



**Številka:** U-I-473/22-11

**Datum:** 15. 6. 2023

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Okrajnega sodišča v Mariboru, na seji 15. junija 2023

odločilo:

**1. Prvi odstavek 24. člena Zakona o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 31/93, 65/98 in 66/2000) ter 107. člen in prvi odstavek 173. člena Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 69/03, 57/08, 87/11, 27/17, 59/19 in 90/21), kolikor se nanašajo na neprofitna najemna razmerja za nedoločen čas, ki so jih s prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice sklenili zavezanci za vrnitev stanovanja v denacionalizaciji in v katera so kot najemodajalci pozneje vstopili upravičenci do denacionalizacije oziroma njihovi univerzalni pravni nasledniki, so v neskladju z Ustavo.**

**2. Državni zbor mora protiustavnost iz prejšnje točke izreka te odločbe odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

**3. Do odprave protiustavnosti iz 1. točke izreka te odločbe se uporabljajo določbe zakonov iz 1. točke izreka te odločbe.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Predlagatelj navaja, da vlaga zahtevo za oceno ustavnosti prvega odstavka 24. člena Zakona o denacionalizaciji (v nadaljevanju ZDen), prvega odstavka 173. člena Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju SZ-1) in "razlage 107. člena SZ-1". Pojasnjuje, da odloča v pravnem postopku zaradi odpovedi najemne pogodbe in izpraznitve stanovanjske nepremičnine. V predmetnem postopku naj bi tožniki, ki so solastniki denacionalizirane nepremičnine (vrnjene njihovemu pravnemu predniku) in najemodajalci, tožili najemnika, prejšnjega imetnika stanovanjske pravice, ki je še pred

vrnitvijo nepremičnine v denacionalizaciji z občino sklenil neprofitno najemno pogodbo za nedoločen čas, v katero so potem po sili zakona vstopili tožniki oziroma njihov pravni prednik. Izpodbijane zakonske določbe naj bi bile podlaga za odločitev v navedeni zadevi. Na njihovi podlagi naj bi moral predlagatelj tožbeni zahtevek zavrnil, saj naj bi iz njih izhajalo, da sprememba lastništva ne vpliva na že obstoječa najemna razmerja. Predlagatelj meni, da je izpodbijana ureditev v neskladju s 33. členom Ustave.

2. Predlagatelj povzema vsebino ustavnega jamstva lastnine, kakor izhaja iz pravne teorije in odločb Ustavnega sodišča. Opisuje, kako se je nekdanja stanovanjska pravica v času prehoda iz sistema družbene v sistem zasebne lastnine preoblikovala v neprofitni najem. Denacionalizacijski upravičenci, ki so jim bila vrnjena stanovanja, obremenjena z najemno pravico za neprofitno najemnino, naj bi pridobili lastninsko pravico, izvotljeno temeljnih lastninskih upravičenj. Prav iz prvega odstavka 24. člena ZDen ter 107. člena in prvega odstavka 173. člena SZ-1 naj bi sledilo, da sprememba osebe najemodajalca oziroma lastnika stanovanjske nepremičnine (prej država ali občina, zdaj denacionalizacijski upravičenec) zaradi instituta *ex lege* prenosa pogodbe ne vpliva na najemno razmerje. Predlagatelj se sklicuje na sodbo Vrhovnega sodišča št. II Ips 89/2019 z dne 19. 6. 2020, iz katere izpostavi stališče, da je 107. člen SZ-1 v neskladju z Ustavo, kolikor se nanaša tudi na položaje, ko pridobitelj lastninske pravice na denacionaliziranem stanovanju vstopi v pravni položaj najemodajalca v najemni pogodbi za neprofitno najemnino, oziroma kolikor ne omogoča, da je tak pridobitelj lastninske pravice upravičen zahtevati sklenitev nove pogodbe s tržno najemnino ali pogodbo odpovedati.

3. Predlagatelj navaja, da denacionalizacijski upravičenci z najemniki, ki so jih bili zavezani prevzeti, niso sklepali najemnih razmerij prostovoljno, pač pa so v takšna razmerja vstopili z zakonsko prisilo. Država jim je vsilila najemno razmerje pod zanje neugodnimi pogoji. Zakonodajca naj tem lastnikom ne bi omogočala, da z na novo pridobljeno lastnino razpolagajo svobodno, jo tržijo in sami izbirajo namen uporabe stanovanj in najemnike. Po mnenju predlagatelja so denacionalizacijskim upravičencem s tem okrnjena temeljna lastninska upravičenja, saj stanovanj ne morejo uporabljati in imeti v neposredni posesti in ne morejo uživati civilnih plodov tržne najemnine, hkrati pa je okrnjeno njihovo razpolagalno upravičenje, saj zaradi neprofitnega najemnega razmerja težko najdejo kupca.

4. Četudi bi za izpodbijano ureditev obstajal legitimen cilj socialne in pravne varnosti nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice in bi bila ureditev tudi primerna za doseg tega cilja, po oceni predlagatelja ni nujna. Cilj naj bi se mogel in moral zagotoviti z milejšimi ukrepi, ki bi manj obremenjevali lastnike. Predlagatelj trdi, da izpodbijane določbe tudi nesorazmerno posegajo v pravice najemodajalcev. Predlagatelj povzema nekatere zaključke iz sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski* z dne 19. 6. 2006, *Mellacher in drugi proti Avstriji* z dne 19. 12. 1989 in *Statileo proti Hrvaški* z dne 10. 7. 2014. Meni, da je pri razlagi današnjega pomena odločb Ustavnega sodišča št. U-I-119/94 z dne 21. 3.

1996 (Uradni list RS, št. 24/96, in OdlUS V, 32), št. U-I-303/00 z dne 20. 2. 2003 (Uradni list RS, št. 29/03, in OdlUS XII, 8) in št. U-I-128/08, Up-933/08 z dne 7. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 90/09, in OdlUS XVIII, 44) treba upoštevati, da so bile sprejete pred sodbama ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski* in *Statileo proti Hrvaški*. V njih naj se Ustavno sodišče ne bi opredelilo do sorazmernosti posega v pravice denacionalizacijskih upravičencev. Njihovo vedenje za obstoj najemnega razmerja naj ne bi moglo utemeljevati dopustnosti vsakršne omejitve, saj bi se v tem primeru izjalovil sam namen denacionalizacije kot odprave krivic.

5. Predlagatelj nazadnje navede, da bi bila okrnjenost lastninske pravice denacionalizacijskih upravičencev bistveno manjša, če bi jim država subvencionirala doplačilo do zneskov tržne najemnine. Ta rešitev tudi ne bi posegla v pravice najemnikov.

6. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo v odgovor Državnemu zboru, ki je nanjo odgovoril. Državni zbor predstavi vsebino izpodbijanih določb v njihovem širšem zakonskem kontekstu, zgodovinsko genezo nastanka neprofitnih najemnih razmerij v stanovanjih, ki so bila predmet denacionalizacije, ter sedanjo ureditev teh razmerij. Obširno predstavi tudi vsebino dosedanjih odločitev Ustavnega sodišča, ki se tako ali drugače ukvarjajo s konfliktom interesov med neprofitnimi najemniki in lastniki denacionaliziranih stanovanj, in tudi nekaterih odločitev Ustavnega sodišča, ki se ukvarjajo z denacionalizacijo. V določenem obsegu predstavi tudi razlogovanje, ki je stalo za zakonodajalčevimi odzivi na te odločitve. Izpostavlja, da so denacionalizacijski upravičenci še pred vrnitvijo podržavljenega stanovanja vedeli za sporne omejitve. Ustavno sodišče odgovora Državnega zbora v okoliščinah primera ni vročilo predlagatelju, da bi se do njega opredelil, saj odgovor ni vseboval navedb, do katerih se predlagatelj ni (smiselno) opredelil že v zahtevi za oceno ustavnosti, oziroma navedb, s katerimi predlagatelj ni mogel računati že ob vložitvi zahteve.

7. Ustavno sodišče je vpogledalo v pravní spis št. I P 102/2021 Okrajnega sodišča v Mariboru.

## B. – I.

### **Presoja procesnih predpostavk**

8. Sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora na podlagi 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. Tako dejstvo prekinitve postopka kot tudi to, da mora sodišče izkazati, da mora izpodbijano zakonsko določbo uporabiti v postopku, v

katerem odloča, spadata v okvir procesne predpostavke iz 156. člena Ustave in iz prvega odstavka 23. člena ZUstS, ki mora biti izpolnjena za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona. Pri tem mora sodišče izkazati, da izpodbijanih zakonskih določb ni mogoče razložiti ustavnoskladno<sup>1</sup> oziroma da mora v konkretni zadevi, v kateri sodi, uporabiti (domnevno protiustavno) zakonsko ureditev na način, ki mu preprečuje ustavnoskladno odločitev.<sup>2</sup> Navedeno pomeni, da mora biti odločitev Ustavnega sodišča o domnevni protiustavnosti zakona odločilna (nujna) za odločanje sodišča v konkretnem sodnem postopku.<sup>3</sup>

9. Predlagatelj sicer navaja, da izpodbija "razlago" 107. člena SZ-1. Niti ZUstS niti Ustava ne dopuščata vlaganja zahtev za oceno ustavnosti zakonskih razlag samih po sebi. Kot že navedeno, Ustavno sodišče zavrže zahtevo za oceno ustavnosti zakonske določbe, če ugotovi, da jo je mogoče ustavno skladno razložiti. To, da morebiti neka zakonska določba dopušča tudi eno ali več z Ustavo domnevno neskladnih razlag, še ne pomeni, da je za zagotovitev ustavno skladne odločitve sodišča v konkretnem primeru potrebna intervencija Ustavnega sodišča, ki naj bi s svojo odločbo izločilo iz pravnega reda te z Ustavo neskladne razlage. Vendar je v okoliščinah primera treba šteti, da predlagatelj ne izpodbija "razlage", pač pa dejansko 107. člen SZ-1, ki določa: "Sprememba lastnika stanovanja ne vpliva na obstoječa najemna razmerja. Vsakokratni pridobitelj lastninske pravice na stanovanju vstopi v pravni položaj najemodajalca", in sicer za določeno ožjo kategorijo primerov, ki jih je treba subsumirati pod to določbo; in ki jo predlagatelj opiše tako: "Tudi v primerih, ko je denacionalizacijski zavezanec kot najemodajalec (in tedaj še lastnik) sklenil najemno razmerje za neprofitno najemnino, velja, da sprememba lastnika stanovanja (vrnitev denacionalizacijskemu upravičencu) ne vpliva na obstoječa najemna razmerja ter da zato vsakokratni pridobitelj lastninske pravice na stanovanju vstopi v pravni položaj najemodajalca", oziroma krajše: "Tudi lastnik nepremičnine, vrnjene mu v last ob denacionalizaciji, mora trpeti najemno razmerje, sklenjeno za nedoločen čas in za neprofitno najemnino."<sup>4</sup>

10. Podobno je mogoče razumeti predlagatelja tudi glede zahteve za oceno ustavnosti drugih dveh izpodbijanih določb: prvega odstavka 24. člena ZDen, ki določa: "Vrnitev stvari v smislu določb tega poglavja ne vpliva na najemna, zakupna in njim podobna razmerja, ki so bila ustanovljena z odplačnimi<sup>5</sup> pravnimi posli, če pravni posel ali zakon ne določata drugače", in prvega odstavka 173. člena SZ-1, ki določa: "Določbe

---

<sup>1</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/14 z dne 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 24/15), 7. točka obrazložitve.

<sup>2</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-39/15 z dne 19. 11. 2015, 2. točka obrazložitve.

<sup>3</sup> Tako sklep Ustavnega sodišča št. U-I-186/15 z dne 7. 4. 2016, 17. točka obrazložitve.

<sup>4</sup> Predlagatelj namreč ne nakaže, da je sploh mogoča (ali da se je v sodni praksi pojavila) še kakšna druga razlaga 107. člena SZ-1, to pa ni razvidno niti Ustavnemu sodišču.

<sup>5</sup> Najemna pogodba, s katero najemodajalec prepusti rabo stanovanja proti plačevanju najemnine (čeprav neprofitne), je vsekakor odplačni pravni posel.

najemne pogodbe, sklenjene med zavezancem za vrnitev stanovanja in najemnikom-prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice (v nadaljnjem besedilu: najemnik), ostanejo v veljavi tudi po vrnitvi stanovanja upravičencu do denacionalizacije ali tistemu, ki mu je bilo vrnjeno zaplenjeno stanovanje oziroma njunim pravnim naslednikom, vključno s kupci in prodajalci." Iz zahteve za oceno ustavnosti v zvezi z dejanskim stanjem pravde, v zvezi s katero je bila vložena, izhaja, da predlagatelj izpodbija prvi odstavek 24. člena ZDen-1 ter 107. člen in prvi odstavek 173. člena SZ-1, kolikor se te določbe nanašajo na neprofitna najemna razmerja za nedoločen čas, ki so jih s prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice sklenili zavezanci za vrnitev stanovanja v denacionalizaciji in v katera so kot najemodajalci pozneje vstopili upravičenci do denacionalizacije oziroma njihovi univerzalni pravni nasledniki.<sup>6</sup>

11. Predlagatelj je tako izkazal obstoj procesnih predpostavk za vložitev zahteve za oceno ustavnosti izpodbijanih določb v navedenem delu. Zahtevi za oceno ustavnosti je priložil pravnomočen sklep o prekinitvi pravnega postopka zaradi odpovedi najemne pogodbe in izpraznitve stanovanjske nepremičnine. Prepričljivo je utemeljil, da mora v tem pravnem postopku uporabiti izpodbijane določbe, ki se v okoliščinah primera kažejo kot prepreka ugoditvi zahtevku tožnikov proti neprofitnemu najemniku. Očitno je, da izpodbijanih določb predlagatelj ne more uporabiti tako, kot narekuje njegova hipoteza o obsegu in pomenu jamstev iz 33. člena Ustave (torej tako, da lastniku stanovanja ne bi bilo treba trpeti obstoja neprofitnega najemnega razmerja, sklenjenega za nedoločen čas, v katero je po sili zakona vstopil sam oziroma že njegov pravni prednik, vse v odsotnosti trenutno veljavnih zakonskih razlogov za njegovo prenehanje). Ustavno sodišče je zato opravilo vsebinsko ustavnosodno presojo prvega odstavka 24. člena ZDen ter 107. člena in prvega odstavka 173. člena SZ-1 glede neprofitnih najemnih razmerij za nedoločen čas, ki so jih s prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice sklenili zavezanci za vrnitev stanovanja, ko pa je bilo to vrnjeno, so vanje vstopili denacionalizacijski upravičenci oziroma njihovi dediči kot najemodajalci.<sup>7</sup>

## B. – II.

### **Zgodovinska geneza nastanka in razvoja neprofitnih najemov v pozneje denacionaliziranih stanovanjih in izpodbijana ureditev v kontekstu stanovanjske zakonodaje kot celote**

---

<sup>6</sup> Ne pa tudi singularni pravni nasledniki, kot so predvsem kupci stanovanj. V konkretnem primeru so tožniki dediči denacionalizacijskega upravičenca.

