

**Opravična št.:**

U-I-137/97

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2001:U.I.137.97

Akt:

Zakon o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84 in 29/86 ter Uradni list RS, št. 45/99 in 52/2000) (ZGO), 25., 26. f čl.

Izrek:

Člen 25 Zakona o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84 in 29/86 ter Uradni list RS, št. 45/99 in 52/2000) ni v neskladju z Ustavo. Postopek za preizkus pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 26.f člena Zakona o graditvi objektov se ustavi.

Evidenčni stavek:

Ureditev, po kateri lahko dejavnost projektiranja opravljajo le gospodarski subjekti (gospodarske družbe, samostojni podjetniki in zadruga), ni v neskladju z načelom iz 74. člena Ustave o svobodni gospodarski pobudi. Projektiranje je gospodarska oziroma pridobitna dejavnost, zato jo lahko opravljajo le gospodarski subjekti.

Po prvem odstavku 74. člena Ustave je gospodarska pobuda svobodna, po drugem odstavku pa zakon določa pogoje za ustavnostne pogoje za ustanovitev gospodarskih organizacij. Pri določanju teh pogojev ne gre le za opredelitev formalnih in materialnih pogojev za ustanovitev gospodarskih organizacij, temveč tudi za določanje pravno organizacijskih oblik za opravljanje teh dejavnosti ter za temeljne značilnosti teh oblik. Izhodišče ustavne ureditve je torej v načelu, da naj bi gospodarsko dejavnost opravljale predvsem gospodarske organizacije, zakon pa naj bi predpisal njihove oblike.

Z ureditvijo upravljanja dejavnosti projektiranja zakonodajalec ni posegel v pridobljene pravice negospodarskih subjektov, saj je na podlagi nove vrednostne ocene spremenil način opravljanja gospodarske dejavnosti projektiranja in opredelitev pravnoorganizacijskih oblik, ki smejo opravljati to dejavnost.

Zakon pa navedenim subjektom ni kar naenkrat odvzel možnost opravljanja dejavnosti projektiranja, saj je določil razumen rok za prilagoditev novo predpisanim zahtevam, zato takšna ureditev ne pomeni kršitve načela zaupanja v pravo, kot eno temeljnih načel pravne države po 2. členu Ustave.

Geslo:

Pridobljene pravice.

Gospodarstvo, opravljanje gospodarskih dejavnosti s strani gospodarskih subjektov.

Ustavno sodišče, ustavitev postopka zaradi umika pobude.

Graditev objektov, projektiranje, načrti gradbenih konstrukcij.

Javni zavodi.

Načela pravne države.

Načelo enakosti pred zakonom.

Načelo svobodne gospodarske pobude.

Ustavno sodišče, nepristojnost za presojo medsebojne skladnosti dveh ali več zakonov.

Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodišča.

Pravna podlaga:

Ustava, 2., 14., 15., 74. čl.

Zakon o zavodih (ZZ), 8., 18., 48., 55. čl.

Zakon o visokem šolstvu (ZVŠ), 42. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 21., 26., 3. odst. 28. čl.

Opomba:

K obravnavani zadevi je bila s sklepom Ustavnega sodišča z dne 14. 10. 1998 pridružena zadeva št. U-I-340/98 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-137-97.pdf](#)

 [U-I-137-97_LM.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-137/97-25

15. 3. 2001

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude Fakultete za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, Fakultete za gradbeništvo Univerze v Mariboru in Inštituta za varstvo pri delu in varstvo okolja Maribor, p.o., Maribor, na seji dne 15. marca 2001

o d l o č i l o :

1. Člen 25 Zakona o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84 in 29/86 ter Uradni list RS, št. 45/99 in 52/2000) ni v neskladju z Ustavo.

2. Postopek za preizkus pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 26.f člena Zakona o graditvi objektov se ustavi.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnici Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju UL FGG) in Fakulteta za gradbeništvo Univerze v Mariboru (v nadaljevanju UM FG) izpodbijata določbe 25. člena in tretjega odstavka 26.f člena Zakona o graditvi objektov (v nadaljevanju ZGO), ki so bile uveljavljene s 14. in 16. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 59/96 - v nadaljevanju ZGO-B). V navedenih členih so določene osebe, ki lahko opravljajo dejavnost projektiranja (izdelovanje projektne dokumentacije in z njim povezano tehnično svetovanje) in revizijo načrtov gradbenih konstrukcij. Po izpodbijanih določbah lahko dejavnost projektiranja in revizije načrtov gradbenih konstrukcij opravljajo le gospodarske družbe in samostojni podjetniki. S takšno rešitvijo je nadaljnje opravljanje navedenih dejavnosti onemogočeno pobudnicama, ki sta kot javna zavoda to dejavnost lahko opravljala po prejšnjih predpisih in imata ta poslovni predmet tudi vpisan v sodni register. Po tedaj veljavnem Zakonu o združenem delu (Uradni list SFRJ, št. 53/76 in nasl. - ZZD) in Zakonu o usmerjenem izobraževanju (Uradni list SRS, št. 11/80 in nasl. - ZUI) so imele fakultete

