

U-I-70/04-18
15. 2. 2007

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Milana Šuštarja iz Ljubljane in Ivica Šmona iz Kopra na seji 15. februarja 2007

sklenilo:

Pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti druge alineje prvega odstavka 116. člena, 119. in 272. člena Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02), 41., 42., 43., 44., 45., 46. in 47. člena ter 72. člena Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 69/03), Pravilnika o merilih za določitev prispevka etažnega lastnika v rezervni sklad in najnižji vrednosti prispevka (Uradni list RS, št. 75/03) ter Pravilnika o merilih za določitev prispevka etažnega lastnika v rezervni sklad in najnižji vrednosti prispevka (Uradni list RS, št. 11/04) se zavrneta.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnika izpodbijata v izreku navedene določbe Stvarnopravnega zakonika (v nadaljevanju SPZ) in Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju SZ-1) ter Pravilnika o merilih za določitev prispevka etažnega lastnika v rezervni sklad in najnižji vrednosti prispevka (v nadaljevanju Pravilnik/2004 in Pravilnik/2003). Druga alineja prvega odstavka 116. člena SPZ določa, da morajo etažni lastniki skleniti pogodbo o medsebojnih razmerjih, s katero uredijo tudi način oblikovanja rezervnega sklada, če presega najnižji znesek iz tretjega odstavka 119. člena tega zakona. Člen 119 SPZ določa ustanovitev obveznega rezervnega sklada za etažne lastnike, če ima nepremičnina več kot dva etažna lastnika in več kot osem posameznih delov ter ureja nekatera vprašanja v zvezi z vplačevanjem v rezervni sklad, upravljanjem sredstev rezervnega sklada in merili za določitev prispevka, 272. člen SPZ pa določa, da podzakonski predpis iz tretjega odstavka 119. člena tega zakona izda minister, pristojen za pravosodje, v soglasju z ministrom, pristojnim za stanovanjske zadeve, v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona. Določbe 41. do 47. člena SZ-1 urejajo vplačevanje v rezervni sklad, vodenje sredstev računa rezervnega sklada, način gospodarjenja s sredstvi rezervnega sklada, uporabo sredstev rezervnega sklada ter določajo omejitve izvršbe na sredstva rezervnega sklada, prepoved zahtevati vračilo vplačil in smiselno uporabo določb 41. do 46. člena tega zakona tudi za subjekte iz drugega odstavka 41. člena tega zakona, ki lahko oblikujejo svoje rezervne sklade. Člen 72 SZ-1 določa, da lahko etažni lastniki soglasno ustanovijo skupnost lastnikov in sprejmejo njen statut. Pravilnik/2004 določa merila za določitev prispevka etažnega lastnika v rezervni sklad in najnižjo vrednost prispevka, Pravilnik/2003, ki je urejal ista vprašanja, pa ne velja več.

2. Pobudnik Milan Šuštar meni, da je ustanovitev obveznega rezervnega sklada v neskladju s 14., s 33., s 67. in z 69. členom Ustave. Meni, da je z ustanovitvijo obveznega rezervnega sklada kršena pravica lastnikov stanovanj do razpolaganja z njihovo lastnino. Po mnenju pobudnika je v neskladju s pravico do zasebne lastnine (ter s 1. in z 2. členom Ustave) tudi to, da s sredstvi rezervnega sklada gospodari upravnik, katerega zaradi

nedorečene zakonodaje ni mogoče kontrolirati in ki jim za vodenje rezervnega sklada zaračunava enormne stroške, kot tudi to, da etažni lastniki ne morejo zahtevati vračila zneskov, vplačanih v rezervni sklad. Nedopustno z vidika Ustave naj bi bilo tudi to, da ima upravnik, če izvaja vplačila etažnih lastnikov prek svojega transakcijskega računa, možnost, da odvede sredstva, vplačana za namen rezervnega sklada, na transakcijski račun rezervnega sklada šele v roku 10 dni od vplačila posameznega etažnega lastnika. Neskladje s 14. členom Ustave vidi pobudnik v tem, da so v obvezni rezervni sklad dolžni plačevati le etažni lastniki v nepremičnini, ki ima več kot dva etažna lastnika in več kot osem posameznih delov, ostali pa ne (prvi odstavek 119. člena SPZ), ter v tem, da je občinam, državi, javnim stanovanjskim skladom in neprofitnim stanovanjskim organizacijam dana možnost, da ne vplačujejo v obvezni rezervni sklad upravniku, temveč da oblikujejo svoje rezervne sklade (drugi odstavek 41. člena SZ-1). Pravilnika, ki določata višino najnižjega prispevka, naj bi bila napisana nestrokovno, višina najnižjega prispevka naj bi bila previsoka, merila za izračun višine prispevka pa v neskladju z načelom enakosti pred zakonom, ker Pravilnika kot glavno merilo določata starost nepremičnine, medtem ko že izvedenih del na posameznih nepremičninah ne upoštevata v zadostni meri. Pobudnik še navaja, da je drugi stavek prvega odstavka 72. člena SZ-1 v nasprotju z drugim odstavkom 118. člena SPZ ter s prvim odstavkom 49. člena in z drugim odstavkom 25. člena SZ-1.

3. Pobudnik Ivica Šmon navaja, da je z ustanovitvijo obveznega rezervnega sklada kršena pravica lastnikov do razpolaganja s svojo lastnino, kršeno pa naj bi bilo tudi načelo enakosti pred zakonom, ker naj bi bili iz tega izločeni vsi drugi lastniki nepremičnin. Meni, da bi bilo bolj pravično, da bi sredstva za vzdrževanje prispevali šele takrat, ko bi bila dela opravljena.

B.

4. Kot pobudnik je na vlogi, ki jo je 11. 3. 2004 prejelo Ustavno sodišče, sicer naveden nadzorni odbor etažnih lastnikov, podpisal pa jo je Milan Šuštar, namestnik predsednice nadzornega odbora. Ustavno sodišče je, ne da bi se spuščalo v presojo, ali nadzorni odbor etažnih lastnikov izkazuje pravni interes za izpodbijanje navedenih predpisov, štel, da pobudo vlaga Milan Šuštar, ki je kot namestnik predsednice nadzornega odbora tudi sam etažni lastnik (39. člen SZ-1). Dne 23. 11. 2004 je Ustavno sodišče prejelo še pobudo Ivica Šmona, ki je prav tako etažni lastnik.

5. Pobudnika menita, da sta zakonska ureditev o obvezni ustanovitvi rezervnega sklada ter predpisani način gospodarjenja s tako zbranimi sredstvi v neskladju s 33., s 67. in z 69. členom Ustave.

6. Lastninska svoboda posameznikov, ki jo varuje 33. člen Ustave, ni neomejena. V sodobnih družbah se vedno bolj uveljavlja spoznanje, da ravnanje s stvarjo oziroma pravico ne sme ostati samo v sferi odločitev posameznika oziroma lastnika, temveč se morajo upoštevati tudi interesi drugih članov skupnosti. Iz tega spoznanja (o t. i. socialni vezanosti lastnine) izhaja tudi določba prvega odstavka 67. člena Ustave, ki nalaga zakonodajalcu, da določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da so zagotovljene njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Citirana ustavna določba torej daje zakonodajalcu pooblastilo, da uredi način pridobivanja in uživanja lastnine. Vendar to pooblastilo ni neomejeno. Če zakonodajalec prestopi njegove meje, ne gre več za določitev načina uživanja lastnine, temveč za poseg v pravico do zasebne lastnine. Kje je ta meja, je odvisno ne le od narave stvari, ki je predmet lastnine, temveč tudi od tega, kakšne obveznosti je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine. Zato je treba omejitve lastninske pravice, potrebne za dosego gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine, presojati glede na konkretne okoliščine (tako tudi v odločbi št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006; Uradni list RS, št. 112/06). Glede na navedeno je moralo Ustavno sodišče preizkusiti, ali je obveznost etažnih lastnikov, da ustanovijo rezervni sklad ter da na

predpisani način z njim gospodarijo, še v mejah določitve načina uživanja lastnine ali pa so te obveznosti takšne narave, da že pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine.

7. SPZ je za vse nepremičnine z več kot dvema etažnima lastnikoma in več kot osmimi posameznimi deli uvedel obvezen rezervni sklad za kritje bodočih stroškov rednega upravljanja (prvi odstavek 119. člena SPZ). Po določi drugega odstavka citiranega člena so sredstva rezervnega sklada skupno premoženje etažnih lastnikov, ki jih upravnik vodi ločeno na posebnem računu, skladno z določbo četrtega odstavka istega člena pa jih je mogoče uporabiti samo za poravnavo stroškov vzdrževanja in potrebnih izboljšav ter za odplačevanje v te namene najetih posojil. SZ-1 v določbi 44. člena še dodaja, da je mogoče sredstva rezervnega sklada uporabiti le za vzdrževanja in izboljšave, predvidene v sprejetem načrtu vzdrževanja, ter za nujna vzdrževalna dela. Kot nujna vzdrževalna dela SZ-1 opredeljuje dela, ki niso predvidena v načrtu vzdrževanja in s katerimi bi bilo nerazumno odlašati, ker bi njihova neizvedba pomenila znatno poslabšanje pogojev bivanja za vse ali za nekatere posamezne ali skupne dele večstanovanjske stavbe ali pa bi zaradi njihove neizvedbe lahko nastala večja škoda na posameznih ali skupnih delih večstanovanjske stavbe oziroma tretjim osebam. Glede na povzeto zakonsko ureditev je mogoče sklepati, da je zakonodajalec z uvedbo obveznega rezervnega sklada zasledoval cilj zagotoviti minimalno materialno podlago za izvajanje ukrepov rednega upravljanja stavb v etažni lastnini in na ta način izboljšati njihovo vzdrževanje. Ker je jasno, da sodobno pojmovanje lastninske pravice ne zajema zgolj koristi in ugodnosti, temveč tudi obveznosti, med katere sodi tudi redno vzdrževanje stvari, v tem okviru določitve sporne obveznosti brez dvoma pomeni določitev načina uživanja lastnine v smislu zagotavljanja njene gospodarske kot tudi socialne in ekološke funkcije. Glede na pravno naravo etažne lastnine, po kateri je na skupnih delih stavbe vzpostavljen režim solastninske skupnosti (prvi odstavek 105. člena SPZ), za katero je značilno, da pripadajo solastninska upravičenja vsem solastnikom skupaj (prvi odstavek 117. člena v zvezi s prvim odstavkom 67. člena SPZ), med katerimi nujno prihaja do različnih kolizij interesov, ter glede na to, da je zakonsko obvezno le zbiranje minimalnega zneska sredstev (tretji odstavek 119. člena SPZ), ki so potrebna za redno vzdrževanje stavbe, ter upoštevanje dejstva, da je zakonodajalec s takšno ureditvijo porazdelil finančno breme lastnikov na daljše časovno obdobje, je utemeljen sklep, da zakonodajalec z določitvijo teh obveznosti ni presegel mej določitve načina uživanja lastnine. Zato glede na prvi odstavek 67. člena Ustave izpodbijana zakonska ureditev ne pomeni posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, ki bi ga bilo treba preizkušati po t. i. strogem testu sorazmernosti.

8. V primeru, ko zakonska ureditev po vsebini ne pomeni omejitve posamezne človekove pravice, temveč le določitev načina njenega uresničevanja, Ustavno sodišče preizkuša le, ali je imel zakonodajalec za določitev takšnega načina izvrševanja pravice razumen razlog. Ureditvi, ki zasleduje cilj izboljšati vzdrževanje nepremičnin v etažni lastnini, ni mogoče očitati nerazumnosti. Da bi bilo takšno predhodno zbiranje sredstev sploh lahko učinkovito sredstvo za doseg zastavljenega cilja, je zakonodajalec določil tudi, da etažni lastnik nima pravice zahtevati vračila vplačil v rezervni sklad niti ne sme zahtevati delitve (peti odstavek 119. člena SPZ). Tudi ta zakonska določba z vidika varstva lastninske svobode ne more biti ustavno sporna, saj je prav tako razumna za doseg zastavljenega cilja. Očitek o neskladnosti izpodbijane zakonske ureditve o obvezni ustanovitvi rezervnega sklada ter o nemožnosti zahtevati vračilo že vplačanih zneskov (po prvem in petem odstavku 119. člena SPZ ter 46. členu SZ-1) s 33. in 67. členom Ustave je torej očitno neutemeljen.

9. Določbi petega odstavka 119. člena SPZ pobudnika sicer očitata tudi neskladje s 1. in z 2. členom Ustave, vendar tega, kako naj bi takšna ureditev posegala v načela demokratične in pravne države, ne utemeljita, zato Ustavno sodišče tega očitka ni moglo preizkusiti.

10. Pobudnika tudi zatrjevanega neskladja izpodbijane zakonske ureditve o gospodarjenju s sredstvi rezervnega sklada (po določbah drugega, četrtega in šestega odstavka 119. člena SPZ ter 41. do 47 člena SZ-1) nista izkazala. Zgolj s pavšalnimi očitki o tem, zakaj da je gospodarjenje z rezervnim skladom prepuščeno nezadostno nadzorovanemu delu upravnika, zatrjevanega neskladja namreč ne moreta utemeljiti. Ti očitki pa tudi sicer ne držijo. SZ-1 ima ravno v določbah, ki so predmet obravnavanih pobud, vrsto varovalk glede ravnanja upravnika. Tako mu med drugim nalaga obveznost, da mora sredstva voditi na posebnem računu (prvi odstavek 42. člena SZ-1; enako drugi odstavek 119. člena SPZ); predpisuje mu način gospodarjenja s temi sredstvi (drugi odstavek 43. člena SZ-1), nadalje določa namensko uporabo teh sredstev (44. člen SZ-1; enako četrti odstavek 119. člena SPZ), omejuje izvršbo nanje (prvi odstavek 45. člen SZ-1), izrecno določa, da premoženje ni del upravnikove stečajne mase (drugi odstavek 45. člena SZ-1), ter daje etažnim lastnikom tudi možnost, da se v pogodbi o opravljanju upravniških storitev dogovorijo, da lahko upravnik sredstva rezervnega sklada dviguje le skupaj z enim od njih (tretji odstavek 43. člena SZ-1). Sicer pa SZ-1 v določbi 39. člena etažnim lastnikom zagotavlja tudi možnost širšega nadzora nad delom upravnika z ustanovitvijo nadzornega odbora (kar so etažni lastniki večstanovanjske stavbe, katere etažna lastnika sta tudi pobudnika, očitno izkoristili). Ustrezni mehanizmi za učinkovit nadzor nad delom upravnika so torej na zakonski ravni zagotovljeni. Kolikor pobudnika oporekata konkretnemu gospodarjenju upravnika, pa je to stvar njihovega medsebojnega razmerja, ki ni predmet presoje pred Ustavnim sodiščem. Enako velja glede izraženega nestrinjanja z višino zaračunanih stroškov za vodenje rezervnega sklada. Zaradi pavšalnosti je treba kot očitno neutemeljene zavrniti tudi očitke pobudnikov o neskladnosti določbe tretjega odstavka 42. člena SZ-1, po kateri naj bi bilo upravniku omogočeno, da lahko s sredstvi etažnih lastnikov 10 dni brezobrestno razpolaga. Pobudnika tudi ne pojasnita, v čem naj bi bilo podano zatrjevano ustavno neskladje določb tretjega odstavka 119. člena in 272. člena SPZ (ki določitev meril in najnižje vrednosti prispevka prepuščata podzakonski ureditvi), zato pobud v tem delu ni mogoče preizkusiti.

11. Ker izpodbijana zakonska ureditev očitno ne posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in zato tudi ne more pomeniti neskladja s prvim odstavkom 67. člena Ustave, je še toliko bolj neutemeljen očitek pobudnikov o njeni neskladnosti z 69. členom Ustave, ki ureja razlastitev kot najtežji poseg v lastnino.

12. Pobudnika nadalje zatrjujeta, da je izpodbijana zakonska ureditev obveznega rezervnega sklada v neskladju z načelom enakosti pred zakonom. Nedopustno razlikovanje vidita v določbi prvega odstavka 119. člena SPZ, po kateri so dolžni rezervni sklad ustanoviti le določeni etažni lastniki, ter v določbi drugega odstavka 41. člena SZ-1, po kateri občine, država, javni stanovanjski skladi in neprofitne stanovanjske organizacije niso nujno zavezane k plačevanju v rezervni sklad, oblikovan za posamezno večstanovanjsko stavbo, temveč lahko oblikujejo svoj rezervni sklad.

13. Drugi odstavek 14. člena Ustave določa, da so pred zakonom vsi enaki. Vendar po ustaljeni ustavnosodni presoji načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da zakonodajalec (kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave) ne bi smel različno urejati enakih ali podobnih položajev subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Načelo enakosti zakonodajalcu torej ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in nanja vezal različne pravne posledice. Tovrstno razločevanje, s katerim zakonodajalec zasleduje dopustne cilje, je namreč bistvena sestavina zakonodajne pristojnosti. Glede na to, da so glede obveznosti vzdrževanja skupnih delov stavb v etažni lastnini vsi etažni lastniki v izhodišču v enakem položaju, je moralo Ustavno sodišče odgovoriti na vprašanje, ali je zakonodajalec za sporna razlikovanja imel razumen in stvaren razlog.

14. Kot je bilo navedeno že v 7. in 8. točki obrazložitve, je zakonodajalec z izpodbijano zakonsko ureditvijo obveznega rezervnega sklada zasledoval cilj zagotoviti učinkovito redno vzdrževanje stavb v etažni lastnini. Pojasnjeno je bilo tudi, da obstaja pri nepremičninah, v katerih je v skupnost etažne lastnine združeno veliko število upravičencev, večja verjetnost, da bo prišlo do različnih navzkrižij interesov, zaradi česar lastniki teh vprašanj sami ne bi bili sposobni hitro in učinkovito reševati (kar se je pogosto pokazalo tudi v preteklosti). V tem okviru je zato določitev opisane razmejitve glede obvezne ustanovitve rezervnega sklada (po kateri je zakonodajalec obvezno ustanovitev rezervnega sklada uvedel le za nepremičnine z več kot dvema etažnima lastnikoma in z več kot osmimi posameznimi deli) razumna glede na zasledovani cilj. Kje je tista meja za razločevanje med nepremičninami, za katere obstaja potreba po predpisanem obveznem zbiranju sredstev za njihovo redno vzdrževanje in za katere taka potreba ne obstaja, pa že sodi v polje proste presoje zakonodajalca. Ustavno sodišče se namreč v primernost zakonske ureditve ne more spuščati. Vanjo bi lahko poseglo le, če bi bila očitno nerazumna ali v očitnem nasprotju z namenom zakona, ki ga ureditev zasleduje, vendar izpodbijani ureditvi tega ni mogoče očitati.

15. Po presoji Ustavnega sodišča je imel zakonodajalec tudi za nekoliko drugačno ureditev položaja občin, države, javnih stanovanjskih skladov in neprofitnih stanovanjskih organizacij kot lastnic posameznih enot v večstanovanjski stavbi v primerjavi s položajem fizičnih in pravnih oseb kot zasebnih lastnikov posameznih enot (tudi ti subjekti morajo po določbi drugega odstavka 41. člena SZ-1 obvezno vplačevati v rezervni sklad, s to razliko, da imajo možnost ustanoviti svoj rezervni sklad) stvaren in razumen razlog. Glede na zasledovani cilj izpodbijane zakonske ureditve namreč razlikovanje, ki nedvomno temelji na okoliščini, da navedeni subjekti nimajo težav s plačilno sposobnostjo, ni nerazumno in je glede na to, da ti subjekti razpolagajo z večjim stanovanjskim fondom, tudi stvarno utemeljeno. Zato je tudi očitke o neskladnosti izpodbijane zakonske določbe z drugim odstavkom 14. člena Ustave neutemeljen.

16. Pobudnika zatrjujeta tudi neskladje med določbo prvega odstavka 72. člena SZ-1 (po kateri se za ustanovitev skupnosti etažnih lastnikov kot pravne osebe zahteva soglasje vseh etažnih lastnikov) ter med določbami drugega odstavka 118. člena SPZ ter drugega odstavka 25. in prvega odstavka 49. člena SZ-1 (po katerih sodi določitev upravnika med posle rednega upravljanja, za katere se zahteva soglasje solastnikov, ki imajo več kot polovico solastniških deležev). Tudi v tem delu sta pobudi očitno neutemeljeni. Ustavno sodišče ni pristojno odločati o medsebojni skladnosti zakonov, razen ko bi nastala nasprotja znotraj pravnega reda tako, da bi bila kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave. Za tako neskladje pa v obravnavani zadevi ne gre.

17. Pobudi sta očitno neutemeljeni tudi v delu, v katerem izpodbijata Pravilnik/2004. Ta je kot eno izmed meril za izračun prispevka poleg starosti nepremičnine upošteval tudi razlikovalni element, ki ga izpostavljata pobudnika, to je morebitno rekonstrukcijo nepremičnine (prim. 2. člen, četrti odstavek 4. člena ter 5. in 6. člen Pravilnika/2004), zato so očitki o kršitvi načela enakosti tudi v tem delu očitno neutemeljeni. Ali je to merilo upoštevano v zadostni meri, pa že sodi v polje primernosti normativne ureditve, kar (kot je bilo že pojasnjeno) ne more biti predmet ustavne presoje predpisov. Enako velja za očitke o nestrokovnosti Pravilnika/2004 ter o neprimernosti višine najnižjega obveznega prispevka.

18. Pravilnik/2003 je prenehal veljati z dnem uveljavitve Pravilnika/2004. Ker je njegova vsebina, ki je za pobudnika ustavno sporna, enaka vsebini Pravilnika/2004, je Ustavno sodišče iz enakih razlogov kot očitke zoper Pravilnik/2004 kot neutemeljene zavrnilo tudi očitke zoper Pravilnik/2003, ne da bi se spuščalo v presojo, ali pobudnika sploh izkazuje pravi interes za vložitev pobude zoper Pravilnik, ki je prenehal veljati.

19. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudi kot očitno neutemeljeni zavrnilo.

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Sklep je sprejelo soglasno.

Predsednik

dr. Janez Čebulj