<sup>7</sup> Pri tem ni pomembno, ali je danes stranka neprofitne najemne pogodbe za nedoločen čas še vedno prvi najemnik (prejšnji imetnik stanovanjske pravice) ali kateri od subjektov, ki je po vsakokrat veljavni ureditvi (kakor sta jo razlagali sodna praksa in ustavnosodna presoja) imel pravico do nadaljevanja s prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice prvič sklenjenega najemnega razmerja za nedoločen čas za neprofitno najemnino.

12. Izpodbijana ureditev vsebuje poseben primer zakonskega prenosa obligacijskega razmerja (najemnega razmerja za stanovanje) na novega pridobitelja lastninske pravice na denacionaliziranem stanovanju (na denacionalizacijskega upravičenca oziroma na njegove univerzalne pravne naslednike). To je prenos najemne pogodbe kot celote na strani najemodajalca, ki je pravna posledica spremembe lastninske pravice med trajanjem najema. Pridobitelj lastninske pravice na v najem oddanem stanovanju v trenutku prenosa lastninske pravice pridobi *ex lege* položaj pogodbene stranke v obstoječem najemnem razmerju in v celoti vstopi na mesto najemodajalca.<sup>8</sup>

13. Že Stanovanjski zakon v prvotnem besedilu (Uradni list RS/I, št. 18/91 – v nadaljevanju SZ/91) je v 115. členu določil, da so lastniki iz 111., 112., 113. in 114. člena SZ/91<sup>9</sup> zavezanci v postopkih za denacionalizacijo. Imetniki stanovanjske pravice sicer stanovanj, za katera je bila vložena zahteva za denacionalizacijo, ki ni bila pravnomočno zavrnjena, niso mogli odkupiti, so pa lahko od lastnika (zavezanca za denacionalizacijo) zahtevali sklenitev najemne pogodbe za nedoločen čas; s sklenitvijo najemne pogodbe je prenehala stanovanjska pravica (141. in 147. člen SZ/91).<sup>10</sup> Najemnina za ta stanovanja se je morala oblikovati skladno z metodologijo, predpisano za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih (150. člen SZ/91).<sup>11</sup> Prvi odstavek 125. člena SZ/91 je določil, da določila najemne pogodbe (torej neprofitne najemne pogodbe za nedoločen čas) ostanejo v veljavi tudi po vrnitvi stanovanja upravičencu do denacionalizacije. Člen 125 SZ/91 je poleg tega uredil določene finančne spodbude (a) lastniku – denacionalizacijskemu upravičencu, če se je strinjal, da prejšnji imetnik

---

<sup>8</sup> Primerjaj z obravnavo sorodnega instituta po splošni ureditvi zakupne (najemne) pogodbe pri M. Juhart, *Obligacijski zakonik (OZ) s komentarjem*, III. knjiga, GV Založba, Ljubljana 2004, str. 704–705.

<sup>9</sup> To so bili subjekti, ki so na podlagi SZ/91 olastnili prej družbena stanovanja in stanovanjske hiše (predvsem država in občine), in sicer na podlagi prej obstoječe pravice uporabe družbene lastnine in še na nekaterih drugih podlagah.

<sup>10</sup> Ustavno sodišče je v 8. točki obrazložitve sklepa št. U-I-156/95, U-I-128/96 z dne 20. 6. 1996 (OdlUS V, 101) navedlo, da je "[...] treba šteti stanovanjsko pravico po prejšnji ureditvi za pridobljeno pravico, ki jo je treba v skladu z načeli pravne države spoštovati [...] Ko sta si konkurirali pravica upravičencev do denacionalizacije in pridobljena stanovanjska pravica, se je zakonodajalec odločil za tehtanje obeh pravic in za srednjo pot; na eni strani bivšim imetnikom stanovanjske pravice na takih stanovanjih ni priznal pravice do odkupa stanovanja proti volji denacionalizacijskega upravičenca (zakonodaja je pravico do odkupa priznala imetnikom stanovanjske pravice na družbenih stanovanjih), na drugi strani pa je bivšim imetnikom stanovanjske pravice priznal pravico skleniti najemno pogodbo za nedoločen čas in je s tem dejansko upravičencem do denacionalizacije omejil lastninsko pravico na vrnjenem premoženju. Tako je na dopusten način uredil konkurenco med obema pravicama, ki ju obeh v celoti ni bilo mogoče uveljaviti, saj sta si v vsebinskem nasprotju."

<sup>11</sup> Prvi odstavek 63. člena SZ/91 je določal, da se najemnine za socialna in neprofitna stanovanja oblikujejo skladno s predpisano metodologijo iz 11. člena zakona.

stanovanjske pravice odkupi stanovanje; (b) prejšnjemu imetniku stanovanjske pravice, če se je odpovedal pridobljeni pravici do neprofitnega najema. Najemno pogodbo (ne le neprofitno) je lastnik lahko odpovedal iz krivdnih razlogov iz 53. člena SZ/91, pri katerih je šlo za različne kršitve zakonskih in pogodbenih obveznosti najemnika, sicer (nekrivdno) pa le po 54. členu SZ/91, če je najemniku priskrbel drugo primerno<sup>12</sup> stanovanje, tako da se najemnikov položaj iz najemnega razmerja ni poslabšal. Člena 56 in 57 SZ/91 sta (glede vseh najemov) uredila dolžnost lastnika, da: (a) po smrti najemnika sklene najemno pogodbo z zakoncem najemnika ali z osebo, s katero je živel v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, oziroma z enim od ožjih družinskih članov, navedenih v najemni pogodbi,<sup>13</sup> oziroma da (b) po razvezi zakonske zveze ohrani kot najemnika enega od prejšnjih zakoncev po njenem sporazumu ali sodni odločbi.

14. Že po SZ/91 so torej upravičenci do denacionalizacije po vrnitvi stanovanja v last po sili zakona vstopili kot najemodajalci v prej sklenjena neprofitna najemna razmerja za nedoločen čas s prejšnjimi imetniki stanovanjske pravice, ki jih je bilo iz nekrivdnih razlogov mogoče odpovedati le, če je lastnik najemniku priskrbel drugo primerno stanovanje, po smrti prvega najemnika pa je lastnik na željo osebe iz določenega kroga najemniku bližnjih oseb moral sprejeti nadaljevanje najemnega razmerja z njo. Glede sklopa pravic in dolžnosti najemnika in najemodajalca SZ/91 za ta specifična razmerja ni uzakonil posebnih pravil. Predvsem je tudi lastnik – denacionalizacijski upravičenec moral na lastne stroške vzdrževati stanovanje, skupne prostore, dele, objekte in naprave v stanovanjski hiši v stanju, ki je zagotavljalo najemniku normalno uporabo stanovanja ter skupnih prostorov, delov, objektov in naprav stanovanjske hiše ves čas trajanja najema (druga alineja 42. člena SZ/91). Temeljne značilnosti izpodbijane ureditve so torej bile načrtane že v SZ/91 oziroma (po več zakonskih novelah) v Stanovanjskem zakonu (Uradni list RS, št. 18/91-I, 19/91 – popr., 21/94, 23/96 in 1/2000 – v nadaljevanju SZ). Te novele niso uvedle pomembnejših sprememb vsebine razmerja med najemodajalcem in neprofitnim najemnikom.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> To je bilo opredeljeno v 5. členu SZ/91 kot "tisto stanovanje, ki ima poleg dnevne sobe, kuhinje, sanitarnih prostorov in predsobe še toliko spalnega prostora, da zadošča stanovanjskim potrebam lastnika oziroma najemnika in njenih ožjih družinskih članov, če živijo z lastnikom oziroma najemnikom v skupnem gospodinjstvu".

<sup>13</sup> Ožji družinski člani najemnika so bili (če se izvameta zakonec ali oseba, s katero je živel v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti) njuni otroci oziroma posvojenci, starši in posvojitelji ter osebe, ki sta jih po zakonu dolžna preživljati (glej 6. člen SZ/91).

<sup>14</sup> Nekoliko je bila razširjena opredelitev ožjih družinskih članov najemnika; nekrivdna odpoved najemne pogodbe je bila še nekoliko otežena z dopolnitvijo, da zagotovitev drugega primerne stanovanja najemniku pomeni tudi, da to drugo stanovanje v nobeni drugi pomembni okoliščini ne pomeni bistvenega poslabšanja stanovanjskih pogojev najemnika in oseb, ki skupaj z njim bivajo v stanovanju; elementi neprofitne najemnine in njihove omejitve navzgor so bili prvič v temelju urejeni v zakonu (63. in 63.a člen SZ-1); prvi odstavek 125. člena SZ je natančneje določil, da tudi po vrnitvi stanovanja upravičencu do denacionalizacije – lastniku ostanejo v

15. Opisane ureditve SZ-1 ni bistveno spremenil. Neprofitni najemniki za nedoločen čas v denacionaliziranih stanovanjih, nekdanji imetniki stanovanjske pravice, so ohranili pravna jamstva, ki jim jih je dal že SZ. Izpodbijani določbi (107. člen in prvi odstavek 173. člena SZ-1) za vrnjena stanovanja upravičencem do denacionalizacije določata nespremenjen pravni položaj najemnika in prenos najemne pogodbe kot celote na novega lastnika. Ta pravna posledica se reproducira (tudi) ob vsakem prehodu stanovanja na univerzalnega pravnega naslednika (zlasti dediča). Enako izhaja iz presojanega prvega odstavka 24. člena ZDen. Tako kot prej veljavni 125. člen SZ sedanji 173. člen SZ-1 določa za neprofitne najemnike v denacionaliziranih stanovanjih določene (časovno omejene) finančne spodbude za odkup stanovanja, v katerem prebiva (če se lastnik z odkupom strinja), oziroma za nakup drugega stanovanja ali gradnjo hiše.

16. SZ-1 je v tretji alineji prvega odstavka 196. člena določil, da ostane v veljavi prvi odstavek 150. člena SZ, "če določa, da najemniki-prejšnji imetniki stanovanjske pravice, plačujejo najemnino, ki se oblikuje skladno z metodologijo, predpisano za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih".<sup>15</sup> Sicer pa že iz prve alineje 83. člena in prvega odstavka 90. člena SZ-1 izhaja, da je neprofitno najemno stanovanje tisto stanovanje, ki se oddaja za neprofitno najemnino, in tisto, ki se oddaja upravičencu do najema neprofitnega stanovanja, in da mora biti najemna pogodba za neprofitno stanovanje sklenjena za nedoločen čas. Pri tem je za neprofitne najemnike, nekdanje imetnike stanovanjske pravice, v drugem odstavku 90. člena SZ-1 določen poseben privilegij glede na preostale neprofitne najemnike, da jim ni treba najemodajalcu periodično dokazovati, da še izpolnjujejo predpisane pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja (ali pa morajo sprejeti spremembo najemne pogodbe v tržno, s tržno najemnino). To pomeni, da lahko ti najemniki ostanejo v neprofitnem najemu kljub izboljšanju lastnih<sup>16</sup> dohodkov oziroma premoženjskega stanja.<sup>17</sup> Denacionalizacijski upravičenci oziroma njihovi dediči morajo v skladu z drugo alinejo 92. člena SZ-1 na lastne stroške vzdrževati stanovanje in skupne dele v stanovanjski ali večstanovanjski stavbi v stanju, ki zagotavlja najemniku normalno uporabo stanovanja in skupnih delov ves čas trajanja najema.

---

veljavi "določila najemne pogodbe, sklenjene med zavezancem za vrnitev stanovanja in najemnikom – prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice".

<sup>15</sup> Po mnenju Ustavnega sodišča je to določbo danes treba razlagati tako, da se ne nanaša na "prehode" najemnega razmerja na nove lastnike stanovanj (to urejajo s to zahtevo izpodbijane zakonske določbe), pač pa na najemno razmerje med prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice in najemodajalcem, ki je z njim prvi sklenil najemno pogodbo, s katero se je stanovanjsko razmerje preoblikovalo v najemno razmerje.

<sup>16</sup> In dohodkov članov gospodinjstva.

