



PRAVNO MNENJE O MOŽNOSTI PODALJŠANJA TRAJANJA RUDARSKE PRAVICE DRUŽBE KPL, D.D.

Naročnik: KPL, d.d.
Tbilisijska 61
1000 Ljubljana

Izvajalec: DSJU, Družba za svetovanje v javni upravi, d.o.o.
Dalmatinova 2
1000 Ljubljana

Avtorja: Prof. dr. Senko Pličanič, izredni profesor na Pravni fakulteti v
Ljubljani
Prof. dr. Rajko Pirnat, redni profesor na Pravni fakulteti v
Ljubljani

Ljubljana, 20.5.2017

KAZALO

1. Uvod.....	3
2. Ali se za podaljšanje trajanja rudarske pravice uporabljajo pogoji, ki so jih določali predpisi, ki so veljali ob sklenitvi koncesijske pogodbe (ZRud), ali danes veljavni predpisi (ZRud-1).....	10
3. Možnosti ukrepanja zoper OPN Občine Dobropolje in druge možnosti za podaljšanje trajanja rudarske pravice.....	15
3.1. Nadzor nad zakonitostjo in pobuda Ustavnemu sodišču RS za presojo zakonitosti OPN.....	15
3.2. Določitev pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge za območje mineralnih surovin v javnem interesu.....	20
4. Neskladje med opredelitvijo pridobivalnega prostora v koncesijski pogodbi in v rudarski knjigi.....	21
5. Ključne ugotovitve.....	25

1. Uvod

Gospodarska družba KPL, d.d. (v nadaljnjem besedilu: KPL) je pridobila rudarsko pravico za izkoriščanje mineralne surovine v kamnolomu Predstruge na podlagi koncesijskega akta (Uredbe o podelitvi rudarske pravice imetnikom dovoljenj za raziskovanje oziroma pridobivanje mineralnih surovin z dne 14.11.2000) ¹ in koncesijske pogodbe (sklenjene 20.11.2001).

Omenjeni koncesijski akt je bil namenjen preoblikovanju rudarskih pravic, pridobljenih na podlagi prejšnjih predpisov v rudarsko pravico kot jo je urejal takrat veljavni Zakon o rudarstvu. ²

KPL se konec leta 2021 izteče omenjena rudarska pravica za izkoriščanje mineralne surovine v kamnolomu Predstruge. Glede na to, da je v že odprtem delu kamnoloma še precejšnja količina zalog mineralnih surovin in glede na dosedanja vlaganja v kamnolom (nova separacija), je KPL zainteresirana za podaljšanje trajanja rudarske pravice.

Občina Dobropolje si že dalj časa prizadeva, da bi preprečila obratovanje kamnoloma Predstruge po letu 2021. To je sedaj zapisala tudi v občinski prostorski načrt (OPN), ki je prišel veljati dne 25.04.2017 ³ (5. odstavek 125. člena OPN).

Za KPL je zato v zvezi s vprašanjem podaljšanja rudarske pravice ključnega pomena, kakšna je vloga občine Dobropolje v postopku, v katerem bo Ministrstvo za infrastrukturo oziroma Vlada Republike Slovenije kot koncedent odločala o vlogi KPL za podaljšanje koncesije oziroma rudarske pravice.

Vloga občine Dobropolje v omenjenem postopku je odvisna od tega, ali je treba za odločanje o podaljšanju rudarske pravice uporabiti določila ZRud, ki je veljal

¹ Uradni list RS, št. 103/2000.

² Uradni list RS, št. 56/1999, 110/2002 - ZGO-1, 115/2002, 46/2004, 114/2006 - ZUE, 68/2008, 61/2010 - ZRud-1 – v nadaljevanju: ZRud.

³ Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Dobropolje (Uradni list RS, št. 17/17) – v nadaljevanju: OPN.

ob podelitvi rudarske pravice oziroma sklenitvi koncesijske pogodbe (oziroma razlage teh določb), ali določila veljavnega Zakona o rudarstvu.⁴

V omenjeni koncesijski pogodbi je v 15. členu določeno, da je koncesijsko pogodbo mogoče podaljšati upoštevajoč določila ZRud, v kolikor s tem soglašata obe pogodbeni stranki.

Omenjeni koncesijski akt ne ureja vprašanja podaljšanja koncesije oziroma podaljšanja trajanja rudarske pravice.

V času veljavnosti ZRud pa je Vlada v nekaterih drugih primerih tudi v koncesijskem aktu določila, da se rudarska pravica lahko podaljša na način pod pogoji kot je bila podeljena, torej da se za podaljšanje koncesije oziroma podaljšanje trajanja rudarske pravice uporabljajo predpisi, ki so veljali ob podelitvi rudarske pravice oziroma ob sklenitvi koncesijske pogodbe.⁵

ZRud, ki je veljal ob podelitvi rudarske pravice oziroma sklenitvi koncesijske pogodbe, je rudarsko pravico urejal kot pravico do raziskovanja oziroma izkoriščanja mineralnih surovin v gospodarske namene. Pridobiti jo je bilo mogoče s koncesijo, za čas, ki je normalno potreben za gospodarno izkoriščanje določene mineralne surovine na določenem področju, pri čemer je ta rok smel biti največ petdeset let, razen če zaradi velikih vlaganj v izkoriščanje določene mineralne surovine na določenem območju, in ob rednem in dobro izvedenem izkoriščanju, ni bilo mogoče izčrpati zalog na pridobivalnem prostoru.

⁴ Uradni list RS, št. 61/2010, 62/2010 - popr., 76/2010, 57/2012, 111/2013 - v nadaljevanju: ZRud-1.

⁵ Primer takšnega koncesijskega akta je Uredba o rudarskih pravicah za raziskovanje ali gospodarsko izkoriščanje mineralnih surovin na raziskovalnem in pridobivalnih prostorih: Hardeška šuma, Občina Ormož; Batič, Občina Mislinja; Zabukovje, Občina Trebnje; Ježce, Občina Šmartno pri Litiji; Kresni grič, Občina Idrija; Pleterje, Občina Kidričevo; Ušenišče, Občina Moravče; Cerov log, Občina Šentjernej; Boreci, Občina Križevci; Dobrovnik, Občina Dobrovnik; Bezena, Občina Ruše; Gorče pri Libeličah in Trbonje, Občina Dravograd; Melinci, Občina Beltinci; Bizeljsko, Občina Brežice; Šmiklavž, Mestna občina Celje; Gradnik, Občina Semič; Mala gora, Občina Sodražica; Godič, Občina Kamnik; Pijovci, Občina Šmarje pri Jelšah, (Ur.l. RS št. 97/06 in 95/97) z dne 19.09.2006, ki v 6. členu določa, da se lahko rudarska pravica podaljša na način in pod pogoji kot je bila podeljena.

ZRud ni urejal podaljšanja rudarske pravice – glede tega in nekaterih drugih vprašanj, povezanih z rudarsko pravico, je odkazoval na uporabo zakona, ki ureja koncesijo na naravnih dobrinah. Ta zakon je bil takrat veljavni Zakon o varstvu okolja,⁶ ki pa prav tako ni urejal podaljšanja koncesije na naravnih dobrinah, temveč je glede tega in drugih vprašanj, povezanih z koncesijo na naravnih dobrinah, odkazoval na uporabo zakona, ki ureja koncesije za gospodarske javne službe. Ta zakon je bil takrat (in je še danes) Zakon o gospodarskih javnih službah.⁷ Tudi ta zakon ne ureja posebej podaljšanja koncesije javne službe, v 39. členu, v katerem ureja vsebino koncesijske pogodbe, določa le, da pogodbeni stranki s koncesijsko pogodbo lahko uredita tudi podaljšanje koncesije.

Iz omenjenega izhaja, da sta bili pogodbeni stranki pri ureditvi vprašanja podaljšanja koncesije za izkoriščanje mineralnih surovin oziroma podaljšanja rudarske pravice omejeni le z določbo tretjega odstavka 13. člena ZRud, ki je trajanje rudarske pravice časovno omejil – vezal jo je na čas, ki je normalni potreben za gospodarno izkoriščanje določene mineralne surovine (določene količine oziroma zaloge te mineralne surovine) na določenem območju, pri čemer je bil ta čas omejen na največ petdeset let – zakon pa je dopuščal tudi daljše obdobje, če zaradi velikih vlaganj v izkoriščanje določene mineralne surovine na določenem območju, in ob rednem in dobro izvedenem izkoriščanju, ni bilo mogoče izčrpati zalog na pridobivalnem prostoru.

