

Prof. dr. sc. JASNA OMEJEC

PRAVNO MIŠLJENJE

na temelju članka 5. Zakona o odvjetništvu

Tel. +385 (0)1 48 95 610 | E-mail: jasna.omejec@pravo.hr

<https://www.pravo.unizg.hr/jasna.omejec>

PREDMET:

Pravno mišljenje o ustavnopravnim aspektima odredaba Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje i Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, kojima se ukida članstvo u komorama za ovlaštene voditelje građenja i ovlaštene voditelje radova

NARUČITELJICE:

HRVATSKA KOMORA ARHITEKATA iz Zagreba, Ulica grada Vukovara 271, OIB: 85986018932, zastupana po predsjednici Željki Jurković, dipl. ing. arh.

HRVATSKA KOMORA INŽENJERA ELEKTROTEHNIKE iz Zagreba, Ulica grada Vukovara 271, OIB: 31185646618, zastupana po predsjedniku Živku Radoviću, dipl. ing. el.

HRVATSKA KOMORA INŽENJERA GRAĐEVINARSTVA iz Zagreba, Ulica grada Vukovara 271, OIB: 65080653676, zastupana po predsjednici Nini Dražin Lovrec, dipl. ing. građ.

HRVATSKA KOMORA INŽENJERA STROJARSTVA iz Zagreba, Ulica grada Vukovara 271, OIB: 26023027358, zastupana po predsjedniku Željku Doriću, dipl. ing. stroj.

PRAVNA OSNOVA MIŠLJENJA:

Članak 5. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine broj 9/94., 117/08., 50/09., 75/09., 18/11.), evidencija Hrvatske odvjetničke komore broj 7674/2016-JS od 8. studenoga 2016. i ugovor o autorskom djelu od 30. svibnja 2019.

MJESTO I DATUM PREDAJE PRAVNOG MIŠLJENJA:

Zagreb, 22. lipnja 2019.



SADRŽAJ

UVJETI KORIŠTENJA PRAVNIM MIŠLJENJEM	4
POPIS TABLICA	5

PRAVNO MIŠLJENJE

PRVI DIO PREGLED REGULATORNOG OKVIRA

1. O PREDMETU PRAVNOG MIŠLJENJA.....	6
1.1. Prijedlozi zakonskih odredaba koji su predmet ovog mišljenja	7
2. O LICENCIRANIM STRUKOVNIM NAZIVIMA "OVLAŠTENI VODITELJ GRAĐENJA" I "OVLAŠTENI VODITELJ RADOVA"	7
2.1. Zakon o komorama iz 2015.....	7
2.1.1. Zakon o komorama iz 2018.	9
2.2. ZoPiDPUG/2015	9
2.2.1. ZoPiDPUG/2018	10
3. AKTIVNOSTI VLADE REPUBLIKE HRVATSKE U 2019. GODINI.....	10
3.1. Područje reguliranih profesija.....	10
3.1.1. Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj (3. siječnja 2019.)	10
3.1.2. Konačni prijedlog izmjena Zakona o reguliranim profesijama (lipanj 2019.).....	13
3.2. Akcijski plan za administrativno rasterećenje gospodarstva (3. siječnja 2019.).....	14
4. PRIJEDLOZI ZAKONA: P.Z. POSLOVI/2019 I P.Z. KOMORE/2019.....	16
4.1. Sažetak relevantnih prijedloga izmjena i dopuna ZoPiDPUG-a i Zakona o komorama (lipanj 2019.) .	16
4.2. Tablični prikaz usporedbe zakonskih rješenja 2015. – 2019.....	17
4.3. "Ocjene stanja" u mjerodavnim prijedlozima zakona iz 2015. i 2019.	22
4.3.1. Tablični prikaz usporedbe "Ocjene stanja" u mjerodavnim prijedlozima zakona iz 2015. i 2019.	24
4.4. O ciljevima predloženih zakonskih mjera	30

DRUGI DIO DEFINIRANJE I ANALIZA USTAVNOPRAVNIH PROBLEMA

1. LEGITIMNI CILJ – KRUCIJALNI PROBLEM PREDLOŽENIH ZAKONSKIH IZMJENA IZ 2019.....	31
1.1. O značenju i sudskim tehnikama ispitivanja legitimnih ciljeva zakona	31
1.2. O legitimnosti unošenja privatnopravnih elemenata slobode udruživanja u javnopravnu strukturu komorskog sustava (dobrovoljnost članstva)	33
1.2.1. Praksa Europskog suda i Ustavnog suda.....	34
1.3. O predloženom konceptu "administrativnog rasterećenja" (nenaplatnost komorskog članstva)	39
1.3.1. O nenaplatnosti članstva za pojedine skupine članova (komorski aspekt)	40
1.3.2. Prekomjerno zadiranje u samu bit komorskog sustava	43

1.4. Ostali indikatori nelegitimnosti ciljeva predloženih zakonskih mjera	44
1.4.1. Razlike u prikazivanju činjenica na kojima se temelje zakonske izmjene	44
1.4.2. Ostali indikatori koji utječu na legitimnost ciljeva predloženih zakonskih mjera	46
1.4.3. Utjecaj lobiranja na legitimnost ciljeva predloženih zakonskih mjera	46
1.5. O nedostatku relevantnih i dostatnih obrazloženja razmatranih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019	48
2. PRIJELAZNI PRAVNI REŽIM	51
2.1. Tablični prikaz prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019.....	51
2.2. Neusklađenost u propisivanju rokova	54
2.3. Materijalnopравни aspekti prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019	55
2.3.1. Relevantna stajališta Ustavnog suda	55
2.3.2. Primjena mjerodavnih stajališta Ustavnog suda na konkretan slučaj	57
O AUTORICI	61

UVJETI KORIŠTENJA PRAVNIM MIŠLJENJEM

a) Hrvatska komora arhitekata, Hrvatska komora inženjera elektrotehnike, Hrvatska komora inženjera građevinarstva i Hrvatska komora inženjera strojarstva i (u daljnjem tekstu: komore) zatražile su od autorice 30. svibnja 2019. godine izradu pravnog mišljenja iz područja ustavnog i upravnog prava. Zatražena je analiza ustavnopravnih aspekata odredaba Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje i Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, kojima se ukida članstvo u komorama za ovlaštene voditelje građenja i ovlaštene voditelje radova.

Navedena pravna pitanja imaju istaknutu javnopravnu dimenziju. U tom smislu, ona zadovoljavaju pretpostavke iz članka 5. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine, br. 9/94, 117/08, 50/09 – ispr., 75/09, 18/11).

b) Sukladno članku 5. Zakona o odvjetništvu, ovo pravno mišljenje ne uključuje sastavljanje isprava (ugovora, oporuke, izjave, i dr.), ustavne tužbe, tužbe, žalbe, prijedloga, zahtjeva, molbe, izvanrednog pravnog lijeka ili bilo kojeg drugog podneska. Njegova je svrha dati ekspertno i neovisno pravno mišljenje na postavljena pitanja iz područja ustavnog i upravnog prava, uz isključivo poštovanje pravila struke.

c) Komore imaju pravo reproducirati i koristiti se ovim pravnim mišljenjem u svom radu, ali to mišljenje nije dopušteno ni na koji način dovoditi u vezu s ishodom bilo kojeg ustavnosudskog, sudskog, upravnog ili drugog pravnog postupka u kojem komore sudjeluju ili će sudjelovati u bilo kojem pravnom svojstvu, kao i s ishodom bilo kojeg postupka koji interno provode same komore u vezi s predmetom pravnog mišljenja.

d) Autorica daje ovo pravno mišljenje u osobnom svojstvu i ima pravo koristiti se njime u svom znanstvenom, nastavnom i stručnom radu.

e) Ovo pravno mišljenje nije dopušteno povezivati s ustanovom u kojoj je autorica zaposlena ili je bila zaposlena.

POPIS TABLICA

Broj tablice	Naziv tablice	Str.
Tablica 1	Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj u područjima arhitekture te prostornog uređenja i gradnje	11.
Tablica 2	Akcijski plan za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019. u područjima projektiranja i nadzora gradnje, te upravljanja i kontrole projekata	15.
Tablica 3/1	Članak 24. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje – pregled izmjena u odnosu na ovlaštenog voditelja građenja/inženjera gradilišta od 2015. do 2019.	18.
Tablica 3/2	Članak 25. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje – pregled izmjena u odnosu na ovlaštenog voditelja radova/voditelja radova od 2015. do 2019.	19.
Tablica 4/1	Članak 28. Zakona o komorama – pregled izmjena u odnosu na ovlaštenog voditelja građenja/inženjera gradilišta od 2015. do 2019.	20.
Tablica 4/2	Članak 29. Zakona o komorama – pregled izmjena u odnosu na ovlaštenog voditelja radova/voditelja radova od 2015. do 2019.	21.
Tablica 5	Pregled sadržaja "Ocjene stanja" u prijedlozima zakona iz 2015. i 2019. godine	24.
Tablica 6	Prijelazne odredbe članka 31. P.Z.-a Poslovi/2019	52.
Tablica 7	Prijelazne odredbe članka 38. stavaka 2. do 4. i članka 39. stavka 1. P.Z.-a Komore/2019	53.
Tablica 8	Poredbeni prikaz prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 (rokovi)	54.
Tablica 9	Poredbeni prikaz prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 (prava i obveze pogođenih adresata zakona)	57.

PRAVNO MIŠLJENJE

PRVI DIO

PREGLED REGULATORNOG OKVIRA

1. O PREDMETU PRAVNOG MIŠLJENJA

1. Predmet su ovog pravnog mišljenja ustavnopravni aspekti odredaba "kojima se ukida članstvo u komorama za ovlaštene voditelje građenja i ovlaštene voditelje radova", kako su to formulirali naručitelji, a koje su sadržane u:
 - *Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje*; stručni nositelj izrade: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja – verzija iz lipnja 2019. s nadnevkom "27. lipnja 2019." (dalje: **P.Z. Poslovi/2019**), i
 - *Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju*; stručni nositelj izrade: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja – verzija iz lipnja 2019. s nadnevkom "27. lipnja 2019." (dalje: **P.Z. Komore/2019**).
2. P.Z.-om Poslovi/2019 predlažu se izmjene i dopune Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (dalje: **ZoPiDPUG**).¹
3. P.Z.-om Komore/2019 predlažu se izmjene i dopune Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (dalje: **Zakon o komorama**).²
4. Oba zakona stupila su na snagu 25. srpnja 2015. (osim članka 42. ZoPiDPUG-a/2015, koji je stupio na snagu 1. lipnja 2017.), a njihove izmjene, odnosno dopune iz 2018. godine stupile su na snagu 1. siječnja 2019. godine.
5. Ako se u ovom mišljenju upućuje na tekst navedenih zakona iz 2015., odnosno zakona o izmjenama i dopunama zakona iz 2018. godine, koriste se skraćene oznake: **ZoPiDPUG/2015** (Narodne novine broj 78/15) ili **ZoPiDPUG/2018** (Narodne novine broj 118/18), odnosno **Zakon o komorama iz 2015.** (Narodne novine broj 78/15) ili **Zakon o komorama iz 2018.** (Narodne novine broj 114/18).

¹ Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, Narodne novine broj 78/15 i 118/18.

² Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, Narodne novine broj 78/15 i 114/18.

6. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja Republike Hrvatske u ovom se mišljenju skraćeno naziva "nadležno ministarstvo", "Ministarstvo" ili "predlagatelj".

1.1. Prijedlozi zakonskih odredaba koji su predmet ovog mišljenja

7. Nakon što je proučila oba prijedloga zakona (P.Z. Poslovi/2019 i P.Z. Komore/2019) te ih usporedila s tekstovima ZoPiDPUG-a/2015 i ZoPiDPUG-a/2018, te Zakona o komorama iz 2015. i Zakona o komorama iz 2018., autorica je zaključila da su za predmet ovog mišljenja najvažniji prijedlozi izmjena, odnosno dopuna sljedećih zakonskih odredaba:

- materijalnih odredaba članaka 24. i 25. ZoPiDPUG-a (članci 3. i 4. P.Z.-a Poslovi/2019), i
- materijalnih odredaba članaka 28. i 29. Zakona o komorama (članci 12. i 13. P.Z.-a Komore/ 2019).

Za ovo mišljenje relevantne su i prijelazne odredbe članka 31. P.Z.-a Poslovi/2019 te članka 38. stavaka 2. do 4. i članka 39. stavka 1. P.Z.-a Komore/ 2019.

8. Navedene materijalne odredbe prikazuju se u tabličnom obliku *infra* u § 40., usporedno s pripadajućim rješenjima iz 2015. i 2018. godine. Navedene prijelazne odredbe prikazuju se u tabličnom obliku u § 102. ovog mišljenja.

2. O LICENCIRANIM STRUKOVNIM NAZIVIMA "OVLAŠTENI VODITELJ GRAĐENJA" I "OVLAŠTENI VODITELJ RADOVA"

9. Licencirani strukovni nazivi "ovlašteni voditelj građenja" i "ovlašteni voditelj radova" uvedeni su u pravni sustav 2015. godine. Prije toga, u mjerodavnim zakonima o strukovnim komorama te poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji bili su priznati samo (licencirani) strukovni nazivi "ovlašteni arhitekt" i "ovlašteni inženjer" (arhitekture, građevinarstva i strojarstva), a u Zakonu o prostornom uređenju iz 2013.³ još i strukovni naziv "ovlašteni arhitekt urbanist".

2.1. Zakon o komorama iz 2015.

10. Zakon o komorama iz 2015. uređio je temeljni ustroj, članstvo i nadležnosti (djelokruga rada i poslova) četiriju strukovnih komora: Hrvatske komore arhitekata, Hrvatske komore inženjera elektrotehnike, Hrvatske komore inženjera građevinarstva i Hrvatske komore inženjera strojarstva. Te su strukovne komore javnopravna tijela s izrazito snažnim javnim ovlastima, zbog kojih se njihovi statuti od 2009. godine donose uz suglasnost, a od 2015. godine uz prethodnu suglasnost ministarstva

³ Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine broj 153/13 i 65/17.

nadležnog za gradnju (graditeljstvo) i prostorno uređenje, koja ima učinak suspenzivnog uvjeta za njihovo donošenje.

11. Kao i do tada,⁴ i prema Zakonu o komorama iz 2015. za obavljanje poslova u svojstvu ovlaštenih/odgovornih osoba u području prostornog uređenja i gradnje bilo je potrebno posebno ovlaštenje (licencija) nadležne strukovne komore. U usporedbi s prethodnim zakonodavnim razdobljima, Zakon o komorama iz 2015. uveo je nove strukovne nazive i povećao broj imenika upisom u koje se stječu pojedini (licencirani) strukovni nazivi.⁵
12. Osim već postojećih ("ovlašteni arhitekt", "ovlašteni arhitekt urbanist" i "ovlašteni inženjer"), uvedeni su i sljedeći strukovni nazivi: "ovlašteni voditelj građenja" i "ovlašteni voditelj radova".
13. Posljedično, prema Zakonu o komorama iz 2015., komore u okviru dodijeljenih im javnih ovlasti i dalje vode imenik ovlaštenih arhitekata, imenik ovlaštenih arhitekata urbanista i imenik ovlaštenih inženjera, a ustrojile su i nove imenike ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova koji su njezini članovi. Upisom u imenik ovlaštenih voditelja građenja automatski se stječe i pravo na obavljanje poslova ovlaštenih voditelja radova. Komore vode i imenike ovlaštenih stranih osoba.
14. Osim vođenja imenika ovlaštenih arhitekata, ovlaštenih arhitekata urbanista, ovlaštenih inženjera, ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova, Komore obavljaju i sljedeće poslove u okviru dodijeljenih im javnih ovlasti: izdaju uvjerenja, odnosno potvrde o činjenicama o kojima vode imenike, izdaju te oduzimaju pečat i iskaznicu, uspostavljaju i provode stručno usavršavanje svojih članova, obavljaju stručni nadzor nad njima.⁶
15. Da bi dobila pravo na uporabu licenciranog strukovnog naziva, osoba mora ispunjavati propisane uvjete i biti član nadležne strukovne komore. Udruživanje u nadležnu komoru ovlaštenih arhitekata, ovlaštenih arhitekata urbanista, ovlaštenih inženjera, ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova propisano je kao obvezno.
16. Članstvo u komori (svojstvo člana komore) stječe se upisom u odgovarajući komorski imenik, o čemu komora provodi upravni postupak i donosi rješenje (upravni akt) te izdaje posebnu iskaznicu i dodjeljuje pravo na uporabu pečata.⁷ Komorsko članstvo

⁴ O normativnom razvitku uređenja komorskog sustava u području prostornog uređenja i gradnje podrobnije u Omejec, Jasna, Pravni status krajobraznih arhitekata u hrvatskom pravu (Prilog raspravi o ulozi "ovlaštenih krajobraznih arhitekata" u obavljanju poslova i djelatnosti gradnje), Informator, tjednik za pravna i ekonomska pitanja, Zagreb, 66. godina, br. 6549, 19. studenoga 2018. (posebni prilog).

⁵ Članak 26. stavci 2. do 4. i članak 27. stavak 1. Zakona o komorama iz 2015. (bilj. 2).

⁶ Članak 23. stavak 1. Zakona o komorama iz 2015. (ibid.).

⁷ Članak 26. stavci 1. i 5. Zakona o komorama iz 2015. (ibid.).

upisanim osobama daje niz prava i obveza u svojstvu odgovornih osoba, među kojima se ističu: pravo uporabe strukovnog naziva, pravo dobivanja i uporabe pečata i iskaznice, obveza stručnog usavršavanja, stručni nadzor nad radom od strane komore, stegovna odgovornost te profesionalno osiguranje i osiguranje od odgovornosti. Sve se te komorske aktivnosti gotovo isključivo financiraju iz prihoda prikupljenih od obveznih članarina. Prestankom članstva u komori gubi se strukovni naziv te pravo na obavljanje poslova koje obavlja osoba s tim nazivom.⁸ To znači da se obavljanje poslova za koje komore izdaju licenciju, a osobe stječu licencirani strukovni naziv koji se prepoznaje po atributu "ovlašteni" (ovlašteni arhitekt, ovlašteni arhitekt urbanist, ovlašteni inženjer, ovlašteni voditelj građenja i ovlašteni voditelj radova) temelji na načelu ekskluziviteta. Drugim riječima, nitko osim njih, bio hrvatski državljanin ili stranac, nije ovlašten obavljati pripadajuće im poslove u Republici Hrvatskoj (v. i *infra* § 28.). Ovdje je riječ o poslovima iz sigurnosnog sektora, odnosno poslovima koji mogu imati posljedice za javno zdravlje i sigurnost primatelja usluga (podrobnije *infra* u §§ 26. i 29.). Stoga oni pripadaju reguliranim profesijama.

17. Prethodno opisano zakonsko uređenje u cijelosti je u skladu s javnopravnom prirodom strukovnog komorskog udruživanja.

2.1.1. Zakon o komorama iz 2018.

18. Zakon o komorama iz 2018. nije ništa mijenjao u prethodno opisanom zakonodavnom modelu.⁹

2.2. ZoPiDPUG/2015

19. Istodobno sa Zakonom o komorama iz 2015. donesen je i novi ZoPiDPUG/2015.

20. Na ovom je mjestu dostatno napomenuti da, prema tom zakonu, pravo na obavljanje poslova ovlaštenog voditelja građenja i ovlaštenog voditelja radova ima osoba koja je upisana u komorski imenik ovlaštenih voditelja građenja i/ili ovlaštenih voditelja radova. U imenik može biti upisana osoba koja ispunjava uvjete iz članka 28. Zakona o komorama iz 2015. (za ovlaštenog voditelja građenja), odnosno članka 29. Zakona o komorama iz 2015. (za ovlaštenog voditelja radova).

⁸ Članak 35. stavak 1. Zakona o komorama iz 2015. (bilj. 2).

⁹ Usp. i P.Z.E. 530/2018 - Prijedlog Zakona o dopuni Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, s Konačnim prijedlogom zakona, klasa: 022-03/18-01/244, ur.broj: 65-18-02 od 22. studenoga 2018 - P.Z.E. br. 530, koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom klasa: 022-03/18-01/135, ur.broj: 50301-27/25-18-5 od 22. studenoga 2018. godine, <http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=2023282> (pristup: 10. lipnja 2019.).

2.2.1. ZoPiDPUG/2018

21. Kad je riječ o ovlaštenim voditeljima građenja i ovlaštenim voditeljima radova, ZoPiDPUG/2018 razdvojio je stručni naziv profesije od licenciranog strukovnog naziva. Tako je u zakonski tekst uveo stručni naziv profesije "inženjer gradilišta" i stručni naziv profesije "voditelj radova".¹⁰ Međutim, ZoPiDPUG/2018 i dalje propisuje da poslove inženjera gradilišta obavlja **ovlašteni voditelj građenja** (što je licencirani strukovni naziv), sukladno zakonu kojim se uređuje udruživanje u Komoru, te da poslove voditelja radova u svojstvu odgovorne osobe obavlja **ovlašteni voditelj radova** (što je licencirani strukovni naziv), sukladno zakonu kojim se uređuje udruživanje u Komoru.¹¹
22. Prema tome, navedene izmjene nisu promijenile dotadašnji pravni položaj ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova (to jest osoba s licenciranim strukovnim nazivom).

3. AKTIVNOSTI VLADE REPUBLIKE HRVATSKE U 2019. GODINI

3.1. Područje reguliranih profesija

3.1.1. Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj (3. siječnja 2019.)

