



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-190/95

Datum: 15. 7. 1999

S K L E P

Ustavno sodišče je na predlog Združenja najmenikov nacionaliziranih stanovanj v Sloveniji, Ljubljana, ki ga zastopajo Andreja Medved, Bojana Potočan in Matjaž Rihtar, odvetniki v Ljubljani, na seji dne 15. julija 1999

s k l e n i l o :

1. Rok, določen v 2. točki izreka odločbe ustavnega sodišča št. U-I-190/95 z dne 17. 12. 1998, se podaljša za šest mesecev.

2. Odločitev o podaljšanju roka začne učinkovati z dnem vročitve tega sklepa Državnemu zboru in Ministru za okolje in prostor.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Z odločbo št. U-I-190/95 je Ustavno sodišče dne 17. 12. 1998 odločilo, da se razveljavi Pravilnik o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih (Uradni list RS, št. 47/95 - v nadaljevanju: Pravilnik). Hkrati je Ustavno sodišče odločilo, da začne razveljavitev učinkovati v roku šest mesecev od objave odločbe v Uradnem listu RS. Odločba je bila objavljena v Uradnem listu RS dne 22. 1. 1999.

2. Dne 18. 6. 1999 je Združenje najemnikov nacionaliziranih stanovanj v Sloveniji Ustavnemu sodišču predlagalo, naj rok, določen s prej navedeno odločbo, podaljša, ker naj bi z nastopom učinkovanja razveljavitve, glede na to, da zakonodajalec še ni opredelil načina oblikovanja neprofitne najemnine, nastopila pravna praznina z nepopravljivimi posledicami za socialno izredno občutljiv sloj najemnikov v tovrstnih stanovanjih. V obrazložitvi predloga navaja, da je malo verjetno, da bi bila potrebna zakonska ureditev sprejeta pravočasno, tj. pred iztekom odložnega roka za učinkovanje razveljavitve Pravilnika. Pravne posledice razveljavitve pa naj bi neposredno posegale v pravice, pravne interese in pravni položaj najemnikov, prejšnjih imetnikov stanovanjske pravice, ki naj bi se bili prav zaradi varstva svojih ustavnih in konvencijskih pravic združili v navedeno Združenje. Učinkovanje razveljavitve pred uveljavitvijo nove zakonske ureditve neprofitnih najemnin, ki ji Združenje prav tako nasprotuje iz vsebinskih razlogov, naj bi bistveno vplivalo na pravno varnost najemnikov in na trajnost najemnega razmerja v neprofitnih stanovanjih. Pravna negotovost glede oblikovanja neprofitnih najemnin naj bi prizadela predvsem najemnike, sodišča pa naj bi bila zaradi tega množično obremenjena s tožbami na plačilo poljubne najemnine in s tožbami na izselitev iz krivdnega razloga neplačevanja najemnine.

3. Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: Ministrstvo) v dopisu z dne 5. 7. 1999, naslovljenem na Državni zbor navaja, da je Vlada predlog zakona, ki naj bi uredil zakonsko materijo v zvezi z neprofitnimi najemninami, že posredovala Državnemu zboru s predlogom za obravnavo po skrajšanem postopku. Dočasne zadržanosti dodelitve predloga zakona pa naj bi prišlo, ker še ni zaključen zakonodajni postopek o predlogu zakona, ki ureja podobno vsebino. Glede na to, da je trenutno 79 000 stanovanj, za katerih uporabo plačujejo najemniki neprofitno najemnino, bi nepravočasno sprejetje sprememb in dopolnitev Stanovanjskega zakona v delu, v katerem ureja neprofitno najemnino, povzročilo zelo resne posledice na stanovanjskem področju. Ministrstvo meni, da bi se v takšnem primeru za uporabo neprofitnega stanovanja lahko zahtevala prosta najemnina, tj. višja od neprofitne, kar naj bi ogrozilo pravno varnost najemnikov. Neplačevanje najemnine je namreč

krivdni razlog za odpoved najemnega razmerja. Zato Ministrstvo podpira predlog za podaljšanje roka učinkovanja razveljavitve Pravilnika.

4. Ustavno sodišče je Državni zbor pozvalo, da sporoči, ali je opredeljevanje kriterijev za oblikovanje neprofitne najemnine že v zakonodajnem postopku, in če je, v kateri fazi oziroma do kdaj predvidoma naj bi zakonodajalec ta vprašanja uredil. Predsednik Državnega zbora je po obravnavi na Odboru za infrastrukturo in okolje odgovoril, da ocenjujejo, da predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona, ki ga predlaga Vlada, ne bo sprejet in uveljavljen do poteka roka iz 2. točke navedene odločbe Ustavnega sodišča. Dodelitev predloga zakona, ki ga je posredovala Vlada Državnemu zboru v obravnavo po skrajšanem postopku, je bilo namreč treba zadržati na podlagi četrtega odstavka 174. člena Poslovnika Državnega zbora, ker še ni končan zakonodajni postopek o predlogu zakona predlagatelja poslanca Franca Jazbeca, ki ureja podobno vsebino. Zato predlagajo in podpirajo predloge, da se podaljša rok za začetek učinkovanja razveljavitve Pravilnika za šest mesecev. Enako in iz istih razlogov kot pristojno ministrstvo menijo, da bi nepravočasno sprejetje predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah SZ, ki ureja neprofitno najemnino, povzročilo resne posledice na stanovanjskem področju.

B. - I.

5. Pobudo za začetek postopka lahko da vsakdo, ki izkaže svoj pravni interes. Pravni interes je podan, če izpodbijani predpis ali splošni akt za izvrševanje pooblastil neposredno posega v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika (24. člen Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS). Pravilnik oziroma učinkovanje njegove razveljavitve nedvomno posega v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj najemnikov neprofitnih stanovanj. Ustavno sodišče pa je, kljub temu, da Pravilnik, oziroma učinkovanje njegove razveljavitve, ne posega v pravice, pravne koristi oziroma pravni položaj Združenja kot pravne osebe, temu Združenju priznalo pravni interes. Združenje najemnikov nacionaliziranih stanovanj, za katera je določena neprofitna najemnina, je bilo namreč ustanovljeno samo z namenom uveljavljanja interesov oziroma pravic svojih članov - najemnikov nacionaliziranih stanovanj in najemnikov stanovanj v zasebni lasti. Kolikor je pravni interes lahko priznan članom združenja, je lahko v tem primeru tudi združenju, ki se je ustanovilo z namenom uveljavljanja interesov oziroma pravic svojih članov glede te skupne okoliščine, tj. v konkretnem primeru glede položaja najemnikov nacionaliziranih stanovanj in stanovanj v zasebni lasti.

B. - II.

6. Ustavno sodišče je že z odločbo št. U-I-119/94 z dne 21. 3. 1996 (Uradni list RS, št. 24/96 in OdiUS V, 32) ugotovilo, da je Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 19/91, 9/94 in 21/94 - v nadaljevanju: SZ) v neskladju z Ustavo, ker zakon v temeljih ni uredil neprofitne najemnine in določil okvirov za podzakonski akt o metodologiji njenega določanja in s tem o obsegu omejitve prostega določanja najemnine (6. točka izreka). Zakonodajalec bi moral ugotovljeno neskladje z Ustavo odpraviti v dvanajstih mesecih od objave te odločbe v Uradnem listu RS. Odločba je bila objavljena dne 10. 5. 1996. Zakonodajalec do odločanja o ustavnosti in zakonitosti Pravilnika ni uredil navedene zakonske materije.

7. Zato je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-190/95 ugotovilo, da je Pravilnik v neskladju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave ter ga razveljavilo z odložnim rokom. Za takojšnjo razveljavitve pa se ni odločilo, ker potem način oblikovanja neprofitne najemnine ne bi bil nikjer določen. Da do tega ne bi prišlo po izteku odložnega roka, je Ustavno sodišče v 11. točki obrazložitve navedene odločbe pozvalo zakonodajalca, da izvrši svojo ustavno dolžnost.

8. Do odločanja o predlogu za podaljšanje odložnega roka zakonodajalec navedene zakonske materije ni uredil. Iz dopisa Ministrstva pa izhaja, da ni pričakovati, da bi bilo določanje neprofitnih najemnin ustavno skladno urejeno do poteka šestmesečnega roka. Tudi če bi zakonodajalcu uspelo do poteka roka sprejeti ustrezne spremembe in dopolnitve SZ, je potrebno upoštevati še obdobje do uveljavitve nove zakonske ureditve in dejstvo, da bo določanje višine neprofitnih najemnin po novi ureditvi v konkretnih primerih mogoče šele takrat, ko bo uveljavljen tudi nov podzakonski predpis, izdan na podlagi zakona.

9. Iz navedenega nedvomno izhaja, da bi bilo določanje neprofitnih najemnin v obdobju od učinkovanja razveljavitve Pravilnika do uveljavitve nove ureditve neurejeno. Tako stanje bi povzročilo številne spore, tako glede določanja višine najemnine, kot glede odpovedi najemnih razmerij.

10. Predvsem pa se zastavlja vprašanje, ali bi zakonodajalec kasneje sploh lahko uredil določanje neprofitnih najemnin za navedeno obdobje (za nazaj), in kako bi taka, kasnejša ureditev vplivala na morebitne sodbe o določitvi neprofitne najemnine, ki bi v tem času postale pravnomočne. Ministrstvo opozarja tudi na dejstvo, da je neplačevanje najemnine krivdni razlog za odpoved najemnega razmerja.

11. Ustavno sodišče se ni spuščalo v presojo utemeljenosti morebitnih zahtevkov za odpoved najemnega razmerja zaradi neplačevanja najemnine, ki bi jo najemodajalci po učinkovanju razveljavitve Pravilnika na novo določili enostransko. Vsekakor pa iz navedenega izhaja, da bi učinkovanje razveljavitve Pravilnika pred uveljavitvijo ustrezne zakonske ureditve povzročila veliko pravno praznino, ki bi tako najemnike kot najemodajalce spravila v pravno zelo negotov položaj. To pa bi bilo v nasprotju z 2. členom Ustave.

12. Ustavno sodišče se je z vprašanjem pravnega stanja oziroma pravnega položaja najemodajalcev in najemnikov po učinkovanju razveljavitve ukvarjalo že ob odločanju o razveljavitvi Pravilnika. Zato je Pravilnik razveljavilo z odložnim rokom.

Upoštevalo pa je, da je do takrat neustavno stanje trajalo že dve leti in pol. Zato je določilo le šestmesečni odložni rok.

13. Tretji odstavek 45. člena ZUstS (na podlagi ustavnega pooblastila iz 161. člena Ustave) določa, da razveljavitev podzakonskega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje za naprej od naslednjega dne po objavi odločbe Ustavnega sodišča o razveljavitvi, oziroma po poteku roka, ki ga določi Ustavno sodišče. Člen 161 Ustave določa, da ta rok ne sme biti daljši od enega leta. Ustava in ZUstS ne vsebujeta izrecnih določb, ki bi urejale pogoje za spremembo roka, ki ga je Ustavno sodišče določilo v okviru ustavnega pooblastila. Vendar to ne pomeni, da Ustavno sodišče ne bi moglo spremeniti svoje odločitve, če oseba, ki izkaže pravni interes, pred potekom roka navede razloge, ki jih ob prvi določitvi roka Ustavno sodišče ni moglo upoštevati, in ki opravičujejo njegovo podaljšanje znotraj meja, določenih z Ustavo.

14. Ustavno sodišče je do sedaj v dveh primerih podaljšalo rok učinkovanja razveljavitve predpisa (sklep št. U-I-107/96 z dne 4. 7. 1997, Uradni list RS, št. 41/97 in OdlUS VI, 104 in sklep št. U-I-158/95 z dne 14. 10. 1998, Uradni list RS, št. 70/98 in OdlUS VII, 194). Drugače kot v navedenih primerih, v obravnavanem primeru ni zaslediti prizadevanj Državnega zbora, da bi neustavno stanje odpravil oziroma, da bi obstajali opravičljivi razlogi zaradi katerih zakonodajalec tri leta ni mogel pristopiti k urejanju zakonodajne materije v zvezi z neprofitnimi najemninami. Zakonodajalec je torej glede teh vprašanj opustil svojo ustavno dolžnost. S takšnim ravnanjem, oziroma opustitvijo svoje dolžnosti, zakonodajalec hudo krši načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), na kar je Ustavno sodišče opozorilo že večkrat (tudi v odločbi št. U-I-190/95).

15. Ustavno sodišče je sklenilo podaljšati rok učinkovanja razveljavitve Pravilnika izključno iz razloga pravne varnosti udeležencev najemnih razmerij (2. člen Ustave). Ob tehtanju med posledicami razveljavitve in posledicami sedanjega načina določanja neprofitne najemnine brez zakonske podlage je namreč ugotovilo, da bi opisane posledice razveljavitve pomenile večje protiustavno stanje od protiustavnega stanja, ki izhaja iz nespoštovanja legalitetnega načela (153. člen Ustave), zaradi katerega je presodilo, da je Pravilnik v nasprotju z Ustavo (odločba št. U-I-190/95). Ustavno sodišče je pri odločanju o podaljšanju odložnega roka za učinkovanje razveljavitve moralo upoštevati, da se je protiustavnost še povečala zaradi navedene kršitve 2. in 3. člena Ustave, ker zakonodajalec ni opravil svoje ustavne dolžnosti. V primeru učinkovanja razveljavitve Pravilnika pa bi zaradi opustitve zakonodajalca nastala pravna praznina, ki bi lahko posegla tudi v ustavno varovane človekove pravice. Ustavno sodišče ni pristojno le za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, ampak je tudi najvišji organ sodne oblasti za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (160. člen Ustave in prvi odstavek 1. člena ZUstS). Zato je ob tehtanju protiustavnosti ravnanja oziroma opustitve zakonodajalca in protiustavnosti, ki bi lahko nastala z učinkovanjem razveljavitve Pravilnika, presodilo,

da bi pomenil poseg v človekove pravice večje protiustavno stanje. Da ne bi prišlo do izjemne pravne negotovost, ki bi nastala, če zakonodajalec ponovno ne bi pravočasno odpravil protiustavnega stanja in s tem do morebitnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je Ustavno sodišče rok podaljšalo za šest mesecev, tj. v največji možni meri znotraj meja, določenih z Ustavo. Ustavno sodišče pa opozarja, da bo ta neustavna pravna negotovost z vsemi navedenimi posledicami nastala, če zakonodajalec tudi v tem času protiustavnega stanja ne bo odpravil.

16. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-190/95 z dne 17. 12. 1998 je bila objavljena v Uradnem listu dne 22. 1. 1999. Razveljavitev Pravilnika bi na podlagi določenega šestmesečnega roka začela učinkovati dne 22. 7. 1999. Glede na to, da je Ustavno sodišče o podaljšanju odložnega roka za učinkovanje razveljavitve Pravilnika odločalo dne 15. 7. 1999, ni bilo mogoče zagotoviti objave tega sklepa v Uradnem listu pred potekom prvotno določenega roka. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da odločitev o podaljšanju roka učinkuje z dnem vročitve tega sklepa Ministru za okolje in prostor kot nasprotnemu udeležencu v obravnavani zadevi in Državnemu zboru kot zakonodajalcu.

C.

17. Ustavno sodišče je ta sklep sprejelo v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč - Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Lojze Ude, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam - Lukić. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Testen, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

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