Menimo, da je treba določbe ZRud ter ZVO in ZGJS v zvezi s podaljšanjem koncesije razlagati tako, da je Vlada RS kot koncedent odločila, da se koncesijsko razmerje oziroma rudarska pravica podaljša, če sta bila izpolnjena dva temeljna pogoja:

- da mineralna surovina še ni bila izkoriščena oziroma, da so še obstajale njene zaloge in
- da skupni čas trajanja koncesijskega razmerja oziroma rudarske pravice ni presegal 50 let (pri čemer je bila možna že omenjena izjema).

Veljavni ZRud-1 rudarsko pravico ureja kot pravico do raziskovanja in izkoriščanja mineralnih surovin v gospodarske namene, ki se glede na način in namen njenega izvajanja razvršča na rudarsko pravico za raziskovanje in

⁶ Uradni list RS, št. 32/1993, 44/1995 - odl. US, 1/1996, 9/1999 - odl. US, 56/1999 - ZON, 22/2000 - ZJS, 67/2002 - ZV-1, 10/2004 - odl. US, 41/2004 - ZVO-1 – v nadaljevanju: ZVO.

⁷ Uradni list RS, št. 32/1993, 30/1998 - ZZLPPO, 127/2006 - ZJZP, 38/2010 - ZUKN, 57/2011 – v nadaljevanju: ZGJS.

rudarsko pravico za izkoriščanje. Rudarska pravica za izkoriščanje je pravica, ki se jo pridobi na podlagi izdanega rudarskega koncesijskega akta s koncesijo za izkoriščanje določene vrste mineralne surovine na določenem pridobivalnem prostoru. Pridobiti jo je mogoče s koncesijo za določen čas, ki je prav tako največ 50 let.

Drugače kot ZRud, ZRud-1 ureja podaljšanje koncesije oziroma čas trajanja rudarske pravice. Določa, da se rudarska pravica lahko podaljša ob izpolnitvi vrste pogojev, in sicer da:

- je bila vloga za podaljšanje rudarske pravice vložena najmanj šest mesecev pred potekom časa, za katerega je bila koncesijska pogodba sklenjena,
- na pridobivalnem prostoru še obstajajo zaloge mineralne surovine,
- koncesionar izpolnjuje pogoje za nosilca rudarske pravice za izkoriščanje,
- ima koncesionar na zemljiščih, ki so predmet podaljšanja rudarske pravice, pravico izvajati rudarska dela na zemljišču ter ima soglasje morebitnih drugih imetnikov pravic na teh zemljiščih za podaljšanje rudarske pravice,
- je pridobivalni prostor skladen z dokumenti urejanja prostora,
- s koncesijskim aktom določena skupna količina mineralne surovine, za katero se je podelila rudarska pravica, še ni izkoriščena,
- s podaljšanjem ne bo prekoračen rok iz 3. točke 37. člena ZRud-1 (čas trajanja rudarske pravice je lahko največ 50 let),
- je bila na pridobivalnem prostoru izvedena predpisana sprotna sanacija zemljišč, degradiranih zaradi rudarskih del.

ZRud-1 določa še, da mora nosilec rudarske pravice v vlogi za podaljšanje rudarske pravice:

- navesti podatke o nosilcu rudarske pravice in zakonitih zastopnikih (skladno s 1. in 2. točko petega odstavka 35. člena ZRud-1),
- navesti podatke o prostorskem aktu, namenjenem rudarstvu, iz 151. člena ZRud-1, s katerim se ureja območje predlaganega pridobivalnega prostora (tak prostorski akt je prostorski načrt občine),
- priložiti dokazila o pravici izvajati rudarska dela na zemljišču za predlagano obdobje podaljšanja rudarske pravice,
- priložiti potrjen elaborat o zalogah in virih iz 83. člena ZRud-1, iz katerega je razvidno, da na pridobivalnem prostoru še obstajajo zaloge mineralne surovine ter da količine iz koncesijskega akta še niso izkoriščene,

- priložiti revidiran rudarski projekt za pridobitev koncesije za izkoriščanje, izdelan v skladu z ZRud-1, v katerem so upoštevane zaloge mineralne surovine, ki skladno s koncesijskim aktom še niso izkoriščene.

ZRud-1 določa, da Ministrstvo za infrastrukturo preveri skladnost pridobivalnega prostora in njegove rabe z dokumenti urejanja prostora z zahtevo, ki jo naslovi na pristojno občino. Ta ugotavlja skladnost s primerjavo predloga pridobivalnega prostora in njegove rabe v rudarskem projektu z vsebinami in zahtevami iz prostorskega akta. V primeru ugotovljene skladnosti občina izda potrdilo o skladnosti pridobivalnega prostora in njegove rabe z dokumenti urejanja prostora. V primeru ugotovljene neskladnosti občina izda potrdilo, v katerem navede, da predlagani pridobivalni prostor ali njegova raba ni skladna s prostorskim aktom.

O podaljšanju veljavnosti rudarske pravice odloča Ministrstvo za infrastrukturo, pri čemer odločbo o podaljšanju časa veljavnosti rudarske pravice izda, če ugotovi, da:

- je nosilec rudarske pravice do zdaj izvajal rudarsko pravico na predpisan način in v skladu s koncesijsko pogodbo,
- so za podaljšanje časa veljavnosti rudarske pravice izpolnjeni zgoraj opisani pogoji,
- če za podaljšanje časa veljavnosti rudarske pravice ni omejitev po določbah ZRud-1.

Vloga občine pri odločitvi koncedenta o podaljšanju koncesijskega razmerja oziroma podaljšanju rudarske pravice je torej po veljavnem ZRud-1 bistveno večja kot je bila po ZRud.

Po ZRud občina pri odločitvi koncedenta o podaljšanju koncesijskega razmerja oziroma podaljšanju rudarske pravice ni imela takšnega pravnega položaja kot ga ima po veljavnem ZRud-1 – kot smo že omenili je bil koncedent pri odločanju o podaljšanju omejen le z določbo tretjega odstavka 13. člena ZRud, ki je trajanje rudarske pravice časovno omejil.

Vloga občine je bila po ZRud večja v okviru postopka podelitve koncesije oziroma rudarske pravice za izkoriščanje mineralnih surovin. V okvir tega postopka je morala Vlada RS, skladno z določbami tretjega odstavka 15. člena ZRud pridobiti mnenje občinskega sveta občine, na območju katere se je nahajala mineralna surovina, o nameravanem izkoriščanju mineralne surovine.

Če je šlo za podelitev rudarske pravice na območju urbanih naselij, pa je Vlada RS, skladno z določbo tretjega odstavka 18. člena ZRud, rudarsko pravico lahko podelila le s soglasjem občinskega sveta.

ZRud v primeru, ko je šlo za podelitev rudarske pravice izven območja urbanih naselij, ni določil, da je Vlada RS vezana na omenjeno mnenje občinskega sveta. To pomeni, da bi Vlada RS lahko podelila rudarsko pravico kljub morebitnemu negativnemu mnenju občinskega sveta (ki bi takšno mnenje izdal v primeru, ko občinski prostorski načrt ne bi omogočal prostorske ureditve, namenjene izkoriščanju mineralnih surovin). Vendar pa v tem primeru imetnik rudarske pravice te ne bi mogel uresničiti, ker ne bi mogel pridobiti dovoljenja za poseg v prostor, s katerim bi lahko svojo rudarsko pravico uresničil.⁸

Opisana ureditev podaljšanja koncesije oziroma podaljšanja rudarske pravice v ZRud je torej pomenila, da je bila Vlada RS kot koncedent pri odločitvi o podaljšanju koncesijskega razmerja oziroma časa trajanja rudarske pravice popolnoma samostojna.

Naročnik nas je, glede na opisano situacijo, zaprosil, da v pravnem mnenju analiziramo, kakšne možnosti ima, da doseže podaljšanje trajanja rudarske pravice.

