

MOŽNOSTI ZA DEREGULACIJO POKLICEV V GRADBENIŠTVU – MED KONKURENČNOSTJO, KAKOVOSTJO IN VARNOSTJO

POSSIBILITIES FOR DEREGULATION OF PROFESSIONS IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY – BETWEEN COMPETITIVENESS, QUALITY AND SAFETY

viš. pred. dr. Elizabeta Zirnstein, univ. dipl. prav.

elizabeta.zirnstein@fm-kp.si

doc. dr. Valentina Franca, univ. dipl. prav.

valentina.franca@fm-kp.si

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management Koper,
Cankarjeva 5, 6000 Koper

Znanstveni članek

UDK 331.54:624.007

Povzetek | Regulacija poklicev, to je postavljanje formalnih pogojev za opravljanje določenega poklica, je značilna tudi za panogo gradbeništva. Ker sta se tako Evropska unija kot Slovenija zavezali k odpravi administrativnih in drugih ovir za večjo konkurenčnost gospodarstva, pa je postalo vprašanje deregulacije poklicev (znova) aktualno tudi na sploh. Za panogo gradbeništva je deregulacija poklicev, to je odprava formalnih pogojev za opravljanje določenega poklica, občutljiva tema zlasti zato, ker bi neustrezna in nepremišljena deregulacija lahko imela škodljive posledice na več področjih. Po drugi strani pa lahko na podlagi primerjalnopravne analize v prispevku sklenemo, da bi namesto o deregulaciji poklicev na področju gradbeništva morali govoriti o njihovi reregulaciji oziroma boljši regulaciji. Pri tem pa je treba zagotoviti ustrezno sodelovanje strokovne javnosti in upoštevati vse vplive, ki jih lahko morebitna deregulacija prinese, med drugimi tudi na psihosocialnem področju in v visokošolskem izobraževanju.

Ključne besede: gradbeništvo, poklici, regulacija, deregulacija, reregulacija

Summary | The regulation of professions, i.e. the establishment of formal conditions for the pursuit of a certain profession, is also typical for the construction industry sector. Since both, the European Union and Slovenia, undertook to eliminate administrative and other obstacles in order to increase the competitiveness of the economy, the issue of deregulating professions (again) became a topic of interest. For the construction industry, the deregulation of professions, i.e. the elimination of formal requirements for the pursuit of a certain profession, is a very sensitive issue, principally because inappropriate and imprudent deregulation might cause adverse effects in several areas. Based on the comparative legal analysis, presented in the paper, the deregulation of professions in civil engineering should be considered in the sense of a re-regulation or better regulation. This process requires appropriate cooperation from the expert public and should take into account all impacts that might be brought about by any case of deregulation, including those concerning the psychosocial area and tertiary education.

Key words: construction industry, professions, regulation, deregulation, reregulation

1 • UVOD

Gradbeništvo je panoga, v kateri so zaradi zagotavljanja kakovosti in varnosti poklici regulirani, kar pomeni, da so pogoji za njihovo opravljanje predpisani z zakonom. Izhajajoč iz Evidence reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 50/2006), lahko ugotovimo, da je v Sloveniji v gradbeništvu reguliranih veliko poklicev. V nasprotju s tem pa EU med ukrepi za zagotavljanje konkurenčnosti gospodarstva in spodbujanje mobilnosti delovne sile med državami članicami navaja postopno odpravo oziroma sproščanje teh pogojev, kar lahko označimo kot deregulacijo poklicev. Na pot deregulacije sta v tem in preteklem letu že stopili Italija in Grčija, kar je v obeh sprožilo val protestov.

Letos se jima v tem procesu pridružuje tudi Slovenija. Pri tem gradbeništvo ne bo nobena izjema, kvečjemu nasprotno – zaradi želje po sprostitvi poslovnega okolja in zagotavljanja konkurenčnosti v tem segmentu pa tudi zaradi situacije, v kateri se je gradbeništvo zaradi krize znašlo, bo to področje najbrž med prvimi, za katero se bodo preučile možnosti deregulacije poklicev. Zato je namen tega prispevka osvetliti možnosti in posledic deregulacije poklicev v gradbeništvu na podlagi pravne analize, ki je nadgrajena s temeljnimi ekonomskimi in sociološkimi vidiki deregulacije poklicev v gradbeništvu. Za celovitejšo razpravo o možnosti deregulacije poklicev v gradbeništvu je nujno vključiti tudi

ustrezne strokovnjake s tega področja, kar pa presega namen tega članka in hkrati predstavlja njegovo omejitve. Ne glede na to so izsledki pravne analize nujno potrebni za nadaljnjo strokovno razpravo. Cilji tega prispevka so v opredelitvi regulacije in deregulacije poklicev, preučitvi pogojev, ki jih slovenska zakonodaja predpisuje za opravljanje poklicev v gradbeništvu, njihova primerjava s pogoji v izbranih državah EU ter na podlagi tega podaja nekaterih temeljnih priporočil za deregulacijo poklicev v gradbeništvu v Sloveniji.

Deregulacija poklicev v sodobni stroki in znanosti še ni bila deležna obsežnejše pozornosti, kar velja tudi za deregulacijo poklicev v gradbeništvu. Prispevek to vrzel zapolnjuje s celovito in natančno obravnavo temeljnih dilem na tem področju, predvsem pravnih, v čemer je tudi njegov temeljni doprinos.

2 • METODOLOGIJA

Pri preučevanju deregulacije poklicev v gradbeništvu, ki vključuje predvsem pravne vidike, smo uporabili teoretične metode znanstvenega raziskovanja. Splošno raziskovalno metodo spoznavnega procesa smo nadgradili z deskriptivnim pristopom, v okviru katerega smo poleg metode deskripcije, s katero smo opisali teoretična spoznanja, opredelili pojme in ugotovili dejstva, uporabili še metode komparacije, kompilacije, sinteze, kavzalno metodo in pravno argumentacijo. Z namenom kritičnega ovrednotenja slovenske ureditve in primerjave z ureditvijo v drugih državah smo opravili tudi primerjalnopravno analizo ureditve reguliranih poklicev v gradbeništvu v izbranih tujih državah: Nemčiji, Avstriji, Italiji, na Finskem in Danskem. Odločitev za izbor teh držav je bila sprejeta na podlagi dveh kriterijev. Prvi kriterij so predstavljali statistični podatki o tem, v katerih državah slovenski inženirji, projektanti in arhitekti najpogosteje zaprosijo za priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v Sloveniji. Drugi kriterij pa je temeljil na razvrstitvi držav v pravne družine, kot jih opredeljuje avtorja Grassman in David (Grassman, 1998).

Slovenski državljani za priznanje poklicnih kvalifikacij največ zaprosajo v Italiji, Avstriji in Nemčiji, kar je razvidno iz statističnih podatkov, objavljenih v okviru Evropske evidence reguliranih poklicev (Evropska komi-

sija, 2011). Izhajajoč iz teh podatkov, smo v primerjalno analizo vključili vse tri omenjene države. Ta odločitev je tudi z metodološkega vidika ustrezna, saj obsega dve državi, ki pripadata germanskemu pravnemu krogu (Nemčija, Avstrija), in eno državo, ki pripada romanskemu pravnemu krogu (Italija). Glede na to, da Avstrija in Nemčija spadata med države z zmerno (srednjo) regulacijo poklicev v gradbeništvu, Slovenija in Italija pa med države z močno (zelo intenzivno) regulacijo poklicev (Evropska komisija, 2011), smo želeli s primerjalnopravno analizo zajeti še kakšno državo z majhnim številom reguliranih poklicev v gradbeništvu, ki bi bila obenem pripadnica pravne družine, ki je še nismo zajeli. Ugotovili smo, da tem kriterijem ustrezata Finska in Danska, ki pripadata skandinavskemu pravnemu krogu in obenem regulirata majhno število poklicev (tako v gradbeništvu kot tudi nasploh).