<sup>17</sup> Glej 3. in 5. člen Pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11, 47/14, 153/21 in 62/23).



17. Zakonska pravila o tem, iz katerih razlogov lahko lastnik najemniku odpove najemno pogodbo, so podobna kot v času veljave SZ, naboru "krivdnih" razlogov za odpoved iz prvega odstavka 103. člena SZ-1 pa je dodan razlog odpovedi iz petega odstavka 103. člena SZ-1 (če ima najemnik neprofitnega stanovanja ali njegov zakonec oziroma oseba, s katero živi najemnik v dalj časa trajajoči zunajzakonski skupnosti, v lasti primerno stanovanje ali stanovanjsko stavbo). Temeljno pravilo o nekrivdni odpovedi, glede katerega za najemna razmerja, ki se obravnavajo v tej odločbi, ni mogoč drugačen dogovor pogodbenih strank, je urejeno v 106. členu SZ-1 in je v bistvenem podobno tistemu iz SZ: lastnik lahko odpove najemno pogodbo le, če najemniku priskrbi drugo primerno stanovanje.<sup>18</sup> Nektivdna odpoved je mogoča le enkrat, razen če so podani utemeljeni razlogi, med katerimi so tudi lastne stanovanjske potrebe lastnika ali njegovega ožjega družinskega člana (za katere se šteje zlasti povečanje števila njegovih ožjih družinskih članov ali povečanje števila gospodinjstev, upoštevaje merila glede primernosti stanovanja po 10. členu SZ-1). Vendar je tudi v primeru utemeljenih razlogov odpoved najemne pogodbe dopustna le, če dobi najemnik drugo primerno stanovanje.

18. Člena 109 in 110 SZ-1 vsebinsko ustrezata 56. in 57. členu SZ, torej urejata nadaljevanje najema po smrti prvega najemnika oziroma po razvezi njegove zakonske zveze. Po smrti najemnika mora lastnik stanovanja skleniti najemno pogodbo pod istimi pogoji z zakoncem najemnika ali z osebo, s katero je živel v zunajzakonski skupnosti, oziroma z enim od ožjih družinskih članov,<sup>19</sup> če je v času najemnikove smrti dejansko prebival v stanovanju, imel v tem stanovanju prijavljeno stalno bivališče in bil naveden v najemni pogodbi. Zahteva za sklenitev pogodbe mora biti podana lastniku v pisni obliki v 90 dneh po smrti najemnika. Če se zakonska zveza razveže, se lahko prejšnja

---

<sup>18</sup> Primerno stanovanje po SZ-1 je stanovanje v takšni eno- ali večstanovanjski stavbi, ki je zgrajena v skladu z minimalnimi tehničnimi pogoji za graditev stanovanjskih stavb in stanovanj in za katero je v skladu s predpisi o graditvi objektov izdano uporabno dovoljenje. Stanovanje mora imeti ločen spalni in bivalni del (razen v garsonjeri) ter mora zadoščati stanovanjskim potrebam lastnika oziroma najemnika in njunih ožjih družinskih članov, ki živijo v gospodinjstvu skupaj z lastnikom oziroma najemnikom, ter ustrezati površinskim normativom po pravilniku iz 87. člena SZ-1 (10. člen SZ-1). Za namene nekrivdne odpovedi najemne pogodbe najemniku pa je v skladu z drugim odstavkom 106. člena SZ-1 treba upoštevati tudi to, da se najemniku položaj iz najemnega razmerja ne sme poslabšati, kar pomeni, da se šteje za primerno stanovanje, poleg opredelitev iz 10. člena SZ-1, tisto, ki v nobeni drugi pomembni okoliščini, v primerjavi s sedanjim stanovanjem, ne pomeni bistvenega poslabšanja stanovanjskih pogojev najemnika in oseb, ki skupaj z njim bivajo v stanovanju.

<sup>19</sup> Ožji družinski člani najemnika so (če se izzameta zakonec ali oseba, s katero najemnik živi v zunajzakonski skupnosti) njuni otroci oziroma posvojenci, starši in posvojitelji ter osebe, ki sta jih po zakonu dolžna preživljati (glej 11. člen SZ-1). Posebej ko gre za najemnika, prejšnjega imetnika stanovanjske pravice, pa tudi tisti sorodniki do vključno drugega dednega reda, ki so na dan uveljavitve SZ več kot dve leti živeli v ekonomski skupnosti s prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice (180. člen SZ-1).

zakonca sporazumeta o tem, kateri od njiju ostane ali postane najemnik stanovanja, drugi zakonec pa se iz stanovanja izseli. Če se prejšnja zakonca ne moreta sporazumeti, odloči o sporu na zahtevo enega od njiju sodišče v nepravdnem postopku. Samo najemnik – prejšnji imetnik stanovanjske pravice, ki mu je stanovanje bilo dano v najem za nedoločen čas, ima na v najem danem stanovanju predkupno pravico (176. do 178. člen SZ-1).

19. V zvezi z nadaljevanjem najema po smrti prvega najemnika je pomembno, da je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-128/08, Up-933/08<sup>20</sup> odločilo, da je bil prvi odstavek 56. člena SZ v neskladju z Ustavo, prvi odstavek 150. člena SZ in tretja alineja prvega odstavka 196. člena SZ-1 pa sta v neskladju z Ustavo, če se navedene določbe razlagajo tako, da je lastnik stanovanja po smrti najemnika – prejšnjega imetnika stanovanjske pravice – dolžan skleniti najemno pogodbo za neprofitno najemnino z ožjimi družinskimi člani iz 6. člena SZ, razen z osebo, ki je imela ob uveljavitvi SZ položaj zakonca oziroma zunajzakonskega partnerja prejšnjega imetnika stanovanjske pravice. Ustavno sodišče je po eni strani sprejelo stališče, da je bila oziroma da je izpodbijana ureditev v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, če se razlaga tako, da lastnik stanovanja po smrti najemnika – prejšnjega imetnika stanovanjske pravice – z njegovim zakoncem oziroma z njegovim zunajzakonskim partnerjem, s katerim je v stanovanju živel ob uveljavitvi SZ, ni dolžan skleniti najemnega razmerja za nedoločen čas in z neprofitno najemnino (33. točka obrazložitve navedene odločbe). Po drugi strani pa je glede drugih ožjih družinskih članov sprejelo stališče, da je ustavno skladna le razlaga, po kateri so po smrti najemnika sicer upravičeni do nadaljevanja najemnega razmerja za nedoločen čas, vendar ne pod pogoji, do katerih je kot najemnik bil upravičen prejšnji imetnik stanovanjske pravice, torej pod pogoji neprofitnega najema (glej zlasti 21., 27., 40., 41., 49., 50., 51., 58. in 64. točko obrazložitve navedene odločbe).<sup>21</sup> Vse navedeno pomeni, da je tako 56. člen SZ kot tudi (analogno) 109. člen SZ-1 treba razlagati tako, da imajo v njiju navedene osebe pravico, da po smrti prvega najemnika nadaljujejo najemno razmerje za nedoločen čas z denacionalizacijskim upravičencem oziroma njegovim univerzalnim naslednikom, vendar mora biti to najemno razmerje neprofitno le v primeru, da najem nadaljuje najemnikov zakonec oziroma zunajzakonski partner, ki je to bil že ob uveljavitvi SZ. Vsi drugi ožji družinski člani morajo sprejeti tržno najemno razmerje.

---

<sup>20</sup> Odločba se nanaša prav na neprofitne najeme v (pozneje) denacionaliziranih stanovanjih, ki jih je sklenil še nekdanji imetnik stanovanjske pravice.

<sup>21</sup> V 58. točki obrazložitve navedene odločbe Ustavno sodišče zaključí: "Priznanje pravice ožjim družinskim članom, da nadaljujejo najemno razmerje v denacionaliziranih stanovanjih za neprofitno najemnino, bi zato pomenilo nedopusten poseg v lastninsko pravico denacionalizacijskih upravičencev."

20. Tretji odstavek 115. člena SZ-1 določa, da se najemnina za neprofitna stanovanja oblikuje v skladu z metodologijo iz 117. člena SZ-1<sup>22</sup> in se imenuje "neprofitna najemnina". Gre za izjemo od splošnega pravila o prostem oblikovanju najemnin na trgu. Kot določa 117. člen SZ-1, mora metodologija pri določitvi neprofitne najemnine upoštevati elemente iz prvega odstavka 118. člena SZ-1, to je stroške za vzdrževanje stanovanja in skupnih delov, stroške za opravljanje upravniških storitev, amortizacijo v življenjski dobi 60 let, stroške financiranja sredstev, vloženih v stanovanje in pripadajoče skupne dele ter zemljišče stanovanjske stavbe. Drugi do peti odstavek 118. člena SZ-1 podrobneje opredelijo vsakega od naštetih elementov ("postavk", "gradnikov") neprofitne najemnine in jih tudi zamejijo navzgor v odstotku od vrednosti stanovanja. Sedmi odstavek 118. člena SZ-1 določa, da je seštevek dovoljenih stopenj posameznih elementov najemnine zgornja letna stopnja najemnine, ki je izražena v odstotku od vrednosti stanovanja. Najemnina se izračuna na letni podlagi, plačuje pa se v mesečnih obrokih za vsak tekoči mesec (deseti odstavek 118. člena SZ-1). Že iz teh določb je razvidno, da je osnova za izračun neprofitne najemnine vrednost stanovanja, za katero se zaračunava neprofitna najemnina. Ključna vprašanja v zvezi z določitvijo te vrednosti ureja 116. člen SZ-1, na njegovi podlagi pa je bil sprejet Pravilnik o merilih za ugotavljanje vrednosti stanovanj in stanovanjskih stavb (Uradni list RS, št. 127/04, 69/05 in 75/05 – popr.). Četrty odstavek 116. člena SZ-1 določa osnovno enačbo za izračun vrednosti stanovanja, kot osnove za določitev neprofitne najemnine (vrednost stanovanja = število točk × vrednost točke × uporabna stanovanjska površina × vpliv velikosti stanovanja (korekcijski faktor) × vpliv lokacije stanovanja). Očitno je, da je vrednost točke osnovni faktor, ki je namenjen usklajevanju neprofitnih najemnin s splošnim gibanjem cen v narodnem gospodarstvu; šesti odstavek 116. člena SZ-1 določa, da je vrednost točke 3,50 EUR in se uskladi enkrat letno z rastjo cen življenjskih potrebščin v preteklem koledarskem letu po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije.<sup>23</sup> Osmi in deveti odstavek 118. člena SZ-1 vzpostavljata osnovne smernice, kako naj na vrednost stanovanja vpliva lokacija stanovanja.

21. Upošteva tudi izvedbeno Uredbo o metodologiji, se mesečna neprofitna najemnina določi po naslednji enačbi: vrednost stanovanja x letna stopnja neprofitne najemnine/12 (mesecev) (2. člen Uredbe o metodologiji). Člen 4 Uredbe o metodologiji pregledno prikaže (kar sicer izhaja že iz 118. člena SZ-1), da je najvišja letna stopnja

---

<sup>22</sup> Trenutno je to Uredba o metodologiji za oblikovanje neprofitne najemnine in določitvi višine subvencij najemnin (Uradni list RS, št. 153/21 – v nadaljevanju Uredba o metodologiji).

<sup>23</sup> Prehodna določba 44. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 90/21 – SZ-1E) je sicer uredila postopnejše zviševanje vrednosti točke, ki je tako šele 1. 4. 2023 dosegla vrednost 3,50 EUR, z naslednjo predvideno uskladitvijo z rastjo cen življenjskih potrebščin v marcu 2024.

neprofitne najemnine, ne glede na starost stanovanja, 4,68 odstotka (vrednosti stanovanja).

22. Materija subvencioniranja najemnin je urejena v 121. do 121.b členu SZ-1. Občinske subvencije, do katerih so pod zakonsko določenimi pogoji in v zakonsko določeni višini iz 121. člena SZ-1 upravičeni tudi neprofitni najemniki, se obračunavajo tako, da lastnik stanovanja za izračunani znesek subvencije zniža najemnino najemniku, lastniku pa ta znesek povrne pristojni občinski organ (tretji odstavek 121. člena SZ-1). Najemniki so do subvencije neprofitne najemnine upravičeni največ za čas enega leta (četrti odstavek 121. člena SZ-1), vendar lahko po preteku časa, za katerega jim je bila odobrena, ponovno zaprosijo zanjo (sedmi odstavek 121. člena SZ-1). Predstavljeni sistem subvencioniranja pomaga najemnikom, ki bi imeli težave že pri plačevanju neprofitne najemnine, ni pa zamišljen kot pomoč lastnikom v neprofitni najem oddanega stanovanja (ki zanj torej ne morejo zaračunavati tržne najemnine). Člen 149 SZ-1 določa, da lahko lastniki stanovanj, ki so jim bila vrnjena na podlagi predpisov o denacionalizaciji, stanovanja pa so zasedena z najemniki – prejšnjimi imetniki stanovanjske pravice, dobijo posojila z ugodno obrestno mero, namenjena za prenovo in rekonstrukcijo teh stanovanj in stanovanjskih stavb ter skupnih delov.