Zato bomo v pravnem mnenju analizirali:

1. Ali se za podaljšanje trajanja rudarske pravice uporabljajo pogoji, ki so jih določali predpisi, ki so veljali ob sklenitvi koncesijske pogodbe (leta 2001), ali danes veljavni predpisi (ZRud-1).
2. V primeru, da se za podaljšanje trajanja rudarske pravice uporablja veljavni ZRud-1, ki kot enega od pogojev določa tudi skladnost pridobivalnega prostora s prostorskimi akti (kar se ugotavlja na podlagi potrdila občine), bomo v pravnem mnenju analizirali možnosti ustavnega spora in razveljavitve (odprave) omenjene določbe v OPN Občine Dobropolje ter tudi druge možnosti, ki bi

⁸ Ob tem naj omenimo, da imetniku rudarske pravice za izvajanje rudarskih del, neposredno namenjenih izkoriščanju mineralnih surovin, po veljavnih predpisih (ZRud-1 in Zakon o graditvi objektov, Uradni list RS, št. 110/2002, 97/2003 - odl. US, 46/2004 - ZRud-A, 47/2004, 41/2004 - ZVO-1, 45/2004 - ZVZP-A, 62/2004 - odl. US, 92/2005 - ZJC-B, 111/2005 - odl. US, 93/2005 - ZVMS, 120/2006 - odl. US, 126/2007, 108/2009, 61/2010 - ZRud-1, 76/2010 - ZRud-1A, 20/2011 - odl. US, 57/2012, 110/2013, 101/2013 - ZDavNepr, 22/2014 - odl. US, 19/2015 – v nadaljevanju: ZGO-1) ni več treba pridobiti dovoljenja za poseg v prostor.

družbi KPL, d.d. omogočile podaljšanje trajanja rudarske pravice (kot je na primer uporaba pravnega instituta razglasitve rudarskega prostora v javno korist).

3. Ker je za podaljšanje trajanja rudarske pravice eden od pogojev obstoj določene količine zalog mineralne surovine v določenem pridobivalnem prostoru in ker obstoja neskladje med opredelitvijo pridobivalnega prostora v koncesijski pogodbi in v rudarski knjigi, bomo v pravnem mnenju analizirali tudi, kako uskladiti omenjeno neskladje tako, da bodo meje pridobivalnega prostora v rudarski knjigi usklajene s tistimi, ki jih določa koncesijska pogodba. Ne more namreč biti dvoma, da so predmet rudarske pravice zemljišča pridobivalnega prostora, ki ga določa koncesijska pogodba. Vprašanje uskladitve meja pridobivalnega prostora je za družbo KPL pomembno tudi v primeru, da ne bi uspela doseči podaljšanja trajanja rudarske pravice – zaradi obveznosti sanacije.

Naročilu mnenja je naročnik priložil:

- Uredbo o podelitvi rudarske pravice imetnikom dovoljenj za raziskovanje oziroma pridobivanje mineralnih surovin z dne 14.11.2000 (koncesijski akt),
- Koncesijsko pogodbo, sklenjeno med Vlado RS in podjetjem KPL, d.d. dne 2012,
- Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Dobrepolje (Uradni list RS, št. 17/17,
- Uredbo o rudarskih pravicah za raziskovanje ali gospodarsko izkoriščanje mineralnih surovin na raziskovalnem in pridobivalnih prostorih: Hardeška šuma, Občina Ormož; Batič, Občina Mislinja; Zabukovje, Občina Trebnje; Ježce, Občina Šmartno pri Litiji; Kresni grič, Občina Idrija; Pleterje, Občina Kidričevo; Ušenišče, Občina Moravče; Cerov log, Občina Šentjernej; Boreci, Občina Križevci; Dobrovnik, Občina Dobrovnik; Bezena, Občina Ruše; Gorče pri Libeličah in Trbonje, Občina Dravograd; Melinci, Občina Beltinci; Bizeljsko, Občina Brežice; Šmiklavž, Mestna občina Celje; Gradnik, Občina Semič; Mala gora, Občina Sodražica; Godič, Občina Kamnik; Pijovci, Občina Šmarje pri Jelšah, (Ur.l. RS št. 97/06 in 95/97) z dne 19.09.2006,
- Dovoljenje za izkoriščanje št. 311-4/79 z dne 10.9.1981, ki ga je izdal Oddelek za urbanizem in gradbene zadeve Skupščina občine Grosuplje,

- Lokacijsko dokumentacijo, ki jo je izdelal Projektivni atelje iz Ljubljane pod št. 2509/G v oktobru 1980,
- Rudarski projekt št. 14/20-1980, ki ga je izdelal Rudarski inštitut v Ljubljani dne 6.10.1980,
- Drugo mnenje Ministrstva za infrastrukturo k predlogu Občinskega prostorskega načrta Občine Dobropolje (št. 350-1/2015-245 z dne 12.1.2016),
- Drugo mnenje Ministrstva za infrastrukturo k predlogu Občinskega prostorskega načrta Občine Dobropolje (št. 350-3/2106-144 z dne 19.8.2016),
- Dopolnilno odločbo Upravne enote Grosuplje, s katero je ta KPL dovolila opravljanje rudarskih del na določenih parcelah (št. 361-1/2005-6 (301) z dne 17.2.2006),
- Odločbo Upravne enote Grosuplje, s katero je ta KPL dovolila opravljanje rudarskih del na določenih parcelah (št. 351-259/2010 -2 (301) z dne 7.7.2010).

To mnenje je pripravljeno na podlagi navedene predložene dokumentacije. Ni mogoče izključiti, da obstojijo dokumenti in druga dejstva, za katera ne vemo in zaradi katerih bi bilo to mnenje lahko drugačno.

2. Ali se za podaljšanje trajanja rudarske pravice uporabljajo pogoji, ki so jih določali predpisi, ki so veljali ob sklenitvi koncesijske pogodbe (ZRud), ali danes veljavni predpisi (ZRud-1)?

V koncesijski pogodbi, ki sta jo sklenila KPL in Vlada RS je v 15. členu določeno, da je koncesijsko pogodbo mogoče podaljšati upoštevajoč določila ZRud, v kolikor s tem soglašata obe pogodbeni stranki.

Čeprav omenjeni koncesijski akt, ki je bil podlaga za sklenitev koncesijske pogodbe ni urejal vprašanja podaljšanja koncesije oziroma podaljšanja trajanja rudarske pravice (kot v nekaterih drugih zgoraj omenjenih primerih), po našem mnenju ni dvoma, da sta se pogodbeni stranki dogovorili, da bo do podaljšanja koncesije prišlo, če bosta s tem soglašali obe pogodbeni stranki – na podlagi pogojev, ki jih je določal ZRud.

Glede na to, da zaloge mineralnih surovin v kamnolomu Predstruge še niso izkoriščene⁹ in glede na to, da je čas trajanja omenjene koncesijske pogodbe 20 let, je KPL upravičeno pričakoval, da bo Vlada RS podaljšala njegovo rudarsko pravico, saj sta (bila) oba omenjena pogoja, ki ju je ZRud določal za podaljšanje, izpolnjena.

Med trajanjem koncesijskega razmerja oziroma med trajanjem rudarske pravice pa so se predpisi, ki urejajo izkoriščanje mineralnih surovin, spremenili, tako da veljavni ZRud-1 za podaljšanje koncesijskega razmerja oziroma podaljšanje rudarske pravice predpisuje vrsto dodatnih pogojev. Za KPL je, glede na to, da je Občina Dobropolje med časom trajanja koncesije spremenila OPN tako, da po letu 2021 ne dopušča več izkoriščanja mineralnih surovin v kamnolomu Predstruge, ključen pogoj skladnost izkoriščanja mineralnih surovin v pridobivalnem prostoru s občinskim prostorskim načrtom (kar ugotavlja občina z opisanim potrdilom).