status visokošolske delovne organizacije (enovite ali z VTOZD v svoji sestavi), po 25. členu ZGO iz leta 1984 pa so bile med projektne organizacije uvrščene vse tiste organizacije združenega dela, ki so imele registrirano dejavnost projektiranja. Čeprav pobudnici nimata statusa gospodarske družbe, bi lahko dejavnost projektiranja in revizije opravljali še naprej na podlagi 42. člena Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93 - v nadaljevanju ZVŠ) in na podlagi predpisov o preoblikovanju obeh Univerz ter njunih statutov. Tako naj bi imela UL FGG za opravljanje navedenih dejavnosti pravno podlago v drugem odstavku 10. člena Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani (Uradni list RS, št. 82/94 - v nadaljevanju OdPUL), kjer je izrečno določeno, da lahko fakultete opravljajo tudi strokovno, razvojno in svetovalno delo, ki se na UL FGG opravlja zlasti kot projektiranje in tehnično svetovanje ter kot izdelava revizij.

Izpodbijane določbe, ki pobudnicama onemogočajo opravljanje dejavnosti projektiranja in revizije, naj bi bile tako v nasprotju z določbami 74. člena Ustave, ki zagotavljajo svobodo gospodarske pobude. Zato pobudnici predlagata, naj Ustavno sodišče izpodbijane določbe ZGO razveljavi.

2. Pobudnik Inštitut za varstvo pri delu in varstvo okolja Maribor (v nadaljevanju Inštitut) izpodbija le določbe 25. člena ZGO, ki se nanašajo na opravljanje dejavnosti projektiranja. Inštitut ima status zavoda po Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju ZZ), vendar ni javni zavod, opravlja pa strokovne storitve s področja varstva pri delu in varstva okolja ter v tem okviru tudi dejavnost projektiranja. Z izpodbijanimi določbami ZGO naj bi mu bilo opravljanje dejavnosti projektiranja onemogočeno. Razlogi, s katerimi izpodbija navedene določbe ZGO, so podobni razlogom, ki jih navajata pobudnici UL FGG in UM FG. Pri tem pa Inštitut kot določbo Ustave, s katero naj bi bile izpodbijane določbe v neskladju, navaja poleg 74. člena tudi drugi odstavek 14. člena, ki zagotavlja enakost pred zakonom. Tudi Inštitut predlaga, naj Ustavno sodišče izpodbijane določbe ZGO razveljavi. 3. Državni zbor je na pobudo UL FGG poslal odgovor, v katerem zanika navedbe pobudnice. V odgovoru je uvodoma navedeno, da je bil temeljni namen ZGO-B v tem, da se izenačijo pogoji poslovanja gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov in s tem izenačita konkurenčna sposobnost in tržni položaj vseh, ki delujejo na področju gradnje objektov, in v tem, da se poveča skrb za kakovost gradenj ter uvede individualizacija odgovornosti projektantov v okviru inženirske zbornice. Vlada v svojem mnenju pojasnjuje:

a) Z uveljavitvijo ZGO-B za pobudnico ni takoj prenehala možnost opravljanja dejavnosti projektiranja in revizije, saj je lahko to dejavnost (pod pogoji, pod katerimi je bila vpisana v sodni register) v smislu drugega odstavka 100.c člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 45/99 - v nadaljevanju ZGO-C) opravljala še 15 mesecev po objavi soglasja Vlade k Statutu Inženirske zbornice Slovenije (to je do 14. 5. 1998).

b) Po tem datumu bi pobudnica lahko opravljala dotlej registrirano dejavnost tako, da bi ob soglasju ustanovitelja ustanovila gospodarsko družbo - projektivno podjetje, ki bi se vpisalo v imenik projektivnih podjetij pri Inženirski zbornici Slovenije. To pobudnici omogoča 5. člen OdPUL. Vendar pa bi morale tudi takšno projektivno podjetje, kot vsaka druga gospodarska družba ali samostojni podjetnik, za vsak načrt iz 27. člena ZGO imenovati odgovornega projektanta.

c) ZGO-B in Statut Inženirske zbornice Slovenije dopuščata tudi možnost, da se v imenik pooblaščenih inženirjev pri tej zbornici vpiše posameznik (inženir), ki je visokošolski učitelj, če je zaposlen v kateremkoli projektivnem podjetju, lahko tudi z eno tretjino delovnega časa ali na podlagi pogodbe o delu. Takšna oseba se lahko vpiše v imenik pooblaščenih inženirjev, če izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 26.b člena ZGO (strokovni izpit), in potem lahko projektira v navedenem podjetju ter uporablja identifikacijsko številko projektivnega podjetja. d) Trditev pobudnice, da se za strokovno, razvojno in svetovalno delo v smislu drugega odstavka 10. člena OdPUL (v povezavi s tretjim

odstavkom 42. člena ZVŠ) pri pobudnici avtomatično šteje projektiranje in z njim povezano tehnično svetovanje ter izdelovanje revizij načrtov gradbenih konstrukcij, je zmotno. V tretjem odstavku 42. člena ZVŠ je sicer določeno, da visokošolski zavodi izvajajo temeljno-raziskovalne in aplikativno-raziskovalne ter razvojne in druge projekte v skladu z zakonom, ki ureja raziskovalno dejavnost, ter opravljajo svetovalne in druge storitve. Vendar izraz "drugi projekti" v navedeni določbi nikakor ni mišljen v smislu termina "vrste projektne dokumentacije", ki ga sicer ureja ZGO. Izdelovanje raziskovalnega projekta je namreč nekaj povsem drugega kot izdelovanje projektne dokumentacije, ki je v bistvu tehnična dokumentacija in je namenjena za izvedbo gradbenih del.