23. Regulirane profesije uređene su Zakonom o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija (dalje: **Zakon o reguliranim profesijama/2015**).¹² Pojam regulirane profesije podrazumijeva da su uvjeti za rad u profesiji propisani zakonom ili drugim pravnim aktom, a obavljanje regulirane profesije uvijek podrazumijeva da osoba posjeduje stručne kvalifikacije stečene nakon obrazovanja (radno iskustvo, licencija i dr.). Za tu profesiju mora postojati sustav priznavanja stručnih kvalifikacija stranim pružateljima usluga. Za regulirane profesije mogu se ustrojiti strukovne organizacije s profesionalnim nazivom, različite od profesionalnih udruženja/udruga.¹³

¹⁰ Usp. i P.Z.E 398/2018 - Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, klasa: 022-03/18-01/108, ur.broj: 65-18-07 od 30. studenoga 2018. - P.Z.E br. 398, koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom klasa: 022-03/18-01/50, ur.broj: 50301-27/20-18-10 od 30. studenoga 2018. godine, <http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=2022870> (pristup: 10. lipnja 2019.).

¹¹ Članci 14. i 15. ZoPiDPUG-a/2018 kojim su izmijenjeni članci 24. i 25. ZoPiDPUG-a/2015. U P.Z.E-u 398/2018 (bilj. 10) navedeno je da se "izmjenom članka 24. jasnije (se) uređuje stručni naziv ovlaštenog voditelja građenja, njegova struka i poslovi koje obavlja", a "izmjenom članka 25. jasnije (se) uređuje stručni naziv ovlaštenog voditelja radova, njegova struka i poslovi koje obavlja" (str. 22.).

¹² Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine broj 82/15.

¹³ Legalna definicija regulirane profesije sadržana je u članku 5. točki 1. Zakona o reguliranim profesijama/2015, ali se ta definicija predlaže proširiti – v. § 28. ovog mišljenja. Za bliže objašnjenje

24. Vlada Republike Hrvatske je na 135. sjednici održanoj 3. siječnja 2019. godine donijela Zaključak o donošenju (novog) Popisa reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj.¹⁴ U obrazloženju Prijedloga Popisa reguliranih profesija/2019 između ostaloga je utvrđeno da u Europskoj uniji (EU) postoje opći i automatski sustav priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija, i to stečenih u EU i u trećim zemljama. "Automatski podrazumijeva da je obrazovanje jednako u svim državama članicama pa su im kvalifikacije automatski prepoznate. To se odobrava samo za 7 profesija iz EU: liječnici, medicinske sestre, doktori dentalne medicine, primalje, ljekarnici, veterinari i arhitekti. **Svi ostali prolaze opći postupak priznavanja, koji prolaze i državljani trećih zemalja. U općem se postupku mogu provjeriti kvalifikacije i kompetencije te se može nametnuti određena dopunska mjera, primjerice polaganje ispita ili rad pod nadzorom mentora, slušanje kolegija i polaganje ispita na fakultetu i sl., kako bi osoba premostila razlike u obrazovanju i osposobljavanju.**"

25. U sljedećoj se tablici prikazuje izvadak iz Popisa reguliranih profesija/2019 koji sadržava profesije u područjima arhitekture te prostornog uređenja i gradnje koje se smatraju reguliranim profesijama.

Tablica 1. Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj u područjima arhitekture te prostornog uređenja i gradnje

Red. br.	Skupina profesionalnih djelatnosti - Naziv regulirane profesije	Nadležno tijelo	Naziv pravnog akta na temelju kojeg je profesija regulirana
30.	<u>Regulirane profesije u području arhitekture:</u> - Ovlašteni arhitekt <i>(automatsko priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija – op. autorice)</i>	Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18); Zakon o gradnji (NN 153/13, 20/17); Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/15); Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (NN 78/15, 114/18); Pravilnik o stručnom ispitu osoba koje obavljaju poslove graditeljstva i prostornog uređenja (NN 129/15)

pojma regulirane profesije prema Zakonu o reguliranim profesijama/2015 v. pravno mišljenje Ministarstva rada i mirovinskog sustava, sadržano u njegovom odgovoru, klasa: 053-02/17-01/46, ur.broj 524-04-03-02/3-17-2 od 14. lipnja 2017., na molbu odvjetnika Igora Mucala "za uvrštenje profesije 'ovlašteni krajobrazni arhitekt' na Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj". Mišljenje je citirano u Omejec, Pravni status, op.cit. (bilj. 4), str. 8.

¹⁴ Prijedlog popisa reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj, 135. sjednica Vlade Republike Hrvatske, 3. siječnja 2019., <https://vlada.gov.hr/sjednice/135-sjednica-vlade-republike-hrvatske-25043/25043> (pristup: 11. lipnja 2019.).

Red. br.	Skupina profesionalnih djelatnosti - Naziv regulirane profesije	Nadležno tijelo	Naziv pravnog akta na temelju kojeg je profesija regulirana
31.	<p><u>Regulirane profesije u području prostornog uređenja i gradnje:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ovlašteni arhitekt – urbanist - Ovlašteni inženjer građevinarstva - Ovlašteni inženjer elektrotehnike - Ovlašteni inženjer strojarstva - Revident - Ovlašteni voditelj građenja - Ovlašteni voditelj radova¹⁵ <p><i>(Opći postupak provjere kvalifikacija i kompetencija. U Hrvatskoj ga provode strukovne komore – op. autorice.)</i></p>	Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	<p>Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18);</p> <p>Zakon o gradnji (NN 153/13, 20/17);</p> <p>Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/15);</p> <p>Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (NN 78/15, 114/18);</p> <p>Pravilnik o stručnom ispitu osoba koje obavljaju poslove graditeljstva i prostornog uređenja (NN 129/15);</p> <p>Pravilnik o uvjetima i mjerilima za davanje ovlaštenja za kontrolu projekata (NN 32/14, 69/14, 27/15)</p>

Izvor: Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Zagreb, siječanj 2019., str. 11., http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2019/01/Popis-reguliranih-profesija-u-Republici-Hrvatskoj_3.1.2019.pdf (pristup: 11. lipnja 2019.).

26. O načinu obavljanja poslova reguliranih profesija, navedenih u prethodnoj tablici, izravno ovisi javno zdravlje i sigurnost primatelja usluga. O kvalificiranosti, stručnosti i profesionalnosti ovlaštenih nositelja tih poslova ovisi je li građevina projektirana i izgrađena na način da tijekom svog trajanja ispunjava temeljne zahtjeve vezane uz mehaničku otpornost i stabilnost, higijenu, zdravlje i okoliš, zahtjeve sigurnosti u slučaju požara, zahtjeve sigurnosti i pristupačnosti građevine tijekom uporabe, zahtjeve zaštite od buke, zahtjeve gospodarenja energijom i očuvanja topline, kao i zahtjeve održive uporabe prirodnih izvora.¹⁶ Štoviše, ZoPiDPUG/2015

¹⁵ Usporedi li se Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj iz 2019. s prethodnim Popisom reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj koji je Vlada donijela na sjednici 29. svibnja 2013. godine na temelju prethodnog Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija (Narodne novine broj 124/09, 45/11 i 74/14), zapaža se da je iz te skupine sada izostavljen "voditelj projekta", koji se više ne smatra profesijom iz sigurnosnog sektora. U obrazloženju Prijedloga Popisa reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj od 3. siječnja 2019. u tom je pitanju navedeno sljedeće: "Donošenjem novog Popisa reguliranih profesija smanjit će se broj reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj, s postojećih 287 na predložene 182 profesije, što će omogućiti olakšan pristup tržištu rada te potaknuti konkurentnost. Popis reguliranih profesija sastavljen je na temelju dostavljenih očitovanja resornih središnjih tijela državne uprave koje je Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava zaprimilo i objedinilo do prosinca 2018. godine. S Popisa reguliranih profesija izostavilo se one profesije koje ne odgovaraju pojmu regulirane profesije, primjerice zato što je riječ o nazivima radnih mjesta, zanimanjima, napredovanjima u struci i sl., ali su određena središnja tijela državne uprave i zakonski deregulirali određene profesije kako bi im bio olakšan pristup tržištu rada i zapošljavanju, primjerice turistički pratitelj više nije zakonski regulirana profesija, već uređena tržištem."

¹⁶ Akcijski plan u području reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2016. do 2018. godine, koji je Vlada Republike Hrvatske donijela 13. srpnja 2016. godine, str. 37–38.,

izrijekom propisuje da te poslove obavljaju "profesije iz sigurnosnog sektora", odnosno "da se radi o profesijama koje imaju utjecaja na sigurnost".¹⁷ Stoga je zakonsko uređenje profesije osoba kvalificiranih za obavljanje poslova prostornog uređenja i gradnje u svojstvu ovlaštenih/odgovornih osoba pitanje od javnog interesa *par excellence*.¹⁸ Dosljedno tome, i prema najnovijem popisu reguliranih profesija iz siječnja 2019. godine, kao i onom prethodnom iz 2013. godine, ovlašteni voditelji građenja i ovlašteni voditelji radova razvrstani su u regulirane profesije.

3.1.2. Konačni prijedlog izmjena Zakona o reguliranim profesijama (lipanj 2019.)

27. Na 162. sjednici Vlade održanoj 19. lipnja 2019. prihvaćen je Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija (dalje: P.Z. Profesije/2019),¹⁹ koji će se uputiti u parlamentarnu proceduru.
28. U članku 1. P.Z.-a Profesije/2019 predlaže se proširivanje legalne definicije regulirane profesije i po mjerilu ekskluziviteta, tako da bi regulirana profesija bila definirana kao "profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kod kojih je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih pravnih akata, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija te profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kojima se bave članovi strukovnih organizacija s profesionalnim nazivom, **kao i korištenje profesionalnog naziva koji je posebnim propisima ograničen na nositelje određenih stručnih kvalifikacija te predstavlja jedan od načina obavljanja djelatnosti**" [tamnijim otiskom označena je predložena dopuna].
29. U članku 2. P.Z.-a Profesije/2019 precizirano je da osobe koje u Republici Hrvatskoj žele pružati usluge na privremenoj i povremenoj osnovi podliježu posebnim propisima o stručnim kvalifikacijama. Prema članku 4., i dalje ostaje propisano da u slučaju profesija koje mogu imati posljedice za javno zdravlje i sigurnost primatelja usluga nadležno tijelo može provjeriti stručne kvalifikacije osobe prije prvog pružanja usluga, ali su sada od toga isključene profesije koje podliježu automatskom priznanju (u području prostornog uređenja i gradnje, to su samo arhitekti).²⁰

<http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2016/11/Prilog-9-Akcijski-plan-u-području-reguliranih-profesija-u-RH-za-2016.-do-20181.pdf> (pristup 11. lipnja 2019.).

¹⁷ Članak 62. stavak 1. alineja 3. i članak 65. stavak 2. ZoPiDPUG-a (bilj. 1).

¹⁸ Usp. Omejec, Pravni status, op.cit. (bilj. 4), str. 4.

¹⁹ Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, 162. sjednica Vlade Republike Hrvatske, 19. lipnja 2019., <https://vlada.gov.hr/sjednice/162-sjednica-vlade-republike-hrvatske-26174/26174> (pristup: 20. lipnja 2019.).

²⁰ U procesu evaluacije prenošenja u nacionalno zakonodavstvo Direktive 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. godine o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih

Provjere stručnih kvalifikacija stranim pružateljima usluga prije prvog pružanja usluga danas obavljaju strukovne komore.

30. Konačno, radi vođenja evidencije podnesenih izjava o pružanju usluga na privremenoj ili povremenoj osnovi, u članku 3. P.Z.-a Profesije/2019 propisuje se obveza nadležnog tijela (umjesto sadašnje fakultativnosti) da ministarstvu nadležnom za rad dostavlja podatke o ukupnom broju zaprimljenih izjava, kao i podatke o državama članicama poslovnog nastana osoba koje su podnijele izjavu u okviru slobode pružanja usluga.

Za članove strukovnih komora, uključujući ovlaštene voditelje građenja i ovlaštene voditelje radova, te zadaće danas obavljaju strukovne komore.

3.2. Akcijski plan za administrativno rasterećenje gospodarstva (3. siječnja 2019.)

31. Na istoj (135.) sjednici održanoj 3. siječnja 2019. godine, na kojoj je usvojila Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj, Vlada je donijela i zaključak o prihvaćanju Akcijskog plana za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019. (dalje: Akcijski plan/2019).
32. Riječ je o Vladinom programskom konceptu rasterećenja gospodarstva od prekomjernih administrativnih troškova i neporeznih (parafiskalnih) davanja.²¹
33. U točkama 180. i 181. Akcijskog plana/2019 utvrđene su dvije "mjere za administrativno rasterećenje" u području projektiranja i nadzora gradnje, te upravljanja i kontrole projekata u nadležnosti Ministarstva. Obje su vezane uz postojeću "administrativnu obvezu **upisa u imenik**" ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova. Predložene mjere sastoje se u "ukidanju obveznog **upisa u Komoru**" za voditelje građenja i voditelje radova. Treba primijetiti: "upis u

kvalifikacija i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta ("Uredba IMI"), Europska komisija izdala je Službenu opomenu – povreda br. 2018/2164. U toj je opomeni utvrđeno neodgovarajuće prenošenje odredbi Direktive u području prethodne provjere kvalifikacija prije prvog pružanja usluga. Naime, važećim je Zakonom iz 2015. propisano da nadležno tijelo može provjeriti stručne kvalifikacije osobe prije prvog pružanja usluge u slučaju profesija koje mogu imati posljedice za javno zdravlje i sigurnost primatelja usluga, ali su neopravdano uključene i profesije na koje se primjenjuje automatsko priznavanje. Naime, pogrešno je korišten pojam "uključujući" umjesto pojma "isključujući", kako to nalaže Direktiva, a to se P.Z.-om Profesije/2019 predlaže ispraviti. U obrazloženju P.Z.-a Profesije/2019 navedeno je da "usprkos pogrešci u važećem Zakonu, u praksi nije bilo negativnih posljedica".

²¹ Akcijski plan za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019., <https://www.mingo.hr/page/standard-cost-model>. Usp. i Odluku o proširenju primjene Standard Cost Model (SCM) metodologije za mjerenje i ciljano smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva, Narodne novine broj 60/17. Usp. i Standard Cost Model, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, 27. travnja 2017., <https://www.mingo.hr/page/standard-cost-model> (pristup: 12. lipnja 2019.).

Komoru", za razliku od "upisa u imenik", strukovna je, a ne administrativna obveza, ali Akcijski plan/2019 to ne razlikuje.

34. U tablici 2 prikazuje se mjerodavni dio izvotka iz Akcijskog plana/2019.

Tablica 2. Akcijski plan za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019. u područjima projektiranja i nadzora gradnje, te upravljanja i kontrole projekata

MINISTARSTVO GRADITELJSTVA I PROSTORNOG UREĐENJA								
Redni broj mjere	Administrativna obveza	Pravna osnova	EX POST Izmjereni administrativni trošak područja (HRK)	Mjere za administrativno rasterećenje	EX ANTE Iznos administrativnog rasterećenja (iznos uštede u HRK)	EX ANTE Predviđeni iznos administrativnog rasterećenja (u %)	Način provedbe mjere	Rok za provedbu
PROJEKTIRANJE I NADZOR GRADNJE, UPRAVLJANJE I KONTROLA PROJEKATA								
180.	Upis u imenik ovlaštenih voditelja građenja	Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (NN 78/15, 114/2018)	364.329,43	Ukidanje obveznog upisa u Komoru za voditelje građenja	364.329,43	100,00%	Donošenjem izmjena i dopuna Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Rok za upućivanje Zakona prema Vladi RH: II. kvartal 2019.)	IV. kvartal 2019.
181.	Upis u imenik ovlaštenih voditelja radova	Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (NN 78/15, 114/2018)	15.580,65	Ukidanje obveznog upisa u Komoru za voditelje radova	15.580,65	100,00%	Donošenjem izmjena i dopuna Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Rok za upućivanje Zakona prema Vladi RH: II. kvartal 2019.)	IV. kvartal 2019.

Izvor: Akcijski plan za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019., Zagreb, 3. siječnja 2019., 135. sjednica Vlade Republike Hrvatske, <https://www.mingo.hr/page/standard-cost-model>; <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/135%20sjednica%20VRH//135%20-1.pdf> (pristup: 11. lipnja 2019.).

35. Kad je riječ o predloženim mjerama "ukidanja obveznog upisa u Komoru za voditelje građenja" i voditelje radova, treba podsjetiti da je već u rujnu 2018. godine nadležno ministarstvo pokrenulo postupak e-savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o

prethodnoj procjeni Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komorama iz 2015. (dalje: **Obrazac prethodne procjene/2018**).²²

U tom se obrascu prvi put predvidjelo ukidanje, u okviru komorskog sustava gradnje, licenciranih strukovnih naziva "ovlašteni voditelj građenja" i "ovlašteni voditelj radova". To rješenje je i u rujnu 2018. također prikazivano kao provedba mjere utvrđene "u postupku SCM mjerenja administrativnog rasterećenja kojom se za inženjere gradilišta i voditelje radova ukida obveza upisa u strukovnu Komoru."²³

36. Zakon o komorama iz 2018. i ZoPiDPUG/2018 jasno upućuju na to da se od rješenja predloženih u rujnu 2018. godine odustalo. Međutim, ti su prijedlozi rješenja očito ponovo aktivirani početkom 2019. godine, a njihov su rezultat P.Z. Poslovi/2019 i P.Z. Komore/2019.

4. PRIJEDLOZI ZAKONA: P.Z. POSLOVI/2019 I P.Z. KOMORE/2019

4.1. Sažetak relevantnih prijedloga izmjena i dopuna ZoPiDPUG-a i Zakona o komorama (lipanj 2019.)

37. U okviru P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019, za potrebe ovog mišljenja najznačajnija su sljedeća tri, međusobno povezana, prijedloga izmjena ZoPiDPUG-a i Zakona o komorama:
- a) prvo, prijedlog da se ukinu licencirani strukovni naziv za reguliranu profesiju "ovlašteni voditelj građenja" i licencirani strukovni naziv za reguliranu profesiju "ovlašteni voditelj radova",
 - b) drugo, prijedlog da se inženjerima gradilišta i voditeljima radova ukine svojstvo reguliranih profesija, što se može zaključiti iz prijedloga izmjene članka 2. stavka 2. Zakona o komorama, kao i iz obrazloženja P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 (v. *infra* § 44., tablicu 5 – osma skupina razloga),
 - c) treće, prijedlog da se obvezno članstvo u komorama za inženjere gradilišta i voditelje radova zamijeni "neobveznim upisom u imenik Komore".
38. Naručitelji su te prijedloge u svom pitanju, postavljenom autorici, kvalificirali kao "ukidanje članstva u komorama za ovlaštene voditelje građenja i ovlaštene voditelje radova".

²² Obrazac prethodne procjene za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, 21. rujna 2018., E-savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=8765> (pristup: 11. lipnja 2019.).

²³ Obrazac prethodne procjene/2018, *ibid.*, točka 2.1.

39. Savjetovanje s javnošću o P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019, koje je otvoreno 9. travnja 2019., a zatvoreno 9. svibnja 2019.,²⁴ pokazalo je da se sve četiri strukovne komore protive tim prijedlozima, a protivljenje su javno izrazili i Hrvatska udruga poslodavaca (HUP), Sindikat graditeljstva Hrvatske, pojedina trgovačka društva izvođači, te 79% od ukupno 2.106 voditelja građenja i/ili radova anketiranih o tom pitanju u prosincu 2018. godine.²⁵

4.2. Tablični prikaz usporedbe zakonskih rješenja 2015. – 2019.

40. U § 7. ovog mišljenja autorica je utvrdila da su za analizu koja se provodi najvažniji prijedlozi izmjena, odnosno dopuna sljedećih materijalnih zakonskih odredaba:

- materijalnih odredaba članaka 24. i 25. ZoPiDPUG-a (članci 3. i 4. P.Z.-a Poslovi/2019), i
- materijalnih odredaba članaka 28. i 29. Zakona o komorama (članci 12. i 13. P.Z.-a Komore/ 2019).

Te se odredbe prikazuju u tabličnom obliku, usporedno s pripadajućim rješenjima iz 2015. i 2018. godine, kako slijedi:

Tablica 3/1. Članak 24. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje – pregled izmjena u odnosu na ovlaštenog voditelja građenja/inženjera gradilišta od 2015. do 2019.

Tablica 3/2. Članak 25. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje – pregled izmjena u odnosu na ovlaštenog voditelja radova/voditelja radova od 2015. do 2019.

Tablica 4/1. Članak 28. Zakona o komorama – pregled izmjena u odnosu na ovlaštenog voditelja građenja/inženjera gradilišta od 2015. do 2019.

Tablica 4/2. Članak 29. Zakona o komorama – pregled izmjena u odnosu na ovlaštenog voditelja radova/voditelja radova od 2015. do 2019.

²⁴ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, travanj 2019., e-Savjetovanje, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=10692>; e-Savjetovanje, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, travanj 2019., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=10690> (pristup: 12. lipnja 2019.).

²⁵ Izneseni podaci temelje se na dokumentaciji koju su autorici dostavili naručitelji.



1. Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje

Tablica 3/1. OVLAŠTENI VODITELJ GRAĐENJA / INŽENJER GRADILIŠTA
Članak 24.

