

Ministrstvo za okolje in prostor
Direktorat za prostor
v.d. generalne direktorice
Barbara Radovan
Dunajska 47
SI-1000 Ljubljana

barbara.radovan@gov.si

Naš znak: 491/15/VOD-BŠF
Datum: 4.2.2015

Zadeva: NOVELA ZAKONA O GRADITIV OBJEKTOV:
Dodatni predlogi IZS:

- Predlog za razporejanje objektov glede na postopek dovoljevanja
- Predlog vrst projektne dokumentacije glede na namen
- Predlog spremembe ureditve zavarovanja profesionalne odgovornosti projektantov, nadzornikov, izvajalcev in revidentov,

Zveza:

- Dopis IZS št. 928/13/VOD-BŠF z dne 21.2.2013 – Problematika soglasij za priključitev na infrastrukturo
- Dopis OdP z dne 14.6.2013 - Prispevek OdP k delovnim tezam za prenovu gradbene zakonodaje
- Dopis IZS št. 2316/13/IZS-BŠF z dne 5.7.2013 - Predlog razvrščanja objektov glede na zahtevnost in javna pooblastila in (de)regulacija poklicev
- Dopis IZS št. 3085/13/IZS-ČR z dne 27.9.2013 - Stališča IZS do koncepta normativnih sprememb prostorske in gradbene zakonodaje
- Dopis IZS št. 3207/13/IZS-BŠF z dne 8.10.2013 - Kdo lahko podpiše izjavo o mehanski odpornosti in stabilnosti objekta?
- Predstavitve IZS na sestanku na MzIP 24.1.2014 – ppt - udeleženci pri graditvi - predlog nove ureditve
- Dopis IZS št. 821/14/VOD-BŠF z dne 6.2.2014 - Stališča IZS po prvem krogu sestankov delovnih skupin
- Dopis IZS št. 1821/14/VOD-BŠF z dne 7.4.2014 - Normativne spremembe prostorske in gradbene zakonodaje: Dopolnitev stališča IZS
- Dopis IZS št. 1823/14/VOD-BŠF z dne 7.4.2014 - Normativne spremembe prostorske in gradbene zakonodaje: Pogoji za delovanje projektivnih podjetij
- Dopis IZS št. 4062/14/IZS-MK z dne 24.11.2014 - Predlog spremembe vpisa podatkov v kataster stavb

Spoštovana gospa Radovan,

25. novembra 2014 je na ministrstvu potekal sestanek delovne skupine za dovoljevanje. Na njem smo bili zaproseni, da na sestanku predlagane rešitve in izpostavljene dileme preučimo in vam posredujemo pisne predloge/pripombe.

Tako vam v prilogi posredujemo:

- predlog za razporejanje objektov glede na postopek dovoljevanja in
- predlog vrst projektne dokumentacije glede na namen.

Istočasno vam sporočamo, da smo se zaradi nezadovoljivih določil o odgovornosti udeležencev pri graditvi objektov in zavarovanju le-te, ki niso ne v korist izvajalcem storitev in gradenj ne njihovim naročnikom, na zbornici v zadnjih nekaj mesecih posvečali tudi tej problematiki in pripravili

- predlog spremembe ureditve zavarovanja profesionalne odgovornosti projektantov, nadzornikov, izvajalcev in revidentov,
- ki vam ga pošiljamo v prilogi in vas prosimo, da ga obravnavate skupaj s preostalima dvema predlogoma.

Vljudno vas prosimo, da nam povratno sporočite vaše stališče do naših predlogov.
Za dodatna pojasnila smo vam na razpolago.

Z lepimi pozdravi,

Predsednik komisije za sistemske zakone
Ivan Leban, univ.dipl.inž.el.



Generalna sekretarka
mag. Barbara Škraba Flis, univ.dipl.inž.grad.



