

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Zore Novak iz Ljubljane, na seji dne 17. decembra 1998

o d l o č i l o:

**1. Pravilnik o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih (Uradni list RS, št. 47/95) se razveljavi.**

**2. Razveljavitev iz 1. točke izreka začne učinkovati po preteku šest mesecev od objave te odločbe v Uradnem listu.**

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Pobudnica navaja, da je po pravnomočno končanem postopku denacionalizacije in na podlagi sklepa o dedovanju postala solastnica hiše, v kateri je pet stanovanj in dva poslovna prostora, za katere naj bi bilo potrebno določiti najemnine v skladu s pravilnikom o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih (v nadaljevanju: pravilnik). Pobudnica izpodbija 3., 5., 7., 8. in 10. člen pravilnika. Po mnenju pobudnice višina najemnin, določenih na podlagi izpodbijanih določb pravilnika, ne omogoča niti vzdrževanja hiš in stanovanj. Zato naj bi lastniki neprofitnih stanovanj na tržišču nasproti izvajalcem vzdrževalnih del, ki svoje storitve zaračunavajo po tržnih cenah, nastopali v neenakopravnem položaju. Izpodbijana ureditev naj bi obveznost države, ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje (78. člen ustave), s podzakonskim predpisom neupravičeno prevalila na najemodajalce. Vrednost točke naj bi bila določena administrativno, brez ustreznega zakonskega pooblastila. Z "blokirano" najemnino naj bi bila omejena tudi lastninska pravica najemodajalcev in pravica svobodne gospodarske pobude. Pobudnica predlaga odpravo izpodbijanih določb, ker naj bi bile v neskladju s 14., 22., 33., 67., 74., 87., 120. in 153. členom ustave.

2. Ministrstvo za okolje in prostor v svojem odgovoru navaja, da je z namenom uveljavljanja načela socialne države tudi v 63. in 150. členu Stanovanjskega zakona zakonodajalec določil, da morajo biti najemnine za socialna in neprofitna stanovanja, ter vsa druga stanovanja, na katerih je bila do uveljavitve Stanovanjskega zakona dodeljena stanovanjska pravica, pod kontrolo države in se ne morejo oblikovati prosto. Ministrstvo s pojasnjevanjem razlogov, ki naj bi opravičevali izpodbijano ureditev, zavrača očitke pobudnice. Po mnenju Ministrstva pa, glede na to da v nobenem drugem dokumentu ni predpisan način uveljavitve stroškovne oziroma neprofitne najemnine, način uveljavitve neprofitne najemnine lahko določi minister v samem Pravilniku.

B) – I

3. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju: ZUstS) takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

4. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-119/94 z dne 21. 3. 1996 (Uradni list RS, št. 24/96, OdlUS V, 32) sprejelo stališče, da je poseg v oblikovanje najemnine, predvsem njeno omejevanje, eden od ukrepov zagotavljanja socialne funkcije stanovanjskega premoženja, ki ima svojo upravičenost v 67. členu ustave. Zato se ustavnemu sodišču ni bilo potrebno spuščati v presojo ustavnosti zakonske ureditve, ki določa omejitve višine

