



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-1232/2016

Zagreb, 21. studenoga 2017.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 21. studenoga 2017. donio je

R J E Š E N J E

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 75. Zakona o gradnji ("Narodne novine" broj 153/13. i 20/17.).

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatska komora arhitekata, Upravni odbor iz Zagreba, zastupana po odvjetniku Tinu Matiću iz Odvjetničkog društva Tin Matić i partneri d. o. o. (u daljnjem tekstu: predlagateljica), podnijela je 17. ožujka 2016. Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 75. Zakona o gradnji ("Narodne novine" broj 153/13.).

2. Zakon o gradnji donio je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava sedmi saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 6. prosinca 2013., te je objavljen u "Narodnim novinama" broj 153 od 18. prosinca 2013.

Prema članku 203. Zakona o gradnji taj zakon stupa na snagu 1. siječnja 2014., osim članaka 5. stavka 3. i 108. stavka 4. koji stupaju na snagu 1. siječnja 2015., članka 25. stavka 2. koji stupa na snagu 9. srpnja 2015. i članka 24. stavaka 2. i 4. u dijelu koji se odnosi na iznajmljivanje, davanje u zakup i davanje na leasing zgrade ili njezinog posebnog dijela koji stupa na snagu 1. siječnja 2016.

2.1. Na dan donošenja ovog rješenja na snazi je Zakon o gradnji ("Narodne novine" broj 153/13. i 20/17.; u daljnjem tekstu: ZoG).

3. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) zatražio i zaprimio očitovanje o navodima iz prijedloga klasa: 022-03/17-15/01, ur. broj: 50301-27/25-17-5 od 31. kolovoza 2017.

Ustavni sud izvršio je uvid i u obrazloženje Konačnog prijedloga ZoG-a (P. Z. E. 467 od 28. studenoga 2013.) koji je Vlada uputila Hrvatskom saboru.

II. OSPORENA ZAKONSKA ODREDBA

5. Osporeni članak 75. ZoG-a glasi:

"Članak 75.

Autorska prava na građevini projektiranoj glavnim ili drugim projektom i građenjem u skladu s tim projektom stječu se sukladno posebnom zakonu, ako je to ugovoreno ugovorom o izradi projekta."

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJICE

6. Predlagateljica u podnesenom prijedlogu ističe da je citirana odredba ZoG-a suprotna člancima 49., 55. i 68. stavcima 1., 3. i 4. Ustava, te Zakonu o autorskom pravu i drugim srodnim pravima ("Narodne novine" broj 167/03., 79/07., 80/11., 125/11., 141/13. i 127/14.; u daljnjem tekstu: ZAPDSP). Prema mišljenju predlagateljice osporena zakonska odredba nesuglasna je s člankom 5. stavcima 1. i 2. Bernske konvencije za zaštitu književnih i umjetničkih djela ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 12/93., 3/99. i 11/99.), te s člankom 4. stavkom 1. Univerzalne konvencije o autorskom pravu iz 1952. (daljnjem tekstu: međunarodne Konvencije).

Predlagateljica tako navodi da je predmetna odredba protivna članku 9. stavcima 1. i 2. ZAPDSP-a "prema kojima autor djela je fizička osoba koja je autorsko djelo stvorila. Autoru pripada autorsko pravo na njegovu autorskom djelu činom samog stvaranja autorskog djela, kao i čl. 4. st. 1. Univerzalne konvencije o autorskom pravu, prema kojem trajanje zaštite djela određuje se zakonom države ugovornice u kojoj se zaštita traži, u skladu s odredbama iz članka II. i niže navedenim odredbama". Isto tako, predlagateljica navodi da je članak 75. ZoG-a suprotan članku 5. stavcima 1. i 2. Bernske konvencije za zaštitu književnih i umjetničkih djela, prema kojem "autori uživaju glede djela koja su zaštićena prema ovoj Konvenciji, u zemljama Unije, osim zemlje podrijetla djela, prava koja odnosni zakoni tih zemalja sada priznaju ili će kasnije priznati svojim državljanima, a i prava posebno priznata ovom Konvencijom. Uživanje i izvršavanje tih prava ne podliježe nikakvoj formalnosti; to uživanje i izvršavanje prava ne ovisi o postojanju zaštite u zemlji podrijetla djela."