Priloge:

- Predlog za razporejanje objektov glede na postopek dovoljevanja
- Predlog vrst projektne dokumentacije glede na namen
- Predlog spremembe ureditve zavarovanja profesionalne odgovornosti projektantov, nadzornikov, izvajalcev in revidentov

V vednost:

- MOP, direktorat za prostor, Saša Galonja, Sabina Jereb in Luka Ivanič
- ZAPS, predsednik mag. Andrej Goljar
- IZS, komisija za sistemske zakone, predstavniki IZS v delovnih skupinah MOP, delovna skupina za zavarovanje odgovornosti
- Službe IZS, Renata Gomboc, Barbara Škraba Flis

PRILOGA 1:

PREDLOG ZA RAZPOREJANJE OBJEKTOV GLEDE NA POSTOPEK DOVOLJEVANJA

Predlagamo naslednje razporejanje objektov glede na način pridobitve GD:

- a. **Objekti, ki ne potrebujejo GD**, vsi pa potrebujejo prijavo oz. »priglasitev« (v to kategorijo sodijo v grobem današnji enostavni in nezahtevni objekti).
- b. **Objekti, ki ne potrebujejo presoje po ZVO**; za pridobitev GD zadostuje že Idejna rešitev (princip, ki ga je pokazala ZGOdba). V to skupino bi sodile enostanovanjske stavbe in eventualno vsi objekti, ki jih nemška klasifikacija uvršča v nezahtevne, oziroma vsi objekti iz klase I oziroma II Evrokodov, ki ne bi bili uvrščeni v objekte brez GD).
- c. **Objekti, ki ne potrebujejo presoje po ZVO, vendar sodijo v klase III, IV ali V po Evrokodih** (večja konstrukcijska in potresna zahtevnost, večje število ljudi). Po pridobljenem »predhodnem soglasju« ali bolje obveznih »tehničnih in lokacijskih zahtevah« na osnovi izbrane IdR se izdelata IdP (oziroma projekt) kot podloga za GD.
- d. **Objekti, ki potrebujejo eno od vrst presoj po ZVO**: za tiste, kjer je predvidena predhodna presoja se ta izdelata na osnovi izbrane Idejne rešitve. Izbrana IdR je tudi osnova za pridobitev »predhodnega soglasja« (oziroma tehničnih in lokacijskih zahtev). Za vse objekte (morda bi se izkazalo, da je lahko nekaj izjem, kjer bi po predhodni presoji ugotovili, da se lahko GD dovoljenje izda že na osnovi Idejne rešitve (varianta b.) ZGOdba) pa se tako za potrebe PVO in kasneje OVS ali drugega dovoljevanja po ZVO in po ZGO izdelata in revidirata IdP; vsa okoljevarstvena soglasja morajo biti pridobljena pred izdajo GD.
- e. **Infrastrukturni objekti državnega pomena** po posebnem zakonu, kjer se začne z Idejnimi rešitvami (že sedaj tako), samo dovoljenje pa bi moralo biti tako izdano že na osnovi izvlečka iz IdP.
- f. **Vzdrževanje objektov**, izdelata se PZI, pregled inšpektorja pred pričetkom del, nadzor nad gradnjo (nadzorniški inšpektor).

Opomba:

Če GD, obvezen nadzor, ki ga sestavljata nadzornik in inšpektor.

Dodaten predlog:

V noveli ZGO bi bilo smotno bolje definirati »objekt«, predvsem v povezavi do »naprav«.

PRILOGA 2:

PREDLOG VRST PROJEKTNE DOKUMENTACIJE GLEDE NA NAMEN

Uvodna opomba:

Opozarjamo, da sama sprememba postopkov in ZGO ne bo prinesla skrajšanja postopka za pridobitev GD. Ključni časovni element je v Zakonu o varstvu okolja in njegovih podzakonskih aktih, zato bi morali napore za poenostavitve usmeriti predvsem v ta del. To še posebej za to, ker se je po ZVO kar velika večina objektov našla na seznamu Uredbe, ki zahteva enega od načinov preverjanja.

Projektna dokumentacija naj bo v noveli ZGO sestavljena iz:

Idejnih rešitev (IdR). Njihov namen je iskanje in izbira najugodnejše variante iz vseh vidikov (prostorskega, okoljskega, tehničnega – tehnološkega, ekonomskega). Izdelajo se v variantah ali samo eni varianti. Izbrana varianta (ali samo ena) se uporabi kot dokumentacija, s katero naj bi se dobilo »predhodno dovoljenje« ali morda boljše »obvezne lokacijske in tehnične zahteve«. To dokumentacijo bi uporabili tudi kot osnovo za tiste objekte, ki zahtevajo predhodno presojo po ZVO. IdR bi bile uporabljene tudi kot tehnične osnove za izdelavo Predinvesticijske študije.

