



Številka: U-I-14/18-27
Datum: 15. 9. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo samostojnih podjetnikov Geo ekspres geodetske storitve Brigita Žel, s. p., Murska Sobota, Geo storitve Mateja Lajmsner, s. p., Hoče, Geodetske storitve Bojan Bratina, s. p., Ilirska Bistrica, in drugih, ki jih zastopa Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk, o. p., d. o. o., Ljubljana, ter Ladislava Selinška, Starše, in drugih, ki jih zastopajo odvetnica in odvetniki Vesna Gorjup Zupančič, Franci Košar, Jure Ivančič, Tarek Naji, Maribor, na seji 15. septembra 2022

odločilo:

- 1. Prva in druga alineja 1. točke 66. člena Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti (Uradni list RS, št. 61/17) sta v neskladju z Ustavo.**
- 2. Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost iz predhodne točke tega izreka odpraviti v šestih mesecih od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Do odprave protiustavnosti iz 1. točke tega izreka se prva in druga alineja 1. točke 66. člena Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti uporabljata na način, določen v 21. točki obrazložitve te odločbe.**
- 4. Pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 5. člena, drugega odstavka 14. člena, 55., 56. in 60. člena Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti ter ustavnosti in zakonitosti četrtega odstavka 13. člena Statuta Inženirske zbornice Slovenije (Uradni list RS, št. 37/18, 68/19, 26/22 in 43/22) se zavrnejo.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče zaradi vsebinsko povezanih izpodbijanih zakonskih določb združilo štiri pobude, ki jih je skupaj vložilo 33 fizičnih in pravnih oseb. Pobudniki so geodeti, ki delujejo kot samostojni podjetniki oziroma zaposleni v manjših gospodarskih družbah, razen treh, ki so podjetniki s področja gradbeništva.

2. Pobudniki Brigita Žel, Mateja Lajmsner, Bojan Bratina in drugi¹ uveljavljajo protistavnost drugega odstavka 5. člena, drugega odstavka 14. člena, 56. in 60. člena ter prve in druge alineje prve točke 66. člena Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti (v nadaljevanju ZAID) ter četrtega odstavka 13. člena Statuta Inženirske zbornice Slovenije (v nadaljevanju Statut). Zatrjujejo kršitev ustavnih pravic iz 49., 50. in 74. člena Ustave, pri tem pa se opirajo tudi na 2. in 14. člen Ustave. Trdijo, da jim je zakonodajalec z uveljavitvijo ZAID kljub dolgoletnim izkušnjam in brez utemeljenega razloga onemogočil opravljanje dela oziroma izvajanje poslovne dejavnosti, posledično pa so socialno ogroženi. Nova ureditev naj ne bi imela legitimnega zakonodajnega cilja in naj bi bila v očitnem nasprotju z načelom sorazmernosti, nasprotovala pa naj bi tudi načelu pravne države. Pobudniki navajajo, da jim novi zakon ni ponudil realnih možnosti za opravljanje dela ali dejavnosti in tudi ne časa za prilagoditev. Pojasnjujejo, da so geodetske storitve do uveljavitve ZAID poleg odgovornih geodetov samostojno opravljali tudi pobudniki kot geodeti z izkaznico. Trdijo, da so se geodeti z izkaznico po dotlej veljavnih predpisih šteli za strokovno usposobljene za opravljanje geodetskih storitev, razen za potrjevanje geodetskih elaboratov, ki so bili v izključni pristojnosti odgovornih geodetov. Navajajo, da so zato geodeti z izkaznico imenovali odgovornega geodeta, ki je potrjeval njihove geodetske elaborate. ZAID naj bi na to področje revolucionarno posegel, saj naj bi poklic geodeta z izkaznico v celoti ukinil. Pri tem se pobudniki sklicujejo na novo določeni način glede osebnega opravljanja dela iz drugega odstavka 5. člena ZAID. Glede na dolgoletno uspešno delo so prepričani, da ne gre za višanje kakovosti storitev, prizadeta pa naj bi bila tudi konkurenčnost na trgu geodetskih storitev. Drugi odstavek 14. člena ZAID naj bi pomenil, da bo morala prenehati delovati večina geodetskih podjetij, ki so jih isti subjekti vzpostavili v preteklosti, saj pogojuje izvajanje dejavnosti z zaposlitvijo vsaj enega inženirja. Navedeno zahtevo naj bi zakonodajalec utemeljeval z enim samim argumentom, tj. domnevnim zagotavljanjem višje kakovosti, kar naj bi bilo glede na dejansko stanje neutemeljeno. Pobudniki s podatki utemeljujejo, da je inženirjev premalo, da bi lahko vsa obstoječa geodetska podjetja, pod predpostavko, da morajo imeti zaposlenega inženirja za polni delovni čas, nadaljevala dejavnost. Sklicujejo se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-154/94 z dne 6. 10. 1994 (Uradni list RS, št. 69/94, in OdlUS III, 98). Prav tako naj bi sporna ureditev, ki velja le za slovenske gospodarske subjekte, te diskriminirala v razmerju do tujih ponudnikov iz Evropske unije, ki morajo imeti zagotovljeno zgolj sodelovanje inženirja, njegova zaposlitev pa ni obvezna (tretji odstavek 19. člena ZAID). Že na prvi pogled naj bi bilo očitno, da nova ureditev ne zasleduje nobenega legitimnega