B.

4. Ustavno sodišče je pobudi UL FGG in UM FG ter pobudo Inštituta združilo v en postopek, ker se nanašajo na isti izpodbijani predpis. Pobudniki izkazujejo pravni interes za vložitev pobude s tem, da so imeli po prejšnjih predpisih pravico opravljati navedene dejavnosti, izpodbijane določbe pa so jim nadaljnje opravljanje teh dejavnosti onemogočile, čeprav izpolnjujejo predpisane kadrovske in druge pogoje (razen glede statusa).

5. Ustavno sodišče je pobude sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

6. Z izpodbijanimi določbami 25. člena in tretjega odstavka 26.f člena ZGO je urejeno vprašanje opravljanja dejavnosti projektiranja in revizije načrtov gradbenih konstrukcij. Po 25. členu sme dejavnost projektiranja opravljati gospodarska družba ali samostojni podjetnik posameznik, ki ima v sodni register vpisano dejavnost projektiranja in z njim povezanega tehničnega svetovanja oziroma ima takšno dejavnost priglašeno pri Davčni upravi Republike Slovenije (projektivno podjetje). Po drugem odstavku 26.f člena mora projektivno podjetje poskrbeti za kontrolo brezhibnosti in računske pravilnosti načrtov gradbenih konstrukcij za določene zahtevne objekte javnega pomena (revizija načrtov gradbenih konstrukcij). Po tretjem odstavku 26.f člena pa mora navedeno revizijo načrtov gradbenih konstrukcij projektivno podjetje poveriti drugemu projektivnemu podjetju. Dejavnost projektiranja in revizije načrtov gradbenih konstrukcij so lahko torej po ZGO-B opravljale le gospodarske družbe in samostojni podjetniki. Navedene določbe so bile pozneje spremenjene in z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 52/2000 - v nadaljevanju ZGO-D). Z ZGO-C je bil tretji odstavek 26. f člena dopolnjen tako, da se revizija načrtov gradbenih konstrukcij lahko poveri tudi ustreznemu visokošolskemu oziroma drugemu javnemu zavodu, ki opravlja kakršnokoli izobraževalno dejavnost s področja gradbeništva. Z ZGO-D pa je bil dopolnjen 25. člen tako, da lahko dejavnost projektiranja opravljajo tudi zadrage.

7. Z ZGO iz leta 1984 je bilo izdelovanje tehnične dokumentacije za graditev objektov (po novi ureditvi - projektna dokumentacija) omogočeno širokemu krogu subjektov. Tako so po 25. členu navedenega zakona tehnično dokumentacijo lahko izdelovale vse organizacije združenega dela in delovne skupnosti, ki so bile registrirane za to dejavnost (za vpis projektne organizacije v sodni register so bili predvideni določeni kadrovske in drugi pogoji). Navedena ureditev je bila bistveno spremenjena leta 1996 z uveljavitvijo ZGO-B kot posledica sprememb v družbeni ureditvi, novih strokovnih spoznanj, odločb Ustavnega sodišča o veljavnosti nekaterih rešitev v dotedanjem zakonu in potrebe po navezavi na predpise o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije dejavnosti. Z ZGO-B so bili z novim 25. členom določeni drugačni pogoji za opravljanje dejavnosti projektiranja in sicer tako, da je bila ta dejavnost omogočena le gospodarskim družbam in samostojnim podjetnikom, vpisanim v ustrezne registre. Zakonodajalec je pri tem zavzel stališče, da je projektiranje gospodarska oziroma pridobitna aktivnost, zato naj jo opravljajo le gospodarski subjekti, s čimer bo glede na status teh subjektov,

način opravljanja dejavnosti, pravno naravo sredstev, zlasti z vidika materialne odgovornosti, zagotovljeno varovanje javnega interesa. Z novo ureditvijo po 25. členu ZGO-B tako ni bila več dana možnost opravljanja dejavnosti projektiranja za druge subjekte (razen za gospodarske družbe in samostojne podjetnike), kot so visokošolske organizacije, javni zavodi in drugi zavodi po ZZ, saj njihov cilj ni predvsem opravljanje gospodarske (pridobitne) dejavnosti.