Podneseni prijedlog obrazlaže sljedećim:

"Citiranom zakonskom odredbom derogira se način stjecanja autorskog prava, odnosno omogućava se 'eksproprijacija' autorskog prava autora, a povlaštena pozicija se daje investitorima kao naručiteljima usluge projektiranja u ugovorima o izradi projekata, a koji investitori nisu niti mogu biti autori kakvog djela u smislu ZAPDSP-a.

(...)

Pobijanim člankom Zakona o gradnji omogućava se investitorima stjecanje autorskog prava kao jedinstvenog i nedjeljivog prava te se na taj način vrši eksproprijacija autorskog prava bez naknade i volje stvaratelja, a koje može pripadati samo samom autoru i to već u trenutku stvaranja autorskog djela."

Predlagateljica zaključno u prijedlogu navodi:

"Naime, uslijed primjene pobijanog članka, investitori prisvajaju status autora, a očigledno je da isto nisu niti mogu biti. Naime, jedino su ovlašteni inženjeri arhitekture ovlašteni biti nositelji autorskog prava nad bilo kakvim arhitektonskim uratkom, kao stvaratelji prema ZAPDSP-u te kao ovlašteni inženjeri arhitekture sukladno Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju NN 78/15. Primjenom pobijanog članka Zakona o gradnji bi se dakle omogućilo osoba bez odgovarajućeg strukovnog naziva te bez ikakvog stvaralačkog rada da prisvajaju kao autorsko arhitektonsko djelo, što je u cijelosti formalno nezakonito, a u stvarnosti protuprirodno jer uopće ne vrednuje i ne poznaje čin stvaranja djela i autora kao stvaratelja.

Na opisani način dezavuiira se arhitektonska struka, umanjuje se njezin značaj, te se omogućuje osobama s nedovoljnom razinom stručnosti da obavljaju arhitektonsku djelatnost, odnosno 'prisvajaju i izrađuju' projekte.

(...)

Još jednom se napominje da se uz prethode odredbe Ustava, derogiraju i gore citirane odredbe Univerzalne konvencije o autorskom pravu i Bernske konvencije za zaštitu književnih i umjetničkih djela, kao i lex specialis-a Zakonu o autorskom pravu i drugim srodnim pravima, uslijed čega je ovaj prijedlog u cijelosti opravdan i pravno osnovan."

IV. OČITOVANJE VLADE

7. Vlada u dostavljenom očitovanju navodi:

"(...) Predlagatelj ističe da je članak 75. Zakona o gradnji protivan univerzalnom načelu stjecanja autorskog prava, a to je originarni (izvorni) način stjecanja istoga, dakle samim činom stvaranja, odnosno da predmetni članak uvodi derivativni način stjecanja autorskog prava što je prema shvaćanjima predlagatelja protivno međunarodnim konvencijama koje su sukladno članku 141. Ustava sklopljene i potvrđene u skladu s Ustavom te objavljene i koje su na snazi i tako čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Nadalje, predlagatelj napominje da se autorsko pravo može steći samo stvaranjem i eventualno nasljeđivanjem, dakle ni u kojem slučaju pravnim poslom što, kako to navodi predlagatelj, nameće članak 75. Zakona o gradnji. Predlagatelj s tim u vezi ukazuje na članak 5. ZAPSP-a prema kojem je autorsko djelo originalna intelektualna tvorevina iz književnoga, znanstvenog i umjetničkog područja koja ima individualni karakter, bez obzira na način i oblik izražavanja, vrstu, vrijednost ili namjenu ako tim Zakonom nije drukčije određeno.

