

Številka: U-I-473/22-12

Datum: 5. 7. 2023

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE
SODNICE DR. NEŽE KOGOVŠEK ŠALAMON
K ODLOČBI ŠT. U-I-473/22 Z DNE 15. 6. 2023**

**Odstop od ustaljene sodne prakse o neprofitnih najemnih razmerjih za
nedoločen čas v denacionaliziranih stanovanjih**

1. Sprejeta odločba št. U-I-473/22 spreminja pravni položaj najemnikov, ki na podlagi neprofitnega najemnega razmerja za nedoločen čas bivajo v denacionaliziranih stanovanjih. S to spremembo je Ustavno sodišče odstopilo od dosedanje dolgoletne in ustaljene ustavnosodne presoje, ki je poleg Zakona o denacionalizaciji (ZDen)¹ varovala pravni položaj najemnikov v omenjenih najemnih razmerjih.

2. Prvi odstavek 24. člena ZDen določa oziroma je določal, da vrnitev stanovanja (v naravi) "ne vpliva na najemna, zakupna in njim podobna razmerja, ki so bila ustanovljena z odplačnimi pravnimi posli, če pravni posel ali zakon ne določata drugače." Pridobitelj lastninske pravice na denacionaliziranem stanovanju, ki je oddano v neprofitni najem za nedoločen čas, je na podlagi te določbe v trenutku prenosa lastninske pravice po samem zakonu pridobil položaj pogodbene stranke v obstoječem najemnem razmerju in je torej v celoti vstopil na mesto najemodajalca. Denacionalizacijski upravičenec je torej postal lastnik stanovanja, v katerem je nekdo že živel in je imel sklenjeno pogodbo za nedoločen čas, za neprofitno najemnino. Za novega lastnika stanovanja gotovo ne gre za idealno situacijo. Novi lastnik bi stanovanje morda želel prodati, vendar je stanovanje zaradi navedenega položaja za kupce manj zanimivo. Stanovanjski trg se sooča z večjim povpraševanjem od ponudbe, najemnine so visoke, stanovanja pa je mogoče oddajati tudi v okviru turistične panoge za kratkotrajni najem in dosegati visoke dobičke, zato bi novi lastnik želel stanovanje oddati po tržni najemnini, pa to ni mogoče. Morda bi novi lastnik v stanovanju želel bivati sam, pa najemne pogodbe ne more enostavno odpovedati oziroma jo lahko odpove le pod strogimi pogoji.

¹ Uradni list RS, št. 27/91-I, 31/93, 65/98, in 66/2000.

3. Interesi lastnika so v konfliktu z interesi najemnika, ki ima pogodbo za nedoločen čas za neprofitno najemnino. Zato je bilo pri presoji treba tehtati na eni strani lastnikovo pravico do zasebne lastnine, na drugi strani pa pridobljene pravice najemnikov, v luči socialne funkcije lastnine. Najemniki v teh stanovanjih so nekdanji imetniki t. i. stanovanjske pravice. Ti po Stanovanjskem zakonu (SZ/91)² stanovanj, za katera je bila vložena zahteva za denacionalizacijo, ki ni bila pravnomočno zavržena, niso mogli odkupiti, so pa lahko od lastnika stanovanj (zavezanca v postopkih denacionalizacije) zahtevali sklenitev najemne pogodbe za nedoločen čas za neprofitno najemnino. Po smrti najemnika pa so lahko sklenitev iste pogodbe zahtevali tudi ožji družinski člani najemnika, vključno z zakoncem oziroma zunajzakonskim partnerjem prejšnjega imetnika stanovanjske pravice. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-128/08, Up-933/08 pritrdilo ureditvi, po kateri je sklenitev istega neprofitnega najemnega razmerja treba zagotoviti zakoncu ali zunajzakonskemu partnerju (ne pa tudi ostalim družinskim članom, ti na podlagi ustavne odločbe niso bili več upravičeni do neprofitnega najema, temveč le do tržnega).