Menimo, da mora Vlada RS pri odločanju o podaljšanju koncesijskega razmerja ravnati skladno z določbami veljavnega ZRud-1, čeprav se je z omenjeno koncesijsko pogodbo zavezala drugače (da bo koncesijsko razmerje podaljšala, če bosta izpolnjena omenjena pogoja). ZRud-1 namreč (v prehodnih določbah) za že obstoječa koncesijska razmerja ni predpisal, da se za njihovo podaljšanje uporabljajo drugačni pogoji (takšni kot so določeni v omenjeni koncesijski pogodbi na podlagi določbe prej veljavnega ZRud). Določila omenjene koncesijske pogodbe v zvezi s podaljšanjem so tako v nasprotju z kogentnimi določbami ZRud-1 v zvezi s podaljšanjem koncesije oziroma rudarske pravice – zato je treba uporabiti kogentne določbe ZRud-1 glede pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za podaljšanje koncesije oziroma rudarske pravice. Le v primeru, da bi ZRud-1 za že obstoječa koncesijska razmerja predpisal, da se za njihovo

⁹ Iz tretjega odstavka 13. člena ZRud, ki časovno omejuje trajanje rudarske pravice na petdeset let, hkrati pa dopušča tudi daljše obdobje, če zaradi velikih vlaganj v izkoriščanje določene mineralne surovine na določenem območju, in ob rednem in dobro izvedenem izkoriščanju, ni bilo mogoče izčrpati zalog na pridobivalnem prostoru, izhaja da je smiselno (racionalno) in, glede na pomen izkoriščanja mineralnih surovin za gospodarstvo, tudi v javnem interesu, da se določena mineralna surovina (oziroma njena zalog) na določenem prostoru izčrpa.

podaljšanje uporabljajo drugačni pogoji (takšni kot so določeni v omenjeni koncesijski pogodbi na podlagi določbe prej veljavnega ZRud), bi se odločitev o podaljšanju uporabili pogoji, ki jih določa omenjena koncesijska pogodba.

Kot smo že ugotovili, je ZRud-1 za podaljšanje koncesijskega razmerja oziroma podaljšanje trajanja rudarske pravice predpisal vrsto dodatnih pogojev, med katerimi je za KPL ključen pogoj skladnost izkoriščanja mineralnih surovin v pridobivalnem prostoru s občinskim prostorskim načrtom.

Ob upoštevanju za KPL ključnega dejstva, to je, da je Občina Dobropolje med časom trajanja koncesije spremenila OPN tako, da po letu 2021 ne dopušča več izkoriščanja mineralnih surovin v kamnolomu Predstruge, se zastavlja vprašanje, ali je ureditev pogojev za podaljšanje po ZRud za KPL res bolj ugodna kot veljavna ureditev v ZRud-1 v delu, ki se nanaša na vlogo občine v postopku odločanja o podaljšanju koncesijskega razmerja oziroma podaljšanju rudarske pravice.

Res je namreč, da ZRud ni predpisoval soglasja občine oziroma ni določal, da bi moralo pristojno ministrstvo (v času podelitve rudarske pravice oziroma sklenitve koncesijske pogodbe je to bilo Ministrstvo za okolje in prostor) preveriti skladnost pridobivalnega prostora in njegove rabe z dokumenti urejanja prostora kot to določa ZRud-1. Vendar pa je bilo pristojno ministrstvo po našem mnenju kljub temu dolžno preveriti, ali občina soglaša s podaljšanjem koncesijskega razmerja oziroma podaljšanjem rudarske pravice. Menimo, da je, ob podnormiranosti ZRud v delu, ki se nanaša na ureditev podaljšanja koncesije, treba za vlogo občine v postopku odločanja o podaljšanju koncesijskega razmerja oziroma podaljšanju rudarske pravice, uporabiti analogijo z ureditvijo vloge občine v postopku podelitve rudarske pravice v ZRud. Kot smo že pojasnili je ZRud v okviru tega postopka predpisoval, da mora Vlada RS pridobiti mnenje občine. Pojasnili smo tudi, da ZRud ni predpisoval pravne vezanosti Vlade RS na mnenje občine. Vendar pa menimo, da ne more biti sporno, da v primeru, ko je bilo mnenje občine negativno (ker ta v svojem prostorskem načrtu ni določila prostorskih ureditev, namenjenih izkoriščanju mineralnih surovin), Vlada RS ni mogla pričeti s postopkom izdaje koncesijskega akta in s tem s postopkom podelitve rudarske pravice (že zaradi opisane situacije, ki bi v takšnem primeru nastala – ko imetnik rudarske pravice ne bi mogel pridobiti dovoljenja za poseg v prostor, s katerim bi lahko svojo rudarsko pravico uresničil).

Menimo torej, daje treba ZRud razlagati tako, da je morala Vlada RS tudi po ZRud preveriti skladnost podaljšanja izkoriščanja mineralne surovine s prostorskim načrtom občine, na območju katere so se nahajale mineralne surovine.

To pomeni, da glede položaja občine v postopku odločanja o podaljšanju koncesijskega razmerja oziroma podaljšanju rudarske pravice oziroma glede pomena skladnosti podaljšanja izkoriščanja mineralne surovine s prostorskim načrtom občine, na območju katere so se nahajale mineralne surovine, KPL ne bi bilo v ugodnejšem položaju, če bi Vlada RS glede pogojev za podaljšanje rudarske pravice uporabila ZRud.

Veljavna zakonska ureditev (ZRud-1), takšna pa je bila tudi ureditev, ki je veljala v času sklenitve omenjene koncesijske pogodbe (ZRud) je torej takšna, da v primeru, če občina v prostorskem načrtu omeji ali izključi prostorske ureditve, namenjene izkoriščanju mineralnih surovin, država ne more podeliti rudarske pravice na tem območju in je prav tako ne more podaljšati.

Pri tem pa naj poudarimo, da občina pri pripravi prostorskega načrta ni povsem svobodna – v delu, ki ga obravnavamo, je vezana na smernice ministrstva, pristojnega za mineralne surovine (prej Ministrstva za okolje, zdaj Ministrstva za infrastrukturo), glede omogočanja prostorskih ureditev, namenjenih izkoriščanju mineralnih surovin. Ministrstvo pa je pri določanju smernic vezano na državno rudarsko strategijo (ZRud-1 jo ureja v 9., 10. in 11. členu) oziroma pred tem pa je bilo vezano na državni program gospodarjenja z mineralnimi surovinami (5. člen ZRud), splošni načrt gospodarjenja z mineralnimi surovinami (6. člen ZRud) in na načrt gospodarjenja s posameznimi mineralnimi surovinami (7. člen ZRud).

Omenjeni t.i. policy akti predstavljajo temeljni okvir za upravljanje z mineralnimi surovinami v Republiki Sloveniji. Predstavljajo tudi temelj oziroma podlago za prostorsko načrtovanje, kar pomeni, da jih morajo občine upoštevati sprejemanju prostorskih načrtov.

ZRud-1 namreč v 11. členu jasno določa, da je državna rudarska strategija strokovna podlaga pri izdelovanju in sprejemanju dokumentov urejanja prostora ter da morajo občine za svoja območja v svojih razvojnih dokumentih načrtovati potrebe in način oskrbe z mineralnimi surovinami in jih vključevati v prostorske akte, namenjene rudarstvu.

Občine morajo torej svoje prostorske načrte pripraviti in sprejeti na podlagi rudarske strategije.¹⁰ Poleg te obveznosti občin pa bi se moral prenos določb rudarske strategije (in drugih t.i. policy aktov) v prostorske načrte občin, kot to določa Zakon o prostorskem načrtovanju,¹¹ izvajati tudi preko smernic, ki jih v postopku sprejemanja občinskega prostorskega načrta občini daje pristojno ministrstvo.¹²

Za obravnavano situacijo pa je ključnega pomena določba 38. člena ZRud-1, ki določa, da je za zemljišča pridobivalnega prostora, ki jih določa rudarski koncesijski akt, mogoče sprejemati nove prostorske akte oziroma jih spreminjati in dopolnjevati samo, če se s tem na njih ne onemogoča izkoriščanje mineralnih surovin. V postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov pa mora biti zagotovljeno sodelovanje ministrstva, pristojnega za rudarstvo.

V zvezi s vprašanjem vloge občine pri odločanju o podaljšanju koncesijskega razmerja oziroma podaljšanju rudarske pravice se zastavlja (širše) vprašanje ustreznosti zakonske ureditve razmerja med pristojnostmi države in občin pri upravljanju z mineralnimi surovinami v ZRud-1 in posredno tudi v ZPN.

¹⁰ To velja tudi za t.i. policy akte z drugih področij (upravljanje z vodami, varstvo narave, itd.). Pravni sistem prostorskega načrtovanja občin je namreč v ZPNačrt urejen tako, da omenjeni akti predstavljajo temeljno podlago za prostorsko načrtovanje občin.

¹¹ Uradni list RS, št. 33/2007, 70/2008 - ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 - ZUPUDPP, 43/2011 - ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 - ZUPUDPP-A, 109/2012, 35/2013 - skl. US, 76/2014 - odl. US, 14/2015 - ZUUJFO – v nadaljevanju: ZPNačrt.