8. V tej zadevi izpodbijajo novo, zanje bolj omejevalno ureditev, pobudniki, ki niso uvrščeni med gospodarske subjekte, opredeljene v Zakonu o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93 in nasl. - v nadaljevanju ZGD). Pri tem se sklicujejo predvsem na 42. člen ZVS in 10. člen OdPUL (UL FG) ter na 18. in 48. člen ZZ (Inštitut). Od teh predpisov ureja gospodarsko dejavnost zlasti ZZ, ki pa je bil uveljavljen pred sprejemom Ustave in pred sprejemom ZGD. V tem ustavnem sporu gre torej za vprašanje, v kolikšni meri uživajo ustavno pravico svobodne gospodarske pobude tudi negospodarski subjeki in v tem okviru zlasti za vprašanje, ali pomeni omejevanje opravljanja gospodarske dejavnosti negospodarskim subjektom poseg v to pravico, in, če je odgovor pritrdilen, ali je tak poseg dopusten. Ustavnemu sodišču se zaradi tega v tem ustavnem sporu ni bilo treba ukvarjati z vprašanjem, ali pomeni poseg v svobodno gospodarsko pobudo zakonska ureditev, ki pogosto omejuje opravljanje nekaterih gospodarskih dejavnosti na določeno organizacijsko obliko gospodarskih subjektov (tako na primer Zakon o zavarovalništvu, Uradni list RS, št. 13/2000 - ZZavar, v prvem odstavku 13. člena določa, da se zavarovalnica lahko organizira samo kot delniška družba ali kot družba za vzajemno zavarovanje, v drugem odstavku istega člena pa, da je lahko pozavarovalna organizacija organizirana le kot delniška družba; Zakon o bančništvu, Uradni list RS, št. 7/99 - ZB, v prvem odstavku 2. člena določa, da se banka ustanovi le kot delniška družba itd.).

9. Ustava v prvem odstavku 74. člena določa, da je gospodarska pobuda svobodna, v drugem odstavku istega člena pa, da zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij in da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Z zakonom, izdanim na podlagi drugega odstavka 74. člena Ustave, se predpisuje način uresničevanja ustavne pravice iz prvega odstavka tega člena (drugi odstavek 15. člena). Zato ta ureditev sploh ne predstavlja posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, ki bi ga bilo treba presojati na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave. Prvi stavek drugega odstavka 74. člena Ustave je treba razumeti v tem smislu, da pri določanju pogojev ne gre le za določanje formalnih in materialnih pogojev za ustanovitev gospodarskih organizacij (za določanje finančnih, tehničnih, delovno-varstvenih, sanitarno-higienskih, ekoloških in drugih pogojev), temveč tudi za določanje pravno-organizacijskih oblik za opravljanje gospodarskih dejavnosti ter za temeljne značilnosti teh oblik. Izhodišče ustavne ureditve je torej v načelu, naj bi gospodarsko dejavnost opravljale predvsem gospodarske organizacije, zakon pa naj bi predpisal njihove oblike. Na področju statusnega organiziranja je torej bistvo svobodne gospodarske pobude v pravilu, da se z zakonom določijo pravno-organizacijske oblike gospodarskih subjektov in da lahko vse fizične in pravne osebe (seveda v skladu z zakonom, ki upošteva specifičnosti posameznih subjektov in področij) za opravljanje gospodarske dejavnosti uporabijo katero izmed predvidenih organizacijskih oblik. Oblike gospodarskih subjektov ureja predvsem ZGD, posamezne vrste gospodarskih subjektov pa lahko urejajo tudi drugi zakoni, kot je na primer Zakon o zadrugah (Uradni list RS, št. 13/92 in nasl. - ZZad). Na podlagi določbe drugega odstavka 74. člena je mogoče s posebnim zakonom dovoliti opravljanje gospodarske dejavnosti tudi drugim subjektom, ne le gospodarskim. V kakšnem obsegu in pod katerimi pogoji bo zakonodajalec dopustil negospodarskim subjektom opravljanje posameznih gospodarskih dejavnosti, pa je odvisno od posebnosti posameznih dejavnosti in subjektov, ki naj bi jo opravljali.

10. Ustavno sodišče opozarja, da opravljanje gospodarskih dejavnosti s strani negospodarskih subjektov sistemsko ni urejeno. Za društva je uredil opravljanje gospodarske dejavnosti Zakon o društvih (Uradni list RS, št. 60/95 in nasl. - ZDru) v 22. členu, Zakon o političnih strankah (Uradni list