Na snazi od 25.7.2015. do 1.1.2019.	Na snazi od 1.1.2019.	P.Z. Poslovi/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.
Narodne novine 78/15	Narodne novine 118/18	—
Članak 24. Ovlašteni voditelj građenja	Članak 14. Naslov iznad članka 24. mijenja se i glasi: Inženjer gradilišta	Članak 3.
Poslove voditelja građenja u svojstvu odgovorne osobe može obavljati ovlašteni voditelj građenja, sukladno posebnom zakonu kojim se uređuje udruživanje u Komoru.	Članak 24. mijenja se i glasi: (1) Poslove inženjera gradilišta obavlja ovlašteni voditelj građenja, sukladno zakonu kojim se uređuje udruživanje u Komoru. (2) Ovlašteni voditelj građenja iz stavka 1. ovoga članka vodi građenje, odnosno izvođenje građevinskih i drugih radova različitih struka kojima se gradi nova građevina, rekonstruira, održava ili uklanja postojeća građevina. (3) Ovlašteni voditelj građenja je osoba arhitektonske, građevinske, strojarske ili elektrotehničke struke koja ispunjava uvjete propisane zakonom kojim se uređuje udruživanje u Komoru. (4) Ovlašteni voditelj građenja može, u okviru zadaća svoje struke, obavljati poslove ovlaštenog voditelja radova.	Članak 24. mijenja se i glasi: (1) Inženjer gradilišta vodi građenje, odnosno izvođenje građevinskih i drugih radova različitih struka kojima se gradi nova građevina, rekonstruira, održava ili uklanja postojeća građevina. (2) Za inženjera gradilišta može se imenovati osoba s obrazovanjem iz znanstvenog područja tehničkih znanosti u nekom od znanstvenih polja: arhitekture i urbanizma, građevinarstva, strojarstva ili elektrotehničke, koja: - je završila preddiplomski sveučilišni studij i stekla akademski naziv sveučilišni prvostupnik (baccalaureus) inženjer odgovarajuće struke ili stručni studij i stekla stručni naziv stručni prvostupnik (baccalaureus) inženjer odgovarajuće struke ako je tijekom cijelog svog studija stekla najmanje 180 ECTS bodova, odnosno da je na drugi način propisan posebnim propisom stekla odgovarajući stupanj obrazovanja odgovarajuće struke i ima položen stručni ispit ili * - je upisana u imenik inženjera gradilišta Komore, u skladu sa zakonom kojim se uređuje udruživanje u Komoru. (3) Inženjer gradilišta može biti ujedno i voditelj radova. OBRAZLOŽENJE Uz članak 3. Odredbom ovoga članka propisuju se poslovi inženjera gradilišta, uvjeti za osobu koja može biti imenovana za inženjera gradilišta čime se, sukladno mjerama iz Akcijskog plana za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019., obveza članstva u Komori za inženjere gradilišta zamjenjuje neobveznim upisom u imenik Komore. ➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> §§ 92-94.

1.2. Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje

Tablica 3/2. OVLAŠTENI VODITELJ RADOVA / VODITELJ RADOVA
Članak 25.

Na snazi od 25.7.2015. do 1.1.2019.	Na snazi od 1.1.2019	P.Z. Poslovi/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.
Narodne novine 78/15	Narodne novine 118/18	—
Članak 25. Ovlašteni voditelj radova	Članak 14. Naslov iznad članka 25. mijenja se i glasi: Voditelj radova	Članak 4.
Poslove voditelja radova u svojstvu odgovorne osobe može obavljati ovlašteni voditelj radova, sukladno posebnom zakonu kojim se uređuje udruživanje u Komoru.	Članak 25. mijenja se i glasi: (1) Poslove voditelja radova u svojstvu odgovorne osobe obavlja ovlašteni voditelj radova, sukladno zakonu kojim se uređuje udruživanje u Komoru. (2) Ovlašteni voditelj radova iz stavka 1. ovoga članka, u okviru zadaća svoje struke, vodi izvođenje građevinskih i drugih radova: pripremnih, zemljanih, konstruktorskih, instalaterskih, završnih te ugradnju građevnih proizvoda, opreme ili postrojenja. (3) Ovlašteni voditelj radova je osoba arhitektonske, građevinske, strojarske, elektrotehničke ili geotehničke, odnosno geoinženjerske struke koja ispunjava uvjete propisane zakonom kojim se uređuje udruživanje u Komoru.	Članak 25. mijenja se i glasi: (1) Voditelj radova u okviru zadaća svoje struke, vodi izvođenje građevinskih i drugih radova: pripremnih, zemljanih, konstruktorskih, instalaterskih, završnih, te ugradnju građevnih proizvoda, opreme ili postrojenja. (2) Za voditelja radova može se imenovati osoba arhitektonske, građevinske, strojarske, elektrotehničke ili geotehničke struke, odnosno geoinženjerske struke koja: - je završila preddiplomski sveučilišni studij i stekla akademski naziv sveučilišni prvostupnik (baccalaureus) inženjer odgovarajuće struke ili stručni studij i stekla stručni naziv stručni prvostupnik (baccalaureus) inženjer odgovarajuće struke ako je tijekom cijelog svog studija stekla najmanje 180 ECTS bodova, odnosno da je na drugi način propisan posebnim propisom stekla odgovarajući stupanj obrazovanja odgovarajuće struke i ima položen stručni ispit <u>ili</u>  - je upisana u imenik voditelja radova Komore, u skladu sa zakonom kojim se uređuje udruživanje u Komoru. OBRAZLOŽENJE Uz članak 4. Odredbom ovoga članka propisuju se poslovi voditelja radova, uvjeti za osobu koja može biti imenovana za voditelja čime se, sukladno mjerama iz Akcijskog plana za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019., obveza članstva u Komori za voditelje radova zamjenjuje neobveznim upisom u imenik Komore.  O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> 92-94.

2. Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju

Tablica 4/1. OVLAŠTENI VODITELJ GRAĐENJA / INŽENJER GRADILIŠTA Članak 28.

Na snazi od 25.7.2015. do 1.1.2019.	Na snazi od 1.1.2019	P.Z. Komore/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.
Narodne novine 78/15	Narodne novine 114/18	—
Članak 28. Uvjeti za upis u imenik ovlaštenih voditelja građenja	—	Članak 12. Naslov iznad članka 28. i članak 28. mijenja se i glasi: Imenik inženjera gradilišta
<p>(1) Pravo na upis u imenik ovlaštenih voditelja građenja Komore ima fizička osoba koja kumulativno ispunjava sljedeće uvjete:</p> <p>1. da je završila odgovarajući preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij i stekla akademski naziv magistar inženjer, ili da je završila odgovarajući specijalistički diplomski stručni studij i stekla stručni naziv stručni specijalist inženjer ako je tijekom cijelog svog studija stekla najmanje 300 ECTS bodova, odnosno da je na drugi način propisan posebnim propisom stekla odgovarajući stupanj obrazovanja odgovarajuće struke i ima najmanje tri godine radnog iskustva u struci</p> <p>ili</p> <p>da je završila studij i stekla stručni naziv stručni prvostupnik (baccalaureus) inženjer ili akademski naziv sveučilišni prvostupnik (baccalaureus) inženjer odgovarajuće struke, odnosno da je na drugi način propisan posebnim propisom stekla odgovarajući stupanj obrazovanja odgovarajuće struke i ima najmanje četiri godine radnog iskustva u struci</p> <p>ili</p> <p>da je završila studij i stekla stručni naziv pristupnik inženjer odgovarajuće struke, odnosno da je na drugi način propisan posebnim propisom stekla odgovarajući stupanj obrazovanja odgovarajuće struke i da ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci</p> <p>2. da je ispunila uvjete sukladno posebnim propisima kojima se propisuje polaganje stručnog ispita.</p> <p>(2) Upisom u imenik ovlaštenih voditelja građenja automatski se stječe pravo za obavljanje poslova ovlaštenih voditelja radova.</p>	—	<p>Članak 28. mijenja se i glasi:</p> <p>(1) Komore su dužne ustrojiti i voditi imenik inženjera gradilišta.</p> <p>(2) Pravo na upis u imenik iz stavka 1. ovoga članka imaju osobe koje mogu biti imenovane za inženjera gradilišta u skladu s propisom kojim se uređuju poslovi i djelatnosti prostornog uređenja i gradnje. *</p> <p>OBRAZLOŽENJE</p> <p>Uz članak 12.</p> <p>Odredbom ovoga članka obvezno članstvo u Komori za inženjere gradilišta zamjenjuje se neobveznim upisom u imenik Komore, u skladu s mjerom iz Akcijskog plana za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019.</p> <p>☞ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> §§ 92-94.</p>

2. Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju

Tablica 4/2. OVLAŠTENI VODITELJ RADOVA / VODITELJ RADOVA
Članak 29.

Na snazi od 25.7.2015. do 1.1.2019.	Na snazi od 1.1.2019	P.Z. Komore/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.
Narodne novine 78/15	Narodne novine 114/18	—
<p align="center">Članak 29.</p> <p align="center">Uvjeti za upis u imenik ovlaštenih voditelja radova</p>	—	<p align="center">Članak 13.</p> <p align="center">Naslov iznad članka 29. mijenja se i glasi: Imenik voditelja radova</p>
<p>Pravo na upis u imenik ovlaštenih voditelja radova Komore ima fizička osoba koja kumulativno ispunjava sljedeće uvjete:</p> <p>1. da je završila odgovarajući preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij i stekla akademski naziv magistar inženjer, ili da je uspješno završila odgovarajući specijalistički diplomski stručni studij kojim se stječe stručni naziv stručni specijalist inženjer ako je tijekom cijelog svog studija stekla najmanje 300 ECTS bodova, odnosno da je na drugi način propisan posebnim propisom stekla odgovarajući stupanj obrazovanja odgovarajuće struke i ima najmanje dvije godine radnog iskustva u struci</p> <p>ili</p> <p>da je završila studij i stekla stručni naziv stručni prvostupnik (baccalaureus) inženjer ili akademski naziv sveučilišni prvostupnik (baccalaureus) inženjer odgovarajuće struke, odnosno da je na drugi način propisan posebnim propisom stekla odgovarajući stupanj obrazovanja odgovarajuće struke i ima najmanje tri godine radnog iskustva u struci</p> <p>ili</p> <p>da je završila studij i stekla stručni naziv pristupnik inženjer odgovarajuće struke, odnosno da je na drugi način propisan posebnim propisom stekla odgovarajući stupanj obrazovanja odgovarajuće struke i ima najmanje četiri godine radnog iskustva u struci</p> <p>2. da je ispunila uvjete sukladno posebnim propisima kojima se propisuje polaganje stručnog ispita.</p>	—	<p>Članak 29. mijenja se i glasi:</p> <p>(1) Komore su dužne ustrojiti i voditi imenik voditelja radova.</p> <p>(2) Pravo na upis u imenik iz stavka 1. ovoga članka imaju osobe koje mogu biti imenovane za voditelja radova u skladu s propisom kojim se uređuju poslovi i djelatnosti prostornog uređenja i gradnje. *</p> <p>OBRAZLOŽENJE</p> <p>Uz članak 13.</p> <p>Odredbom ovoga članka obvezno članstvo u Komori za voditelje radova zamjenjuje se neobveznim upisom u imenik Komore, u skladu s mjerom iz Akcijskog plana za administrativno rasterećenje gospodarstva 2019.</p> <p>➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> §§ 92-94.</p>

✱ *Napomena:* kad je riječ o odredbama navedenima u prethodnim tablicama, autorica smatra svojom profesionalnom obavezom upozoriti na propuste u oblikovanju i pisanju tih pravnih normi, što ima i svoj sadržajno-značenjski aspekt. Naime, pretpostavke u prijedlogu izmijenjenog članka 24. stavka 2. alineja 1. i 2. P.Z.-a Poslovi/2019 (tablica 3/1) postavljene su samo naizgled alternativno. Međutim, čitaju li se zajedno s prijedlogom izmijenjenog članka 28. stavka 2. P.Z.-a Komore/2019 (*"Pravo na upis u imenik iz stavka 1. ovoga članka imaju osobe koje mogu biti imenovane za inženjera gradilišta u skladu s propisom kojim se uređuju poslovi i djelatnosti prostornog uređenja i gradnje."* - tablica 4/1), postaje jasna pravna besmislenost alternativno postavljene pretpostavke o upisu u "imenik". Naime, predlagatelj je očito želio da svaka osoba koja ispunjava pretpostavke iz prve alineje (to jest alineje 1. stavka 2. članka 24. P.Z.-a Poslovi/2019) može biti imenovana za inženjera gradilišta, bila ona upisana u "imenik" ili ne. Stoga ovdje u osnovi nije riječ o alternativno postavljenim pretpostavkama jer upis u "imenik" nije uvjet za imenovanje osobe za inženjera gradilišta. Drugim riječima, uvjeti su postavljeni samo u alineji 1. stavka 2. članka 24. P.Z.-a Poslovi/2019. Druga alineja ih ne sadržava.

Cjelokupno uređenje vezano uz upis inženjera gradilišta u (novi) "imenik" postavljeno je pogrešno i naopako, pri čemu taj "imenik" ne zadovoljava zahtjeve komorskog imenika, pa je riječ i o pogrešnom odabiru njegova naziva. Unatoč tome, autorica smatra svrsishodnim na ovom mjestu navesti odredbu članka 24. stavka 2. P.Z.-a Poslovi/2019, kako je ona trebala biti napisana s pravno-tehničkog aspekta (što nikako ne znači da bi te odredbe trebalo zadržati u tekstu, sada u tom nomotehnički pravilnom obliku). Ukratko, stavak 2. članka 24. ne bi trebao imati alineje (sada su ih dvije). To stoga što alineja 2. ne smije biti postavljena kao uvjet jer ona to nije. Sadašnja alineja 2. trebala bi biti preoblikovana u zasebni članak (alternativno, stavak) koji bi glasio: "Smatra se da su uvjeti iz članka 24. stavka 2. ovog Zakona ispunjeni ako je osoba upisana u imenik inženjera gradilišta Komore, u skladu sa zakonom kojim se uređuje udruživanje u Komoru." Jedino bi tako formulirana odredba bila pravilna jer bi upućivala na stvarno pravno značenje upisa u "imenik", naime da upis u "imenik" ima značenje zakonske presumpcije da osoba ispunjava uvjete iz članka 24. stavka 2. (sadašnje) alineje 1. Zakona pa te uvjete nije potrebno još i posebno utvrđivati, odnosno dokazivati. Riječ bi bila o oborivoj zakonskoj presumpciji.

Isto se zapažanje odnosi i na voditelje radova. Usp. prijedlog izmijenjenog članka 25. stavka 2. alineja 1. i 2. P.Z.-a Poslovi/2019 (tablica 3/2) u vezi s prijedlogom izmijenjenog članka 29. stavka 2. P.Z.-a Komore/2019 (tablica 4/2).

Ovaj i slični propusti otvaraju ozbiljna pitanja vezana uz stručnu (pravnu) kompetenciju onih koji su razmatrane prijedloge zakona pripremali.

4.3. "Ocjene stanja" u mjerodavnim prijedlozima zakona iz 2015. i 2019.

41. Osim konkretnih odredaba navedenih u prethodnim tablicama, za analizu ustavnopravnih aspekata dijelova P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 kojima se "ukida članstvo u komorama za ovlaštene voditelje građenja i ovlaštene voditelje radova", kako su to naveli naručitelji, iznimno su važni razlozi navedeni u

nenormativnom dijelu prijedloga zakona (P.Z., P.Z.E.).²⁶ Ti dijelovi prijedloga zakona predstavljaju izvor i temelj za ocjenu Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: **Ustavni sud** ili **USRH**) o legitimnosti ciljeva samog zakona (što uključuje i izmjene, odnosno dopune zakona), odnosno pojedine njegove odredbe ili više njih (dalje: **zakonska mjera**) (v. *infra* §§ 49-51.).²⁷ U okviru nenormativnog dijela, za ispitivanje legitimnosti ciljeva redovito služi dio u kojem je sadržana "Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći" (dalje: "**Ocjena stanja**"). Prijedlozi zakona služe i za ocjenu Ustavnog suda o drugim elementima koji se podvrgavaju testu ustavnosti, kao što su ustavne osnove donošenja zakona,²⁸ donošenje zakona po hitnom postupku,²⁹ postojanje posebno opravdanih razloga za povratno djelovanje pojedinih odredaba zakona,³⁰ činjenice vezane uz savjetovanje o prijedlogu zakona sa zainteresiranom javnošću kao pretpostavci demokratičnosti procedure donošenja zakona,³¹ i dr. Sve su to zahtjevi koji proizlaze iz članka 1. stavka 1. i članka 3. Ustava.

42. Kao što je prethodno više puta rečeno, P.Z.-om Poslovi/2019 i P.Z.-om Komore/2019 predlaže se ukidanje strukovnih naziva "ovlašteni voditelj građenja" i "ovlašteni voditelj radova" (uključujući pripadajuće svojstvo reguliranih profesija), te ukidanje obveznog članstva u komorama za inženjere gradilišta i voditelje radova i njegova zamjena "neobveznim upisom u imenik Komore", odnosno "u Komoru". Sukladno tome, pri ispitivanju ustavnopravne opravdanosti tih zakonskih mjera potrebno je poći od sljedeće činjenice: licencirani strukovni nazivi "ovlašteni voditelj građenja" i "ovlašteni voditelj radova" prvi su put uvedeni u komorski zakon prije samo četiri godine, to jest u srpnju 2015. godine. Njihovo je uvođenje bilo praćeno opsežnim administrativnim poslovima vezanim uz ustroj novih komorskih imenika ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova, te visokim troškovima koji su iz toga proizašli i za strukovne komore i za njihove članove. Unatoč tome, čini se da je velika

²⁶ U ovome se mišljenju pod "nenormativnim dijelom" smatraju dijelovi prijedloga zakona iz članka 174. stavka 1. alineja 1., 2., 3., 4. (drugi dio rečenice) i 5., kao i iz članka 176. Poslovnika Hrvatskog sabora (Narodne novine broj 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18). "Ocjena stanja" temeljni je nenormativni dio prijedloga zakona.

²⁷ Tako je u rješenju broj: U-I-3685/2015 i dr. od 4. srpnja 2017. (Narodne novine broj 39/17) Ustavni sud gotovo u cijelosti citirao P.Z. 899 od 10. rujna 2015. (točke 7., 8.1., 8.2., 8.3., i 8.4).

²⁸ Primjeri su rješenje USRH broj: U-I-4971/2011 od 10. listopada 2017., točka 13., i odluka USRH broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017. (Narodne novine broj 86/14), točke 1. i 1.1.

²⁹ Primjer je rješenje USRH broj: U-I-4545/2011 od 4. travnja 2017. (www.usud.hr), točke 10. i 10.1.

³⁰ Primjer je odluka USRH broj: U-I-5294/2013 i dr. od 18. lipnja 2014. (Narodne novine broj 83/14), točka 18.

³¹ Kad je riječ o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, važna je odluka USRH broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013. (Narodne novine broj 63/13). Primjer je i rješenje USRH broj: U-II-4597/2013 od 1. lipnja 2016. (www.usud.hr), točke 9. i 9.1. Svi primjeri navedeni u bilješkama 28 do 32 preuzeti su iz Omejec, Pravni status, op.cit. (bilj. 4), str. 4.

većina članova podržala i da dalje podržava te zakonska rješenja (v. *supra* § 39.). Riječ je o više tisuća komorskih članova.

43. S obzirom na takvo stanje stvari, prvo je potrebno prikazati razloge koje je zakonodavac naveo 2015. godine, kada je uvodio navedene strukovne nazive (s pripadajućim rješenjima), te ih usporediti s razlozima koje predlagatelj P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 sada navodi u potporu njihova ukidanja.

4.3.1. Tablični prikaz usporedbe "Ocjene stanja" u mjerodavnim prijedlozima zakona iz 2015. i 2019.

44. Slijedom prethodnih navoda, u sljedećoj se tablici daje usporedba razloga za prvotno uvođenje, a sada predloženo ukidanje uređenja ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova. Razlozi su sadržani u "Ocjeni stanja" u P.Z.-u 844/2015 i P.Z.E-u 845/2015,³² s jedne strane, te u "Ocjeni stanja" u P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019, s druge strane.

Tablica 5. Pregled sadržaja "Ocjene stanja" u prijedlozima zakona iz 2015. i 2019. godine

2015.	2019.	
Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. 844/2015 P.Z.E 845/2015	Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. Poslovi/2019 P.Z. Komore/2019	Napomene autorice u odnosu na P.Z.-e iz 2019. godine
Prva skupina razloga	Prva skupina razloga	Prva skupina razloga
Strukovnim komorama proširuje se okvir nadležnosti, daju nove javne ovlasti, te veliki značaj u organizaciji stručnog usavršavanja, a osobito kontrole rada svojih članova. Pristupanje Republike Hrvatske EU zahtijeva proaktivnu ulogu Komora u	Strukovnim Komorama mijenjaju se javne ovlasti i okvir nadležnosti.	U P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019 izmjene se sastoje u smanjivanju dosadašnjih ovlasti komora, ali nije obrazloženo zbog čega se to čini. ➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> § 95.

³² P.Z. 844/2015 – Prijedlog zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z. br. 844, klasa: 022-03/15-01/66, ur.broj: 65-15-02 od 29. svibnja 2015., koji je predsjedniku Hrvatskog sabora dostavila Vlada Republike Hrvatske aktom klasa: 022-03/15-01/47, ur.broj: 50301-05/05-15-2 od 28. svibnja 2015. godine, str. 2., <http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=26879> (pristup: 14. lipnja 2019.); P.Z.E 845/2015 – Prijedlog zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E 845, klasa: 022-03/15-01/67, ur.broj: 65-15-02 od 29. svibnja 2015., koji je predsjedniku Hrvatskog sabora dostavila Vlada Republike Hrvatske aktom klase: 022-03/15-01/48, ur.broj: 50301-05/05-15-2 od 28. svibnja 2015. godine, <http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=26878> (pristup: 14. lipnja 2019.).