4. Upravičenost neprofitne najemnine v teh najemnih razmerjih in pomen varovanja teh najemnih razmerij je Ustavno sodišče potrdilo z odločbami št. U-I-119/94, št. U-I-303/00, št. U-I-156/95, U-I-128/96 in št. U-I-128/08, Up-933/08. V teh odločbah je poudarilo socialno funkcijo stanovanj v luči 67. člena Ustave, v nekaterih odločbah pa je potrdilo tudi, da gre za pridobljene pravice, ki jih je treba spoštovati skladno z načeli pravne države iz 2. člena Ustave. Z odločbami je bil večkrat v večji meri potrjen zakonodajni okvir, po katerem je bil položaj teh najemnikov bistveno močnejše varovan kot položaj drugih najemnikov, ta stanovanja pa so bila s tem pravnim okvirjem izvzeta iz običajnih pravil tržnega gospodarstva. Navedeno sodno prakso je mogoče razumeti tudi kot skladno z načeli socialne države iz 2. člena Ustave.

5. Drugačno presojno in spremembo sodne prakse naj bi zahtevala sodna praksa ESČP, ki je položaj neprofitnih najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih označilo za dokaj ugodnega v primerjavi z lastniki stanovanj. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-473/22 se sklicuje zlasti na sodbo ESČP v zadevi *Berger Krall in drugi proti Sloveniji*³ z dne 12. 6. 2014. Ta je priznala zelo majhno težo bremenu, ki so ga s stanovanjsko reformo prevzeli najemniki, večjo težo pa je priznala bremenu, ki so ga nosili novi lastniki stanovanj. ESČP s to sodbo ni ugotovilo kršitev pravic najemnikov kot pritožnikov, prav tako pa ni ugotovilo kršitev pravic novih lastnikov. Prav tako Sloveniji ni odredilo sprejetja splošni zakonodajnih ukrepov, ki bi spremenili razmerja med najemniki in lastniki. Zato sklicevanja na sodno prakso ESČP za namen sprejetja ugotovitvene odločbe št. U-I-473/22 ne štejem kot ustreznega.

6. Najemna razmerja so vezana samo na nekdanjega imetnika stanovanjske pravice oziroma, v primeru smrti, na njegovega zakonca, ki je to že bil ob obstoju stanovanjske

² Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91 – popr., 21/94, 23/96, in 1/2000,.

³ Sodba ESČP v zadevi *Berger Krall in drugi proti Sloveniji*, št. 14717/04, z dne 12. 6. 2014.

pravice najemnika. Sklepati je mogoče, da so v večini primerov ti najemniki starejši ljudje, v primeru, da je najemno razmerje zaradi smrti najemnika prešlo na zakonce, pa, da so to starejše ženske. Ni nepomembno dodati, da so slednje v Sloveniji kot kategorija med skupinami, ki so najbolj izpostavljene stopnji tveganja revščine.⁴ Zato je mogoče tudi sklepati, da bodo negativni učinki odločbe št. U-I-473/22 nesorazmerno prizadeli starejše ljudi, zlasti starejše ženske, ter s tem povzročili intersekcijsko diskriminacijo zaradi starosti in spola, verjetno pa tudi premoženjskega stanja. Vsekakor je teoretično možno, da med neprofitnimi najemniki obstajajo tudi premožni posamezniki, ki morda izkoriščajo svoj položaj pogodbenika v najemnem razmerju za nedoločen čas za neprofitno najemnino, vendar dokazil za to v postopku ustavne presoje ZDen ni bilo zaslediti.

7. Mogoče je razumeti argumente, da neprofitna najemnina, kakor je za ta stanovanja zastavljena sedaj, ne omogoča vzdrževanja, kaj šele energetske preнове ali druge celovite obnove stavb. Če je to problem, vidim prostor za spremembe metodologije za izračun neprofitnih najemnin v teh stanovanjih na način, da bodo omogočala vzdrževanje stanovanj, za katero so odgovorni lastniki. Nikakor pa se mi ne zdi, da je primeren ukrep za naslavljanje tovrstnih težav odstop od ustaljene ustavnosodne presoje, ki je trideset let varovala položaj najemnikov. Odločba je, drugače kot dosedanja sodna praksa, preveliko težo namenila varovanju pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, premajhno težo pa socialni funkciji lastnine iz 67. člena Ustave ter pridobljenim pravicam najemnikov.

