

Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

VEGOVA 8
1000 LJUBLJANA
SLOVENIJA
+386 1 24 20 670
ZAPS@ZAPS.SI
WWW.ZAPS.SI

ZADEVA POBUDA ZA ZAČETEK POSTOPKA PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC

13. JUNIJ 2022
V LJUBLJANI

Spoštovani,

z elektronskim sporočilom in dopisom z dne 02. 09. 2020 smo se že obrnili na vas v zvezi s problematiko določbe 4. odst. 22. člena z vidika neutemeljenosti avtorskopravnega varstva slovenskih nacionalnih standardov, katerih uporaba je obvezna, ter določbe 23. člena ZSt-1, zaradi nedoločnosti vsebine katere slovenski nacionalni standardi v nasprotju s 154. členom Ustave RS niso javno objavljeni niti, kadar je njihova uporaba s predpisom določena za obvezno in so tudi v tem primeru dostopni le z nakupom. Dopisu smo priložili tudi našo pobudo za oceno ustavnosti takšne ureditve, ki se je pred Ustavnim sodiščem RS v vmesnem času končala z zavrnjenjem naše pobude (sklep U-I-354/20-23z dne 19. 05. 2022). Vse vloge, izmenjane v postopku U-I-354/20, ter obe izdani odločbi v postopu vam posredujemo v elektronski obliki s povezavo v spremnem elektronskem sporočilu, lahko pa vam dokumentacijo pošljemo tudi v fizični obliki.

V zvezi z gornjimi vprašanji po koncu postopka U-I-354/20 podajamo pobudo za začetek postopka pri Varuhu skladno s 1. odst. 9. člena ZVarCP in ob tem predlagamo razmislek Varuha o širši obravnavi te problematike in v zvezi s tem razmislek o vložitvi zahteve za presojo ustavnosti določb ZSt-1 tudi z vaše strani. Sami menimo, da je obravnava problematike pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. Kot nam je znano, ste se tudi v zadevi 4.3-4 /2018-4-AD že ukvarjali z vprašanjem plačljive dostopnosti do slovenskih nacionalnih standardov, če je njihova uporaba s predpisom določena za obvezno.

ZAPS si je v postopku U-I-354/20 prizadevala za rešitev te izjemno pereče problematike iz razloga varstva javnega interesa (in koristi na strani investitorjev in potrošnikov), zaradi varstva svojih koristi in zaradi varstva koristi svojih članov. Iz razloga varstva javnih koristi po ustaljeni ustavosodni praksi pravni interes za vložitev pobude ni bil priznan.

IDENT ŠT. ZA DDV
SI10754938
MAT. ŠT. 1913433

Prav tako pravni interes ni bil priznan iz razloga varstva koristi članov ZAPS, čeprav ZAPS ciljem ustanovitve iz 1. odst. 25. člena ZAID že po zakonu izvaja tudi kot poklicno zastopstvo stanovskih interesov. Zastopa torej poklicne, socialne in gospodarske interese svojih članov z zaščitenim poklicnim nazivom (3. člen ZAID), ki ga pridobijo šele z vpisom v imenik ZAPS ob izpolnjevanju pogojev iz 7. člena ZAID. Po tej poti je članstvo v ZAPS za njih določeno kot obvezno, saj poklicnih nalog pooblaščenega arhitekta, pooblaščenega krajinskega arhitekta in pooblaščenega prostorskega načrtovalca po 4. členu ZAID brez članstva v ZAPS ni dopustno opravljati. Glede na način opravljanja poklicnih nalog, ki je določen v 2. odst. 14. členu ZAID (prim. tudi 3. odst. 5. člena ZAID), in dejstvo, da je poklic pooblaščenega arhitekta in pooblaščenega krajinskega arhitekta reguliran s strani države, je drugačna, npr. sindikalna oblika združevanja, že pojmovno izključena, čemur sledi tudi ZAID, ki prav zato ZAPS podeljuje tudi naloge poklicnega zastopstva stanovskih interesov svojih članov z zaščitenim poklicnim nazivom.

ZAPS ni bil priznan pravni interes za vložitev pobude niti z vidika njenih lastnih interesov, zatrjevanih v pobudi, čeprav niti ZAPS pri izvajanju javnih pooblastil ni zagotovljen brezplačni dostop do standardov, ki obvezno zavezujejo tudi njene člane. Dostop do teh standardov je tudi za ZAPS dejansko omogočen le z nakupom, pri čemer ZAPS sredstva za svoje delovanje in za izvajanje javnih pooblastil po določbah ZAID pridobiva predvsem iz članarine, ki jo za delovanje ZAPS zagotavljajo njeni člani. ZAPS v disciplinskih postopkih in postopkih strokovnega nadzora nad svojimi člani javnih pooblastil ne more izvajati neomejeno, saj se pri izvajanju teh javnih pooblastil na obvezne standarde, ki niso javno objavljeni, ne more opirati kot na zavezujoča pravila: predpis, ki ni objavljen, namreč ne velja (prim. 14. točko obrazložitve delne odločbe in sklepa Ustavnega sodišča RS U-I-445/20-13 z dne 3. 12. 2020).