Idejni projekt (IdP) ali »osnovni projekt«. Namen tega projekta je obdelava rešitev v načrtih na taki stopnji, da se nedvoumno vidi tehnološke rešitve, parametre potrebne za okoljevarstvene presoje ali dovoljenja, osnovne gabarite in konstrukcijo, priključke na infrastrukturo. Projekt bi bil osnova za Pridobitev gradbenega dovoljenja (v večini primerov), kjer bi vlogi priložili le Vodilno mapo s podpisi in žigi OP vseh strok in izvleček Tehničnih poročil načrtov, ki ga izdela in podpiše OVP. IdP je tudi osnova za izdelavo Investicijskega programa in PZI. Revizija bi bila obvezna v vseh primerih, ko je to osnova za GD.

Projekt za izvedbo (PZI) ali »glavni projekt«, je namenjen izvedbi in ima tudi vse vsebine s katerimi se dokazuje upoštevanje vseh bistvenih zahtev iz direktive. Sam PZI in njegovo vsebino naj preverita Revident in Inšpektor, slednji naj nato potrdi in dovoli pričetek gradnje. V primeru obsežnejših projektov je potrebno PZI/glavni projekt razdeliti na del, v katerem za objekt kot celoto najprej dokazujemo spoštovanje bistvenih zahtev (predložitev in potrditev pred pričetkom gradnje) in na posamezne dele, ki se lahko izdelujejo po fazah za tem. Potrditev le-te(h) s strani inšpektorja pomeni dovolitev gradnje.

Projekt izvedenih del (PID): poudarek bi bil na osnovnem namenu: prikaz izgrajenega objekta kot informacije vsakokratnemu lastniku in podlaga za obratovanje in vzdrževanje (in ne kot prikaz, kaj se je naredilo mimo GD!)

PRILOGA 3:

PREDLOG SPREMEMBE UREDITVE ZAVAROVANJA PROFESIONALNE ODGOVORNOSTI PROJEKTANTOV, NADZORNIKOV, IZVAJALCEV IN REVIDENTOV

Zavarovanje profesionalne odgovornosti pri izvajanju dejavnosti projektiranja, nadzorstva, izvajanja del in revidiranja v Sloveniji je neprimerno urejeno in kot takšno ne predstavlja zadostne zaščite zavarovancu, v končni instanci tudi ne naročniku. Kot glavne anomalije trenutnega sistema smo identificirali naslednje probleme:

1. premajhna minimalna zavarovalna vsota, določena v ZGO-1,
2. predmet in časovna veljavnost zavarovanja sta premalo natančno opredeljena v zavarovalnih policah, dodatne težave pri uveljavljanju zavarovanj ustvarjajo neprimerni splošni pogoji.

Zaradi omenjenega bi bilo potrebno:

- področje zavarovanja profesionalne odgovornosti, ki nastaja pri graditvi objektov, ustrezno zakonsko urediti,
- vplivati na prilagoditev zavarovalne police predvsem domačih zavarovalnic po vzoru tujih zavarovalnic z mnogoletno prakso za to vrsto zavarovanja. Takšne police bi morale biti sprejete kot primerne tudi v postopkih naročanja (najmanj v sistemu javnega naročanja bi naročniki morali upoštevati takšne prenovljene in primerne oblike zavarovanja ter ne bi smeli brez posebnega razloga zahtevati neka posebna oz. dodatna zavarovanja).

Ad. 1

Problem premajhne zavarovalne vsote je možno urediti v okviru sprememb veljavnega ZGO-1:

Predlagamo spremembo obstoječega člena v ZGO kot sledi (v rdečem):

33. člen

(zavarovanje pred odgovornostjo)

(1) Projektant, izvajalec, nadzornik in revident morajo pred začetkom opravljanja dejavnosti zavarovati in imeti ves čas svojega poslovanja zavarovano svojo odgovornost za škodo, ki bi utegnila nastati investitorjem in tretjim osebam v zvezi z opravljanjem njihove dejavnosti. **Zavarovanje mora kriti odgovornost za vso neposredno in posredno škodo, ki nastane zaradi malomarnega ravnanja projektanta, izvajalca, nadzornika ali revidenta in oseb, ki delujejo v njihovem imenu.**

(2) Višina letne zavarovalne vsote se v skladu s predpisi o zavarovalništvu za posamezen zavarovalni primer ali za vse zavarovalne primere v posameznem letu dogovori med zavarovalnico in udeležencem pri graditvi objekta iz prejšnjega odstavka.