najemnine za neprofitna stanovanja in za stanovanja z nekdanjo stanovanjsko pravico. Ni pa dvoma, da pomeni omejevanje višine najemnine, kolikor velja za lastnike stanovanj, poseg v lastninsko pravico oziroma normiranje načina uživanja te lastnine. Glede na to, da ustava dovoljuje tako poseganje le z zakonom, ga zakonodajalec ne more prenesti na druge organe. Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 19/91, 9/94, 21/94 in 23/96 – v nadaljevanju: SZ) smiselno sicer uzakonja neprofitno najemnino, vendar pa "je v ničemer ne opredeli in ne daje taki omejitvi okvirov, temveč to v celoti prepušča predstojniku republiškega upravnega organa, ko mu naloži predpisati metodologijo za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih (11. člen SZ) in ko ukaže uporabo te metodologije – kar pomeni hkrati spoštovanje teh omejitev – za vsa stanovanja z nekdanjo stanovanjsko pravico (150. člen)". Z navedeno odločbo je ustavno sodišče ugotovilo, da je SZ v neskladju z ustavo, "kolikor za neprofitna stanovanja in za stanovanja, na katerih je bila do njegove uveljavitve dodeljena stanovanjska pravica, zahteva pri oblikovanju najemnine skladnost z metodologijo, predpisano za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih, ne da bi zakon sam v temelju uredil tako najemnino in določil okvire za podzakonski akt o metodologiji njenega določanja in s tem o obsegu omejitve prostega določanja najemnine." Državni zbor bi moral to neskladje odpraviti v dvanajstih mesecih od objave navedene odločbe (Uradni list RS, št. 24/96), vendar tega ni storil.

5. Navedeni razlog, zaradi katerega je ustavno sodišče ugotovilo neskladnost SZ z ustavo, se zato tudi v času odločanja o tej pobudi ni v ničemer spremenil. Zato določbe pravilnika nimajo vsebinske podlage ne v SZ ne v drugem zakonu.

6. Po drugem odstavku 120. člena ustave morajo upravni organi opravljati svoje delo v okviru in na podlagi ustave in zakona. Po določbi 153. člena ustave morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakonom. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na ustavo in zakon ter legalitetno načelo sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načelom demokratične in pravne države. Glede normativne dejavnosti državne uprave pomenita, da je ta pri izdajanju podzakonskih predpisov vsebinsko vezana na ustavo in zakon. Zakon mora biti vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih aktov. Upravni predpis sme namreč zakonsko normo dopolnjevati le do te mere, da z dopolnjevanjem ne uvaja originarnih nalog države in da z zakonom urejenih pravic in obveznosti ne zožuje; stremeti mora le za tem, da zakonsko normo dopolni tako, da bo dosežen njen cilj. Kot je obširno obrazloženo v odločbi št. U-I-73/94 (OdlUS IV, 51), načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno ter vezanost upravnih organov na okvir, ki ga določata ustava in zakon, izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo. Obseg, v katerem sme podzakonski akt dopolnjevati zakonsko določbo, je odvisen od položaja podzakonskega akta, s katerim se natančneje opredeljuje zakonska materija, v hierarhiji pravnih aktov ter od obsega zakonskega pooblastila.

7. Pravilnik je po svoji pravni naravi podzakonski predpis, ki ga lahko izda minister za izvrševanje zakonov in drugih predpisov. Pravna narava pravilnika kot podzakonskega predpisa je urejena v 99. členu zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94, 20/95, 29/95), ki določa: "(1) Za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov in aktov vlade izdajajo ministri pravilnike, odredbe in navodila. (2) S pravilnikom se razčlenijo posamezne določbe zakona, drugega predpisa ali akta za njegovo izvrševanje".

8. Iz navedenega izhaja, da se pravilniki sprejemajo za izvrševanje zakona, kar predpostavlja njihovo vsebinsko vezanost na zakon. Pravilnik ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi. Pravilnik prav tako ne sme na novo določati pravic in obveznosti, kar je v skladu z načelom demokratične in pravne države pridržano ustavi in zakonu.

9. Načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon izključuje možnost, da bi pristojni minister samostojno urejal metodologijo za oblikovanje najemnin za neprofitna stanovanja. Kot izhaja iz 4. in 5. točke te obrazložitve, SZ omejitev prostega oblikovanja najemnine še vedno ni opredelil. Pravilnik torej samostojno določa elemente neprofitne najemnine (2. člen), s katerimi opredeljuje, kateri stroški so zajeti v neprofitni najemnini in kateri niso. V členih od 3 do 6 definira oziroma opredeljuje vsebino pojmov amortizacije, upravnikovih stroškov, priznanih stroškov za vloženi kapital ter investicijskega in tekočega vzdrževanja. Določba 5. člena določa tudi odstotek obrestne mere za vloženi kapital. Člena 7 in 8 določata način izračuna najemnine, pri čemer 7. člen določa vrednost stanovanja kot osnovo za izračun neprofitne najemnine in vrednost točke, 8. člen pa določa, da najemnina lahko znaša največ 3,8% oziroma 2,9% letno od vrednosti stanovanja. Člen 9 določa način plačila najemnine, 10. člen pa določa lestvico za določanje vrednosti točke za stanovanja, zgrajena pred uveljavitvijo SZ. Glede na to, je ustavno sodišče ugotovilo, da so poleg izpodbijanih določb v nasprotju s tretjim odstavkom 153. člena ustave tudi vse druge določbe pravilnika, ki vsebinsko določajo metodologijo za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih in ne le tiste, ki jih izpodbija pobudnica. Zato je ustavno sodišče odločilo, da se pravilnik v celoti razveljavi, in sicer z odložnim rokom šest mesecev.

10. Pobudnica predlaga odpravo izpodbijanega akta. Ustavno sodišče lahko v skladu s 45. členom ZUstS neustaven ali nezakonit podzakonski predpis odpravi ali razveljavi. Odprava učinkuje za nazaj, medtem ko razveljavitev učinkuje za naprej. Ustavno sodišče se je v tem primeru odločilo za razveljavitev zato, ker je za določene kategorije stanovanj zakonodajalec določil, da se najemnine ne morejo oblikovati prosto. Ustavno sodišče je že ugotovilo, da obstaja protiustavna pravna praznina, ker veljavna zakonodaja ne opredeljuje kriterijev za oblikovanje neprofitne najemnine. Z odpravo pravilnika tudi za nazaj ne bi obstajali enotni kriteriji za oblikovanje neprofitnih najemnin, določeni s splošnim pravnim aktom. Iz istega razloga je ustavno sodišče pravilnik razveljavilo z odložnim rokom.

## B) – II

11. Od objave odločbe ustavnega sodišča št. U-I-119/94 (Uradni list RS, št. 24/96 z dne 10. 5. 1996), s katero je ustavno sodišče ugotovilo navedeno neskladnost in določilo zakonodajalcu rok dvanajst mesecev, da jo odpravi, je preteklo že več kot dve leti in pol. Zato ustavno sodišče hkrati ugotavlja, da Državni zbor s svojim ravnanjem krši zakonsko obveznost, določeno na podlagi tretjega odstavka 161. člena ustave v drugem odstavku 48. člena ZUstS. Noben organ državne oblasti ne sme opuščati dejavnosti, ki jih mora opraviti znotraj svojega delokroga. S takšnim ravnanjem zakonodajalec krši načela pravne države (2. člen ustave) in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena ustave). Na to je ustavno sodišče opozorilo že v odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995 (Uradni list RS, št. 8/96, OdlUS IV, 120) in sklepu št. U-I-168/97 z dne 3. 7. 1997 (OdlUS VI, 103). Zato ustavno sodišče poziva zakonodajalca, da izvrši svojo zakonsko dolžnost, da uredi vprašanja, ki so predmet te pobude, tako da bo zakonska ureditev v skladu s citirano odločbo ustavnega sodišča, in da bo pristojni minister na podlagi ustrezne zakonske opredelitve, v skladu s pooblastilom iz 11. člena SZ, do poteka roka določenega v drugi točki izreka te odločbe, izdal predvideni podzakonski akt v skladu z ustavo in zakonom.

## C)

12. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnici Modrijan in Wedam-Lukić ter sodnik Ude. Sodnik Ude je dal odklonilno ločeno mnenje, sodnik Testen pa pritrdilno ločeno mnenje.

Št. U-I-190/95  
Ljubljana, dne 8. januarja 1999.

Predsednik  
Franc Testen l. r.