ZAPS je v postopku U-I-354/20 izrecno zatrjevala, da gre pri standardih za podrobno izdelana splošna in abstraktna pravila, ki vežejo erga omnes z obvezno močjo pravnega predpisa vselej, ko zakon ali kak podzakonski predpis odkazuje na obvezno uporabo standarda, da Ustava RS v svojih določbah izrecno zahteva, da se predpisi objavijo v Uradnem listu in da se standardi, kadar predpis določa njihovo obvezno uporabo, tako ne objavljajo (prim. zadnji odst. odklonilnega ločenega mnenja Dr. Dr. Klemen Jakliča k sklepu U-I-354/20 z dne 14. 1. 2021). Čeprav je objava predpisa po 154. členu Ustave RS temeljna dolžnost države in s tem eden od podstatov pravne države po 2. členu Ustave RS, se Ustavno sodišče v sklepu z dne 19. 5. 2022 o zavrženju pobude (gl. točka 6 obrazložitve) do izrecne navedbe ZAPS o kršitvi 154. člena Ustave RS zaradi javne neobjave obveznih standardov, kadar je njihova uporaba določena za obvezno, vsebinsko ni opredelilo. Navedbe ZAPS je tolmačilo na način, da ZAPS ne nasprotuje možnosti določitve obvezne uporabe določenega standarda in sami določitvi takšnega načina uporabe ter sklicevanju na standard, navedbe, da bi moral biti standard, ki je obvezen, javno in brezplačno objavljen in dostopen, pa je interpretiralo na način, da s temi navedbami ZAPS po vsebini oporeka le pravni naravi standarda kot avtorskemu delu, njegovi uporabi in veljavnosti, zaradi česar je Ustavno sodišče štelo, da je ZAPS vložila pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zgolj zaradi 4. odst. 22. člena ZSt-1. Na tem

mestu ZAPS zgolj mimogrede opozarja na vsebino 2. točke 1. odst. 9. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, omenjeno tudi v pobudi, ki določa, da npr. predpisi, sodne odločbe ter druga uradna besedila niso avtorskoppravno varovani; od trenutka njihove uradne objave namreč izgubijo avtorskoppravno varstvo, čeprav so avtorsko delo (če ne bi šlo za avtorsko delo, zanje določbe Zakona o avtorski in sorodnih pravicah niti ne bi veljale). Povedano drugače, ZAPS je s trditvami o tem, da bi moral biti standard, ki je s predpisom določen kot obvezen, javno objavljen, pa ni, izrecno zatrjevala kršitev 154. člena Ustave RS, kajti predpisi, ki niso objavljeni, ne morejo veljati. Pravna narava standardov, ki je po 22. členu ZSt-1 v nasprotju s 5. členom Zakona o avtorski in sorodnih pravicah per se določena kot avtorsko delo (kar je ZAPS izpodbijala iz drugih razlogov), z izrecno uveljavljano kršitvijo 154. člena Ustave RS ni v nikakršni zvezi. Razen v toliko, da država (zakonodajalec ali izvršilna oblast v primeru podzakonskih predpisov), kadar s predpisom uporabo posameznega standarda določi za obvezno, državljane zaveže k plačljivi obvezni uporabi tujega avtorskega dela, ker standard brez uradne objave glede na vsebino 4. odst. 22. člena ZSt-1 ostane avtorskoppravno varovano delo, kar vse je bilo prav tako izpostavljeno v pobudi kot ustavnopravno problematično. V vlogi z dne 26. 5. 2021 je v postopku U-I-445/20 ZAPS predstavila tudi primerjalnopravni ureditvi Avstrije in Nizozemske: kadar je uporaba standarda s predpisom tam določena za obvezno, so standardi na enega od v postopku predstavljenih načinov v teh dveh državah prosto dostopni.