¹ Združene zadeve s št. U-I-14/18, št. U-I-86/18 in št. U-I-338/18.

zakonodajnega cilja, kar gotovo ne bi mogla biti omejitev konkurence na trgu geodetskih storitev. Prav tako naj bi bila nova ureditev v očitnem nasprotju že s prvim elementom načela sorazmernosti, tj. z zahtevo po nujnosti omejitve. Pobudniki trdijo, da izpodbijana ureditev nasprotuje zahtevi po trajnosti, zanesljivosti in predvidljivosti prava ter na njej temelječem zaupanju vanj kot sestavinah načela pravne države. Z navedenim naj bi bila socialno ogrožena celotna poklicna kategorija geodetov z izkaznico, zaposlenih v njihovih podjetjih in njihovih družinskih članov, zato naj bi bila nova ureditev tudi v nasprotju z načelom socialne države. Statut naj bi pobudnikom še dodatno ožil možnost izvajanja dejavnosti, saj v nasprotju z zakonom od podjetij zahteva še dokazilo o zaposlitvi.

3. Glede drugega odstavka 14. člena ZAID v zvezi z 2., 14. in 74. členom Ustave smiselno enako zatrjujejo tudi Ladislav Selinšek in drugi,² ki se opirajo na priloženo pravno mnenje. Poleg navedenega izpodbijajo še prehodno določbo iz 55. člena ZAID, ki opredeljuje pridobljene pravice po Zakonu o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07, 108/09, 57/12, 110/13 in 19/15 – v nadaljevanju ZGO-1). Pobudniki trdijo, da je prišlo do posega v njihove pravice, ki ni bil ne nujen in ne primeren za dosego zakonodajalčevega cilja. Do uveljavitve ZAID in Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr. – GZ) naj bi imeli pobudniki status inženirja, ki naj bi ga po ZGO-1 pridobili odgovorni vodje del in odgovorni nadzorniki po opravljenem strokovnem izpitu z vpisom v imenik Inženirske zbornice Slovenije (v nadaljevanju IZS). Osebe, ki so bile po ZGO-1 vpisane v imenik IZS in so imele status inženirja, naj bi v primeru, če so imele opravljen strokovni izpit za odgovorno vodenje del, lahko v skladu s 135. členom ZGO-1 opravljale regulirane poklice: odgovorni vodja del, odgovorni vodja gradbišča in odgovorni nadzornik. ZAID naj bi namesto reguliranih poklicev po ZGO-1 uvedel nov reguliran inženirski poklic, ki naj bi omogočal opravljanje del, ki so bila prej pridržana za regulirane poklice. Glede na prvi, tretji in četrti odstavek 55. člena ZAID naj bi bili po uveljavitvi tega zakona vsi pobudniki, ker naj ne bi imeli pooblastila za odgovorno projektiranje, v imenik IZS vpisani zgolj z označbo nadzorni inženir. Z navedenimi spremembami in izgubo statusa inženirja naj bi se položaj pobudnikov poslabšal. Ti naj tako ne bi več smeli uporabljati inženirskega naziva, naj ne bi mogli biti imenovani v komisijo za tehnični pregled s področja inženirske dejavnosti ali biti vodje nadzora ter opravljati določenih nalog itd.