(3) Višina letne zavarovalne vsote, ki se jo določi v zavarovalni pogodbi, ne more biti nižja od **100.000 eurov.**

(4) **Ne glede na tretji odstavek tega člena udeleženec pri graditvi iz prvega odstavka tega člena lahko izvaja svojo dejavnost pri posamezni gradnji le, če ima zavarovano odgovornost v višini zavarovalne vsote, ki znaša vsaj 5 % investicijske vrednosti te gradnje.**

Obrazložitev predloga:

- Še naprej smo mnenja, da so projektant, nadzornik, izvajalec in revident pravi nosilci zavarovanj profesionalne odgovornosti. Navedeni udeleženci so tisti, ki morajo skleniti ustrezna zavarovanja za podjetje in posameznike, ki pod njegovim okriljem nastopajo pri graditvi objekta. Sistem, v katerem bi se fizične osebe zavarovale za svojo profesionalno odgovornost, je glede na trenutni način izvajanja arhitekturne in inženirske dejavnosti v Sloveniji popolnoma neprimeren in ne bi omogočal doseganja primerne višine zavarovalne vsote posameznih zavarovancev. V tem smislu, predlagamo, da 1. odstavek 33. člena ZGO-1 ostane nespremenjen.

- Višina minimalne zavarovalne vsote 41.000 EUR oz. 50.000 EUR, kar je običajna praksa v Sloveniji, je izrazito premajhna in ne omogoča kritja morebitne škode niti pri manj zahtevnih objektih, kot je to individualna hiša, kaj šele pri zahtevnih objektih z visokimi investicijskimi vrednostmi. Samo ena velika škoda, nastala zaradi napake pri izvajanju inženirskih in arhitekturnih storitev, lahko pahne izvajalca dejavnosti celo v stečaj, poplačilo naročnika iz stečajne mase pa je lahko tudi vprašljivo.
- V predlogu spremembe 33. člena predlagamo zvišanje minimalne letne zavarovalne vsote na 100.000 EUR, ki bi veljala za vse projektante, nadzornike, izvajalce in revidente.
- V resnici tudi 100.000 EUR ne predstavlja omembe vredne zavarovalne vsote in za razmisliti je, da se predlaga 250.000 EUR ali 500.000 EUR. Po podatkih brokerske hiše je za navedene zavarovalne vsote minimalna letna premija 1.000 EUR oz. 1.350 EUR, kar pa ni dosti več od minimalne letne premije za zavarovalno vsoto 50.000 EUR. S tem bi dejansko naredili pravi korak naprej v smislu zaščite izvajalca dejavnosti in tudi končnih naročnikov.
- Za primerjavo: običajne zavarovalne vsote za samostojne odvetnike se gibljejo med 250.000 EUR in 375.000 EUR za posamezni škodni dogodek z letnim agregatom vseh škod do 750.000 EUR, za odvetniške družbe pa so zavarovalne vsote običajno še višje, med 1 in 1,5 mio EUR z letnim agregatom vseh škod do 3 mio EUR. Pri tem pa je pomembno omeniti, da je bistveno večja verjetnost nastanka škode iz (poklicne) odgovornosti po 33. členu ZGO-1, kot pri opravljanju odvetniške dejavnosti.
- Drugi pogoj za izvajanje dejavnosti projektiranja, nadzora, izvajanja del ali revidiranja na določeni gradnji je, da mora biti zavarovalna vsota (letna ali sklenjena za posamezni primer) enaka ali večja od 5% vrednosti investicije, ki je predmet te konkretne gradnje. Ta dodaten pogoj bi imel za posledico višje zavarovalne vsote za tiste udeležence pri graditvi, ki opravljajo svoje dejavnosti na gradnjah, katerih investicijske vrednosti in tudi morebitne škode zaradi profesionalne odgovornosti so višje. Udeleženci pri graditvi objektov, katerih dejavnost je usmerjena na gradnje z nižjo investicijsko vrednostjo, bi se lahko zavarovali z minimalno zavarovalno vsoto 100.000 EUR, ostali pa bi se odločali bodisi za neko višjo letno zavarovalno vsoto ali za posamično zavarovanje profesionalne odgovornosti za določeno posamezno gradnjo.
- Poleg tega predlagamo, da se pri javnem naročanju izdelava in upošteva navodilo, da se že v javnem razpisu zahteva zavarovanje profesionalne odgovornosti ponudnikov v višini zavarovalne vsote, ki znaša vsaj 5 % investicijske vrednosti gradnje.