Podatke o vsebini in načinu regulacije poklicev v gradbeništvu smo pridobili večinoma prek spleta, saj imajo vse izbrane države vzpostavljene in za javnost dostopne podatkovne baze o veljavnih predpisih z njihovo polno vsebino, nekaj pa tudi posredno oziroma preko študija strokovne in znanstvene literature s tega področja (zgolj z vidika usmeritve na referenčni predpis ali zakonodajni portal). Zanimalo nas je predvsem, ali

sploh in kako so poklici, ki so regulirani v Sloveniji, regulirani v izbranih tujih državah. Že na tem mestu je treba omeniti, da je bila primerjalnopravna analiza reguliranih poklicev v gradbeništvu zahtevna zaradi tega, ker se ti poklici opravljajo in so urejeni pod različnimi imeni oziroma nazivi, predvsem pa zaradi tega, ker so pooblastila, naloge in odgovornosti, ki so povezani s posameznim poklicem, zelo različni od države do države. V praksi to pomeni, da ima arhitekt v Avstriji bistveno različna pooblastila od arhitekta v Sloveniji ali Italiji in podobno. Poleg tega imajo nekatere države poklice v gradbeništvu posebej urejene glede na geografske posebnosti. Finska in Danska denimo regulirata tudi poklice, povezane z gradbeništvom na morju, ki jih v ureditvi drugih držav ne srečamo.

Ker je v gradbeništvu reguliranih veliko poklicev, je bila z vidika obsežnosti vsebine tega prispevka neka razumna omejitev nujna. Odločili smo se za osredotočenost obravnave na tiste poklice v gradbeništvu, kjer je zaradi narave in vsebine dela ter pooblastil in odgovornosti, ki jih nosilci teh poklicev imajo, njihova regulacija najbolj značilna pa tudi najbolj stroga. Ti poklici so v Sloveniji regulirani v Zakonu o graditvi objektov (ZGO-1, Uradni list RS, št. 110/02–20/11). To so poklici: odgovorni projektant, odgovorni revident, odgovorni vodja del in odgovorni vodja posameznih del, odgovorni nadzornik in odgovorni nadzornik posameznih del ter odgovorni prostorski načrtovalec (z licencami A, KA, P).

3 • OPREDELITEV REGULACIJE IN DEREGULACIJE POKLICEV

3.1 Izhodišče

V trenutnih gospodarskih razmerah večina evropskih držav v svojih strategijah o izhodu iz krize poudarja potrebo po večji konkurenčnosti gospodarstva. Načini in oblike za doseg tega cilja so lahko zelo različni, med ključnimi pa je vsekakor izboljšanje poslovnega okolja podjetij. V tem segmentu se okrepi ekonomske politike nanašajo tudi na trg dela, kjer se poudarja pomen fleksibilnih oblik zaposlovanja, s katerimi se delodajalcem omogoči večjo svobodo pri določanju pogojev zaposlitve ter pri izbiri oblike delovne aktivnosti. Pri tem pa se postavlja vprašanje, ali in kako urediti določene pravne institute, da bodo zagotavljali z delodajalske strani večkrat poudarjeno in zeleno fleksibilnost, po drugi strani pa določeno stopnjo varnosti tako za zaposlene kot za uporabnike storitev. Sem sodi tudi urejanje pogojev za opravljanje poklicev, kar v splošnem označujemo tudi kot *regulacijo poklicev*.

3.2 Oblike in načini regulacije poklicev

V ekonomski in pravni literaturi ni enotne definicije izraza *regulacija poklicev*. Den Hertog predlaga definicijo regulacije kot »uporabo pravnih instrumentov za implementacijo socialno-ekonomskih ciljev« (Den Hertog, 1999). Avtor nadalje ločuje dve temeljni obliki regulacije: ekonomsko in socialno. Ekonomska regulacija po Den Hertogu obsega dva podtipa regulacije: strukturna regulacija in regulacija obnašanja; tako tudi Kay in Vickers (Kay, 1990). Strukturna regulacija se uporablja za urejanje strukture trga. Primeri strukturne regulacije so, denimo, omejitve glede vstopa na trg ali izstopa. Den Hertog kot primer strukturne regulacije izrecno navaja tudi regulacijo poklicev. Regulacija obnašanja pa vsebuje pravila obnašanja na trgu. Primer takšne regulacije je npr. kontrola cen, prepoved oglaševanja in standardi kakovosti. Socialna regulacija pa pomeni regulacijo na področju varstva okolja, delovnih pogojev, varstva potrošnikov in podobno. Tudi Garoupa v zvezi z regulacijo poklicev poudarja, da namen te regulacije ni nujno samo zasledovanje ekonomskih, pač pa tudi širših družbenih ciljev (Garoupa, 2006). Regulacijo poklicev obravnava še Fells, ki sicer ne podaja njene definicije, pač pa jo deli na dve temeljni obliki: na regulacijo vstopnih pogojev za opravljanje nekega poklica in regulacijo opravljanja

poklica po vstopu vanj (Fells, 2011). Regulacija *vstopnih pogojev* pomeni postavljanje pogojev, pod katerimi lahko nekdo vstopi v posamezen poklic. Sem sodijo npr. zahteve po predhodni registraciji opravljanja poklica, pridobitvi licence, pridobitvi raznih akreditacij ali certifikatov in podobno. Poleg vstopa na trg je mogoče urejati tudi ureditev *izvajanja* oziroma *opravljanja* posameznih poklicev. To lahko vključuje omejitve pri določanju cen, prepovedi določenih oblik oglaševanja ali določitev poklicnih in etičnih standardov, ki se lahko nadzorujejo in v primeru kršitev kaznujejo v posebnih postopkih.

Pri regulaciji poklicev je prvo temeljno vprašanje, *ali neki poklic splah regulirati*. Vodilo pri tem je sama narava posameznega poklica; ali je takšna, da zahteva individualen, poseben in ločen pristop. Pomembno je, kakšna je narava transakcije, ki naj bo urejena; kakšna je resnost posledic, ki lahko izvirajo iz neustreznega ravnanja, ter tudi verjetnosti uspešne izvedbe regulacije. Če je odgovor na prvo vprašanje pozitiven, se pojavi drugo temeljno vprašanje, in sicer, *kako poklic regulirati ter kdo naj postavi pravila*. V splošnem sta uveljavljena dva pristopa: državna regulacija preko kogentnih pravnih pravil (tako razume regulacijo Den Hertog) ali avtonomna regulacija s strani panožnih oziroma poklicnih združenj, na primer obrtne zbornice, inženirske zbornice in podobno (za podrobno analizo glej (Ogus, 1999)). Pri obeh pristopih je mogoče postaviti vstopne pogoje, ustvariti pravila za delovanje in druga varovalna določila za uporabnike izdelkov oziroma storitev. V Sloveniji na področju gradbeništva, pa tudi pri drugih reguliranih poklicih, poznamo predvsem regulacijo od države, saj so pogoji za vstop v neki poklic in za njegovo opravljanje običajno zapisani v zakonu in jih ne določajo poklicna in podobna združenja. Po drugi strani pa ravno slednja veliko bolj poznajo delovanje poklicev, zato je priporočljivo, da pri regulaciji oziroma določanju pogojev za opravljanje reguliranih poklicev z državo (vsaj) sodelujejo. Kadar taka združenja sama postavljajo pravila o vstopnih pogojih, se namreč pojavi bojazen prevelike zaščite svojega »ceha«, ko že aktivni (obstoječi) člani posameznega združenja želijo (pretirano) zaščititi svoj položaj na trgu tako, da postavijo visoke in nesorazmerne pogoje vstopa in/ali opravljanja poklica za morebitne nove člane. Vendar regulacija od

države ni nujno vedno najbolj učinkovita, predvsem zaradi pomanjkanja informacij in sposobnosti uveljavitve predpisov. Ne glede na sistem velja, da je treba zagotoviti *ustrezen nadzor* oziroma da ni postavljenih neutemeljenih ovir pri vstopu in opravljanju določenega poklica.