4. Ustavno sodišče je pobude v postopku za preizkus poslalo Državnemu zboru, ki odgovora ni podal.

B. – I.

² Združena zadeva s št. U-I-500/18.

5. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Ob dejstvu, da v postopku pred Ustavnim sodiščem več pobudnikov izpolnjuje pogoje, se Ustavno sodišče ni spuščalo v presojo posameznih procesnih predpostavk pri vseh pobudnikih.

6. V skladu z drugim odstavkom 26. člena ZUstS Ustavno sodišče pobudo zavrne, če je očitno neutemeljena. Iz navedb v pobudi Ladislava Selinška in drugih je razvidno, da gre za specifični položaj le treh pobudnikov, ki izpodbijajo prenos določenih nazivov, priznavanje nekaterih poklicnih delovnih nalog itd. Ti pobudniki že pred uveljavitvijo ZAID niso imeli neomejenih pooblastil oziroma nazivov, svoj poklic pa v pomembnem delu tudi po uveljavitvi ZAID še vedno lahko opravljajo, medtem ko z navedbami o domnevni nezmožnosti opravljanja poslovne dejavnosti ostajajo na hipotetični oziroma abstraktni ravni. Ustavno sodišče je zato navedeno pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 14. člena in 55. člena ZAID zavrnilo kot očitno neutemeljeno (4. točka izreka).

7. Enako je Ustavno sodišče, ne da bi se posebej spuščalo v izkazanost procesnih predpostavk, odločilo o pobudi Brigitte Žel, Mateje Lajmsner, Bojana Bratine in drugih glede drugega odstavka 5. člena, drugega odstavka 14. člena ter 56. in 60. člena ZAID ter četrtega odstavka 13. člena Statuta (4. točka izreka). Kolikor se namreč ti očitki pobudnikov nanašajo na navedene določbe ZAID in Statuta, so očitno neutemeljeni. Gre za sistemske določbe novega ZAID in z njim povezanega statuta stanovske zbornice, ki se v prvi vrsti nanašajo na novi inženirski poklic. Pobudniki tega statusa nimajo, niti ne trdijo, da so ali da bi morali biti izenačeni z inženirji geodezije. Tudi pred uveljavitvijo ZAID kot geodeti z izkaznico niso bili izenačeni z odgovornimi geodeti, s čimer se je Ustavno sodišče že ukvarjalo v odločbi št. U-I-230/00 z dne 17. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 44/03, in OdlUS XII, 37). Pobudniki svojega interesa tudi ne opirajo na splošno, z njihovim geodetskim delom nepovezano gospodarsko pobudo, ki pod pogoji iz drugega odstavka 14. člena ZAID vsakomur omogoča ustanovitev geodetskega podjetja, zato je Ustavno sodišče ne presoja. Kot osrednje pobudniki trdijo, da s prenovljenim poklicnim sistemom iz ZAID svojega še vedno potrebnega dela ne morejo več opravljati, ker njihov poklic ni več reguliran, posledično pa, ker je isti poklicni pogoj, tj. reference za inženirja geodezije, tako pogoj za opravljanje dela kot tudi pomemben pogoj za nastopanje na trgu, ne smejo poslovati niti kot gospodarski subjekti. Razumljivo je, da posameznik, ki določenega reguliranega geodetskega dela ne sme opravljati, s tem v zvezi tudi ne more urejeno poslovati. Zato položaj pobudnikov v prvi vrsti obravnavata le prva in druga alineja 1. točke 66. člena ZAID. Ti sta razveljavili določbe Zakona o geodetski

dejavnosti (Uradni list RS, št. 77/10 – v nadaljevanju ZGeoD-1), ki so urejale dotedanji poklic pobudnikov oziroma s tem povezano poslovanje.

