

U-I-8/01-17
17. 12. 2003

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na zahtevo Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana, ki ga zastopa Županja, na seji dne 17. decembra 2003

o d l o č i l o :

1. Določbe enajstega odstavka 63. člena Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91-I-popr., 21/94, 23/96 in 1/2000), tretjega odstavka 7. člena Odloka o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih (Uradni list RS, št. 23/2000 in 96/01) in Navodila o načinu uveljavljanja znižane neprofitne najemnine za upravičence do najema socialnega stanovanja (Uradni list RS, št. 42/2000) niso v neskladju z Ustavo.

2. Zahteva za oceno ustavnosti tretjega odstavka 63.a člena Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91-I- popr., 21/94, 23/96 in 1/2000) se zavrže.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Predlagatelj izpodbija enajsti odstavek 63. člena in tretji odstavek 63.a člena Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju SZ), tretji odstavek 7. člena Odloka o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih (v nadaljevanju Odlok) ter Navodilo o načinu uveljavljanja znižane neprofitne najemnine za upravičence do najema socialnega stanovanja (v nadaljevanju Navodilo). Predlagatelj meni, da je bil s sprejemom izpodbijanih predpisov kršen 140. člen Ustave, ker država za prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na občine ni pridobila predhodnega soglasja občin, niti ni zagotovila sredstev za njihovo opravljanje. Izpodbijane določbe naj bi pomenile tudi kršitev 78. člena Ustave, ki po mnenju predlagatelja določa dolžnost države, da zagotovi sredstva za izvajanje izpodbijanih predpisov. Izvrševanje izpodbijanih določb naj bi pomenilo, da občina socialnih in neprofitnih stanovanj ne bo mogla zagotavljati v dosedanjem obsegu in izvajati drugih nalog, ki ji jih nalaga SZ. Izpodbijani akti naj bi bili sprejeti v postopku, ki ni skladen z Ustavo.

2. Državni zbor je v odgovoru na zahtevo navedel, da pri izpodbijanih določbah SZ ne gre za prenašanje nalog iz državne pristojnosti na občine ter zato izpodbijane določbe SZ niso v neskladju z drugim odstavkom 140. člena Ustave. Pri tem opozarja na 97. člen SZ, ki je določil naloge občine na stanovanjskem področju, ter na 21. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - v nadaljevanju ZLS), ki je med izvirnimi nalogami občine določil ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj ter pospeševanje služb za socialno ogrožene. V odgovoru tudi meni, da izpodbijana ureditev neprofitnih najemnin ni v neskladju z 78. členom Ustave, ker slednji ne pomeni obveze države, da uresničevanje ustavnega načela o ustvarjanju možnosti za pridobitev primerne stanovanja v celoti financira iz državnega proračuna.

3. Vlada v odgovoru navaja, da izpodbijane določbe urejajo pomoč pri uporabi stanovanja, ki je po SZ (97. člen) v izrecni pristojnosti občin, po vsebini pa gre za zagotavljanje ukrepov socialne politike na stanovanjskem področju. Poudarja, da je izdelala izhodišča za pripravo proračunov lokalnih skupnosti za leto 2001, v okviru katerih se občinam priznava ustrezno višji znesek primerne porabe na prebivalca zaradi večjih izdatkov, ki jih bodo občine imele na področju subvencioniranja najemnin. Pri izvajanju novega koncepta subvencij bodo občine imele večji obseg strokovnih opravil, ki bo obsežnejši le v prvem letu izvajanja, v prihodnjih letih bo sledilo predvsem preverjanje izpolnjevanja pogojev. To pa naj bi občine zagotovile v okviru svojih obstoječih kadrovskih in prostorskih možnosti.

4. Predlagatelj v zvezi z odgovorom Vlade navaja, da Mestna občina Ljubljana, ki ima vsa leta presežek ocenjenih lastnih prihodkov nad zneskom primerne porabe, ni deležna posebnih sredstev finančne izravnave iz državnega proračuna. Realno povečanje primerne porabe na prebivalca za leto 2001 ji tako ne bo pomenilo dodatnih sredstev v proračunu. Z institutom primerne porabe na prebivalca se občinam ne zagotavljajo sredstva glede na dejansko izdane odločbe in izplačila subvencij. Predlagatelj poudarja, da ne more oceniti, kakšen bo v letu 2001 dejanski obseg izplačil subvencij, in da se krog upravičencev do dodelitve socialnega stanovanja v najem spreminja, kar pomeni, da ne bo povečan obseg strokovnih del samo v prvem letu izvajanja.

B. - I.

5. Sedma alineja 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) določa, da predstavniški organi lokalnih skupnosti lahko vložijo zahtevo, če so ogrožene pravice lokalnih skupnosti. Na podlagi navedene določbe mora vlagatelj v zahtevi izkazati, da izpodbijani predpis ogroža pravice občine kot lokalne skupnosti. Če navedeni procesni pogoj ni izpolnjen, Ustavno sodišče ne more nadaljevati postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti, temveč mora zahtevo na podlagi 25. člena ZUstS zavreči.

6. Ustavno sodišče je opravilo poizvedbe o izvajanju določbe tretjega odstavka 63.a člena SZ ter glede na dopis Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana z dne 24. 7. 2003 ugotavlja, da je Mestna občina Ljubljana po vložitvi zahteve za oceno ustavnosti te zakonske določbe na njeni podlagi z Republiko Slovenijo sklenila pogodbi, ki ji omogočata, da od države (v določenem obdobju) dobi povrnjena denarna sredstva, ki jih mora kot razliko stroškov kapitala sicer plačevati lastnikom denacionaliziranih stanovanj. Tako je odpadel glavni razlog, zaradi katerega je predlagatelj izpodbijal določbo tretjega odstavka 63.a člena SZ. V tem delu zahteve predlagatelj očitno ne more več izkazovati ogrožanja pravic lokalne skupnosti, zato je Ustavno sodišče zahtevo v tem delu zavrglo.

B. - II.

7. Z uveljavitvijo novega Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 69/03 - v nadaljevanju SZ-1) je SZ, z izjemo nekaterih določb, prenehal veljati. V 196. členu SZ-1 je določeno, da ostaneta določbi 63. in 63.a člena SZ v veljavi do 1. 1. 2005, enako pa glede veljave Odloka in Navodila določa 197. člen SZ-1. Enajsti odstavek 63. člena SZ določa, da se lastnikom stanovanj, ki oddajajo stanovanja upravičencem do najema socialnega stanovanja po predpisih o socialnem varstvu, amortizacija povrne iz sredstev primerne porabe, kadar pa je tak lastnik oseba zasebnega prava, pa tudi stroški kapitala. Določba tretjega odstavka 7. člena Odloka opredeljuje višino amortizacije oziroma stroškov kapitala, ki se iz sredstev primerne porabe občine povrnejo lastniku stanovanja, ki oddaja stanovanje najemnikom, upravičencem do socialnega stanovanja. Višino amortizacije povzema Odlok iz določbe petega odstavka 63. člena SZ, višino stroškov kapitala pa iz sedmega odstavka istega člena SZ.

Povečanje primerne porabe pri občinah, ki s svojimi lastnimi prihodki ne morejo zagotoviti svoje primerne porabe, krije državni proračun (24. člen Zakona o financiranju občin, Uradni list, RS, št. 80/94 in nasl. - ZFO). Navodilo določa način, kje in kako lahko najemniki, ki so upravičeni do dodelitve socialnega stanovanja v najem, uveljavljajo pravico do znižane neprofitne najemnine.

8. Predlagatelj navaja, da je zakonodajalec posegel v ustavni položaj občine s tem, ko je v neskladju z določbo drugega odstavka 140. člena Ustave na občine prenesel naloge, ki spadajo sicer v državno pristojnost. To bo imelo po njegovih navedbah za posledico, da bo morala občina sama zagotoviti potrebna sredstva.

9. Pristojnosti in naloge občine na stanovanjskem področju je določil že SZ (zlasti v 97. členu s tem, ko je v drugi alineji prvega odstavka tega člena izrecno določil, da občina zagotavlja sredstva za graditev in pridobitev socialnih stanovanj ter razliko do pogodbeno določene najemnine in ostalih stroškov po tem zakonu. Poleg tega so bile pristojnosti občine v zvezi s socialnimi stanovanji določene še z nekaterimi drugimi določbami SZ (npr. v 53. in 103. členu). Njene pristojnosti na stanovanjskem področju pa izhajajo tudi iz drugih zakonov, na katerih uporabo je napotoval SZ. V 100. členu je SZ upravičenost do dodelitve socialnega stanovanja vezal na skupni prihodek na člana družine, ki ne presega višine, ki zagotavlja denarni dodatek po predpisih s področja socialnega varstva. Isti člen je na te predpise vezal tudi pomoč pri uporabi stanovanja, kamor sodijo tudi subvencije najemnin. Realizacijo tega napotila najdemo v določbi 99. člena Zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 54/92 in nasl. - ZSV), ki določa, da se iz proračuna občine financira pomoč pri uporabi stanovanja. Pri tem je to pomoč opredelil tako, da se prejemnikom takrat veljavnih socialnovarstvenih dajatev (denarna pomoč kot edini vir preživljanja in denarni dodatek) te zvišajo zaradi plačevanja najemnin v socialnem oziroma neprofitnem stanovanju. Ne glede na to, da so o socialnovarstvenih dajatah odločali centri za socialno delo, je torej del dajatev, ki predstavlja subvencioniranje najemnin, že pred sprejetjem izpodbijane določbe enajstega odstavka 63. člena SZ zagotavljal občinski proračun.

Glede na to je očitno, da je zakonodajalec v enajstem odstavku 63. člena SZ samo dogradil že obstoječo pristojnost občine na področju socialnih stanovanj in najemnin, kar pomeni, da z izpodbijano določbo ni prenesel na občino nalog iz državne pristojnosti in ni posegel v ustavni položaj občine.

Zakonodajalec je, kot ugotavlja sam predlagatelj, zvišanje potrebnih sredstev za subvencioniranje najemnin za socialna stanovanja zagotovil s povečanjem višine sredstev primerne porabe. Dejstvo, da Mestni občini Ljubljana zaradi njenih visokih prihodkov to ne koristi, še ne pomeni, da izpodbijana določba SZ ogroža njene pravice, ki jih ima kot lokalna skupnost. Kot navaja predlagatelj sam, bo zaradi izpodbijane določbe enajstega odstavka 63. člena SZ, ki občini nalaga določene obveznosti na področju subvencioniranja najemnin za socialna stanovanja, prišlo le do delne prerazporeditve sredstev v okviru istega področja, to je področja urejanja socialnih stanovanj. Sama prerazporeditev pa tudi ne more biti podlaga za trditev o neskladnosti izpodbijane določbe z Ustavo.

10. V zahtevi predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana določba enajstega odstavka 63. člena SZ v neskladju tudi z določbo 78. člena Ustave. Navedena ustavna določba daje zakonodajalcu okvir in usmeritev za sprejemanje takih odločitev na stanovanjskem področju, ki bodo državljanom ustvarjale možnosti za pridobivanje primerne stanovanja. Vzpostavlja torej odnos med državo oziroma zakonodajalcem in državljani. Morebitna kršitev te - sicer usmerjevalne ustavne določbe - pri sprejemanju zakonodaje ne more vplivati na položaj lokalne skupnosti.

11. Glede na navedeno določba enajstega odstavka 63. člena SZ ni v neskladju z določbo drugega odstavka 140. in z določbo 78. člena Ustave.

12. Predlagatelj izpodbija določbe Odloka in Navodila v povezavi z enajstim odstavkom 63. člena SZ, ne da bi pri tem navedel kakšne druge relevantne razloge. Iz istih razlogov, zaradi katerih izpodbijana določba SZ ni v neskladju z Ustavo, tudi niso v neskladju z Ustavo izpodbijane določbe Odloka in Navodila.

13. Predlagatelj pri svojih sicer pavšalnih trditvah, da izpodbijani akti niso bili sprejeti po postopku, ki bi bil skladen z Ustavo, izhaja iz zatrjevane neskladnosti teh predpisov z Ustavo. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da izpodbijani predpis ni v neskladju z Ustavo, se do trditve predlagatelja, ki se nanašajo na postopek sprejemanja, ni posebej opredelilo.

Kolikor se trditve nanašajo na navedbo, da bi zakonodajalec v zakonodajnem postopku moral pridobiti soglasje občine, pa je treba pojasniti, da je po določbi drugega odstavka 140. člena Ustave soglasje lokalne skupnosti potrebno le v primeru, kadar se nanjo prenaša posamezne naloge iz državne pristojnosti. Ker po oceni Ustavnega sodišča v konkretnem primeru ni šlo za tak prenos, zakonodajalec tudi ni bil dolžan pridobiti predhodnega soglasja lokalnih skupnosti.

C.

14. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 21. in 25. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukić ter sodnici in sodniki dr. Janez Čebulj, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Čebulj.

Predsednica

dr. Dragica Wedam Lukić