

Državni svetnik
Alojz Kovšca

Številka: 803-01-1/2020/1
Ljubljana, 5. 3. 2020

Državni svet
Republike Slovenije

Na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) vlagam:

- **Pobudo za sprejem Predloga zakona o spremembi Gradbenega zakona.**

Alojz Kovšca, l.r.

Priloga:
- Predlog zakona

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI GRADBENEGA ZAKONA – SKRAJŠANI POSTOPEK

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Dne 17. 11. 2017 je začel veljati Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17-popr., v nadaljevanju: GZ), ki se je začel uporabljati s 1. 6. 2018. GZ v 120. členu določa, da se morajo izvajalci, ki so do začetka uporabe tega zakona opravljali dejavnost gradbeništva in ne izpolnjujejo pogojev za opravljanje dejavnosti po tem zakonu, uskladiti s 14. členom tega zakona v roku dveh let od začetka uporabe tega zakona. Prehodno obdobje, določeno v prvem odstavku 120. člena GZ, se bo izteklo 31. 5. 2020. V tem obdobju se morajo izvajalci del v gradbeništvu (gradbena, zaključna gradbena in inštalacijska dela) prilagoditi novim zahtevam, ki jih za izvajalce del prinaša GZ.

Že pred začetkom uporabe zakona je Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije opozarjala na kratko prehodno obdobje, predvsem zaradi pomanjkanja ustreznega strokovno izobraženega kadra. Problem izhaja iz določbe 2. alineje prvega odstavka 14. člena GZ, skladno s katero mora izvajalec, ki želi opravljati dejavnost gradbeništva, za opravljanje te dejavnosti (razen dejavnosti izvajanja zaključnih gradbenih del, ki pomembno ne vplivajo na izpolnjevanje bistvenih zahtev) imeti sklenjeno pogodbo? o zaposlitvi za polni delovni čas (ali za krajši delovni čas v posebnih primerih v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja), z najmanj enim delavcem, ki izpolnjuje izobrazbene pogoje, določene v 14. členu GZ (in ki je vpisan v imenik vodij del). Navedeno zakonsko zahtevo veliko izvajalcev, predvsem manjših, v zakonsko predvidenem roku ne bo moglo izpolniti. Razlogov za to je več, med drugim tudi v tem, da v Republiki Sloveniji primanjkuje strokovno usposobljenih vodij del, zaradi česar bodo morali nekateri kadri opravljati dodatno izobraževanje (poklicno, srednje, višje, visoko) in dodatne izpite, kar pa glede na to, da so to kadri, ki so že polno vključeni v delovni proces, zahteva več časa, kot ga nudi trenutno veljavno prehodno obdobje. Če npr. oseba želi z dokvalifikacijo doseči srednjo strokovno izobrazbo, potrebuje najmanj dve leti osnovnega izobraževanja in potem še tri leta delovnih izkušenj, da lahko pristopi k strokovnemu izpitu. Enako oziroma zelo podobno je tudi pri višješolskih in visokošolskih programih, pa tudi na področju osnovnega poklicnega izobraževanja. Pomembna je tudi ugotovitev, da veliko tehnikov in inženirjev nima opravljenega strokovnega izpita, veliko je kandidatov, ki bodo opravljali mojstrski ali delovodski izpit. Glede na čas, ki je v povprečju potreben za opravljanje mojstrskega ali delovodskega izpita (1,5 leta), vsi izpitov ne bodo mogli opraviti v prehodnem obdobju, ki je določen v zdaj veljavnem 120. členu GZ. V primeru prevelikega števila kandidatov pa obstaja tudi tveganje, da bo padla tudi strokovnost. Za tako korenito spremembo pri načinu vodenja del v gradbeništvu je vsekakor smiselno zagotoviti ustrezen čas in tudi druge kapacitete, potrebne za izvedbo.

