

Lastnina in zakonodaja o stanovanjih.

Dr. Francè Goršič.

Kadar se preobrazuje družba ali nje gospodarstvo, se vselej preoblikuje tudi pravo, t. j. notranji red družabnih zaednic. V tem smislu »socialno« ni zgolj javno pravo, ampak tudi zasebno pravo, ki ustvarja v prvem redu pravice in dolžnosti zaednic in šele podredno tudi pravice in dolžnosti poedincev. Ker živimo med ljudmi, ne more nihče od nas imeti nikakega svojega »individualnega območja« v prav nobenem smislu, ne v gospodarskem, ne v sociologičnem, niti v pravnem. Pravno življenje je del socialnega življenja; pravo služi družbi, ne zgolj poedincu, a pravo ne ščiti zgolj interesov družbe, ampak interese družbe in poedincev; kjer nastane kolizija, imajo prednost interesi družbe; pravo je socialna funkcija.

Premi nasprotje pravnosociologičnega naziranja je rimskopravno načelo, da mora služiti pravo zgolj individuu, češ da je individuum sam sebi svrha. Individualistični teoriji je družba zgolj sredstvo te svrhe. Zelo značilno je izražen ta princip v žarišču lastnine. Rimljani nikdar ne bi bili trpeli, da bi bil kdo branil individuu lastnino upravljati neodvisno, brez omejitev in če treba tudi proti interesom družbe in celotnosti.

Ni, da bi se navduševali za teorijo najskrajnjih socialistov, ki jim je lastnina le posledek družabnega reda, češ, kmalu se uverite, morda prej, nego vam bo ljubo, čisto gotovo takrat, ko bodo izčrpani prirodni zakladi — ta reč je baje že čisto blizu! —, da more človeška družba poedincem rabo in porabo čisto drugače in koreniteje urediti, nego se vrši to sedaj. Vendar je po zaslugi Léona Duguíta dognano in splošno priznано, da mora i lastnina služiti družbi i n poedincu, ne zgolj poedincu. Reforma zasebnega prava v smislu tega nauka je vprašanje našega časa. Gre za to, da se dosedanje zasebno pravo, ki ima od rimskih vplivov čisto individualističen značaj, preobliči v takšno soci-

alno pravo, ki bo časovnemu duhu in evoluciji človeštva čim najbolj ustrezalo. Vprašanji sta potem: do katere meje lastnino utesniti ter kako utesnjavo izvesti. Te besede niso čisto nič revolucionarne, temveč nedolžne so in deloma že anahronistične. Problem se je pri nas oficialno že pretresal. Zaključek čitamo v členu 37. Vidovdanske ustave: »Lastnina je zajamčena. **Iz lastnine izvirajo tudi obveznosti. Ne sme se uporabljati na škodo celotnosti. Vsebinsko, obseg in omejitve zasebne lastnine določa zakon.** Razlastitev zasebne lastnine v splošno korist je dopuščena po zakonu proti pravični odškodnini.« Pustimo v nemar, ali je v teh določbah kaj osnove za moderno zemljiško reformo, in ugotovimo zgolj, da smo mi problem zgrabili pri negativni strani in dosti obotavneje, kakor so storili Nemci¹⁾ v svoji ustavi. Določbe o obveznosti lastnikov, o uporabi lastnine na škodo celotnosti, o vsebini, obsegu in omejitvi lastnine, o razlastitvi, — vse te določbe tvorijo del naloge naše prihodnje zakonodaje ali takozvanega, tolikrat napačno pozivanega »izenačenja zakonov«. Svoje misli o izenačevanju zakonov sem povedal že drugje²⁾ in rečem še enkrat, da dobimo svoj novi obči grajanski zakon vsekako šele čez več desetletij. Ako ga bomo dobili prej, bo za nič.