2015. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. 844/2015 P.Z.E 845/2015	2019. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. Poslovi/2019 P.Z. Komore/2019	Napomene autorice u odnosu na P.Z.-e iz 2019. godine
<p>kreiranju i provođenju javnih politika u području graditeljstva i prostornog uređenja. Stoga se teži daljnjem jačanju nadležnosti i uloge komora stvaranjem preduvjeta za njihov kvalitetan rad, radi promicanja i zastupanja zajedničkih interesa njihovih članova, ali i zaštite javnog interesa i interesa ostalih sudionika procesa građenja i prostornog uređenja.</p>		
Druga skupina razloga	Druga skupina razloga	Druga skupina razloga
<p>Europski gospodarski i socijalni odbor je u ožujku 2014. godine objavio dokument o „Ulozi i budućnosti slobodnih zanimanja u europskom civilnom društvu 2020.“ INT/687, u kojem se potiče obvezatno strukovno udruživanje u cilju izgradnje sustava etičkih načela i normi, organizacije stručnog usavršavanja, kontrole u okviru struka, te obavljanja javnih ovlasti.</p>	<p>Sukladno OECD-ovim indikatorima regulacije tržišta (OECD PMR 2013)³³ za mjerenje regulacije profesionalnih usluga, propisivanje obveznog članstva u Komori za inženjere gradilišta i/ili voditelje radova predstavlja prepreku slobodi tržišne konkurencije. Uređenje dobrovoljnog članstva u komorama za inženjere gradilišta i/ili voditelje radova jedna je od zacrtanih mjera u kontekstu iskazivanja namjere pridruživanja Europskom tečajnom mehanizmu ERM II (Strategija Vlade za uvođenje eura kao službene valute od 10.05.2018.).</p>	<p>Oba argumenta dodana su u obrazloženje oba P.Z.-a tek u lipnju 2019. Oni nisu bili sadržani u tekstovima koji su bili na javnom savjetovanju u travnju 2019., a ni u verziji iz svibnja 2019.</p> <p>➡ Podrobnije <i>infra</i> u §§ 96-98.</p>

³³ The OECD Regulatory Indicators Questionnaire 2013, ECO/CPE/WP1(2012)28, <https://www.oecd.org/eco/reform/PMR-Questionnaire-2013.pdf> (pristup: 14. lipnja 2019.).

2015. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. 844/2015 P.Z.E 845/2015	2019. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. Poslovi/2019 P.Z. Komore/2019	Napomene autorice u odnosu na P.Z.-e iz 2019. godine
Treća skupina razloga	Treća skupina razloga	Treća skupina razloga
<p>Proširivanje članstva Komora kako bi što veći broj pripadnika inženjerske struke bio obuhvaćen stručnim usavršavanjem i praćenjem kontrole rada</p> <p><i>(misli se na proširivanje obveznog komorskog članstva s ovlaštenim voditeljima građenja i ovlaštenim voditeljima radova – op. autorice).</i></p>	<p>Za profesije "inženjer gradilišta" i "voditelj radova" obvezno članstvo u komori zamjenjuje se neobveznim upisom u imenik komore; ovom se izmjenom ispravlja pretjerana regulacija koja je bila uvedena 2015. godine jer do tada inženjeri gradilišta i/ili voditelji radova nisu bili obvezni članovi Komore.</p> <p>Stručni naziv kao i njegov formalni dodatak: 'ovlašteni' postaje nepotreban jer se izjednačuju prava na obavljanje poslova inženjera gradilišta i/ili voditelja radova upisanih u komore i onih koji nisu upisani u komore.</p>	<p>To što do 2015. godine inženjeri gradilišta i voditelji radova nisu bili obvezni članovi Komore nije valjani argument za dokazivanje tvrdnje da je njihovo obvezno članstvo u komorama, uvedeno 2015. godine, bila "pretjerana regulacija".</p> <p>Tome se, s jednakom argumentativnom snagom, može suprotstaviti tvrdnja da je do 2015. postojala nedovoljna regulacija (podnormiranost).</p> <p>Nedostaju obrazloženja za iznesene tvrdnje. ➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> § 95.</p>
Četvrta skupina razloga	Četvrta skupina razloga	Četvrta skupina razloga
<p>Intencija je Zakona o komorama/2015 jačanje nadzora nad radom ovlaštenih inženjera u samostalnim, zajedničkim uredima i drugim pravnim osobama, i to od strane komora te resornog ministarstva.</p> <p>Zakonodavni okvir mora omogućiti komorama daljnje aktivnosti u cilju unaprjeđenja struke, odgovornosti i učinkovitosti.</p> <p>Cilj je uklanjanje administrativnih procedura radi veće kontrole izvršenja stručnih poslova prostornog uređenja i gradnje koju obavljaju ministarstvo, te u velikoj mjeri i nadležne</p>	<p>Predložene izmjene neće utjecati na smanjenje stupnja odgovornosti profesionalnih osoba, a osigurat će se određeno administrativno rasterećenje u obavljanju poslova u graditeljstvu te potaknuti Komore na podizanje profesionalne odgovornosti.</p> <p>Administrativno rasterećenje profesija inženjer gradilišta i/ili voditelj radova dio je tekuće gospodarske politike administrativnog rasterećenja profesionalnih poslovnih usluga u skladu s Akcijskim planom/ 2019.</p>	<p>U P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019 nije obrazloženo na koji će se način osigurati isti stupanj odgovornosti profesionalnih osoba kakav se osigurava u okviru komorskog sustava.</p> <p>Također nije jasno zašto bi i kako opisano administrativno rasterećenje trebalo "potaknuti Komore na podizanje profesionalne odgovornosti".</p> <p>Nedostaju obrazloženja za iznesene tvrdnje. ➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> § 95.</p>

2015. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. 844/2015 P.Z.E 845/2015	2019. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. Poslovi/2019 P.Z. Komore/2019	Napomene autorice u odnosu na P.Z.-e iz 2019. godine
strukovne Komore, uvođenjem nadzora koji se temelji na sustavnom monitoringu, proaktivnom pristupu kontinuiranih provjera i provjera temeljenih na metodi slučajnog uzorkovanja, te na provjerama u slučaju sumnje.		
Peta skupina razloga	Peta skupina razloga	Peta skupina razloga
Nastoji se postići ravnoteža između potrebe za što slobodnijim pristupom tržištu gospodarskih subjekata i potrebe da se njihovim radom ispune zahtjevi javnog interesa u graditeljstvu i prostornom uređenju.	Predložene mjere imaju neznatan utjecaj na administrativno rasterećenje gospodarstva (konkretno: 18 obrtnika koji su ujedno i inženjeri gradilišta i/ili voditelji radova), ali imaju značajan utjecaj na administrativno rasterećenje cca 5.500 inženjera gradilišta i/ili voditelja radova.	<i>Kontradikcija:</i> na str. 3. P.Z.-a Komore/2019 izrijekom je navedeno: "Predloženim zakonom: - gospodarstvo se administrativno rasterećuje u dijelu koji se odnosi na inženjere gradilišta i voditelje radova". ➡ Podrobnije <i>infra</i> u §§ 66-68.
Šesta skupina razloga	Šesta skupina razloga	Šesta skupina razloga
	Inženjerima gradilišta i/ili voditeljima radova olakšava se pristup profesiji kao i tržištu Europskog gospodarskog prostora (EGP), slijedom čega dolaze u tržišno povoljniju situaciju.	Nije jasno sljedeće: zbog čega i na koji način bi se olakšao pristup domaćim inženjerima europskom tržištu (EGP) ako ne bi bili članovi komore? Naime, na temelju članka 74. ZoPIDPUG-a strukovne Komore za svoje članove izdaju EU potvrdu radi neometanog pružanja usluga na teritoriju druge države ugovornice EGP-a, u slučaju kada namjeravaju obavljati poslove prostornog uređenja, projektiranja, i/ili stručnog nadzora građenja i vođenja građenja. Prema dostupnim saznanjima, kada donesu komorsku EU potvrdu, članovi komore ne podliježu nikakvim

2015. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. 844/2015 P.Z.E 845/2015	2019. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. Poslovi/2019 P.Z. Komore/2019	Napomene autorice u odnosu na P.Z.-e iz 2019. godine
		dodatnim provjerama uvjeta za pristup profesiji. Nedostaju obrazloženja za iznesene tvrdnje. ➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> § 95.
	Inženjerima gradilišta i/ili voditeljima radova popravlja se financijski položaj jer ne plaćaju godišnju članarinu.	Godišnja članarina iznosi između 1.500,00 i 1.800,00 kn godišnje. ➡ Podrobnije <i>infra</i> u §§ 68. i 81.
	"Profesionalni položaj tih profesija ostaje isti. Slobodnim izborom odlučuju o upisu u Komoru i 'besplatnom' pristupu repozitoriju hrvatskih normi."	Za prvu tvrdnju nedostaje obrazloženje. Nadalje, ne zna se ima li, a ako da u kakvoj je vezi prva rečenica s drugom. Osim toga, s obzirom na to da komore kolektivni godišnji pristup repozitoriju hrvatskih normi svojim članovima osiguravaju iz članarine (udjel od cca 80 kn u članarini), nije jasno po kojoj bi osnovi članovi koji ne plaćaju članarinu imali "besplatan" pristup tom repozitoriju. ➡ Podrobnije <i>infra</i> u § 83. i §§ 86- 87.
Sedma skupina razloga	Sedma skupina razloga	Sedma skupina razloga
Uvodi se obvezno osiguranje od profesionalne odgovornosti članova (uključujući ovlaštene voditelje građenja i radova), pri čemu komore preuzimaju osnovno osiguranje od profesionalne odgovornosti svojih članova.	Inženjerima gradilišta i/ili voditeljima radova popravlja se financijski položaj jer ne plaćaju profesionalno osiguranje. Inženjeri gradilišta i/ili voditelji radova nisu sudionici u gradnji, te su odgovorni samo poslodavcu (a ne investitoru), pa im profesionalno osiguranje nije potrebno.	Profesionalno osiguranje ukalkulirano je u članarinu koju godišnje plaća svaki član (udjel u članarini od cca 200-300 kn, prosječno 250 kn). ➡ Podrobnije <i>infra</i> u §§ 82. i 85. Ne vidim da profesionalno osiguranje ne bi bilo potrebno ima li se u vidu, primjerice, institut regresne odgovornosti.

2015. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. 844/2015 P.Z.E 845/2015	2019. Obrazloženje - "Ocjena stanja" P.Z. Poslovi/2019 P.Z. Komore/2019	Napomene autorice u odnosu na P.Z.-e iz 2019. godine
Osma skupina razloga	Osma skupina razloga	Osma skupina razloga
<p>Ovlašteni voditelji građenja i ovlašteni voditelji radova obavljaju poslove regulirane profesije u skladu s posebnim propisima.</p>	<p>Zbog toga što nisu sudionici u gradnji, te su odgovorni samo poslodavcu (a ne investitoru), nema potrebe uređivati profesije inženjera gradilišta i voditelja radova kao regulirane profesije.</p>	<p>U osnovi se negira mogućnost da poslovi inženjera gradilišta i voditelja radova mogu utjecati na javno zdravlje i sigurnost primatelja usluga. To se negiranje ne zasniva na ocjeni poslova koje obavljaju i općih posljedica njihova djelovanja za javni interes. Nije jasno zbog čega bi činjenica da oni od 25. travnja 2019. (izmjene članka 55. Zakona o gradnji) više nisu sudionici gradnje jer su odgovorni izvođaču, trebala biti relevantna za njihovo podvrgavanje pravilima regulirane profesije. Oni, naime, i dalje vode građenje, odnosno pojedine radove, što je jedan od najodgovornijih poslova u području gradnje, s najvećim izravnim utjecajem na javno zdravlje i sigurnost primatelja usluga. Nedostaju obrazloženja za iznesene tvrdnje. ➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> § 95.</p>
Deveta skupina razloga	Deveta skupina razloga	Deveta skupina razloga
<p>Duga tradicija komorskog udruživanja inženjera na prostoru Hrvatske i dobra organizacija inženjerskih komora imala je u proteklom razdoblju važnu ulogu u organizaciji i provođenju učinkovitog sustava stručnog usavršavanja.</p>	<p>Člankom 12. P.Z.-a Poslovi/2019 mijenja se članak 58. stavak 4. ZoPiDPUG-a na način da uvjete i način provođenja te praćenja stručnog usavršavanja propisuje ministar pravilnikom, a ne više (kao do sada) komora svojim općim aktom uz prethodnu suglasnost Ministarstva.</p>	<p>U P.Z.-u Poslovi/2019 nije obrazloženo zbog čega se čini ta izmjena. Uz čl. 12. samo je navedeno da se tom izmjenom propisuje "obveza donošenja pravilnika o stručnom usavršavanju osoba koje obavljaju poslove i djelatnosti prostornog uređenja i gradnje". ➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>infra</i> § 95.</p>

4.4. O ciljevima predloženih zakonskih mjera

45. U tablici prikazani razlozi donošenja zakona iz 2015. te razlozi predlaganja njihovih izmjena i dopuna 2019. godine, sadržani u "Ocjeni stanja" svakoga od tih akata, mogu se sažeti u sljedeći opći zaključak: naspram zakonskih mjera iz 2015. godine koje su težile jačanju strukovnog komorskog sustava i proširenju njezina obveznog članstva radi uspostave što učinkovitijeg nadzora nad radom odgovornih osoba u području prostornog uređenja i gradnje, zakonske mjere iz 2019. godine imaju suprotnu intenciju: smanjenje javnih ovlasti komora u korist jačanja ingerencija državne uprave te slabljenje strukovnog komorskog sustava uvođenjem elemenata dobrovoljnosti i nenaplatnosti članstva u komorama za pojedine skupine članova, to jest inženjere gradilišta i/ili voditelje radova (što predstavnici nadležnog ministarstva nazivaju i "deregulacijom profesije"³⁴).

DRUGI DIO

DEFINIRANJE I ANALIZA USTAVNOPRAVNIH PROBLEMA

46. Postoje dvije temeljne skupine ustavnopravnih problema koji izviru iz teksta P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 kad je riječ o ovlaštenim voditeljima građenja i ovlaštenim voditeljima radova.

47. Prva skupina problema vezana je uz **(ne)legitimnost ciljeva predloženih zakonskih izmjena**. Unutar te skupine problema osobito se ističu:

- temeljna pitanja opće supstancijalne (ne)legitimnosti ciljeva koji se žele postići predloženim izmjenama,
- problem vezan uz nedostatak relevantnih i dostatnih obrazloženja razmatranih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019, što može predstavljati i samostalan razlog za osporavanje formalne ustavnosti zakona dokaže li se da nedostatak relevantnog i dostatnog obrazloženja onemogućuje ispitivanje legitimnih ciljeva samog zakona, odnosno uzrokuje nepotrebne sporove i/ili dovodi do neujednačene ili invalidne administrativne ili sudske prakse.

48. Druga skupina problema vezana je uz **ustavnopravnu (ne)prihvatljivost prijelaznog pravnog režima**, onako kako je uređen u prijelaznim odredbama P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019. (v. *infra* § 102.).

³⁴ Hrvatska komora inženjera strojarstva, 14. Dani Hrvatske komore inženjera građevinarstva u Opatiji - Štomar govorio i ostavio Uhlira da pokupi zvižduke inženjera građevinarstva, 14.06.2019., <http://www.hkis.hr/vijesti-detaljno/?newsid=c1059dec-ebed-4a52-b084-aa6c00f97211> (pristup: 16. lipnja 2019.).

1. LEGITIMNI CILJ – KRUCIJALNI PROBLEM PREDLOŽENIH ZAKONSKIH IZMJENA IZ 2019.

1.1. O značenju i sudskim tehnikama ispitivanja legitimnih ciljeva zakona

49. Ustavni sud u svojim odlukama i rješenjima opetovano ističe:

"19. ... Zakonodavac je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava ovlašten samostalno odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, pri čemu je, u skladu s člankom 5. stavkom 1. Ustava, dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, osobito one koje proizlaze iz načela vladavine prava i kojima se štite ustavna dobra i vrednote, a među njima načela razmjernosti u ograničavanju prava i jednakosti. **Navedena ustavna ovlast daje mogućnost zakonodavcu oblikovati, mijenjati, dopunjavati i ukidati postojeća zakonska uređenja pojedinih odnosa, to jest odnose uređivati na različite načine, ovisno o različitim okolnostima. Određenim oblikom uređenja pravnih odnosa zakonodavac treba postići određeni legitimni cilj,** no postojanje legitimnog cilja, samo po sebi, ne opravdava svaku mjeru primijenjenu radi njegova ostvarenja. Stoga je na zakonodavcu da postigne **pravednu ravnotežu i razuman odnos razmjernosti između vrste ili opsega poduzetih zakonodavnih mjera i ciljeva koji se s time žele postići u javnom interesu.** Odnos razmjernosti može postojati samo u slučaju kada poduzete mjere nisu restriktivnije no što je nužno da bi se osigurala realizacija legitimnog cilja."³⁵
[Tamnijim otiskom istaknula autorica.]

50. Ispitivanje ustavnosti pojedine zakonske mjere provodi se primjenom posebnih ustavnosudskih tehnika,³⁶ koje se prepoznaju po nizu različitih testova ustavnosti vrlo složene strukture.³⁷ Primjerice, jedan takav, vrlo čest test u praksi Ustavnog suda jest test "nužnosti u demokratskom društvu", koji se temelji na sljedećem općem stajalištu: "miješanje" (*interference*) države u obliku propisane zakonske mjere smatrat će se "nužnim u demokratskom društvu" radi ostvarenja legitimnih ciljeva

³⁵ USRH, rješenje broj: U-I-2938/2011, U-I-1747/2012, U-I-3883/2013, U-I-5087/2013, U-I-3128/2014, U-I-5224/2014 i U-I-437/2015 od 23. travnja 2018. Primjeri u kojima je Ustavni sud ocjenjivao legitimnost ciljeva osporenih zakona su rješenje USRH broj: U-I-662/2011 od 10. srpnja 2018., točke 15., 16.2. i 16.3., rješenje USRH broj: U-I-3685/2015 i dr. od 4. srpnja 2017. (Narodne novine broj 39/17), točka 28.1., rješenje USRH broj: U-I-381/2014 i dr. od 12. lipnja 2014. (Narodne novine broj 86/14), točke 2., 3. i 4., itd.

³⁶ Među ustavnosudskim tehnikama ispitivanja ustavnosti zakona najvažnija i najprisutnija je sudska tehnika "korak po korak" (*'step by step' examination*). Podrobnije u Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški *acquis*, drugo dopunjeno izdanje, Zagreb: Novi informator d.o.o., 2014., str. 990. i dalje.

³⁷ Ustavni sud se u provedbi testova ustavnosti u cijelosti naslanja na praksu Europskog suda za ljudska prava u primjeni Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Konvencija je na snazi za Republiku Hrvatsku od 5. studenoga 1997., od kada se na Republiku Hrvatsku proteže i jurisdikcija Europskog suda.

ako to miješanje odgovara na "prijeku društvenu potrebu" (*pressing social need*) i, osobito, ako je razmjerno legitimnom cilju koji se nastojao postići. Međutim, ta opća uvodna formula, koja je prisutna u velikom broju ustavnosudskih odluka, u pojedinostima se jako razlikuje jer se, od slučaja do slučaja, sastoji od različitih elemenata. Navodi se nekoliko najčešćih elemenata koje Ustavni sud ispituje u okviru testa nužnosti u demokratskom društvu. To su:

- težina i ozbiljnost zakonske mjere,
- priroda i učinci zakonske mjere na individualnu pravnu situaciju pogođenih pojedinaca,
- postojanje "osobito ozbiljnih razloga" (*particularly serious reasons*) za primjenu zakonske mjere,
- priroda veze između "nužnosti" u konkretnom slučaju i najviših vrijednosti koje štite Ustav Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: **Ustav**)³⁸ i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: **Konvencija**) (demokracija, vladavina prava, itd.),
- granice područja slobodne prosudbe zakonodavca u pitanju koje se razmatra,
- razmjernost propisane zakonske mjere u odnosu na njezin prethodno utvrđeni legitimni cilj u užem smislu (uži test "pravedne ravnoteže"),
- postojanje manje restriktivne mjere od one koja je propisana radi ostvarenja istog cilja,
- diskriminatornost miješanja u zaštićeno pravo.³⁹

51. Svakom takvom testu uvijek prethodi, bez iznimke, ispitivanje ima li konkretna zakonska mjera legitimni cilj. Ne utvrdi li postojanje legitimnog cilja, Ustavni sud prekida daljnje ispitivanje i odmah utvrđuje nesuglasnost razmatrane zakonske mjere s Ustavom. Ispitivanje legitimnosti cilja propisane zakonske mjere obuhvaća ispitivanje svrha radi ostvarenja kojih je bilo potrebno tu mjeru propisati, osobito ako ona predstavlja miješanje države u već priznata prava, te što se time željelo postići. Metodološki, radi utvrđenja je li cilj predložene ili već poduzete mjere legitiman Ustavni sud služi se raspoloživim činjenicama, dostupnom dokumentacijom i mjerodavnim aktima, a same mjere sagledava u svjetlu životnih okolnosti, unutar realnog konteksta, uvijek se vodeći temeljnim načelima ustavnog poretka i argumentima zdravog razuma. Načelno, cilj zakonske mjere bit će ocijenjen "legitimnim" ako je mjera propisana radi ostvarenja ili zaštite pojedinih ustavnih vrednota ili zaštićenih ustavnih dobara, ili ako teži ostvarenju nekog državnog cilja zapisanog u Ustavu, uz uvažavanje odgovarajućeg područja slobodne prosudbe

³⁸ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14.

³⁹ Omejec, Konvencija, op.cit. (bilj. 36), str. 1260-1261.

zakonodavca ili drugog regulatora. Tek nakon toga slijedi ispitivanje poštovanja zahtjeva razmjernosti, nediskriminacije, itd.

52. U nastavku se ispituje legitimnost ciljeva predloženih zakonskih mjera koje su predmet razmatranja u ovom mišljenju. Kao što je prethodno rečeno, ocjenjivanje legitimnosti ciljeva osporenih zakona (zakonskih mjera) na način da se ispituje nenormativni sadržaj P.Z.-a/P.Z.E.-a sveprisutna je praksa Ustavnog suda.

1.2. O legitimnosti unošenja privatnopravnih elemenata slobode udruživanja u javnopravnu strukturu komorskog sustava (dobrovoljnost članstva)

53. P.Z. Poslovi/2019 i P.Z. Komore/2019 smjeraju bitnoj promjeni članske strukture strukovnog komorskog sustava iz kojega se generiraju ovlaštene/odgovorne nositelji poslova u području gradnje kao dijelu sigurnosnog sektora. Dobrovoljno članstvo u strukovnim komorama predstavlja izravan i vrlo snažan prodor privatnopravnih elemenata, svojstvenih slobodi udruživanja u smislu članka 43. Ustava i članka 11. Konvencije, u stoljetnu javnopravnu strukturu obveznog komorskog sustava na pravnom prostoru Hrvatske.
54. Prema prijedlogu izmjena članka 26. Zakona o komorama (članak 11. P.Z.-a Komore/2019) inženjeri gradilišta i voditelji radova dobrovoljno podnose zahtjev za upis "u odgovarajući imenik članova odgovarajuće komore", pa nakon provedenog upravnog postupka, izdavanjem rješenja o upisu, stječu:
- status člana komore, i
 - pravo uporabe pečata i iskaznice.
55. Prilikom davanja odgovora na primjedbe sudionika tijekom javnog savjetovanja provedenog u travnju 2019. nadležno ministarstvo u nekoliko je navrata dalo i kvalifikaciju pravne naravi dobrovoljnog članstva inženjera gradilišta i voditelja radova u strukovnim komorama. Citiraju se njegovi odgovori:

"Jednakost na tržištu rada se mora osigurati te stoga inženjeri gradilišta i/ili voditelji radova, koji prema novim zakonskim rješenjima izaberu biti članovi Komore, ne dobivaju stručni naziv s dodatkom 'ovlaštene', što bi" [pravilno: jer bi to – op. autorice] "ukazivalo na pretpostavku da oni koji nisu upisani u Komoru nemaju pravo na obavljanje poslova. Inženjeri **upisom u Komoru stječu ugled i čast članova Komore jer podliježu stegovnoj odgovornosti, stručnom usavršavanju i stručnoj kontroli**, naravno, ako se ista provodi."

Ili, na drugom mjestu:

"Ako to žele, mogu biti članovi Komore jer im to donosi ugled zbog stegovne odgovornosti, stručnog usavršavanja i stručne kontrole, naravno, ako se takva kontrola provodi."⁴⁰ [tamnijim otiskom istaknula autorica].

Tamnije označeni dijelovi odgovora nadležnog ministarstva vezani uz "stjecanje ugleda" ne mogu se kvalificirati drugačije nego kao pravna besmislica *par excellence*. Ti odgovori također jasno upućuju na nevažnost stjecanja "prava uporabe pečata i iskaznice", na koja bi dobrovoljni članovi imali pravo po osnovi svoga komorskog članstva. Ta prava Ministarstvo u citiranim odgovorima čak ni uzgred ne spominje.

56. Autorica podsjeća na to da je hrvatski komorski sustav oblik obveznog strukovnog udruživanja osoba koje poslove i djelatnosti prostornog uređenja i gradnje obavljaju u svojstvu ovlaštenih/odgovornih osoba, na temelju licenciranog strukovnog naziva.⁴¹ Hrvatski model komorskog sustava ne ustrojava se na dobrovoljnoj članskoj osnovi i na njega se ne protežu jamstva slobode udruživanja. To opetovano ponavlja i Ustavni sud u svojim odlukama, ali i Europski sud za ljudska prava (dalje: **Europski sud** ili **ECHR**). U sljedećoj točki navodi se nekoliko relevantnih pravnih stajališta o tom pitanju iz prakse Europskog suda i Ustavnog suda.

1.2.1. Praksa Europskog suda i Ustavnog suda

57. U predmetu pred Europskim sudom *O.V.R. protiv Rusije* (2001.),⁴² podnositeljica zahtjeva usprotivila se obveznom članstvu u regionalnoj notarskoj komori i plaćanju obvezne članarine, što je dovelo do gubitka njezina prava na obavljanje poslova bilježnika. Podnositeljica zahtjeva prigovorila je pred Europskim sudom, pozivom na članak 11. Konvencije, da joj je povrijeđeno njezino pravo na slobodu udruživanja. Europski sud je u odluci, kojom je odbacio njezin zahtjev kao nedopušten, utvrdio da su "konvencijski organi oduvijek dosljedno smatrali kako **regulatorna tijela slobodnih profesija nisu udruženja u smislu članka 11. Konvencije** (...). Cilj tih tijela, ustanovljenih zakonom, jest reguliranje i promicanje profesija, uz istodobno obavljanje važnih javnopravnih funkcija za zaštitu javnosti. Stoga ih se ne može usporediti sa sindikatima, jer ostaju integrirani unutar državnih struktura".⁴³ [Tamnijim otiskom označila autorica.]

⁴⁰ Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje: odgovori nadležnog ministarstva pod točkama 10., 20. i 28., <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/EconReport?EntityId=10692> (pristup: 16. lipnja 2019.).

⁴¹ Usp. Omejec, Pravni status, op.cit. (bilj. 4), str. 25. i 26. Utvrđenja u §§ 63-65. ovog mišljenja odgovarajuće se oslanjaju na taj autoričin rad.

⁴² ECHR, Decision as to the Admissibility of Application no. 44319/98 by *O.V.R. against Russia*, 03/04/2001.

⁴³ Prema praksi Europskog suda, pod zaštitom članka 11. Konvencije pretežito su političke stranke, različite građanske i strukovne (profesionalne) udruge i sindikati. Usp. ECHR Factsheet – Political parties

58. Najpoznatija presuda Europskog suda u kojoj se ispitivala usklađenost s člankom 11. Konvencije nacionalnog zakonodavstva, koje je propisivalo obvezno učlanjenje u komoru svih članova jedne (u konkretnom slučaju: liječničke) profesije, jest predmet *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*,⁴⁴ u kojoj je Europski sud utvrdio sljedeće:

"64. Sud prvo napominje da je Belgijska liječnika komora javnopravna institucija. Nju nisu osnovali pojedinci, nego je osnovana zakonom; ona ostaje integrirana unutar struktura države, a stručnjake (*judges*) imenuje u većinu njezinih tijela Kruna. Ona ostvaruje cilj koji je u općem interesu (..) provedbom, sukladno važećem zakonodavstvu, oblika javne kontrole nad medicinskom praksom. U kontekstu te potonje funkcije, od Komore se osobito zahtijeva da vodi evidenciju liječnika (*the register of medical practitioners*). Za izvršenje zadaća koje je na nju prenijela belgijska država, legalno je dodijeliti joj upravne, kao i (normativne) ovlasti za donošenje odluka te disciplinske ovlasti izvan područja općeg prava (*prerogatives out of the orbit of the ordinary law; prerogatives exorbitantes du droit commun*), te – u tom svojstvu – i provođenje postupaka (koji proizlaze iz) javnih ovlasti.

65. Uzimajući u obzir sve te različite čimbenike zajedno, Komora se ne može smatrati udruženjem sukladno značenju čl. 11. (čl. 11). Međutim, postoji još jedan zahtjev: da ne bi došlo do povrede, osnivanje Komore od strane belgijske države ne smije sprječavati liječnike da zajedno osnivaju ili se pridružuju profesionalnim udrugama. Totalitarni režimi su pribjegavali - i pribjegavaju - obvezatnom podvrgavanju pripadnika struke u zatvorene i ekskluzivne organizacije, koje onda stupaju na mjesto profesionalnih udruga i tradicionalnih sindikata. Autori Konvencije nastojali su spriječiti takve zlouporabe.

Sud napominje da Belgija ima nekoliko udruženja osnovanih za zaštitu profesionalnih interesa liječnika, koji imaju potpunu slobodu u njih se udružiti ili ne udružiti. U takvim okolnostima, postojanje Komore i prateća posljedica - što znači, obveza liječnika da budu upisani u registar Komore i da budu pod ovlašću njezinih tijela - nedvojbeno nema ni sadržaj ni učinak ograničavanja, a još manje potiskivanja prava zajamčenih čl. 11. st. 1. (čl. 11-1)."⁴⁵

and associations, October 2016, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Political_parties_ENG.pdf; ECHR Factsheet – Trade union rights, December 2018, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Trade_union_ENG.pdf (pristup: 17. lipnja 2019.).

⁴⁴ ECHR, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, presuda, zahtjevi br. 6878/75 i 7238/75, 23. lipnja 1981. Za odvjetničke komore usp. predmet *A. i drugi protiv Španjolske*, odluka o nedopuštenosti zahtjeva od 2. srpnja 1990., zahtjev br. 13750/88, DR 66, str. 188.

⁴⁵ Prijevod je preuzet iz rješenja USRH broj: U-I-496/1994, U-I-110/1998 i U-I-262/2000 od 17. siječnja 2001., Narodne novine broj 10/01, točka 8., koje se prikazuje u § 60. ovog mišljenja.

59. Kad je riječ o komorama arhitekata, iz prakse Europskog suda treba posebno istaknuti predmet *Revert i Legallais protiv Francuske* (1989.).⁴⁶ U tom su predmetu podnositelji, arhitekti po profesiji, bili članovi Komore arhitekata (*Ordre des architectes*).⁴⁷ Članstvo u toj komori bila je zakonska obveza njih kako arhitekata, propisana Zakonom o arhitekturi od 3. siječnja 1977., uz prijetnju kaznenim sankcijama u slučaju njezina nepoštovanja. Komora je svake godine zahtijevala od svojih članova da plate članarinu koja se izračunavala u visini koja je ovisila o visini prihoda od profesionalne djelatnosti koju je svaki pojedinac arhitekt ostvario i prijavio za prošlu godinu. Podnositelji zahtjeva odbili su plaćati članarinu, odbijajući istodobno iskazati i svoj prošlogodišnji prihod. Pred Europskim sudom prigovorili su da im je, između ostaloga, povrijeđeno i njihovo pravo na slobodu udruživanja zajamčeno člankom 11. stavkom 1. Konvencije. Navode se mjerodavni izvaci iz odluke:

"1. Podnositelji zahtjeva se u prvom redu žale na to da obvezno članstvo u *Ordre des architectes* povređuje njihovo pravo na slobodu udruživanja koje je zajamčeno člankom 11. Konvencije. Prema njihovom mišljenju, ta sloboda uključuje i slobodu odbijanja pridruživanja te smatraju da osnivanje obligatornog udruženja za profesiju arhitekata te obligatorni karakter plaćanja članarine ne može biti opravdano sukladno članku 11. stavku 2. Konvencije.

Međutim, Komisija" [bivše konvencijsko tijelo: Europska komisija o ljudskim pravima, ukinuta 1998. – op. autorice] "ističe da *Ordre des architectes* nije privatna organizacija, već tijelo javnog prava (*un organisme de droit public*) osnovano Zakonom od 3. siječnja 1997. o arhitekturi. Kako je navedeno u presudi Kasacijskog suda od 23. siječnja 1988., zakonodavac je *Ordre des architectes* povjerio 'misiju javne službe povezane s organizacijom, funkcioniranjem i zaštitom profesije', te je *Ordre* ovlastio da naplaćuje članarine, od kojih su prihodi 'namijenjeni za pokrivanje nastalih troškova u okviru zakonskih obveza i gore navedenih misija javne službe'. Presuda nadalje navodi da svaki arhitekt zadržava 'slobodu da zajedno sa svojim kolegama osniva profesionalna udruženja (*des associations professionnelles*) ili sindikate ili im se pridruži'.

S tim u vezi, Komisija upućuje na to da je sličan problem nastao u predmetu *Le Compte, Van Leuven i De Meyere* (...) ⁴⁸

⁴⁶ ECHR, *Revert i Legallais protiv Francuske*, odluka o nedopuštenosti zahtjeva od 8. rujna 1989., zahtjevi br. 14331/88 i 14332/88, DR 62, str. 309.

⁴⁷ U engleskoj verziji odluke, *Ordre des architects* preveden je kao "Architects' Association" (Udruženje arhitekata), dok su strukovna udruženja prevedena kao "professional associations", što može dovesti do konfuzije. *Ordre des architects* treba se prevoditi kao "Komora arhitekata" jer *Ordre des architects* to i jest.

⁴⁸ Europski sud se na ovom mjestu poziva na presudu u slučaju *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije* (bilj. 44) te citira iste dijelove te presude (§§ 64-65.) koji su navedeni u § 58. ovog mišljenja.

U svjetlu te sudske prakse, Komisija smatra, jednako kao za *Ordre des médecins*, da cilj obveze pridruživanja *Ordre des architectes*, nametnute arhitektima zakonom s ciljem uređivanja prakticanja profesije (*pour réglementer l'exercice de la profession*), jest zaštita javnog interesa. S obzirom na to, ovaj predmet ne sadržava nikakve posebne značajke koje bi opravdale odluku o odstupanju od smjera zadanog gore navedenom sudskom praksom."

60. Ustavni sud također ima razvijenu praksu vezanu uz ispitivanje suglasnosti s Ustavom javnopravnog komorskog modela, kako je on ustrojen u Hrvatskoj.⁴⁹ Njegovo je temeljno stajalište sljedeće:⁵⁰

"6. ... u pravnom poretku postoje institucije što ih osnivaju i u koje se učlanjuju *građani*, ostvarujući svoje ustavno pravo na slobodu udruživanja. Ta se sloboda očituje u pravu građana da slobodno osnivaju sindikate i druge udruge (primjerice, udruge građana, koje se vrlo često nazivaju i tzv. nevladinim organizacijama, itd.), slobodno se uključuju u njih i iz njih slobodno istupaju.

Takve udruge, kao institucije utemeljene na dobrovoljnoj članskoj osnovi, nastaju i prestaju voljom građana, u pravilu nemaju propisano vrijeme trajanja, a na njih država ne prenosi javne ovlasti. Jamstvo slobode udruživanja, propisano člankom 43. Ustava, u cijelosti se odnosi na takve udruge građana, što znači da nikome (pa ni zakonodavcu) nije dopušteno ograničavati pravo građana na slobodno osnivanje takvih udruga i slobodno udruživanje u njih, osim u slučaju nasilnog ugrožavanja demokratskog ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.

Međutim, u pravnom poretku postoje i određene *institucije javnog prava*, čiji se članovi u njih ne udružuju u ulozi 'građana', već pripadnika određene struke. Takve institucije svoju djelatnost obavljaju temeljem posebnog zakonskog ovlaštenja, a na njih država u pravilu prenosi i javne ovlasti.

(...)

8. ... komore kao subjekti javnog prava s obveznim članstvom organizirane su, primjerice, i u Austriji, Njemačkoj, Italiji, Francuskoj, Španjolskoj, Nizozemskoj, Luxemburgu, Grčkoj, Mađarskoj i Sloveniji.

Opredjeljenje hrvatskog zakonodavca za javnopravni karakter komora s obveznim članstvom ... sukladno je, prema tome, zakonodavstvima većine europsko-kontinentalnih zemalja.

⁴⁹ USRH, rješenje broj: U-I-2164/2015 od 19. lipnja 2018., točka 10.; rješenje broj: U-I-4571/2007 od 12. lipnja 2014., točke 7. do 11.; rješenje broj: U-I-387/1993, Narodne novine broj 31/94 i 40/94 – ispravak.

⁵⁰ USRH, rješenje broj: U-I-496/1994, U-I-110/1998 i U-I-262/2000 od 17. siječnja 2001., Narodne novine broj 10/01. To se rješenje odnosilo na obvezno udruživanje u Hrvatsku obrtničku komoru.

(...)⁵¹

9. Sukladno tome, nema povrede ustavnog jamstva slobode udruživanja u slučaju obveznog učlanjenja u Hrvatsku obrtničku komoru ako ustavnopravni poredak Republike Hrvatske jamči pravo i slobodu svih obrtnika u Republici Hrvatskoj da slobodno osnivaju svoje sindikate i druge udruge, u njih se uključuju i iz njih istupaju, sukladno odredbi članka 43. Ustava."

61. Polazeći od prikazane prakse Europskog suda i Ustavnog suda, treba ponoviti: u skladu s teorijom javnog interesa, u javnopravnom modelu komore su javna tijela koja za svoj rad i obavljanje povjerenih im javnih ovlasti odgovaraju državnim tijelima, u pravilu resornim tijelima državne uprave. Stoga, kao što to pravilno ističu Musa i Džinić, "**javne zadaće kontinentalnog tipa komora čine nužnim obvezatno članstvo ili registraciju u komori jer se primjenjuju na sve pripadnike određene struke**".⁵²
62. Predložene zakonske mjere duboko zadiru u te temeljne ustrojstvene principe na kojima počivaju komorski sustavi. Njima se u javnopravni komorski model nastoje unijeti privatnopravni elementi dobrovoljnosti (i nenaplatnosti), i to parcijalno, samo za pojedine skupine članova. Takva rješenja nisu prihvatljiva u ustavnopravnom smislu jer polaze od **pravno neodržive miksture međusobno nepomirljivih ustrojstvenih i funkcionalnih načela na kojoj se ne mogu temeljiti i na kojoj ne mogu djelovati javnopravna tijela**.
63. Nesporno je da vlada ima pravo, preko zakona koje donosi parlament, svoje javne politike provesti u djelo.⁵³ Smatra li da je to u javnom interesu,⁵⁴ i sve dok poštuje ustavne zahtjeve, zakonodavac ima ovlast samostalno odlučiti o tome hoće li postojeći javnopravni model komorskog sustava u Hrvatskoj napustiti te prijeći na drugi, tzv. anglosaksonski tip, odnosno privatnopravni model komora utemeljen na

⁵¹ Ustavni sud se na ovom mjestu poziva na presudu u slučaju *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije* (bilj. 44) te citira iste dijelove te presude (§§ 64-65.) koji su navedeni u § 58. ovog mišljenja, a koje je citirao i Europski sud u predmetu *Revert i Legallais protiv Francuske* (v. § 59. ovog mišljenja).

⁵² Musa, Anamarija; Džinić, Jasmina, *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj: razvoj upravne profesije i drugih profesija u javnoj upravi*, Biblioteka Priručnici za stručno usavršavanje, Knjiga 6., Zagreb: Institut za javnu upravu, 2012., str. 32.

⁵³ Ustavni sud u svojoj praksi opetovano ističe da zakonodavac ima relativno široke diskrecijske ovlasti ako su u pitanju opće mjere gospodarske i socijalne politike, politike zapošljavanja, promicanja ciljeva tržišta rada i stručnog osposobljavanja ili druge javne politike, pa u tom području Ustavni sud, u pravilu, poštuje izbor zakonodavne politike. Usp., primjerice, odluku USRH broj: U-I-1092/2017 od 10. srpnja 2018., točka 13.

⁵⁴ Europski sud u svojoj praksi opetovano napominje da u provedbi socijalnih, ekonomskih i drugih javnih politika zakonodavac ima na raspolaganju široko područje slobodne prosudbe, pa će Sud poštovati zakonodavčevu prosudbu o tome što je u javnom interesu, osim ako je ta prosudba očito bez razumnog utemeljenja (*manifestly without reasonable foundation*). ESLJP, presuda *Kozacioğlu protiv Turske* [VV], 19. veljače 2009., zahtjev br. 2334/03, § 53.; presuda *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke (meritum) (The Former King of Greece and Others v. Greece – merits)* [VV], 23. studenoga 2000., zahtjev br. 25701/94, § 87., i dr.

slobodnom, dobrovoljnom udruživanju u smislu članka 43. Ustava i članka 11. Konvencije. U tom slučaju, međutim, mora biti riječ o jasnim vladinim politikama (u značenju pojma: *government policy*) o budućem modelu privatnopravnog sustava profesionalnog strukovnog udruživanja u Hrvatskoj koji više ne bi bio "integriran unutar državnih struktura", kako to ističe Europski sud. Međutim, sve dok je integriran unutar državnih struktura (kao javnopravni oblik komorskog udruživanja), intervencije u postojeći model, kakve se predlažu u P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019, nisu ustavnopravno prihvatljive.

64. Iz provedene poredbene analize osnovano proizlazi pitanje: jesu li prije pripreme P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 te pokretanja postupka savjetovanja s javnošću uopće utvrđene temeljne odrednice vladinih javnih politika o daljnjem smjeru razvitka hrvatskog komorskog sustava, uključujući statusna pitanja vezana uz njihovo članstvo? Sudeći prema predloženim rješenjima, dojam je da se P.Z.-om Poslovi/2019 i P.Z.-om Komore/2019 u to regulatorno područje zahvaća selektivno i nepripremljeno, bez vidljive naznake da su ti zahvati izraz osmišljenih vladinih javnih politika u kojima bi se jasno prepoznala programska vizija, ali prije i iznad svega javni interes koji bi takve promjene mogao legitimirati. U tom je smislu važna činjenica da je Ustavni sud u rješenju broj: U-I-4571/2007 od 12. lipnja 2014. naglasio kako je legitimno nastojanje da se napusti današnji komorski model i da se u Republici Hrvatskoj prihvati drugačiji model (npr. onaj utemeljen na načelu dobrovoljnosti), ali se ono ne ostvaruje tako da se osporava već višekratno potvrđena ustavnost postojećeg komorskog modela. Autorica bi tome dodala: ne ostvaruje se ni tako da se iz suprotstavljenog modela utemeljenog na načelu dobrovoljnosti izvlače pojedini elementi i nekritički kalame na javnopravni komorski model, urušavajući time temelje funkcioniranja cijelog postojećeg sustava. To nije put kojim treba ići.
65. Svi prethodni navodi služe za ocjenu legitimnosti ciljeva predloženih zakonskih mjera. U tom svjetlu, treba ponoviti: normativni zahvati u bazične principe komorskog sustava, žele li se provesti, moraju poštovati zahtjeve koji za zakone proizlaze iz vladavine prava i zaštićenih ustavnih dobara te izvirati iz usuglašenih i dosljednih, jasno formuliranih, prikladno prezentiranih i podrobno obrazloženih vladinih javnih politika s prepoznatljivim ciljevima koji se mogu legitimirati javnim interesom.