RS, št. 62/94 - ZPolS) pa je na primer v 21. členu omejevalno določil, da je lahko politična stranka lastnica le tistih podjetij, ki opravljajo kulturno oziroma založniško dejavnost. Nekateri zakoni tudi parcialno urejajo nekatera druga področja in pravna razmerja, ki se nujno navezujejo na opravljanje gospodarskih dejavnosti, kot so zlasti sistem odgovornosti (s končno možnostjo stečaja), računovodstvo, knjigovodstvo itd. Tako na primer Zakon o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (Uradni list RS, št. 67/93 in nasl. - ZPPSL) zavodov ne uvršča med stečajne dolžnike, ZZ pa v 55. členu določa, da zavod lahko preneha na podlagi stečaja, če njegov ustanovitelj po zakonu ali aktu o ustanovitvi ni odgovoren za obveznosti zavoda. Po določbi 8. člena ZZ vsebuje ustanovitveni akt tudi pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu in določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda. Odgovornosti za tekoče obveznosti gospodarskih subjektov pa so na podlagi ZGD razvidne že iz same firme gospodarskega subjekta. Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99 - ZFPPod), ne velja za javne zavode (drugi odstavek 2. člena tega zakona), velja pa za vse druge zavode. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99 - ZR) velja za proračunske uporabnike ter za pravne osebe javnega prava in pravne osebe zasebnega prava, ki ne vodijo poslovnih knjig na podlagi ZGD, Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 - ZGJS) in ZDru. Posamični zakoni torej posamezna področja organiziranja in delovanja pravnih oseb urejajo drugače, kot to velja za gospodarske družbe. Za pravni promet je pri tem pomemben zlasti sistem odgovornosti, vključujoč tudi možnost stečaja.

11. Vsaka gospodarska dejavnost naj bi se torej opravljala predvsem v vnaprej opredeljenih organizacijskih oblikah, namenjenih organiziranju gospodarskih subjektov. Treba je upoštevati, da že v izhodišču lahko predstavlja opravljanje gospodarskih dejavnosti s strani drugih subjektov, zlasti na primer s strani subjektov, ki sicer opravljajo neprofitne dejavnosti in jih financirajo država ali lokalne skupnosti, vnašanje neenakopravnosti med samimi tržnimi subjekti, od katerih so eni v celoti podvrženi ekonomskemu riziku trga, medtem ko drugi opravljajo gospodarsko dejavnost kot stransko dejavnost, njihov ekonomski položaj in pogosto celo obstoj pa ni odvisen od gospodarskega računa. Prejšnja pravna ureditev, v kateri so opravljali gospodarske dejavnosti celo tipični negospodarski subjekti, kot so bila na primer društva in nekatere delovne skupnosti, nikakor ne odgovarja pravni ureditvi trga, ki je del obstoječe ustavne ureditve. Sedanja ureditev pa predstavlja prilagoditev zakonskega urejanja dejavnosti projektiranja ustavni ureditvi in pravni ureditvi trga. Jasnost na področju odgovornosti in zagotavljanje enakih pogojev na trgu sta dovolj razumna razloga za izpodbijano ureditev. Izpodbijana ureditev torej ni v neskladju s 74. členom Ustave.

12. Pobudniki so na podlagi ZGO iz leta 1974 imeli pravico opravljati dejavnost projektiranja, to dejavnost pa jim je na splošno dopuščal tudi ZZ iz leta 1991 (čeprav bi se že ob sprejemu tega zakona lahko zastavilo vprašanje, ali je dejavnost projektiranja "namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen"). Izpodbijane zakonske določbe so jim to pravico "odvzele". Zakonodajalec s tem ni posegel v pridobljene pravice pobudnikov, saj je na podlagi nove vrednostne ocene spremenil način opravljanja gospodarske dejavnosti projektiranja in opredelitev pravno-organizacijskih oblik, ki smejo to dejavnost opravljati. Če bi zakonodajalec navedenim subjektom kar naenkrat odvzel možnosti opravljanja dejavnosti projektiranja, ne da bi jim določil rok za prilagoditev novo predpisanim zahtevam za opravljanje dejavnosti, bi to pomenilo kršitev načela zaupanja v pravo, ki je eno od načel pravne države (2. člen Ustave). Vendar je zakonodajalec v ta namen določil ustrezen rok. Tako je s 100.c členom ZGO-B predvideno, da morajo osebe, ki opravljajo dejavnost projektiranja, ustanovitvene akte uskladiti z novim zakonom v devetih mesecih po njegovi uveljavitvi, te dejavnosti pa lahko opravljajo pod dotedanji pogoji še petnajst mesecev po objavi soglasja Vlade k Statutu Inženirske zbornice Slovenije. Ta rok je bil dovolj razumen za prilagoditev na novo ureditev, kar je Ustavno sodišče ugotovilo že v odločbi št. U-I-14/97 z dne 19. 11. 1998 (Uradni list RS, št. 83/98 in OdlUS VII, 204). V tem roku bi lahko subjekti, ki po novi ureditvi ne morejo več opravljati dejavnosti projektiranja, poiskali ustrezne rešitve bodisi z ustanovitvijo posebne gospodarske družbe bodisi z

vključitvijo svojih usposobljenih strokovnjakov v že obstoječa projektivna podjetja, kot je to prikazano v odgovoru Vlade bodisi na kakšen drug način. Zaradi tega ni mogoče govoriti o posegu v pridobljene pravice.

13. Ustavno sodišče poleg povedanega še ugotavlja, da so v primeru, kadar jim zakonodajalec dovoli opravljanje določene gospodarske dejavnosti, tudi druge organizacijske oblike (na primer zavodi, društva itd.) v tem obsegu tržni subjekti in da so pri svojem nastopanju na trgu prav tako nosilci svobodne gospodarske pobude in uživajo varstvo po Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99 - ZPOMK). To pa seveda ne pomeni, da se lahko že pri zakonskih opredelitvah, ki predpisujejo organizacijske oblike za opravljanje posameznih gospodarskih dejavnosti, sklicujejo na kršitev pravice do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, če jim zakonodajalec opravljanja posameznih gospodarskih dejavnosti posebej ne dovoli.