Ad. 2

Problem nenatančne opredelitve predmeta in časovne veljavnosti zavarovanja v zavarovalnih policah in težave pri uveljavljanju zavarovanj zaradi neprimernih splošnih pogojev

V nadaljevanju podajamo nekaj osnovnih anomalij, ki sledijo iz splošnih pogojev večine zavarovalnih polic sklenjenih v Sloveniji in ki kažejo na neustreznost zavarovalniških produktov s področja zavarovanja profesionalne odgovornosti projektantov, nadzornikov, izvajalcev in inženirjev:

- Čeprav je zavarovanje poklicne odgovornosti namenjeno zavarovanju zaradi napak tudi iz malomarnosti, premajhne skrbnosti in neupoštevanja pravil stroke, imajo žal zavarovalne police toliko izključujočih pogojev, da so le pogojno uporabne v smislu zaščite zavarovanca in posledično tudi naročnika. Pri tem mislimo na najbolj pogoste napake in seveda ne na napake, ki nastanejo zaradi hude malomarnosti ali naklepa, kar pa nobena zavarovalnica ne bo tolerirala oz. izredno težko ali nemogoče je tovrstne napake zavarovati. Nekatere police celo izključujejo izplačilo zavarovalnine, če pooblaščen inženir ali arhitekt ni upošteval predpisov, če se ni držal vseh pravil v zvezi s svojim delom ipd., skratka, gre za police, ki so nastale iz drugih vrst zavarovanja in so neprimerne za arhitekturne in inženirske storitve, ne varujejo izvajalca dejavnosti, posledično tudi ne naročnika. Žal pa so zavarovalnice tiste, ki v praksi diktirajo zavarovalne pogoje in je v zakonu izredno težko postaviti pogoje, ki bi to posebej urejali. Če povzamemo, še naprej bo zavarovalne produkte urejal trg in tukaj lahko le ozaveščamo izvajalce dejavnosti, da se pri sklepanju tovrstnih

- zavarovanj obmejo tudi na zavarovalnice v tujini, najmanj pa, da se pogajajo o vsaki zavarovalni pogodbi.
- Podobno kot v primeru neprimernih splošnih pogojev, tveganja za neizplačilo odškodnine izvirajo tudi iz nenatančnega opisa predmeta zavarovanja v policah določenih zavarovalnic (direktne in indirektna škoda, vrsta dejavnosti, geografsko področje dejavnosti, ...). Neko poenoteno definicijo predmeta zavarovanja je izredno težko zakonsko opredeljevati.
 - Zavarovanja odgovornosti po splošnih pogojih naših zavarovalnic vsebujejo tudi določene nelogične omejitve glede opredeljitve obdobja, kdaj je bila storitev opravljena in kdaj je škoda nastala, vse v povezanosti z veljavnostjo zavarovalne police. Vse to dodatno otežuje možnost poplačila škode s strani zavarovalnice in seveda povečuje tveganje za zavarovance in nazadnje za končne naročnike. Tudi tukaj bi se določeni zavarovalni produkti morali zgledovati na dolgoletne izkušnje v tujini na tem področju, ki v osnovi pozna dve obliki:
 - Occurance Made - kritje velja za odškodninske obveznosti iz vseh kršitev, ki so storjene v času zavarovalne pogodbe – torej sta morala kršitev in škoda nastati v času trajanja zavarovalne pogodbe, da jo zavarovalnica lahko krije, zahtevek pa je lahko podan kasneje,
 - Claims Made - kritje velja za zahtevke, ki so podani zoper zavarovanca v času zavarovalne police in za »napačna dejanja«, ki so se zgodila po datumu kritja za nazaj (retroaktivno kritje) – torej je pomembno, da je bil podan zahtevek v času zavarovanja in da je škodni dogodek, ki je pripeljal do škode, nastal po datumu od katerega kritje velja (omenjeni datum ni datum police ampak datum, ki je v polici določen od kdaj se krijejo napačna dejanja).
 - V zadnjem času se pri določenih javnih naročilih pojavlja zahteva, da mora imeti ponudnik zavarovalno polico tudi v določenem obdobju po zaključku gradnje oz. po primopredaji objekta. To je izrazito neuravnotežena in v pravilu nepotrebna zahteva iz več razlogov:
 - Velika večina napak, nastala iz naslova napak, se ugotovi že pred zaključkom gradnje, ostanejo le t.i. skrite napake, ki se lahko ugotovijo kasneje in ki so v pravilu manjše narave.
 - Naročnik je pri gradnji ščiteno do določene mere tudi z garancijami izvajalca za čas garancijske dobe.
 - Vse zavarovalnice, tudi tuje z mnogoletno prakso, ne zagotavljajo kritja po prenehanju veljavnosti zavarovalne pogodbe. Zaradi tega je zavarovanje odgovornosti tudi pogoj za opravljanje dejavnosti, torej, zavarovanec mora redno podaljševati svoje zavarovanje.
 - V zvezi z navedenim predlagamo, da se izdelava in upoštevanje navodilo za postopke javnega naročanja, da se zgoraj navedena zahteva po večletnem zavarovanju profesionalne odgovornosti po zaključku gradnje praviloma ne uporablja. Če je narava gradnje takšna, da obstaja večja možnost nastanka posledic skritih napak, naročnik lahko že v javnem razpisu od izvajalca dejavnosti zahteva, da ta mora naročniku pravočasno dostavljati dokazila o podaljševanju veljavnosti svojega zavarovanja v določenem obdobju po zaključku gradnje.