V Sloveniji na področju gradbeništva nadzor v primeru reguliranih poklicev in sankcioniranje kršiteljev opravlja Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor, Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije ter Inženirska zbornica Slovenije. Zbornici imata zakonsko pooblastilo za izrek opomina, denarne kazni ali prepovedi udeležbe na javnih natečajih, kot najstrožji ukrep v primeru ugotovljene disciplinske kršitve pa je določen začasen izbris iz imenika (138. člen ZGO-1). Posameznik mora v takem primeru vrniti tudi enotni žig in člansko izkaznico, ukrep pa lahko traja od 6 mesecev do 5 let. Pri tem velja opozoriti, da ukrep začasnega izbriša iz imenika (odvzema licence) ne velja za vse regulirane poklice v gradbeništvu, pač pa pride v poštev samo pri tistih poklicih, za katere je vpis v imenik obvezen. Zanje je torej spoštovanje etičnih norm pravno zavezujoče, za druge regulirane poklice v gradbeništvu pa (formalno)pravno ne. Postavlja se seveda vprašanje, ali je to ustrezno; več o tem v četrtem poglavju. Koristi, ki jih ima država oziroma celotna družba od regulacije poklicev, so lahko v varnosti potrošnikov, v zagotavljanju kakovosti izdelkov/storitev, v varovanju zdravja, v nadzoru države nad določeno dejavnostjo in podobno. Najpogosteje se navaja argument varnosti, ki zajema varnost pred porušitvijo, požarom, varnost pri uporabi, higiensko in zdravstveno zaščito, varovanje okolja ter v tem sklopu še energetska učinkovitost. To so tudi temeljni argumenti za regulacijo poklicev. S tega vidika regulacija posameznega poklica sama po sebi ni problematična oziroma je upravičena, če dosega postavljene cilje zagotavljanja varnosti ljudi, javnega zdravja in varovanja okolja. Problem pa se pojavi, če je regulacija posameznega poklica tolikšna, da ovira vstop posameznikov na trg dela in s tem omejuje tudi konkurenco trga kot takega. Navedeno je še zlasti trn v peti enotnemu evropskemu trgu dela, ki med ukrepi za bolj učinkovit pretok delovne sile v EU navaja tudi deregulacijo poklicev.

3.3 Opredelitev deregulacije poklicev

Deregulacija se na splošno pojmuje kot zmanjšanje administrativnih ovir na trgu za boljši poslovni razvoj. Opredelitve izraza *de-*

regulacija poklica pa v strokovni in znanstveni literaturi za zdaj še ni. Glede na to, da gre pri deregulaciji poklicev za postopek, ki je nasproten z regulacijo poklica, je pri iskanju ustreznih opredelitev treba izhajati iz samega izraza *reguliranega poklica*. Če regulacijo poklicev poenostavljeno opišemo kot določitev pogojev za opravljanje posameznega poklica, potem deregulacija pomeni »opustitev« reguliranja (opravljanja) posameznega poklica. Upoštevač to izhodišče, gre pri deregulaciji za »prosto delovanje« v smislu izvajanja oziroma opravljanja tega poklica. V splošnem je mogoče reči, da *deregulacija pomeni sprostitve formalnih možnosti za opravljanje poklica*, za katerega je bilo treba pred deregulacijo izpolnjevati določene pogoje, kot so priznana in zahtevana izobrazba, delovne izkušnje in podobno.

Deregulacija poklicev naj bi med drugim omogočila večjo mobilnost delovne sile ter večji zaposlenost in zaposljivost na trgu dela, saj bi z odpravo ali zmanjšanjem formalnih pogojev za opravljanje določenih poklicev omogočili dostop do dela večjemu številu delavcev. Vendar pa je odločitev o deregulaciji poklicev odvisna zlasti od primernega ravnotežja med javnim interesom in konkurenčnostjo. Z deregulacijo se namreč konkurenca med ponudniki (nosilci reguliranih poklicev) praviloma poveča, pri čemer pa ta večja konkurenčnost ne bi smela prevladati nad interesom javnosti

(predvsem kakovosti in varnosti). Deregulacija bi torej morala vplivati na povečanje konkurence ob hkratnem zagotavljanju oziroma varovanju interesa javnosti. Za delodajalce deregulacija poklicev pomeni možnost večje kadrovske izbire in prožnost, ki je povezana s to možnostjo izbire, ter praviloma tudi nižje cene dela, ki so lahko posledica večje ponudbe. Po drugi strani pa večja izbira lahko pomeni tudi nižjo kakovost storitev in izdelkov. Hkrati velja poudariti, da deregulacija ne pomeni prepovedi delodajalcem, da v svojih internih aktih predpišejo pogoje za opravljanje določenega dela oziroma za zasedbo določenega delovnega mesta. Bistveno je, da je delodajalcem dana možnost zaposliti tistega delavca, za katerega menijo, da bo delo dobro in učinkovito opravljal. Ob odsotnosti predpisa, ki z regulacijo omejuje dostop do opravljanja poklica, je delodajalcem (organizacijam) dana večja prožnost pri zaposlovanju, po drugi strani pa se nanje prevladi del odgovornosti za to, da delavci razpolagajo z ustreznimi znanji in spretnostmi. S formalnopravnega vidika kakor tudi iz izvedbenega vidika zaposlitve novega delavca je preložitve odgovornosti na delodajalca pozitivna, saj omogoča več fleksibilnosti na trgu delovne sile, po drugi strani pa morajo obstajati tudi instrumenti, s katerimi delodajalec formalnopravno odgovarja za delavca. Za nosilce poklicev (delavce) deregulacija pomeni sicer večje možnosti

zaposlitve, vendar pa zaradi povečanja potencialnih kandidatov (konkurence) tudi manjše možnosti. Deregulacija lahko privede tudi do nižje kakovosti dela, zlasti če delodajalec ne poskrbi za kakovostno usposabljanje (novih) delavcev. V zunanjem okolju je deregulacija lahko razumljena kot razvrednotenje poklica oziroma lahko vodi do nižjega vrednotenja dereguliranega poklica. Njena posledica je lahko tudi v siromašenju poklicnih spretnosti. Deregulacija lahko vpliva na identifikacijo s poklicem in na posameznikovo dojetanje samega sebe, na njegovo samopodobo. Ne nazadnje lahko deregulacija določenega poklica vpliva tudi na posameznikove učinke dela. Identifikacija s poklicem je namreč pomemben dejavnik delovne uspešnosti, ta pa kot ključni element zadovoljstva z delom vpliva tudi na posameznikovo delovno učinkovitost. Deregulacija lahko privede tudi do nezaupanja in do odporov pri nosilcih poklicev, ki so pogosto posledica strahu pred neznanim ali občutka osebne ogroženosti (Arzenšek, 2011).

Če strnjeno povzamemo ključne ugotovitve: sprostitve pogojev za dostop do poklica pomeni prožnejše poslovno okolje in večjo konkurenco, lahko pa vodi do nižje kakovosti dela, razvrednotenja poklica in do znižanja njegove cene. S tega vidika je deregulacija še posebno problematična pri tistih poklicih, ki so že zdaj deficitarni.

4 • REGULACIJA POKLICEV V GRADBENIŠTVU V SLOVENIJI IN NEKATERIH DRUGIH DRŽAVAH

Gradbeništvo je panoga, za katero je regulacija poklicev zelo značilna ne samo v Sloveniji, pač pa tudi v drugih evropskih državah. Iz Evropske evidence reguliranih poklicev v državah Evropske unije, EEA-držav in Švice (Evropska komisija 2011) je razvidno, da so poklici v gradbeništvu regulirani v večini držav članic EU. Izhajajoč iz Evidence reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 50/2006), pa lahko ugotovimo, da je v Sloveniji na področju gradbeništva reguliranih 10 poklicev. Tudi sicer Slovenija spada med države z velikim številom reguliranih poklicev (približno 325¹), na kar opozarja tudi Evropska komisija, saj je povprečno število reguliranih poklicev v posamični državi

EU približno sto (Evropska komisija 2011). V Sloveniji je regulacija poklicev v gradbeništvu urejena v dveh zakonih: Zakonu o geodetski dejavnosti (ZGeoD-1, Uradni list RS, št. 77/10) in Zakonu o graditvi objektov (ZGO-1, Uradni list RS, št. od 110/02 do 20/11). ZGeoD-1 določa pogoje za opravljanje poklica *geodeta in odgovornega geodeta*, medtem ko so poklici *odgovorni projektant, odgovorni revident, odgovorni vodja del in odgovorni vodja posameznih del, odgovorni nadzornik in odgovorni nadzornik posameznih del, odgovorni prostorski načrtovalec (z licenco A, z licenco KA, z licenco P)* regulirani v ZGO-1. Med regulirane poklice v panogi gradbeništva lahko uvrstimo tudi poklic *preglednika za pre-*

gledovanje električnih inštalacij, ki je reguliran v Pravilniku o zahtevah za nizkonapetostne električne inštalacije v stavbah (Uradni list RS, št. 41/09), in *preglednika za pregledovanje požarnih inštalacij*, ki je urejen v Pravilniku o zaščiti stavb pred delovanjem strele (Uradni list RS, št. 28/2009, 2/2012). Oba pravilnika glede pogojev za opravljanje tega poklica napotujeta na Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah (ZNPk, Uradni list RS, št. 1/07-UPB). Poleg poklicev, ki so regulirani po ZGO-1 in ZGeoD, je treba omeniti še poklice, ki so regulirani v Energetskem zakonu (Uradni list RS, št. 79/1999–10/2012), skupno jih je 27, mednje spadajo na primer neodvisni pregledovalec klimatskih sistemov, neodvisni izdelovalec energetskih izkaznic, inštalaterji energetskih naprav in drugi. Poleg tega je treba upoštevati še poklice, ki jih ureja Obrtni zakon (ObrZ, Uradni list RS, št. 50/1994–102/2007). Ker gre pri slednjih za regulacijo v okviru izvajanja obrti (regulacijo poklicne dejavnosti), jih ne bomo šteli med regulirane poklice v ožjem smislu oziroma na področju gradbeništva.

¹ Za približno vrednost gre zato, ker različni viri navajajo različne številke, kar je posledica tega, da se ponekod med regulirane poklice prišteva tudi tiste, kjer dejansko ne gre za regulacijo poklica, pač pa dejavnosti. Pri projektiranju objektov imamo npr. opravka tako z regulirano dejavnostjo (dejavnost projektiranja, ki jo izvaja projektant) kot tudi z reguliranim poklicem, ki ga opravlja odgovorni projektant.

Zaradi narave in vsebine del, pooblastil in odgovornosti nosilcev poklicev se bomo v nadaljevanju omejili na analizo regulacije tistih poklicev v gradbeništvu, ki so regulirani v ZGO-1 in ki so povezani z največjimi pooblastili in odgovornostmi na tem področju. To so odgovorni projektant, odgovorni revident, odgovorni vodja del in odgovorni vodja posameznih del, odgovorni nadzornik in odgovorni nadzornik posameznih del, odgovorni prostorski načrtovalec (z licenco A, z licenco KA, z licenco P). Že tukaj pa velja omeniti, da v praksi pri teh poklicih v vlogi nosilca več licenc pogosto nastopa ena in ista oseba. Tako je, na primer, v primeru odgovornega projektanta in odgovornega revidenta glede pogojev edina razlika v tem, da morajo odgovorni revidenti opraviti poseben dopolnilni strokovni izpit za revidiranje. Dejanski učinek regulacije na dva poklica je v tem, da je sedaj odgovornost za projekt tako na projektantu kot tudi na revidentu, v primeru deregulacije (odprave) poklica revidenta pa bi bila odgovornost samo na enem – projektantu. S poklicem projektant bomo začeli pregled reguliranih poklicev v gradbeništvu v Sloveniji.

4.1 Odgovorni projektant²

Odgovorni projektant je posameznik, ki projektantu odgovarja za skladnost načrta, ki ga izdelal, s prostorskimi akti, gradbenimi predpisi in pogoji pristojnih soglasodajalcev (2. člen ZGO-1), pogoje za opravljanje tega poklica pa določa v 45. členu ZGO-1, prikazuje pa

jih tudi spodnja preglednica 1. V okviru poklica odgovornega projektanta pa se dejansko skriva več različnih poklicev, saj projektna dokumentacija po ZGO-1 obsega različne projekte, ki jih sestavljajo različni načrti, kot so načrt arhitekture, načrt gradbenih konstrukcij, načrt električnih inštalacij in električne opreme, načrt strojnih inštalacij in strojne opreme in podobno, ki jih izdelajo pooblašteni inženirji oziroma projektanti (odgovorni projektant arhitekture, odgovorni projektant strojnih inštalacij in podobno).

Poklic odgovornega projektanta poleg Slovenije med izbranimi državami regulirajo še Avstrija,⁴ Nemčija⁵ in Italija⁶. Vse tri države predpisujejo univerzitetno ali visokošolsko izobrazbo ter določene delovne izkušnje. Vpis v imenik pri pristojni zbornici poznajo še Italija, Nemčija in Avstrija. Med drugimi pogoji za opravljanje poklica odgovornega projektanta, ki jih slovenska ureditev ne predpisuje, zasledimo obvezno pripravništvo (Italija) in poseben (dodaten) izpit (Avstrija). Opisana primerjava je prikazana v preglednici 1. Zavarovanja civilne odgovornosti za škodo kot nujni pogoj za opravljanje tega poklica nismo zasledili v nobeni od izbranih držav. Pri tem opozarjamo, da je zavarovanje poklicne odgovornosti lahko urejeno v okviru regulacije dejavnosti tako, da se sklenitev ustrezne zavarovalne police ali drugega instrumenta zavarovanja poklicne odgovornosti zahteva za nosilca dejavnosti. O zavarovanju poklicne odgovornosti govori tudi Direktiva EU o storitvah (Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12.

decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu), ki v 23. členu določa, da države članice *lahko* zagotovijo, da ponudniki, katerih storitve pomenijo neposredno in posebno tveganje za zdravje ali varnost prejemnika ali tretje osebe ali tveganje za finančno varnost prejemnika, sklenejo zavarovanje poklicne odgovornosti, ki ustreza naravi in stopnji tveganja, ali da predložijo kakršnokoli drugo jamstvo ali podobno ureditev, ki je enakovredna.

4.2 Odgovorni revident⁷

Odgovorni revident je posameznik, ki revidentu odgovarja, da so načrti, ki jih revidira, v skladu z gradbenimi predpisi in da bo objekt, zgrajen oziroma rekonstruiran na njihovi podlagi, izpolnjeval predpisane bistvene zahteve (2. člen ZGO-1), pogoji za opravljanje tega poklica pa so določeni v 53. členu ZGO-1, kot jih prikazuje preglednica 2.⁸

Poklic odgovornega revidenta med izbranimi državami regulirata le Avstrija in Nemčija.⁹ Pogoji za opravljanje poklica so v obeh državah vsebinsko podobni kot v Sloveniji: univerzitetna oziroma visokošolska izobrazba ter vpis v imenik. Določeno število let delovnih izkušenj predpisuje le še Nemčija, pri čemer velja v nekaterih zveznih deželah posebnost, da morajo te izkušnje biti pridobljene v okviru pogodbe o zaposlitvi. Dopolnilni strokovni izpit za revidiranje med izbranimi državami pozna le še Avstrija, zavarovanje odgovornosti za škodo kot pogoj za opravljanje tega poklica pa ni predpisano v nobeni od izbranih držav.

² ZGO-1 v 45. členu določa obveznost projektanta (pravna/fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri projektiranju), ki prevzame v izdelavo projektno dokumentacijo, da za vse načrte, ki sestavljajo projekt, imenuje odgovorne projektante.

³ Ti pogoji so: vpis v imenik pri pristojni zbornici, univerzitetna/visoka strokovna izobrazba in delovne izkušnje, in sicer: univerzitetna izobrazba in najmanj pet let delovnih izkušenj na področju projektantskih storitev, če nastopa kot odgovorni projektant načrta za zahtevani objekt, oziroma najmanj tri leta delovnih izkušenj na področju projektantskih storitev, če nastopa kot odgovorni projektant načrta za manj zahtevni objekt; ali visoka strokovna izobrazba in najmanj sedem let pri zahtevnih objektih in najmanj pet let pri manj zahtevnih objektih.

⁴ Pravni vir za regulacijo poklica odgovornega projektanta je Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit 30. über die Zugangsvoraussetzungen für das reglementierte Gewerbe der Baumeister (Baumeister-Verordnung) vom 28. Januar 2003.

⁵ Poklic odgovornega projektanta je urejen v naslednjih pravnih virih: Musteringenieur (kammer-) gesetz (Stand: 21. 10. 2003; beschlossen von der Wirtschaftsministerkonferenz am 10./11. Dezember 2003); Verordnung über die Berufsausbildung zum Straßenbauer/zur Straßenbauerin (Auszug aus der Bauwirtschaft-Ausbildungsverordnung) vom 2. Juni 1999, BGBI. I S. 1102. Poleg zveznih pravnih virov pa imajo na tem področju nemške dežele pristojnost samostojno sprejemati svojo (deželno) zakonodajo. Ta je sprejeta v naslednjih pravnih virih: Brandenburgisches IngenieursG z dne 13. 3. 2010; Berliner Architekten- und Baukammergesetz (ABKG) z dne 6. 7. 2006; Baden – Württemberg Architektengesetz in der Fassung z dne 5. 10. 1999; Bayern Baukammergesetz z dne 30. 07. 2010; Bremisches Architektengesetz (BremArchG) z dne 25. 2. 2003; Hessisches Architekten- und Stadtplanergesetz (HASG) z dne 23. 5. 2002; Hamburgisches Architektengesetz (HmbArchG) z dne 11. 4. 2006; Mecklenburg-Vorpommern Architekten- und Ingenieurgesetz Verkündungsstand z dne 16. 07. 2010; Niedersächsisches

Architektengesetz (NArchG) in der Fassung z dne 26. 3. 2003; Nordrhein-Westfalen Gesetz über den Schutz der Berufsbezeichnungen Architekt, Architektin, Stadtplaner und Stadtplanerin sowie über die Architektenkammer, über den Schutz der Berufsbezeichnung Beratender Ingenieur und Beratende Ingenieurin sowie über die Ingenieurkammer-Bau – Baukammergesetz (BauKaG NRW) z dne 16. 12. 2003; Rheinland-Pfalz Architektengesetz (ArchG) z dne 16. 12. 2005; Schleswig-Holstein Gesetz über die Führung der Berufsbezeichnungen Architektin oder Architekt, Stadtplanerin oder Stadtplaner und Beratende Ingenieurin oder Beratender Ingenieur sowie über die Errichtung einer Architekten- und Ingenieurkammer (Architekten- und Ingenieurkammergesetz - ArchInggKG) z dne 9. 8. 2001; Saarländisches Architekten- und Ingenieurkammergesetz (SAIG) (Art. 2 des Gesetzes Nr. 1544) z dne 18. 2. 2004 zuletzt geändert durch das Gesetz z dne 19. 11. 2008 (Amtsbl. 1930); Sächsisches Architektengesetz (SächsArchG) z dne 28. 6. 2002; Architektengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (ArchG-LSA) z dne 28. 4. 1998; Thüringer Architekten- und Ingenieurkammergesetz velja od 29. 2. 2008.

⁶ Pravni viri so: Decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328 - Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonche' della disciplina dei relativi ordinamenti; Legge 24 giugno 1923, n. 1395 - Disposizioni per la tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti.

⁷ V 53. členu ZGO-1 je določeno, da mora revident (pravna/fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri reviziji projektne dokumentacije) za revizijo posameznih načrtov imenovati odgovornega revidenta.

⁸ Pogoji za opravljanje tega poklica so: izpolnjevanje pogojev za odgovornega projektanta ustrezne stroke (izobrazba in delovne izkušnje – vpis v imenik) in dopolnilni strokovni izpit za revidiranje.

⁹ Pravni viri: enako kot v op. 5 in 6.

Slovenija	Avstrija	Italija	Nemčija	Danska	Finska
Vpis v imenik pri pristojni zbornici	X	X	X		
Univerzitetna ali strokovna izobrazba	X	X (vpis v ustrezen register se opravi glede na izobrazbo in delovne izkušnje)	X		
Delovne izkušnje (3–5 let za univerzitetno izobrazbo in 5–7 let za visokošolsko izobrazbo)	X	X	X		
Zavarovanje poklicne odgovornosti za škodo*					
Drugi/dodatni pogoji, ki jih slovenska ureditev ne predpisuje	Dodatni izpit	Obvezno pripravništvo	Manjše posebnosti, ki so predpisane z deželno zakonodajo		

* Analiza se nanaša na pogoje, ki so predpisani za opravljanje poklica in ne na opravljanje dejavnosti; enako velja za vse v primerjavo vključene poklice.

Preglednica 1 • Regulacija poklica odgovorni projektant

Slovenija	Avstrija	Italija	Nemčija	Danska	Finska
Vpis v imenik pri pristojni zbornici	X		X		
Univerzitetna ali strokovna izobrazba	X		X		
Delovne izkušnje (3–5 let za univerzitetno izobrazbo in 5–7 let za visokošolsko izobrazbo)			Ponekod se zahtevajo v okviru pogodbe o zaposlitvi		
Dopolnilni strokovni izpit za revidiranje	X				
Zavarovanje odgovornosti za škodo					
Drugi/dodatni pogoji, ki jih slovenska ureditev ne predpisuje			Manjše posebnosti, ki so predpisane z deželno zakonodajo		

Preglednica 2 • Regulacija poklica odgovornega revidenta

4.3 Odgovorni vodja del in odgovorni vodja posameznih del

Odgovorni vodja del je posameznik, ki izvajalcu odgovarja za skladnost vseh del pri gradnji s projektno dokumentacijo, na podlagi katere je bilo izdano gradbeno dovoljenje, gradbenimi predpisi in predpisi s področja zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu na gradbiščih, odgovorni vodja posameznih del pa je posameznik, ki izvajalcu odgovarja

za skladnost posameznih del pri gradnji s projektno dokumentacijo, na podlagi katere je bilo izdano gradbeno dovoljenje, gradbenimi predpisi in predpisi s področja zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu na gradbiščih (2. člen ZGO-1). Pogoje za odgovornega vodjo del in za odgovornega vodjo posameznih del določa 77. člen ZGO-1.

Poklic odgovornega vodje del med izbranimi državami regulirata le še Avstrija in Nemčija,

pri čemer se ta poklic ne deli na odgovornega vodjo del in odgovornega vodjo posameznih del (oziroma poklic odgovornega vodje posameznih del sploh ne obstaja). Sicer pa so pogoji za dostop do tega poklica v Avstriji in Nemčiji podobni, kot jih predpisuje slovenska zakonodaja (izobrazba in strokovni izpit ter vpis v imenik), kar je razvidno iz preglednice 3.

¹⁰ ZGO-1 v 75. členu določa, da mora izvajalec, ki prevzame celotno gradnjo, imenovati odgovornega vodjo del, izvajalec, ki prevzame le določena dela, pa odgovornega vodjo takšnih posameznih del.

¹¹ Za *odgovornega vodjo del* so ti pogoji naslednji: univerzitetna izobrazba gradbene ali druge podobne tehnične smeri, strokovni izpit pri pristojni poklicni zbornici in najmanj 3-letne delovne izkušnje pri gradnjah *ali* visoka strokovna izobrazba gradbene ali druge podobne tehnične stroke, strokovni izpit pri pristojni poklicni zbornici in najmanj 5-letne delovne izkušnje pri gradnjah *ali* višja strokovna izobrazba gradbene ali druge podobne tehnične stroke, strokovni izpit pri pristojni poklicni zbornici in najmanj 7-letne delovne izkušnje pri gradnjah *ali* srednja izobrazba gradbene ali druge podobne tehnične stroke z opravljenim strokovnim izpitom pri pristojni poklicni zbornici in najmanj 10-letne

delovne izkušnje pri gradnjah. Pogoji za *odgovornega vodjo del za zahtevne projekte* so enaki, s to razliko, da se za vsak izobrazbeni profil zahteva še 2 leti izkušenj več (torej univerzitetna izobrazba in 5 let delovnih izkušenj; visokošolska izobrazba in 7 let delovnih izkušenj; višja izobrazba in 10 let delovnih izkušenj), poleg tega zakon za odgovorne vodje del za zahtevne objekte predpisuje vpis v ustrezen imenik pri pristojni poklicni zbornici (za odgovorne vodje del za preostale projekte pa ne). *Pogoji za odgovornega vodjo posameznih del* so: višja strokovna izobrazba z opravljenim strokovnim izpitom in najmanj 2-letnimi delovnimi izkušnjami *ali* srednješolska izobrazba (tehnik) z opravljenim strokovnim izpitom in najmanj 3-letnimi delovnimi izkušnjami *ali* oseba z opravljenim delovodskim ali mojstrskim izpitom s področja izvajanja del pri gradnjah z najmanj 5-letnimi delovnimi izkušnjami pri gradnjah.

Slovenija		Avstrija	Italija	Nemčija	Danska	Finska
Odgovorni vodja del						
Univerzitetna izobrazba	Najmanj 3 leta delovnih izkušenj (za zahtevne objekte 5 let)	X		X		
Visoka strokovna izobrazba	Najmanj 5 let delovnih izkušenj (za zahtevne objekte 7 let)					
Višja strokovna izobrazba	Najmanj 7 let delovnih izkušenj (za zahtevne objekte 10 let)					
Srednja izobrazba	Najmanj 10 let delovnih izkušenj					
Opravljen strokovni izpit + vpis v imenik		X	X (samo registracija)			
Zavarovanje odgovornosti za škodo						
Odgovorni vodja posameznih del		ni regulirano v smislu 2 ločenih poklicev				
Višja strokovna izobrazba	Najmanj 2 leti delovnih izkušenj					
Srednja izobrazba	Najmanj 3 leta delovnih izkušenj					
Oseba z delovodskim ali mojstrskim izpitom	Najmanj 5 let delovnih izkušenj					
Opravljen strokovni izpit + vpis v imenik						
Zavarovanje odgovornosti za škodo						

Preglednica 3 • Regulacija poklica dogovornega vodje del

Slovenija		Avstrija	Italija	Nemčija	Danska	Finska
Licenca A, KA	Licenca P					
Univerzitetna ali visokošolska strokovna izobrazba		X	X	X (ali pa priloži ustrezno študijo, npr. načrtovanja mesta, rabe zemljišč ipd.)		
Opravljen strokovni izpit		X	X			
Vpis v imenik ZASP				X		
Dopolnilni strokovni izpit iz prostorskega načrtovanja						
Najmanj 3 leta delovnih izkušenj	Najmanj 5 let delovnih izkušenj	X	X (2–5 let)	X (2 leti)		
Zavarovanje odgovornosti za škodo						
<i>Drugi/dodatni pogoji, ki jih slovenska ureditev ne predpisuje</i>		Stalno prebivališče v provinci, kjer se opravi vpis v register; imetništvo vseh civilnih pravic				

Preglednica 4 • Regulacija poklica odgovornega prostorskega načrtovalca

4.4 Odgovorni nadzornik in odgovorni nadzornik posameznih del¹²

Odgovorni nadzornik je posameznik, ki nadzorniku odgovarja za skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja in za kakovost izvedenih del v skladu z gradbenimi predpisi (2. člen ZGO-1). Pogoji, ki so določeni za opravljanje poklica odgovornega nadzornika za nadzor nad gradnjami zahtevnih objektov, so enaki

pogojem za odgovornega projektanta ali odgovornega vodjo del pri gradnji zahtevnih objektov. Pogoji, ki so določeni za opravljanje nadzora nad gradnjami manj zahtevnih objektov, pa so enaki tistim za odgovornega projektanta manj zahtevnih objektov ali za odgovornega vodjo del. Odgovorni nadzornik posameznih del pa je lahko posameznik, ki izpolnjuje pogoje za odgovornega vodjo posameznih

del. V 34. členu ZGO-1 je še določeno, da kot odgovorni nadzornik ali odgovorni nadzornik posameznih del lahko nastopa samo posameznik, ki v zvezi z gradnjo istega objekta ne nastopa kot odgovorni vodja del ali odgovorni vodja posameznih del.

Ker so pogoji za opravljanje poklica odgovornega nadzornika in odgovornega nadzornika posameznih del enaki kot za odgovornega vodjo del oziroma odgovornega projektanta, tabelaričnega pregleda in primerjalnopravne ureditve za ta poklic ne predstavljamo posebej.

¹² Po 85. členu ZGO-1 mora investitor vedno zagotoviti gradbeni nadzor, ki se zaupa nadzorniku (pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri opravljanju gradbenega nadzora).

4.5 Odgovorni prostorski načrtovalci

Poseben sklop reguliranih poklicev predstavljajo posebni prostorski načrtovalci s posameznimi licencami A, KA in P. Vrste licenc in pravice, ki izvirajo iz njih, so določene v 130. členu ZGO-1,¹³ pogoji za njihovo pridobitev pa v 131. členu ZGO-1, kar je razvidno tudi iz preglednice 4.¹⁴

Poklic odgovornega prostorskega načrtovalca med izbranimi državami regulirajo še Nemčija, Avstrija in Italija. Kot vidimo, v

Sloveniji poklic odgovornega prostorskega načrtovalca v praksi zajema več poklicev oziroma ta poklic obsega različne naloge, odgovornosti in pooblastila, odvisno od tega, katero licenco je posameznik pridobil (A, KA, P). Zelo podobna je ureditev v Italiji, kjer je obseg pooblastil odvisen od vpisa v ustrezno sekcijo znotraj registra inženirjev in arhitektov. Sicer pa so v izbranih državah pogoji za opravljanje tega poklica podobni, kot jih predpisuje slovenska zakonodaja, kar je razvidno

iz preglednice 4. Za Italijo pa velja omeniti, da je regulacija tega poklica zelo nejasno urejena, saj z zakonodajo ni jasne razmejitev med nalogami, pooblastili in odgovornostmi arhitektov, prostorskih načrtovalcev, krajinskih arhitektov in celo geodetov. Prav tako ni nikjer natančno določeno, pod katere načrte se podpisuje kateri, zato obstaja tudi v praksi velika zmeda, kaj so dela, pooblastila in naloge prostorskega načrtovalca in kaj arhitekta.

5 • MOŽNOSTI ZA DEREGULACIJO POKLICEV V GRADBENIŠTVU V SLOVENIJI

Iz zgornjega primerjalnopravnega pregleda regulacije poklicev v gradbeništvu v izbranih državah vidimo, da regulacijo poklicev, ki jih v Sloveniji ureja v ZGO-1, pozna večina izbranih držav, v katerih so pogoji za dostop do tega poklica zelo podobni kot v Sloveniji. Zanimivo pa je, da teh poklicev na Danskem in Finskem sploh ne regulirajo. Razlog pa ni v pomanjkanju (neobstoju) argumentov za regulacijo (kakovost in stabilnost gradnje, varnost in podobno), pač pa v tem, da je za skandinavske države zelo značilno to, da imajo v praksi veliko veljavo in pomen certifikati kakovosti, učinek pa je dejansko zelo podoben, kot če bi bili ti poklici regulirani z zakonodajo.¹⁵

Kot smo že omenili v uvodu, je razlog za regulacijo poklicev v zagotavljanju javnega interesa. Če ureditev v Sloveniji in izbranih tujih državah analiziramo v vidika obstoja razlogov za regulacijo, ugotovimo, da so razlogi tako v zagotavljanju ustreznosti gradnje, varnosti, skladnosti z zakonodajo oziroma prostorskimi in drugimi pogoji, kakovostjo opravljenih del oziroma storitev, kar lahko označimo kot interes javnosti. Kot element interesa javnosti bi bilo mogoče označiti tudi pogoj vpisa v register pri pooblaščenih zbornici. Z vpogledom lahko posamezniki lažje preverijo, ali sodelujejo z osebo, ki lahko opravlja ta poklic in ima ustrezna znanja ter usposobljenost. Enako velja za pogoj zavarovanja odgovornosti, pri

čemer so razlage te zakonske določbe lahko različne, kar pomeni, da zakonska ureditev tega vprašanja ni dovolj natančna in jasna. Glede na dikcijo 3. točke 1. odstavka 126. člena ZGO-1, ki kot pogoj za vpis v imenik ZAPS določa »urejeno zavarovanje odgovornosti v skladu z določbami tega zakona«, je nejasno, ali mora ta pogoj izpolnjevati nosilec dejavnosti ali posameznik, ki želi opravljati regulirani poklic. Poleg interpretacije, da gre za pogoj, ki ga mora izpolnjevati posameznik, ki se želi vpisati v imenik ZAPS, bi lahko to določbo razlagali tudi v smislu, da mora ta pogoj izpolnjevati nosilec dejavnosti. Kajti če preučimo, kakšno je zavarovanje odgovornosti »v skladu z določbami tega zakona«, ugotovimo, da je to zavarovanje v ZGO-1 urejeno le še v njegovem 33. členu, ki govori o zavarovanju odgovornosti za nosilce dejavnosti (projektant, izvajalec, nadzornik in revident) in ne za nosilce poklicev (odgovorni projektant, odgovorni revident, odgovorni nadzornik). Da gre za nejasno zakonsko določbo, je razvidno tudi iz prakse ZAPS in Inženirske zbornice Slovenije (IZS), ki to določbo interpretirata različno.

Prvi korak pri deregulaciji poklicev v gradbeništvu je v ugotovitvi, kateri od obstoječih pogojev je nujen za zaščito javnega interesa oziroma katerega od domačih pogojev bi lahko izpustili in prepustili trgu, da opravi svoje. Kot kaže primerjalnopravna analiza, je

naša ureditev primerljiva z italijansko, avstrijsko in nemško, skandinavske države pa teh poklicev sploh ne regulirajo z zakonom. Zgledovanje po njih pa se ne zdi primerno, vsaj ne v smislu »prenosa« njihovega sistema na domača tla. Zaradi velikih kulturnih razlik in zgodovinskih in drugih okoliščin skandinavski sistem regulacije poklicev v gradbeništvu (predvsem močna vloga inženirskih zbornic, močan poudarek na kodeksih in etičnih komponentah v njih in velik pomen raznih prostovoljnih certifikacij) pri nas najbrž ne bi deloval. Kot smo že navedli zgoraj, lahko regulacijo poklicev v gradbeništvu zagovarjamo z obstojem vrste različnih argumentov. Možnosti za deregulacijo poklicev v gradbeništvu zaradi močno prisotnega interesa javnosti zato niso v odpravi reguliranih poklicev, pač pa bolj v združevanju sedaj reguliranih poklicev v nove poklice, ki bi vključevali več sedanjih. Za poklic odgovornega vodje del in odgovornega vodje posameznih del se, denimo, postavlja vprašanje, ali ne bi kazalo teh dveh poklicev združiti v enega, pri čemer bi bilo treba preučiti, kaj bi to v praksi pomenilo v primeru gradnje zahtevnih objektov in kaj v primeru gradnje drugih objektov. Možna alternativa je tudi popolna deregulacija poklica vodje posameznih del (tako da ta poklic s formalnega vidika odpravimo). Tudi pri poklicu odgovornega nadzornika del in odgovornega nadzornika posameznih del se postavlja enaka dilema – združitev v okviru enega poklica. Prav tako bi bil na mestu razmislek o združitvi poklicev odgovorni projektant, odgovorni vodja

¹³ Licenca z označbo A omogoča, poleg samostojnega opravljanja storitev v povezavi z izdelovanjem načrtov arhitekture in s tem povezanih inženirskih storitev, tudi samostojno izdelavo urbanističnega načrta, občinskih prostorskih načrtov in občinskih podrobnih prostorskih načrtov, regionalnih prostorskih načrtov ter državnih prostorskih načrtov. Licenca z označbo KA omogoča, poleg samostojnega opravljanja storitev v povezavi z izdelovanjem načrtov krajinske arhitekture in s tem povezanimi inženirskimi storitvami, tudi samostojno izdelavo občinskih prostorskih načrtov in občinskih podrobnih prostorskih načrtov, regionalnih prostorskih načrtov ter državnih prostorskih načrtov. Licenca z označbo P omogoča samostojno izdelavo posameznih sestavin državnega strateškega prostorskega načrta in občinskega strateškega prostorskega načrta oziroma strateškega dela občinskega prostorskega načrta ter posameznih sestavin občinskega prostorskega načrta.

¹⁴ Pogoji za pridobitev licence A oz. KA so: vpis v imenik Zbornice za arhitekturo in prostor – ZASP (pogoji: univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba s področja arhitekturne ali krajinskoarhitekturne stroke in opravljen strokovni izpit), najmanj 3 leta delovnih izkušenj na področju prostorskega načrtovanja, dopolnilni strokovni izpit iz odgovornega prostorskega načrtovanja. Pogoji za pridobitev licence P so: izobrazba s področja prostorskega načrtovanja, najmanj 5 let delovnih izkušenj na področju prostorskega načrtovanja, opravljen strokovni izpit za odgovorno prostorsko načrtovanje (štejejo tudi delovne izkušnje v občinski upravi, pristojni za področje urejanja prostora).

¹⁵ Posameznik brez teh certifikatov praktično ne more dobiti dela, kar pomeni, da ga namesto zakonodajalca izloči kar trg.

del in odgovorni vodja posameznih del v en sam poklic, npr. odgovorni inženir (ta izraz se v praksi že zdaj pogosto uporablja). Pri morebitnem združevanju več poklicev v enega pa bi bilo predhodno treba seveda natančno preučiti, kakšne bi bile možne negativne posledice, če se kakšen sedaj obstoječi pogoj izpusti (odpravi), in kakšne so možne pozitivne posledice takega združevanja, predvsem z vidika povečevanja konkurence v tej panogi. Treba je torej odgovoriti na vprašanje, ali bi tak pristop k deregulaciji sploh prinesel kakšne pozitivne učinke. Naj na tem mestu opozorimo, da že sedaj nekaterih poklici dejansko združujejo v sebi več poklicev. Tako na primer odgovorni projektant vključuje odgovornega projektanta arhitekture, strojnih inštalacij, elektroinštalacij, gradbenih konstrukcij in podobno. Pomembno pa je tudi ugotoviti, kakšne učinke prinese odprava kakšnega pogoja – tako negativne kot pozitivne. V zvezi s tem je seveda prisotna dilema, ali neki pogoj odpraviti tudi, kadar to ne prinese nobenega pozitivnega učinka. Ne nazadnje je pomembno tudi, ali obstajajo možne alternative obstoječim pogojem, ki imajo isti (ali boljši) učinek, pa so manj omejujoče. S tega vidika lahko rečemo, da pri deregulaciji poklicev v gradbeništvu pravzaprav ne moremo govoriti o deregulaciji v pravem pomenu

besede, pač pa bolj v drugačni regulaciji oziroma reregulaciji. V predlogu sprememb ZGO-1, ki jih je vladi predlagala Inženirska zbornica Slovenije leta 2010 (IZS, 2010), je stroka že opozorila na določene nedoslednosti in pomanjkljivosti tudi pri regulaciji poklicev v gradbeništvu. Pri tem je predlagala ustrezne rešitve, kot so npr. jasnejša določitev pooblastil in odgovornosti, ki jih prinaša posamezni poklic; natančnejša opredelitev pojma »ustrezna izobrazba«; bolj nedvoumna ureditev zavarovanja odgovornosti, natančnejša ureditev vpisa v registre pri pooblaščenih zbornicah in podobno. Pri spremembi zakonodaje je treba urediti tudi pravne podlage za možnost javne objave tega, da je bila določeni osebi odvzeta licenca in za koliko časa, sicer ta ukrep v praksi sploh nima zelenega učinka. Razmisliti bi bilo treba o uvedbi disciplinskih sankcij (na primer odvzem licence) za vse regulirane poklice; k spoštovanju etičnih norm bi morali torej biti zavezani vsi tako, da se spoštovanje te zaveze zagotavlja z osebno disciplinsko odgovornostjo, katere skrajni ukrep je začasni odvzem pooblastila.

Deregulacija poklicev na področju gradbeništv se torej ne kaže v popolni sprostitvi vseh pogojev za opravljanje določenega poklica, pač pa v boljši regulaciji (izboljšanje sedanje).

Navsezadnje velja opozoriti še na vpliv deregulacije poklicev na izobraževalni sistem. Deregulacija poklicev v smislu sprostitve pogojev ali predpisovanja drugačnih pogojev za dostop do poklicev v gradbeništvu pa tudi v smislu uvajanja novih reguliranih poklicev, bi po našem mnenju pomenila tudi, da bi morale fakultete in druge izobraževalne organizacije, ki izvajajo akreditirane izobraževalne programe za regulirane poklice, te programe prilagoditi,¹⁶ kar pa traja nekaj časa (postopek akreditacije novega ali spremenjenega programa praviloma traja več let).

Na podlagi zgoraj navedenega menimo, da je na področju gradbeništv namesto o deregulaciji primerneje govoriti o reregulaciji; o drugačni regulaciji – ki je boljša, bolj učinkovita, ki ima manj negativnih učinkov, ki je manj omejujoča, pa še vedno izpolnjuje svoje cilje. Osiromašenje poklicnih spretnosti, kar je povezano tudi s pojavom razvrednotenja poklicev, pa je mogoče nevtralizirati s samoregulacijo. Tukaj lahko veliko vlogo odigrajo stanovska združenja z uveljavitvijo močnih poklicnih etičnih norm in standardov.

¹⁶ Stroka denimo pravi, da sedanja prva bolonjska stopnja ne daje dovolj znanja za projektiranje zahtevnih objektov.

6 • LITERATURA

- Arzenšek, A., Perceived factors and obstacles to cognitive schema change during economic crisis, *Organizacija* 44 (4), str. 137–144, 2011.
- Den Hertog, J., General theories of regulation. V: Bouckaert, B. in De Geest, G. (ur), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, str. 223–270, 1999.
- Fells, A., Regulation, Competition and the profession, *Proceedings of the Industry Economics Conference*, povzeto po: <http://www.accc.gov.au/content/index.php?id=255463>, 2011.
- Garoupa, N., Regulation of legal and medical professions in the US and Europe, A comparative analysis (Working paper), povzeto po: <http://www.fedea.es/pub/papers/2006/dt2006-11.pdf>, 2006.
- Grassman, G., David, R., *Uvod v velike sodobne pravne sisteme*, Ljubljana, Cankarjeva založba, 1998.
- Kay, J., Vickers, J. S., *Regulatory reform, An appraisal*, Majone, G. (ur), *Deregulation or re-regulation*, London: Pinter Publishers, str. 223–251, 1990.
- Ogus, A., Self-regulation, Bouckaert, B., De Geest, G. (ur), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, str. 587–602, 1999.
- Pravni viri
- Zakon o geodetski dejavnosti (ZGeoD-1), Uradni list RS, št. 77/2010.
- Zakon o graditvi objektov (ZGO-1), Uradni list RS, št. od 110/2002 do 20/2011.
- Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah, Uradni list RS, št. 1/2007-UPB.
- Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, Uradni list EU, L 376/36.
- Pravilnik o zahtevah za nizkonapetostne električne inštalacije v stavbah, Uradni list RS, št. 41/2009.
- Pravilnik o zaščiti stavb pred delovanjem strele, Uradni list RS, št. 28/2009 in 2/2012.
- Evidenca reguliranih poklicev oziroma poklicnih dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 50/2006.
- IZS, Predlogi IZS za spremembo Zakona o graditvi objektov, 2. november 2010.
- Drugi viri
- Evropska komisija, *Evropska evidenca reguliranih poklicev v EU, EEA in Švici* (angl. Database of regulated professions in the EU Member States, EEA countries and Switzerland), povzeto po: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home, 2011 (8. 6. 2012).