14. Z izpodbijano določbo prav tako niso bile kršene določbe drugega odstavka 14. člena Ustave o enakosti pred zakonom, kot to zatrjuje Inštitut. Načela enakosti pred zakonom namreč ni mogoče pojmovati kot enostavno splošno enakost vseh, pač pa kot enako obravnavanje enakih dejanskih ali pravnih stanj. To načelo zakonodajalca zavezuje, da enaka oziroma podobna razmerja ureja enako, različna pa različno. Izpodbijane določbe upoštevajo to načelo, saj pri določanju subjektov, ki lahko opravljajo dejavnost projektiranja, izhajajo iz njihovega različnega pravnega statusa (gospodarski subjekti - druge pravne osebe).

15. Po navedbah UL FGG in UM FG naj bi določbe 25. člena ZGO pobudnicama onemogočale opravljanje dejavnosti projektiranja, kar naj bi jima sicer dopuščale določbe tretjega odstavka 42. člena ZVŠ. Po navedenem členu ZVŠ visokošolski zavodi izvajajo temeljno- raziskovalne, aplikativno-raziskovalne ter razvojne in druge projekte v skladu z zakonom ter opravljajo svetovalne in druge storitve. UL FGG se pri tem sklicuje tudi na podobno določbo OdPUL. Vlada v odgovoru na pobudo takšni razlagi ZVŠ nasprotuje, češ da pojma "drugi projekti" ni mogoče enačiti z opravljanjem dejavnosti projektiranja v smislu ZGO. S takšnim stališčem se strinja tudi Ustavno sodišče. Po trditvah pobudnic naj bi torej pri opredeljevanju dejavnosti oziroma nalog fakultet prišlo do določenega neskladja med ZVŠ in ZGO. Ustavno sodišče se v presojo navedenega vprašanja ne more spuščati, saj ni pristojno za presojo medsebojne skladnosti dveh ali več zakonov. Njihova morebitna neskladja je treba reševati z razlagalnimi pravili pravne stroke.

16. Glede na navedeno določba 25. člena ZGO ni v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

17. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem so bile izpodbijane določbe 26.f člena ZGO dopolnjene (ZGO-C) tako, da lahko revizijo načrtov gradbenih konstrukcij opravljajo tudi ustrezni visokošolski oziroma drugi javni zavodi, ki opravljajo raziskovalno ali izobraževalno dejavnost s področja gradbeništva. S tem so odpadli razlogi, zaradi katerih sta UL FGG in UM FG izpodbijali navedene zakonske določbe. Zato je Ustavno sodišče pobudnici pozvalo, naj sporočita, ali še vztrajata pri pobudi glede navedene določbe, pri čemer ju je seznanilo tudi z možnostjo ustavitve postopka po tretjem odstavku 28. člena ZUstS, če v predvidenem roku na poziv ne bi odgovorili. UM FG na ta poziv ni odgovorila, UL FGG pa je z dopisom št. 122 z dne 17. 3. 2000 Ustavno sodišče obvestila, da umika pobudo glede 26.f člena ZGO. Glede na navedeno je Ustavno sodišče postopek za preizkus pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti določb 26.f člena ZGO ustavilo (2. točka izreka).

C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in tretjega odstavka 28. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko,

Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Drugo točko izreka je sprejelo soglasno, prvo točko izreka pa s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnika Čebulj in Fišer ter sodnica Wedam-Lukić, ki je dala odklonilno ločeno mnenje.