1.3. O predloženom konceptu "administrativnog rasterećenja" (nenaplatnost komorskog članstva)

66. Najvjerojatniji uzrok neprihvatljivih i u velikoj mjeri neshvatljivih prijedloga zakonskih izmjena i dopuna sadržanih u P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019 leži, prema ocjeni autorice, u inicijalno pogrešnom odabiru predmeta administrativnog rasterećenja u točkama 180. i 181. Akcijskog plana/2019, prikazanima u tablici 2 ovog mišljenja (*supra* § 34.).

67. Administrativno rasterećenje gospodarstva u načelu zaslužuje da bude nepogovorno kvalificirano kao legitimni cilj zakonskih mjera. Međutim, u P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019 predložene zakonske mjere ne dovode do administrativnog rasterećenja gospodarstva. Sam predlagatelj priznaje da "predložene mjere imaju neznatan utjecaj na administrativno rasterećenje gospodarstva (konkretno: 18 obrtnika koji su ujedno i inženjeri gradilišta i/ili voditelji radova)".⁵⁵ U obrascu prethodne procjene/2018 to je utvrđenje detaljnije obrazloženo i glasi:

"U slučaju kada je inženjer gradilišta i/ili voditelj radova ujedno i vlasnik te zaposlenik obrta (dakle, ujedno i izvođač, odnosno fizička osoba koja samostalno obavlja djelatnost) tada promjena uvjeta za obavljanje poslova inženjera gradilišta i /ili voditelja radova ima učinke i na uvjete za izvođača. Prema podacima strukovnih komora od rujna 2018. godine, u Hrvatskoj je prosječno 185 inženjera gradilišta i/ili voditelja radova zaposleno u obrtu od čega je samo njih 18 ujedno i vlasnika obrta, što je neznatan broj subjekata na koje olakšanje uvjeta poslovanja ima izravne učinke, slijedom čega se i izravni učinci na uvjete za poslovanje na tržištu mogu ocijeniti neznatnim."⁵⁶

68. U navedenim je prijedlozima zakona zapravo riječ o financijskom rasterećenju "cca 5.500 inženjera gradilišta i/ili voditelja radova" koje se sastoji u tome da ih se zakonskim putem "oslobađa" plaćanja godišnje komorske članarine. Ono se u "Ocjeni stanja" u P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019 na jednom mjestu pokušava kvalificirati i kao "administrativno rasterećenje profesionalnih poslovnih usluga" (v. tablicu 5. *supra* u § 40. – četvrta skupina razloga). Međutim, **teško da bi se mjera "oslobađanja" od plaćanja komorske članarine (od cca 1.500,00 kn do 1.800,00 kn godišnje – v. *infra* § 81.) mogla nazvati prikladnom i djelotvornom mjerom administrativnog rasterećenja tih usluga, osobito u slučaju kad su izravni učinci te mjere na uvjete za poslovanje na tržištu neznatni, a štetne posljedice za javnopravni komorski sustav goleme.**

1.3.1. O nenaplatnosti članstva za pojedine skupine članova (komorski aspekt)

69. Predloženo propisivanje zakonske zabrane komorama da ubiru članarinu od dijela svojih članova (inženjera gradilišta i voditelja radova) poseban je oblik izravnog miješanja zakonodavca u samu bit funkcioniranja komorskog sustava (strukovnih komora).

70. Prema članku 58. stavku 2. Zakona o komorama, prihodi komora jesu: upisnina, članarina, vlastiti prihodi komore, donacije i druga sredstva ostvarena u skladu s važećim propisima. Primjerice, u strukturi prihoda Hrvatske komore inženjera

⁵⁵ P.Z. Poslovi/2019, Ocjena stanja, str. 1., P.Z. Komore/2019, Ocjena stanja, str. 1.

⁵⁶ Obrazac prethodne procjene/2018 (bilj. 22), točka 5.1.27.

građevinarstva za 2018. godinu **udio članarina iznosio je 92,74%** (10.330.000,00 kn), a **udio od upisnina iznosio je 7,26%** (750.000,00 kn). Članarina koju članovi plaćaju na godišnjoj razini iznosi 1.500,00 kuna.⁵⁷ Strukovne komore u području prostornog uređenja i gradnje ne financiraju se iz državnog proračuna ni u jednom segmentu, pa ni u dijelu poslova koje obavljaju na temelju javnih ovlasti.⁵⁸ Drugim riječima, te komore same financiraju i cjelokupni preneseni im djelokrug poslova državne uprave, što iziskuje znatna sredstva, osobito u provedbi stručnog nadzora.

71. Komora kao institucija javnog prava ne služi za puko evidentiranje nelicenciranih profesija, kakve bi postale profesije inženjera gradilišta i voditelja radova prihvate li se predložene zakonske izmjene (utoliko je u cijelosti neprihvatljiv i prijedlog da komore za njih i dalje vode "imenike" jer se oni vezuju uz licencirane profesije). Komora ponajmanje služi za pružanje usluga osobama koje ne plaćaju komorsku članarinu, sve dok je članarina, kao dominantni prihod komora, temeljna pretpostavka njihove opstojnosti.
72. Za potrebe ovog mišljenja izabran je prikaz rješenja Ustavnog suda broj: U-I-206/2009 od 11. srpnja 2017. Tim rješenjem Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredaba Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma ("Narodne novine" broj 152/08) kojima se uređuje obvezatnost članstva u turističkim zajednicama i obvezatnost plaćanja članarine tim zajednicama. Odabir tog ustavnosudskog predmeta je hotimičan, kako bi se naglasilo da i mnogo slabiji javnopravni sustavi od komorskih (kao što je sustav turističkih zajednica) podliježu zahtjevima obveznog ubiranja članarina. Ustavni sud zauzeo je u rješenju sljedeće stajalište:

"9. Država je i prema Ustavu (članak 49. stavak 3.) dužna poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brinuti za gospodarski razvitak svih svojih krajeva. Ostvarivanje tako širokog, općeg interesa i tako važne (ustavne) obveze Republike Hrvatske odnosno njezinog zakonodavca ne može biti stavljeno u položaj ovisnosti isključivo o dragovoljnim i proizvoljnim oblicima građanskog organiziranja i udruživanja. Ti su oblici, i u smislu članka 43. stavka 1. Ustava, fokusirani na 'zaštitu probitaka ili zauzimanje za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve' građana koji se na taj način organiziraju odnosno udružuju. Ostvarivanje gospodarskog napretka, socijalnog blagostanja građana i gospodarskog razvitka svih krajeva

⁵⁷ *Izvor podataka:* stručna služba Hrvatske komore inženjera građevinarstva (podaci su dostavljeni na zahtjev autorice).

⁵⁸ Za razliku od strukovnih komora u području prostornog uređenja i gradnje, u članku 46. stavku 2. Zakona o liječništvu (Narodne novine broj 121/03, 117/08) propisano je: "Iz državnog proračuna Republike Hrvatske osiguravaju se sredstva za izvršavanje poslova koje Komora obavlja na temelju javne ovlasti utvrđene člankom 37. točkom 3. ovoga Zakona".

Republike Hrvatske zbog toga ne može biti ovisno o dragovoljnim oblicima financiranja.

Stoga činjenica da je općekorisno djelovanje na planu turizma i povezanih širih gospodarskih interesa Republike Hrvatske zakonodavac vezao uz oblik organiziranja kojeg je nazvao 'turističke zajednice' i uz (u pretežitom dijelu) obvezatno članstvo u tim zajednicama, a da je kao glavni izvor prihoda turističkih zajednica odredio članarine koje su obvezatni članovi dužni plaćati sukladno posebnom zakonu, ima legitimni cilj te objektivno i racionalno opravdanje."

73. Posebno je zanimljivo to što je u opisanom ustavnosudskom predmetu svoje očitovanje dostavilo i Ministarstvo turizma,⁵⁹ naglašavajući:

"... kada bi članstvo u turističkoj zajednici bilo samo dobrovoljno, zasigurno ne bi sve pravne i fizičke osobe koje su sada obvezatni članovi ostale u sustavu i plaćanjem članarine doprinosile ostvarenju ciljeva i zadaća turističke zajednice, pa bi oni koji bi ostali u sustavu bili stavljeni u neravnopravan položaj u odnosu na njih. Naime, nije moguće pojedine subjekte isključiti od korištenja pozitivnih učinaka zajedničkog promicanja i unapređenja turizma, bez obzira na plaćanje ili neplaćanje članarine. Stoga se ocjenjuje da se navedeni problem, tj. jednakosti u doprinosu u ostvarenju ciljeva i zadaća turističke zajednice nije moguće riješiti drugačije nego kroz obvezatno članstvo. ... članarina u turističkim zajednicama je namjenski usmjerena u Zakonom propisanu djelatnost turističke zajednice i njeni članovi dobivaju protučinidbu u vidu turističkih promotivnih aktivnosti i čitavog niza drugih aktivnosti usmjerenih na poboljšanje kako uvjeta boravka turista na njenom području, tako i na životni standard njegovih stanovnika. ... Svrha sustava turističkih zajednica je razvoj destinacije i plaćanje članarina u tom sustavu ne predstavlja poreznu obvezu prema državi jer se tim sredstvima većim dijelom financira sam sustav."

74. Autorica smatra da bi stajališta koja je u citiranom rješenju iznio Ustavni sud, ali i jedno ministarstvo, morala biti izravno instruktivna, ako ne i obvezujuća za nadležno ministarstvo u području prostornog uređenja i gradnje. Ona jasno govore o **nužnosti preispitivanja osnovanosti i opravdanosti predloženih zakonskih mjera vezanih uz zakonsku zabranu komorama da ubiru članarine od pojedinih skupina vlastitih članova, osobito u situaciji kad im je to temeljni izvor prihoda, a te prihode ni u jednom segmentu ne čine sredstva iz državnog proračuna ili drugih izvora javnih sredstava.**

⁵⁹ Očitovanje Ministarstva turizma Republike Hrvatske, klasa: 012-01/12-01/1, ur. broj: 529-06-12-02 od 26. srpnja 2012. (točka 2. rješenja Ustavnog suda broj: U-I-206/2009).

1.3.2. Prekomjerno zadiranje u samu bit komorskog sustava

75. Sve dok se strukovne komore financiraju iz prihoda od članarina, a ne iz državnog proračuna ili drugih izvora javnih sredstava, pravo na naplatu članarine ima se smatrati inherentnim pravom komora, kao elementom koji čini bit (*very essence*) komorskog sustava. Načelno i samo radi ilustracije, bez ikakve mogućnosti daljnje usporedbe, prihod komora od članarina mogao bi se usporediti s prihodom koji jedinice lokalne samouprave (također pravne osobe s javnim ovlastima) stječu od ubiranja komunalne naknade. Kao i komorska članarina, ta je naknada "vlastiti izvor sredstava odnosno vlastiti prihod proračuna jedinice lokalne samouprave kojim se osiguravaju sredstva za obavljanje taksativno propisanih komunalnih djelatnosti".⁶⁰ Po toj osnovi, Ustavni sud je odlukom broj: U-I-4637/2014 i dr. ukinuo zakonske odredbe u kojima je bilo propisano da je država (Republika Hrvatska) oslobođena od plaćanja komunalne naknade kao izvornog prihoda lokalnih jedinica. U odluci je istaknuo da lokalne jedinice imaju "pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspoložu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga - što podrazumijeva pravo na autonomno odlučivanje o svim aspektima tih prihoda" (točka 15. odluke).
76. U tom svjetlu, budu li zadržane, a na kraju i prihvaćene u Hrvatskom saboru, predložene zakonske izmjene, kojima se ukida obveza plaćanja komorske članarine za pojedine skupine članova komora, morale bi se kvalificirati kao **prekomjerno zadiranje države u inherentna prava komora, odnosno u samu bit komorskog sustava, za koje ne postoji objektivno i racionalno opravdanje**. To stoga što se **zakonskom zabranom komorama da ubiru članarine od dijela vlastitih članova izravno onemogućuje uredno i redovito funkcioniranje komorskog sustava ustrojenog radi ostvarivanja ciljeva koji su u javnom (općem) interesu**.
77. Nadalje, s obzirom na to da se članarine, kao vlastiti izvorni prihod, smatraju imovinom komora, a time i njihovim vlasništvom, prihod od komorskih članarina pod zaštitom je članka 48. stavka 1. Ustava (jamstvo prava vlasništva) i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (zaštita imovine/vlasništva). Kako opetovano ističe Europski sud, legitimni cilj mogu imati samo ograničenja koja su poduzeta radi zaštite dobara koja su u mjerodavnoj odredbi Konvencije taksativno navedena. I Ustavni sud opetovano naglašava da je Ustavom zajamčena prava moguće ograničiti "jedino zakonom radi ostvarenja legitimnog cilja propisanog Ustavom i razmjerno cilju koji se ograničenjem želi postići" (primjerice, odluka broj: U-I-2766/2003).⁶¹ U tom se smislu predložene zakonske mjere mogu kvalificirati i kao kršenje članka 48. stavka 1. u vezi s člankom 50. stavkom 2. Ustava i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

⁶⁰ USRH, odluka broj: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017., Narodne novine broj 89/17, točka 12.

⁶¹ USRH, odluka broj: U-I-2766/2003 od 24. svibnja 2005., Narodne novine broj 68/05, točka 16.

78. Naime, prema članku 50. stavku 2. Ustava, vlasnička se prava mogu iznimno ograničiti zakonom samo radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Zakonska zabrana komorama da ubiru članarine od pojedinih skupina vlastitih članova ne može se podvesti ni pod jednu od tih ustavno dopuštenih osnova ograničenja komorskog vlasništva. Stoga se cilj takve zakonske mjere pokazuje *a priori* nelegitimnim.

1.4. Ostali indikatori nelegitimnosti ciljeva predloženih zakonskih mjera

1.4.1. Razlike u prikazivanju činjenica na kojima se temelje zakonske izmjene

79. Zapaža se da je u rujnu 2018. godine, kada je prvi put pokrenulo postupak e-savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o prethodnoj procjeni Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komorama iz 2015. (v. *supra* § 35.), nadležno ministarstvo u Obrascu prethodne procjene/2018 tvrdilo da će planirana SCM mjera obuhvatiti prosječno **2.650 članova komore** kojima će se ukinuti obveza plaćanja godišnje članarine.⁶² Suprotno tome, u P.Z.-u Komore/2019 iz travnja 2019. govori se da je "mjerjenje administrativnog opterećenja za inženjere gradilišta i/ili voditelje radova, primjenom metodologije standardnog troška (Standard Cost Model – SCM), pokazalo (je) značajno administrativno rasterećenje za cca **5.500 članova Komore** kojima bi se obvezno članstvo u Komori i plaćanje godišnje članarine zamijenili neobveznim upisom u imenik Komore".⁶³ Razlike između dvaju iskazanih podatka o broju osoba koje bi bile obuhvaćene predloženim zakonskim mjerama nigdje nisu objašnjene.

80. Nadalje, uštede koje su utvrđene u Akcijskom planu/2019 u siječnju 2019. svode se na samo cca **380.000,00 kn** na godišnjoj razini. Točnije, u Akcijskom planu/2019 navedeno je da je *ex post* ukupni izmjereni administrativni trošak u području projektiranja i nadzora gradnje, upravljanja i kontrole projekata **3.030.117,83 kn**, pa *ex ante* iznos administrativnog rasterećenja od cca 380.000,00 kn predstavlja udio od 12,54%.⁶⁴ Suprotno tome, u Obrascu prethodne procjene/2018 bio je iznesen podatak o cca **5.140.000,00 kn** administrativnog rasterećenja na godišnjoj razini (za 2.650 članova – sic!). Prikazane veličine međusobno odstupaju u tolikoj mjeri da je obrazloženje razloga tog odstupanja bilo nužno. Međutim, ono se nigdje ne može naći. Štoviše, neznatna godišnja "ušteda" od cca 380.000,00 kn, koja bi prema podacima iz siječnja 2019. godine bila postignuta provedbom predloženih zakonskih

⁶² Obrazac prethodne procjene/2018 (bilj. 22), točka 5.4.14.

⁶³ E-Savjetovanje, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, travanj 2019., točka 1. "Ocjena stanja" (bilj. 22).

⁶⁴ Akcijski plan/2019 (bilj. 21), Zbirni prikaz planiranog rasterećenja gospodarstva po zakonodavnim područjima, u odnosu na ukupne administrativne obveze u navedenom području, str. 4.

mjera, otvara niz pitanja vezanih ne samo uz legitimitet cilja predloženih mjera, nego i uz njihovu **razmjernost**.

81. Prema dostupnim podacima, iznosi godišnjih članarina u četiri strukovne komore kreću se od 1.500,00 do 1.800,00 kn. Uzme li se za primjer Hrvatska komora inženjera građevinarstva, ona za svoje članove iz prihoda financijskog plana osigurava: 1. policu osiguranja od profesionalne odgovornosti;⁶⁵ 2. pristup normama kod Hrvatskog zavoda za norme; 3. besplatne pravne savjete i mišljenja, 4. besplatne savjete poreznog savjetovanja.
82. Ukinе li se današnje uređenje osiguranja od profesionalne odgovornosti, individualno ugovaranje police osiguranja od profesionalne odgovornosti bilo bi višestruko skuplje nego komorska članarina. Danas troškovi police osiguranja od profesionalne odgovornosti sudjeluju u iznosu članarine cca 200-300 kn po članu, prosječno 250 kn. Prikazuje se izračun za 5.500 ovlaštenih voditelja građenja i/ili radova:

Danas:	5.500 x prosjek 250,00 kn = 1.375.000,00 kn
Ukidanjem članstva:	5.500 x cca 2.500,00 kn = 13.750.000,00 kn

83. Slično tome, individualno ugovaranje pristupa normama bilo bi nemjerljivo skuplje u odnosu na kolektivni pristup normama koji godišnje ugovaraju komore za svoje članove (sada je cca 80 kn po članu). Prikazuje se izračun za 5.500 ovlaštenih voditelja građenja i/ili radova:

Danas:	5.500 x prosjek 85,00 kn = 467.500,00 kn
Ukidanjem članstva:	5.500 x cca 16.000,00 kn = 88.000.000,00 kn

84. Zaključno, ukupni troškovi opterećenja gospodarstva samo u segmentu osiguranja od profesionalne odgovornosti i pristupa normama porasli bi sa sadašnjih 1.842.500,00 kn na enormnih 101.750.000,00 kn, dakle 55 puta.⁶⁶ Navedeni podaci upućuju na to da bi proklamirani cilj "administrativnog rasterećenja **cca 5.500 inženjera** gradilišta

⁶⁵ Komora za sve svoje članove s osiguravateljem sklapa Ugovor o obveznom osiguranju ovlaštenih inženjera građevinarstva, ovlaštenih voditelja građenja, ovlaštenih voditelja radova i stranih ovlaštenih osoba članova Komore od profesionalne odgovornosti u poslovima prostornog uređenja i gradnje. Osiguranje od odgovornosti ugovoreno je za svakog osiguranika na iznos osiguranja za osnovno pokriće i za čisto imovinsku štetu od ukupno 1.000.000,00 kuna po svakom štetnom događaju. Ako jedan osiguranik slučaj prouzroče dva, tri ili više osiguranika ukupni limit po tom osiguranom slučaju iznosi najviše 3.000.000,00 kuna po osiguranom slučaju. Ukupni agregatni limit za osnovno pokriće i za čisto imovinsku štetu po osiguraniku iznosi 3.000.000,00 kuna. Osiguratelj u granicama iznosa osiguranja naknađuje sve troškove parničnog postupka ako sam vodi spor, ili je dao suglasnost punomoćniku osiguranika na vođenje spora pa i onda kada zahtjev za naknadu štete nije bio osnovan. Osiguratelj plaća troškove branitelju u kaznenom postupku pokrenutu protiv osiguranika zbog događaja koji bi mogao imati za posljedicu postavljanje zahtjeva za naknadu štete na temelju odgovornosti pokrivena osiguranjem i to samo iznimno ako je obaviješten o izboru branitelja i ako je prihvatio plaćanje tih troškova. *Izvor podataka:* stručna služba Hrvatske komore inženjera građevinarstva (podaci su dostavljeni na zahtjev autorice).

⁶⁶ Analizu su provele stručne službe Hrvatske komore inženjera građevinarstva na zahtjev autorice.

i/ili voditelja radova" za samo **380.000,00 kn** godišnje teško prošao testove ustavnosti, osobito onaj koji se odnosi na **razmjernost predloženih zakonskih mjera** u odnosu na njihov proklamirani cilj, sve u svjetlu radikalnog, a ničim opravdanog zadiranja u javnopravni karakter komorskog sustava do kojega bi te zakonske mjere dovele.

1.4.2. Ostali indikatori koji utječu na legitimnost ciljeva predloženih zakonskih mjera

85. Prvo, kad je riječ o argumentu Ministarstva da se inženjeri gradilišta i voditelji radova financijski rasterećuju jer više neće morati plaćati osiguranje od profesionalne odgovornosti, treba ponoviti da su sredstva za to osiguranje inkorporirana u iznos godišnje članarine, pa se ne iskazuju kao samostalni trošak članstva u komori. Stoga nije korektno isticati da se "inženjerima gradilišta i/ili voditeljima radova popravljaju financijski položaj jer ne plaćaju **godišnju članarinu i profesionalno osiguranje**", kao što to čini predlagatelj P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019. Neosiguranje je prirodna i izravna posljedica neplaćanja članarine i stoga se ne bi moglo smatrati posebnom mjerom administrativnog rasterećenja tih osoba.
86. Drugo, kad je riječ o pravima inženjera gradilišta i voditelja radova koji "slobodnim izborom odlučuju o upisu u Komoru", u "Ocjeni stanja" P.Z.-a Komore/2019 (ne i u njegovom normativnom dijelu) istaknuto je da oni "slobodnim izborom" odlučuju i "o 'besplatnom' pristupu repozitoriju hrvatskih normi" (str. 2.). Međutim, komore kolektivni godišnji pristup repozitoriju hrvatskih normi svojim članovima također osiguravaju iz članarine (udjel od cca 80 kn u članarini). Stoga ostaje nejasno po kojoj bi osnovi članovi koji ne plaćaju članarinu imali "besplatan" pristup tom repozitoriju. Ako bi se to dogodilo, to bi značilo da njihov "besplatni" pristup repozitoriju zapravo plaćaju oni koji su u obvezi plaćati članarinu, što bi bio izravni oblik diskriminacije tih potonjih članova po osnovi imovine.
87. Citirano utvrđenje predlagatelja daleko je od toga da bude "bezopasno". Ono pogrešno navodi na prava dobrovoljnih članova, odnosno na obveze komora kojih nema i ne smije biti. Takve nepromišljenosti mogu kasnije dovesti do ozbiljnih sporova u praksi jer bi se na njih mogli pozivati oni kojima pogrešna utvrđenja Ministarstva u obrazloženjima P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 idu u korist.

1.4.3. Utjecaj lobiranja na legitimnost ciljeva predloženih zakonskih mjera

88. U Obrascu prethodne procjene/2018 istaknuto je i to da se ukidanjem obveze plaćanja godišnje komorske članarine za inženjere gradilišta i voditelje radova "većem broju pripadnika profesije omogućuje ispunjavanje uvjeta za obavljanje profesionalnih poslova, a neizravno se izvođačima (pravnim ili fizičkim osobama obrtnicima)

omogućuje da u obavljanju djelatnosti građenja lakše osiguraju sudjelovanje tih profesionalnih osoba."⁶⁷

89. S obzirom na to da se predlagatelj pozvao na obrtnike, provedena je analiza godišnjih izvješća o radu Hrvatske obrtničke komore (dalje: **HOK**). Doista, u Izvješću o radu Hrvatske obrtničke komore za 2015. od 29. veljače 2016. jasno je artikuliran interes obrtnika (ceh graditeljstva) da se strukovni naziv "ovlašteni voditelj radova" uredi na drugačiji način. Tako je na str. 46. između ostaloga navedeno: "Ograničavajuća je obveza da poslove voditelja radova u svojstvu odgovorne osobe može obavljati fizička osoba koja ima pravo uporabe strukovnog naziva ovlašteni voditelj radova, sukladno posebnom zakonu kojim se uređuje udruživanje u komoru."⁶⁸
90. Slična stajališta sadržana su i u Izvješću o radu HOK-a za 2016. ("Nedvojbeno je da se i prethodnom i sadašnjom verzijom Zakona postavlja kao nužnost uključivanje ovlaštenog voditelja gradnje/radova, međutim navod u članku 30. Zakona o poslovima i djelatnostima (NN 78/15) gdje izvođač mora u obavljanju djelatnosti građenja imati zaposlenog ovlaštenog voditelja građenja i/ili ovlaštenog voditelja radova, predstavlja problem u konkretnoj provedbi."⁶⁹). Uz razrađeniju argumentaciju i konkretne prijedloge izmjena ZoPiDPUG-a/2015, to se ponavlja i u Izvješću o radu HOK-a za 2017. godinu.⁷⁰ Riječ je o cehovskom interesu (ceh graditeljstva), koji je krajem 2018. i ozakonjen. To je razvidno iz teksta ZoPiDPUG-a/2018, to jest iz prihvaćenih izmjena članaka 25. i 30. ZoPiDPUG-a/2015 te prihvaćenih novih članaka 25.a, 25.b i 25.c. Osnovanost navedenog zaključka proizlazi i iz Izvješća o radu HOK-a za 2018. godinu, u kojem je, u odnosu na novi članak 25.a, navedeno da je tijekom 2018. godine poslano "nekoliko dopisa i održano više sastanaka u Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, a na temu izmjena i dopuna Zakona o poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji (NN 78/15) kako bi se obrtnicima omogućilo legalno poslovanje bez zapošljavanja ovlaštenog voditelja gradnje (ili radova). ... **lobiranjem i inzistiranjem preko Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta uspjelo se utjecati na ključne pojedince da se izmjeni završna verzija teksta izmjena Zakona.**"⁷¹ [Tamnijim otiskom istaknula i podcrtala autorica.]

⁶⁷ Obrazac prethodne procjene/2018 (bilj. 22), točka 5.4.14.

⁶⁸ Izvješće o radu Hrvatske obrtničke komore za 2015., Hrvatska obrtnička komora, https://www.hok.hr/o_hok_u/godisnja_izvjesca/izvjesca_o_radu (pristup: 17. lipnja 2019.). Usp. i Omejec, Pravni status, op.cit. (bilj. 4), str. 24., bilj. 128.

⁶⁹ Izvješće o radu Hrvatske obrtničke komore za 2016., str. 41-42., Hrvatska obrtnička komora, https://www.hok.hr/o_hok_u/godisnja_izvjesca/izvjesca_o_radu (pristup: 17. lipnja 2019.).

⁷⁰ Izvješće o radu Hrvatske obrtničke komore za 2017., str. 39-42., Hrvatska obrtnička komora, https://www.hok.hr/o_hok_u/godisnja_izvjesca/izvjesca_o_radu (pristup: 17. lipnja 2019.).

⁷¹ Izvješće o radu Hrvatske obrtničke komore za 2018., str. 28., Hrvatska obrtnička komora, https://www.hok.hr/o_hok_u/godisnja_izvjesca/izvjesca_o_radu (pristup: 17. lipnja 2019.).

91. Autorica nikako ne tvrdi da je ukidanje strukovnih naziva "ovlaštene voditelj građenja" i "ovlaštene voditelj radova", koje je nadležno ministarstvo predlagalo već u rujnu 2018. (u Obrascu prethodne procjene/2018), a ponovo se predlaže u P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019, rezultat isključivog utjecaja cehovskih interesa obrtnika. Dapače, čini se da potpuno ukidanje strukovnih naziva "ovlaštene voditelj građenja" i "ovlaštene voditelj radova" izlazi izvan okvira zahtjeva obrtnika. Međutim, kad je riječ o načinu na koji su se pripremale izmjene zakona o poslovima i djelatnostima u području prostornog uređenja i gradnje, izvješća HOK-a dragocjen su izvor saznanja za ocjenu legitimnosti ciljeva tih izmjena.

1.5. O nedostatku relevantnih i dostatnih obrazloženja razmatranih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019

92. Razmotre li se podaci prikazani u tablicama 3.1.-3.2. i 4.1.-4.2. (*supra* § 40.), uočava se daljnji problem, koji može imati i samostalno ustavnopravno značenje, a odnosi se na potpunu irelevantnost i nedostatnost obrazloženja predloženih članaka 3. i 4. P.Z.-a Poslovi/2019, kao i članaka 12. i 13. P.Z.-a Komore/2019.

93. Obrazloženja pojedinih odredaba, koja se navode iza normativnog dijela prijedloga zakona, predstavljaju poseban izvor i temelj za ocjenu Ustavnog suda o (ne)suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba zakona, uključujući prijelazne i završne odredbe.⁷² Bez obrazloženja pojedinih odredaba sadržanih u P.Z.-ovima (i prihvaćenim amandmanima⁷³) Ustavni sud bio bi onemogućen u provedbi ustavnosudske ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, što je vidljivo iz njegova sljedećeg utvrđenja:

"18. ... Ustavni sud primjećuje da su osporeni prijedlozi amandmana na članke 6. i 8. ZID-a ZPD/13-I prihvaćeni u Hrvatskom saboru bez potrebnih obrazloženja koji bi razjasnili opravdanost osporene zakonske intervencije. U takvoj je situaciji Ustavni sud onemogućen u procjeni bi li osporena mjera iznimno mogla biti ustavnopravno opravdana."⁷⁴

Posljedica takvih propusta može biti i ukidanje sporne odredbe kao neustavne, što je razvidno iz odluke Ustavnog suda broj: U-I-448/2009 i dr.,⁷⁵ u kojoj se navodi:

⁷² Primjeri su odluka USRH broj: U-I-2881/2014 i dr. od 1. lipnja 2016. (Narodne novine broj 55/16), točka 22., i rješenje USRH broj: U-I-2735/2008 i dr. od 16. listopada 2018., točka 52.

⁷³ Prema članku 202. stavku 2. Poslovnika Hrvatskog sabora, i amandman prihvaćen na sjednici Sabora postaje sastavni dio konačnog prijedloga zakona o kojem se odlučuje.

⁷⁴ USRH, odluka broj: U-I-5294/2013 i dr. od 18. lipnja 2014., Narodne novine broj 83/14.

⁷⁵ USRH, odluka broj: U-I-448/2009 U-I-602/2009 U-I-1710/2009 U-I-18153/2009 U-I-5813/2010 U-I-2871/2011 od 19. srpnja 2012., Narodne novine broj 91/12.

"129.3. Nije zadaća Ustavnog suda u ovom ustavnosudskom postupku tragati za pravilnom pravnom svrhom članka 246. stavka 1. ZKP-a. Njegova se zadaća iscrpljuje u utvrđenju da sporna odredba nije jasno i precizno određena i da se iz nje ne može uopće ili ne može jednoznačno protumačiti njezin legitimni cilj. Zakonodavac je dužan taj cilj jasno naznačiti u pravnoj normi."

94. Navedena utvrđenja upozoravaju na potrebu dostatnih i relevantnih obrazloženja svake pojedine predložene odredbe, uključujući članke 3. i 4. P.Z.-a Poslovi/2019, kao i članke 12. i 13. P.Z.-a Komore/2019, jer ona pomažu raspoznavanju njihovih ciljeva, kao i ocjeni njihove legitimnosti. Stoga puko prepričavanje sadržaja tih odredaba nikada i ni pod kojim uvjetima ne može služiti kao obrazloženje tih istih odredaba. Tzv. cirkularno obrazloženje predložene odredbe na način da se ona objašnjava tako da se ponavlja ili prepričava sam njezin sadržaj svojevrsni je oblik pravne tautologije, što je neprihvatljiva normativna metoda jer takva obrazloženja u osnovi služe kao zamjena za dokazivanje/argumentiranje osnovanosti, odnosno opravdanosti predložene mjere (*circulus*). Ocjene iznesene u §§ 92-94. jednako vrijede i za prijelazne odredbe članka 31. P.Z.-a Poslovi/2019 i članaka 38. i 39. P.Z.-a Komore/2019 (v. *infra* § 102.).

95. Nadalje, iz napomena autorice sadržanih u tablici 5 (*infra* § 44.) vidi se da je problem nedostatnosti i/ili irelevantnosti obrazloženja prisutan i u "Ocjeni stanja" kao uvodnom i najvažnijem (općem) nenormativnom dijelu P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019. Riječ je o ozbiljnim propustima predlagatelja jer je većina tvrdnji na kojima se temelje predložene zakonske mjere ostala neobrazložena. Na ovom mjestu stoga treba podsjetiti na zahtjeve koji za predlagatelje zakona proizlaze iz sljedećeg načelnog pravnog stajališta Ustavnog suda, izraženog u rješenju broj: U-I-4537/2013 i U-I-4686/2013 od 21. travnja 2015.:

"11.1. ... Ustavni sud ponavlja da je neprihvatljivo u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ustavnih prava podnositi Hrvatskom saboru prijedloge zakona koji ne sadržavaju dostatna i relevantna obrazloženja, jer to narušava pravnu sigurnost, unosi pravnu neizvjesnost i nepredvidljivost, a nepotrebno dovodi i do postupaka pred Ustavnim sudom, ..."

96. Konačno, zapaža se da su "ocjene stanja" u P.Z.-u Poslovi/2019 i P.Z.-u Komore/2019, koji su bili na javnom savjetovanju u travnju 2019., kao i "ocjene stanja" u dostupnim verzijama iz svibnja 2019., kasnije nadopunjavane (verzija iz lipnja 2019.). Tako je, primjerice, tek u verziji iz lipnja 2019. u tekst "Ocjene stanja" P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 dodano utvrđenje da "ovdje **predloženo zakonsko uređenje dobrovoljnog članstva u Komori za inženjere gradilišta i ili voditelje radova je, također, jedna od zacrtanih mjera u kontekstu iskazivanja namjere pridruživanja Europskom tečajnom mehanizmu ERM II** (eng. Exchange Rate Mechanism II). Naime, vezano uz preuzetu obavezu iz Ugovora o pristupanju

Republike Hrvatske Europskoj uniji, Vlada je na sjednici, održanoj 10. svibnja 2018. godine, donijela Strategiju za uvođenje eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj. ..." [tamnijim otiskom istaknula autorica].⁷⁶ Pregled dokumenata na koje se pozvalo Ministarstvo pokazao je, međutim, da tvrdnja, navedena *supra* u tamnije otisnutom dijelu citata, nije sadržana u njima. Ocijene li ga svrsishodnim, naručiteljima se preporučuje daljnje istraživanje o tome koliko je osnovan navedeni argument s obzirom na to da Ministarstvo izrijeком govori o "zacrtanoj mjeri" vezanoj uz konkretne profesije inženjera gradilišta i/ili voditelja radova u kontekstu iskazivanja namjere pridruživanja ERM-u II.

97. U tekst "Ocjene stanja" P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 iz lipnja 2019. dodano je i sljedeće: "Sukladno OECD-ovoj metodologiji Product Market Regulation (OECD PMR 2013) za mjerenje regulacije profesionalnih usluga, koja se koristi od strane Europske komisije i Svjetske banke, odnosno kroz Nacionalni program reformi 2018 za liberalizaciju tržišta usluga,⁷⁷ **propisivanje obveznog članstva u Komori za inženjere gradilišta i/ili voditelje radova predstavlja prepreku slobodi tržišne konkurencije**". Autorica tako što nije našla u tekstu Nacionalnog programa iz 2018. kada je riječ o inženjerima gradilišta i/ili voditeljima radova. U njemu je navedeno da je "MINGPO u suradnji sa Svjetskom bankom provelo detekciju prepreka tržišnoj konkurenciji u području profesionalnih usluga. Regulatornom analizom je obuhvaćeno barem 50 profesija", a da prepreku predstavljaju, između ostalih, i "plaćanja profesionalnim komorama (upis, licenciranje, članarina, ispit, doprinos i druge naknade), i to prepreku "poslovnom nastanu i slobodi prekograničnog pružanja usluga" (str. 26.). U tom smislu treba primijetiti da su OECD-ovi indikatori regulacije tržišta bili poznati i u vrijeme donošenja Zakona o komorama iz 2015. i ZoPiDPUG-a/2015, ali tada uvođenje licenciranih strukovnih naziva "ovlašteni voditelj građenja" i "ovlašteni voditelj radova" u područje gradnje i njihovo obvezno članstvo u komori (uz obvezno plaćanje članarine) nije ocijenjeno "preprekom slobodi tržišne konkurencije".

98. Općenito, teško se oteti dojmu da je riječ o nategnutim (*far-fetched*) argumentima jer su posljedice predloženih zakonskih mjera vrlo udaljene od tih vladinih politika pa između njih postoji vrlo tanka veza (u konvencijskom pravu govori se o "*remote consequences*" i "*tenuous connections*"). Takvi se argumenti u pravu smatraju nedopuštenima. O utjecaju opisanih činjenica na predložene zakonske izmjene dovoljno govori činjenica da se tih "argumenata" predlagatelj "sjetio" tek u lipnju 2019. godine.

⁷⁶ V. i tablicu 5 (druga skupina razloga) u § 44. ovog mišljenja.

⁷⁷ Nacionalni program reformi 2018 za liberalizaciju tržišta usluga, 93. sjednica Vlade Republike Hrvatske, 26. travnja 2018., <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-croatia-hr.pdf> (pristup: 17. lipnja 2019.).

99. Proturječnosti i propusti, prisutni u "Ocjeni stanja" u oba prijedloga zakona, do posebnog izražaja dolaze u prijelaznim odredbama P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019.

2. PRIJELAZNI PRAVNI REŽIM

100. Na ovom mjestu treba ponoviti da se predložene zakonske mjere sastoje u ukidanju licenciranih strukovnih naziva za regulirane profesije "ovlašteni voditelj građenja" i "ovlašteni voditelj radova", kao i u ukidanju njih samih kao reguliranih profesija, uz isključivanje daljnje primjene načela ekskluziviteta u obavljanju pripadajućih poslova za inženjere gradilišta i voditelje radova, što se sve očituje i u predloženom uvođenju neobveznog (dobrovoljnog) i nenaplatnog članstva u strukovnim komorama za te dvije skupine članova strukovnih komora.

101. U § 7. ovog mišljenja autorica je utvrdila da su za analizu koja se provodi relevantne i prijelazne odredbe

- članka 31. P.Z.-a Poslovi/2019 i
- članka 38. stavaka 2. do 4. i članka 39. stavka 1. P.Z.-a Komore/2019.


2.1. Tablični prikaz prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019

102. Prethodno navedene odredbe prikazuju u tablicama 6 i 7.

Tablica 6. Prijelazne odredbe članka 31. P.Z.-a Poslovi/2019

1. Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje

Članak 31.

P.Z. Poslovi/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.	P.Z. Poslovi/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.
Članak 31.	Članak 31.
PRIJELAZNE ODREDBE OVLAŠTENI VODITELJ GRAĐENJA / INŽENJER GRADILIŠTA	<p>OBRAZLOŽENJE</p> <p>Uz članak 31.</p> <p>Odredbom ovoga članka propisuje se do kada se zadržavaju sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja građanja i imenik ovlaštenih voditelja radova Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 78/15 i 118/18), osoba upisanih u te imenike i koja prava te osobe ostvaruju prema odredbama ovoga Zakona nakon isteka tog roka.</p> <p> O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>supra</i> §§ 92-94.</p>
<p>(1) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja građanja Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 118/18), osobe upisane u taj imenik zadržavaju do isteka šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nakon čega ostvaruju sva prava u skladu s člancima 3. i 4. ovoga Zakona.</p>	
PRIJELAZNE ODREDBE OVLAŠTENI VODITELJ RADOVA / VODITELJ RADOVA	
<p>(2) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja radova Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 118/18), osobe upisane u taj imenik zadržavaju do isteka šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakonu, nakon čega ostvaruju sva prava u skladu s člankom 4. ovoga Zakona.</p> <p>(3) Iznimno od stavka 2. ovoga članka, osobe upisane u imenik ovlaštenih voditelja radova Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 118/18), koje imaju obrazovanje iz znanstvenog područja tehničkih znanosti u nekom od znanstvenih polja: arhitekture i urbanizma, građevinarstva, strojarstva ili elektrotehnike, ostvaruju i sva prava u skladu s člankom 3. ovoga Zakona.</p>	

Tablica 7. Prijelazne odredbe članka 38. i 39. stavka 1. P.Z.-a Komore/2019

2. Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju	
P.Z. Komore/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.	P.Z. Komore/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.
Članak 38. PRIJELAZNE ODREDBE OVLAŠTENI VODITELJ GRAĐENJA I OVLAŠTENI VODITELJ RADOVA	
<p>(2) Postupci za upis u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno u imenik ovlaštenih voditelja radova, započeti do stupanja na snagu ovoga Zakona, po odredbama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 114/18), obustavit će se po službenoj dužnosti.</p> <p>(3) Rješenja o upisu u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno u imenik ovlaštenih voditelja radova, izdanih prema odredbama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 114/18) ostaju na snazi do isteka tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.</p> <p>(4) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno upisa u imenik ovlaštenih voditelja radova prema odredbama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 114/18), osobe upisane u te imenike zadržavaju do isteka tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nakon čega ostvaruju sva prava sukladno člancima 12. i 13. ovoga Zakona.</p>	<p>OBRAZLOŽENJE Uz članak 38. stavke 2. do 4. Odredbom ovog članka propisuje se način na koji će se završiti postupci koji su započeti po odredbama važećeg Zakona, a ne budu riješeni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona.</p> <p>Ujedno se propisuje da rješenja o upisu u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno u imenik ovlaštenih voditelja radova, izdanih prema odredbama važećeg Zakona ostaju na snazi do isteka tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.</p> <p>Također se propisuje da sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno u imenik ovlaštenih voditelja radova prema odredbama važećeg Zakona, osobe upisane u te imenike zadržavaju do isteka tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nakon čega ostvaruju sva prava sukladno odredbama članak 12. i 13. ovoga Zakona.</p> <p>➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>supra</i> u §§ 92-94.</p>
Članak 39. OBVEZE KOMORA	
<p>(1) Komore su dužne ustrojiti imenik inženjera gradilišta i imenik voditelja radova odgovarajuće struke u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.</p>	<p>OBRAZLOŽENJE Uz članak 39. stavak 1. Odredbom ovog članka propisuje se obveza Komora da u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona ustroje imenik inženjera gradilišta i imenik voditelja radova. ➡ O posljedicama nedostatnih obrazloženja v. <i>supra</i> u §§ 92-94.</p>

2.2. Neusklađenost u propisivanju rokova

103. U tablici 8 usporedno se prikazuju odredbe članka 31. stavaka 1. i 2. P.Z.-a Poslovi/2019 i članka 38. stavaka 3. i 4. P.Z.-a Komore/2019. Riječ je o međuovisnim odredbama iz oba zakona za koje se bezuvjetno traži međusobna usklađenost.

Tablica 8. Poredbeni prikaz prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 (rokovi)

P.Z. Poslovi/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.	P.Z. Komore/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.
PRIJELAZNE ODREDBE Članak 31.	PRIJELAZNE ODREDBE Članak 38. stavci 3. i 4.
<p>(1) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja građenja Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 118/18), osobe upisane u taj imenik zadržavaju do isteka šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nakon čega ostvaruju sva prava u skladu s člancima 3. i 4. ovoga Zakona.</p> <p>(2) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja radova Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 118/18), osobe upisane u taj imenik zadržavaju do isteka šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakonu, nakon čega ostvaruju sva prava u skladu s člankom 4. ovoga Zakona.</p>	<p>(3) Rješenja o upisu u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno u imenik ovlaštenih voditelja radova, izdanih prema odredbama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 114/18) ostaju na snazi do isteka tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.</p> <p>(4) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno upisa u imenik ovlaštenih voditelja radova prema odredbama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 114/18), osobe upisane u te imenike zadržavaju do isteka tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nakon čega ostvaruju sva prava sukladno člancima 12. i 13. ovoga Zakona.</p>

104. Odmah se zapaža neshvatljiva diskrepancija između međuovisnih prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 kad je riječ o rokovima. Prema prijelaznim odredbama P.Z.-a Poslovi/2019 članovi komora, upisani u komorski imenik ovlaštenih voditelja građenja i/ili ovlaštenih voditelja radova, zadržavali bi "sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa" u te imenike **šest mjeseci** nakon stupanja na snagu tog zakona. Suprotno tome, prema prijelaznim odredbama P.Z.-a Komore/2019 ta bi prava članovi zadržavali samo **tri mjeseca**, a nakon proteka tri mjeseca prestala bi važiti po sili zakona i sva rješenja o upisu u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno u imenik ovlaštenih voditelja radova.

105. Drugim riječima, rok od šest mjeseci, propisan člancima 31. stavcima 1. i 2. P.Z.-a Poslovi/2019 može se različito kvalificirati (kao nehотиčna pogreška, ali i hotimični pokušaj stvaranja lažnog dojma da predlagatelj "brine" o razmjernosti prijelaznog razdoblja kad je riječ o pogođenim pojedincima). U svakom slučaju, prestankom važenja po sili zakona pojedinačnih rješenja o upisu u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno ovlaštenih voditelja radova više ne postoji nikakva (ni pravna ni faktična) mogućnost da se osobe pozivaju na prava koja su im tim rješenjima bila priznata. Stoga je propisani rok od šest mjeseci ozbiljan propust Ministarstva, kako god ga kvalificirali.
106. Tako eklatantni propusti u pripremi zakonskih tekstova teško su objašnjivi. Oni upućuju na posvemašnju površnost u pristupu pripremi i pisanju P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019, ali i posvemašnju nebrigu sastavljača tih zakonskih tekstova za one na koje bi se takvi zakonski tekstovi trebali primjenjivati (adresate), kao i za objektivni pravni poredak u području gradnje.

2.3. Materijalnopravni aspekti prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019

2.3.1. Relevantna stajališta Ustavnog suda

107. Za prosudbu materijalnopravne prihvatljivosti prijelaznog pravnog režima, uređenog u prijelaznim odredbama P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019, mjerodavna su obvezujuća pravna stajališta Ustavnog suda izgrađena u njegovoj praksi. Ona se mogu sažeti u tri sukcesivna pravila.
108. PRVO PRAVILO: Da bi uređenje prijelaznog pravnog režima bilo podobno za ustavnosudsko ispitivanje, prethodno već mora biti ispitan te utvrđen legitimni cilj razmatrane zakonske mjere, kao što mora biti utvrđeno i da je "zakonodavac postigao pravičnu ravnotežu između legitimnih zakonodavnih ciljeva i sredstava kojima te ciljeve namjerava postići". Ako nema legitimnosti zakonske mjere, odnosno ako nije postignuta navedena pravedna ravnoteža, onda se ni prijelazni pravni režim ne može smatrati valjanim.

DRUGO PRAVILO: Postoji zaštićeno legitimno očekivanje pogođenih adresata da promjene koje nastanu kao posljedica zakonodavne intervencije za njih neće biti nerazmjerno restriktivne i opterećujuće.

Oba prethodna pravila sažeta su u rješenju broj: U-I-2938/2011 i dr., kako slijedi:⁷⁸

⁷⁸ USRH, rješenje broj: U-I-2938/2011, U-I-1747/2012, U-I-3883/2013, U-I-5087/2013, U-I-3128/2014, U-I-5224/2014 i U-I-437/2015 od 23. travnja 2018.

19. ... Određenim oblikom uređenja pravnih odnosa zakonodavac treba postići određeni legitimni cilj, no postojanje legitimnog cilja, samo po sebi, ne opravdava svaku mjeru primijenjenu radi njegova ostvarenja. Stoga je na zakonodavcu da postigne pravednu ravnotežu i razuman odnos razmjernosti između vrste ili opsega poduzetih zakonodavnih mjera i ciljeva koji se s time žele postići u javnom interesu. Odnos razmjernosti može postojati samo u slučaju kada poduzete mjere nisu restriktivnije no što je nužno da bi se osigurala realizacija legitimnog cilja."

[Ako razmatrana mjera ima legitimni zakonodavni cilj] "adresati osporenih pravnih normi nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost određenog pravnog uređenja (jednako kao ni u slučaju bilo koje druge pravne norme). U okolnostima legitimne promjene pravnog uređenja, iako nisu vlastitim činjenjem ili propustima prouzročili svoj eventualno nepovoljniji položaj, oni ne mogu očekivati apsolutnu zaštitu postojećih pravnih odnosa, ali je **legitimno njihovo očekivanje da promjene koje nastanu kao posljedica zakonodavne intervencije za njih neće biti nerazmjerno restriktivne i opterećujuće.**" [Tamnijim otiskom istaknula autorica.]

TREĆE PRAVILO: Ako je nakon što je utvrđena legitimnost cilja dalje ispitano i utvrđeno da je "zakonodavac postigao pravičnu ravnotežu između legitimnih zakonodavnih ciljeva i sredstava kojima te ciljeve namjerava postići", preostaje da se ispita:

"je li načinom na koji je uredio za predlagatelje sporni prijelazni pravni režim (zakonodavac) omogućio prijelaz iz jednog pravnog uređenja u drugo, a da to ne bude prekomjeran teret za adresate čiji je pravni položaj zakonodavac dužan štiti." [Točka 19., treći odlomak.]

109. U odluci i rješenju broj: U-I-4113/2008 i dr. Ustavni sud je jasnije definirao obveze zakonodavca pri uređenju prijelaznog pravnog režima kad je riječ o ograničavanju ili ukidanju prethodno priznatih prava. Relevantni dijelovi glase:

"64. ... općenito govoreći, uvijek kad ograničava ili ukida prethodno priznata prava zakonodavac za to mora imati legitimni cilj u javnom interesu kojim može opravdati takvu mjeru, a **mora poštovati i druge zahtjeve koji proizlaze iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti koji se nisu postavljali kad je ta prava priznavao.**"⁷⁹ [Tamnijim otiskom istaknula i podcrtala autorica.]

⁷⁹ USRH, odluka i rješenje broj: U-I-4113/2008, U-I-4113/2008, U-I-64750/2009, U-I-895/2012, U-I-555/2013, U-I-1112/2013, U-I-3479/2013 i U-I-5734/2014 od 12. kolovoza 2014., Narodne novine broj 102/14.

2.3.2. Primjena mjerodavnih stajališta Ustavnog suda na konkretan slučaj

110. Neposredna pravna posljedica predloženih zakonskih mjera sastoji se u tome što će više tisuća sadašnjih članova komora izgubiti strukovni naziv "ovlašteni voditelj građenja" i "ovlašteni voditelj radova", prethodno im priznat pravomoćnim rješenjem komore izdanim na temelju valjane zakonske osnove. Njihov posao moći će u budućnosti obavljati sve osobe koje ispunjavaju obrazovne uvjete iz članaka 3. i 4. P.Z.-a Poslovi/2019, bez posebnih strukovnih licencija.

111. U tablici 9 usporedno se prikazuju mjerodavne odredbe P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019. relevantne za procjenu uređenja prava i obveza pogođenih adresata zakona, s naznakom sadržaja zakonskih članaka na koje se u njima upućuje.

Tablica 9. Poredbeni prikaz prijelaznih odredaba P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 (prava i obveze pogođenih adresata zakona)

P.Z. Poslovi/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.	P.Z. Komore/2019 Prijedlog izmjena - lipanj 2019.
PRIJELAZNE ODREDBE Članak 31.	PRIJELAZNE ODREDBE Članak 38. stavak 4.
(1) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja građenja Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 118/18), osobe upisane u taj imenik zadržavaju do isteka šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nakon čega ostvaruju sva prava u skladu s člancima 3. i 4. ovoga Zakona.	(4) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja građenja, odnosno upisa u imenik ovlaštenih voditelja radova prema odredbama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 114/18), osobe upisane u te imenike zadržavaju do isteka tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, nakon čega ostvaruju sva prava sukladno člancima 12. i 13. ovoga Zakona.
(2) Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ovlaštenih voditelja radova Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 118/18), osobe upisane u taj imenik zadržavaju do isteka šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakonu, nakon čega ostvaruju sva prava u skladu s, člankom 4. ovoga Zakona.	Članci 12. i 13. Osobe koje mogu biti imenovane za inženjera gradilišta (u skladu s propisom kojim se uređuju poslovi i djelatnosti prostornog uređenja i gradnje) imaju pravo na upis u komorski imenik inženjera gradilišta i imenik voditelja radova.
(3) Iznimno od stavka 2. ovoga članka, osobe upisane u imenik ovlaštenih voditelja radova Komore, prema Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15 i 118/18), koje imaju obrazovanje iz znanstvenog područja tehničkih znanosti u nekom od znanstvenih polja: arhitekture i urbanizma, građevinarstva, strojarstva ili elektrotehnike, ostvaruju i sva prava u skladu s, člankom 3. ovoga Zakona.	Članak 4. P.Z.-a Poslovi/2019 Navode se poslovi koje obavlja inženjer gradilišta i obrazovanje koje treba imati.
	Članak 3. P.Z.- Poslovi/2019 Navode se poslovi koje obavlja voditelj radova i obrazovanje koje treba imati.

112. Analiza provedena u ovom mišljenju pokazala je da predložene zakonske mjere nemaju legitimni cilj. Budući da je to prva i temeljna pretpostavka za ocjenu da je pojedina zakonska mjera u suglasnosti s Ustavom, u pravnom smislu ne bi smjela postojati mogućnost da se pozivom na takve zakonske mjere ograničavaju ili ukidaju prethodno priznata prava ovlaštenim voditeljima građenja i ovlaštenim voditeljima radova, kao ni prethodno priznata prava inženjerima gradilišta i voditeljima radova na stjecanje licenciranog strukovnog naziva "ovlašteni voditelj građenja" i/ili "ovlašteni voditelj radova". Treba ponoviti poruku Ustavnog suda: "zakonodavac za to mora imati legitimni cilj u javnom interesu kojim može opravdati takvu mjeru".
113. Dodatno se treba reći i sljedeće: rješenja koja predlagatelj nudi pod krinkom "prijelaznog pravnog režima" ne sadržavaju nijednu mjeru koja bi bila usmjerena prema pogođenim adresatima, iako je njihov pravni položaj zakonodavac dužan štiti u okviru prijelaznog pravnog režima jer im je prethodno priznao zakonska prava koja sada namjerava ukinuti. Naime, prijelazne odredbe P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019, prikazane u tablici 9 ("Sva prava i obveze koje proizlaze iz upisa u imenik ..."), samo se naizgled odnose na prijelazno uređenje individualnih pravnih situacija današnjih ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova. Materijalnoppravna analiza tih odredaba pokazuje, međutim, da one u predloženom sadržaju nisu ni trebale biti napisane jer su bespredmetne. Drugim riječima, **i da tih odredaba nema, predložene odredbe članka 38. stavka 3. i članka 39. stavka 1. P.Z.-a Komore/2019 proizvele bi isti učinak.**⁸⁰
114. Slične ocjene mogu se dati i za dijelove odredaba članka 31. stavaka 2. i 3. P.Z.-a Poslovi/2019 i članka 38. stavka 4. P.Z.-a Komore/2019 u dijelu koji glase: "nakon čega ostvaruju sva prava ..." (sukladno mjerodavnim člancima izmijenjenog zakona). Takve "prijelazne instrukcije" doista su bespredmetne. Iz njih se može pročitati samo jedno: da sastavljači P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 najvjerojatnije nisu bili pravnici.
115. Posljedično, treba se zaključiti da su prijelazne odredbe P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019, prikazane u tablici 9, samo loša krinka kojom se pokušava pokazati kako oba prijedloga zakona imaju uređen prijelazni pravni režim i za individualne pravne situacije onih pojedinaca koji će zakonskim mjerama biti pogođeni. Suprotno tome, **u prijelaznim odredbama P.Z.-a Poslovi/2019 i P.Z.-a Komore/2019 ne postoji nijedno materijalnoppravno rješenje koje bi omogućavalo prijelaz iz jednog pravnog uređenja u drugo, a "da to ne bude prekomjeran teret za**

⁸⁰ V. tablicu 7 *supra* u § 102. ovog mišljenja. Riječ je o prestanku važenja pojedinačnih rješenja o upisu u komorske imenike nakon isteka tri mjeseca od dana stupanja na snagu tih zakonskih izmjena i o obvezi komora da ustroje imenike inženjera gradilišta i voditelja radova u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu tih zakonskih izmjena.

adresate čiji je pravni položaj zakonodavac dužan štiti", kako taj ustavni zahtjev oblikuje Ustavni sud.

116. Predložene zakonske mjere istodobno daleko premašuju individualne pravne pozicije pogođenih pojedinaca jer se **pokazuju pogubnima i za daljnju opstojnost javnopravnog komorskog sustava u Republici Hrvatskoj, i za buduću kvalitetu gradnje na svim područjima državnog teritorija**. Prema ocjeni autorice, najveća potencijalna opasnost predloženih izmjena javlja se upravo u sferi javnog interesa. Posao ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova, stupe li predložene zakonske mjere na snagu, moći će obavljati sve osobe koje ispunjavaju obrazovne uvjete iz članaka 3. i 4. P.Z.-a Poslovi/2019,⁸¹ bez mogućnosti da strukovne komore imaju uvid u ukupni broj takvih osoba, odnosno u podatke o svakoj od tih osoba relevantne za procjenu ispunjavaju li one potrebne uvjete za vođenje gradilišta i vođenje radova, te bez mogućnosti da strukovne komore prate, odnosno obavljaju nadzor nad tim osobama, a time i nad procesima građenja u Republici Hrvatskoj s tog aspekta.
117. Taj proces predstavnici nadležnog ministarstva nazivaju "deregulacijom profesije".⁸²
118. Autorica ga naziva nepotrebnom, nepromišljenom i ishitrenom mjerom bez objektivnog i racionalnog opravdanja, na izravnu štetu javnog interesa. Ponovo se ističe da predloženim zakonskim mjerama nisu ugroženi samo legitimni interesi strukovnih komora ili pak legitimni pojedinačni interesi cca 5.500 današnjih komorskih članova, ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova. Predloženim zakonskim mjerama izravno se ugrožavaju javni interesi u području gradnje, koji su od nacionalnog značaja. Te interese u pravnom poretku Republike Hrvatske danas štite javnopravne strukovne komore. Sve dok taj komorski model ne bude generalno zamijenjen alternativnim (to jest modelom profesionalnih udruženja koji se zasniva na dobrovoljnim osnovama), a zakonodavstvo usklađeno s tim sistemskim reformskim zahvatom, uključujući i određenje nadležnih tijela koja će preuzeti poslove koje danas obavljaju strukovne komore na temelju javnih ovlasti, zakonodavne intervencije poput onih koje se predlažu P.Z.-om Poslovi/2019 i P.Z.-om Komore/2019 mogu uzrokovati samo institucionalnu destabilizaciju javnopravnog komorskog sustava i veliki, nekontrolabilni nered u području gradnje. Autorica ne vidi kako bi, s aspekta legitimnog cilja i zahtjeva razmjernosti, iznos od 380.000,00 kn navodnog godišnjeg "rasterećenja gospodarstva" mogao biti vrijedan tog predstojećeg kaosa.

⁸¹ V. tablice u § 40. ovog mišljenja.

⁸² V. bilj. 34 u ovom mišljenju.

119. Zaključno, postoje ozbiljni ustavnopravni razlozi zbog kojih bi se suglasnost s Ustavom predloženih zakonskih mjera trebala osporiti pred Ustavnim sudom, bude li ih Vlada Republike Hrvatske prihvatila i uputila u parlamentarnu proceduru, a Hrvatski sabor donio.

Jasna Omejec

O AUTORICI

Broj u Upisniku znanstvenih radnika:
132912 (znanstveno područje "Pravo")

Kontakt

Tel. +385 (0)1 48 95 610

E-mail: jasna.omejec@pravo.hr

Prof. dr. sc. Jasna Omejec rođena je 1962. godine u Osijeku. Diplomirala je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku 1985. Iste godine upisala je Poslijediplomski studij iz upravno-političkih znanosti na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Magistarski rad obranila je 1988., a doktorsku disertaciju obranila je 1994. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Time je stekla znanstveni stupanj doktora društvenih, humanističkih i teoloških znanosti iz područja pravnih znanosti.

1986. godine zaposlila se na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku, prvotno kao asistentica-pripravnica, a od 1988. godine kao asistentica na Katedri za upravno pravo. Od listopada 1990. radi na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, u zvanju asistentice i više asistentice, docentice (od 1997. godine), izvanredne profesorice (od 2004. godine), te redovite profesorice (od 2009. godine). U svibnju 2016. godine izabrana je u znanstveno-nastavno zvanje redovite profesorice u trajnom zvanju u znanstvenom području društvenih znanosti, znanstveno polje pravo, znanstvena grana upravno pravo i uprava, na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

U prosincu 1999. godine izabrana je za sutkinju Ustavnog suda Republike Hrvatske. Od prosinca 2007. godine obnašala je drugi mandat ustavne sutkinje, a od 2. lipnja 2008. i predsjednice Ustavnog suda Republike Hrvatske (dva mandata). Tijekom oba mandata, u skladu s mogućnostima, i dalje je na Pravnom fakultetu u Zagrebu obavljala nastavu u smanjenom opsegu.

Autorica je knjige "Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški *acquis*" (2013.), uključujući drugo dopunjeno izdanje (2014.), te knjige "Vijeće Europe i Europska unija" (2008.). Koautorica je knjige "Pravo okoliša" (2003.) te autorica više od 70 znanstvenih i stručnih radova. Redovita je članica-utemeljitelj te članica Predsjedništva Akademije pravnih znanosti Hrvatske. Od 2010. godine članica je Hrvatske udruge za ustavno pravo (HUUP), a od 2016. godine i članica Časnog suda HUUP-a. Predaje na više poslijediplomskih i doktorskih studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Organizatorica je, predavačica i sudionica mnogobrojnih znanstvenih i stručnih domaćih i međunarodnih savjetovanja, seminara i drugih skupova. Osim u Europi, do sada je predavala u Aziji (Azerbajdžan, Južna Koreja, Kazahstan, Mongolija), Africi (Egipat, Maroko, Južna Afrika) i Južnoj Americi (Brazil, Meksiko, Peru).

Predsjednica je Centra za mirenje i Suda časti pri Hrvatskoj gospodarskoj komori.

Pročelnica je Sekcije za javno pravo Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (HAZU).

Članica je Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije) Vijeća Europe iz Republike Hrvatske. Potpredsjednica je Potkomisije za sudstvo Venecijanske komisije.

Članica je Savjetodavnog odbora Enciklopedije komparativnog ustavnog prava Max Planck Instituta u Heidelbergu, Njemačka (*Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press 2017).

Međunarodni je pravni ekspert Europske komisije (EU), Vijeća Europe i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS).



Sveučilište u Zagrebu

REPUBLIKA HRVATSKA

Na temelju članka 21. i 84. Statuta Sveučilišta u Zagrebu,
sukladno članku 93. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju,
na prijedlog Povjerenstva za utvrđivanje kriterija i potvrdu izbora u zvanje,

Senat Sveučilišta u Zagrebu potvrđuje da je

dr. sc. **JASNA OMEJEC**

redovita profesorica
Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
izabrana u znanstveno-nastavno zvanje i na radno mjesto

REDOVITE PROFESORICE U TRAJNOM ZVANJU

u znanstvenom području društvenih znanosti,
znanstveno polje: pravo, znanstvena grana: upravno pravo i uprava

Klasa: 640-03/16-07/80
Urbroj: 380-020/081-16-2
Zagreb, 19. svibnja 2016.

REKTOR

prof. dr. sc. Damir Boras

Zagreb, 8. studenog 2016.
Broj: 7674/2016-JS

Gospođa
prof. dr. sc. Jasna Omejec
Katedra za upravno pravo
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Ćirilometodska 4
10000 Zagreb

Hrvatska
odvjetnička
komora



Croatian
Bar
Association

Poštovana gospođo Omejec,

izvješćujemo Vas da je Izvršni odbor Hrvatske odvjetničke komore na sjednici održanoj 7. studenog 2016. godine, sukladno propisu članka 5. Zakona o odvjetništvu, primio na znanje i evidentirao Vašu nakanu davanja pravnih savjeta i mišljenja uz nagradu u području društvenih znanosti, polje: prava, grana: upravno pravo i uprava na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu (Odluka Vijeća društveno-humanističkog područja o izboru u znanstveno-nastavno zvanje i na radno mjesto od 19. svibnja 2016. godine, Klasa: 640-03/16-07/80) kao redovite profesorice u trajnom zvanju.

S poštovanjem,



Po nalogu Izvršnog odbora
POSLOVNI TAJNIK

Mirna Skelin

Prep.