Namenil sem se preiskavat, kako je v ustavne določbe o lastnini segla zakonodaja o stanovanstvu. Izhodišče je priznано osnovno načelo zasebnega prava, da je lastnina pravica, da smeš s stvarjo samovoljno ravnati in od ravnanja vsakogar izključevati, če tega ne brani zakon ali pravica drugih oseb. Ako ti lastniku zabrani stanovanski zakon, da s stanovanji v svoji hiši ne smeš prosto razpolagati, marveč da moraš trpeti, da stanovanja oddaja mesto tebe državno oblastvo, tedaj je vršba tvoje lastnine utesnjena, in vprašanje je, so-li omejitve pravilno podvedli pod vidike ustavnih določb o lastnikovih obveznostih, neškodljivi vršbi, vsebini, obsegu, omejevanju in

¹⁾ Nemška ustava določa v splošnem (čl. 153.), da je zasebna lastnina zaščitená, toda vsebina in omejitve lastnine se bosta ravnali po zakonih. Potem veli: »Lastnina obvezuje, nje uživanje naj služi hkrati i občni blaginji«.

²⁾ Glej o tem mojo razpravo: »O izenačevanju zakonov« v Slovenskem Pravniku 1920. l. (XXXV.), str. 248—255.

razlaščevanju lastnine. Očitno se vtika javno pravo v zasebnopravno sfero hišnih lastnikov. Gre za odpravljanje ali vsaj omiljevanje stanovanske bede, torej za javnopravne ukrepe popolnoma socialnopolitičnega značaja, za izredno socialno zaščito šibkejših slojev, ki je povzročena po posledicah svetovne vojne. Formula za to izredno zaščito je dana v splošnem že s tem, da bodi zaščita tem krepkejša, čim večja je stanovanska beda, ter da prenehaj zaščita takrat, ko bo stanovanska beda zadosti omiljena, če že ne odpravljena. S tem je hkrati razvit program podiranja izredne stanovanske zaščite: podor je v okviru naše razprave tudi časovno ostro določen, ker se prične z dnem uzakonitve ustave (28. junija 1921 l.) ter se konča s prenehanjem zadnje stanovanske zaščite (dne 31. decembra 1924 l.) Od konca l. 1924 dalje gori rečene izredne omejitve lastnine ne bo nobene več. Mogoče bo govoriti le še o redni omejitvi lastnine, kakršna bo določena po zakonih, bodisi pri nas še od prej veljavnih, bodisi izenačenih novih.

Gre torej za podor socialne zaščite in za restitucijo lastnine hišnim lastnikom, za osvoboditev njihove lastnine od izrednih, po javnih interesih zaukazanih, zato po javnem pravu postavljenih omejitev. Ko so proglašali našo ustavo, je bil že premagan prvotni partikularizem stanovanskih predpisov, ki je bil v letih 1919 in 1920 tako neverjetno pester. Imeli smo namreč za celo državo le še dve »uredbi« o stanovanjih in zakupih zgradb, in sicer eno (z dne 8. aprila 1921) za ozemlje stare kraljevine Srbije ter Črne gore, in drugo (z dne 21. maja 1921) za vse ostalo ozemlje kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev. Vzkraj te-le druge uredbe o stanovanjih je veljal v Sloveniji hkrati še pokrajinski pravilnik z dne 17. oktobra 1921. Obe ti dve naredbi sta bili v Sloveniji v veljavi po proglašeni ustavi tja do 31. decembra 1922, ko sta v veljavo stopila novi zakon o stanovanjih z dne 30. decembra 1921 in novi pravilnik z dne 29. novembra 1922. Kajti obe prejšnji naredbi, i uredba i stari pravilnik, sta bila po predpisu čl. 130 ustave v roku enega meseca predloženi zakonodajnemu odboru v pregled. Ker zakonodajni odbor v postavljenem roku 5 mesecev ni bil o njih izdal nobene odločbe, med pravniki ni bilo preporno, veljata-li naredbi od dne 28. decembra 1921 dalje v Sloveniji kot zakon,

marveč enotno mnenje je bilo, da imata i uredba i pravilnik legis vigore³⁾ Odkar imamo ustavo, zabeležiti se morata dva štadija stanovanske zakonodaje: 1.) prvi štadij v dobi od 28. junija 1921 do 31. decembra 1922, v kateri sta veljala stanovanska uredba in »stari« pravilnik najprej kot naredbi (do vštetega 27. decembra 1921), potem pa kot zakona (od 28. decembra 1921 do konca);

2.) drugi štadij v dobi od 1. januarja 1923 do 31. decembra 1924, v kateri veljata novi zakon o stanovanjih in »novi« pravilnik.

