

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo družbe Mirgrad, d.o.o., Novo mesto, družbe SPINA Novo mesto, d.o.o., Novo mesto, in samostojne podjetnice Marije Strmec, AS inženiring, s.p., Novo mesto, na seji dne 21. marca 2002

o d l o č i l o :

1. Določbe drugega, tretjega, petega, šestega, devetega in petnajstega odstavka 4. člena zakona o posebnih pogojih za vpis lastninske pravice na posameznih delih stavbe v zemljiško knjigo (Uradni list RS, št. 89/99 in 97/01) ter določbi prvega odstavka 8. člena in tretje alinee drugega odstavka 11. člena navodila za izdelavo in potrditev etažnega načrta (Uradni list RS, št. 2/00) so v neskladju z ustavo.

2. Določbe tretjega odstavka 7. člena in 10. člena navodila iz prve točke tega izreka niso v neskladju z ustavo.

3. Državni zbor je dolžan odpraviti ugotovljeno neskladnost zakona iz prve točke tega izreka v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor pa v nadaljnjih treh mesecih uskladiti navodilo.

4. Do uskladitve po prejšnji točki se zakon in navodilo uporabljata na način, določen v 26. točki obrazložitve te odločbe.

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Pobudniki izpodbijajo določbe drugega, tretjega, šestega in devetega odstavka 4. člena zakona o posebnih pogojih za vpis lastninske pravice na posameznih delih stavbe v zemljiško knjigo (v nadaljevanju: ZPPLPS) ter določbe tretjega odstavka 7. člena, prvega odstavka 8. člena, 10. člena in tretje alinee drugega odstavka 11. člena navodila za izdelavo in potrditev etažnega načrta (v nadaljevanju: navodilo). Predlagali so tudi zadržanje izvrševanja ZPPLPS do končne odločitve ustavnega sodišča. Pobudniki sicer pri opredelitvi določb, ki jih izpodbijajo, niso natančni, saj namesto izraza "odstavek" uporabljajo izraz "alineja", prav tako pa tudi ne navedejo popolnega naslova navodila, ki ga izpodbijajo; vendar iz obrazložitve pobude, v kateri določbe, ki jih štejejo za sporne, pobudniki tudi dobesedno povzemajo, nedvoumno izhaja, da izpodbijajo navedene določbe ZPPLPS in navodila.

2. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-288/00-8 z dne 1. 2. 2001 sprejelo pobudo in začelo postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti navedenih določb ZPPLPS in navodila, predlog pobudnikov za zadržanje izvrševanja ZPPLPS pa zavrnilo. Ustavno sodišče je na seji dne 1. 2. 2001 tudi sklenilo, da se zadeva obravnava prednostno.

3. Na podlagi prvega odstavka 28. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju: ZUstS) je ustavno sodišče nasprotnima udeležencema Državnemu zboru in Ministrstvu za okolje in prostor poslalo pobudo in sklep št. U-I-288/00 z dne 1. 2. 2001 o sprejetju pobude ter jima določilo rok za odgovor. Predsednik Državnega zbora ustavnemu sodišču ni poslal odgovora Državnega zbora v skladu z 299. in 300. členom Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 40/93 in nasl. – v nadaljevanju: PoDZ); dne 22. 5. 2001 pa je ustavno sodišče prejelo podatke in pojasnila Državnega zbora, ki jih je, sklicujoč se na 301. člen PoDZ, poslal Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve

Državnega zbora po opravljeni obravnavi na Odboru za notranjo politiko. Nasprotni udeleženec Ministrstvo za okolje in prostor je z dopisom z dne 14. 2. 2001 ustavno sodišče obvestil, da so njegova stališča o pobudi enaka stališčem Geodetske uprave, ki so bila predhodno usklajena z ministrstvom. Ustavno sodišče je prejelo mnenje Geodetske uprave in mnenje vlade.

4. Ustavno sodišče je na podlagi 30. člena ZUstS presojo razširilo še na določbi petega in petnajstega odstavka 4. člena ZPPLPS, saj sta vsebinsko povezani z določbami, ki jih izpodbijajo pobudniki. Ker navedeni določbi ne odpirata novih vprašanj ustavnosodne presoje, ampak se njuna vsebina giblje v okviru navedb in zatrjevanj iz pobude, je ustavno sodišče štelo, da sta nasprotna udeleženca imela možnost predstaviti svoja stališča že v okviru možnosti za odgovor na pobudo.

5. Pobudniki izpodbijajo določbe ZPPLPS in navodila, ki se nanašajo na vprašanje, kdo izdelava etažni načrt, ki je potreben za vpis posameznega dela stavbe v zemljiško knjigo. Pobudniki navajajo, da so gospodarske družbe in samostojni podjetniki, ki imajo v sodni register vpisano oziroma pri davčni upravi priglašeno dejavnost projektiranja in z njim povezanega tehničnega svetovanja. V pobudi izrecno zatrjujejo kršitev 49. člena ustave (svoboda dela), iz njihovih navedb v pobudi pa izhaja tudi smiselno zatrjevanje kršitve 74. člena ustave (svobodna gospodarska pobuda). Po mnenju pobudnikov je namreč z izpodbijanimi določbami ZPPLPS in navodila, ki za posamezne primere določajo, da mora etažni načrt izdelati geodet, kršena ustava, saj usposobljenost univ. dipl. ing. gradbeništva, gradbenega inženirja in gradbenega tehnika za to delo v primerjavi z geodeti ni nič manjša. Pobudniki menijo, da bodo samostojni podjetniki in gospodarske družbe z dejavnostjo projektiranja in z njim povezanega tehničnega svetovanja materialno prizadeti, če ne bodo poleg geodetov tudi oni mogli izdelovati etažnih načrtov posameznih delov stavbe po ZPPLPS, saj naj bi se okrnila njihova možnost za nastop na trgu inženirskih storitev. Zatrjujejo tudi diskriminatornost izpodbijanih določb, ki dopuščajo, da lahko imetnik etažne lastnine tudi brez ustrezne izobrazbe za svoje potrebe izdelava etažni načrt sam. Po mnenju pobudnikov je izpodbijana ureditev tudi v protislovju z zakonom o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84 in nasl. – v nadaljevanju: ZGO). Pobudniki predlagajo, naj ustavno sodišče v izpodbijanih določbah besedo "geodet" nadomesti z dikcijo "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".

