



Številka: U-I-144/14-6

Datum: 9. 3. 2017

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Občine Izola, ki jo zastopa Irena Jerman, odvetnica v Kopru, na seji 9. marca 2017

odločilo:

Prvi odstavek 195. člena Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 69/03, 57/08 in 87/11) se razveljavi, kolikor se nanaša na najemne pogodbe za neprofitna stanovanja v občinah, oddana na javnem razpisu.

OBRAZLOŽITEV

1. Občina Izola (v nadaljevanju predlagateljica) izpodbija prvi odstavek 195. člena Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju SZ-1), po katerem določbe drugega in tretjega odstavka 90. člena SZ-1 ne veljajo za najemna razmerja v neprofitnih stanovanjih, sklenjena pred uveljavitvijo tega zakona. V posledici to pomeni, da v teh primerih najemniki niso dolžni obdobjno predložiti dokazil, da še izpolnjujejo pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja. Predlagateljica izpodbijani ureditvi očita poseganje v ustavni položaj občine, saj naj bi ji v določenem delu preprečevala uveljavljanje socialne politike na stanovanjskem področju, očita pa ji tudi neskladje z načeli socialne države (2. člen Ustave), načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) ter s 67. in 146. členom Ustave.

2. Predlagateljica izpodbija v izreku navedeno določbo samo v obsegu, kolikor se uporablja za najemne pogodbe, sklenjene na podlagi Pravilnika o oddajanju neprofitnih stanovanj v najem (Uradni list RS, št. 26/95 – v nadaljevanju Pravilnik/95),¹ ki je prenehal

¹ Ta pravilnik je prenehal veljati z uveljavitvijo Pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11 in 47/14).

veljati. Predlagateljica izrecno navaja, da se zahteva ne nanaša na bivše imetnike stanovanjske pravice, pri katerih je najemno razmerje nadomestilo stanovanjsko pravico, ampak le na tiste primere, ko so najemniki neprofitnih stanovanj sklenili pogodbo na podlagi javnega razpisa.

3. Predlagateljica navaja, da je po četrti alineji drugega odstavka 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10 – v nadaljevanju ZLS) ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj izvirna naloga občin. Predlagateljica je politiko na stanovanjskem področju zapisala v občinski stanovanjski program in potrebna sredstva vključevala v vsakoletni občinski proračun. Že leta 1994 je ustanovila stanovanjski sklad Občine Izola za izgradnjo neprofitnih stanovanj, ki je deloval kot neprofitna organizacija v skladu s tedaj veljavnim Stanovanjskim zakonom (Uradni list RS-I, št. 18/91 in 19/91 – popr., ter Uradni list RS, št. 21/94, 23/96 in 1/2000 – SZ) in se je kasneje preoblikoval v javni sklad. Naloga tega sklada je tudi oddajanje neprofitnih stanovanj v najem. S tem naj bi predlagateljica za svoje prebivalce ustvarjala možnosti, da si pod določenimi pogoji pridobijo primerno stanovanje. Zaradi izpodbijane ureditve naj bi določen del neprofitnih stanovanj ostal izven nadzora predlagateljice, zato naj ne bi mogla zagotavljati, da stanovanje, pridobljeno iz javnih sredstev, dejansko uporabljajo samo tisti prebivalci, ki izpolnjujejo za to določene socialne kriterije in pogoje. Izpodbijana ureditev naj bi tako občini preprečevala izvajanje socialne politike na stanovanjskem področju in jo tudi finančno prikrajšala za razliko med tržno in neprofitno najemnino. V Občini Izola naj bi bilo 22 neprofitnih stanovanj s takšnimi najemnimi pogodbami.

4. Izpodbijana ureditev naj bi predlagateljico prisiljevala v različno obravnavo upravičencev do neprofitnih stanovanj, zato predlagateljica meni, da je izpodbijana ureditev tudi v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Pravica do neprofitnega stanovanja naj sama po sebi ne bi bila ustavna kategorija, ampak eden izmed ukrepov, ki jih občina izvaja v skladu s svojimi pristojnostmi na stanovanjskem področju. Zakonodajalec naj zato ne bi imel stvarnega razloga, da v primeru najemnikov neprofitnih stanovanj, ki so pogodbo sklenili pred uveljavitvijo SZ-1, ne dovoljuje opravljati nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za pridobitev takega stanovanja.

5. Državni zbor na navedbe v zahtevi ni odgovoril in tudi Vlada ni dala svojega mnenja.

B. – I.

6. Predlagateljica je vložila zahtevo na podlagi 91. člena ZLS, ker meni, da izpodbijana določba posega v ustavni položaj občine, saj naj bi preprečevala vodenje občinske socialne politike na stanovanjskem področju.

7. Glede na 24. člen svojega statuta predlagateljica ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj, med drugim tudi s stanovanjskim programom občine. Predlagateljica je ustanovila Stanovanjski sklad

Občine Izola za izgradnjo neprofitnih stanovanj, ki se je preoblikoval v Javni stanovanjski sklad Občine Izola (v nadaljevanju Sklad), katerega dejavnost je izvajanje nalog, določenih v stanovanjskem programu občine. Predlagateljica je v last tega sklada prenesla vse svoje stanovanjske hiše in stanovanja. Čeprav predlagateljica ni subjekt, ki bi oddajal neprofitna stanovanja v najem in nadzoroval konkretno izpolnjevanje pogojev za pridobitev takega stanovanja, pa glede na svoje ustavne, zakonske in statutarne pristojnosti ostaja odgovorna za uresničevanje nalog lokalne samouprave na stanovanjskem področju. Zato predlagateljica za obravnavo očitkov o preprečevanju izvajanja svojih nalog na stanovanjskem področju izpolnjuje procesne predpostavke po 91. členu ZLS.

8. Predlagateljica izpodbijani določbi očita tudi neskladje z ustavnim načelom enakopravnosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker naj bi jo prisiljevala v različno obravnavo najemnih razmerij za neprofitna stanovanja, in finančno prikrajšanje za razliko med tržno in neprofitno najemnino na teh stanovanjih kot občinskem premoženju, kar naj bi izkazovalo neskladje s 67. in 146. členom Ustave. Teh očitkov predlagateljica v okviru svojih pooblastil za vložitev zahteve na podlagi 91. člena ZLS ne more uveljavljati. Pooblastilo iz te zakonske določbe se nanaša le na položaj, ko država s svojimi predpisi posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti, kot so opredeljeni v 138. do 144. členu Ustave. Glede na to Ustavno sodišče navedb v tem delu zahteve ni presojalo.

B. – II.

9. Izpodbijana prehodna določba prvega odstavka 195. člena SZ-1 se glasi:
"Določbe drugega in tretjega odstavka 90. člena tega zakona ne veljajo za najemna razmerja, sklenjena pred uveljavitvijo tega zakona."²

10. Predlagateljica tej določbi očita, da posega v izvrševanje njenih izvirnih nalog, in sicer v nalogo skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj in v vodenje socialne politike na stanovanjskem področju na območju občine. Glede na to mora Ustavno sodišče oceniti skladnost izpodbijane ureditve s prvim odstavkom 140. člena Ustave.

11. Prvi odstavek 140. člena Ustave pomeni ustavni branik pred posegi države v jedro lokalne samouprave. Država s svojimi predpisi ne sme poseči v zajamčeno področje

² Drugi in tretji odstavek 90. člena SZ-1 se glasita:

"(2) Najemodajalec neprofitnega stanovanja ima pravico vsakih pet let od najemnika zahtevati, da predloži dokazila o izpolnjevanju pogojev za pridobitev neprofitnega stanovanja, ki jih opredeljuje pravilnik iz petega odstavka 87. člena tega zakona.

(3) Če najemnik ni več upravičen do neprofitnega stanovanja, se najemna pogodba lahko spremeni v najemno pogodbo za tržno stanovanje po merilih in postopku, ki ga določi pravilnik, ki ga izda minister."

izvirnih pristojnosti občine. Opredelitev obsega izvirnih pristojnosti občine temelji na pojmu "lokalna javna zadeva" (tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996, Uradni list RS, št. 44/94, in OdlUS V, 118, 18. točka obrazložitve). Če država s svojimi predpisi občini omejuje ali onemogoča izvrševanje njenih izvirnih nalog, gre za poseg v ustavno zagotovljeno funkcionalno avtonomijo občine. Tak poseg je ustavno dopusten, če je zakonodajalec z njim želel zavarovati kakšno drugo ustavno vrednoto, če je bil ukrep za doseg tega cilja nujen in če pomen varovane vrednote v konkretnem primeru pretehta nad pomenom druge ustavno varovane vrednote, to je lokalne samouprave (glej več v citirani odločbi, 21. točka obrazložitve, točka X. – področje urejanja prostora in graditve objektov, osmi odstavek – izdajanje lokacijskih dovoljenj).

12. Izvirna pristojnost občine po četrti alineji drugega odstavka 21. člena ZLS je ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj. Po triindvajseti alineji 21. člena ZLS občina opravlja druge lokalne zadeve javnega pomena, kamor spada tudi vodenje socialne politike v okviru uresničevanja ustavnega načela socialne države pri izvajanju občinskih nalog na stanovanjskem področju. Neprofitna stanovanja v občinskem stanovanjskem skladu so del občinskega najemnega socialnega sklada stanovanj. Izpodbijana zakonska določba je povzročila, da sklad za del občinskih neprofitnih najemnih stanovanj nima nadzora nad socialnimi okoliščinami, ki so pogoj za sklenitev najemne pogodbe. To pomeni, da občina v tem obsegu ne more izvrševati svojih pristojnosti na stanovanjskem področju, vključno s socialnimi nalogami, čeprav je v ta namen ustanovila Sklad in za njegovo delovanje zagotovila javna sredstva. Izpodbijana ureditev zato posega v ustavno zavarovano samoupravno sfero občine. Ustavno sodišče mora zato najprej presoditi, ali ima poseg v ustavno zavarovani položaj lokalne samouprave ustavno dopusten cilj, ker varuje kako drugo ustavno vrednoto.

13. Izpodbijana določba je zavarovala najemnike že sklenjenih najemnih pogodb za neprofitna stanovanja tako, da novi pogoji glede preverjanja upravičenosti do teh stanovanj, ki jih je uveljavil SZ-1, zanje ne veljajo. Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je zakonodajalec menil, da določbe o dokazovanju izpolnjevanja pogojev za pridobitev neprofitnega stanovanja na določeno obdobje ter s tem povezane možnosti spremembe najemne pogodbe v najemno pogodbo za tržno stanovanje "ne morejo veljati za že sklenjena najemna razmerja do uveljavitve novega stanovanjskega zakona".³ Zakonodajalec je, upoštevaje učinke tretjega odstavka 90. člena SZ-1, z izpodbijano ureditvijo zavaroval pogodbeno pravico najemnika do plačila neprofitne najemnine za naprej za nedoločen čas.⁴ Pogodbe so temeljni pravni institut prav zato, ker pogodbenim strankam zagotavljajo predvidljivost bodočega ravnanja nasprotne pogodbene stranke. Pogodbeno opredeljene pravice, katerih učinek se bo razvil v bodočnosti, so varovane v okviru načela zaupanja v pravo, ki je zajeto v 2. členu Ustave, po katerem je Republika Slovenija pravna država. Zagotovitev stabilnosti najemnih razmerij na neprofitnih

³ Glej Poročevalec Državnega zbora št. 29/03, z dne 29. 4. 2003, str. 11.

⁴ Prvi odstavek 90. člena SZ-1 se glasi: "Najemna pogodba za neprofitno stanovanje mora biti sklenjena za nedoločen čas."

stanovanjih je glede na to ustavno dopusten cilj za poseg v ustavno zagotovljeno avtonomijo lokalne samouprave. Glede na to mora Ustavno sodišče v nadaljevanju presoditi, ali je presojeni poseg nujen, in če je, ali pretehta nad pomenom ustavno zagotovljene avtonomije lokalne samouprave.

14. Načelo zaupanja v pravo nima absolutne veljave in ne jamči nespremenljivosti trajnih pogodbenih razmerij. To načelo posamezniku zagotavlja le, da država njegovega položaja ne bo poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da je v primeru kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma vrednotami treba v t. i. tehtanju presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih vrednot je treba v posameznem spornem primeru dati prednost: ali načelu zaupanja v pravo ali načelu prilagajanja prava družbenim spremembam. Pri tem je treba upoštevati, ali so sporne spremembe relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani, na drugi strani pa javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe (tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-39/99 z dne 3. 2. 2000, Uradni list RS, št. 19/2000, in OdlUS IX, 15, 11. točka obrazložitve; glej tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-176/16 z dne 17. 11. 2016, 6. točka obrazložitve). Za obravnavani primer to pomeni, da morebitno upoštevanje spremenjenih okoliščin v zvezi z izpolnjevanjem predpisanih pogojev za pridobitev neprofitnega stanovanja na strani najemnika iz pogodb, sklenjenih pred uveljavitvijo SZ-1, samo zase ne bi utemeljilo neskladja z načelom zaupanja v pravo. Treba je tehtati prizadete dobrine, ob upoštevanju vseh okoliščin primera.

15. Pri tehtanju je v obravnavanem primeru treba izhajati iz pravnega položaja neprofitnih stanovanj. Pridobivanje neprofitnih stanovanj in njihovo oddajanje v najem z javnimi razpisi je eden od ukrepov za uresničevanje zaveze države iz 78. člena Ustave, po katerem država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Prvi odstavek 151. člena SZ-1 določa, da je pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj v javnem interesu Republike Slovenije; javni interes se zagotavlja z ugodnostmi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije in občin, ki jih določa SZ-1. Najem neprofitnih stanovanj, ki jih občine v skladu s svojimi stanovanjskimi programi gradijo z javnimi sredstvi (prvi odstavek 154. člena SZ-1), je tako oblika družbene pomoči upravičenim posameznikom, da si zagotovijo primerno stanovanje. Neprofitna najemnina, ki se plačuje za najem neprofitnega stanovanja, je po vsebini socialna pravica in pomeni izpeljavo načela socialne države iz 2. člena v zvezi z 78. členom Ustave.⁵ Za pridobitev socialnih pravic morata država in občina predpisati izpolnjevanje določenih pogojev.⁶

16. V obravnavanem primeru je zakonodajalec zavaroval najemnika neprofitnega stanovanja ne glede na pogoje, ki so bili predpisani za sklenitev takega najema. To zavarovanje je izvedel tudi ne glede na dejstvo, da novi zakon ne bi povzročil razveze

⁵ Glej tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-192/03 z dne 13. 5. 2004, 39. točka obrazložitve.

⁶ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-109/15 z dne 19. 5. 2016, Uradni list RS, št. 38/16, 18. in 22. točka obrazložitve.

najemne pogodbe, ampak le njeno spremembo v smislu prilagoditve spremenjenim okoliščinam. Sprememba za pravni položaj najemnika torej ne bi bila velika: neprofitna najemnina bi se izenačila s tržno. Poleg tega je očitno, da je bil odločilni razlog za pridobitev neprofitnega stanovanja prav socialni kriterij.⁷ Najemniki so bili tako seznanjeni s tem, da sklepajo najemno pogodbo kot upravičenci do neprofitnega najema (torej kot osebe, ki izpolnjujejo predpisane pogoje socialne narave). Tehtanje razlogov za ohranitev zatečenega stanja pogodb o neprofitnem najemu na eni strani in na drugi strani za uveljavitev sprememb v pogodbenem razmerju, ki se prilagajajo spremenjenim okoliščinam, se tako nagne v korist prilagajanja pogodbene pravice do neprofitne najemnine spremenjenim okoliščinam. Navedeno kaže, da v obravnavanem primeru načelo zaupanja v pravo ne zapoveduje varovanja neprofitnega najema mimo okvira predpisanih pogojev za pridobitev takega stanovanja.⁸ Ustavno dopustno bi bilo zato urediti možnost upoštevanja spremenjenih okoliščin v pogledu izpolnjevanja takó določenih pogojev na strani najemnika.

17. Izpodbijana ureditev táko možnost izrecno izključuje. S tem varuje stabilnost pogodbene pravice do neprofitne najemnine za nedoločen čas. Vendar to varstvo posega v ustavno varovani položaj lokalne samouprave. Ker pa varstvo stabilnosti pogodbene pravice do neprofitne najemnine v obravnavanem primeru ni ustavno zapovedano, izpodbijana ureditev ni nujen ukrep, ki bi upravičeval tak poseg. Glede na povedano, varovanje stabilnosti pogodbene pravice do neprofitne najemnine ne more utemeljiti dopustnosti posega v ustavno zagotovljeno funkcionalno avtonomnost občin na stanovanjskem področju. Izpodbijana ureditev je zato v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave. Ustavno sodišče je izpodbijano določbo prvega odstavka 195. člena SZ-1 glede na to razveljavilo v obsegu te zahteve.

C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

⁷ Glej 2. in 7. člen Pravilnika/95.

⁸ Sprememba pogodbe zaradi spremenjenih okoliščin je tudi sicer institut pogodbenega prava (glej 112. do 115. člen Obligacijskega zakonika, Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo – OZ).