8. Odločbo vidim kot korak stran od socialno naravnane stanovanjske politike, ki bi prebivalstvu zagotavljala možnost za primerno nastanitev, ter kot neoliberalno obarvano pritrditev, da je stanovanje le še ena dobrina (*commodity*), ki ne uživa kakšnega posebnega statusa. Iz 24. točke obrazložitve odločbe št. U-I-473/22 denimo izhaja navedba, da je eno od temeljnih upravičenj lastninske pravice tudi uživanje civilnih sadov, ki jih prinaša lastninska pravica, kar je še posebej pomembno v sistemu tržne ekonomije. Mislim pa, da je v sistemu tržne ekonomije še posebej pomembno ohranjanje socialne funkcije lastnine, zlasti na področju preskrbe s stanovanji, čemur je služila tudi varovalka iz prvega odstavka 24. člena ZDen. Iz 29. točke obrazložitve odločbe nadalje izhaja, da novi lastniki ne morejo izkoristiti "tržnega potenciala stanovanja" oziroma "dosegati primerljivih premoženjskih donosov iz stanovanja", kot jih lahko dosejajo drugi najemodajalci. Menim pa, da ta argumentacija povsem spregleda specifične najemnih stanovanj, ki jih obravnava odločba, ter pridobljene pravice najemnikov, ki sta jih doslej varovala tako zakon kot tudi Ustavno sodišče. Ti posamezniki so stanovanjske pravice in nato najemno razmerje pridobili zakonito, v dobri veri, ter jih ni mogoče kakorkoli kriviti ne za nacionalizacijo ne za denacionalizacijo.

⁴ Glej Statistični urad, Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, 2021: Manj oseb pod pragom tveganja revščine, dostopno na: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10400>.

9. Iz 28. točke obrazložitve odločbe št. U-I-473/22 izhaja, da za nekatere nove lastnike obdobje, v katerem morajo tolerirati najemna neprofitna razmerja, traja že petindvajset let. Dejstvo pa je, da najemna razmerja iz navedene določbe ne bodo večna, saj so vezana na življenjsko dobo najemnikov. Zato je nerazumljivo, zakaj je bilo dopustno ohranjati obstoječo pravno ureditev toliko let in zakaj je ne bi bilo ustavno dopustno ohranjati še naprej, do izteka zadnje najemne pogodbe s smrtjo najemnika. Potek časa, zaradi katerega naj bi bili že dovolj odmaknjeni od spremembe gospodarskega sistema in lastninjenja stanovanj in naj bi zato omogočal spremembo pravnega okvirja varovanja teh najemnih razmerij, je neutemeljen razlog za spremembo sodne prakse, saj bo potek časa sam po sebi razrešil ta razmerja, vezana na življenjsko dobo najemnikov. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-303/00 odločilo, da potek časa ne more predstavljati okoliščine, zaradi katere bi Ustavno sodišče spremenilo svoje stališče. Za mnoge od najemnikov (še zlasti, ker gre večinoma za stare ljudi) bodo posledice te odločitve hude, saj bodo povzročile izselitve iz stanovanj, v katerih so najemniki živeli desetletja, vanje vlagali in jim predstavljajo edini dom. Dejstvo je, da gre za ranljivo skupino na stanovanjskem trgu, ki pa ji bo pravno varstvo z uresničitvijo te ustavne odločbe prenehalo.

10. Glede na vse navedeno me argumenti iz odločbe št. U-I-473/22 o nujnosti odstopa od sodne prakse niso prepričali, zato odločbe nisem podprla.

Dr. Neža Kogovšek Šalamon
Sodnica