6. Državni zbor meni, da zatrjevanega neskladja z ustavo ni. Navaja, da je ZPPLPS intervencijski zakon z začasno veljavnostjo, da se uporablja le za etažno lastnino na posameznih delih večstanovanjske hiše, ki je bila kot neurejena zatečena ob uveljavitvi ZPPLPS, ne pa za etažno lastnino v novih stavbah, zgrajenih po juniju 1995, da je bil ZPPLPS sprejet zaradi posebnega javnega interesa z namenom, da omogoči enostavnejši vpis te etažne lastnine v zemljiško knjigo ter tako zagotovi varnost pravnega prometa z nepremičninami. Zakonodajalec je upošteval, da je bilo v času priprave ZPPLPS najmanj 650 000 stanovanj, ki še niso bila vpisana v zemljiško knjigo. Ureditev v ZPPLPS je izvedljiva le v okviru geodetske stroke z upoštevanjem siceršnje pristojnosti geodetske uprave, zlasti v zvezi z odmero stavbišča in zemljiškim katastrom. Državni zbor še navaja, da je etažni načrt posameznega dela stavbe po ZPPLPS namenjen ugotovitvi obsega posameznega dela stavbe, to pa je strokovno tehnično delo, ki ga po pravilih geodetske stroke izvajajo geodeti. Predpisan način je v splošnem interesu zaradi zagotavljanja strokovnosti in varovanja javnega interesa na področju izvajanja geodetskih storitev ter večje pravne varnosti naročnikov geodetskih storitev. Po mnenju Državnega zbora je takšna ureditev primerna in potrebna, saj bi neenotno izvajanje teh storitev lahko poseglo v koristi lastnikov nepremičnin. Poudarja, da zakon o geodetski dejavnosti (Uradni list RS, št. 8/00 – v nadaljevanju: ZGeoD) določa posebne pogoje za izvajanje geodetskih storitev, torej tudi za ugotavljanje obsega nepremičnine, teh pogojev za evidentiranje obsega nepremičnin pa projektivna podjetja ne

izpolnjujejo. Državni zbor še poudarja, da etažni načrti posameznih delov stavb po ZPPLPS vsebujejo tudi elemente za identifikacijo stavb v zemljiškem katastru in katastru stavb, zato morajo biti izdelani na enoten način, saj lahko le tako Geodetska uprava zagotavlja sestavljanje etažnih načrtov posameznih delov stavb v etažne načrte celotnih stavb. Dodaja, da etažnih načrtov posameznega dela stavbe pred uveljavitvijo ZPPLPS ni bilo, zato tudi pobudniki take dejavnosti pred ZPPLPS niso opravljali. Do sprejetja ZPPLPS je bilo namreč za vpis treba predložiti etažni načrt cele stavbe; take storitve so pobudniki lahko opravljali prej in jih lahko nemoteno opravljajo še naprej. Glede zatrjevanega nasprotja z ZGO Državni zbor pripominja, da ustavno sodišče ni pristojno za presojo skladnosti zakonov med seboj. Glede predloga pobudnikov, naj ustavno sodišče v izpodbijanih določbah besedo "geodet" zamenja z ustrezno drugo dikcijo, pa opozarja na nesprejemljivost takšnega predloga, ker tak poseg v predpis ni v pristojnosti ustavnega sodišča, ki ne more nadomestiti zakonodajalca.

7. Po mnenju Geodetske uprave, na katerega se sklicuje tudi Ministrstvo za okolje in prostor, sledi pa mu tudi mnenje vlade, pobuda ni utemeljena. V njem je poudarjeno, da ureditev v ZPPLPS izhaja iz namena etažnega načrta posameznega dela stavbe, iz ugotovitve, da je izdelava etažnega načrta po ZPPLPS geodetska storitev, in iz izhodišč nove zakonodaje o evidentiranju nepremičnin v zakonu o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (Uradni list RS, št. 52/00 – v nadaljevanju: ZENDMPE). Namen ZPPLPS je poenostaviti vpis v zemljiško knjigo za že zgrajena stanovanja, ki še niso vpisana. ZPPLPS določa začasne pogoje, saj velja le 5 let, dokler ne bo vzpostavljeno "normalno" zemljiškoknjžno stanje za nazaj. Mnenje poudarja, da ZPPLPS ureja izdelavo etažnega načrta posameznega dela stavbe in ne etažnega načrta stavbe. Na podlagi etažnih načrtov vseh posameznih delov stavb, ki bodo nastajali postopoma, in etažnih načrtov skupnih delov stavbe in skupnih prostorov Geodetska uprava zagotavlja vpis celotne stavbe v kataster stavb, zato morajo biti vsi etažni načrti vseh posameznih delov stavb izdelani na enoten način, saj lahko Geodetska uprava le na tak način zagotavlja "sestavljanje" etažnih načrtov posameznih delov stavbe. V tem primeru (ko je mogoč vpis posameznega dela stavbe, ne da bi bilo vnaprej znano število vseh stanovanj in ne da bi se hkrati vpisovali vsi deli stavbe in skupni prostori) je zato zakonodajalec utemeljeno določil, da lahko etažni načrt posameznega dela stavb izdelava samo geodet z ustreznim strokovnim znanjem. Mnenje obravnava tudi druge vidike spornih določb, sicer obsežneje, a vsebinsko enako kot Državni zbor. Med drugim še poudarja, da je izdelava etažnega načrta po ZPPLPS geodetska storitev, za izvajanje katere so z ZGeoD določeni posebni pogoji, da je namen etažnega načrta posameznega dela stavbe po ZPPLPS drugačen kot namen etažnega načrta stavbe, da je omejitev subjektov, ki lahko izdelajo načrt po ZPPLPS v splošnem interesu, da pred uveljavitvijo ZPPLPS nihče ni izdeloval etažnih načrtov za posamezni del stavbe in torej ZPPLPS ni z ničimer posegel v dotedanjo ureditev in položaj pobudnikov, saj lahko projektivna podjetja še naprej izdelujejo etažne načrte stavbe kot del projektne dokumentacije za novozgrajene objekte po ZGO in za prvi vpis stavbe v kataster stavb po ZENDMPE. Glede ureditve iz ZPPLPS, da lahko – razen v določenih primerih – etažni načrt izdelava imetnik etažne lastnine sam, pa mnenje izpostavlja, da je v tem primeru etažni načrt le informativen, načrt in površina posameznega dela stavbe pa se lahko spremenita, če načrt ponovno izdelava geodet.