Preko teh dveh štadijev nas želi dovesti zakonodajavec dne 1. januarja 1925 do normalnih razmer, ko se bo vmešavanje države v razmerje med lastniki in najemniki vsaj raz javno-pravno najemniško-zaščitno stališče nehalo.

Stanovansko zakonodajo karakterizujejo tri pglavitne omejitve:

- a) glede osnavljanja najemnih pogodb;
- b) glede prestanka rabokupnih (najemnih in zakupnih) pogodb, in
- c) glede določanja najemnin in zakupnin.

Ad a). Osnavljanje zakupnih pogodb za prostore, ki ne spadajo v kategorijo stanovanj, je bilo v Sloveniji že v I. dobi prosto. Najemnih pogodb za stanovanja in stanovanske dele pa najemodajavci niso smeli prosto sklepati, marveč stanovanja so stanovanska oblastva dodeljevala osebam, ki so bile v čl. 20 uredbe navedene. Načelo »zasege« ali »rekvizicije« stanovanskih prostorov je tu opuščeno izvzemši zasege poslovnih prostorov pri takozvanih gradbenih nalogih, s katerimi se nam tu ni pečati. Vendar pa je bil pojem dodeljevanja široko zasnovan, kajti ni obsežal samo razpolaganja s praznimi pro-

³⁾ Ker je ministrstvo za socialno politiko do meseca decembra 1922 često celo proti besedilu, skoro vedno proti duhu zakonov o konkretnih sporih odločevalo, dasi nadzorstvene pritožbe na III. inštanco niso bile dopustne, sklepamo, da so trdili nekateri pravniki, da so drugačnega mnenja. Gotovo je, da so prekrški zakonov destruktivno vplivali, saj je bila beseda o vrhovnih čuvarjih stanovanskih zakonov v oni dobi publica.

stori, za stanovanje primernimi, ter s stanovanji in stanovanjskimi deli, ki so se prestali uporabljati, marveč »dodeljivi« so bili tudi stanovanski prostori, ki so si jih bili lastniki pridržali, pa jih niso uporabljali; ki upravičencem niso bili nujno potrebni, ker so le-ti imeli dvoje ali več stanovanj; ki so se uporabljali v druge, ne v stanovanske namene; ki so bili po 1. juliju 1914 l. prenamerjeni v poslovne prostore; ki so bili v posesti nadležnih tujcev, ki so se bili priselili v dotični kraj po 1. juliju 1914. Izjemoma in v mejah dejanske potrebe so se smeli dodeljevati prostori privatnih oseb in društev za državne urade ter javne humanitarne in kulturne institucije. Dodeljevanja so se vršila, ne da bi bil poprej zaslišan lastnik. Državno stanovansko oblastvo je supliralo pogodbeno voljo najemodajavcev. S pravnomočnostjo dodeljevalnega odloka je bilo najemno razmerje med lastnikom in dodeljencem osnovano z učinkovitostjo od dneva, ki je bil v odloku označen.

Zakonodajavec je menil, da je bilo do 31. decembra 1922 zadosti časa, da so se v stanovanske svrhe priregnili vsi primerni prostori, ter je nameraval stanje po 31. decembru 1922 ustaliti. Ako i tu izvzamem gradbene naloge, ki so v tej dobi celo proširjeni na bogatine brez lastnih hiš v državi (tem se zasezajo sedaj stanovanja!), so izginili sedaj še zadnji sledovi »zaseg« in »rekvizicij«. Stanovanska oblastva dodeljujejo poslej le izpraznjena stanovanja in pa stanovanja tistih najemnikov, ki so si postavili v istem kraju novo zgradbo. Podor prejšnjih omejitev je znaten, kar se tiče predmetov najemnih pogodb. Osnavljanje teh pogodb pa je isto, kakor je bilo prej, je le to novo, da mora biti pred dodelitvijo zaslišan lastnik, zlasti če uveljavlja utemeljene razloge zoper osebe, ki tekmujejo za stanovanje. Pametna praksa stanovanskih oblastev bo morala brez dvojbe supletorično popolniti zevajočo vrzel, kadar bo šlo za prosivce stanovanj, lastniku sorodne ali mu iz drugih razlogov bliže stoječe (nameščence, služabnike, sopodjetnike itd.)

Ad b). Glede prestopa najema in zakupa so bili v I. dobi precej nadrobni predpisi. Najemodajavec je smel najem odpovedati pod gotovimi pogoji, če mu je bilo stanovanje za osebno stanovanje samemu neizogibno potrebno, če ni bilo pla-

čila najemnine 30 dni, če je najemnik kvaril stanovanje, kršil hišni red ali se razžaljivo ponašal, če se je morala zgradba podreti ali prezidati, če je bilo stanovanje potrebno podjetju lastniku za nove nameščence, če končno najemniku tujcu ni bilo treba stalno bivati v ozemlju kraljevine. Poslovni prostori so se smeli odpovedati iz treh gori rečenih razlogov (zastanek plačila, poškodba stanovanja in kršitev hišnega reda oz. razžaljivo ponašanje), razen tega pa tudi, če so lastnik in njegovi otroci neizogibno potrebovali prostore za izvrševanje obrta ali za vodstvo trgovine.

V drugi dobi je nameraval zakonodajavec to vprašanje v načelu podvesti pod materialnopravne in civilnopravne predpise pokrajin. Ne da bi se mogel tukaj pečati s to točko, rečem le, da bode obilica pravnih dokazov, da zakonodajavec ni imel sreče. Kot odpovedni razlog veljaj, če je najemnikovo ponašanje razlog za odpoved po občnih zakonskih predpisih, ki veljajo v pokrajini, dalje če zaostane najemnik s plačilom najemnine zaporedoma dva meseca. Olajšani sta odpovedi zaradi nastanitve lastnikov v stanovanjih lastnih zgradb ter lokalov zaradi opravljanja trgovine ali obrta. Edinole odpovedovanje stanovanj in poslovnih prostorov zaradi zidanja novih zgradb namesto starih spadajo še pred upravnimi (stanovskimi) oblastmi.

Ad c). V prvi dobi je bila zakupodajavcu puščena prostost, da se pogodi za zakupnino za prostore, ki niso spadali v kategorijo stanovanj. Prav taka prostost mu je bila puščena za najemnino tistih najemnikov, ki so imeli nad 25.000 Din letnih dohodkov. Ako se v rečenih primerih pogodnika nista sporazumela, je določilo zakupnino oziroma najemnino stanovsko oblastvo. V vseh ostalih primerih se je morala določati najemnina na podlagi ugotovljene osnovne najemnine z dne 1. julija 1914. leta, ki se je normalno pomnoževala štirikrat, pri ekonomsko slabotnejših najemnikih trikrat, a pri dobro situiranih najemnikih z dohodki 15.000 do 25.000 Din na leto šestkrat.

V drugi dobi določa rabokupnino razsodišče le, kadar nastane spor, zakaj prvenstveno jo določajo stranke sporazumno celo tedaj, kadar se je stanovanje stoprv dodelilo. Vsi rabokupci pridržijo svoje prostore (stanovanja in lokale) načeloma

do 1. januarja 1925. leta za dotedanjo ali za sporazumno določeno rabokupnino ali pa za cene, ki jih odredi razsodišče, če se stranki ne moreta sporazumeti. Razsodišča rešujejo spore o višini rabokupnine tako, da upoštevajo krajevne razmere, stanje in vrednost zgradbe, pravično amortizacijo vložene glavnice, davke in ostale stvarne in osebne razloge lastnikove, najemnikove in oseb, ki stanujejo ž njim v istem stanovanju, pa niso najemnikovi rodbinski člani. Tako odrejena rabokupnina velja za ves čas, dokler velja zakon o stanovanjih, razen če se močneje izpremene stvarne in osebne razmere.

Jasno je, da so bile v obeh dobah stanovanske zakonodaje najemnine pomaknjene v ospredje rabokupnin. V prvi dobi je bila uravnava takšna, da smo po pravici govorili o izjemni socialni zaščiti najemnikov. Ta zaščita v drugi dobi sicer ni popolnoma podrtá, vendar pa je podor velik in zato tako občuten, ker so ostali stalni nameščenci v državnih in javnih službah brez sredstev, s katerimi bi mogli plačati zahtevane poviške najemnin. Toda dodobra vidimo, da o izredni zaščiti raboprodajavcev, torej predvsem lastnikov nikakor ni dopustno govoriti. Ne gre za nikake privilegije lastnikov, niti za individualiziranje lastnine, niti za nobene redne ali izredne utesnitve obveznega prava, marveč gre zgolj za podor in odpravo izredne javno-pravne omejitve lastnine.

Ko odpravlja država socialno zaščito najemnikov in s tem ukrepe, ki so bili povzročeni po izrednih odnošajih v vojni in po vojni, moramo biti nekoliko previdni ob preiskovanju, ali in do katere mere pomenja podor ukrepov pojav, da peša lastnini socialni značaj. Ako smo označili zaščito šibkejših slojev na breme lastnikov za izredne ukrepe, tedaj bi morali v protistavi govoriti o rednih omejitvah, rednih v tem smislu, da imajo v veljavi ostati tudi še potem, ko se bo takozvana najemniška zaščita končala. Očitati novemu stanovanskemu zakonu nesocialnost, iz samih notranjih razlogov nikakor ni pravilno.

Toda očitek poteka v prvi vrsti od dejstva, da je podor zaščite najemnikov prenenaden in prenagel. Zdi se, da sta nenadnost in naglica vendarle v ozki zvezi s pravnim individualizmom, ki se krepko ojačuje. Gre za duhá, ki je navdajal ta

pokret. Zgodovina postanka novega stanovanjskega zakona je dokaz⁴⁾, da zmaguje individualistični duh na vsej črti.

Vprašanje je, bi-li bil današnje dni sprejet čl. 37. ustave v tej obliki, v kateri je. O socialnem razumevanju lastnine je težko govoriti. Ali bo ostal čl. 37. ustave gol obet? V času, ko se vrše dela za kodifikacijo civilnega prava, je treba nato opozoriti. Novi načrt zakona »o pomaganju gradnje malih stanova« se oslanja na nekatere moderne vidike. Njega usoda nam že v bližnji bodočnosti odkrije gotovost, ali se motimo ali ne. Morda imajo tisti prav, ki pozivajo na pazko z besedami in peresom.



Listek.

Službene Novine.

V naši pisarni je tako naneslo delo, da je šef naročil meni, ki sem najmlajši, da stopim v knjižnico in prosim Službenih Novin. Službene Novine, je dejal, niso kakršnikoli dnevnik po 4 kronce posamezni izvod — komaj si ga pogledal, že si ga prebral in lahko vanj zaviješ klobaso. Nego v Službene Novine lahko zamotaš kar celega prešiča in so Službene Novine — kapo dol! — uradni list vesoljne kraljevine, podlaga in steber javnega reda. Naj si jih torej izprosim, je dejal, in naj potem pogledam, ali je ali ni notri objavljena naredba ministrstva saobračaja broj toliko in toliko, vsebine take in take. Ako ministrstvo veruje v Boga in spoštuje zakone, bi naredba morala biti objavljena. Kajti ni dovolj, je dejal, da je naredba sklenjena in spisana na beli list papirja, kakor poje pesem, nego je povrh še treba, da je dana na znanje onim, kateri se naj po njej ravnaajo. Ni nemogoče, je dejal, da je spričo obilnih drugih poslov — koliko je treba konferenc z volilci in shodov in agitacije! — ministrstvo pozabilo na objavo. Take opustitve načeloma ne bi bilo pozdraviti, ker bi se kosala s strogim besedilom zakona. Ali bi bila v navzočem

⁴⁾ V drugi polovici meseca novembra 1921. leta sem se udeleževal takozvane stanbene konference v Beogradu, na kateri so bili pod vplivom najmočnejših političnih strank zapovrstjo zavrženi kar trije osnutki stanovanskega zakona. Moderne vidike (n. pr. one češkoslovaškega zakona o stanovanjih) so dosledno zavračali, Hic niger est... je veljalo zanj, kdor se je preveč eksponiral.