¹² Ob tem naj opozorimo, da veljavni ZPN žal ne sankcionira neupoštevanja smernic s strani občin (drugače kot je bilo to urejeno z ZPN pred spremembami – takrat veljavni ZPN je namreč v 51. a členu določal, da mora osnutek OPN dobiti potrditev ministrstva, pristojnega za urejanje prostora. Eden od pogojev za izdajo potrdila pa je bilo tudi upoštevanje smernic. Osnutek OPN, ki ni dobil potrdila ministrstva, ni mogel postati veljavni OPN. Veljavni ZPN v 52. a členu določa le, da mora pristojno ministrstvo, če ugotovi, da občina ni upoštevala njegovih smernic, izvesti nadzor nad zakonitostjo skladno z 64. členom Zakonom o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002, 110/2002 - ZDT-B, 56/2003, 61/2004, 123/2004, 93/2005, 89/2007 - odl. US, 126/2007 - ZUP-E, 48/2009, 8/2010 - ZUP-G, 8/2012 - ZVRS-F, 21/2012, 47/2013, 12/2014, 65/2014 - ZVRS-H, 90/2014, 51/2016 – v nadaljevanju: ZDU-1) in določiti občini rok za uskladitev prostorskega načrta s smernicami. Če ministrstvo izvede nadzor nad zakonitostjo v šestih mesecih po uveljavitvi občinskega prostorskega načrta, pa lahko vladi takoj predlaga, da pred Ustavnim sodiščem RS zahteva začetek postopka za oceno njegove skladnosti z ustavo oziroma zakonom.

Menimo namreč, da je vloga občin pri odločanju o podelitvi rudarske pravice oziroma pri odločanju o njenem podaljšanju kot jo ureja ZRud-1 prevelika, saj lahko s tem, da v prostorskem načrtu omejijo ali prepovejo posege v prostor, kljub omenjenim jasnim zakonskim določbam, saj ZRud-1 občine ne sankcionira v primeru, da ravna v nasprotju z omenjenimi določbami ZRud-1 in spremeni svoj prostorski načrt tako, da onemogoči izkoriščanje mineralnih surovin.¹³

Bolj primerna bi bila zakonska ureditev, kakršna je bila v veljavi v Zakonu o prostorskem načrtovanju pred spremembami, to je v letu 2007.¹⁴ Takratni ZPnačrt je namreč razmerje med državo in občinami glede zakonitosti njihovih prostorskih načrtov urejal tako, da je ministrstvo, pristojno za urejanje prostora v posebnem postopku preverilo, ali je občina v postopku sprejemanja prostorskega načrta upoštevala vse z zakoni določene obveznosti. Šele po uspešno opravljenem postopku omenjene preveritve je lahko občinski prostorski načrt pričel veljati.

Veljavna ureditev v ZPnačrt, pa tudi v ZRud-1, ki torej občine ne sankcionira v primeru neupoštevanja omenjenih določb ZRud-1, še posebej določbe 38. člena, predstavlja resno oviro za učinkovito in celovito upravljanje z mineralnimi surovinami, v okvir katerega sodi tudi (zlasti) njihovo izkoriščanje, za katerega je pristojna država in ne občine.

3. Možnosti ukrepanja zoper OPN Občine Dobropolje in druge možnosti za podaljšanje trajanja rudarske pravice

3.1. Nadzor nad zakonitostjo in pobuda Ustavnemu sodišču RS za presojo zakonitosti OPN

Kot smo že pojasnili bi morala Občina Dobropolje pri pripravi in sprejemanju OPN upoštevati določila državne rudarske strategije, ki jo ureja ZRud-1 v 9., 10. in 11. členu. Ta je temeljni dokument, s katerim se določajo cilji, usmeritve in pogoji za usklajeno raziskovanje in izkoriščanje mineralnih surovin v Republiki Sloveniji, najvišja stopnja njihovega izkoriščanja in pogoji za njihovo smotrno

¹³ Kot smo že ugotovili tudi ZPNačrt občine ne sankcionira, če ta ne upošteva smernic (in mnenj) državnih nosilcev urejanja prostora, med katere sodi tudi Ministrstvo za infrastrukturo.

¹⁴ Zakon o prostorskem načrtovanju, Uradni list RS, št. 33/07.

izkoriščanje. Ker Vlada RS še ni sprejela državne rudarske strategije se, skladno z drugim odstavkom 154. Člena ZRud-1 do sprejema državne rudarske strategije kot državna rudarska strategija uporablja Splošni načrt gospodarjenja z mineralnimi surovinami, ki ga je na podlagi 6. člena ZRud sprejela Vlada RS 9.4.2009 s sklepom št. 36100-5/2009/6. Ta v poglavju 4.3. (Prostorski vidik) med drugim določa, da je treba ohraniti obstoječe raziskovalne in pridobivalne prostore (z rudarsko pravico) oziroma še več, da jih je treba razširiti do meje možnega ali ohraniti predvidene prostore širitve.

Za obravnavano vprašanje pa je še bolj pomembno, da bi morala Občina Dobropolje pri pripravi in sprejemanju upoštevati tudi določbo 38. člena ZRud-1, iz katerega jasno izhaja, da na zemljiščih pridobivalnega prostora na območju kamnoloma Predstruge (in jih določa omenjeni koncesijski akt) ne sme onemogočati izkoriščanje mineralnih surovin.

Občina Dobropolje je pri sprejemanju OPN ravnala v nasprotju z omenjenimi določbami Splošnega načrta gospodarjenja z mineralnimi surovinami ter v nasprotju z omenjeno določbo 38. člena ZRud-1, saj je v OPN določila, da mora biti eksploatacija mineralne surovine v kamnolomu Predstruge zaključena do izteka podeljene rudarske pravice za izkoriščanje v letu 2021. Hkrati je v OPN določila, da bodo podrobnejši prostorski pogoji za območje kamnoloma Predstruge predpisani z občinskim podrobnim prostorskim načrtom (OPPN) skladno z ZPNačrt ter določila usmeritve zanj. Tako je določila, da se mora z ustreznim pristopom k eksploataciji (pridobivanjem agregata od prve, najvišje etaže navzdol) zagotoviti učinkovito in sprotno sanacijo območja ter izvesti ukrepi za zavarovanje naselja pred negativnimi vplivi te dejavnosti (izvesti zeleno bariero z visokoraslo vegetacijo). Po zaključku izkoriščanja kamnoloma pa se morajo vsi objekti za obratovanja kamnoloma odstraniti, s površinskim pokrovom zmanjšati vidno prisotnost nekdanjega kopa ter vzpostaviti ekološko stabilno stanje. Tako urejeno območje se nameni za turistično ali športno-rekreativno rabo za potrebe širšega prostora.

Občina Dobropolje je s takšnimi določbami v OPN ravnala v nasprotju z določbami Splošnega načrta gospodarjenja z mineralnimi surovinami, s katerimi je ta določil, da morajo občine ohraniti obstoječe raziskovalne in pridobivalne prostore, za katere je bila podeljena rudarsko pravico, oziroma, da jih morajo razširiti do meje možnega ali ohraniti predvidene prostore širitve ter v nasprotju z določbo 38. člena ZRud-1, iz katerega jasno izhaja, da na zemljiščih

pridobivalnega prostora na območju kamnoloma Predstruge (in jih določa omenjeni koncesijski akt) ne sme onemogočati izkoriščanje mineralnih surovin.

Iz priloženega gradiva ni razvidno, ali je ministrstvo, ki je bilo v času priprave OPN Občine Dobropolje pristojno za rudarstvo, v okviru postopka njegove priprave sodelovalo s smernicami in mnenji kot to predpisuje ZPNačrt ter od Občine Dobropolje zahtevalo upoštevanje določil Splošnega načrta gospodarjenja z mineralnimi surovinami in s tem ohranitev pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge ter ohranitev izkoriščanja mineralnih surovin na njegovem območju.