B. – II.

8. Ustavno sodišče je pobudo Brigitte Žel, Mateje Lajmsner, Bojana Bratine in drugih za začetek postopka za oceno ustavnosti prve in druge alineje 1. točke 66. člena ZAID sprejelo ter začelo postopek za oceno njune ustavne skladnosti. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

9. V tem okviru Ustavno sodišče presoja zakonske pogoje za opravljanje geodetskega poklica navedenih pobudnikov, kakor so bili uveljavljeni z ZAID. Ta je začel veljati 17. 11. 2017, uporablja pa se od 1. 6. 2018. Kakor izhaja iz navedenih predpisov, gradiva iz zakonodajnega postopka oziroma navedb pobudnikov, ki jih Državni zbor ni zanikal, je pri tem uporaben naslednji pravni okvir.

10. Do uveljavitve ZAID so bili na trgu geodetskih storitev v skladu z ZGeoD-1, Zakonom o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS, št. 47/06 – v nadaljevanju ZEN) in Zakonom o državnem geodetskem referenčnem sistemu (Uradni list RS, št. 25/14 – v nadaljevanju ZDGRS) določeni trije regulirani poklici: 1. odgovorni geodet, 2. geodet z izkaznico in 3. geodetski strokovnjak. V praksi je delitev med odgovornimi geodeti in geodeti z izkaznico pomenila, da so prvi imeli določeno višjo izobrazbo, zato so lahko izdelovali oziroma potrjevali geodetske elaborate, medtem ko so imeli drugi le določeno nižjo strokovno geodetsko izobrazbo, s katero so sicer lahko opravljali večino geodetskih opravil, niso pa smeli izdajati elaboratov. Zato so elaborate, ki so jih pripravili geodeti z izkaznico, s svojimi podpisi in žigi potrjevali odgovorni geodeti, ki so bili z geodeti z izkaznico v pogodbenem razmerju. Odgovorni geodet je jamčil geodetskemu podjetju za vsak izdelek oziroma opravljeno delo ne glede na to, ali ga je opravil sam ali kdo drug. S tem je potrdil, da je bilo delo strokovno opravljeno v skladu s predpisi, standardi in pravili geodetske stroke (3.–16. člen ZGeoD-1 in 6. člen ZEN). Tudi geodetski strokovnjak je lahko opravljal določena geodetska opravila, npr. geodetsko izmero zemljišč (17. člen ZDGRS).

11. ZAID je navedeno regulacijo, ki je usklajevala poklica odgovornih geodetov in geodetov z izkaznico, odpravil. Uvedel je novo poklicno regulacijo na več povezanih delovnih področjih; poleg geodezije še na področju arhitekture, elektrotehnike, gradbeništva, tehnologije in strojništva. Glede geodetske dejavnosti je ZAID s 1. točko 66. člena dotlej regulirane geodetske poklice odpravil in v 3.–6. členu uvedel nov poklic, inženirja geodezije. Ta se smiselno približuje prejšnjemu odgovornemu geodetu, medtem ko ZAID profila bivših geodetov z izkaznico več ne predvideva. Geodetske poklicne naloge iz ZEN je zakonodajalec prenesel na novega inženirja (tretji odstavek 4. člena ZAID). Med njimi so tudi tiste, ki jih je dotlej lahko opravljal

geodet z izkaznico. V 5. členu je ZAID kot način opravljanja poklicnih nalog posebej izpostavil, da morajo inženirji poklicne naloge dejansko opravljati in pri tem biti osebno prisotni. Opravljajo jih lahko predvsem kot samostojni podjetniki ali na podlagi delovnega razmerja v gospodarskem subjektu (2. člen ZAID), ki izpolnjuje pogoje za poslovanje. Te je ZAID uveljavil z drugim odstavkom 14. člena. Po tej določbi lahko inženirsko geodetsko dejavnost opravlja le tisti gospodarski subjekt, ki je kot samostojni podjetnik sam inženir, ali ima gospodarska družba za polni delovni čas³ zaposlenega inženirja oziroma imajo v gospodarski družbi inženirji najmanj polovico deležev in je eden od njih poslovodni organ družbe.