Poleg zgoraj navedenih anomalij ter predlogov izboljšav na področju projektantske odgovornosti lahko omenimo tudi ti. "podvajanje" zavarovanja za isti obseg izvajanja storitev (ponudnik, podizvajalec, itd.). Žal je "podvajanje" zavarovanj nujnost, saj vsaka zavarovalna polica krije le posledice napak svojega zavarovanca. Naročnik ima pogodbeno razmerje s ponudnikom in ne z njegovimi podizvajalci, do teh ima ponudnik v primeru nastanka škode zaradi napak le regresni zahtevek. Tako ne obstaja možnost, da bi se zahtevana zavarovalna vsota dokazovala s "seštevanjem" zavarovanja ponudnika in njegovih podizvajalcev. Tudi v interesu ponudnika je, da ima njegov podizvajalec dobro zavarovano svojo odgovornost, saj bo morebitni regres tudi bolj uspešen. Podobna razmerja so prisotna v primeru solidarne odgovornosti partnerjev v skupnem nastopu.

ZAKLJUČEK:

S predlagano spremembo določb glede zavarovanja profesionalne odgovornosti v Zakonu o graditvi objektov bi naredili korak naprej le pri višini minimalne zavarovalne vsote. Udeleženci pri graditvi (projektant, nadzornik, izvajalec, revident) bi se na osnovi svojih običajnih projektov odločali o višini



svoje letne zavarovalne vsote, ki ne sme biti nižja od 100.000 EUR, lahko bi se po potrebi zavarovali tudi za posamezen primer na kakšno višjo vsoto.

Za dodatno ureditev zavarovanj profesionalne odgovornosti bi bilo nujna prenova večine domačih zavarovalnih produktov po vzoru dobre in dolgoletne prakse v tujini. Tako bi vsaj primerno in natančno določili predmet zavarovanja, časovno obdobje veljavnosti ipd.. Zaradi togosti domačih zavarovalnic in posledično majhnega interesa po spremembi njihovih zavarovalnih produktov, ni za pričakovati, da se bodo te tega lotile same in bi bilo smotno nekatere zahteve zapisati tudi v zakonodaji, ki ureja javno naročanje (novi ZJN). Tako bi vsaj javni naročniki zahtevali neko primerno in poenoteno vsebino zavarovanj profesionalne odgovornosti, kar bi posredno primoralo domače zavarovalnice korigirati svoje zavarovalne produkte, ki bi morali v večji meri ščititi udeležence pri graditvi in ne nasprotno, v maksimalni možni meri onemogočati izplačila odškodnin.