ZAPS meni, da določbi 4. odst. 22. člena in 23. člena ZSt-1 kršita ustavno načelo zagotavljanja dostopnosti do predpisov (154. člen Ustave RS), s tem pa tudi načelo pravne države in z njo povezane pravne varnosti (2. člen Ustave RS). Članom ZAPS namreč dejstvo odplačne dostopnosti do standardov in njihova javna neobjavljenost v primeru, ko je njihova uporaba določena kot obvezna, onemogoča in znatno otežkoča izvajanje poklicnih nalog. Upošteva določbo 154. člena Ustave RS pa javno neobjavljeni slovenski nacionalni standardi tudi ne morejo veljati kot obvezni. Področna zakonodaja, ki zavezuje člane ZAPS, pri tem jasne ločnice med obveznimi in prostovoljnimi slovenskimi nacionalnimi standardi niti ne podaja. Gradbena zakonodaja udeležence pri gradnji, prvi v vrsti so pri snovanju prav člani ZAPS, namreč zavezuje k projektiranju v skladu s predpisi, pravili stroke, k upoštevanjem drugih normativnih dokumentov, med katerimi so tudi standardi.

Že osnovni okvir slovenskih nacionalnih standardov, k uporabi katerih so (po predpisih, na podlagi drugih normativnih dokumentov, na podlagi pravil stroke, na podlagi zadnjega stanja tehnike) kljub določbi 4. odst. 22. člena ZSt-1 zavezani člani ZAPS, predstavlja preko 220 standardov. Pretežni del le-teh je izrecno obveznih (npr. standard SIST ISO 9836 (definicija in računanje indikatorjev površine in prostornine), Pravilnik o univerzalni graditvi in uporabi objektov v 4. členu navaja tri obvezne standarde (SIST ISO 21542, SIST 1186 in SIST EN 60118-4), Pravilnik o učinkoviti rabi energije v stavbah jih našteva še več, SIST EN 1991, SIST EN 1998 in SIST EN 1990 omenja Pravilnik o mehanski odpornosti in stabilnosti objektov, pravila evrokodov predstavljajo 5.000 strani standardov. Številne naštevajo tudi vse tehnične smernice, npr. TSG-1-004: 2010 Učinkovita raba energije in nova TSG-1-004: 2022 Energijska učinkovitost stavb, če se omeni le dve. Teh preko 220

VEGOVA 8
1000 LJUBLJANA
SLOVENIJA
+386 1 24 20 670
ZAPS@ZAPS.SI
WWW.ZAPS.SI

IDENT ŠT. ZA DDV
SI10754938
MAT. ŠT. 1913433

slovenskih nacionalnih standardov, katerih nakup je povezan z enormnimi stroški, kot je bilo pojasnjeno in plastično ponazorjeno tudi v postopku U-I-445/20, predstavlja zgolj osnovni gabarit za delo članov ZAPS. Uporaba posameznega standarda je odvisna tudi od vsebine vsakokratne pogodbene obveznosti - standardi pri projektiranju vrtca in njegove notranje opreme so drugačni od tistih, ki veljajo pri projektiranju bolnišnice ali pa laboratorijev, knjižnic, gostinskih lokalov, zaporov... Da lahko član ZAPS v funkciji vodje projekta odgovorno in v skladu s pravili stroke potrjuje in koordinira izdelavo projektne dokumentacije, mora vsaj v minimalnem obsegu biti seznanjen tudi s standardi s področja drugih strok, v nasprotnem primeru je omejen ne le pri strokovnem delu, pač pa tudi v pravici iz ustvarjalnosti in je posledično tudi omejeno konkurenčen. Člani ZAPS so po določbah ZAID namreč fizične osebe; pretežni del članov ZAPS poklicne naloge iz 5. člena ZAID opravlja v svojstvu samostojnega podjetnika posameznika ali v svojstvu posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, in torej ne na podlagi delovnega razmerja v večjem arhitekturnem biroju. Dostop do slovenskih nacionalnih standardov pa je, tudi ko je njihova uporaba obvezna, dejansko možen le pod pogojem plačljivosti in enormnim stroškom.

Doseganje ciljev urejanja prostora je in bi moralo biti v javnem interesu; to sicer izrecno določa tudi gradbena in prostorska zakonodaja. Zagotovljena je zaščita javnega interesa pri graditvi objektov, kamor sodijo predvsem varnost objektov, spoštovanje načela enakih možnosti, varstvo okolja, ohranjanje narave, varstvo voda, varstvo kulturne dediščine, spodbujanje trajnostne gradnje, skladnost umeščanja objektov v prostor, arhitektura kot izraz kulture, evidentiranje, uporabnost, učinkovitost, kakovost objektov in njihova usklajenost z okoljem v njihovem celotnem življenjskem ciklu. Pravici do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave RS) in varovanje naravne in kulturne dediščine (73. člen Ustave RS) sta ustavni kategoriji. Zaradi dosege teh ciljev gradbena zakonodaja udeležence pri gradnji, prvi v vrsti so pri snovanju prav člani ZAPS, zavezuje k projektiranju v skladu s predpisi, pravili stroke, k upoštevanjem drugih normativnih dokumentov, med katerimi so tudi standardi. Toda, po 4. odst. 22. člena ZSt-1 je slovenski nacionalni standard (izvorni ali privzet tuji) avtorsko delo, za imetnika materialnih avtorskih pravic na njem pa je v tem zakonu opredeljen Slovenski inštitut za standardizacijo. Osnovni cilj prostovoljne in zato plačljive uporabe standardov pa je presežen tedaj, ko predpis uporabo posameznega standarda določi za obvezno. Kajti tisto, kar je prostovoljno, pač ne more biti hkrati tudi obvezno, kar pa naj velja kot obvezno, mora biti javnosti brezplačno dostopno.