### B. – III.

#### **Presoja, ali gre za poseg v človekovo pravico iz 33. člena Ustave**

23. Predlagatelj meni, da izpodbijani prvi odstavek 24. člena ZDen ter 107. člen in prvi odstavek 173. člena SZ-1 nedopustno posegajo v človekovo pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave najemodajalcev (torej upravičencev do denacionalizacije oziroma njihovih univerzalnih pravnih naslednikov). Pri tem izpostavlja in podrobneje opisuje celovite učinke in pravne posledice tem najemodajalcem vsiljenega neprofitnega najemnega razmerja na njihovo lastninsko svobodo. Ustavno sodišče se je zato moralo najprej opredeliti do vprašanja, ali gre pri izpodbijani ureditvi za poseg v človekovo pravico iz 33. člena Ustave (tretji odstavek 15. člena Ustave) ali samo za z zakonom predpisan način njenega uresničevanja, ki je nujen zaradi same narave pravice do zasebne lastnine (drugi odstavek 15. člena Ustave).

24. Pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave varuje človekovo svobodo na premoženjskem področju. Lastninska svoboda je eden od odrazov svobode posameznika v skupnosti. Namen 33. člena Ustave je zavarovati polje svobodnega ravnanja na premoženjskem področju nosilcu temeljnih pravic in mu s tem omogočiti, da odgovorno oblikuje svoje življenje.<sup>24</sup> Ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Kaj je predmet zasebne lastnine in katera so varovana

---

<sup>24</sup> G. Virant in L. Šturm v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 342.

lastninska upravičenja, določa pravni red ob spoštovanju namena ustavnega jamstva lastnine ter ob upoštevanju gospodarskih in družbenih razmerij nasploh.<sup>25</sup> Namen ustavnega jamstva lastnine je zagotovitev in uresničitev posameznikove svobode – bistven element te svobode je razpolaganje s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine.<sup>26</sup> Ustava v 33. členu varuje konkretni položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, izraža razmerje med posameznikom in skupnostjo ter varuje pravni institut lastnine oziroma lastninske pravice. Zajema naslednje elemente: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do odtujevanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice. Lastninska pravica je sestavljena iz različnih upravičenj, katerih vsebino je treba zakonsko urediti.<sup>27</sup> Z jamstvom zasebne lastnine Ustava ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu.<sup>28</sup> Zato se varovalni učinek 33. člena Ustave oziroma 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) razteza na vse pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot lastninska pravica premoženjsko vrednost in ki mu omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju ter s tem svobodno in odgovorno oblikovanje lastne usode: od klasične lastninske pravice na stvareh ("obstoječa lastnina") do pravic do poplačila, zahtevkov v povezavi s pričakovalnimi pravicami, delnic, kapitalskih vložkov v gospodarske družbe, imena spletne domene, dobrega imena (*goodwill*), intelektualne lastnine, ribiških pravic, dovoljenj za opravljanje različnih gospodarskih dejavnosti, pod določenimi pogoji Ustava lastninsko varuje tudi pravico do pokojnine.<sup>29</sup> Eno izmed temeljnih upravičenj lastninske pravice je tudi uživanje civilnih sadov, ki jih prinaša lastninska pravica, kar je še posebej pomembno v sistemu tržne ekonomije.<sup>30</sup>

25. Materijo pogodbene svobode Ustavno sodišče ustaljeno obravnava v okviru pravice do svobodne gospodarske pobude.<sup>31</sup> Ker do varstva pogodbene svobode niso

---

<sup>25</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-156/98 z dne 11. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 17/99, in OdlUS VIII, 118), 10. točka obrazložitve.

<sup>26</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 150), 23. točka obrazložitve.

<sup>27</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-133/13, U-I-134/13 z dne 11. 2. 2016 (Uradni list RS, št. 18/16), 16. točka obrazložitve.

<sup>28</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-156/98, 8. točka obrazložitve.

<sup>29</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-770/06 z dne 27. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 54/09), 4. točka obrazložitve; glej tudi J. Zobec v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 452–453.

<sup>30</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-128/08, Up-933/08, 50. točka obrazložitve.

<sup>31</sup> Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018 (Uradni list RS, št. 15/18, in OdlUS XXIII, 2), 24. in 25. točka obrazložitve, glede omejitve cene, ki so jo za določen sklop storitev bile upravičene zaračunati pobudnice, s čimer je bilo poseženo v bistveni element pogodbenih razmerij med pobudnicami in imetniki nematerializiranih vrednostnih papirjev; šlo

upravičeni le subjekti, ki se ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo, je upoštevna tudi splošna svoboda ravnanja iz 35. člena Ustave.<sup>32</sup> Kolikor pa je predmet obravnave ureditev, ki lastnika stvari omejuje pri prostem sklepanju pogodbenih dogovorov v zvezi s stvarjo (na primer glede svobodne izbire najemodajalca in glede svobodnega dogovora o najemnini), je treba sprejeti stališče, da je ta del pogodbene svobode varovan (tudi) s človekovo pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

26. Ustavno sodišče je že pojasnilo, da je treba lastninsko pravico, ki jo Ustava zagotavlja v 33. členu, obravnavati skupaj s 67. členom Ustave, ki govori o gospodarski, socialni in ekološki funkciji lastnine. Člen 67 Ustave temelji na predpostavki, da mora imeti lastnina poleg individualistične funkcije tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost. Lastnikova pravica mora služiti tudi uresničevanju svobode in osebnostnega razvoja drugih oziroma celotne družbene skupnosti.<sup>33</sup> Lastninska svoboda posameznikov, ki jo varuje 33. člen Ustave, ni neomejena. Ravnanje s stvarjo oziroma pravico in uživanje koristi od stvari oziroma pravice ne sme ostati samo v sferi odločitev lastnika (imetnika pravice), temveč se morajo v določeni meri upoštevati tudi interesi drugih članov skupnosti. Iz tega spoznanja (o t. i. socialni vezanosti lastnine) izhaja tudi prvi odstavek 67. člena Ustave, ki nalaga zakonodajalcu, naj določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da so zagotovljene njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija.<sup>34</sup> Dokler zakonodajalec pri izvrševanju svoje pravotvorne dejavnosti na podlagi 67. člena Ustave ostaja izven temeljnega "jedra" pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, njegovega ravnanja še ni mogoče označiti za poseg v to človekovo pravico.<sup>35</sup> Tedaj gre za način uresničevanja človekove pravice do zasebne lastnine.

27. Kot je Ustavno sodišče že navedlo v 12. točki obrazložitve te odločbe, izpodbijana ureditev vsebuje poseben primer zakonskega prenosa obligacijskega razmerja na novega pridobitelja lastninske pravice na denacionaliziranem stanovanju. Gre za prenos najemne pogodbe kot celote na strani najemodajalca, ki je pravna posledica spremembe lastninske pravice med trajanjem najema. Pri tem je pomembno, da novi lastnik stanovanja *ex lege* (torej ne po lastni izbiri) vstopi kot najemodajalec v poseben tip najemnega razmerja, ki je podvrženo intenzivnemu (pretežno) kogentnemu

---

je za zakonodajno omejitev pogodbene svobode glede bistvene sestavine pogodbenega razmerja.

<sup>32</sup> Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-202/93 z dne 6. 10. 1994 (Uradni list RS, št. 74/94, in OdlUS III, 99), 4. točka obrazložitve, navedlo, da je splošna avtonomija pogodbenih strank pri sklepanju pogodb obligacijskega prava utemeljena v splošni svobodi ravnanja, izhajajoči iz nedotakljivosti osebnostnih pravic, ki je zagotovljena s 35. členom Ustave, in v svobodni gospodarski pobudi, določeni v 74. členu Ustave.

<sup>33</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-165/08, Up-1772/08, Up-379/09 z dne 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09, in OdlUS XV/III, 40), 16. točka obrazložitve.

<sup>34</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-47/15 z dne 24. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 76/15), 15. točka obrazložitve.

<sup>35</sup> Prav tam.

pravnemu urejanju zaradi doseganja javnega interesa in zaščite najemnikov – nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice. Ta najemna razmerja so nujno sklenjena za nedoločen čas. Najemodajalec se ne more prosto pogajati o najemnini in se ne more z najemnikom veljavno dogovoriti o tržni najemnini in mu je zaračunavati v smislu svobodno doseženega soglasja volj pogodbenih strank.<sup>36</sup> Upravičen je le do neprofitne najemnine, katere elementi in maksimalna višina so podrobno določeni z obveznimi predpisi (torej največ 4,68 odstotka administrativno določene vrednosti stanovanja letno). Upravičenost do plačevanja (zgolj) neprofitne najemnine velja za vse najemnike, ne glede na njihovo premoženjsko stanje. Poleg tega najemodajalec ne more enostavno izstopiti iz takega najemnega razmerja oziroma doseči njegovega prenehanja. Načeloma mu je na voljo krivdna odpoved najemne pogodbe, če najemnik krši svoje obveznosti; nadalje odpoved, ker ima najemnik ali njegov zakonec ali partner v lasti primerno stanovanje; na koncu pa še nekrivdna odpoved, vendar le pod določenimi pogoji, od katerih je za najemodajalca najbolj obremenilen tisti, da mora najemniku zagotoviti drugo primerno stanovanje. Za ohranitev stanovanja v stanju, ki najemniku zagotavlja normalno uporabo, je na lastne stroške odgovoren lastnik.<sup>37</sup>

28. Opisani pravni režim je v veljavi že dlje časa, saj je treba upoštevati, da ga je v bistveno podobni obliki uvedel že SZ. To večja teža njegovega bremena za najemodajalce. Za posameznega najemodajalca je čas, v katerem mora tolerirati obstoj obveznega neprofitnega najema za vrnjeno stanovanje, odvisen od trenutka vrnitve stanovanja. Vendar je očitno, da je vsaj za nekatere najemodajalce ta čas že daljši od petindvajsetih let. Neprofitna najemna razmerja, ki se obravnavajo v tej odločbi, so sicer časovno zamejena. Trajajo do smrti prvega najemnika oziroma njegovega zakonca ali zunajzakonskega partnerja, ki je to bil že ob uveljavitvi SZ. Vendar s tem trenutkom ne nastopi nujno popolna svoboda najemodajalca glede odločanja o uporabi stanovanja. Če obstaja kdo iz zakonsko predvidenega nabora (drugih) ožjih družinskih članov in želi še naprej uporabljati stanovanje, mora lastnik z njim skleniti najemno pogodbo za nedoločen čas, vendar s tržno najemnino.

29. Opisani sklop pravic in obveznosti denacionalizacijskega upravičenca (ali univerzalnega naslednika) kot "prisilnega najemodajalca" zanj, kot pravilno ugotavlja predlagatelj, pomeni pomembno krnitev lastninskih upravičenj, saj se ne more svobodno odločati o rabi stanovanja ali (če bi se odločil za oddajo) o izbiri najemnika in o višini najemnine, poleg tega stanovanja ne more sam imeti v neposredni posesti in ga uporabljati po lastni presoji. Če nima na voljo drugega primerne stanovanja, da ga ponudi najemniku (kar je znatna prepreka), ne more nekrivdno odpovedati najemne pogodbe – in to niti zaradi zadovoljitve lastnih stanovanjskih potreb ali potreb svojih družinskih članov. Očitno je, da ti lastniki ne morejo (po lastni svobodni presoji oziroma na podlagi svobodnega pogodbenega dogovarjanja) v največji mogoči meri izkoristiti

---

<sup>36</sup> Razen če bi prostovoljno pristal na še nižjo najemnino od najvišje mogoče neprofitne.

<sup>37</sup> Država je sicer za namen prenove in rekonstrukcije teh stanovanj lastnikom zagotovila posojila z ugodno obrestno mero.

tržnega potenciala stanovanja oziroma (v povprečju) dosegati primerljive premoženjske donose iz stanovanja, kot to velja za lastnike podobnih stanovanj, ki niso po sili zakona obremenjeni z neprofitnim najemom. Lastniki, ki so izpostavljeni učinku izpodbijanih določb, namreč niso upravičeni do tržne najemnine, njihovo stanovanje pa ima zaradi opisane ureditve predvidljivo nižjo tržno ceno, ker potencialni kupci vanjo vračunajo obremenitev z neprofitnim najemom. Ne gre le za problematiko višine neprofitne najemnine, v katero so sicer administrativno vključeni določeni tržni elementi (upoštevanje lokacije kot elementa vrednosti stanovanja, navzgor omejen strošek kapitala itd.). Za lastnika stanovanja je posebej obremenjujoče to, da se ne more sam svobodno odločati o tem, za kakšno najemnino (in če sploh) bi želel oddati stanovanje v najem in kolikšen donos na vloženi kapital je zanj zadostna odmena za prepustitev rabe stanovanja.

30. Ustavno sodišče je za nekatere elemente predstavljenega sklopa za lastnika omejujočih pravil (obveznost zaračunavanja neprofitne najemnine, prehod najemnega razmerja kot takega na upravičenca do denacionalizacije, prehod najemnega razmerja po smrti najemnika na bližnje osebe) v preteklosti sicer že štelo, da gre (zgolj) za način uresničevanja človekove pravice do zasebne lastnine, oziroma jih je vsebinsko obravnavalo, kot da bi šlo za tak primer. V odločbi št. U-I-119/94 je med drugim odločilo, da 150. člen SZ<sup>38</sup> ni v neskladju z Ustavo, in je navedeni poseg v prosto oblikovanje najemnine štelo za "enega od ukrepov zagotavljanja socialne funkcije stanovanjskega premoženja", pri čemer naj bi šlo za "normiranje načina uživanja lastnine", ki temelji v 67. členu Ustave (po današnji terminologiji je to način uresničevanja človekove pravice). Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-303/00 ponovno zavrnilo očitke o neskladju z Ustavo prvega odstavka 150. člena SZ, in sicer s stališčem, da "ureditev 150. člena SZ, ki za vse bivše imetnike stanovanjske pravice (vključno s tistimi v denacionaliziranih stanovanjih) določa neprofitno najemnino, ne predstavlja posega v lastninsko pravico (33. člen Ustave), temveč gre za določitev vsebine lastninske pravice, ki ne presega socialne funkcije iz 67. člena Ustave", pri čemer je dodalo, da potek časa sam po sebi (od izdaje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-119/94) ne more predstavljati okoliščine, zaradi katere bi Ustavno sodišče spremenilo svojo stališče. Ustavno sodišče je v tej odločbi še pojasnilo, da lahko neprofitna najemnina pomeni eno od oblik varstva fizičnih oseb, ki so na premoženju, ki je predmet denacionalizacije, pridobile stanovanjsko pravico. Načelo varstva teh oseb naj bi bilo ena od podlag za družbeni konsenz ob sprejetju ZDen in naj bi varovalo te osebe kot kategorijo, torej na enak način, ne glede na okoliščine na njihovi strani (s čimer je bila mišljena predvsem morebitna povečana plačilna sposobnost nekaterih najemnikov).