12. Kot je razvidno iz Predloga zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti (Poročevalec Državnega zbora z dne 19. 5. 2017 – v nadaljevanju Predlog ZAID), je bilo v pripravi zakona besedilo drugega odstavka 5. člena ZAID drugačno od besedila v sprejetem zakonu. Besedilo 5. člena je v Predlogu ZAID poleg prve povedi, ki je ostala vse do konca in se glasi: "Pooblaščenih arhitektov in inženirjev morajo poklicne naloge po tem zakonu dejansko opravljati in biti osebno prisotni pri vseh poklicnih nalogah, ki jih izvajajo", vsebovalo tudi dodatno poved: "Posamezna tehnično strokovna opravila v okviru poklicnih nalog lahko po navodilih in pod nadzorom pooblaščenih arhitektov in inženirjev opravi tudi druga oseba z ustreznimi kompetencami." Iz ob tem podanih pojasnil je razvidno, da je za večino geodetskih postopkov veljalo, da so sestavljeni iz več posameznih faz (npr. geodetska izmera, vabljenje strank, mejna obravnava, izdelava elaborata) in da potekajo daljše časovno obdobje, zato se ustrezni elaborati večinoma izdelujejo v projektnih skupinah oziroma večji ali manjši terenski ekipi. Iz teh razlogov bi lahko določena opravila po navodilih in pod nadzorom inženirjev opravila tudi druga oseba z ustreznimi kompetencami, te pa naj bi imeli (tudi) vsi dosedanjí geodeti z izkaznico. Po izvedbi teh opravil bi elaborat na koncu še vedno potrdil inženir. Odgovornost za organizacijo in strokovnost izvedbe geodetske izmere naj bi se prenesla na inženirja geodezije, ta pa naj bi moral imeti možnost, da različna strokovna tehnična opravila v okviru teh postopkov opravi tudi druga oseba z ustreznimi kompetencami, kar se je nanašalo tako na geodeta z izkaznico kot tudi na geodetskega strokovnjaka. Tudi iz prehodnih določb je bilo razvidno, da so predvidele ohranitev dosedanjih pooblastil posameznikov, ki bi ob uveljavitvi zakona še vedno opravljali določene naloge, v obsegu dosedanjih predpisov in veščin. Za posameznika, ki bi imel ob uveljavitvi ZAID pridobljeno samo pooblastilo geodet po ZGeoD-1 (t. i. geodet z izkaznico), bi po Predlogu ZAID veljala naslednja ureditev: a) tisti, ki bi imeli ustrezno izobrazbo za inženirja geodezije, bi lahko opravili izpit za inženirja geodezije po ZAID, in b) tisti, ki ne bi imeli zadostne izobrazbe, pa bi lahko opravili naloge v skladu s pogoji po tem zakonu oziroma z ureditvijo iz druge povedi drugega odstavka 5. člena ZAID, ki jim daje kompetence. Iz Poročila Odbora DZ za infrastrukturo, okolje in prostor k Predlogu ZAID z dne 6. 10. 2017⁴ pa izhaja, da je bila citirana druga poved drugega

³ Ali v posebnih primerih za krajši delovni čas.

⁴ Poročilo št. 803-07/17-1, str. 7.

odstavka 5. člena Predloga ZAID črtana v skladu s pripombami Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora,⁵ ker naj ne bi imela posebnega normativnega pomena in se je naj ne bi dalo opredeliti v smislu reguliranega poklica. Temu so bile prilagojene tudi prehodne določbe.

13. Pobudniki spadajo v kategorijo bivših geodetov z izkaznico. Gre za izkušene geodete, ki imajo pridobljeno določeno strokovno geodetsko izobrazbo, ne pa bolonjskega visokošolskega magisterija, ki je v ZAID pogoj za inženirski status (8. člen ZAID). Nekatere geodetske storitve so opravljali kot samostojni podjetniki oziroma kot zaposleni ustanovitelji manjših gospodarskih družb (npr. enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo). Pobudniki trdijo, da po uveljavitvi ZAID svojega dela ne morejo več opravljati, posledično pa tudi ne poslovati. S tem se dotikajo dveh področij. Prvo se nanaša na spremenjene poklicne pogoje za osebno opravljanje geodetskega dela, ki se po naravi stvari najtesneje povezuje s prosto izbiro zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave, medtem ko se drugo navezuje na možnost poslovanja na trgu geodetskih storitev v pomenu svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

