



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-268/96

Datum: 25.11.1999

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Občinskega sveta Občine Tolmin, ki ga zastopa predsednik, in na pobudo Plinarne Maribor, d.d., ki jo zastopa Božidar Vidmar, odvetnik v Mariboru, na seji dne 25. novembra 1999

o d l o č i l o:

1. Drugi odstavek 123. člena Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 18/91, 9/94, 21/94 in 23/96) ni v neskladju z Ustavo.
2. Tretji in četrti odstavek 125. člena Stanovanjskega zakona nista v neskladju z Ustavo.
3. Peti in sedmi odstavek ter prvi stavek osmega odstavka 125. člena Stanovanjskega zakona zakona se razveljavijo.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Občina Tolmin, zanjo Občinski svet, ki ga zastopa predsednik, se sklicuje na sedmo alineo 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS), ko zahteva oceno ustavnosti drugega odstavka 123. člena Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju: SZ) ter tretjega, četrtega in petega odstavka 125. člena tega zakona. Tem določbam očita, da so brez soglasja občin po 140. členu Ustave posegle v (tudi) njeno lastninsko pravico na stanovanjih. Pri tem se sklicuje na splošna pravila civilnega prava. Meni dalje, da zakonodajalec s temi določbami prenaša na občine - lastnice bremena denacionalizacije, ki pa so izključno stvar države in Slovenskega odškodninskega sklada. Današnje občine niso pravne naslednice bivših občin kot družbeno-političnih skupnosti, zatrjuje predlagateljica, zato jim zakon ne sme nalagati materialnih bremen denacionalizacije in privatizacije stanovanj. Po prvih prijavljenih zahtevah na podlagi izpodbijanih odstavkov 125. člena sklepa, da mora pričakovati za skoraj 180 000 DEM zahtevkov, kar da je zanjo preveliko breme.

2. Plinarna Maribor, ki jo zastopa odvetnik Božidar Vidmar iz Maribora, izpodbija določbo tretjega odstavka 125. člena SZ.

Svoj pravni interes utemeljuje s tem, da je prejela zahtevo upravičencev na podlagi izpodbijane določbe. Izhaja iz stališča Ustavnega sodišča, da je treba pravno osebo obravnavati glede človekovih pravic enako kot fizično in da mora imeti zakonodajalec za uzakonjanje razlikovanj razumne, iz narave stvari izhajajoče razloge. Z izpodbijano določbo zakonodajalec po mnenju pobudnice brez razumnega razloga in brez razumne povezave s predmetom urejanja dodatno obremenjuje pravne osebe kot zavezanca v denacionalizaciji. Pobudnica sicer meni, da so bonitete, ki jih SZ daje lastnikom denacionaliziranih stanovanj, če jih prodajo dotedanjim zaščitenim najemnikom, upravičene, vendar da ne bi smele iti na njihov račun, temveč v breme Slovenskega odškodninskega sklada in Sklada Republike Slovenije za razvoj. V tem delu torej predlaga oceno skladnosti s 14. členom Ustave.

3. Državni zbor na zahtevo odgovarja, da SZ ureja tudi lastninjenje in privatizacijo; da je moral upoštevati s prejšnjo ustavo zagotovljen položaj imetnikov stanovanjske pravice; da zakon občinam hkrati daje in hkrati obremenjuje lastnino in da torej ne gre za prenašanje državnih nalog na občine,

kar bi terjalo njihovo soglasje; da uzakonjena bremena občin niso v nesorazmerju s tistim, kar so pridobile z nastankom lastnine; da je že z Zakonom o denacionalizaciji (Uradni list RS št. 27/91 in naslednji - v nadaljevanju: ZDen) določena kupnina od prodaje teh stanovanj kot vir sredstev Slovenskega odškodninskega sklada in da določba drugega odstavka 123. člena le poenostavlja postopek. Trdi torej, da določbe, ki jih izpodbija prva predlagateljica, niso v neskladju ne s 140. ne s kakšnim drugim členom Ustave.

4. Na pobudo pa Državni zbor odgovarja, da so z izpodbijanimi določbami nezadovoljni tudi denacionalizacijski upravičenci in tudi imetniki stanovanjske pravice ter da načelo enakosti ni kršeno, saj so vsi denacionalizacijski zavezanci kot lastniki stanovanj v enakem položaju. Njihovo denacionalizacijsko breme je sorazmerno pridobljeni lastnini, trdi Državni zbor. Če bi pobudnica ugotovila, da se ji lastništvo stanovanj ne izplača, pa bi lahko po tretjem odstavku 130. člena SZ stanovanja prenesla na republiški ali občinski stanovanjski sklad.

5. Vlada v svojem mnenju poleg trditev, ki jih je prevzel Državni zbor, še izrecno zapiše, da gre po vsebini za določbe, ki približajo položaj prejšnjih imetnikov stanovanjske pravice na denacionaliziranih stanovanjih položaju prejšnjih imetnikov stanovanjske pravice na stanovanjih, pridobljenih prek sistema javnih financ, in da se v praksi te določbe tako tudi izvajajo.

V zvezi s pobudo pa še opozarja, da Ustavno sodišče ni sprejelo pobude za oceno ustavnosti drugega odstavka 113. člena, ki je občine hkrati naredil za (začasne) lastnice stanovanj in hkrati za zavezanke v denacionalizacijskih postopkih. Po mnenju Vlade "materialnih vzpodbud" iz tretjega in četrtega odstavka 125. člena ne moreta nositi samo sklada, deloma jih mora tudi novi začasni lastnik, ki ima "lahko od tega premoženja tudi določene bonitete", s čimer pač misli predvsem na to, da mu bo morda stanovanje nazadnje ostalo v lasti. Sicer pa tudi glede tega ponavlja težnjo zakonodajalca, da bi približal položaja obeh kategorij bivših imetnikov stanovanjske pravice.

B. - I.

6. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in zadevi združilo za skupno obravnavanje.

7. Drugi odstavek 123. člena SZ določa: "Prodajalec mora sklenjeno pogodbo o prodaji stanovanja iz drugega odstavka 113. člena tega zakona, za katerega ni bila vložena zahteva za denacionalizacijo oziroma za katerega je bil zahtevek za denacionalizacijo pravnomočno zavrnilen, takoj poslati Slovenskemu odškodninskemu skladu. V tej pogodbi mora biti določeno, da kupec kupnino nakaže oziroma nakazuje Slovenskemu odškodninskemu skladu."

8. Izpodbijana določba velja za subjekte drugega odstavka 113. člena SZ, torej za občine in druge pravne osebe, ki so z uveljavitvijo SZ postale lastnice stanovanj in stanovanjskih hiš, podržavljenih na podlagi predpisov iz 3. in 4. člena ZDen.

Aktualen postane, kadar ti subjekti prodajajo taka stanovanja, ki jih ni zajela denacionalizacija: tedaj jim nalaga, da morajo sklenjeno pogodbo poslati Slovenskemu odškodninskemu skladu in da mora biti v njej določeno, da kupec kupnino nakaže temu skladu.

9. Izpodbijana določba služi uresničevanju drugih zakonskih določb, namreč določb 49. člena ZDen, po katerih je vir sredstev Slovenskega odškodninskega sklada med drugim "celotna kupnina za prodana podržavljena stanovanja, če bodo ta odplačno prenešana iz družbene lastnine osebam, ki niso upravičenci po tem zakonu", ter določb 9. člena Zakona o slovenskem odškodninskem skladu (Uradni list, RS št. 7/93 - v nadaljevanju: ZSOS), po katerih se sredstva za kritje obveznosti tega sklada oblikujejo med drugim iz celotne kupnine za podržavljena stanovanja, če upravičenci po ZDen niso uveljavljali zahtevkov ali če sicer dokončno niso denacionalizirana. Vsebinska izpodbijana določba torej ni, da gre kupnina od omenjenih prodaj stanovanj v Slovenski odškodninski sklad, temveč le, da mora pogodba vsebovati določbo o tem in da mora prodajalec pogodbo poslati temu skladu. To pa je logičen nasledek pravnega stanja, določenega v SZ in v drugih predpisih, ki niso predmet te zahteve za presojo ustavnosti in s katerimi je na primer predlagateljica postala hkrati subjekt lastnine na stanovanjih, hkrati pa tudi subjekt omejitev in obremenitev te lastnine bodisi v smeri in za primer njene

denacionalizacije bodisi v smeri in za primer njene privatizacije po SZ ali za primer prostega razpolaganja z njo.

Za tako ureditev je bil zakonodajalec pooblaščen, saj je moral v postopku tranzicije oblikovati celoten prehod iz družbenega in ekonomskega sistema, temelječega na družbeni lastnini, v sistem z znano lastnino in tržnim gospodarstvom, pri tem pa izpeljati denacionalizacijo in stanovanjsko reformo z olastninjenjem in privatizacijo stanovanj v družbeni lastnini. V skrbi za izvedbo celotnega sistema lastninjenja stanovanj (v zvezi s sistemom denacionalizacije) je zakonodajalec smel predpisati, kar je vsebina izpodbijane določbe, ne da bi to pomenilo neskladje z Ustavo, tudi ne s 140. členom Ustave, kar mu očita predlagateljica. Na mestu je tudi opozorilo nasprotnega udeleženca, da se lahko na primer občina lastnini, nastali po SZ, hkrati z bremenami in omejitvami iz SZ, ZDen in ZSOS odreče na način, predviden v tretjem odstavku 130. člena SZ.

B. - II.

10. Tretji odstavek 125. člena SZ med drugim določa: "Če se lastnik, ki mu je bilo stanovanje vrnjeno na podlagi predpisov o denacionalizaciji, strinja s takim načinom prodaje, ima pravico do nadomestila za popust iz drugega odstavka 117. oziroma 119. ali 120. člena tega zakona od zavezanca za vrnitev stanovanja ..." Četrti odstavek istega člena pa med drugim določa: "V primeru, da lastnik ne pristane na prodajo po prejšnjem odstavku, si lahko prejšnji imetnik stanovanjske pravice ob soglasju lastnika sam priskrbi stanovanje za nakup ali se odloči za gradnjo. V tem primeru mu mora lastnik izplačati ... odpravnino ..., 50% te vrednosti pa dobi ... eno tretjino od zavezanca za vrnitev stanovanja..." V nadaljevanju še: "Če lastnik odkloni soglasje po določilih tega odstavka, mora prejšnjemu imetniku stanovanjske pravice izplačati odpravnino za izpraznjeno stanovanje zavezanec za denacionalizacijo sam..."

11. Osebe iz drugega odstavka 113. čl. SZ so postale lastnice stanovanj in stanovanjskih hiš šele z dnem uveljavitve SZ. Prej lastnine na teh nepremičninah ni bilo. Lastnina je torej s tem zakonom nastala originarno, nastala pa je z obremenitvami in omejitvami vred, kakor jih je hkrati določil zakonodajalec. Te zakonske omejitve in obremenitve ne pomenijo posega v lastnino občin na stanovanjskih enotah, ker te lastnine pred uzakonitvijo obremenitev ni bilo. To velja za nadomestila iz tretjega odstavka, kar izpodbija tako predlagateljica kot tudi pobudnik, in za odpravnine iz četrtega odstavka 125. člena SZ, kar izpodbija samo predlagateljica. Izpodbijane določbe ne spreminjajo predlagateljčinega ali pobudnikovega lastniškega pravnega položaja predlagatelja ali pobudnika, obrazloženega že v 9. točki te odločbe. Ne gre tudi za prenos opravljanja nalog iz državne pristojnosti na občino, za kakršnega je po drugem odstavku 140. člena Ustave potrebno predhodno soglasje. Zato ta ustavna določba z obravnavanima odstavkoma ni kršena. Ker veljajo obremenitve iz obeh odstavkov za vse zavezanca za vrnitev (nacionaliziranega) stanovanja enako, tudi ni mogoče govoriti o kršitvi načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave). Kot je Ustavno sodišče že večkrat pojasnjevalo, vsebuje načelo enakosti pred zakonom poleg zahteve, da je treba v bistvu enaka stanja obravnavati enako, tudi zahtevo zakonodajalca, da stanja, ki se med seboj upošteveno razlikujejo, ureja temu primerno različno. Že dejstvo, da gre za stanovanjske enote, ki so nekoč s prisilnimi predpisi postale splošno ljudsko premoženje in torej niso nastale v sistemu javnega vzajemnostnega financiranja stanovanjske izgradnje, in razlogi, navedeni že v 9. točki te odločbe, kažejo, da je imel zakonodajalec tehtne razloge, ko je položaj tistih, ki so s SZ postali lastniki takih stanovanj, uredil posebej.

12. Peti odstavek 125. člena SZ med drugim določa: "V primeru, da lastnik ne pristane na prodajo stanovanja po tretjem odstavku tega člena, prejšnji imetnik stanovanjske pravice ... lahko zahteva od zavezanca za vrnitev stanovanja podatke in seznam o vseh razpoložljivih nezasedenih in zasedenih stanovanjih, katerih lastnik je in ki jih mora ponuditi v odkup ..."

13. Določbe petega odstavka 125. člena po noveli SZ pomenijo naknaden poseg v pravico lastnikov stanovanjskih enot, nastalo z uveljavitvijo SZ, saj bistveno omejujejo svobodo njihovega razpolaganja s stanovanji v pravnem prometu. Tak poseg bi lahko bil ustavno opravičljiv le, če in kolikor bi ga opravičevala potreba po zagotavljanju gospodarske, socialne ali ekološke funkcije lastnine (67. člen Ustave) ali bi ga neizogibno (v skladu z načelom sorazmernosti) zahtevalo varstvo pravic drugih. Razlogov iz 67. člena Ustave v obravnavanem primeru očitno ni in jih nasprotni udeleženec ne

zatrjuje. S težnjo, da bi pravni položaj bivših imetnikov stanovanjske pravice v denacionaliziranih stanovanjih ne le glede najemnega razmerja, ki je nadomestilo njihovo prejšnjo stanovanjsko pravico, temveč tudi glede možnosti odkupa stanovanja, čimbolj izenačili s položajem drugih imetnikov stanovanjske pravice, pa takega naknadnega obremenjevanja uživanja lastnine ni mogoče utemeljiti.

14. Zaradi razveljavitve petega odstavka 125. člena SZ je bilo treba razveljaviti tudi sedmi odstavek in prvi stavek osmega odstavka, ki se vsebinsko vežeta zgolj na peti odstavek.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločitev na podlagi 21. in 43. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki: dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Prvo točko izreka je sprejelo soglasno; drugo točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema, proti sta glasovala sodnica Wedam - Lukićeva in sodnik Čebulj, ki je dal delno odklonilno ločeno mnenje; tretjo točko izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu, proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Pritrdilno ločeno mnenje je napovedal sodnik Testen.

P r e d s e d n i k :
Franc Testen