Dejstvo je, da OPN Občine Dobropolje onemogoča nadaljnje izkoriščanje mineralnih surovin na območju kamnoloma Predstruge, kar po našem mnenju pomeni, da je OPN Občine Dobropolje nezakonit. Občina Dobropolje bi namreč morala, glede na določbe 11. členu ZRud-1 pri pripravi in sprejemu OPN upoštevati državno rudarsko strategijo (oziroma Splošni načrt gospodarjenja z mineralnimi surovinami) kot strokovno podlago, to pomeni kot enega od temeljev za pripravo OPN, upoštevati pa bi morala zlasti tudi določbo 38. člena ZRud-1 in v OPN ne bi smela določiti, da mora biti eksploatacija mineralne surovine v kamnolomu Predstruge zaključena do izteka podeljene rudarske pravice za izkoriščanje v letu 2021, saj je s takšno določbo onemogočila nadaljnje izkoriščanje mineralnih surovin na območju kamnoloma Predstruge.

S tem, ko Občina pri pripravi in sprejemu OPN ni upoštevala 11. in 38. člena ZRud-1 je, po našem mnenju, ravnala nezakonito in je zato OPN Občine Dobropolje nezakonit.

Če je pristojno ministrstvo v postopku sprejemanja OPN Občine Dobropolje sodelovala s smernicami in mnenji skladno z ZPNačrt ter od Občine Dobropolje zahtevalo upoštevanje določil Splošnega načrta gospodarjenja z mineralnimi surovinami in s tem ohranitev pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge ter ohranitev izkoriščanja mineralnih surovin na njegovem območju, je, glede na to, da OPN Občine Dobropolje onemogoča nadaljnje izkoriščanje mineralnih surovin v kamnolomu Predstruge, očitno ravnala v nasprotju s temi smernicami in mnenji, kar prav tako predstavlja nezakonito ravnanje Občine Dobropolje.

Kot smo že pojasnili ZPNačrt v takšnih primerih določa, da mora pristojno ministrstvo, če ugotovi, da občina ni upoštevala njegovih smernic, izvesti nadzor nad zakonitostjo skladno z ZDU-1 in določiti občini rok za uskladitev

prostorskega načrta s smernicami. Če ministrstvo izvede nadzor nad zakonitostjo v šestih mesecih po uveljavitvi občinskega prostorskega načrta, pa lahko vladi takoj predlaga, da pred Ustavnim sodiščem RS zahteva začetek postopka za oceno njegove skladnosti z ZRud-1 in ZPNačrt.

Če je torej pristojno ministrstvo v postopku sprejemanja OPN Občine Dobropolje sodelovala s smernicami in mnenji skladno z ZPNačrt, Občina Dobropolje pa jih ni upoštevala, mora torej Ministrstvo za infrastrukturo izvesti nadzor nad zakonitostjo skladno z 64. členom Zakona o državni upravi. Ta določa, da mora pristojno ministrstvo opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti. Če organ lokalne skupnosti v omenjenem roku ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom.

Ministrstvo za infrastrukturo pa ima, glede na to, da še ni preteklo šest mesecev od uveljavitve OPN Občine Dobropolje, tudi drugo omenjeno možnost, to je, da, Vladi RS neposredno (ne da bi prej ravnalo skladno z 64. členom ZDU-1) predlaga da pred Ustavnim sodiščem RS zahteva začetek postopka za oceno njegove skladnosti z ZRud- 1 in ZPNačrt.

Na to, da gre za takšno situacijo, bi moral KPL opozoriti Ministrstvo za infrastrukturo in ga pozvati, da ravna skladno z določbami ZPNačrt.

V primeru pa, da pristojno ministrstvo v postopku sprejemanja OPN Občine Dobropolje ni sodelovalo s smernicami in mnenji skladno z ZPNačrt, ali v primeru, da je sodelovalo, pa od Občine Dobropolje ni zahtevalo upoštevanja določil Splošnega načrta gospodarjenja z mineralnimi surovinami in s tem ohranitev pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge ter ohranitev izkoriščanja mineralnih surovin na njegovem območju, **se zastavlja vprašanje, ali bi lahko pobudo za presojo zakonitosti OPN Občine Dobropolje dalo KPL.**

Kot smo že ugotovili, je nezakonitost OPN Občine Dobropolje v tem, da v nasprotju z izrecno določbo 11. člena ZRud-1, ki določa, da je državna rudarska strategija strokovna podlaga pri izdelovanju in sprejemanju dokumentov urejanja prostora ter da morajo občine za svoja območja v svojih razvojnih dokumentih načrtovati potrebe in način oskrbe z mineralnimi surovinami in jih

vključevati v prostorske akte, namenjene rudarstvu, in v nasprotju z izrecno določbo 38. člena ZRud-1, ki določa, da za zemljišča pridobivalnega prostora, ki jih določa rudarski koncesijski akt, mogoče sprejemati nove prostorske akte oziroma jih spreminjati in dopolnjevati samo, če se s tem na njih ne omogoča izkoriščanje mineralnih surovin, OPN onemogoča nadaljnje izkoriščanje mineralnih surovin na območju kamnoloma Predstruge.

Glede na določbe 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču¹⁵ je predpogoj za izvedbo postopka presoje (ocene) zakonitosti občinskega odloka, izkazan pravni interes predlagatelja takšnega postopka. Ta je izkazan, če predlagatelj izkaže, da občinski odlok, za katerega predlaga izvedbo postopka presoje zakonitosti, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Praksa Ustavnega sodišča RS v zadnjih letih je takšna,¹⁶ da se lahko pobuda zoper občinski odlok, ki ne učinkuje neposredno, vložijo šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev zoper za pobudnika neugoden konkretni pravni akt v postopkih pred sodišči, v katerih pobudnik uveljavlja nezakonnost občinskega odloka, na katerem tak konkreten pravni akt temelji.

OPN Občine Dobropolje je predpis občine, ki v zvezi s rudarsko pravico KPL ne učinkuje neposredno, temveč posredno – preko odločbe Ministrstva za infrastrukturo, s katero bo to odločilo o podaljšanju koncesijskega razmerja oziroma podaljšanju trajanja rudarske pravice.

Omenjena zahteva po izčrpanju vseh pravnih sredstev kot pogoj za priznanje pravnega interesa pomeni, da bi moral KPL v primeru zanj neugodne odločbe Ministrstva za infrastrukturo v zvezi s podaljšanjem koncesijskega razmerja oziroma podaljšanjem rudarske pravice (ki je zelo verjetna glede na zgornje ugotovitve), zoper takšno odločbo vložiti in izčrpati vsa pravna sredstva, v okviru katerih bi moral utemeljiti, da OPN Občine Dobropolje posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj¹⁷ ter ves čas

¹⁵ Uradni list RS, št. 15/1994, 64/2001 - ZPKSMS, 51/2007, 109/2012.

¹⁶ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-330/05. O tem več v J. Zobec, Pravni interes kot procesna predpostavka (drugi odstavek 162. člena Ustave), Podjetje in delo, 2012, št. 6-7, str. 1088 in J. Čebulj, Zahteva in pobuda za začetek ustavnosodne presoje (kako naprej?), Podjetje in delo, 2008, št. 6-7, str. 1478-1483.

¹⁷ Ob tem naj opozorimo, da po našem mnenju OPN Občine Dobropolje s tem, ko časovno omejuje izkoriščanje mineralnih surovin v kamnolomu Predstruge do izteka rudarske pravice KPL, ne posega v njegove pravice (v tem primeru bi šlo za t.i. pravo retroaktivnost). Rudarska pravica KPL namreč traja do leta 2021. Po našem mnenju je treba določbe omenjene koncesijske pogodbe, ZRud in ZRud-1 razlagati tako, da pristojno ministrstvo podaljša koncesijsko razmerje oziroma podaljša trajanje rudarske pravice, če koncesionar izpolnjuje

uveljavljati njegovo nezakonitost in neustavnost. Poudariti je treba, da je zelo pomembno, da se že v upravnem sporu navajajo kršitve katere od ustavnih pravic. Šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev bi, če bi bil z njimi neuspešen, pridobil pravni interes za vložitev pobude za oceno zakonitosti OPN Občine Dobropolje, hkrati z njo pa tudi ustavno pritožbo.

3.2. Določitev pridobivalnega območja kamnoloma Predstruge za območje mineralnih surovin v javnem interesu

ZRud-1 v 12. ter 62. do 66. členu ureja pravni institut določitve pridobivalnega območja za izkoriščanje mineralnih surovin. Glede na to, da je Občina Dobropolje s svojim OPN (po našem mnenju nezakonito) po letu 2021 onemogočila nadaljnje izkoriščanje mineralnih surovin v kamnolomu Predstruge, bi lahko Ministrstvo za infrastrukturo (oziroma Vlada RS) z uporabo tega pravnega instituta »saniralo« očitno nezakonito ravnanje Občine Dobropolje.

Zrud-1 v 12. členu določa, da lahko Vlada RS na predlog ministra, pristojnega za rudarstvo, z uredbo določi območje mineralnih surovin v javnem interesu, če so določene vrste mineralnih surovin z državno rudarsko strategijo opredeljene kot strateško pomembne, njihova ležišča pa so na območjih, na katerih bi bilo mogoče s pomočjo njihovega izkoriščanja pospešiti njihov gospodarski in družbeni razvoj, zmanjšati transportne stroške zaradi njihove uporabe ter stabilizirati trg takšne mineralne surovine ali proizvodov, odvisnih od nje.

Minister, pristojen za rudarstvo, predlaga Vladi RS izdajo omenjene uredbe, če na podlagi poprej opravljene analize ugotovi, da bo mogoče s pomočjo izkoriščanja določene vrste mineralne surovine na določen območju zagotoviti pospešen gospodarski in družbeni razvoj.¹⁸

vse predpisane pogoje - gre za t.i. pravno vezano odločbo, kar pomeni da pristojno ministrstvo mora podaljšati koncesijskega razmerja oziroma podaljšati rudarsko pravico, če koncesionar izpolnjuje vse predpisane pogoje. Zato predstavlja omenjena časovna omejitev izkoriščanja v OPN Občine Dobropolje (zaradi česar je, po našem mnenju OPN nezakonit), poseg v upravičena pravna pričakovanja KPL (gre za t.i. nepravo retroaktivnost). KPL je namreč glede na veljavne predpise upravičeno pričakoval, da bo Občina Dobropolje ravnala skladno z ZRud-1 in omogočila nadaljnje izkoriščanje mineralnih surovin v rudniku Predstruge.

¹⁸ Tak predlog da minister Vladi RS tudi v primeru, če do omenjenih ugotovitev pride na podlagi obrazloženega in utemeljenega predloga ene ali več občin.

Glede na določbe šestega odstavka 36. člena se v takšnem primeru šteje, da sta pridobivalni prostor in njegova raba skladna z dokumenti urejanja prostora, tudi če iz potrdila izdajatelja prostorskega izvedbenega akta izhaja, da raba zemljišča ni v skladu z dokumenti urejanja prostora.

Omenjeni institut je edini instrument v veljavnem ZRud-1, ki državi omogoča, da v razmerju do občin uveljavi svojo pristojnost upravljanja z mineralnimi surovinami (v katero sodi tudi odločanje o izkoriščanju mineralnih surovin), zlasti seveda v primerih, ko občine v svojih prostorskih načrtih ne upoštevajo določil rudarske strategije in ko ravna v nasprotju z 38. Členom ZRud-1.

KPL bi torej moral, če bi želel poskusiti z uporabo omenjene možnosti, najprej doseči, da bi mineralne surovine, ki jih izkorišča v kamnolomu Predstruge, bile z rudarsko strategijo opredeljene kot strateško pomembne, za tem pa prepričati ministra za infrastrukturo (z ustrezno analizo), da bo mogoče s pomočjo izkoriščanja te vrste mineralne surovine na območju Občine Dobrepolje oziroma širšem območju zagotoviti pospešen gospodarski in družbeni razvoj.

4. Neskladje med opredelitvijo pridobivalnega prostora v koncesijski pogodbi in v rudarski knjigi

Iz priložene dokumentacije izhaja, da obstoja neskladje med opredelitvijo pridobivalnega prostora v omenjeni koncesijski pogodbi in tistim v rudarski knjigi.

Omenjena koncesijska pogodba namreč v 5. členu določa, da pridobivalni prostor, na katerega se nanaša rudarska pravica, nahaja na zemljišču, ki je določen v dovoljenju za izkoriščanje št. 311-4/79 z dne 10.9.1981, ki ga je izdal Oddelek za urbanizem in gradbene zadeve Skupščina občine Grosuplje na podlagi takrat veljavnega Zakona o rudarstvu (Uradni list SRS, št. 37/1969, 17/1975 – v nadaljevanju: Zakon o rudarstvu).

Iz omenjenega dovoljenja izhaja,¹⁹ da pridobivalni prostor sestavljajo parcele, ki jih določa rudarski projekt, in sicer parcele št. 1048/297, 1048/296, 1048/295, 1048/294, 1048/291, 1048/292, 1048/293, 1048/284, 1048/285, 1048/315, 1048/314, 1048/313, 1048/317, 1048/311, 1048/357, 1048/356 in 1044, vse k.o. Videm.

Iz rudarske knjige pa izhaja, da pridobivalni prostor kamnoloma Predstruge sestavljajo parcele št. 1048/297, 1048/366 in 1048/311, vse k.o. Videm Dobrepolje.

Pri parcelnem stanju je treba poudariti, da je treba upoštevati stanje zemljiškega katastra, ki je veljalo ob izdaji dovoljenj v letu 1981, ki se nekoliko razlikuje od današnjega stanja.

Zakon o rudarstvu, ki je veljal v času, ko je bilo izdano omenjeno dovoljenje za izkoriščanje; ZRud, ki je veljal v času sklenitve koncesijske pogodbe in tudi veljavni ZRud-1 ločujejo med pravico do izkoriščanja mineralnih surovin (rudarsko pravico), ki je podeljena za določen pridobivalni prostor (ki ga sestavljajo določena zemljišča) in pravico do opravljanja rudarskih del na posameznih zemljiščih znotraj pridobivalnega prostora.

Rudarska dela so dela, namenjena raziskovanju in izkoriščanju mineralnih surovin ter opustitvi izkoriščanja in se glede na način na namen izvajanja razvrščajo na raziskovalna rudarska dela, rudarjenje in sanacijska rudarska dela. Pri tem so rudarjenje dela, namenjena izkoriščanju mineralnih surovin, zaradi katerih se spremeni raba prostora in se razvrščajo na temeljna rudarska dela in druga rudarska dela.

Glede na določbe 46. člena ZRUd-1 (podobna pa je bila ureditev tudi v ZRud in v Zakonu o rudarstvu) mora imetnik rudarske pravice, če želi na zemljiščih, na katerih ima rudarsko pravico, opravljati rudarska dela, imeti pravico opravljati rudarska dela. V primeru, da je imetnik rudarske pravice lastnik zemljišč, na katerih ima rudarsko pravico, ima s tem tudi pravico opravljati rudarska dela. V primeru pa, ko imetnik rudarske pravice ni lastnik teh zemljišč, mora od lastnika teh zemljišč z ustreznim pravnim poslom pridobiti stvarno ali obligacijsko pravico, ki mu omogoča izvajati rudarska dela na teh zemljiščih.

¹⁹ Obseg pridobivalnega prostora določa rudarski projekt št. 14/20-1980, ki je izdelal Rudarski inštitut iz Ljubljane in je priloga k omenjenemu dovoljenju.

Prej veljavni ZRud je za opravljanje rudarskih del na zemljiščih pridobivalnega prostora predpisoval še posebno dovoljenje (ki ga je izdala upravna enota ozirom ministrstvo, pristojno za rudarstvo).

Menimo, da glede na omenjeno ni nobenega dvoma, da je KPL oziroma njegov pravni prednik z izdajo omenjenega dovoljenja za izkoriščanje pridobil pravico do izkoriščanja mineralnih surovin (rudarsko pravico) na vseh zemljiščih pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge, in sicer na: parcelah št. 1048/297, 1048/296, 1048/295, 1048/294, 1048/291, 1048/292, 1048/293, 1048/284, 1048/285, 1048/315, 1048/314, 1048/313, 1048/317, 1048/311, 1048/357, 1048/356 in 1044, vse k.o. Videm.²⁰

Ob izdaji omenjenega dovoljenja pa KPL oziroma njegov pravni prednik ni imel pravice do opravljanja del na vseh zemljiščih pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge, na katerih je sicer imel rudarsko pravico, temveč le na zemljiščih oziroma parcelah št. 1048/297, 1048/366 in 1048/311, vse k.o. Videm.²¹

V času po pridobitvi omenjenega dovoljenja v letu 1981 je pravni prednik KPL oziroma KPL v svojo last pridobil še nekaj drugih zemljišč znotraj omenjenega pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge, in sicer na parcelah št. 1044, 1048/291, 292, 293, 294, 295, 296, 313, 314 in 356, vse k.o. Videm Dobropolje in zanje od Upravne enote Grosuplje, skladno z določbami 48. in 50. člena takrat veljavnega ZRud pridobil dovoljenje za opravljanje rudarskih del za izkoriščanje mineralnih surovin v kamnolomu Predstruge.

Rudarska knjiga je, skladno z določbami 13. člena ZRud-1, sestavljena in rudarskega katastra in rudarskega registra. Rudarski kataster in rudarski register se vodita kot javna knjiga, kar pomeni, da ima vsakdo pravico pregledovati podatke iz rudarskega katastra in rudarskega registra.

²⁰ Tako tudi sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije II U 440/2009.

²¹ Ob tem naj opozorimo na neskladje med zemljišči, ki sestavljajo pridobivalni prostor in dvema od omenjenih parcel, za katera je KPL oziroma njegov pravni prednik z omenjenim dovoljenjem pridobil pravico opravljati rudarska dela – le eno od treh omenjenih zemljišč (to je parcela št. 1048/311, k.o. Videm) je namreč hkrati tudi del pridobivalnega prostora, drugi dve (to je parceli št. 1048/297 in št. 1048/366) pa ne.

Rudarski kataster je, glede na določbo 14. člena ZRud-1, sestavljen iz zbirke listin, ki, med drugim, vsebuje tudi popis in kartografski prikaz območij pridobivalnih prostorov za izkoriščanje mineralnih surovin. Vpisi in izbrisi območij pridobivalnih prostorov, na katerih se izvaja izkoriščanje mineralnih surovin, v rudarskem katastru se izvajajo po uradni dolžnosti na podlagi podatkov o podeljenih koncesijah za izkoriščanje.

Rudarski register je, skladno z določbo 15. člena ZRud-1, sestavljen iz zbirke listin, ki vsebuje podatke o imenih in sedežih oziroma naslovih pravnih in fizičnih oseb s pridobljeno rudarsko pravico za raziskovanje in pridobljeno rudarsko pravico za izkoriščanje. Tudi vpisi in izbrisi v rudarskem registru se izvajajo po uradni dolžnosti na podlagi pravnomočnih odločb in drugih aktov, ki se izdajajo za pridobitev, odvzem, ugasnitev in prenehanje rudarske pravice za raziskovanje oziroma izkoriščanje.

Iz rudarske knjige izhaja, da pridobivalni prostor kamnoloma Predstruge sestavljajo le parcele št. 1048/297, 1048/366 in 1048/311, vse k.o. Videm Dobropolje, glede na omenjene ugotovitve pa bi ga morale še parcele št. 1048/297, 1048/296, 1048/295, 1048/294, 1048/291, 1048/292, 1048/293, 1048/284, 1048/285, 1048/315, 1048/314, 1048/313, 1048/317, 1048/357, 1048/356 in 1044, vse k.o. Videm, vse k.o. Videm.

Kot smo že pojasnili se rudarska pravica KPL nanaša na vsa zemljišča pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge, in ne le na tista zemljišča, na katerih je ob pridobitvi rudarske pravice v letu 1981 KPL imelo pravico opravljati rudarska dela.

Glede na omenjeno je vpis območja pridobivalnega prostora kamnoloma Predstruge očitno napačen.

Ker je eden od pogojev za podaljšanje koncesijskega razmerja oziroma rudarske pravice tudi obstoj še neizkoriščene količine mineralnih surovin na pridobivalnem območju kamnoloma Predstruge, ta pa je neposredno povezana z velikostjo oziroma obsegom pridobivalnega prostora, je za KPL izjemno pomembno, da se stanje v rudarski knjigi uskladi s stanjem v omenjeni koncesijski pogodbi oziroma omenjenem dovoljenju.

Kot smo že omenili ZRud-1 določa, da se vpisi in izbrisi v rudarskem katastru in v rudarki knjigi izvajajo po uradni dolžnosti – na podlagi podatkov o podeljenih koncesijah za izkoriščanje.

Ker je vpis območja pridobivalnega prostora v rudarski knjigi očitno napačen, je treba na to opozoriti Geološki zavod Slovenije, ki skladno z 18. členom ZRud-1 vodi in vzdržuje rudarsko knjigo kot rudarsko javno službo in Ministrstvo za infrastrukturo, ki skladno z 19. členom ZRud-1 opravlja nadzor nad izvajanjem rudarske javne službe in zahteva uskladitev vpisa območja pridobivalnega prostora in zemljišč, ki ga sestavljajo v rudarsko knjigo s tistimi, ki jih določa koncesijska pogodba.

5. Ključne ugotovitve

- 1. Za podaljšanje trajanja rudarske pravice KPL se uporabljajo pogoji, ki jih določa veljavni ZRud-1.**
- 2. Za KPL je med pogoji, ki jih za podaljšanje koncesije oziroma rudarske pravice določa ZRud-1 ključen pogoj skladnosti izkoriščanja mineralnih surovin v pridobivalnem prostoru s občinskim prostorskim načrtom (kar ugotavlja občina s potrdilom).**
- 3. Občina Dobropolje je med časom trajanja koncesije oziroma rudarske pravice KPL spremenila svoj OPN tako, da po letu 2021 ne dopušča več izkoriščanja mineralnih surovin v kamnolomu Predstruge, zato v primeru KPL ni (več) izpolnjen eden od pogojev, ki jih ZRud-1 določa za podaljšanje koncesije oziroma rudarske pravice, to je pogoj skladnosti izkoriščanja mineralnih surovin v pridobivalnem prostoru s občinskim prostorskim načrtom.**
- 4. Občina Dobropolje je s takšno določbo v OPN ravnala v nasprotju z določbo 11. In 38. člena ZRud-1, zato je OPN Občine Dobropolje, nezakonit.**
- 5. Ministrstvo za infrastrukturo mora ravnati skladno z 52. a členom ZPNačrt in izvesti nadzor nad zakonitostjo OPN Občine Dobropolje skladno z 64.**

členom ZDU-1 ali pa Vladi RS kar takoj predlagati, da pred Ustavnim sodiščem RS zahteva začetek postopka za oceno njegove skladnosti z ZRud-1 in ZPNačrt.

4. KPL naj, skladno z koncesijsko pogodbo, Ministrstvo za infrastrukturo zaprosi za podaljšanje koncesije oziroma rudarske pravice in v svoji vlogi opozoriti na nezakonitost (in neustavnost) OPN Občine Dobropolje.

5. KPL naj Ministrstvu za infrastrukturo hkrati z vlogo za podaljšanje koncesije oziroma rudarske pravice predlaga, da v primeru, da Ministrstvo za infrastrukturo presodi, da ne more izdati odločbe, s katero bi podaljšalo koncesijo oziroma rudarsko pravico (ker ni izpolnjen pogoj skladnosti izkoriščanja mineralnih surovin v pridobivalnem prostoru z OPN), predlaga Vladi RS, da pridobivalno območje kamnoloma Predstruge skladno z 12. in 62 - 66.. členom ZRud-1 določi kot območje mineralnih surovin v javnem interesu.

6. V primeru negativne odločbe Ministrstva za infrastrukturo v zvezi s podaljšanjem koncesije oziroma rudarske pravice naj sproži upravni spor pred Ustavnim sodiščem RS, v katerem naj uveljavlja nezakonitost in neustavnost OPN Občine Dobropolje ter utemelji, zakaj in kako OPN Občine Dobropolje posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Zelo pomembno je, da se že v upravnem sporu navajajo kršitve katere od ustavnih pravic. V primeru neuspeha v okviru upravnega spora (torej po izčrpanju vseh pravnih sredstev) naj na Ustavno sodišče RS vloži pobudo za oceno zakonitosti OPN Občine Dobropolje, hkrati z ustavno pritožbo.

7. Vpis območja pridobivalnega prostora in zemljišč, ki ga sestavljajo v rudarsko knjigo je očitno napačen. KPL naj zato na to napako opozori Geološki zavod Slovenije in Ministrstvo za infrastrukturo in zahteva uskladitev vpisa območja pridobivalnega prostora in zemljišč, ki ga sestavljajo v rudarsko knjigo s tistimi, ki jih določa koncesijska pogodba.



prof. dr. Senko Pličanič

prof. dr. Rajko Pirnat