14. Navedeno razlikovanje pa je z vidika ustavnosodne presoje v obravnavani zadevi zgolj navidezno, saj gre za sistemsko soodvisna dela iste celote. Temeljno vprašanje je, ali bivši geodeti z izkaznico z uveljavitvijo ZAID sploh še lahko opravljajo (katerokoli) delo na področju geodezije, od odgovora nanj pa so odvisna tudi druga vprašanja, vključno s pravico do s tem povezane svobodne gospodarske pobude. Pobudniki so namreč samostojni podjetniki, ki sami opravljajo geodetsko delo, oziroma zaposleni družbeniki mikro gospodarskih družb, katerih poslovanje prav tako temelji na njihovem osebnem delu, zato se slednje pokaže kot ključno, ne glede na pravno subjektiviteto gospodarskega subjekta. Tudi zakonodajalec je z ZAID vezal zmožnost poslovanja na trgu z osebno poklicno delovno kvalifikacijo (primerjaj 2. člen, drugi odstavek 5. člena, drugi odstavek 14. člena in 16. člen ZAID). Isti poklicni pogoj, tj. status inženirja geodezije, je zakonodajalec najprej določil za opravljanje geodetskega dela, nato pa je nanj v pomembnem delu vezal še poslovanje. Če posameznik ne izpolnjuje poklicnih referenc, povezanih z izobrazbo, izkušnjami, strokovnim izpitom itd., s katerimi lahko opravlja delo inženirja geodezije, potem ne le, da tega dela ne more opravljati, temveč tudi ne sme poslovati na trgu geodetskih storitev. In obratno, če posameznik izpolnjuje poklicne pogoje za inženirja geodezije, potem lahko tako dela kot posluje. Zasnova, ki tesno povezuje geodetsko delo z opravljanjem poslovne geodetske dejavnosti, je bila podobna tudi na podlagi razveljavljenih določb ZGeoD-1 in ZEN, le da so geodeti z izkaznico, ki so kot tedaj še reguliran poklic lahko ustanovili geodetska podjetja, morali nato v okviru opravljanja določenih delovnih nalog k sodelovanju pritegniti še odgovorne geodete. Tej zasnovi sledi tudi Ustavno sodišče. Glede na navedeno je Ustavno sodišče

⁵ Enako v mnenju te službe o Predlogu zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti z dne 23. 8. 2017, št. 803-07/17-1/15, str. 1 in 10.

ustavnosodno presojo oprlo na ustavno zagotovljeno pravico do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave.

15. Ustavno sodišče pritrjuje pobudnikom, da glede na predstavljene določbe ZAID pogoje za inženirja geodezije izpolnjujejo le še bivši odgovorni geodeti, drugi pa samo, če te pogoje v določenem času izpolnijo in se zahtevam novega poklica prilagodijo. Dotlej uveljavljeni poklicni profil pobudnikov je bil ukinjen, zato po uveljavitvi ZAID pobudniki niti v okviru drugega odstavka 5. člena ZAID ne morejo opravljati geodetskih nalog. Drugače bi veljalo le, če bi ZAID ali kateri drug predpis tako določil oziroma to v tem pomenu tudi sistemsko (poklicno) jasno in določno uredil v pomenu poklicne kvalifikacije (2. člen Ustave). Tudi glede na 53. člen ZAID, ki določa prekrške in globe vse do 60.000 EUR, ni dvoma, da je ZAID vsem drugim, vključno s pobudniki, prepovedal opravljati geodetske inženirske naloge, uporabljati nazive ali izvajati dejavnost, če ne izpolnjujejo v ZAID določenih pogojev. Zato je treba šteti, da je bilo pobudnikom, ki pogojev za novi inženirski poklic ne izpolnjujejo, z uveljavitvijo ZAID onemogočeno opravljati katerokoli geodetsko delo in s tem povezano poslovanje.

16. Po presoji Ustavnega sodišča je zakonodajalec s tem posegel v njihovo pravico do svobodne izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave. S prepovedjo opravljanja reguliranega geodetskega dela oziroma poslovanja je vseobsegajoče omejil osrednjo delovno aktivnost dotlej uveljavljene poklicne skupine.⁶ Zaradi izkazanega vpliva na obstoj manjših, ekonomsko šibkejših podjetij⁷ ter zmožnost preživljanja pobudnikov oziroma njihovih družin se navedeno povezuje tudi z elementi socialne države. Res je zakonodajalec s prehodnim obdobjem predvidel možnost prilagoditve novim zahtevam glede inženirskega statusa, a to ključnega očitka pobudnikov, da brez stvarno oprijemljivega razloga ne smejo opravljati svojega, v praksi še vedno koristnega in potrebnega geodetskega dela, ki so si ga izbrali za poklic, so zanj usposobljeni in so ga daljše obdobje tudi opravljali, ne naslavlja in ne rešuje.