Vlada Republike Hrvatske, u odnosu na navedene tvrdnje, iznosi sljedeće:

Citirana odredba članka 75. Zakona o gradnji nema utjecaja na pitanje smatra li se određeno djelo autorskim djelom ili ne. Naime, prema odredbi članka 5. stavka 1. ZAPSP-a autorsko djelo je originalna intelektualna tvorevina iz književnoga, znanstvenog i umjetničkog područja koja ima individualni karakter, bez obzira na način i oblik izražavanja, vrstu, vrijednost ili namjenu ako tim Zakonom nije drukčije određeno. Prema stavku 2. toga članka, autorska djela jesu osobito: jezična djela (pisana djela, govorna djela, računalni programi), glazbena djela, s riječima ili bez riječi, dramska i dramsko-glazbena djela, koreografska i pantomimska djela, djela

likovne umjetnosti (s područja slikarstva, kiparstva i grafike), bez obzira na materijal od kojega su načinjena, te ostala djela likovnih umjetnosti, djela arhitekture, djela primijenjenih umjetnosti i industrijskog dizajna, fotografska djela i djela proizvedena postupkom sličnim fotografskom, audiovizualna djela (kinematografska djela i djela stvorena na način sličan kinematografskom stvaranju), kartografska djela, prikazi znanstvene ili tehničke prirode kao što su crteži, planovi skice, tablice i drugo.

Dakle, da bi se određeno djelo, pa tako i glavni projekt i drugi projekt smatrao autorskim djelom, mora imati obilježja autorskog djela kakva ima u vidu prethodno citirana odredba članka 5. ZAPSP-a, to jest mora biti originalna intelektualna tvorevina. Prema ZAPSP-u autor stječe autorsko pravo na tvorevini, u konkretnom slučaju na projektu, ako ta tvorevina, odnosno projekt ima obilježja autorskog djela, to jest ako predstavlja originalnu intelektualnu tvorevinu. S tim u vezi, Vlada Republike Hrvatske ističe da svaki glavni projekt i drugi projekt nije originalna intelektualna tvorevina, to jest nema obilježja autorskog djela, pa, sukladno odredbi članka 5. ZAPSP-a, nije svaki glavni projekt i drugi projekt autorsko djelo. Naime, glavni projekt izrađuje se na način propisan zakonom, tehničkim i drugim propisima koristeći se pritom uobičajenim (tipskim, šablonskim i sl.) rješenjima koja nemaju karakter originalne intelektualne tvorevine. Slijedom navedenoga, samim činom stvaranja djela, odnosno u ovom slučaju samim činom izrade glavnog projekta i drugog projekta autoru ne pripada autorsko pravo na tom djelu jer se nužno ne radi o autorskom djelu. S obzirom na navedeno i imajući u vidu da je glavni projekt uvjet za izdavanje građevinske dozvole, projektant isti izrađuje na temelju i u skladu, uz ostalo, s ugovorom o izradi projekta koji sklapa s investitorom. Zbog zaštite prava projektanta i investitora, a u smislu otklanjanja nedoumica koje su moguće u pogledu predmeta ugovora, pa i u pogledu definiranja predmeta ugovora u smislu da li se ugovara izrada projekta koji je originalna intelektualna tvorevina ili izrada uobičajenog projekta koji ispunjava zakonom i drugim propisima propisane uvjete, Vlada Republike Hrvatske naglašava da je bilo potrebno predmetno pitanje urediti Zakonom o gradnji na način kako je to propisano člankom 75. Zakona o gradnji. U suprotnome, ako predmetno pitanje ne bi bilo uređeno citiranim odredbom Zakona o gradnji, nakon sklapanja ugovora o izradi projekta ostalo bi otvoreno pitanje predstavlja li glavni projekt autorsko djelo ili ne, a što je od velikoga utjecaja na pravnu sigurnost ugovornih stranaka te, s tim u vezi, posebice na financijske aspekte građenja građevine i mogućnosti njezinog popravka i rekonstrukcije u budućnosti. Naime, potreba za propisivanjem takve odredbe proizašla je iz čestih sporova oko pitanja predstavlja li građevina projektirana glavnim projektom autorsko djelo ili ne, a koji se sporovi pojavljuju u slučajevima kada investitor bilo tijekom građenja ili nakon što je građenje završilo želi iz različitih razloga isti djelomično promijeniti.

Navode predlagatelja da se predmetnom odredbom negira svojstvo autora, odnosno da se derogira način stjecanja autorskog prava, odnosno 'ekspropriira' autorsko pravo autora, a povlaštena pozicija se daje investitorima kojima, kako to predlagatelj navodi, citirana odredba omogućava da stječu autorsko pravo nad djelom kojeg nisu izradili te im se omogućava da s tako stečenim djelom de facto obavljaju arhitektonsku djelatnost koju mogu obavljati samo ovlašteni inženjeri arhitekture, Vlada Republike Hrvatske drži neosnovanim, jer se po prirodi stvari ne može negirati neko svojstvo određene stvari, odnosno djela, koje to svojstvo niti nema.