---

<sup>38</sup> Ta je določal, da se za denacionalizirana stanovanja, na katerih je bila do uveljavitve SZ dodeljena stanovanjska pravica, plačuje neprofitna najemnina.



31. Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-156/95, U-I-128/96 sprejelo stališče, da je "omejitev"<sup>39</sup> iz prvega odstavka 125. člena SZ<sup>40</sup> v skladu s 67. členom Ustave, to pa zato, ker preoblikovanje stanovanjskih razmerij v najemna razmerja za nedoločen čas zagotavlja pri stanovanjih, ki so predmet denacionalizacije, socialno funkcijo lastninske pravice na teh premoženjskih predmetih. Poleg tega naj bi bilo treba šteti stanovanjsko pravico po prejšnji ureditvi za pridobljeno pravico, ki jo je treba v skladu z načeli pravne države spoštovati. Ustavno sodišče je opozorilo, da bi zakonodajalec, če bi v korist lastnikov denacionaliziranih stanovanj uveljavil izjemo, ki ne bi varovala stanovanjske pravice, s tem kršil v škodo sedanjih najemnikov oziroma bivših imetnikov stanovanjske pravice tudi načelo enakosti pred zakonom. Zakonodajalec naj bi to omejitev lastnine uzakonil že pred nastankom lastninske pravice na stanovanjih po zakonu, ki je urejal denacionalizacijo, tako da naj bi denacionalizacijski upravičenci zanjo lahko že vedeli, ko so se odločali, ali bodo zahtevali vrnitev stanovanja v naravi.

32. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-119/94 tudi zavrnilo očitke o neskladju 56. člena SZ z Ustavo, pri čemer je navedlo, da je podaljšanje najemnega razmerja oziroma njegovo prehajanje na drugega člana družine ob smrti najemnika ukrep zagotavljanja socialne funkcije stanovanja, ki je v skladu s 67. členom Ustave. Utemeljitev je osredotočilo predvsem na primerjavi z nekdanjo stanovanjsko pravico, ki je podobno prehajala na temelju zakona od umrlega imetnika na njegove bližnje kot souporabnike stanovanja. Ustavno sodišče je dodalo: "Kolikor gre za nekdanje imetnike stanovanjske pravice in tiste, ki so z njimi souporabljali stanovanje, nasprotni udeleženec upravičeno poudarja, da je stanovanjsko pravico iz prejšnje zakonodaje treba v konkretnih primerih šteti za pridobljeno pravico, ki jo je v skladu z načeli pravne države treba spoštovati. Če bi uzakonil izjemo ravno v korist lastnikov denacionaliziranih stanovanj, bi zakonodajalec kršil ustavno načelo o enakosti pred zakonom (v škodo najemnikov v njihovih stanovanjih). Slednjič je zakonodajalec to omejitev lastnine uzakonil že pred nastankom lastninske pravice na stanovanjih po ZDen in so denacionalizacijski upravičenci zanjo lahko že vedeli, ko so se odločali, ali bodo zahtevali denacionalizacijo." Tudi iz te obrazložitve (iz katere ne izhaja, da bi se Ustavno sodišče posebej opredeljevalo do tega, ali naj vsi ožji družinski člani poleg vstopa v najem za nedoločen čas uživajo tudi boniteto neprofitne najemnine) je mogoče razbrati, da je Ustavno sodišče tudi tovrsten prehod najemnega razmerja štelo za način uresničevanja človekove pravice do zasebne lastnine.

---

<sup>39</sup> Čeprav v navedeni odločbi Ustavno sodišče razpravlja o "omejitvi" oziroma "posegu", ni mogoče prezreti, da presojo določbe opravi na način, ki po sodobnejši presoji ustreza načinom uresničevanja človekove pravice.

<sup>40</sup> Ta je določal, da najemna pogodba, sklenjena med zavezancem za vrnitev stanovanja in najemnikom – prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice, ostane v veljavi tudi po vrnitvi stanovanja upravičencu do denacionalizacije.

33. Vendar je Ustavno sodišče pozneje v odločbi št. U-I-128/08, Up-933/08<sup>41</sup> starejšo presojo povzelo tako, da naj bi do tedaj sam prehod najemnega razmerja iz 56. člena SZ in samo omejitev višine najemnine iz 150. člena SZ ocenilo kot ustavnoskladni določitvi vsebine lastninske pravice, iz česar pa naj ne bi bilo mogoče zaključiti, da mora biti (po dotedanji presoji) prehod najemnega razmerja po 56. členu SZ obremenjen z omejitvami iz 150. člena SZ, torej tudi z neprofitno najemnino. V nadaljevanju je sprejelo stališče, da je nadaljevanje najemnega razmerja po 56. členu SZ sicer res ukrep zagotavljanja socialne funkcije stanovanja (torej element lastninske pravice, ki izhaja iz 67. člena Ustave), vendar pa naj enakega sklepa ne bi več bilo mogoče sprejeti, če je to nadaljevanje določeno tudi z neprofitno najemnino.<sup>42</sup> Za "primere, v katerih so stranke v pogodben odnos prisiljene z zakonom, ki hkrati določa pogodbene pogoje", je odločilo, da bi ureditev, ki bi ožjim družinskim članom<sup>43</sup> dala upravičenje do nadaljevanja najemnega razmerja *ad infinitum* z neprofitno najemnino, porušila tisto ravnotežje, do katerega je lastninska pravica še omejena z njeno socialno funkcijo. Takšna omejitev lastninske pravice bi pomenila poseg vanjo, ki bi bil dopusten le v primerih, ki jih navaja tretji odstavek 15. člena Ustave.<sup>44</sup>

34. Pri odločanju, ali pomenijo prvi odstavek 24. člena ZDen ter 107. člen in prvi odstavek 173. člena SZ-1 poseg v človekovo pravico do zasebne lastnine ali način njenega uresničevanja, je Ustavno sodišče izpodbijano ureditev obravnavalo sintetično in celovito, upošteva vse njene učinke na pravni položaj denacionalizacijskih upravičencev in njihovih dedičev (in ne samo nekaterih parcialnih elementov ureditve). Upoštevalo je tudi potek časa in dolgotrajnost obstoja omejujočega režima *ex lege* ustanovljenih neprofitnih najemov za nedoločen čas, v katere so po sili zakona z vrnitvijo stanovanja vstopili ti najemodajalci. To je pomemben razlikovalni kriterij do starejših citiranih odločitev Ustavnega sodišča (od najmlajše je v času izdaje te odločbe minilo že dobrih trinajst let). Ni nepomembno, da je tudi ESČP položaj neprofitnih najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih, prejšnjih imetnikov stanovanjske pravice, opredelilo kot dokaj ugodnega, in sicer po izdaji starejših odločb Ustavnega sodišča, ki so obravnavale zadevni interesni konflikt. Zrcalna slika tega je zaključek o precejšnjih omejitvah lastninskih upravičenj najemodajalcev.<sup>45</sup> Upošteva se navedeno in še zlasti

---

<sup>41</sup> Glej tudi 21. točko obrazložitve te odločbe.

<sup>42</sup> Odločba št. U-I-128/08, Up-933/08, 51. točka obrazložitve.

<sup>43</sup> Iz konteksta je razbrati, da se v to kategorijo ne uvrščata zakonec in zunajzakonski partner ob uveljavitvi SZ.

<sup>44</sup> Odločba št. U-I-128/08, Up-933/08, 54. točka obrazložitve.

<sup>45</sup> V 208. točki obrazložitve sodbe v zadevi *Berger Krall in drugi proti Sloveniji* z dne 12. 6. 2014 je ESČP navedlo, da so bili pritožniki še 22 let po uveljavitvi SZ posebej varovani in to varstvo uživajo še naprej, to pa presega običajne pravice najemnikov. Ugotovilo je, da je bil prehod v tržno gospodarstvo izveden razumno in postopno, kar kažejo neprofitne najemnine pritožnikov, ki so bile znatno nižje od tistih na prostem trgu, in dejstvo, da so po več kot 22 letih od uveljavitve stanovanjske reforme še vedno imeli ugodne pogoje (na zakonca ali življenjskega partnerja prenosljive najemne pogodbe, sklenjene za nedoločen čas, plačevanje upravno določene

težo in intenzivnost slabitev lastninske svobode, ki so jim lastniki izpostavljeni zaradi učinka izpodbijanih določb,<sup>46</sup> Ustavno sodišče ugotavlja, da izpodbijane določbe v presojanem delu niso ostale v mejah določitve načina uživanja zasebne lastnine, temveč so iz njih izhajajoče obveznosti in omejitve lastnikov stanovanj že takšne narave, da pomenijo poseg v njihovo pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Kolikor iz starejših odločb izhaja drugače, Ustavno sodišče iz zgoraj navedenih razlogov od njih v tej odločbi odstopa.

35. Glede na to je treba ustavno dopustnost izpodbijanih določb, ki pomenijo poseg v lastninsko pravico, presoditi v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, ki določa, da se človekove pravice ali temeljne svoboščine lahko omejijo samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava. Če zakonodajalec sledi ustavno dopustnemu cilju in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti), je po ustaljeni ustavnosodni presoji omejitev človekove pravice dopustna.<sup>47</sup>

## B. – IV.

### **Presoja ustavne dopustnosti posega v človekovo pravico iz 33. člena Ustave**

#### ***Ustavno dopusten cilj***

36. Človekove pravice je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, ali zaradi varstva pravic drugih oziroma zaradi javnega interesa (tretji odstavek 15. člena Ustave).<sup>48</sup>

---

neprofitne najemnine, ki je mnogo nižja od polne tržne najemnine). V 273. točki obrazložitve navedene sodbe je ESČP izpostavilo "posebno močno varovanje oseb, ki so bile v takem položaju kot pritožniki, in ustrezne omejitve pravic prvotnih lastnikov. Ko jim je bila nepremičnina vrnjena, so morali ti skleniti trajen vseživljenjski sporazum z najemnikom, ki ga niso sami izbrali, in v zameno za zelo nizko najemnino. Možnost najemnika preseliti v drugo primerno stanovanje torej ni bila nesorazmerna. V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da so stroške selitve plačali prvotni lastniki in da je bilo istega najemnika mogoče preseliti le enkrat."

<sup>46</sup> Glej 29. do 31. točko obrazložitve te odločbe.

<sup>47</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

<sup>48</sup> Glede javnega interesa je Ustavno sodišče v 25. točki obrazložitve odločbe št. U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 5/17, in OdlUS XXII, 1) pojasnilo, da je ta interes kot ločen, samostojen ustavno dopusten cilj omejitve človekovih pravic, če se primerja s človekovo pravico z jasno individualiziranim nosilcem in pravno pripadnostjo, mnogo bolj razpršen (na večje število članov družbene skupnosti) in da so njegovi učinki širši, težje neposredno posamično pripisljivi in bolj "kolektivizirani".

37. Izpodbijane določbe zakonov omogočajo najemnikom, nekdanjim imetnikom stanovanjske pravice (in po njihovi smrti njihovim zakoncem oziroma zunajzakonskim partnerjem, ki so to že bili ob uveljavitvi SZ – ponovno do njihove smrti), pravico ohranitve neprofitnega najemnega razmerja za nedoločen čas, ki so ga sicer sklenili že z zavezancem za vrnitev stanovanja v denacionalizaciji. Kot je Ustavno sodišče ugotovilo že v sklepu št. U-I-287/96 z dne 13. 5. 1999 (OdlUS VIII, 101), ima stanovanjsko najemno razmerje za najemnika "poudarjen socialni pomen, saj je stanovanje bistvena sestavina človekovega osebnega družinskega in socialnega položaja. Z njim je poleg samega bivanja oziroma domovanja povezanih ali pogojenih mnogo za človeka in družino pomembnih življenjskih okoliščin, danosti, ravnanj in načrtovanj. Stanovanje je tudi eden od pogojev za uresničevanje nekaterih človekovih pravic, v prvi vrsti nedotakljivosti njegove zasebnosti." Prvi odstavek 24. člena ZDen ter 107. člen in prvi odstavek 173. člena SZ-1 zagotavljajo neprofitnim najemnikom dolgoročno (celo dosmrtno) uporabo stanovanja oziroma stanovanjsko varnost in stabilnost, oboje po regulirani ceni, ki je zagotovo v večini primerov zanje ugodnejša od tržne najemnine. Stanovanjska varnost prebivalstva, pravna stabilnost upravičenj do uporabe stanovanja in cenovna dostopnost uporabe stanovanj (kot bistveni elementi družbenega blagostanja) so brez dvoma v širokem javnem interesu. Tako stališče izhaja tudi iz odgovora Državnega zbora, ki se med drugim sklicuje na varovanje pravic prejšnjih imetnikov stanovanjske pravice oziroma najemnikov denacionaliziranih stanovanj in na pomen trajnosti najemnih razmerij. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo v 55. točki obrazložitve odločbe št. U-I-128/08, Up-933/08, določitvi neprofitne najemnine ni mogoče odrekati ustavno dopustnega cilja, saj je ustvarjanje možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje, ena od nalog države (78. člen Ustave). Določitev neprofitne najemnine naj bi nedvomno lahko bila eden izmed ukrepov, s katerim se najemnikom zagotavljajo primerni stanovanjski pogoji. Ni nepomembno, da se je za predlagatelja sporni pravni režim najemnih razmerij v začetni obliki izoblikoval med družbeno tranzicijo v prvi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja, kar izkazuje, da je eden od njegovih ciljev tudi učinkovit in socialno pravičen prehod iz socialističnega načina urejanja stanovanjskih razmerij v pretežno tržni način.<sup>49</sup>

38. Izpodbijana ureditev ni le v splošnem družbenem interesu, pač pa je tudi v tesni vsebinski zvezi z zagotavljanjem nekaterih človekovih pravic najemnikov, zlasti pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave) ter pravice do spoštovanja doma, ki je varovana v okviru pravice do nedotakljivosti stanovanja iz prvega odstavka

---

<sup>49</sup> Primerjaj s 178. točko sodbe ESČP v zadevi *Hutten-Czapska proti Poljski*. ESČP je sprejelo, da je imela podobna poljska ureditev legitimen cilj v splošnem interesu (za poseg v pravico do mirnega uživanja premoženja). Ta cilj je bila zagotovitev socialne zaščite najemnikov in postopnega prehoda iz sistema državno nadzorovanih najemnin v sistem pogodbeno dogovorjenih najemnin po kolapsu komunističnega režima. Primerjaj tudi s 122. točko obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Statileo proti Hrvaški*, v kateri je ESČP za cilj v splošnem interesu podobne hrvaške ureditve štelo socialno zaščito najemnikov, s čimer naj bi se zasledovala ekonomsko blagostanje v državi in zaščita pravic drugih oseb.

36. člena Ustave.<sup>50</sup> Kot je Ustavno sodišče med drugim poudarilo v odločbi št. U-I-64/14, je dom fizični objekt, ki posamezniku zagotavlja varnost pred zunanjo okolico, zasebni prostor, v katerem lahko posameznik živi, kot želi, pa tudi bistveni element posameznikove družbene identitete; predmet varstva pravice do spoštovanja doma so družbene in čustvene vezi posameznika do prostora (objekta), ki ga šteje za svoj dom. Stanovanje oziroma stanovanjska hiša, v kateri posameznik živi na podlagi poudarjeno reguliranega in pred odpovedjo močno varovanega neprofitnega najemnega razmerja – kar zagotavljajo prav izpodbijane določbe –, je zagotovo stanovanje oziroma dom v smislu prvega odstavka 36. člena Ustave in 8. člena EKČP.

39. Pri opredeljevanju ciljev presojanih zakonskih določb, ki posegajo v zasebno lastnino najemodajalcev, je treba upoštevati tudi pravico do zasebne lastnine najemnikov iz 33. člena Ustave. Po ustaljeni ustavnosodni presoji človekova pravica do zasebne lastnine varuje tudi terjatve, torej premoženjske pravice upnika v razmerju do dolžnika, ki naj opravi določeno izpolnitev.<sup>51</sup> Najemno razmerje za nedoločen čas, čeprav neprofitno in na podlagi prisilnega predpisa preneseno na pridobitelja lastninske pravice na denacionaliziranem stanovanju, kakor ga varujejo tudi izpodbijane določbe, je vsekakor vir pravic zasebnega prava najemnika proti najemodajalcu, ki so varovane s 33. členom Ustave. Sestavni del te človekove pravice je tudi zaupanje v pridobljene pravice (26. točka obrazložitve te odločbe). V tem okviru je treba omeniti prejšnje odločitve Ustavnega sodišča, ki so ovrednotile posebno zaščito neprofitnih najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih kot element varovanja njihovih pridobljenih pravic, izhajajočih iz njihovega nekdanjega imetništva stanovanjske pravice.<sup>52</sup>

40. Zaključiti je treba, da so cilji omejitev človekove pravice do zasebne lastnine, ki jih prinašajo prvi odstavek 24. člena ZDen ter 107. člen in prvi odstavek 173. člena SZ-1, zagotavljanje stanovanjske varnosti, pravne stabilnosti in cenovne dostopnosti rabe stanovanj za bivanje za nekdanje imetnike stanovanjske pravice v pozneje denacionaliziranih stanovanjih v kontekstu potrebe po učinkovitem in socialno pravičnem prehodu iz socialističnega načina urejanja stanovanjskih razmerij v

---

<sup>50</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017 (Uradni list RS, št. 66/17, in OdlUS XXII, 12), 8. do 13. točka obrazložitve, in št. Up-619/17 z dne 14. 2. 2019 (Uradni list RS, št. 17/19, in OdlUS XXIV, 22), 7. do 9. točka obrazložitve. V 9. točki odločbe št. U-I-64/14 je Ustavno sodišče podalo temeljni prikaz sodne prakse ESČP v zvezi s priznavanjem pravice do spoštovanja doma v okviru 8. člena EKČP, ki varuje prostorske in družbene vidike zasebnosti v povezavi z jedrom pravice do družinskega in zasebnega življenja, če je le podana zadostna in nepretrgana vez z določenim prostorom.

<sup>51</sup> Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-267/06 z dne 15. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 29/07, in OdlUS XVI, 20), 24. točka obrazložitve, in št. U-I-47/15, 11. točka obrazložitve.

<sup>52</sup> Glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-119/94, 8.c točka obrazložitve, in št. U-I-303/00, 7. točka obrazložitve, ter sklep Ustavnega sodišča št. U-I-156/95, U-I-128/96, 8. točka obrazložitve.

prevladujoče tržni način ter varstvo nekaterih njihovih človekovih pravic. To so vsekakor dopustni cilji posega v pravico do zasebne lastnine najemodajalcev iz 33. člena Ustave.

### ***Presoja po testu sorazmernosti***

41. Po ugotovitvi, da je zakonodajalec zasledoval ustavno dopustne cilje, mora Ustavno sodišče presoditi, ali gre pri izpodbijanih zakonskih določbah za prekomeren poseg. To oceno opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: (1) ali je ocenjevani poseg primeren za dosego zasledovanega cilja; (2) ali je poseg nujen (potreben); (3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu). Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.

### ***Ocena primernosti posega***

42. Ocenjevani poseg je po presoji Ustavnega sodišča primeren za dosego zasledovanih ciljev, ki jih je mogoče strnjeno povzeti kot zagotavljanje pravne in socialne varnosti na stanovanjskem področju najemnikov, nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice, v zvezi z uveljavljanjem njihovih človekovih pravic do dostojanstva in varnosti, spoštovanja doma in zasebne lastnine. Te cilje namreč (v nezanemarljivi meri) lahko doseže ureditev, ki možnosti najemnikov za nadaljnjo dolgoročno varno in stroškovno vzdržno rabo stanovanja za bivanje ne prepušča nepredvidljivim nihanjem stanovanjskega trga, splošni ravni ponudbe stanovanjskih nepremičnin, samovolji najemodajalcev ter spremembam v dohodkovnem in splošnem življenjskem položaju najemnikov. Relevantne značilnosti veljavnega pravnega režima neprofitnih najemnin so podrobno opisane v 15. do 21. točki obrazložitve te odločbe. Njihov učinek na pravni položaj najemodajalcev je podrobno opisan v 27. do 29. in v 34. točki obrazložitve te odločbe. Na tem mestu velja ponovno izpostaviti predvsem, da je obravnavana kategorija najemnikov dolžna plačevati le administrativno določeno neprofitno najemnino,<sup>53</sup> da je njihove najeme za nedoločen čas zelo težko nekrivdno odpovedati, da stroške ohranjanja stanovanj v primernem stanju kljub temu nosijo najemodajalci in da se pravica nadaljevati najem po smrti prvega najemnika prenaša na njegove ožje družinske člane (čeprav ostane najem neprofiten le v omejenem številu primerov). Taka ureditev je v temelju primerna za dosego ciljev presojanega posega v pravico do zasebne lastnine denacionalizacijskih upravičencev in njihovih univerzalnih pravnih naslednikov.

### ***Ocena nujnosti posega***

---

<sup>53</sup> Za katero je splošno znano, da je praviloma nižja od tržne najemnine, ki bi jo bilo mogoče zaračunati za enako stanovanje.

43. Po presoji Ustavnega sodišča pa presojeni poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave ni nujen za doseg navedenih ciljev. Stanovanjsko in socialno varnost, stroškovno vzdržno rabo stanovanj ter dom in druge vrednote bi bilo namreč mogoče enako učinkovito varovati tudi na več drugih načinov, pri katerih bi finančno in socialno breme stanovanjske politike namesto denacionalizacijskih upravičencev nosil tisti, h kateremu izvorno sodi – javna oblast (občina ali država). Alternativni ukrepi, ki bi v pravico iz 33. člena Ustave sedanjih lastnikov stanovanj posegali mileje (ali sploh ne), pa bi še vedno enako učinkovito zavarovali nekdanje imetnike stanovanjske pravice, so številni in so odvisni od koncepta, ki bi ga zastavil zakonodajalec. V konceptu, ki ohranja obvezne neprofitne najeme za nedoločen čas v denacionaliziranih stanovanjih, je to na primer subvencija občine ali države, ki postavi zasebnega lastnika stanovanja v položaj, kot da bi prejemal tržno najemnino. V konceptu, s katerim se lastnikom stanovanj omogoči le to, da začnejo sedanjim najemnikom zaračunavati tržne najemnine, je to razširitev sistema subvencij najemnikom k plačilu tržne najemnine iz 121.a in 121.b člena SZ-1. Mogoče si je zamisliti tudi rešitev, ki bi omogočila, da lastniki izpraznijo stanovanja in jih prevzamejo v posest, javna oblast pa sedanjim neprofitnim najemnikom (ali nemara le tistim, ki sicer izpolnjujejo cenzus za upravičenost do dodelitve neprofitnega najemnega stanovanja) zagotovi primerna nadomestna najemna stanovanja. In seveda so mogoče tudi različne kombinacije teh oziroma drugih (enako učinkovitih) rešitev.

44. Poseg, ki ne preneha vseh vidikov strogega testa sorazmernosti, ni ustavno dopusten. Ker po presoji Ustavnega sodišča presojeni ukrep ni nujen za doseg zasledovanega cilja, to že narekuje ugotovitev njegove protiustavnosti. Kljub temu je zaradi pomena obravnavanih vprašanj in nadaljnje izgradnje standardov presoje Ustavno sodišče nadaljevalo tudi oceno sorazmernosti posega v ožjem smislu.

#### *Ocena sorazmernosti posega v ožjem smislu*

45. Glede presoje sorazmernosti v ožjem smislu<sup>54</sup> je pomembno naslednje. Ustavnopravna presoja "tranzicijskega" (oziroma še iz časa celovite družbene in politične tranzicije izvirajočega) pravnega režima zasebnim najemodajalcem vsiljenih neprofitnih najemov za nedoločen čas mora v vsakem primeru upoštevati sodno prakso ESČP v zelo podobnih primerih, v katerih je to sodišče odločalo o očitkih, da je bila najemodajalcem kršena pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Prvega protokola k EKČP.<sup>55</sup> To so sodbe ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski*, *Statileo proti Hrvaški* ter *Bittó in drugi proti Slovaški* z dne 28. 1. 2014. Posledično se mora Ustavno sodišče pri tehtanju škodnih in koristnih posledic izpodbijanih določb

---

<sup>54</sup> Ta obsega presojo, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.

<sup>55</sup> Peti odstavek 15. člena Ustave se glasi: "Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri."

vprašati, ali je zakonodajalcu, ki je posegel v zasebno lastnino, uspelo ujeti pravično ravnotežje (*fair balance*) med splošnimi družbenimi interesi, ki jih zasleduje s posegom, in zahtevami zaščite temeljnih pravic posameznika. Da neki ukrep ne bi bil v neskladju s pravico iz 1. člena Prvega protokola k EKČP (in 33. člena Ustave), mora biti podano razumno sorazmerje med izbranimi sredstvi in zasledovanim ciljem. Na posameznika ne sme pasti nesorazmerno in pretirano breme (*disproportionate and excessive burden*) zasledovanja ciljev javnih politik oziroma doseganja javnega interesa.<sup>56</sup>

46. ESČP je v primerih, navedenih v prejšnji točki obrazložitve te odločbe, ugotovilo kršitve človekove pravice do mirnega uživanja premoženja. Iz utemeljitev teh kršitev je mogoče razbrati, katera merila so (zlasti) odločilna pri ugotavljanju, ali se je država pri poseganju v zasebno lastnino ustavila na točki pravičnega ravnotežja ali pa je prekoračila meje konvencijske (in ustavne) dopustnosti:<sup>57</sup> (a) ali je najemno razmerje najemodajalcu vsiljeno tako, da v bistvu ne more sam izbrati najemnika in (so)odločiti o bistvenih elementih najemne pogodbe, kot sta na primer trajanje in pogoji prenehanja najema;<sup>58</sup> (b) ali za zadevne najeme velja skupek pravnih pravil, ki najemodajalcu dolgo časa bistveno otežujejo možnost, proti volji najemnika, spet pridobiti posest stanovanja – kot na primer zahtevni pogoji za odpoved najemne pogodbe oziroma izpraznitev stanovanja in zakonska upravičenja sorodnikov najemnika, da po smrti najemnika sami vstopijo v najemno razmerje;<sup>59</sup> (c) ali so najemnine s predpisi omejene navzgor, tako da najemodajalec ne more imeti razumnega dobička iz najema, ali pa mu najem ob upoštevanju obveznosti v zvezi s stanovanjem celo prinaša izgubo, oziroma je regulirana najemnina nesorazmerno nižja od tržne najemnine in prinaša, če sploh, le minimalen dobiček;<sup>60</sup> (č) ali je ena od posledic pravnega režima, ki velja za obravnavane najeme, zlasti glede nezmožnosti njihove prekinitve, da najemodajalčevo premoženje zaradi tega izgublja tržno vrednost;<sup>61</sup> (d) ali država ni vzpostavila mehanizmov za določeno pomoč najemodajalcem, kot so na primer navezava višine

---

<sup>56</sup> Primerjaj s sodbami ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski*, 167. točka obrazložitve, *Statileo proti Hrvaški*, 123. točka obrazložitve, in *Bittó in drugi proti Slovaški*, 97. točka obrazložitve.

<sup>57</sup> Za ESČP je odločilna skupna, celovita presoja vseh kriterijev v medsebojnem součinkovanju in tako ni mogoče za katere od njih šteti, da so vnaprej "odločilni".

<sup>58</sup> Sodbi ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski*, 196. in 224. točka obrazložitve, in *Statileo proti Hrvaški*, 125. točka obrazložitve.

<sup>59</sup> Sodbi ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski*, 196., 211. in 224. točka obrazložitve, ter *Statileo proti Hrvaški*, 126–128. in 132. točka obrazložitve.

<sup>60</sup> Sodbe ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski*, 197.–198., 207.–208., 213., 215. in 224. točka obrazložitve, *Statileo proti Hrvaški*, 129.–130., 138.–139. in 142. točka obrazložitve, ter *Bittó in drugi proti Slovaški*, 112.–113. točka obrazložitve.

<sup>61</sup> Sodbi ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski*, 198. in 211. točka obrazložitve, ter *Statileo proti Hrvaški*, 131. točka obrazložitve.



reguliranih najemnin na dohodke najemnika, upoštevanje stroškov in izgub z najemom na davčnem področju ter subvencioniranje vzdrževanja in popravil iz javnih sredstev.<sup>62</sup>

47. ESČP pri tehtanju nasprotujočih si interesov v tem tipu primerov sicer upošteva velike težave, s katerimi so se tranzicijske države tudi na stanovanjskem področju soočale v obdobju izgradnje tržnega gospodarsko-političnega sistema (kot na primer pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj in zahtevnost usklajevanja lastniških pravic najemodajalcev z interesi pogosto socialno ranljivih najemnikov).<sup>63</sup> Kljub temu vedno znova poudari, da legitimni interesi skupnosti v takem položaju zahtevajo pošteno razporeditev socialnih in finančnih bremen transformacije in reforme državnega stanovanjskega trga. To breme ne sme pasti le na eno socialno skupino, ne glede na to, kako tehtni so interesi drugih skupin ali skupnosti kot celote.<sup>64</sup>

48. Ustavno sodišče je upoštevalo navedena merila iz sodne prakse ESČP, obenem pa je pripisalo velik pomen že zelo dolgemu trajanju denacionalizacijskim upravičencem in njihovim pravnim naslednikom vsiljenih, neprofitnih najemov za nedoločen čas, na podlagi katerih v njihovih stanovanjih prebivajo nekdanji imetniki stanovanjske pravice oziroma njihovi ožji sorodniki.<sup>65</sup> Kot je Ustavno sodišče zapisalo v 30. točki obrazložitve te odločbe, je za posameznega najemodajalca čas, v katerem mora tolerirati obstoj obveznega neprofitnega najema za vrnjeno stanovanje, odvisen od trenutka vrnitve stanovanja, pri čemer pa je vsaj za nekatere najemodajalce ta čas že daljši od petindvajsetih let. Medtem ko je bil ZDen uveljavljen že leta 1991, pa je za SZ-1 pomembno, da v bistvenem ohranja v veljavi pravne rešitve konflikta med interesi denacionalizacijskih upravičencev in najemnikov, ki jih je uveljavil že SZ; to dejstvo je treba upoštevati pri odmerjanju teže presojane omejitve pravice iz 33. člena Ustave.

49. Učinki prvega odstavka 24. člena ZDen ter 107. člena in prvega odstavka 173. člena SZ-1 na pravni položaj lastnikov v denacionalizaciji vrnjenih stanovanj so zelo daljnosežni in intenzivni (glej med drugim 27. do 29. točko obrazložitve te odločbe). Pravni režim zaščitenih oziroma reguliranih najemnih razmerij, ki so mu na podlagi

---

<sup>62</sup> Sodba ESČP v zadevi *Hutten-Czapska proti Poljski*, 200.–201., 207.–208. in 224. točka obrazložitve.

<sup>63</sup> Prav tam, 225. točka obrazložitve, ter sodbi ESČP v zadevah *Statileo proti Hrvaški*, 141. točka obrazložitve, ter *Bittó in drugi proti Slovaški*, 114. točka obrazložitve.

<sup>64</sup> Primerjaj s sodbami ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski*, 225. točka obrazložitve, *Statileo proti Hrvaški*, 142. točka obrazložitve, ter *Bittó in drugi proti Slovaški*, 115. točka obrazložitve.

<sup>65</sup> Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Statileo proti Hrvaški*, 143. točka obrazložitve. ESČP utemeljuje zaključek, da je bilo na pritožnika premeščeno nesorazmerno in pretirano breme nošenja socialnih in finančnih stroškov zagotavljanja stanovanja zaščitenemu najemniku in njegovi družini tudi z dejstvom, da je bilo pritožnikovo stanovanje zasedeno celih 55 let, pri čemer za časa svojega življenja ni uspel s prizadevanji, da bi si povrnil posest stanovanja oziroma ga oddal v najem pod tržnimi pogoji.

spornih zakonskih določb lastniki izpostavljeni, ne da bi vanj sami (ali njihovi pravni predniki) po svobodni volji privolili, je sicer (kar se tiče upoštevanja interesov najemodajalcev) nekoliko bolj uravnotežen kot v nekaterih drugih primerih iz sodne prakse ESČP.<sup>66</sup> V prvi vrsti pa, kot že navedeno, omejitve trajajo že zelo dolgo in so se iz obdobja družbenega prehoda (ko bi jih bilo mogoče šteti za relativno bolj upravičene) zavlekle globoko v obdobje že etabliranega tržnega gospodarstva. To med drugim pomeni, da argument pridobljenih pravic nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice ne more več uživati take teže kot pri nekaterih predhodnih presojah Ustavnega sodišča.<sup>67</sup>

50. Za oceno o prekomernosti posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave je odločilnih več elementov. Pridobitelji lastninske pravice na denacionaliziranem stanovanju (in njihovi univerzalni pravni nasledniki) vstopajo v neprofitna najemna razmerja za nedoločen čas po sili zakona, prek instituta zakonskega prenosa obligacijskega razmerja na strani najemodajalca. Nimajo besede niti pri izbiri najemnika niti pri določanju pogojev najemne pogodbe, ki je (tudi za njih) pretežno urejena s prisilnimi pravnimi pravili. To velja tudi za najpomembnejše elemente pogodbe, kot so njeno trajanje in pogoji njene odpovedi ali drugačnega prenehanja veljavnosti. Tak poseg v pogodbeno svobodo lastnikov je treba šteti za zelo intenzivnega. Neprofitna najemna pogodba je nujno sklenjena za nedoločen čas. Dokler najemnik izpolnjuje pogodbene obveznosti, se najemodajalci le redko najdejo v položaju, ko bi lahko zakonito nekrivdno odpovedali najemno pogodbo, in to tudi v primerih, ko bi želeli sami (ali njihovi bližnji) uporabljati stanovanje za bivanje oziroma je za to celo podana objektivna in resna potreba. Primeri, ko je najemno pogodbo mogoče odpovedati, ker ima najemnik v lasti drugo primerno stanovanje, so zagotovo razmeroma redki. Enako velja za primere, ko je najemno pogodbo mogoče odpovedati, ker lahko najemniku drugo primerno stanovanje priskrbi najemodajalec.<sup>68</sup> Medtem ko bi manj ustavnopravnih vprašanj odpirala uporaba takih pravnih pravil pri konsenzualno sklenjeni najemni pogodbi, pri kateri bi se obe stranki vnaprej zavedali njihove uporabljivosti, pa je tako močno poudarjeno trdnost, stabilnost in nespremenljivost najemnega razmerja v kontekstu *ex lege* vstopanja denacionalizacijskega upravičenca

---

<sup>66</sup> Sodbi ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski* in *Statileo proti Hrvaški*.

<sup>67</sup> Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-128/08, Up-933/08, 19. točka obrazložitve, zavzelo stališče, da je stanovanjsko pravico po prejšnji ureditvi sicer treba šteti za pravico, ki jo je treba v skladu z načeli pravne države spoštovati, vendar se stanovanjska pravica v novem pravnem sistemu srečuje z drugimi pravicami. To pa naj bi imelo za posledico, da je pri vzpostavitvi novega pravnega sistema treba poiskati nova ravnotežja in da pravice iz nekdanjega družbenopravnega sistema prav zaradi družbenih sprememb ne morejo ostati ves čas nespremenjene in nedotaknjene. Pri spremembah stanovanjske pravice v najemno naj bi bilo treba pretehtati, katera upravičenja iz bivše stanovanjske pravice in v kakšni vsebini bodo zagotovljena v novem sistemu.

<sup>68</sup> Tudi ko najemodajalec ima to možnost, ni mogoče spregledati, da je povezana z nadaljnjim obveznim zagotavljanjem najemniku neprofitnega najema za nedoločen čas – le v drugem stanovanju.

v položaj najemodajalca, ki se mu ne more izogniti, treba šteti za intenzivno omejitev pravice razpolagati z lastno stvarjo, ki je sestavni del jamstev 33. člena Ustave.<sup>69, 70</sup> Ta omejitev je le še bolj potencirana in podaljšana s prenosom, ob smrti nekdanjega imetnika stanovanjske pravice, (a) pravice do neprofitnega najema stanovanja za nedoločen čas na njegovega zakonca ali zunajzakonskega partnerja, ki je to bil že ob uveljavitvi SZ, oziroma (b) pravice do tržnega najema stanovanja za nedoločen čas na drugega ožjega sorodnika. Pridobitev stanovanja v posest je tako za najemodajalce dolgoročno znatno otežena. Pri tem je treba upoštevati tudi to, da je možnost proste izbire oziroma spremembe najemnika, ki je pri izpodbijani ureditvi praktično izključena, z vidika interesov najemodajalca zelo pomembna; zanj je načeloma iz vrste razlogov bistveno, da svobodno presodi, kateri osebi bo zaupal v uporabo svoje stanovanje.<sup>71</sup>

51. Del jamstev 33. člena Ustave je tudi upravičenje do civilnih sadov iz gospodarske rabe lastnega stvarnega premoženja oziroma do dobička, pridobljenega s tako ali drugačno rabo ali odplačnim prenosom rabe lastne stvari. Ustava seveda ne vsebuje "pravice do dobička"; lastnik pa ima vsekakor ustavno pravico po svoji lastni svobodni presoji uporabljati lastno stvarno premoženje tako, da si z njim prizadeva doseči dobiček, in se – v okviru splošnih predpisov – prosto odločati, za kaj ga bo uporabil, ali

---

<sup>69</sup> Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Almeida Ferreira in Melo Ferreira proti Portugalski* z dne 21. 12. 2010, 34. točka obrazložitve. Pritožnikoma, najemodajalcema, ni bila kršena pravica do mirnega uživanja premoženja z odločitvijo portugalskih sodišč, da se zavrne njun zahtevek za razvezo najemne pogodbe, čeprav sta stanovanje potrebovala za svojega sina, ker je zakonodajca prepovedovala razvezo iz tega razloga, če je najemnik v stanovanju živel več kot 20 let. ESČP je pripisalo odločilen pomen dejstvu, da je zadevna omejitev veljala že v času, ko je bila najemna pogodba sklenjena, in sta se je pritožnika zavedala. ESČP je še poudarilo, da sta pritožnika lahko svobodno in brez posredovanja države sklenila najemno pogodbo in določila najemnino, o kateri sta se svobodno pogajala z najemniki.

<sup>70</sup> Ustavno sodišče ne more več zastopati stališča iz 8. točke obrazložitve sklepa št. U-I-156/95, U-I-128/96, češ da je preoblikovanje nekdanjih stanovanjskih razmerij v neprofitna najemna razmerja za nedoločen čas manj sporno zato, ker je zakonodajalec "to omejitev lastnine uzakonil že pred nastankom lastninske pravice na stanovanjih po ZDen, tako da so denacionalizacijski upravičenci zanjo lahko že vedeli, ko so se odločali, ali bodo zahtevali vrnitev stanovanja v naravi". Logično izpeljano do konca namreč to stališče krni pravico do odprave krivic komunističnega režima, ki je v podstati ZDen; denacionalizacijske upravičence pa postavlja v položaj, ko bi se morali ali odpovedati pravici do restitucije odvzetega premoženja ali pa brez ugovorov sprejeti, da se premoženje vrača s poljubnimi bremenami in omejitvami.