B) – I

8. ZPPLPS uvaja posebno ureditev vpisa lastninske pravice na posameznih delih stavb, t.i. etažne lastnine, v zemljiško knjigo. Namen posebne ureditve je poenostavitev in s tem pospešitev vpisa že zgrajenih stavb v etažni lastnini.¹ ZPPLPS ureja postopek odmere stavbišča (II. poglavje), etažni načrt in njegovo potrditev (III. poglavje) ter vpis pravice na posameznem delu stavbe v zemljiško knjigo (IV. poglavje). Za pobudnike je sporna ureditev, ki se nanaša na etažni načrt.

9. Sporne določbe ZPPLPS se glasijo:

“Etažni načrt izdelava po naročilu enega ali več imetnikov pravice na posameznih delih stavbe geodet, lahko pa ga izdelava tudi eden ali več imetnikov pravice na posameznih delih stavbe sam.“ (drugi odstavek 4. člena ZPPLPS)

“Ne glede na določbo prejšnjega odstavka, mora etažni načrt za del stavbe, ki je sestavljen iz več gradbeno ločenih delov, katerih površina ni razvidna iz listine, potrebne za vpis lastninske pravice na posameznem delu stavbe, izdelati geodet.“ (tretji odstavek 4. člena ZPPLPS)

“...Če etažni načrt izdelava geodet, se privzame površina izračunana iz merskih podatkov.“ (drugi odstavek petega odstavka 4. člena ZPPLPS)

“Etažni načrt se izdelava na obrazcih s predpisano vsebino in mora biti podpisan oziroma mora biti opremljen z žigom in podpisom odgovorne osebe, če je etažni načrt izdelal geodet.“ (šesti odstavek 4. člena ZPPLPS)

“Zahtevi mora biti priložen etažni načrt v dveh izvodih in kopija listine, potrebne za vpis lastninske pravice na posameznem delu stavbe, če etažnega načrta ni izdelal geodet.“ (deveti odstavek 4. člena ZPPLPS)

“Vsakemu nadaljnjemu imetniku ... mora geodetska uprava na njegovo zahtevo v 15 dneh izdati potrdilo o identifikacijski številki stavbe ter izvod potrjenega etažnega načrta, če ga je izdelal geodet, ...“ (petnajsti odstavek 4. člena ZPPLPS)

10. Izpodbijane določbe navodila se glasijo:

“V etažnem načrtu, ki ga izdelava imetnik pravice na posameznem delu stavbe sam, se namesto načrta delov stavbe izdelava skica delov stavbe v merilu 1:200, ki vsebuje osnovno obliko delov stavbe z obliko prostorov ter mere posameznih prostorov v metrih zaokrožene na dve decimaliki.“ (tretji odstavek 7. člena navodila)

“Kadar izdelava etažni načrt geodet, se površina izračuna iz merskih podatkov. Pri izračunu površine delov stavbe se upošteva neto tlorisna površina delov stavbe.“ (8. člen navodila)

“Nadaljnji imetnik pravice na posameznem delu stavbe lahko etažni načrt preriše in ga dopolni v skladu s tem navodilom.“ (10. člen navodila)

“Geodetska uprava pozove vlagatelja, da v roku 30 dni dopolni oziroma popravi etažni načrt:

– če etažnega načrta za posamezen del stavbe, ki je sestavljen iz več gradbeno ločenih delov, katerih površina ni razvidna iz listine, potrebne za vpis lastninske pravice na posameznem delu stavbe, ni izdelal geodet; ...“ (tretja alineja drugega odstavka 11. člena navodila)

11. ZPPLPS torej določa, kdo izdelava etažni načrt, kaj mora vsebovati in kako mora biti izdelan. Za primere, ko etažni načrt izdelava geodet oziroma ko etažnega načrta ne izdelava geodet, pa ZPPLPS predvideva tudi določene posebnosti. Navodilo sledi takšni ureditvi na izvedbeni ravni.

12. Za razliko od ureditve po ZZK, po kateri je za vpis etažne lastnine na posameznem delu stavbe treba predhodno doseči vpis celotne stavbe, to pa je mogoče le na podlagi predložitve etažnega načrta stavbe kot celote, ZPPLPS omogoča vpis le

posameznega dela stavbe, čeprav ni izdelan etažni načrt za celo stavbo in vse njene enote. Zato ZPPLPS kot novost uvaja etažni načrt posameznega dela stavbe.

13. Druga pomembna novost, ki jo je prinesel ZPPLPS v primerjavi z dotedanjo splošno ureditvijo vpisa etažne lastnine, pa je razdružitev evidentiranja stavb in delov stavb (zametek katastra stavb) od samega vpisa lastninske pravice na tako evidentiranih posameznih delih stavb (zemljiška knjiga). V skladu s 4. členom ZPPLPS se namreč etažni načrt posameznega dela stavbe predloži geodetski upravi v potrditev. Zahtevo vloži eden ali več imetnikov etažne lastnine. Če so izpolnjeni predpisani pogoji, geodetska uprava potrdi etažni načrt in ob tem po uradni dolžnosti določi posameznim delom stavbe iz etažnega načrta identifikacijsko številko, ki jo vpiše v etažni načrt (enajsti odstavek 4. člena ZPPLPS), prav tako pa določi – če tega ni storila že v kakšnem prejšnjem postopku – še identifikacijsko številko stavbe (dvanajsti odstavek 4. člena ZPPLPS). Vlagatelju zahteve se izda potrdilo o identifikacijski številki stavbe, identifikacijski številki posameznega dela stavbe in površini tega dela stavbe (trinajsti odstavek 4. člena ZPPLPS). Geodetska uprava evidentira številke stavb in številke posameznih delov stavb v posebni evidenci, ki je povezana s podatki iz zemljiškega katastra (šestnajsti odstavek 4. člena ZPPLPS). Etažni načrt posameznega dela stavbe po ZPPLPS je torej podlaga za evidentiranje navedene nepremičnine pri Geodetski upravi, potreben je za identifikacijo stavbe in posameznega dela stavbe v posebni evidenci, zametku katastra stavb. Takšno evidentiranje je pogoj za vpis lastninske pravice na posameznem delu stavbe v zemljiško knjigo, saj je v skladu s 5. členom ZPPLPS predlogu za vpis etažne lastnine v zemljiško knjigo treba poleg dokazila o lastništvu priložiti tudi potrdilo geodetske uprave o določitvi identifikacijske številke iz trinajstega odstavka 4. člena ZPPLPS.

14. Pobudniki nasprotujejo ureditvi, po kateri lahko omenjeni etažni načrt posameznega dela stavbe po ZPPLPS izdela geodet, ne pa npr. tudi strokovnjaki s področja gradbeništva, in po kateri lahko pod določenimi pogoji etažni načrt izdela imetnik etažne lastnine sam. Izhajajoč iz navedb pobudnikov sta torej osrednji vprašanji ustavnosodne presoje v obravnavani zadevi naslednji:

– ali je v skladu z 49. in 74. členom ustave, če zakon za izdelovanje etažnih načrtov posameznih delov stavb po naročilu etažnih lastnikov kot pogoj predpisuje poklic geodeta, in

– ali je v skladu z 49. in 74. členom ustave, če zakon za izdelavo etažnega načrta posameznega dela stavbe ne zahteva nobenega pogoja določenega poklica, ko dopušča, da ga v določenih primerih lahko izdela imetnik etažne lastnine sam.

B) – II

15. Glede drugega vprašanja ustavno sodišče ugotavlja, da nedoločanje pogojev za opravljanje določenega dela oziroma dejavnosti, kadar se ta ne opravlja kot pridobitna dejavnost, ne more predstavljati posega in omejevanja svobodne gospodarske pobude iz 74. člena ustave in svobode dela iz 49. člena ustave, saj takšna ureditev nikogar ne izloča in nikogar ne omejuje v njegovi svobodi. Določbe, ki dopuščajo, da v določenih primerih etažni načrt lahko izdela etažni lastnik sam, same po sebi namreč nikomur, niti pobudnikom, ne omejujejo možnosti in dostopa do opravljanja te storitve. Ne svobode dela in ne svobodne gospodarske pobude pa ni mogoče razumeti tako, da bi posameznim subjektom morala zagotavljati določeno delo oziroma dejavnost. Zato določba drugega odstavka 4. člena ZPPLPS v tistem delu, ki predvideva možnost, da etažni načrt izdela imetnik etažne lastnine sam, ni v neskladju z 49. in 74. členom ustave. Ker gre za povezani določbi, ki vsebinsko izhajata iz zgornje in zgolj predvidevata določene posebnosti za primer, če etažni načrt izdela imetnik etažne lastnine sam, tudi tretji odstavek 7. člena in 10. člen navodila nista v

neskladju z 49. in 74. členom ustave, saj pobudnike v ničemer ne omeujeta pri svobodnem dostopu do opravljanja storitve izdelovanja etažnih načrtov posameznih delov stavb.

B) – III

16. Drugačen je položaj glede prvega vprašanja, to je določanja izobrazbenih, poklicnih in drugih pogojev za opravljanje dela oziroma dejavnosti. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je predpisovanje pogojev za opravljanje določenega dela oziroma dejavnosti lahko v nasprotju z ustavo, če ob določitvi teh pogojev, ki spreminjajo dotedanjo ureditev, ni predviden tudi ustrezen prehodni rok, ki bi omogočal prizadetim, da se pripravijo na novo ureditev in prilagodijo spremenjenim pogojem (npr. odločba št. U-I-14/97 z dne 19. 11. 1998, Uradni list RS, št. 83/98 in OdlUS VII, 204; odločba št. U-I-260/99 z dne 21. 9. 2000, Uradni list RS, št. 100/00 in OdlUS IX, 208; idr.). Ustavno sodišče je pri tem poudarilo, da takšna zahteva izhaja iz načela varstva zaupanja v pravo kot enega od načel pravne države iz 2. člena ustave.

17. Navedeno stališče je relevantno v primeru spreminjanja pogojev za opravljanje določenega dela oziroma dejavnosti. Pobudniki navajajo, da so z uveljavitvijo ZPPLPS, ki za izdelovanje etažnega načrta posameznega dela stavbe predpisuje poklicni pogoj geodeta, materialno prizadeti in da se je bistveno okrnila njihova možnost za nastop na trgu inženirskih storitev ter da so v skladu z veljavnim ZGO projekt za etažne lastnike lahko izdelovale projektne organizacije, torej tudi pobudniki. Vendar je v tej zvezi treba pritrditi stališčem nasprotnega udeleženca, da etažnih načrtov posameznega dela stavbe pred uveljavitvijo ZPPLPS ni bilo in torej pobudniki teh storitev pred ZPPLPS niso opravljali. Zato predpisovanje, kdo in pod kakšnimi pogoji lahko izdeluje etažne načrte posameznih delov stavb, ne predstavlja spreminjanja pogojev za opravljanje navedene storitve. ZPPLPS pa tudi ne spreminja pogojev za opravljanje dotedanje dejavnosti pobudnikov. Pobudniki se neutemeljeno sklicujejo na ZGO, saj storitve, ki so jih opravljali v skladu z ZGO (med drugim tudi izdelovanje etažnega načrta celotne stavbe), lahko pod nespremenjenimi pogoji enako opravljajo tudi po uveljavitvi ZPPLPS. Medsebojne (ne)skladnosti posameznih zakonov kot take, v tem primeru ZPPLPS in ZGO, ki jo zatrjujejo pobudniki, pa ustavno sodišče ne more presojati, saj glede na določbe 160. člena ustave in 21. člena ZUstS za to ni pristojno. Pristojno bi bilo le v primeru, če bi šlo za takšno neskladje, ki bi pomenilo kršitev načel pravne države (2. člen ustave), česar pa pobudniki ne zatrjujejo.

18. V obravnavani zadevi torej ne gre za spreminjanje pogojev za opravljanje dela oziroma dejavnosti, temveč za določanje pogojev kot takih, za "novo" določanje pogojev. Z uveljavitvijo ZPPLPS se je na trgu pojavila nova storitev, to je izdelovanje etažnih načrtov posameznih delov stavbe, za opravljanje katere so bili hkrati določeni tudi pogoji. Vendar zakonodajalec tudi pri "novem" določanju pogojev za opravljanje dela oziroma dejavnosti ni popolnoma svoboden. Upoštevati mora zahteve, ki izhajajo iz 74. in 49. člena ustave. Določba 74. člena ustave je relevantna z vidika posameznih gospodarskih subjektov, tako pravnih oseb kot posameznikov, ki na trgu opravljajo določeno dejavnost, ki jo sestavljajo različna dela, storitve. Določba 49. člena ustave pa je relevantna z vidika posameznika, ki opravlja določeno delo, bodisi samostojno ali kot delavec v odvisnem delovnem razmerju. Za samostojne podjetnike posameznike, ki opravljajo delo kot svojo dejavnost, sta tako v tej zvezi relevantni obe omenjeni ustavni določbi.

19. Določba 74. člena ustave zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo. Drugi stavek drugega odstavka 74. člena ustave določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Navedena določba torej zakonodajalcu dopušča in tudi nalaga, da ureja pogoje, pod katerimi se lahko opravlja določena dejavnost, in s tem zagotavlja upoštevanje javne koristi ter vzpostavitev ustreznega ravnovesja med svobodo in interesi drugih. Vendar zakonodajalčeva svoboda ni absolutna in neomejena. Zakonodajalec lahko predpisuje pogoje za opravljanje določene dejavnosti in v tem okviru pogoje za

opravljanje določenega dela, storitve, ki tvori to dejavnost, če je to potrebno zaradi varstva javnega interesa oziroma javne koristi. Pri tem ima zakonodajalec široko polje proste presoje. Ustavnosodna presoja takšne zakonske ureditve je zato zadržana. Vendar mora zakonodajalec pri tem zasledovati legitimne cilje, ki so v javnem interesu, uporabljeni ukrepi pa morajo biti v razumni zvezi s temi cilji.

20. Ustavno sodišče ugotavlja, da iz samega zakonodajnega postopka in obrazložitve predloga ZPPLPS sploh ni razvidno, kakšen cilj naj bi zasledoval izpodbijani ukrep, ki izdelovanje etažnega načrta posameznega dela stavbe po naročilu etažnega lastnika omejuje le na geodeta. Takšna rešitev je bila v predlog ZPPLPS vključena šele na podlagi amandmajev vlade z dne 5. 10. 1999. V obrazložitvi amandmaja k 4. členu predloga ZPPLPS pa ni najti nobenih pojasnil, ki bi se nanašala na vprašanje, zakaj je treba za izdelovanje etažnih načrtov posameznih delov stavb kot pogoj določiti poklic geodeta. Cilj, namen izpodbijanega ukrepa je zato ustavno sodišče poskušalo razbrati predvsem iz analize namena in zasnove celotnega zakona, upoštevalo pa je tudi pojasnila nasprotnih udeležencev v tem postopku. Iz obrazložitve predloga ZPPLPS (Poročevalec DZ, št. 57/99 z dne 23. 7. 1999) izhaja, da je njegov cilj "rešiti probleme, ki otežujejo strankam v zemljiškoknjižnem postopku vpis etažne lastnine", poenostaviti in začasno olajšati postopek vpisa etažne lastnine v zemljiško knjigo, odpraviti oziroma minimizirati obstoječe probleme, tako da se omogoči vsem etažnim lastnikom vpis v zemljiško knjigo, s tem pa vzpostavi ustrezno zemljiškoknjižno stanje, ki zagotavlja evidenco vseh stvarnopравnih pravic in varnost pravnega prometa z nepremičninami. Še posebej je v obrazložitvi amandmaja k 4. členu predloga ZPPLPS poudarjeno, da je "primarni cilj ta, da z olajšavami, ki jih predlaga v postopku vpisa, dejansko omogoči na čim boljši in čim bolj enostaven način nastanek zemljiškoknjižnih lastnikov na stanovanjih". Nasprotna udeleženca še posebej v zvezi z zahtevo, da mora etažni načrt izdelati geodet, pojasnjujeta, da gre za strokovno tehnično delo, ki ga po pravilih geodetske stroke izvajajo geodeti, za katere ZGeoD predpisuje posebne pogoje, da se s tem zagotavlja strokovnost in tako varuje javni interes, večja pravna varnost naročnikov. Ob tem izpostavljata tudi potrebo, da so navedeni etažni načrti izdelani na enoten način, da lahko Geodetska uprava zagotavlja "sestavljanje" posameznih načrtov v načrt celotne stavbe. Cilj ZPPLPS in še posebej določitve poklicnega pogoja geodeta za izdelovanje etažnih načrtov naj bi bil torej v tem, da se zagotovi poenostavitev in pospešitev vpisa "starih" stavb v etažni lastnini v zemljiško knjigo in da se v tem okviru etažnim lastnikom zagotovi čim bolj dostopno, torej čim bolj enostavno, hitro in poceni, a hkrati ustrezno strokovno kvalitetno izdelavo etažnega načrta, ki predstavlja podlago za identifikacijo in evidentiranje stavbe oziroma posameznega dela stavbe v zacetku katastra stavb kot podlagi za vpis nepremičnine v zemljiško knjigo. Tak cilj in namen izpodbijane ureditve je legitimen in ustavno dopusten, saj gre za zagotavljanje učinkovitega varstva lastninske pravice etažnih lastnikov, za zagotavljanje jasne, pravilne in ažurne zemljiškoknjižne evidence in s tem pravne varnosti na področju prometa z nepremičninami.

21. Vendar po presoji ustavnega sodišča z izpodbijanim ukrepom ni mogoče doseči tako opredeljenega cilja. Temeljni namen ZPPLPS je poenostavitev in pospešitev vpisa že zgrajenih stavb v etažni lastnini. Vendar pa ureditev, ki izdelavo enega od bistvenih dokumentov v tem postopku (etažnega načrta) omejuje le na geodete in s tem izključuje podjetja, ki izdelujejo projektno dokumentacijo, ne pomeni poenostavitve in s tem pospešitve postopka. Kot izhodišče za oceno izpodbijanega ukrepa je bistvena ugotovitev, da je etažni načrt podlaga za identifikacijo stavbe in posameznih delov stavbe v evidenci stavb kot zacetku katastra stavb pri Geodetski upravi. Splošna sistemska ureditev evidentiranja nepremičnin in v tem okviru sistemska vzpostavitev katastra stavb je bila uveljavljena z ZENDMPE leta 2000. Iz 62. člena ZENDMPE izhaja, da elaborat z etažnim načrtom, ki ga je treba predložiti za prvi vpis stavbe v kataster stavb, lahko izdelata geodetsko podjetje ali podjetje, ki izdeluje projektno dokumentacijo. V predlogu ZENDMPE (Poročevalec DZ, št. 29/00 z dne 20. 4. 2000, str. 5 in 6) je kot eden od njegovih ciljev navedeno, da je treba "zagotoviti enotno evidentiranje nepremičnin in kakovostne podatke o nepremičninah, ki so

podlaga za gospodarjenje s prostorom, vodenje zemljiške politike, obdavčitev nepremičnin, evidentiranje stvarnih pravic na nepremičninah..." in da je treba "na področju zemljiškega katastra in katastra stavb ... zagotoviti visoke strokovne standarde za izdelavo elaboratov, ki so podlaga za vpis v zemljiški kataster in kataster stavb". Po oceni zakonodajalca ob pripravi systemskega zakona na tem področju (upoštevajoč zgoraj predstavljeno splošno systemsko ureditev evidentiranja nepremičnin in v tem okviru tudi evidentiranja stavb ter delov stavb po ZENDMPE) so torej poleg geodetskih podjetij tudi podjetja, ki izdelujejo projektno dokumentacijo, ustrezno strokovno usposobljena za izdelavo etažnega načrta kot podlage za prvi vpis v kataster stavb. Če je torej namen ZPPLPS poenostaviti in pospešiti vpis etažne lastnine (seveda ne na račun strokovnosti, ki naj zagotavlja zanesljivost podatkov o nepremičnini), potem ukrep, ki v primerjavi s splošno systemsko ureditvijo zožuje krog subjektov, ki lahko izdelajo etažne načrte za prvi vpis, ni v skladu s tem ciljem. Izključitev podjetij, ki izdelujejo projektno dokumentacijo, iz možnosti izdelovanja etažnih načrtov po ZPPLPS torej ni ukrep, ki bi bil v stvarni in razumni zvezi s ciljem, ki naj bi ga zakonodajalec zasledoval s sprejetjem ZPPLPS, saj je etažnim lastnikom zaradi ožjega kroga ponudnikov storitev težje dostopna. Več kot bi bilo tistih, pri katerih lahko etažni lastnik naroči načrt, dostopnejša bi bila ta storitev, večja bi bila izbira, ob večji ponudbi in konkurenci pa bi bilo pričakovati tudi nižje cene in s tem manjše breme za etažne lastnike. Iz obrazložitve predloga ZPPLPS je razvidno, da je predlagatelj želel z različnimi ukrepi predvsem olajšati izvedbo postopka etažnim lastnikom in jih tako spodbuditi k ureditvi zemljiškoknjižnega stanja in evidentiranju njihovih nepremičnin.

22. Če ZENDMPE kot splošni in systemski zakon o evidentiranju nepremičnin predvideva, da elaborat za prvi vpis stavbe v kataster stavb, ki vsebuje tudi etažni načrt, izdelata bodisi geodetsko podjetje bodisi podjetje, ki izdeluje projektno dokumentacijo, potem ni razumno z vidika poenostavitve in pospešitve postopka vpisa (ob ohranitvi ustrezne strokovnosti in kvalitete izdelave načrtov), če ZPPLPS uredi to vprašanje bolj omejujoče in dopušča to storitev le geodetom, izključuje pa podjetja, ki izdelujejo projektno dokumentacijo. To je še toliko bolj očitno, če se upošteva dejstvo, da posebna evidenca stavb in delov stavb, ki se oblikuje na podlagi ZPPLPS (šestnajsti odstavek 4. člena), po prehodnih določbah ZENDMPE postane sestavni del systemsko vzpostavljenega katastra stavb (98. člen ZENDMPE). Poleg tega pa se v kataster stavb po uradni dolžnosti vpišejo tudi stavbe in deli stavb, ki so že vpisani v zemljiško knjigo, tako da se za ta namen od zemljiške knjige prevzame obstoječe etažne načrte, razen v primeru vpisa na podlagi ZPPLPS (97. člen ZENDMPE); po oceni zakonodajalca so torej tudi etažni načrti, ki so bili podlaga za vpis v zemljiško knjigo po prejšnjih predpisih, izdelovala pa so jih lahko tudi projektivna podjetja (prej projektivne organizacije) iz ZGO, dovolj ustrezni, da bodo privzeti v kataster stavb po ZENDMPE. Prav tako so po oceni zakonodajalca tudi v bodoče po systemski ureditvi v ZENDMPE tako geodetska podjetja kot tudi podjetja, ki izdelujejo projektno dokumentacijo, strokovno ustrezno usposobljena za pripravo elaborata z etažnim načrtom za prvi vpis v kataster stavb.

23. Nasprotni udeleženci sicer navajajo, da je namen izdelave etažnega načrta stavbe po ZGO drugačen kot namen izdelave etažnega načrta posameznega dela stavbe po ZPPLPS, da je etažni načrt stavbe eden izmed sestavnih delov projektne dokumentacije, katere namen je zagotoviti, da bo novozgrajeni objekt izpolnjeval s tehničnimi predpisi določene bistvene zahteve, etažni načrt posameznega dela stavbe po ZPPLPS pa je namenjen ugotovitvi obsega nepremičnine, tudi stanovanj, to pa je strokovno-tehnično delo geodetov. V tej zvezi ustavno sodišče pripominja, da nasprotni udeleženci niso ponudili tehtnih utemeljitev, zakaj in v čem naj bi bilo izdelovanje etažnih načrtov posameznih delov stavb tako bistveno drugačno od izdelovanja etažnih načrtov stavb in zakaj ter kakšne druge strokovne usposobljenosti naj bi bile potrebne za to. Namen etažnih načrtov kot del projektne dokumentacije v okviru ZGO je res drugačen, vendar ob tem iz systemske ureditve v ZENDMPE jasno izhaja, da je etažni načrt stavbe, ki ga izdelata projektivno podjetje, hkrati tudi strokovno ustrezno izdelana podlaga za evidentiranje nepremičnine v katastru stavb. Tudi

etažni načrt cele stavbe je torej poleg tega, da je bil in je namenjen zadostitvi predpisanih tehničnih zahtev glede gradnje objektov, predstavljal in tudi po veljavnih predpisih predstavlja podlago za vpis v zemljiško knjigo oziroma podlago za evidentiranje stavbe v katastru. Ne glede na to, ali gre za celotno stavbo ali za posamezne dele stavbe (ki se nato šele "sestavljajo" v celotno stavbo), je z vidika varstva interesov in pravic etažnih lastnikov treba v obeh primerih enako zagotoviti pravilno in strokovno neoporečno izdelavo etažnega načrta kot podlage za evidentiranje nepremičnine v katastru, ki mora izkazovati verodostojen posnetek dejanskega stanja. Enotnost izdelave etažnih načrtov posameznih delov stavb pa lahko zakonodajalec doseže s tem, da predpiše zahteve glede vsebine in načina izdelave etažnega načrta (to je zakonodajalec tudi storil z navodilom, v katerem je natančno določeno, na kakšnem obrazcu se izdela etažni načrt, v kakšnem merilu, kakšne oznake je treba uporabljati za posamezne elemente etažnega načrta, način izkazovanja mer prostorov itd.). Izpodbijani ukrep, ki iz izdelovanja etažnih načrtov po ZPPLPS izključuje podjetja, ki izdelujejo projektno dokumentacijo in ki lahko v skladu z 62. členom ZENDMPE izdelajo elaborat za prvi vpis v kataster stavb, ni razumen glede na zatrjevani cilj te začasne zakonske ureditve vpisa etažne lastnine in ne zasleduje javne koristi. Ker izpodbijani ukrep ne izpolnjuje niti kriterija razumnosti, je že zaradi tega v neskladju s 74. členom ustave.

24. Iz enakih razlogov izpodbijana ureditev predstavlja tudi kršitev 49. člena ustave, ki zagotavlja svobodo dela ter v tem okviru tudi prosto izbiro zaposlitve (drugi odstavek) in enako dostopnost vsakega delovnega mesta vsakomur pod enakimi pogoji (tretji odstavek). Navedena ustavna določba se nanaša tako na delavce, ki opravljajo delo v delovnem razmerju, kot tudi na t.i. samozaposlene, torej na tiste osebe, ki samostojno opravljajo določeno delo kot svoj poklic, kot gospodarsko dejavnost ipd. Tudi njim mora biti zagotovljeno, da si lahko prosto izbirajo zaposlitev, torej svoje delo, in da jim je vsako delo dostopno pod enakimi pogoji. Za svobodo dela v 49. členu ustave ni predvidena izrecna ustavna možnost zakonskega omejevanja te pravice, zato so v skladu s tretjim odstavkom 15. člena ustave dopustne le omejitve zaradi varstva pravic drugih. Omejitve so dopustne le v skladu z načelom sorazmernosti (tako npr. odločba št. U-I-139/94 z dne 30. 1. 1997, Uradni list RS, št. 10/97 in OdlUS VI, 9). Ker je ustavno sodišče ocenilo, da izpodbijana ureditev, kolikor omejuje dostop do izdelovanja etažnih načrtov po ZPPLPS tistim, ki lahko izdelujejo elaborat za prvi vpis po 62. členu ZENDMPE, ni niti razumna glede na zasledovani cilj ZPPLPS, ni bilo treba opraviti celotnega testa sorazmernosti, ampak je izpodbijano ureditev že iz tega razloga štelo za neskladno z 49. členom ustave.

25. Ker ni v skladu z ustavo, da ZPPLPS izdelovanje etažnega načrta po naročilu etažnega lastnika omejuje le na geodete (drugi in tretji odstavek 4. člena ZPPLPS) in s tem izključuje druge subjekte, ki so ustrezno usposobljeni za pripravo etažnega načrta kot podlago za prvi vpis v kataster stavb, iz istih razlogov tudi niso v skladu z ustavo ostale izpodbijane določbe ZPPLPS, ki pomenijo le izpeljavo navedenih določb in ki posledično določajo nekatere posebnosti za primer, če etažni načrt izdela geodet oziroma če etažnega načrta ne izdela geodet (drugi stavek petega odstavka, šesti, deveti in petnajsti odstavek 4. člena ZPPLPS). Prav tako zaradi istih razlogov nista v skladu z ustavo določbi prvega stavka prvega odstavka 8. člena in tretje alineje drugega odstavka 11. člena navodila, ki le povzemata oziroma izpeljujeta ureditev ZPPLPS glede posebnosti za etažni načrt, ki ga izdela – oziroma ne izdela – geodet.

26. Ustavno sodišče je ocenilo, da razveljavitev izpodbijane ureditve ni mogoča, saj bi povzročila še bolj neustavno stanje od sedanjega. Izdelovanje etažnih načrtov je tudi po oceni ustavnega sodišča zahtevno strokovno delo, zato bi povsem prost dostop do opravljanja te storitve po naročilu etažnega lastnika lahko pripeljal tudi do nestrokovne in nezanesljive izdelave etažnih načrtov, kar bi lahko predstavljalo hud poseg v interese etažnih lastnikov in varstvo njihove lastnine, omajala bi se pravna varnost, zanesljivost in zaupanje v nepremičninske evidence. Zato je ustavno sodišče le ugotovilo neskladnost izpodbijane ureditve z ustavo in naložilo zakonodajalcu, da odpravi navedeno neskladnost. Ob tem

ustavno sodišče kot način izvršitve te odločbe še določa, da lahko v času, dokler zakonodajalec ne bo uskladal izpodbijane ureditve z ustavo, etažne načrte posameznih delov stavbe iz 4. člena ZPPLPS izdelujejo vsi tisti subjekti, ki lahko izdelajo elaborat z etažnim načrtom za prvi vpis stavbe po 62. členu ZENDMPE, torej poleg geodeta oziroma geodetskega podjetja tudi podjetje, ki izdeluje projektno dokumentacijo; posebnosti, ki jih ZPPLPS in navodilo predpisujeta za primer, če etažni načrt izdelata – oziroma ne izdelata – geodet, pa se nanašajo tudi na primer, če etažni načrt izdelata – oziroma ne izdelata – podjetje, ki izdeluje projektno dokumentacijo. V obravnavanem primeru je določitev načina izvršitve odločbe še posebej utemeljena, saj gre za začasen zakon, katerega veljavnost se bo iztekla leta 2004.

C)

27. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 30., 21. in 40. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam-Lukić ter sodnici in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Odločbo je sprejelo soglasno.

Št. U-I-288/00-20
Ljubljana, dne 21. marca 2002.

Predsednica

dr. Dragica Wedam-Lukić l. r.

¹ Veljavnost ZPPLPS je omejena vsebinsko in časovno. Drugi odstavek 1. člena ZPPLPS iz njegove uporabe izvzema vse tiste stavbe, za katere so bili po uveljavitvi zakona o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 33/95 – v nadaljevanju: ZZK) izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 74. člena ZZK, ki določa obveznost investitorja gradnje stavbe, katere posamezni deli so namenjeni za prodajo, da mora v šestdesetih dneh od izdaje dokončnega uporabnega dovoljenja vložiti zemljiškooknjižni predlog za vpis etažne lastnine. To pomeni, da se ZPPLPS uporablja le za tiste stavbe v etažni lastnini, za katere je bilo uporabno dovoljenje izdano pred uveljavitvijo ZZK, to je pred 16. 7. 1995. Za novozgrajene stavbe po uveljavitvi ZZK leta 1995 torej ni mogoče uporabiti ZPPLPS, ampak velja splošna ureditev po ZZK (ta naj bi zadovoljivo reševala problem vpisa etažne lastnine za vnaprej). ZPPLPS je omejen tudi časovno, saj v skladu s 13. členom preneha veljati po petih letih od njegove uveljavitve, torej velja od 19. 11. 1999 do 19. 11. 2004.