Namestnik predsednika
dr. Lojze Ude

Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Wedam-Lukić

1. Glasovala sem proti prvi točki izreka, v kateri je Ustavno sodišče ugotovilo, da določba 25. člena Zakona o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84 in nasl. - v nadaljevanju ZGO), kakršna je bila uveljavljena z novelo ZGO iz leta 1996 in ki pobudnicah kot javnim zavodom ne dovoljuje več opravljanja projektivne dejavnosti, ni v neskladju z Ustavo. Proti sem glasovala zato, ker odločitev temelji na predpostavkah, ki po mojem mnenju ne držijo.
2. Strinjam se z ugotovitvijo, navedeno v 9. točki obrazložitve, da je treba določbo prvega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave ("zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij") razumeti tako, "da pri določanju pogojev ne gre le za določanje formalnih in materialnih pogojev za ustanovitev gospodarskih organizacij..., temveč tudi za določanje pravno- organizacijskih oblik za opravljanje gospodarskih dejavnosti ter za temeljne značilnosti teh oblik". Tudi sama mislim, da se lahko zakonodajalec prosto odloči, katere organizacijske oblike gospodarskih subjektov bo uredi, in določi pogoje za njihovo ustanavljanje. Zato predpis, ki določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih subjektov, ne more pomeniti posega v svobodo gospodarske pobude po prvem odstavku 74. člena Ustave (v tem smislu tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-49/94 z dne 6. 10. 1994, OdlUS III,101, v katerem je Ustavno sodišče med drugim presojalo skladnost petega odstavka 1. člena Zakona o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 30/93 in nasl.- v nadaljevanju ZGD, z Ustavo).
3. Večinska odločba očitno temelji na stališču, da je zakonodajalec izdal izpodbijano določbo na podlagi pooblastila iz prvega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave. To je mogoče sklepati tudi iz 13. točke obrazložitve, kjer je navedeno, da "so v primeru, kadar jim zakonodajalec dovoli opravljanje določene gospodarske dejavnosti, tudi drugi subjekti (na primer zavodi, društva itd.) v tem obsegu tržni subjekti in da so pri svojem nastopanju na trgu prav tako nosilci svobodne gospodarske pobude in subjekt varstva po Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99 - ZPOmK)", da pa to "seveda ne pomeni, da se lahko že pri zakonskih opredelitvah, ki predpisujejo organizacijske oblike za opravljanje posameznih gospodarskih dejavnosti, sklicujejo na kršitev pravice do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, če jim zakonodajalec opravljanja posameznih gospodarskih dejavnosti posebej ne dovoli."
4. Menim, da v konkretnem primeru ne gre za predpis v smislu prvega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave, torej za predpis, ki bi določal pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij.

Večinska odločba predpise, ki določajo pogoje za ustanavljanje gospodarskih subjektov, očitno enači s predpisi, ki določajo pogoje za opravljanje dejavnosti. Vendar menim, da gre za dve različni kategoriji predpisov, ki jih je treba različno obravnavati. Predpisi, ki določajo "pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij", so predpisi, ki urejajo njihov status. Najpomembnejše gospodarske subjekte ureja ZGD. Po prvem odstavku 1. člena ZGD je gospodarska družba pravna oseba, ki na trgu

samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost, v tretjem odstavku tega člena pa so opredeljene oblike gospodarskih družb. Z gospodarsko dejavnostjo pa se lahko ukvarjajo tudi nekateri drugi subjekti, med njimi tudi zavodi. Po drugem odstavku 1. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju ZZ) so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Po 18. členu ZZ lahko zavod opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je ustanovljen. Po 48. členu ZZ pridobiva zavod sredstva za svoje delo med drugim tudi "s prodajo blaga in storitev na trgu", presežek prihodkov nad odhodki pa sme uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Če opravlja pridobitno dejavnost, je javni zavod tudi zavezanec za plačilo davka na dobiček pravnih oseb (glej peto alineo 6. člena Zakona o davku na dobiček pravnih oseb, Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - ZDDPO).

5. Pooblastilo iz prvega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave je treba po mojem mnenju razumeti tako, da se lahko zakonodajalec po prosti presoji odloči, katere oblike gospodarskih subjektov bo uredil, in določi pogoje za njihovo ustanavljanje. V tem okviru se lahko odloči, ali in v kakšnem obsegu bo opravljanje gospodarske dejavnosti dopustil drugim subjektom, kar priznava tudi večinska odločba. Pogoje za ustanovitev zavoda določa ZZ. S tem ko je predvidil možnost, da zavod pod določenimi pogoji opravlja gospodarsko dejavnost, mu je v tem obsegu priznal status gospodarskega subjekta. V konkretnem primeru gre nedvomno za dejavnost, ki jo pobudnice glede na določbo 18. člena ZZ smejo opravljati. Temu ni oporekal niti Državni zbor niti Vlada, nenazadnje pa so pobudnice tudi registrirane za opravljanje dejavnosti projektiranja. Zato bi bilo treba tudi pri presoji, ali je zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo posegel v svobodo gospodarske pobude, zavod obravnavati enako kot druge subjekte, ki opravljajo to dejavnost.

6. Ustavno sodišče je že nekajkrat presojalo predpise, s katerimi je zakonodajalec na podlagi določbe šestega odstavka 4. člena ZGD določil pogoje za opravljanje posamezne dejavnosti (npr. odločbe št. U-I-52/90 z dne 26. 3. 1999, Uradni list RS, št. 19/92 in OdlUS I, 18, št. U-I-92/93 z dne 9. 6. 1994, Uradni list RS, št. 40/94 in OdlUS III, 63, št. U-I-154/94 z dne 6. 10. 1994, Uradni list RS, št. 69/94 in OdlUS III, 98, in št. U-I-273/96 z dne 16. 1. 1997, Uradni list RS, št.13/97 in OdlUS VI, 7 ter sklep št. U-I-67/95 z dne 4. 4. 1996, OdlUS V, 38). Sprejelo je stališče, da ta njegova pravica ni absolutna in neomejena in da so omejitve dopustne le v splošnem interesu (zaradi javne koristi) in le z nujnimi posegi. V sklepu št. U-I-67/95 pa je celo izrecno poudarilo, da je po prvem odstavku 74. člena Ustave gospodarska pobuda svobodna in da ta ustavna pravica zagotavlja vsem gospodarskim subjektom avtonomijo oziroma pravico do svobodne izbire dejavnosti, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti.