<sup>71</sup> Večine najemodajalcev, na katere se nanaša ta odločba, zagotovo ni mogoče enačiti s profesionalnimi investitorji, kot so nepremičninski skladi, ki (na primer) sistematično in z manj poudarka glede osebnih okoliščin oddajajo v najem številna stanovanja.

ga bo oddal in za kakšno ceno.<sup>72</sup> V ta element lastninske svobode iz 33. člena Ustave<sup>73</sup> je država nezanemarljivo posegla s tem, da je denacionalizacijske upravičence in njihove pravne naslednike zavezala k prejemanju (največ) navzgor omejene neprofitne najemnine. Ta lahko znaša največ 4,68 odstotka vrednosti stanovanja letno, pri čemer je tudi vrednost stanovanja določena v temelju netržno (na podlagi meril iz predpisa).

52. Predlagatelj sicer ne zatrjuje izrecno, da so neprofitne najemnine v praksi tako nizke, da najemodajalcem prinašajo izgubo ali le minimalen dobiček; splošno znano pa je, da so na številnih lokacijah znatno nižje od tržne najemnine, ki bi jo bilo mogoče dobiti za isto stanovanje. Prav tako ni mogoče zanikati, da je zakonodajalec v neprofitno najemnino vključil sestavne elemente, katerih namen je (tako je videti) najemodajalcem zagotoviti neke vrste "razumen dobiček" iz oddajanja stanovanja po pokritju stroškov v zvezi s stanovanjem (stroški vzdrževanja, stroški upravnika, amortizacija in celo stroški financiranja dolžniškega in lastniškega kapitala, vezanega v nepremičnini).<sup>74</sup> Vendar to bistveno ne omili teže posega v pravico do pridobivanja dobička iz svoje lastnine (33. člen Ustave). Ključen element tega upravičenja je pogodbeno svoboda – možnost lastnika, da po lastni presoji in na lastno odgovornost postavi tržno ceno svojemu stvarnemu premoženju in jo poskuša uveljaviti v sklopu prostega pogodbenega dogovarjanja. Sistem, ki administrativno določa maksimalno višino najemnine prek pavšaliziranega vrednotenja njenih sestavin in državno predpisane najvišje donosnosti nepremičnega kapitala, zadevno upravičenje v vsakem primeru močno krni. Iz javno dostopnih podatkov je mogoče sklepati celo, da sedanja višina neprofitne najemnine oziroma zgornje "kapice" nekaterih njenih sestavnih delov niso določene v zadostni višini. V Resoluciji o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (Uradni list RS, št. 92/15 – ReNSP15–25) je Državni zbor med drugim zapisal, da administrativno določena neprofitna najemnina ne pokrije vseh stroškov in ne zagotavlja interesa za pridobivanje novih neprofitnih stanovanj.<sup>75</sup> Ob tem ni nepomembno, da so stanovanja, vrnjena v denacionalizaciji, tista, ki so bila nekoč

---

<sup>72</sup> ESČP omenja pravico pridobiti dobiček iz svoje lastnine (*entitlement to derive profits from property*); glej sodbi ESČP v zadevah *Hutten-Czapska proti Poljski*, 239. točka obrazložitve, in *Statileo proti Hrvaški*, 138. točka obrazložitve.

<sup>73</sup> Glej 25. točko obrazložitve te odločbe za problematiko razmejevanja med varstvenima območjema 33. in 74. člena Ustave.

<sup>74</sup> Peti odstavek 118. člena SZ-1 sicer stroške financiranja stanovanja v neprofitni najemnini omejuje na največ 1,5 odstotka od vrednosti stanovanja letno, ne glede na to, kolikšne obresti dejansko bremenijo najemodajalca, oziroma ne glede na to, kolikšen donos na lastniška sredstva bi sicer bil najemodajalec sposoben doseči na prostem trgu.

<sup>75</sup> Glej tudi pri N. Pečar, Preverba elementa neprofitne najemnine za vzdrževanje in obnovo neprofitnega stanovanja, magistrsko delo, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2018, str. 54. V sklopu magistrskega dela je bila opravljena anketa med ponudniki neprofitnih stanovanj v večjih mestnih občinah. Vsi ponudniki, ki so podali odgovore, so izrazili stališče, da sredstva, ki so namenjena vzdrževanju in obnavljanju stanovanj (znotraj izračuna neprofitne najemnine) ne zadostujejo za izvedbo vzdrževalnih in obnovitvenih del.

prisilno podržavljena; torej že starejša stanovanja, ki jih bremenijo višji stroški vzdrževanja.

53. Razumno je pričakovati, da vse navedeno (negativno) vpliva na tržno ceno stanovanj, v katerih bivajo na podlagi izpodbijane ureditve neprofitni najemniki, pa tudi na dejansko možnost prodaje tako obremenjenega stanovanja na trgu. Kljub temu pa je za ohranitev stanovanja v stanju, ki najemniku zagotavlja normalno uporabo, na lastne stroške še vedno odgovoren lastnik (ki lahko od države pričakuje kvečjemu zagotovitev ugodnejšega posojila za obnovo ali rekonstrukcijo vrnjenega stanovanja, ne pa tudi rednega in sistematičnega nepovratnega subvencioniranja teh del ali posebnih davčnih ugodnosti).

54. Teža presojanega posega v pravico iz 33. člena Ustave je tako zelo velika. Za koristi od izpodbijane ureditve sicer ni mogoče reči, da so zelo majhne ali zanemarljive. Ureditev pravzaprav omogoča, da so za določeno kategorijo najemnikov stanovanjskih prostorov zadovoljivo doseženi zasledovani cilji (zagotavljanje stanovanjske varnosti, pravne stabilnosti in cenovne dostopnosti rabe stanovanj za bivanje za nekdanje imetnike stanovanjske pravice v pozneje denacionaliziranih stanovanjih v kontekstu potrebe po učinkovitem in socialno pravičnem prehodu iz socialističnega načina urejanja stanovanjskih razmerij v prevladujoče tržni način ter varstvo človekovih pravic do spoštovanja doma, osebnega dostojanstva in varnosti ter zasebne lastnine nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice oziroma po njihovi smrti njihovih zakoncev ali partnerjev). Ti najemniki lahko na podlagi spornih določb računajo na to, da bodo za rabo stanovanja plačevali najemnine, ki bodo (včasih znatno) nižje od tržnih, in da jim lastnik (če bodo izpolnjevali najemno pogodbo) skoraj ne bo mogel odpovedati najema, pri čemer jim najemnine ni mogoče zvišati (še manj pa prekiniti same pogodbe), če se jim, čeprav pomembno, povišajo dohodki. Obenem so najemniki deležni koristi prikazanega pravnega režima, čeprav je od prehoda v nov družbeni sistem, ko so bile te rešitve v bistveno podobni vsebini prvič sprejete, že poteklo daljše časovno obdobje, kar težo posega v pravni položaj najemodajalcev še znatno poveča (primerjaj z 28. točko obrazložitve te odločbe). Nekdanji imetnik stanovanjske pravice in njegov zakonec oziroma zunajzakonski partner ob uveljavitvi SZ lahko računajo, da bodo teh koristi deležni vse do smrti.

55. Z vidika ožje sorazmernosti se ustavnopravna presoja ne izide v prid izpodbijanemu prvemu odstavku 24. člena ZDen ter 107. členu in prvemu odstavku 173. člena SZ-1. Te določbe po vrnitvi stanovanj v last denacionalizacijskim upravičencem dolgoročno (za nekatera stanovanja že tretje desetletje) in bistveno omejujejo možnost razpolaganja z lastno stvarjo in pravico do pridobivanja dobička iz zasebne lastnine. Odpoved zaščiteneh najemnih pogodb je bistveno otežena tudi v primeru dejanskih življenjskih potreb lastnika in njemu bližnjih oseb. Najverjetneje niso posebej redki primeri, ko denacionalizacijski upravičenec v času svojega življenja nikoli ni mogel zaračunavati za stanovanje normalne tržne najemnine, obenem pa ni država nikoli vzpostavila mehanizma, ki bi breme njene socialne politike prenesel z zasebnika nanjo

– na primer s subvencioniranjem razlike med neprofitno in tržno najemnino za stanovanja, ki so predmet te odločbe. Presojane določbe ne ustvarjajo pravičnega ravnotežja med (na eni strani) splošnimi družbenimi cilji in pravicami najemnikov, ki so podlaga teh določb, ter (na drugi strani) zahtevami zaščite zasebne lastnine lastnikov stanovanj. Na lastnike stanovanj prelagajo nesorazmerno in pretirano breme doseganja ciljev javne stanovanjske politike. Njihov ekonomski učinek je nižanje tržne vrednosti teh stanovanj. Škodne posledice izpodbijane ureditve za denacionalizacijske upravičence in njihove univerzalne pravne naslednike so večje od koristi izpodbijane ureditve za neprofitne najemnike, nekdanje imetnike stanovanjske pravice, še posebej upoštevaje to, da niti ni jasno, kolikšen delež teh sploh objektivno potrebuje tako močno stanovanjsko zaščito,<sup>76</sup> in da je Republika Slovenija že zdavnaj izšla iz turbulentnega tranzicijskega obdobja, med katerim in za katero so številne države tipično sprejemale predpise, podobne izpodbijanym določbam SZ-1 in ZDen.

56. Prvi odstavek 24. člena ZDen ter 107. člen in prvi odstavek 173. člena SZ-1, kolikor se nanašajo na neprofitna najemna razmerja za nedoločen čas, ki so jih s prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice sklenili zavezanci za vrnitev stanovanja v denacionalizaciji in v katera so kot najemodajalci pozneje vstopili upravičenci do denacionalizacije oziroma njihovi univerzalni pravni nasledniki, so v neskladju s 33. členom Ustave.<sup>77</sup> Vendar navedenih določb ni mogoče (delno) razveljaviti. Razveljavitev bi pomenila, da *ex lege* prenos najemnega razmerja na denacionalizacijske upravičence oziroma njihove univerzalne pravne naslednike takoj (z učinkom za naprej) neha veljati. To bi postavilo sedanje neprofitne najemnike v njihovih stanovanjih v zelo težak položaj in bi bilo nesprejemljivo tako z vidika varovanja javnega interesa kot tudi z vidika človekovih pravic najemnikov, zlasti pravice do doma. Ustavno sodišče je zato na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS izdalo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka). Skladno z drugim odstavkom 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost iz 1. točke izreka odpravi v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka). Zakonodajalec bo moral, da bo zadostil tako stališčem, na katerih je izgrajena ta odločba, kot tudi zahtevam varstva najemnikov, sprejeti enega od alternativnih

---

<sup>76</sup> Saj lahko ostanejo v neprofitnem najemu kljub izboljšanju lastnih dohodkov oziroma premoženjskega stanja (16. točka obrazložitve te odločbe).

<sup>77</sup> Ustavno sodišče je to odločitev lahko sprejelo z razlago Ustave. Kljub temu Ustavno sodišče pripominja, drugače kot je predložitveno sodišče zapisalo v 5. točki zahteve, da bi se v zadevi lahko zastavilo tudi vprašanje skladnosti izpodbijane ureditve s pravom Evropske unije (ne le glede 17. člena Listine o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016), ampak tudi glede 63. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PDEU)). Ne da bi se spuščalo v specifične okoliščine sprožilnega primera predložitvenega sodišča, iz katerega izvira zahteva za oceno ustavnosti, se do tega vprašanja Ustavnemu sodišču ni bilo treba natančneje opredeliti. Drugačen bi bil položaj, če bi za sporne določbe Ustavno sodišče ugotovilo skladnost z Ustavo.

konceptov celovitega reševanja problematike, na katere je (primeroma in zgolj v osnovnih črtah) v 43. točki obrazložitve te odločbe opozorilo Ustavno sodišče. Zakonodajalec ima tu precejšen manevrski prostor, vsekakor pa ne bi bila ustavno sprejemljiva nobena rešitev, ki bi še naprej zagotavljala denacionalizacijskim upravičencem in njihovim univerzalnim pravnim naslednikom zgolj prejemanje neprofitnih najemnin. Glede na njihovo že zelo dolgo časovno izpostavljenost zasnovi varovanja neprofitnih najemnih razmerij, ki se je izkazala za protiuustavno, prav tako ne bi bila ustavno sprejemljiva zakonska rešitev, ki bi svojo dejansko uveljavitev časovno odmikala dlje v prihodnost. Ne glede na to pa mora zakonodajalec, če se bo odločil za koncept, ki bi vidno poslabšal položaj najemnikov (kot je na primer najemodajalčeva možnost nekrivdne prekinitve neprofitne najemne pogodbe), urediti primerno prehodno obdobje ali drugačen način uravnoteženja interesov obeh strani najemne pogodbe.

57. Da ne bi v vmesnem času prišlo do poudarjene pravne negotovosti, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe (3. točka izreka). Odločilo je, da se do odprave ugotovljene protiuustavnosti še naprej uporabljajo predpisi, za katere je sicer ugotovilo, da so v neskladju s človekovo pravico do zasebne lastnine. Po oceni Ustavnega sodišča je namreč nadaljevanje izvrševanja te protiuustavne ureditve blažja poškodba ustavnega reda, kot pa bi bila tista, do katere bi prišlo s takojšnjo izpostavitvijo najemnikov tržnim silnicam brez vsakega prehodnega obdobja. Zaradi kompleksnosti področja in zaradi tega, ker ga ni mogoče, niti začasno, ustavno skladno urediti brez opaznega poseganja v javnofinančne odhodke za stanovanjsko politiko, pa Ustavno sodišče ni sprejelo drugačnega načina izvršitve.

### C.

58. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter druge alineje drugega odstavka in petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnica in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Kogovšek Šalamon, ki je dala odklonilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto  
Predsednik