Dejansko je problematika javne dostopnosti do standardov v RS bistveno širši problem, ki ne zadeva zgolj članov ZAPS, kar izhaja že iz v priloženi pobudi omenjenih upravnih in sodnih odločb. Možnost brezplačnega dostopa do standardov je v RS dana le navidezno, takšna ureditev pa ne zagotavlja ustrezne zaščite niti potrošnikom niti investitorjem, naročnikom. Če eden od njiju npr. naroči polaganje ploščic npr. na površinah okoli bazena ali v avtopralnici, bi za preveritev, ali je bilo delo opravljeno korektno, strokovno in v skladu s standardi, za to porabil znatna sredstva - iskalnik Slovenskega inštituta za standardizacijo pod geslom "keramične ploščice" prikaže kar 20 zadetkov na to temo objavljenih standardov.

VEGOVA 8
1000 LJUBLJANA
SLOVENIJA
+386 1 24 20 670
ZAPS@ZAPS.SI
WWW.ZAPS.SI

IDENT ŠT. ZA DDV
SI10754938
MAT. ŠT. 1913433

Glede na navedeno, in glede na vse, kar je bilo podrobneje pojasnjeno tudi v postopku U-I-354/20, tudi vlagamo to pobudo za začetek postopka pred Varuhom. Druge poti za preveritev stvarnega in legitimnega razloga, za presojo upravičenosti oziroma nujnosti, primernosti in sorazmernosti predpisovanja obvezne uporabe standardov brez njihove javne objave in brezplačne dostopnosti namreč ni, kot izkazujejo tudi postopki, ki so bili v zvezi s tem že sproženi s strani drugih subjektov in so bili s strani ZAPS omenjeni tudi v postopku U-I-354/20.

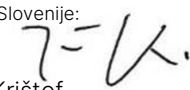
VEGOVA 8
1000 LJUBLJANA
SLOVENIJA
+386 1 24 20 670
ZAPS@ZAPS.SI
WWW.ZAPS.SI

Objava predpisa je po 154. členu Ustave RS temeljna dolžnost države in s tem eden od podstatih pravne države po 2. členu Ustave RS, predpisovanje obvezne uporabe standardov brez njihove javne objave in brezplačne dostopnosti pa posega v zapoved, da morajo biti predpisi takšni, da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme in da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. To je temeljna človekova pravica, ki je popolno urejena že v sami Ustavi, ki pod izrecno določenimi pogoji dovoljuje le, da z zakonom zgolj predpiše način njenega uresničevanja – ta način pa v primeru obveznih standardov ni predpisan. Postulat, da lahko predpis velja le, če je objavljen, je bil kot temeljna človekova pravica s strani Ustavnega sodišča prepoznana tudi v delni odločbi in sklepu U-I-445/20-13 z dne 3. 12. 2020 (prim. 14. točka obrazložitve), čeprav s strani pobudnikov v omenjeni zadevi kršitev 154. člena Ustave RS niti ni bila zatrjevana. Načelu zagotavljanja pravne varnosti, ki je temeljna človekova pravica, pa nasprotuje tudi za obravnavani primer nenaravno stališče, da bi bila presoja legitimnosti predpisovanja obvezne uporabe standardov brez njihove javne objave in brezplačne dostopnosti, ki je že na prvi pogled neustavna in v nasprotju s 154. členom Ustave RS, dopustna le pod pogojem zavestnega kršenja predpisov, ki uporabo posameznih standardov iz razloga zagotavljanja varstva javnega interesa predpisujejo kot obvezno, torej le preko umetno in na silo izzvanih postopkov.

Lepo vas pozdravljamo,



Zbornica za arhitekturo
in prostor Slovenije:


Tomaž Krištof,
univ. dipl. inž. arh.
Predsednik

IDENT ŠT. ZA DDV
SI10754938
MAT. ŠT. 1913433