7. Kot je bilo že povedano, izpodbijani predpis ne ureja pogojev za ustanavljanje gospodarskih subjektov, ampak vprašanje, kateri subjekti smejo opravljati dejavnost projektiranja. Zato se ne morem strinjati s stališčem, da "ta ureditev sploh ne predstavlja posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, ki bi ga bilo treba presojati na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave" (9. točka obrazložitve). Gre za predpis, o katerem govori drugi odstavek 4. člena ZGD, ki dopušča možnost, da se z zakonom določi, da določene gospodarske posle lahko opravljajo le družbe, določene z zakonom, ali le določene vrste družb ali le druge organizacije. Za razliko od prej navedenih primerov, ko je zakonodajalec določil pogoje za opravljanje neke dejavnosti enako za vse gospodarske subjekte ne glede na njihovo organizacijsko obliko, je z izpodbijanimi določbami možnost opravljanja dejavnosti projektiranja omejil samo na določene gospodarske subjekte, druge pa je izključil, čeprav sicer zanjo izpolnjujejo (druge) zakonsko določene pogoje. Mislim, da tudi pravica zakonodajalca po drugem odstavku 4. člena ZGD ne more biti

absolutna in neomejena. Tudi omejevanje opravljanja določenih gospodarskih poslov oziroma opravljanja neke dejavnosti na določene gospodarske subjekte mora bodisi temeljiti na javnem interesu ali pa morajo biti razlog za omejevanje posebne zahteve za opravljanje take dejavnosti, ki jih lahko glede na svoje specifične lastnosti (npr. obseg sredstev, način upravljanja) izpolnijo le določeni gospodarski subjeki, drugi pa jim prav zaradi svoje organizacijske oblike ne morejo zadostiti. Ustavno sodišče se s presojo takih predpisov doslej še ni ukvarjalo, v konkretnem primeru pa se tej presoji ne bi smelo izogniti. Pri tem pa bi se moralo najprej opredeliti do vprašanja, ali je treba tudi take omejitve presojati s stališča tretjega odstavka 15. člena Ustave po najstrožjem testu sorazmernosti, ali samo kot kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Od tega, kako bi se opredelilo do tega vprašanja, in od tega, kako bi se v enem ali drugem primeru izšlo "tehtanje", pa bi bila odvisna končna odločitev.

8. V 11. točki obrazložitve je odločitev dodatno utemeljena še s kritiko sedanje ureditve, po kateri lahko gospodarsko dejavnost opravljajo tudi negospodarski subjeki. Po mnenju večinske odločbe "lahko predstavlja opravljanje gospodarskih dejavnosti s strani drugih subjektov, zlasti na primer s strani subjektov, ki sicer opravljajo neprofitne dejavnosti in jih financirajo država ali lokalne skupnosti, vnašanje neenakopravnosti med samimi tržnimi subjekti, od katerih so eni v celoti podvrženi ekonomskemu riziku trga, medtem ko drugi opravljajo gospodarsko dejavnost kot stransko dejavnost, njihov ekonomski položaj in pogosto celo obstoj pa ni odvisen od gospodarskega računa." To naj bi nikakor ne ustrezalo pravni ureditvi trga, ki je del obstoječe ustavne ureditve, zato naj bi nova ureditev predstavljala prilagoditev zakonskega urejanja dejavnosti projektiranju ustavni ureditvi in pravni ureditvi trga. Jasnost na področju odgovornosti in zagotavljanje enakih pogojev na trgu pa naj bi bila dovolj razumna razloga za izpodbijano ureditev.

9. Vprašanje je, kakšen je smisel te dodatne utemeljitve, če v resnici sploh ne gre za poseg v ustavno pravico, kot je zapisano v 9. točki obrazložitve. Pomisleke pa imam tudi proti vsebinskim argumentom. Stališče o "vnašanju neenakopravnosti med tržnimi subjekti", ki tudi sicer ni podrobneje utemeljeno, namreč vsaj glede enega od pobudnikov ne drži. Iz navedb Inštituta za varstvo pri delu, Maribor, izhaja, da je sicer registriran kot zavod, vendar se financira povsem samostojno s pridobivanjem sredstev s plačili za storitve, s prodajo blaga ter iz drugih virov. Menim tudi, da "sistemskih" nedoslednosti ni mogoče odpravljati z nesistemskimi posegi. Na to, da ne gre za kakšno zavestno težnjo zakonodajalca, pa nenazadnje kaže tudi dejstvo, da je zakonodajalec z novelo ZGO iz leta 1999 (Uradni list RS, št. 45/99) javnim zavodom "vrnil" možnost, da opravljajo revizijo načrtov gradbenih konstrukcij.

Dr. Dragica Wedam-Lukić

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani

Datum vloge:

21. 5. 1997

Datum odločitve:

15. 3. 2001

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom

Objava:

Uradni list RS, št. 28/01 in OdlUS X, 43

Dokument:

US20694