17. Z 49. členom Ustave zagotovljeno človekovo pravico je mogoče omejiti v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, in zaradi varstva človekovih pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega.

⁶ Drugače kot v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-230/00, 43.–46. točka obrazložitve.

⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-154/94 z dne 6. 10. 1994 (Uradni list RS, št. 69/94, in OdlUS III, 98).

18. Zakonodajalcu ni mogoče očitati, da z ZAID ne bi zasledoval ustavno dopustnega cilja. Kot je navedeno v Predlogu ZAID, je s sistemsko prenovo področja uvedel nove regulatorne mehanizme zato, da bi zagotovil večjo kakovost izvajanja storitev na področju prostorskega načrtovanja in gradnje. Navedeno je povezoval tudi s preglednejšim in učinkovitejšim reguliranjem geodetskega dela in dejavnosti. Ker Državni zbor na pobudo ni odgovoril, lahko Ustavno sodišče cilj izpodbijane ureditve razbere le iz obrazložitve Predloga ZAID, kar pa glede na navedeno v 12. točki obrazložitve te odločbe ne velja enako tudi za razloge, ki bi utemeljevali upravičenost izpodbijanega posega.

19. Ustavno sodišče ugotavlja, da izpodbijani poseg ni bil primeren, saj so bili pobudniki v času uveljavitve ZAID, kakor je razvidno iz zakonodajnega gradiva, še vedno opremljeni z uporabnimi geodetskimi znanji in veščinami, potrebnimi za opravljanje določenih geodetskih nalog. Protislovno je bilo ravnanje zakonodajalca, ki je pri zasledovanju zadanega cilja določen delovni profil sam prepoznal kot usposobljen, potreben, koristen in celo nadalje predviden, a ga je hkrati vseeno ukinil. Zato ukinitvev predmetne poklicne skupine, ki naj bi tudi po uveljavitvi ZAID v sodelovanju z inženirji še vedno lahko opravljala določena geodetska opravila, ni bila primerno sredstvo za doseg tega cilja. Ob dejstvu, da je prav zakonodajalec tisti, ki izvaja zakonske spremembe, pa je iz Predloga ZAID razvidna teza, da določenega poklicnega profila z (de)regulacijo ni bilo mogoče uskladiti, votla.

20. Glede na navedeno Ustavno sodišče presoja, da sta prva in druga alineja 1. točke 66. člena ZAID v neskladju s pravico do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave. Po oceni Ustavnega sodišča razveljavitev navedene zakonske določbe ni mogoča, saj bi vzpostavila medsebojno nasprotujoča in konkurirajoča si zakonska režima ter nezdružljiva poklicna modela. Zato je neskladnost zgolj ugotovilo (1. točka izreka). Pri tem je, ker ne gre le za vprašanje izbire poklicnega modela, temveč tudi za varstvo naročnikov geodetskih storitev, za odpravo protiuustavnosti kot primeren določilo krajši rok šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka). Glede na navedeno Ustavno sodišče ni preizkušalo drugih zatrjevanih protiuustavnosti.

21. ZAID je v prehodnih določbah že sam omogočil določeno prehodno obdobje, ko je bilo do prilagoditve novim zahtevam mogoče opravljati delo ali poslovali brez izpolnjevanja vseh pogojev (npr. z 58. in 60. členom ZAID). Da bi Ustavno sodišče zavarovalo pravico do proste izbire zaposlitve pobudnikov, je do odprave ugotovljene protipravnosti določilo prehodni režim, kakor izhaja iz 12. točke obrazložitve te odločbe, v skladu s katerim lahko posamezna tehnično strokovna opravila v okviru poklicnih nalog po navodilih in pod nadzorom pooblaščenih inženirjev opravi tudi druga oseba z ustreznimi kompetencami. V tem okviru pobudniki lahko delajo in poslujejo, ne da bi jih zaradi izpodbijane ureditve doletele škodljive posledice (3. točka izreka).

C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena in drugega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnica in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik