



RS

REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**Številka:** U-I-109/15-14**Datum:** 19. 5. 2016

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 19. maja 2016

odločilo:

1. Člen 28 Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13, 57/15 in 90/15) je v neskladju z Ustavo.

2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Do odprave ugotovljenega neskladja iz 1. točke izreka se upravičencem do subvencije v tržnih in hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja, prizna tudi subvencija do priznane neprofitne najemnine na način, kot je določen za subvencije neprofitnih najemnin.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 25. člena Zakona o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin (Uradni list RS, št. 14/15 – v nadaljevanju ZUUJFO), ki je črtal (razveljavil) drugi stavek tretjega odstavka 28. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju ZUPJS). Predlagatelj navaja, da je bila z ZUUJFO subvencija za tržna in hišniška stanovanja sestavljena iz dveh delov, in sicer iz subvencije, ki je bila razlika med priznano tržno in priznano neprofitno najemnino, in dodatne subvencije do višine priznane neprofitne najemnine. Z izpodbijano določbo naj bi zakonodajalec določenim upravičencem ukinil pravico do dodatne subvencije. Predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana ureditev v neskladju z 2., 14., 15., 34., 35., 50. in 78. členom Ustave ter z 8. in 14. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) ter 1.

členom Prvega protokola k EKČP. Predlagatelj navaja, da so neprofitna najemna stanovanja namenjena uvajanju ustavne pravice do primerne stanovanja, uresničevanju načela socialne države in zagotavljanju človeškega dostojanstva. Država naj bi bila dolžna zagotavljati pravno varnost bivališča oziroma doma vsem državljanom Republike Slovenije. Pravica do bivališča naj bi bila varovana v 11. členu Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPESKP) in v Evropski socialni listini – spremenjena (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – MESL). Pravica do bivališča naj bi pomenila tudi pravico do življenja tam, kjer uživamo varnost, mir in dostojanstvo. Republika Slovenija naj bi bila dolžna spoštovati, ščititi in zagotavljati pravico do ustreznega bivališča. Država naj bi bila dolžna zagotoviti uživanje te pravice brez kakršne koli diskriminacije. Po mednarodnem pravu človekovih pravic naj bi bila Republika Slovenija dolžna zagotoviti varnost uživanja bivališča vsem ljudem. Navedena dolžnost države naj bi bila na podlagi zakona prenesena na lokalno raven, zato naj bi bili občinski organi dolžni zagotoviti vse pogoje za izvrševanje pravice iz 87. člena Ustave. Predlagatelj navaja, da državi ni uspelo vzpostaviti takih pravnih okvirov, ki bi zagotavljali, da bi občine lahko zagotovile učinkovito izpolnjevanje zakonskih določil s sprejetjem prostorskih aktov za gradnjo neprofitnih stanovanj, in s tem zagotoviti izpolnjevanja mednarodnih standardov. Številne občine po Republiki Sloveniji naj ne bi imele zagotovljenega zadostnega števila neprofitnih stanovanj, namenjenih za začasno reševanje stanovanjskih stisk. Zato naj bi država v tistih občinah, kjer zaradi neurejenih prostorskih aktov ni bilo mogoče uveljaviti pravice do najema neprofitnega stanovanja, to nadomestila s pravico uveljavljanja subvencije najemnine. S tem naj bi država omogočila vsem, ki nimajo možnosti bivanja v neprofitnem stanovanju, ker takšnih stanovanj občina njihovega bivališča ne zagotavlja, bivanje v tržnem najemnem stanovanju pod enakimi pogoji. Po mnenju predlagatelja je bila s tem zagotovljena enaka obravnava najemnikov, ki nimajo možnosti najema neprofitnega stanovanja, s tistimi najemniki, ki to možnost imajo. S sprejetjem ZUUJFO, ki je spremenil ZUPJS, naj bi se to razmerje porušilo. Pravica do bivališča naj ne bi bila več zagotovljena vsakomur, temveč naj bi bila prepuščena arbitrarnemu kriteriju, tj. ali občina razpolaga z zadostnim številom neprofitnih stanovanj.

2. Zaradi izpodbijane zakonske določbe posamezniki oziroma družine ne bodo imeli možnosti bivati v tržnem najemnem stanovanju pod enakimi pogoji kot tisti, ki imajo možnost najema neprofitnega stanovanja, saj ne bodo upravičeni tudi do subvencije neprofitnega dela tržne najemnine. Izpodbijana določba, ki ukinja del subvencije najemnine, naj bi povzročala neenakost med najemniki, ki so na podlagi predpisov upravičeni do najema neprofitnega stanovanja. Dodelitev neprofitnega stanovanja je vezana na stalno prebivališče. Če ima upravičenec do neprofitnega stanovanja stalno prebivališče v občini, ki ima na voljo neprofitna stanovanja, bi pravico do subvencije najemnine lahko uresničil. Če pa upravičenec prebiva v občini, ki nima neprofitnih stanovanj, te pravice ne more uresničiti. Z izpodbijano določbo naj bi bilo uveljavljeno razlikovanje med dvema analognima skupinama prebivalcev. Neenakost med tistimi, ki so jim dodeljena neprofitna stanovanja, in tistimi, ki jim niso, ker v občini ni zagotovljeno zadostno število neprofitnih stanovanj, naj bi pomenila kršitev 14. člena Ustave.

Navedena neenakost naj ne bi bila posledica drugačnega dejanskega stanja ali materialnih razmer med upravičenci, temveč je izključno posledica okoliščin, na katere posameznik ne more vplivati. Izpodbijana določba pa naj bi pomenila tudi diskriminacijo v povezavi z 8. členom EKČP in 1. členom Prvega protokola k EKČP.

3. Predlagatelj zatrjuje, da potreba po varčevanju ne sme biti razlog za neizpolnjevanje ustavnih zavez države. Ustavno sodišče naj bi zavzelo stališče, da se obseg pravic, določenih z zakonom, lahko zmanjša, vendar pa bi moral zakonodajalec pri tem upoštevati pravico iz 50. člena Ustave. Zakonodajalec naj v konkretnem primeru ne bi izkazal, da je poseg v človekovo pravico nujen, primeren in sorazmeren, zato naj bi bila izpodbijana ureditev tudi v neskladju z načelom socialne države (2. člen Ustave). Najemniki, ki živijo v občini, ki ne razpolaga z neprofitnimi stanovanji, naj ne bi mogli pridobiti subvencije najemnine, ki je namenjena reševanju socialne ogroženosti. Izpodbijana ureditev naj bi kršila tudi pravici iz 34. in 35. člena Ustave. Z ukinitvijo subvencije naj bi država vplivala na povečanje brezdomstva, zato naj bi izpodbijana ureditev pomenila tudi kršitev 78. člena Ustave. Predlagatelj zatrjuje, da pojem premoženja zajema tudi socialne prejemke. Ko zakon določeno pravico določi in ima posameznik legitimno pričakovanje, da jo bo pod določenimi pogoji užival, naj bi ukinitve te pravice pomenila tudi poseg v pravico do premoženja iz 1. člena Prvega protokola k EKČP. Ukinitve subvencije v primerih, ko posamezniki niso več zmožni plačevati najemnine in morajo zato zapustiti stanovanje, po mnenju predlagatelja lahko preraste tudi v kršitev 3. in 8. člena EKČP.

4. Državni zbor je v odgovoru navedel, da je Vlada ob sprejetju ZUUJFO navedla, da se bo s spremembo tretjega odstavka 28. člena ZUPJS vzpostavilo stanje pravic upravičencev do subvencije tržne najemnine, kot je veljajo pred sprejetjem ZUPJS. Pred sprejetjem ZUPJS naj bi bili najemniki tržnih stanovanj upravičeni le do subvencije v višini razlike med priznano tržno najemnino in priznano neprofitno najemnino. Po začetku uporabe ZUPJS pa so bili ti najemniki upravičeni še do dodatne subvencije od priznane neprofitne najemnine. S tem naj bi se bistveno povečale finančne obveznosti občin. Črtanje tretjega odstavka 28. člena ZUPJS naj bi pomenilo finančno razbremenitev občin in vrnitev na pravno ureditev, ki je že veljala. Državni zbor predlaga, naj Ustavno sodišče zahtevo predlagatelja zavrne.

5. Vlada v mnenju navaja, da urejanje dodatne subvencije do priznane neprofitne najemnine v tretjem odstavku 28. člena ZUPJS ni bilo pravnosistemsko pravilno. Navedeno vprašanje bi moralo biti urejeno z zakonom, ki ureja stanovanjska razmerja. Ob sprejetju navedene določbe naj ne bi bile ocenjene finančne posledice takšne ureditve. Vlada navaja, da je bil izpodbijani ukrep nujen z vidika vzdržnosti javnih financ, ki je ustavno varovana dobrina. Vlada naj bi pri izpodbijani ureditvi tehtala med pričakovanimi pravicami najemnikov v tržnih in hišniških stanovanjih in zagotavljanjem vzdržnosti javnih financ. V obdobju, ko so najemniki tržnih in hišniških stanovanj imeli sporno pravico, naj bi se zelo povečalo število upravičencev. Zato naj ne bi bilo mogoče predvideti vseh finančnih posledic za državni in občinske proračune. Vlada navaja, da je

bilo treba za zagotavljanje pravice do subvencije najemnine v letu 2015 zagotoviti 1.700.000,00 EUR. Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 69/03, 57/08 in 87/11 – v nadaljevanju SZ-1) naj bi uredil dva sistema subvencioniranega najema, in sicer subvencioniranje neprofitnega najema (121. člen SZ-1) in subvencioniranje tržnega najema stanovanj (121.a in 121.b člen SZ-1). Vlada meni, da gre za ločena, neodvisna in različna sistema izračunavanja subvencije. Po mnenju Vlade izpodbijana ureditev ne more povzročati neenakosti, ker najemniki že pred uveljavitvijo ZUPJS niso bili v enakem položaju. Z določitvijo pravice do dodatne subvencije za najemnike tržnih in hišniških stanovanj naj bi se višina subvencije za te najemnike bistveno povečala v primerjavi z najemniki v neprofitnih stanovanjih. Vlada opozarja, da so se zaradi sporne pravice izdatki občin bistveno povečali, niso pa jim bila zagotovljena dodatna finančna sredstva, ker naj bi bilo to v nasprotju s 140. členom Ustave. Vlada meni, da v obravnavanem primeru ne gre za vprašanje enakosti med najemniki v tržnih in hišniških stanovanjih in najemniki v neprofitnih stanovanjih, temveč za vprašanje posega v pričakovane pravice.

B.

6. Predlagatelj navaja, da izpodbija 25. člen ZUUJFO v zvezi z 28. členom ZUPJS. Člen 25 ZUUJFO je spremenil tretji odstavek 28. člena ZUPJS tako, da je črtal drugi stavek tretjega odstavka 28. člena ZUPJS. S tem je upravičencem do subvencije najemnine v tržnih in hišniških stanovanjih ukinil subvencijo do priznane neprofitne najemnine.¹ Pred začetkom veljavnosti ZUUJFO naj bi imeli najemniki v tržnem ali hišniškem stanovanju poleg subvencije na podlagi 121.a in 121.b člena SZ-1 še dodatno subvencijo do priznane neprofitne najemnine na način, kot je določen za subvencije neprofitnih najemnin. Iz navedb predlagatelja izhaja, da predlagatelj nasprotuje veljavni ureditvi pravice do subvencije najemnine, ki je urejena v 28. členu ZUPJS. Zato je Ustavno sodišče zahtevo obravnavalo v tem obsegu.

7. Pravico do subvencionirane najemnine urejata 28. člen ZUPJS in VIII. poglavje SZ-1. V skladu s prvim odstavkom 28. člena ZUPJS je do subvencije upravičen najemnik v neprofitnem stanovanju, namenskem najemnem stanovanju, bivalni enoti, tržnem najemnem stanovanju in hišniškem stanovanju. Prosilci, ki plačujejo tržno najemnino, so upravičenci do subvencije najemnine le, če so se prijavili na zadnji javni razpis za dodelitev neprofitnega stanovanja v občini stalnega prebivališča (prvi odstavek 121.a člena SZ-1).² Do subvencije je upravičen tisti najemnik, pri katerem njegov ugotovljeni dohodek in dohodek oseb, ki so navedene v najemni pogodbi, ne presega višine

¹ Na podlagi 30. člena ZUUJFO je navedena določba začela veljati 1. 4. 2015. Postopki za uveljavljanje subvencije za tržno in hišniško stanovanje do priznane neprofitne najemnine so se za vloge, vložene do 31. 3. 2015, dokončali po dosedanjih predpisih.

² Če je bil javni razpis za dodelitve neprofitnega najemnega stanovanja nazadnje objavljen pred več kot enim letom, lahko prosilci vložijo vlogo za subvencijo neposredno na občinski organ (drugi odstavek 121.a člena SZ-1).

njihovega minimalnega dohodka brez dodatka za delovno aktivnost, določenega skladno s predpisi, ki urejajo socialnovarstvene prejemke, povečanega za 30 odstotkov ugotovljenega dohodka in za znesek neprofitne najemnine, določene po predpisih, ki urejajo stanovanjske zadeve, ali za znesek priznane neprofitne najemnine pri tržnih in hišniških stanovanjih.

8. V skladu s tretjim odstavkom 28. člena ZUPJS je subvencija najemnine določena v višini, kot določa zakon, ki ureja stanovanjska razmerja. Višina subvencije najemnine je urejena v SZ-1. V 121. členu SZ-1 je urejena višina subvencije najemnine za najemnike v neprofitnih stanovanjih, v 121.b členu SZ-1 pa je urejena višina subvencije za najemnike v tržnih in hišniških stanovanjih.

9. V skladu s četrtem odstavkom 121. člena SZ-1 se najemniku v neprofitnem stanovanju, ki je upravičen do subvencionirane najemnine, subvencija določi v višini razlike med neprofitno najemnino, določeno v tretjem odstavku 121. člena SZ-1,³ in ugotovljenim dohodkom, zmanjšanim za minimalni dohodek in za 30 odstotkov ugotovljenega dohodka, v skladu s prvim odstavkom tega člena. Subvencija se določi največ v višini 80 odstotkov neprofitne najemnine, določene v tretjem odstavku 121. člena SZ-1.

10. Najemniki v tržnem ali hišniškem stanovanju pa lahko dobijo subvencijo v višini razlike med priznano tržno najemnino in priznano neprofitno najemnino (drugi odstavek 121.b člena SZ-1). Višina priznane neprofitne najemnine je 3 EUR na kvadratni meter stanovanjske površine (tretji odstavek 121.b člena SZ-1). Višina priznane tržne najemnine je določena v 8. členu Pravilnika o podrobnejših pogojih, merilih in postopku za dodelitev subvencij mladim družinam za najem tržnih stanovanj (Uradni list RS, št. 66/07 – v nadaljevanju Pravilnik).⁴ Višina najvišje priznane tržne najemnine je določena v fiksnem znesku na kvadratni meter površine stanovanja, upoštevaje delitev države na statistične regije.

³ Tretji odstavek 121. člena SZ-1 določa, da se za določitev subvencionirane najemnine pri izračunavanju višine neprofitne najemnine upošteva dejanska površina stanovanja, ki jo najemnik zaseda, vendar ne večja, kot znaša primerna površina glede na število oseb po pravilniku iz 87. člena tega zakona. Če lastnik stanovanja zaračunava nižjo najemnino, kot bi jo lahko glede na metodologijo iz 117. člena tega zakona, se subvencija izračunava od nižje najemnine. Znesek subvencije se obračunava od najemnine brez vpliva rente.

⁴ Na podlagi 209. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15 in 102/15 – ZUJF) je z dnem uveljavitve tega zakona Pravilnik prenehal veljati. Člen 8 Pravilnika se uporablja, dokler ne bi minister, pristojen za prostor, sprejel podzakonskega akta, ki bi določil najvišjo priznano tržno najemnino. Ker pristojni minister takega pravilnika še ni izdal, se pri določitvi najvišje priznane tržne najemnine še vedno uporablja 8. člen Pravilnika.

11. Neprofitna najemna stanovanja⁵ pridobivajo občine, državni stanovanjski sklad in neprofitne stanovanjske organizacije, ki jih oddajajo v najem za neprofitno najemnino. Najemnina za neprofitna stanovanja se oblikuje v skladu s posebno metodologijo (tretji odstavek 115. člena in 117. člen SZ-1). V 118. členu SZ-1 so določeni elementi, ki vplivajo na določitev višine neprofitne najemnine. Podrobnejši način in postopek za izračun neprofitnih najemnin je določila Vlada v Uredbi o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih ter merilih in postopku za uveljavljanje subvencioniranih najemnin (Uradni list RS, št. 131/03, 142/04, 99/08, 79/15 in 91/15 – v nadaljevanju Uredba). Osnova za obračun neprofitne najemnine je vrednost stanovanja, ugotovljena na podlagi Pravilnika o merilih za ugotavljanje vrednosti stanovanj in stanovanjskih stavb (Uradni list RS, št. 127/04 in 69/05). Elementi neprofitne najemnine so stroški vzdrževanja stanovanja in skupnih prostorov, stroški za opravljanje upravniških storitev, amortizacija in stroški financiranja, vloženi v stanovanje (2. člen Uredbe).

12. Najemnina za službena, tržna in namenska najemna stanovanja se oblikuje prosto (drugi odstavek 115. člena SZ-1). Prosto oblikovana najemnina se oblikuje na podlagi delovanja tržnega mehanizma ponudbe in povpraševanja. Zakon določa le zgornjo mejo najemnine, tj. oderuška najemnina (119. člen SZ-1).

13. Iz navedenega izhaja, da je višina neprofitne najemnine določena s predpisi. Višino tržne najemnine pa določa trg. Ker neprofitna najemnina ni namenjena pridobivanju dobička, temveč pokrivanju stroškov stanovanja,⁶ je nižja od prosto oblikovane tržne najemnine.⁷ To pomeni, da najemniki v neprofitnih stanovanjih plačujejo nižjo najemnino kot najemniki v tržnih in hišniških stanovanjih.

14. Iz opisane zakonske ureditve nedvomno izhaja, da je zakonodajalec različno uredil način ugotavljanja višine subvencije za najemnike v neprofitnih stanovanjih in najemnike v tržnih ali hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja (87. člen SZ-1 in Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem, Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11 in 47/14 – v nadaljevanju Pravilnik II). Najemnikom v tržnih ali hišniških stanovanjih pripada subvencija najemnine,

⁵ V skladu s 83. členom SZ-1 je najemno stanovanje stanovanje, ki se oddaja za neprofitno najemnino, in stanovanje, ki se oddaja upravičencu do najema neprofitnega stanovanja (neprofitno najemno stanovanje); stanovanje, ki se prosto oddaja na trgu (tržno najemno stanovanje); stanovanje, ki je namenjeno za oddajo zaradi zadovoljevanja službenih potreb (službeno najemno stanovanje); stanovanje, namenjeno institucionalnemu varstvu starejših oseb, upokojencem ali posebnim skupinam odraslega prebivalstva (namensko najemno stanovanje).

⁶ Glej 2. člen Uredbe.

⁷ V zakonodajnem gradivu (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona – SZ-1A, EPA – 1995-IV – skrajšani postopek, Poročevalec DZ, št. 47/08 – v nadaljevanju Predlog SZ-1A) ob sprejetju Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 57/08 – SZ-1A), s katerim je zakonodajalec uvedel subvencijo najemnine za tržna in hišniška stanovanja, je navedeno, da so tržne najemnine bistveno višje kot neprofitne.

ki pokriva razliko med priznano tržno najemnino in priznano neprofitno najemnino. S tem ukrepom je najemnikom v tržnih ali hišniških stanovanjih omogočeno, da plačujejo najemnino najmanj v višini priznane neprofitne najemnine. Najemniki v neprofitnih stanovanjih, ki zaradi nizkih dohodkov ne zmorejo plačevati neprofitne najemnine, pa so upravičeni do subvencije za plačilo neprofitne najemnine. To pomeni, da so najemniki v neprofitnih stanovanjih poleg nižje (neprofitne) najemnine upravičeni še do subvencije te neprofitne najemnine. Najemniki v tržnih ali hišniških stanovanjih pa te možnosti nimajo. Zakonska ureditev ne omogoča, da bi tudi najemniki v tržnih ali hišniških stanovanjih poleg subvencije najemnine, ki jim omogoča plačevanje najemnine v višini priznane neprofitne najemnine, pridobili še subvencijo najemnine za priznano neprofitno najemnino.

15. Predlagatelj zatrjuje, da so najemniki v tržnih in hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja, v neenakem položaju z najemniki v neprofitnih stanovanjih pri pridobitvi pravice do subvencije najemnine. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) zahteva, da je treba bistveno enaka dejanska stanja obravnavati enako. Če se taka stanja obravnavajo različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Načelo enakosti pred zakonom namreč ne pomeni, da zakon ne bi smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Za presojo tega, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je torej treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.⁸

16. Temeljna predpostavka za kršitev načela enakosti je, da sploh gre za bistveno enake položaje. Zato je treba najprej odgovoriti na vprašanje, ali je položaj najemnikov v neprofitnih stanovanjih in najemnikov v tržnih ali hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja, tako podoben, da gre za bistveno enaka položaja.

17. Namen subvencioniranja najemnine je zagotoviti socialno šibkemu sloju prebivalstva dostop do primerne stanovanja. Zato se zastavlja vprašanje, ali so najemniki v neprofitnih stanovanjih in najemniki v tržnih ali hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja, v bistveno enakem socialnem, zlasti premoženjskem položaju, ki je odločilna okoliščina glede predmeta pravnega urejanja, tj. pravice do subvencioniranja najemnin.

⁸ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-68/04 z dne 6. 4. 2006 (Uradni list RS, št. 45/06, in OdlUS XV, 26), št. U-I-275/05 z dne 6. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 118/07, in OdlUS XVI, 85), št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 27/09, in OdlUS XVIII, 12), št. U-I-287/10 z dne 3. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 94/11), št. U-I-149/11 z dne 7. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 51/12), št. U-I-85/14 z dne 10. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 58/14) in št. U-I-88/15, Up-684/12 z dne 15. 10. 2015 (Uradni list RS, št. 82/15).

18. Zagotavljanje neprofitnih stanovanj je ukrep aktivne stanovanjske politike, s katerim država ustvarja možnosti za pridobitev primerne stanovanja. Namenjen je zagotavljanju socialne varnosti tistim posameznikom (prvi odstavek 50. člena Ustave), ki si zaradi slabega materialnega položaja težko zagotovijo primerno stanovanje. Iz prvega odstavka 87. člena SZ-1 izhaja, da sme občina, država, javni stanovanjski sklad ali neprofitna stanovanjska organizacija oddati neprofitno najemno stanovanje le na podlagi javnega razpisa. O upravičenosti do uvrstitve na prednostno listo in hkrati o uvrstitvi med upravičence, ki jim bodo zagotovljena stanovanja po posameznem javnem razpisu, ter o neuvrstitvi med tiste, ki jim bodo zagotovljena stanovanja, se odloči v splošnem upravnem postopku (drugi odstavek 87. člena SZ-1). Pogoji za dodeljevanje neprofitnih stanovanj v najem, če jih oddajajo občine, država, javni stanovanjski skladi in neprofitne stanovanjske organizacije, so določeni v Pravilniku II. V prvem odstavku 3. člena Pravilnika II so določeni splošni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati prosilci, da so upravičeni do dodelitve neprofitnega stanovanja.⁹ Do dodelitve neprofitnega stanovanja so upravičeni le prosilci, katerih dohodki gospodinjstva v obdobju leta dni pred razpisom ne presegajo povprečne neto plače v državi do določenih odstotkov (5. člen Pravilnika II). Pogoji in merila posameznega razpisa so določeni tako, da ima pri dodelitvi neprofitnega stanovanja prednost ena ali več kategorij prosilcev (6. člen Pravilnika II).¹⁰ Prosilcu ne

⁹ Prvi odstavek 3. člena Pravilnika II določa: "Splošni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati prosilci, da so upravičeni do dodelitve neprofitnega stanovanja, so:

- državljanstvo Republike Slovenije;
- stalno prebivališče v občini ali na območju delovanja javnega stanovanjskega sklada ali neprofitne stanovanjske organizacije, v kateri je zaprosil za pridobitev neprofitnega stanovanja;
- da prosilec ali kdo izmed oseb, ki skupaj z njim uporabljajo stanovanje (v nadaljnjem besedilu: gospodinjstvo), ni najemnik neprofitnega stanovanja, oddanega za nedoločen čas in z neprofitno najemnino, ali lastnik ali solastnik drugega stanovanja ali stanovanjske stavbe, ki ne presega vrednosti 40% primerne stanovanja. Navedena omejitev ne velja za lastnike ali solastnike stanovanj, ki jih morajo lastniki po zakonu oddajati v najem za nedoločen čas za neprofitno najemnino;
- da prosilec ali kdo izmed članov gospodinjstva, ni lastnik drugega premoženja, ki presega 40% vrednosti primerne stanovanja;
- da se mesečni dohodki prosilčevega gospodinjstva v letu dni pred razpisom za dodeljevanje neprofitnih stanovanj gibljejo v mejah, določenih v 5. členu tega pravilnika;
- da je prosilec, ki ponovno prosi za dodelitev neprofitnega stanovanja v najem, poravnal vse obveznosti iz prejšnjega neprofitnega najemnega razmerja ter morebitne stroške sodnega postopka."

¹⁰ Prvi odstavek 6. člena Pravilnika II določa: "Pri razreševanju vlog za pridobitev neprofitnega stanovanja imajo prednost družine z več otroki, družine z manjšim številom zaposlenih, mladi in mlade družine, invalidi in družine z invalidnim članom in državljani z daljšo delovno dobo, ki so brez stanovanja ali pa so podnajemniki, žrtve nasilja v družini, osebe s statusom žrtve vojnega nasilja ter prosilci, ki so glede na poklic ali dejavnost, katero opravljajo, pomembni za občino, kar mora občina posebej opredeliti v razpisu."

more biti dodeljeno stanovanje poljubne površine, saj najemodajalci uporabljajo površinske normative (V. poglavje Pravilnika II).

19. Število neprofitnih stanovanj je manjše od števila posameznikov, ki bi izpolnjevali dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja.¹¹ Razlog, da posamezniki, kljub temu da izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje, ne morejo pridobiti pravice do neprofitnega stanovanja, torej ni v različnem socialnem, zlasti premoženjskem položaju, temveč v tem, da država in občine ne zagotavljajo dovolj neprofitnih stanovanj. Iz drugega odstavka 28. člena ZUPJS izhaja, da je dohodkovna meja za pridobitev subvencije najemnine določena v bistvenem podobno za najemnike v neprofitnih stanovanjih in za najemnike v tržnih ali hišniških stanovanjih.¹² To pa pomeni, da so najemniki v tržnih in hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja in niso dobili neprofitnega stanovanja zaradi premajhnega števila teh stanovanj, z vidika pravice do subvencioniranja najemnin v bistveno enakem položaju kot najemniki v neprofitnih stanovanjih.

20. Ker najemniki v tržnih ali hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja, niso upravičeni do subvencije najemnine do priznane neprofitne najemnine tako kot najemniki v neprofitnih stanovanjih, mora Ustavno sodišče presoditi, ali za takšno razlikovanje obstaja razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.

21. Državni zbor v odgovoru navaja, da je razlog za ukinitve dodatne subvencije najemnikom v tržnih ali hišniških stanovanjih razbremenitev občinskih proračunov in vrnitev na ureditev, ki je veljala pred sprejetjem ZUPJS. Vlada v mnenju navaja, da je ukinitve subvencije do priznane neprofitne najemnine za najemnike tržnih ali hišniških stanovanj nujna z vidika vzdržnosti javnih financ. Število upravičencev naj bi se drastično povečalo. Zato ni bilo mogoče predvideti vseh finančnih posledic za državni in občinske proračune. Z uveljavitvijo dodatne subvencije za najemnike tržnih in hišniških stanovanj naj bi prišlo do neobvladljive in nepredvidljive porabe občinskih in državnih sredstev. Vlada meni, da bi ukinitve dodatne subvencije za najemnike v tržnih in hišniških stanovanjih lahko pomenila neenako obravnavanje le, če bi že predhodno obstajala enakost med obema položajema. Poudarja pa, da sta bila pred sprejetjem ZUPJS urejena dva relativno ločena sistema subvencioniranja najemnin za najemnike v neprofitnih stanovanjih in najemnike v tržnih ali hišniških stanovanjih.

22. Člen 78 Ustave nalaga državi določeno obveznost in jo usmerja pri njenem delovanju na področju stanovanjske politike. Z navedeno določbo Ustava izrecno poudarja enega

¹¹ Glej Predlog SZ-1A.

¹² Predpisi različno urejajo višino neprofitne najemnine za najemnike v neprofitnih stanovanjih in višino priznane neprofitne najemnine za najemnike v tržnih ali hišniških stanovanjih. Zato je moral zakonodajalec pri določitvi dohodkovne meje, pri kateri je višina (priznane) neprofitne najemnine eno od meril za njeno določitev, to upoštevati.

od socialnih vidikov, ki izhajajo iz načela socialne države (2. člen Ustave). Država mora z ustreznimi ukrepi ustvarjati možnosti za pridobitev primerne stanovanjske politike. Iz navedene določbe torej izhaja obveznost oblikovanja aktivne stanovanjske politike. Država lahko izbira različne ukrepe za izpolnitev svoje obveznosti. Ukrepi so lahko različni in lahko posegajo na različna področja pravnega urejanja. Vrsta ukrepov, ki jih bo izbrala država, pa sodi v zakonodajalčevo široko polje proste presoje.¹³ Vendar pa je zakonodajalec pri izbiri ukrepov vezan na načelo enakosti in prepoved diskriminacije (14. člen Ustave).

23. Zagotavljanje vzdržnih javnih financ je lahko razumen razlog za ukinitve ali zmanjšanje obsega pravic s področja socialne varnosti. Obseg pravic s področja socialne varnosti je odvisen od finančne sposobnosti države za izplačevanje takih prejemkov.¹⁴ Če finančne zmožnosti države ne zadoščajo za zagotavljanje določene pravice s področja socialne varnosti, je zakonodajalec dolžan (načelo prilagajanja družbenim razmeram) zakonsko ureditev spremeniti tako, da breme znižanja sorazmerno razporedi med upravičence. Vendar mora pri tem spoštovati zahteve načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave) in načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave). Spoštovanje načela enakosti in zagotavljanje enakega obravnavanja je ena temeljnih zahtev, na katero mora paziti zakonodajalec pri urejanju pravic, ki pomenijo izvrševanje pravice do socialne varnosti. Zato le zagotavljanje vzdržnih javnih financ ne more biti razumen razlog za zmanjšanje obsega pravice le določeni skupini upravičencev. Zakonodajalec bi moral imeti v takem primeru še dodatne razloge, ki bi bili razumni glede na predmet zakonskega urejanja.

24. Državni zbor in Vlada nista pojasnila, kaj je razlog za različno obravnavo najemnikov v tržnih ali hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja, v primerjavi z najemniki v neprofitnih stanovanjih. Kot razumen razlog za različno obravnavanje ni mogoče sprejeti zatrjevanja Vlade in Državnega zbora, da je bila zakonska ureditev, ki je veljala pred uveljavitvijo ZUPJS, enaka izpodbijani ureditvi. Zgolj dejstvo, da je bila pravica do subvencioniranja najemnine pred uveljavitvijo ZUPJS že različno urejena za najemnike v neprofitnih stanovanjih in najemnike v tržnih ali hišniških stanovanjih, ne more biti razumni razlog za različno obravnavo posameznikov, ki so v bistveno podobnih položajih.

25. Zakonodajalec torej ni izkazal razumnega razloga, ki bi izhajal iz narave stvari, za drugačen položaj najemnikov v neprofitnih stanovanjih v primerjavi z najemniki v tržnih ali hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja. Prvi so poleg plačila nižje (neprofitne) najemnine upravičeni še

¹³ B. Kresal v: L. Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 762.

¹⁴ Podobno Ustavno sodišče v odločbah št. U-I-223/96 z dne 11. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 49/98, in OdlUS VII, 123), št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 133/03, in OdlUS XII, 98), št. U-I-86/96 z dne 12. 12. 1996 (Uradni list RS, št. 2/97, in OdlUS V, 176) in št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013, Uradni list RS, št. 25/13, in OdlUS XX, 3).

do subvencije neprofitne najemnine. Drugi pa so upravičeni le do subvencije najemnine, ki pokriva razliko med priznano tržno najemnino in priznano neprofitno najemnino, niso pa upravičeni do dodatne subvencije do priznane neprofitne najemnine. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da je 28. člen ZUPJS v neskladju s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave (1. točka izreka).

26. Gre za položaj, ko je neenakost posledica tega, da zakonodajalec položaja tistih najemnikov v tržnih ali hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja, ne ureja na enak način, kot ureja položaj najemnikov v neprofitnih stanovanjih. Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) sprejelo ugotovitveno odločbo. Ugotovilo je, da je v neskladju z Ustavo 28. člen ZUPJS, ki ureja pravico do subvencije najemnine. Vendar pa to ne onemogoča zakonodajalcu, da ugotovljeno protiustavnost odpravi s spremembo SZ-1, ki ureja višino subvencije najemnine. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je Ustavno sodišče zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku enega leta od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

27. Ustavno sodišče lahko na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določi način izvršitve svoje odločbe. Da bi bila v času do odprave ugotovljenega neskladja z Ustavo zagotovljena enaka obravnava upravičencev do subvencije najemnine, je Ustavno sodišče odločilo, da se do odprave ugotovljenega neskladja upravičencem do subvencije v tržnih in hišniških stanovanjih, ki izpolnjujejo dohodkovne in druge pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja, prizna še subvencija do priznane neprofitne najemnine na način, kot je določen za subvencije neprofitnih najemnin (3. točka izreka).

28. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost izpodbijane ureditve že zaradi neskladja z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ni ocenjevalo drugih očitkov predlagatelja.

C.

29. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, Jasna Pogačar in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik