z izvajanjem ukrepov na področju kmetijstva in prostorskega načrtovanja zagotavljala varovanje kmetijskih zemljišč. Revizijo smo izvedli na Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za okolje in prostor ter Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, na to ministrstvo je prešel tudi del nalog Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje. Del nalog Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na prostor, je prešel na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

Pojem kmetijskih zemljišč je bil jasno opredeljen v predpisih, zemljišča v občinah so bila razvrščena v kategorije glede na možnosti njihove rabe za kmetijsko proizvodnjo in na taki podlagi so bila v prostorskih načrtih določena območja najboljših in drugih kmetijskih zemljišč. Najboljša kmetijska zemljišča naj bi bila trajno namenjena kmetijski proizvodnji. Kljub temu pa niti Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano niti Ministrstvo za okolje in prostor v letu 2010 nista imeli podatkov o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih, ki naj bi jih država varovala za namene samooskrbe. Ti podatki so bili dostopni le v prostorskih aktih na vsaki od 210 občin.

Zakon o kmetijskih zemljiščih, ki ureja varstvo kmetijskih zemljišč, ni opredelil pojma varstva oziroma varovanja kmetijskih zemljišč, v letu 2010 je le določal nekatere ukrepe, ki naj bi k temu pripomogli – omejitev prometa s kmetijskimi zemljišči, obveznost smotrne rabe in možnosti za izboljševanje pogojev obdelave. V postopkih prostorskega načrtovanja je bilo z Zakonom o prostorskem načrtovanju omejeno širjenje naselij na kmetijska zemljišča, še zlasti na najboljša kmetijska zemljišča, in s tem spreminjanje njihove namenske rabe. Cilji na področju varovanja kmetijskih zemljišč in samooskrbe za Republiko Slovenijo v letu 2010 niso bili določeni. Opredeljeno tudi ni bilo, koliko kmetijskih zemljišč bi potrebovali in kakšnih, da bi dosegli zeleno stopnjo samooskrbe in pri morebitni omejeni ponudbi hrane na svetovnih trgih zagotovili prehransko varnost prebivalcev. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano zato težje zagotavlja varovanje kmetijskih zemljišč glede na razvojne potrebe ostalih sektorjev in ne more spremljati in ugotavljati ustreznosti razvoja kmetijstva na tem področju.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je vodilo evidenco dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, iz katere je bilo mogoče pridobiti podatke o obsegu in dejanski rabi kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji, ter register kmetijskih gospodarstev, ki je prikazoval vsa kmetijska zemljišča v uporabi kmetijskih gospodarstev. Podatke o kakovosti zemljišč v obliki opisa pedoloških profilov in talnih števil je bilo mogoče pridobiti iz pedološke karte ali novejša digitalne karte talnih števil. Podatki o obsegu, dejanski rabi in kakovosti kmetijskih zemljišč, izraženi v obliki bonitetnih točk, so bili razvidni iz zemljiškega

katastra in registra nepremičnin, ki ju je vodila Geodetska uprava Republike Slovenije. Evidence so omogočale pregled nad obsegom, dejansko rabo in kakovostjo kmetijskih zemljišč, izraženo v različnih oblikah, in sicer za kmetijska zemljišča, ki so se kot kmetijska zemljišča dejansko uporabljala, ne pa za kmetijska zemljišča, kot so bila opredeljena z Zakonom o kmetijskih zemljiščih. Nobena od evidenc ni omogočala spremljanja zmanjševanja kmetijskih zemljišč zaradi določenih razlogov, na primer pozidave, zaraščanja in podobno. Iz evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč je razvidno, da je bilo na dan 31. 12. 2010 v Republiki Sloveniji 666.705 hektarov kmetijskih zemljišč, v uporabi pa 618.572 hektarov kmetijskih zemljišč. Od vseh kmetijskih zemljišč v uporabi so imela kmetijska gospodarstva v uporabi 478.682 hektarov ali 77,3 odstotka kmetijskih zemljišč.

Enotna evidenca kmetijskih zemljišč, ki so v lasti države in v upravljanju različnih upravljavcev, ne obstaja. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije kot največji upravljavec kmetijskih zemljišč v lasti države vodi podatke o njihovem obsegu in dejanski rabi (za zemljišča, s katerimi upravlja) v registru osnovnih sredstev, ki pa ni točen in popoln.

Varstvo kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namenske rabe v letu 2010 ni bilo urejeno v Zakonu o kmetijskih zemljiščih in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v njem ni bilo izrecno določeno kot nosilec urejanja prostora. Spreminjanje namenske rabe je bilo dovoljeno za vsa kmetijska zemljišča. Zakon o prostorskem načrtovanju je določal načelne usmeritve za širjenje naselij na kmetijska zemljišča. Za posege na najboljša kmetijska zemljišča je bilo treba proučiti variantne možnosti in v nekaterih primerih proučiti možnosti nadomeščanja izgubljenih zemljišč. V postopkih priprave občinskih prostorskih načrtov, v katerih bi morale biti te usmeritve upoštevane, smo ugotovili številne nepravilnosti, napake ali pomanjkljivosti, čeprav je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano gradiva za pripravo mnenj in smernic temeljito proučilo in upoštevalo določbe Zakona o prostorskem načrtovanju. Tako je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano prepozno izdajalo smernice in mnenja na prostorske akte, in ni vedno izvajalo ukrepov, kadar je ugotovilo, da občine smernic in mnenj niso upoštevale v sprejetih občinskih prostorskih načrtih. Sodelovanje med Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvom za okolje in prostor v postopkih priprave prostorskih načrtov je bilo slabo, merila za usklajevanje interesov med različnimi področji pri pripravi državnih prostorskih načrtov niso bila določena. Do 31. 12. 2010 je nove občinske prostorske načrte pripravilo le 21 občin, ostale pa še vedno uporabljajo prostorske sestavine dolgoročnih in srednjeročnih planskih aktov in prostorske ureditvene pogoje. Tudi regionalno načrtovanje se ni izvajalo, tako da je prostorsko načrtovanje v Republiki Sloveniji potekalo na območjih v povprečnem obsegu 96 kvadratnih kilometrov. Poleg tega so se na kmetijskih zemljiščih izvajale tudi (nelegalne) gradnje, ne da bi se spreminjala namenska raba teh zemljišč. Da bi izboljšala zakonsko varovanje kmetijskih zemljišč, je Vlada Republike Slovenije v letu 2010 predlagala sprejetje sprememb in dopolnitev Zakona o kmetijskih zemljiščih.

Za pripravo strokovnih podlag v postopku priprave občinskih in državnih prostorskih načrtov so bile v letu 2010 dostopne uradno objavljene evidence Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstva za okolje in prostor, pa tudi gradiva na občinah in upravnih enotah. Strokovne podlage za občinske prostorske načrte, ki so podlaga za usklajevanje interesov v postopkih prostorskega načrtovanja, niso bile vedno pripravljene na način, ki bi Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano omogočal kakovosten pregled in opredelitev do sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč, ali pa so bile nepopolne, kar je podaljševalo postopke prostorskega načrtovanja. Vrednotenje zemljišč kot neposredna podlaga za prostorsko načrtovanje v vseh primerih tudi ni ustrezalo dejanskemu stanju. Merila za ugotavljanje, kdaj je naselja še mogoče širiti znotraj naselij, niso bila določena. Prav tako niso bila določena

enotna merila za ocenjevanje sprejemljivosti vplivov posegov v prostor na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo in ni obstajalo soglasje glede ukrepov, ki bi te vplive omilili.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v letu 2010 spremljalo in poročalo o obsegu kmetijskih zemljišč, ki jim je bila v letu 2010 v postopkih prostorskega načrtovanja spremenjena namenska raba. Zaradi sprejemanja občinskih prostorskih načrtov je bila spremenjena namenska raba na najmanj 2.321 hektarih kmetijskih zemljišč, od tega 970 hektarih najboljših kmetijskih zemljišč. Zaradi sprejemanja državnih prostorskih načrtov pa bo spremenjena namenska raba še na največ 297 hektarih kmetijskih zemljišč. Podatkov o trendih na področju spreminjanja namenske rabe kmetijskih zemljišč pa nista zagotavljala niti Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano niti Ministrstvo za okolje in prostor.

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je po podatkih evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč v letu 2010 gospodaril z 9,6 odstotka kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji. Kmetijska zemljišča je varoval z dajanjem kmetijskih zemljišč v zakup za kmetijsko pridelavo. Opravljal je nadzor obdelave zakupljenih kmetijskih zemljišč in zaradi neobdelanosti odpovedal devet zakupnih pogodb. O ugotovljenih nedovoljenih podzakupih, nedovoljenih posegih na zemljišča in prijavah Inšpektoratu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v Poročilu o delu in zaključnem računu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2010 ni poročal. V letu 2010 je nadaljeval s projektom identifikacije (zaraščenih) zemljišč, ki bi bila primerna za usposobitev za kmetijsko rabo, na tej podlagi pa za to še ni usposobil nobenih kmetijskih zemljišč. Izvajal je promet z zemljišči in predlagal agrarne operacije za izboljšanje pogojev obdelave zemljišč, pri tem pa ni dosegel zastavljenih ciljev. Opreделil se je do lastništva 8.117 hektarov zemljišč, ki so bila evidentirana kot potencialni predmet prenosa na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ker gre za državno lastnino, in sklenil pogodbe o prenosu za 1.710 hektarov kmetijskih zemljišč. Ni vzpostavil vseh notranjih kontrol, ki bi zagotavljale, da bodo kmetijska zemljišča uspešno prenesena na Sklad. Do 31. 12. 2010 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v upravljanje ni uspel prenesti vseh kmetijskih zemljišč v lasti države, s katerimi naj bi upravljal.

Menimo, da Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za okolje in prostor, Vlada Republike Slovenije in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v letu 2010 *niso bili uspešni* pri varovanju kmetijskih zemljišč, ki je osnovni pogoj za izvajanje politike samooskrbe. Spremembe bi bile potrebne predvsem na področju določanja ciljev pri varovanju kmetijskih zemljišč, izboljšanju evidenc kmetijskih zemljišč, tudi tistih v lasti države, izboljšanju pri pravočasni pripravi smernic in izvajanju nadzora, določitvi meril za usklajevanje različnih interesov v postopkih prostorskega načrtovanja ter izboljšanju sodelovanja med pristojnima ministrstvoma v teh postopkih.

4. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za kmetijstvo in okolje priporočamo, naj določita merljive in časovno opredeljene cilje na področju samooskrbe in varovanja kmetijskih zemljišč.

Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za infrastrukturo in prostor priporočamo, naj natančno opredelita merila za usklajevanje različnih interesov v postopku sprejemanja državnih prostorskih načrtov ter proučita možnosti za določitev pogojev, ki jih lahko postavljajo posamezna področja za izvedbo državnih prostorskih načrtov.

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje priporočamo, naj v sodelovanju z Ministrstvom za infrastrukturo in prostor:

- prouči možnosti, kako bi občinam omogočilo pripravo strokovnih podlag, ki bodo objektivne, med seboj poenotene in bodo obenem omogočile Ministrstvu za kmetijstvo in okolje opredeljevanje do sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč (na primer v obliki objave primera dobre prakse, navodil ali na drugačen primeren način);
- opredeli enotna merila za ocenjevanje sprejemljivosti vplivov posegov v prostor na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo, in sicer za pripravo občinskih prostorskih načrtov in pripravo državnih prostorskih načrtov, na osnovi katerih bo omogočeno objektivno odločanje o sprejemljivosti vplivov na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo ter usklajevanje interesov v prostoru;
- določi možne omilitvene ukrepe, ki jih lahko pripravljavci državnih in občinskih prostorskih načrtov vključijo v okoljsko poročilo, in prouči, kako bi bilo mogoče organizirati monitoring omilitvenih ukrepov, ki so namenjeni zmanjšanju trajnih vplivov na kmetijska zemljišča in kmetijsko proizvodnjo.

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje in Ministrstvu za infrastrukturo in prostor priporočamo, naj:

- glede na ugotovitve pri sprejemanju občinskih prostorskih načrtov proučita možnosti za seznanitev občin s primeri dobre prakse pri pripravi odlokov o občinskih prostorskih načrtih, posebno glede tistih določil, ki vplivajo na poseganje na kmetijska zemljišča;
- poleg izvajanja nadzora zakonitosti po uveljavitvi občinskega prostorskega načrta, kot ga določa Zakon o prostorskem načrtovanju, vsako na svojem področju izvajata tudi sistematičen nadzor nad zakonitostjo sprememb in dopolnitev še veljavnih prostorskih ureditvenih pogojev in na tej podlagi izvajata ukrepe;
- se redno usklajujeta glede vseh ugotovljenih problemov v postopkih sprejemanja prostorskih aktov, saj je sodelovanje med ministrstvi eden od bistvenih elementov kakovosti delovanja države v teh postopkih.

Ministrstvu za infrastrukturo in prostor priporočamo, naj:

- preveri, ali so strateške usmeritve države na področju prostorskega razvoja v Odloku o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije in Uredbi o prostorskem redu Slovenije še ustrezne, drugače naj jih dopolni;
- opredeli merljive kazalce za ugotavljanje prostih oziroma nezadostno izkoriščenih površin znotraj naselij, na osnovi katerih bo omogočeno objektivno odločanje o širjenju naselij na druga zemljišča.

Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije priporočamo, naj ne načrtuje in poroča na osnovi podatkov, ki niso natančni (kot je, na primer vrsta rabe, povzeta po zemljiškem katastru).

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno;
3. Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, priporočeno;
4. Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, priporočeno;
5. Borutu Pahorju, priporočeno;
6. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
7. dr. Henrikju Gjerkešu, priporočeno;
8. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
9. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
10. dr. Roku Žarniću, priporočeno;
11. Sergiju Daoliu, priporočeno;
12. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
13. arhivu, tu.



Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96