Ocenjuje se, da približno 5.000 manjših podjetij, članov Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (OZS), izvaja dela na gradbenih objektih. Približno še toliko je na

gradbenem področju malih obrtnikov in podjetnikov, ki niso člani OZS. Ker na trgu ni dovolj ustreznega kadra (tehnik, inženirji s strokovnim izpitom in vpisom v imenik), ki bi jih ti podjetniki lahko zaposlili kot vodje del v skladu z določili GZ, bodo podjetniki sami morali izpolniti zahtevane pogoje za vpis v imenik vodij del, predvsem kadar gre za izvajanje del na novogradnjah. Po grobi oceni od tega približno 1.000 podjetnikov izpolnjuje pogoje za vpis v imenik (mojstri, delovodje, tehnik, inženirji), ostali pa ne, kar pomeni, da bodo morali opraviti vsaj mojstrski izpit ali delovodski izpit ali dokončati vsaj srednje strokovno izobraževanje in opraviti strokovni izpit (zadnji omenjeni pristop zahteva več let časa, okoli 5 let). V letih 2018 in 2019 je mojstrski izpit uspešno opravilo 37 kandidatov. Takih, ki bodo želeli ohraniti vlogo izvajalca del tudi na novogradnjah, je približno 370 in so še v postopkih (so se šele prijavili oziroma pričeli s postopki za pridobitev mojstrskega izpita). Podobno je tudi pri opravljanju strokovnih izpitov. Tudi če bi se vsi prijavili takoj – kar velja tako za mojstrski, delovodski, kot strokovni izpit – takšnega obsega opravljanja izpitov pred iztekom trenutno določenega prehodnega obdobja ne bi bilo mogoče zagotoviti, ker tega ne dopuščajo kapacitete, kljub temu da so bile prilagojene pričakovanemu povečanemu interesu po opravljanju tovrstnih izpitov.

Vsi izvajalci, ki ob koncu prehodnega obdobja (31. 5. 2020) ne bodo izpolnjevali pogojev, bodo morali bistveno prilagoditi ali zmanjšati svojo dejavnost na področju gradbeništva oziroma bodo v večjem prekršku, za katerega so predvidene enormno visoke globe, težave pa bodo tudi v postopkih pridobivanja uporabnih dovoljenj in drugih upravnih postopkih v zvezi z graditvijo. V primeru, da se v prehodnem obdobju ne bodo mogli vpisati v ustrezne imenike vodij del, je možno predvideti občutne posledice v gradbeni praksi in obsegu dejavnosti, saj večje število izvajalcev del z dolgoletnimi izkušnjami ne bo več moglo opravljati svoje dejavnosti na področju novogradenj, kar bo lahko imelo za posledico upad gradbene dejavnosti kot celote, zmanjšanje zaposlitev (odpuščanje delavcev ...), na ravni posameznih izvajalcev pa težave s poslovanjem. Ker izkušeni izvajalci, ki jim manjka samo formalen izpit, ne bodo več smeli izvajati del, se bodo njihove izkušnje izgubile, posledično bo padla kakovost izvedenih del, saj bodo dela izvajali izvajalci z manj izkušnjami. Ponudba bo padla, cene bodo rasle, roki za dokončanje del se bodo podaljševali. V primeru, da bo takšen izvajalec še naprej opravljal dela, bo pod grožnjo enormno visokih glob, ki jih predvideva GZ, naročniki del bodo ostali brez ustrezne dokumentacije, ki jo potrebujejo za pridobitev uporabnega dovoljenja za novozgrajeni objekt, posledično bodo težave pri pridobivanju hišnih števil in izvajanju komunalnih priključkov. Pričakovati je nadalje, da se bo povečalo število t. i. izvedbenih inženiringov, ki bodo prevzemali dela in jih po znatno nižjih cenah oddajali naprej podizvajalcem, pri čemer bo zaslužek ostajal na inženiringih, ki ne bodo vlagali v tehnološki razvoj in izobraževanje podizvajalcev, kar posledično dolgoročno vodi v propad domačih strokovnih izvajalcev in celotne panoge, nižjo kakovost izvedbe in povišanje cen. Zaradi zapolnitve vrzeli je pričakovati, da bo prišlo do večjega priliva izvajalcev del iz tujine, s katerimi je običajno oteženo komuniciranje, kar se v času del izraža v nižjem kakovostnem nivoju, roki izvedbe so običajno daljši, nezadovoljstvo uporabnikov večje.

Vse navedeno bo negativno vplivalo na obseg gradbene dejavnosti in zaposlitev, posledično tudi na plačevanje davkov, prispevkov in drugih dajatev, torej tudi na slabši položaj celotnega gospodarstva in države.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Temeljni cilj predlagane spremembe zakona je zagotoviti možnost čim večim izvajalcem del v gradbeništvu, da izpolnijo zahteve, ki jih za nadaljnje opravljanje del v gradbeništvu določa GZ, zato je treba podaljšati prehodno obdobje, ki se, skladno s trenutno ureditvijo, izteče 31. 5. 2020.

2.2. Načela

Predlagana sprememba zakona sledi načelu učinkovitosti in ne odstopa od načel, ki so bila ključna pri sprejemanju GZ.

2.3 Poglavitne rešitve

Predlagana sprememba ne pomeni novih vsebinskih rešitev glede na veljavni GZ, temveč je tehnične oziroma administrativne narave. Predlagana rešitev gre v smeri podaljšanja prehodnega obdobja za izvajalce glede izpolnjevanja obveznosti iz 14. člena GZ, in sicer za nadaljnji dve leti (kar pomeni do 31. 5. 2022).

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun in za druga javnofinančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje zakona ni treba zagotoviti dodatnih sredstev v že sprejetem državnem proračunu.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Skladnost s pravnim redom Evropske unije

Zakon ni predmet usklajevanja s pravom Evropske unije.

5.2 Prikaz ureditve v državah članicah Evropske unije

Zvezna republika Nemčija

Zvezni gradbeni zakonik v Nemčiji ureja področje prostorskega urejanja, področje graditve objektov pa je urejeno v gradbenih redih posameznih dežel, ki posebej opredeljujejo vrsto zahtev, ki morajo biti upoštevane pri gradnji objektov. Zaradi

večjega poenotenja pravil po posameznih deželah je bil na zvezni ravni sprejet vzorčni gradbeni red, pri čemer imajo dežele še vedno diskrecijsko pravico po določanju ostrejših pogojev glede gradnje posameznih objektov. Za izvajanje del na področju gradbeništva je treba izpolnjevati predpisane pogoje. Podjetnik, ki izvaja gradbena dela, mora imeti opravljen mojstrski izpit za dejavnost, ki jo želi opravljati (npr. krovstvo, mizarstvo, ipd.), oz. mora v podjetju imeti zaposleno osebo, ki izpolnjuje predpisane strokovne pogoje. Za opravljanje določenih del ni treba imeti mojstrskega izpita (npr. keramičarstvo).

Republika Hrvaška

Skladno s hrvaškim gradbenim zakonom (*Zakon o gradnji*) lahko gradbena dela opravlja oseba, ki je registrirana za opravljanje te dejavnosti. Izvajalec del lahko dejavnost opravlja samo, če ima ustrezno dovoljenje. Izjema velja za samogradnjo (lastna družinska hiša) do 400 m². Pogoji za opravljanje gradbene dejavnosti so določeni v podzakonskem aktu, pri čemer so določeni pogoji glede minimalnega števila zaposlenih oseb in njihove strokovne izobrazbe za vodenje del in za vrsto del, ki jih bo opravljal izvajalec, ter glede tehnične opremljenosti. V primeru, da se dela izvajajo na objektu, ki je vpisan v register kulturnih dobrin, lahko dela opravlja samo izvajalec, ki izpolnjuje dodatne pogoje.

Republika Italija

V Italiji je za opravljanje gradbenih del oz. dejavnosti treba izpolnjevati predpisane minimalne tehnične in strokovne pogoje. Izvajalec del mora biti vpisan v ustrezen register, pri čemer se ocenjuje, ali nosilec dejavnosti izpolnjuje predpisane pogoje. Če nosilec dejavnosti ne izpolnjuje predpisanih pogojev, mora imeti zaposleno osebo, ki te pogoje izpolnjuje (*responsabile tecnico*). *Dodatno se ugotavlja*, ali izvajalec izpolnjuje tehnične pogoje, t. j. ali razpolaga s sredstvi in napravami, skladno s predpisom, ki ureja varnost pri delu. Strokovni pogoji, ki jih mora izpolnjevati izvajalec (ali pri njem zaposlena oseba) so, da ima ustrezno izobrazbo, da je vpisan v ustrezen register in da dejavnost opravlja najmanj dve leti.

6. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri delu Državnega zbora Republike Slovenije in njegovih delovnih teles bo na strani predlagatelja sodeloval državni svetnik Alojz Kovšca.

7. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO SKRAJŠANEM POSTOPKU

Predlog zakona predvideva manj zahtevno spremembo zakona, zato se na podlagi 142. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17) predlaga obravnavo po skrajšanem postopku. Predlagana sprememba ne pomeni nove vsebinske rešitve, ampak zgolj podaljšanje prehodnega obdobja, v katerem bodo izvajalci del v gradbeništvu imeli možnost za uskladitev z zahtevami iz 14. člena GZ. Obravnava zakona po skrajšanem postopku bo omogočila, da bo zakonodajni postopek zaključen in bo

sprememba lahko začela veljati pred iztekom roka, ki je določen v prvem odstavku 120. člena GZ.

II. BESEDILO ČLENOV

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH GRADBENEGA ZAKONA

1. člen

V Gradbenem zakonu (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.) se v prvem odstavku 120. člena besedilo »v roku dveh let od začetka uporabe tega zakona« nadomesti z besedilom »do 31. maja 2022«.

KONČNA DOLOČBA

2. člen

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

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV:

K 1. členu

1. člen predloga zakona spreminja trajanje prehodnega obdobja za uskladitev izvajalcev z zahtevami iz 14. člena GZ, pri čemer je upoštevan realno potreben čas, da bi izvajalci del opravili obveznosti za vpis v ustrezen imenik vodij del. Nov datum izteka prehodnega obdobja je določen fiksno, in sicer 31. 5. 2022.

K 2. členu

V 2. členu predloga je določen začetek veljavnosti zakona. Glede na to, da predlagana sprememba pomeni (zgolj) podaljšanje prehodnega obdobja, obenem pa se 31. 5. 2020 (t. j. iztek dveh let po uveljavitvi GZ) hitro bliža, je v 2. členu določeno, da zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

VI. poglavje: Pridobljene pravice

120. člen

(pridobljene pravice izvajalcev, vodij del in gradbenih inšpektorjev)

(1) Izvajalci, ki so do začetka uporabe tega zakona opravljali dejavnost gradbeništva in ne izpolnjujejo pogojev za opravljanje dejavnosti po tem zakonu, se morajo uskladiti s 14. členom tega zakona v roku dveh let od začetka uporabe tega zakona.

(2) Osebe, ki lahko ob začetku uporabe tega zakona na podlagi ZGO-1 nastopajo kot odgovorni vodje del ali odgovorni vodje posameznih del, morajo podati vlogo za vpis v imenik vodij del za tisto stroko, s področja katere imajo opravljen strokovni izpit po ZGO-1 in za objekte iste stopnje zahtevnosti kot po ZGO-1, pri čemer morajo predložiti dokazila o izpolnjevanju pogojev za vpis v imenik vodij del v skladu z določili tega zakona. Če posamezniki ne vložijo vloge za vpis v roku dveh let po začetku uporabe tega zakona, izgubijo že pridobljene pravice.

(3) Osebe, ki so na dan začetka uporabe tega zakona vpisane v imenik pooblaščenih inženirjev pri Inženirski zbornici Slovenije in imajo samo strokovni izpit za odgovorno vodenje del, Inženirska zbornica Slovenije vpiše v imenik vodij del v skladu s 14. členom tega zakona in jim izda pooblastilo za tisto stroko, za katero so opravili strokovni izpit, če predložijo dokazilo o zaposlitvi in dokazilo o sklenjenem zavarovanju odgovornosti za škodo skladno z zahtevami tega zakona. Če navedenih dokazil v šestih mesecih od začetka uporabe tega zakona ne predložijo, jim pooblastilo za vodenje del miruje.

(4) Gradbeni inšpektorji, ki na dan začetka uporabe tega zakona izpolnjujejo pogoje po dosedanjih predpisih, nadaljujejo z delom kot gradbeni inšpektorji po določbah tega zakona.