Slijedom svega navedenoga, Vlada Republike Hrvatske smatra da članak 75. Zakona o gradnji nije u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske, te predlaže da Ustavni sud Republike Hrvatske predmetni prijedlog ne prihvati."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

8. Za ocjenu osnovanosti prijedloga neposredno su mjerodavni članak 2. stavak 4. i članak 3. Ustava u kojima je (u relevantnim dijelovima) propisano:

"Članak 2.

(...)

Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje:

- o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj;

(...)

Članak 3.

(...) vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

9. Predlagateljica smatra da je osporeni članak 75. ZoG-a u nesuglasnosti s Ustavom jer je protivan "univerzalnom načelu stjecanja autorskog prava, a to je originarni (izvorni) način stjecanja istoga, dakle samim činom stvaranja", odnosno da taj članak "uvodi derivativni način stjecanja autorskog prava", a što je prema shvaćanju predlagateljice također protivno međunarodnim Konvencijama koje su sukladno članku 134. Ustava sklopljene i potvrđene u skladu s Ustavom, te su objavljene i čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Predlagateljica s tim u vezi u prijedlogu ukazuje na članak 5. ZAPDSP-a, kojim je propisano da je autorsko djelo originalna intelektualna tvorevina iz književnog, znanstvenog i umjetničkog područja koja ima individualni karakter, bez obzira na način i oblik izražavanja, vrstu, vrijednost ili namjenu, ako tim zakonom nije drukčije određeno, te smatra da je osporeni članak 75. ZoG-a suprotan članku 5. ZAPDSP-a.

10. Polazeći od osporavajućih razloga predlagateljice potrebno je istaknuti da je u članku 1. ZoG-a propisan predmet i cilj tog zakona. Prema članku 1. stavku 1. ZoG-a tim se zakonom uređuje projektiranje, građenje, uporaba i održavanje građevina te provedba upravnih i drugih postupaka s tim u vezi radi osiguranja zaštite i uređenja prostora u skladu s propisima koji uređuju prostorno uređenje, te osiguranja temeljnih zahtjeva za građevinu i drugih uvjeta propisanih za građevine tim zakonom i propisima donesenim na temelju tog zakona i posebnih propisa.

10.1. ZoG u članku 7. propisuje:

"Članak 7.

(1) Svaka građevina, ovisno o svojoj namjeni, mora biti projektirana i izgrađena na način da tijekom svog trajanja ispunjava temeljne zahtjeve za građevinu te druge zahtjeve, odnosno uvjete propisane ovim Zakonom i posebnim propisima koji utječu na ispunjavanje temeljnog zahtjeva za građevinu ili na drugi način uvjetuju gradnju građevina ili utječu na građevne i druge proizvode koji se ugrađuju u građevinu.

(...)"

Člankom 48. ZoG-a određeni su sudionici u gradnji (investitor, projektant, izvođač, nadzorni inženjer, revident). Prema članku 49. ZoG-a investitor je pravna ili fizička osoba u čije ime se gradi građevina (stavak 1.), dok je u stavku 2. istog članka propisano da "projektiranje, kontrolu i nostrifikaciju projekata, građenje i stručni nadzor građenja investitor mora pisanim ugovorom povjeriti osobama koje ispunjavaju uvjete za obavljanje tih djelatnosti prema posebnom zakonu, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano".

10.2. U odnosu na projektante ZoG u člancima 51. i 52. propisuje:

"Projektant Članak 51.

(1) Projektant je fizička osoba koja prema posebnom zakonu ima pravo uporabe strukovnog naziva ovlašteni arhitekt ili ovlašteni inženjer.

(2) Projektant je odgovoran da projekt koji je izradio ispunjava propisane uvjete, da je građevina projektirana u skladu s lokacijskom dozvolom, odnosno uvjetima za građenje građevina propisanim prostornim planom te da ispunjava temeljne zahtjeve za građevinu, zahtjeve propisane za energetska svojstva zgrada i druge propisane zahtjeve i uvjete.

(3) Projektant koji je izradio izmjene i/ili dopune glavnog projekta, odnosno izvedbenog projekta odgovoran je za cijeli glavni projekt, odnosno izvedbeni projekt.

Članak 52.

(1) Ako u projektiranju sudjeluje više projektanata, za cjelovitost i međusobnu usklađenost projekata odgovoran je glavni projektant.

(2) Glavni projektant može biti istodobno i projektant jednog od dijelova glavnog projekta.

(3) Glavni projektant koji ispunjava uvjete propisane posebnim propisom može prilikom izrade projekta biti koordinator zaštite na radu.

(4) Glavnog projektanta određuje investitor ugovorom o projektiranju ili druga osoba određena tim ugovorom."

ZoG-om se uređuje i pitanje projekata kao što su izrada i čuvanje (članci 64. do 66.), vrste projekata (članak 67.) glavni projekt (članci 68. do 73.), izvedbeni projekt (članak 74.), projekt uklanjanja građevine (članak 76.), tipski projekti (članci 77. do 79.), obavijesti o uvjetima za izradu glavnog projekta (članak 80.), utvrđivanje posebnih uvjeta (članci 81. do 87.), potvrda projekta (članci 88. do 93.), kontrola (članci 94. i 95.) i utvrđivanje usklađenosti (nostrifikacija) projekata (članci 96. do 98.).

11. Polazeći od prigovora predlagateljice Vlada u svom očitovanju ističe da prema odredbama ZAPDSP-a autor stječe autorsko pravo na tvorevini, u konkretnom slučaju na projektu, ako ta tvorevina, odnosno projekt, ima obilježja autorskog djela, to jest ako predstavlja originalnu intelektualnu tvorevinu. S tim u vezi, Vlada ističe da svaki glavni projekt i drugi projekt nije originalna intelektualna tvorevina, to jest nema obilježja autorskog djela, pa sukladno članku 5. ZAPDSP-a, nije svaki glavni projekt i drugi projekt autorsko djelo. Imajući u vidu da je glavni projekt uvjet za izdavanje građevinske dozvole, projektant isti izrađuje na temelju i u skladu, uz ostalo, s ugovorom o izradi projekta koji sklapa s investitorom (članak 52. stavak 4. ZoG-a).

Vlada je u očitovanju istaknula da je *ratio legis* osporenog članka 75. ZoG-a zaštita prava projektanta i investitora u smislu otklanjanja nedoumica koje su moguće u pogledu predmeta ugovora (iz članka 52. stavka 4. ZoG-a) pa i u pogledu definiranja predmeta ugovora u smislu da li se ugovara izrada projekta koji je originalna intelektualna tvorevina ili izrada uobičajenog projekta koji ispunjava zakonom i drugim propisima propisane uvjete. Potreba za propisivanjem takve odredbe, ističe Vlada u dostavljenom očitovanju, proizašla je iz čestih sporova oko pitanja predstavlja li građevina projektirana glavnim projektom autorsko djelo ili ne, a koji se sporovi pojavljuju u slučajevima kada investitor bilo tijekom građenja ili nakon što je građenje završilo želi iz različitih razloga isti djelomično promijeniti.

Slijedom navedenog, Ustavni sud kao ustavnopravno prihvatljive prihvaća navode Vlade da osporeni članak 75. ZoG-a ima legitimni cilj - zaštita prava projektanta i investitora u smislu otklanjanja nedoumica koje su moguće u pogledu predmeta ugovora iz članka 52. stavka 4. ZoG-a.

Polazeći od navedenog, a imajući u vidu prigovore predlagateljice, ocjena je Ustavnog suda da predlagateljica prijedlogom nije dovela u pitanje *ratio legis* osporene odredbe ZoG-a, zbog kojih bi trebalo pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti osporene odredbe s Ustavom.

12. U odnosu na predlagateljčino isticanje nesuglasnosti osporenog članka ZoG-a s odredbama ZAPDSP-a potrebno je istaknuti da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati međusobnu usklađenost zakona, odnosno propisa iste pravne snage, koje stajalište je izrazio u rješenju broj: U-I-1489/2001 i dr. od 20. veljače 2002. ("Narodne novine" broj 21/02.).

13. Slijedom navedenog, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješeno je kao u izreci rješenja.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.