

Številka: 9.2 - 18 / 2015 - 5 - MARZ

Datum: 31. 07. 2015

Ustavno sodišče Republike Slovenije
Beethovnova ulica 10
p. p. 1713
1001 Ljubljana

ZADEVA: Zahteva za oceno ustavnosti 25. člena Zakona o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin v povezavi z 8. členom Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev s predlogom za zadržanje izvrševanja izpodbijane zakonske določbe in s predlogom za absolutno prednostno obravnavo

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) lahko na podlagi 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo) z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti predpisa, ki “nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine”. Zato na Ustavno sodišče RS (Ustavno sodišče) vlagam **zahtevo za oceno ustavnosti 25. člena Zakona o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin** (Uradni list RS št. 14/15) (ZUUJFO), ki spreminja 28. člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13 in 14/15 – ZUUJFO, v nadaljevanju ZUPJS), in sicer v delu, ki se nanaša na uveljavljanje pravice iz javnih sredstev, to je subvencije najemnine za najemnike tržnih in hišniških stanovanj (v nadaljevanju tržna stanovanja). Menim, da so z izpodbijano določbo ZUUJFO kršene naslednje določbe Ustave RS in Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP) ter protokola k EKČP:

- **Načelo socialne države iz 2. člena Ustave RS**
- **Načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave RS**
- **Načelo o uresničevanju in omejevanju pravic iz 15. člena Ustave RS**
- **Pravica do osebnega dostojanstva in osebnostih pravic iz 34. člena Ustave RS**
- **Varstvo pravic zasebnosti in osebnostih pravic iz 35. člena Ustave RS**
- **Pravica do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS**
- **Dolžnost države, da ustvari možnosti državljanom za pridobitev primerne stanovanja iz 78. člena Ustave RS**

- **Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena EKČP**
- **Prepoved diskriminacije iz 14. člena EKČP**
- **Varstvo lastnine iz 1. protokola k EKČP**

Zahtevo vlagam ker ocenjujem, da 25. člen ZUUJFO, s katerim se spreminja 28. člen ZUPJS in ki se uporablja od 1.4.2015 dalje, predstavlja protiustaven, prekomeren in mednarodno-pravno nedopusten poseg v pravice najemnikov tržnih stanovanj, ki izpolnjujejo kriterije upravičenosti do subvencije najemnine. Poleg tega pa zakonodajalec s posegom v pravico do subvencije najemnine ravna v nasprotju z dolžno skrbnostjo ustvarjanja možnosti državljanom, da si pridobijo primerno stanovanje, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju.

OBRAZLOŽITEV ZAHTEVE

I.

Dejansko stanje

Dne 20.2.2015 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel ZUUJFO, s katerim je za zagotovitev vzdržnih javnih financ in za zmanjšanje izdatkov občin spremenil in dopolnil nekatere določbe drugih zakonov. Omenjeni zakon se je začel uporabljati 1.4.2015. Poleg številnih sprememb je posegel tudi v ZUPJS, in sicer je v 25. členu določil, da se v 28. členu ZUPJS v tretjem odstavku črta drugi stavek. Nadalje je še v 30. členu določil, da se določba iz 25. člena prične uporabljati 1.4.2015 ter da se postopki za uveljavljanje subvencije za tržno in hišniško stanovanje do priznane neprofitne najemnine za vloge, vložene do 31.3.2015, dokončajo po dosedanjih predpisih.

ZUPJS je pred omenjeno spremembo najemnikom stanovanj omogočal uveljavljanje dveh delov subvencij. Prvi del je bil urejen (in je še vedno) v prvem odstavku 28. člena ZUPJS, ki določa, da je do subvencionirane najemnine upravičen najemnik v neprofitnem stanovanju, namenskem najemnem stanovanju, bivalni enoti, tržnem najemnem in hišniškem stanovanju. Meja dohodkov za ugotavljanje upravičenosti do subvencije najemnine je ugotovljeni dohodek najemnika in oseb, ki so navedene v najemni pogodbi, ki ne presega višine njihovega minimalnega dohodka, določenega skladno s predpisi, ki urejajo socialnovarstvene prejemke, povečanega za 30% ugotovljenega dohodka, in za znesek neprofitne najemnine, določene po predpisih, ki urejajo stanovanjske zadeve, ali znesek priznane neprofitne

najemnine pri tržnih in hišniških stanovanjih. Ne glede na določbe zakona, ki ureja socialnovarstvene prejemke, se pri izračunu minimalnega dohodka najemnik in osebe, ki so navedene v najemni pogodbi, štejejo v družino. V drugem odstavku 28. člena ZUPJS pa je bilo določeno, da se subvencija najemnine določi v višini, kot določa zakon, ki ureja stanovanjska razmerja (to velja tudi po zadnji spremembi ZUPJS). Nadalje pa je ZUPJS še navajal, **da se poleg subvencije iz prejšnjega stavka upravičencem do subvencije v tržnih in hišniških stanovanjih prizna še subvencija do priznane neprofitne najemnine, na način, kot je določen za subvencije neprofitnih najemnin** (v nadaljevanju bo govora o tej subvenciji, zato se bo zaradi lažje uporabe termina uporabil splošni izraz subvencija najemnine). S sprejemom ZUUJFO se je poseglo v ta del, torej v subvencijo najemnine, ki je bila namenjena najemnikom tržnih najemnih stanovanj.

Pred ustavno spornim spreminjanjem zakonodaje je bila subvencija za tržna in hišniška stanovanja sestavljena iz dveh delov, in sicer iz subvencije kot razlike med priznano tržno in priznano neprofitno najemnino ter iz dodatne subvencije do višine priznane neprofitne najemnine. Upravičenci do subvencije najemnine za tržno najemno stanovanje so tako dobili subvencijo, ki je bila sestavljena iz obeh delov **in so bili glede na svoj ekonomski položaj izenačeni s položajem upravičencev do neprofitnih stanovanj (121. člen Stanovanjskega zakona)**. Z ukinitvijo dodatne subvencije do višine priznane neprofitne najemnine pa so najemniki tržnih najemnih stanovanj v primerjavi z najemniki neprofitnih najemnih stanovanj ob enakih mesečnih dohodkih in enakemu premoženjskemu stanju postavljeni v neenak položaj, saj najemniki v neprofitnih stanovanjih subvencijo neprofitne najemnine še vedno lahko dobijo. **Pri ukinjanju te pravice gre za bistveno poslabšanje materialnega položaja socialno šibkih najemnikov tržnih stanovanj, ki bi sicer bili upravičeni do neprofitnih stanovanj, vendar jih zaradi neustreznega stanovanjskega fonda posameznih občin ne dobijo.**

II.

Pravna podlaga in opis problematike

Neprofitna najemna stanovanja so namenjena uveljavljanju ustavne pravice do primerne stanovanja, uresničevanju načela socialne države ter zagotavljanja človeškega dostojanstva kot vrednote, na kateri temelji sistem človekovih pravic.

Neprofitna najemna stanovanja so urejena s Stanovanjskim zakonom, ki je začel veljati 14.10.2003 (pred tem smo poznali izraz socialna stanovanja). S spremembo se je uredil tudi postopek dodeljevanja stanovanj v najem in ta se vse od uvedbe neprofitnih najemnih stanovanj dalje ni bistveno spremenil. V vsakem razpisu se opredelijo upravičenci, ki so glede na razmerje med dohodki prosilca in njegovih ožjih družinskih članov do povprečne neto plače v državi, upravičeni kandidirati na posameznem razpisu, pri čemer mora občina oziroma javni stanovanjski sklad uravnoteženo skrbeti, da je neprofitno stanovanje dostopno vsem kategorijam glede na socialni status, določen s Pravilnikom o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (Pravilnik). O upravičenosti do uvrstitve na prednostno listo in hkrati o uvrstitvi med upravičence, ki jim bodo zagotovljena stanovanja po posameznem javnem razpisu ter o neuvrstitvi med tiste, ki jim bodo zagotovljena stanovanja, se odloči z odločbo v splošnem upravnem postopku, in sicer v roku šestih mesecev po zaključku javnega razpisa. Do dodelitve neprofitnega stanovanja v najem so upravičeni državljani Republike Slovenije, ki izpolnjujejo pogoje in merila, določena z omenjenim Pravilnikom. Na podlagi določil Pravilnika veljajo za vse prosilce do neprofitnega stanovanja enaki pogoji upravičenosti, ki se morajo upoštevati pri vsakokratnih razpisih, ki jih objavijo posamezne občine v Republiki Sloveniji. Poleg Stanovanjskega zakona, ki kot temeljni pravni akt ureja predmetno področje, se v povezavi s predmetnim postopkom uporablja tudi **ZUPJS. Ta pa določa upravičenost do subvencije najemnine, do katere so lahko upravičeni najemniki neprofitnih, namenskih najemnih stanovanjih, bivalnih enot ter tržnih in hišniških stanovanj.** Predmetna določila so namenjena vsem tistim posameznikom, ki si zaradi slabega materialnega stanja težko zagotavljajo streho nad glavo ter predstavljajo ukrep, s katerim država zagotavlja pravico do bivanja socialno ogroženim. Poleg navedene pravice (do stanovanja, bivanja, doma) je imela skupina socialno šibkejših možnost uveljavljanja subvencije najemnine. S tem pa se je zagotavljala enakost pred zakonom, saj so tudi tisti posamezniki, ki bi sicer bili upravičeni do neprofitnega stanovanja, pa ga zaradi nemožnosti občine niso mogli pridobiti, lahko pod enakimi pogoji bivali v tržnem najemnem stanovanju. S sprejetjem ZUUJFO se je to ravnovesje porušilo.

Za popolno razumevanje dejanskega in pravnega problema, ki je s predmetno ukinitvijo subvencije najemnin nastal, je potrebno predstaviti tudi širši pogled na stanovanjsko področje in pravice, ki jih je v povezavi s tem dolžna zagotavljati država na podlagi Ustave RS in ratificiranih mednarodnih aktov.

Država je dolžna zagotavljati pravno varnost bivališča oziroma doma vsem državljanom Republike Slovenije. Poskrbeti mora za možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno bivališče. Pravica do bivališča je varovana v okviru več mednarodnih in regionalnih standardov ter mednarodnih pogodb, katerih pogodbenica je Republika Slovenija. Ključno določilo, povezano s predmetno pravico, je navedeno v 11. členu Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki določa, da “države pogodbenice tega Pakta priznavajo vsakomur pravico do življenjskega standarda, ki zadostuje zanj samega in za njegovo družino, vključno ustrezno hrano, obleko in stanovanje in pravico do stalnega izboljševanja njegovih bivalnih razmer.” O tem piše tudi Evropska socialna listina, ki jo je Slovenija ravno tako ratificirala in ki tudi zagotavlja pravico do ustreznega bivališča, od držav pogodbenic pa zahteva, da “1. pospešujejo dostop do nastanitve primerne standarda, 2. preprečujejo in zmanjšujejo brezdomstvo z namenom, da bi ga postopno odpravile, 3. vplivajo na ceno nastanitve tako, da bo dostopna tistim brez zadostnih sredstev.” V zvezi s sprejetimi določili je Odbor Združenih narodov za ekonomske, socialne in kulturne pravice poudaril, da “pravice do bivališča ne smemo interpretirati v ozkem ali omejevalnem smislu, ki bi jo enačil z na primer zatočiščem, ki zagotavlja zgolj streho nad glavo, ali, ki bi obravnaval zatočišče izključno kot dobrino.” **Odbor poudarja, da moramo pravico do ustreznega bivališča namesto tega videti kot “pravico do življenja nekje, kjer uživamo varnost, mir in dostojanstvo.”** Slovenija je glede na navedeno dolžna spoštovati, ščititi in zagotavljati pravico do ustreznega bivališča. Sprejeti mora ukrepe in z vsemi ustreznimi sredstvi poskrbeti, da bo postopoma doseženo polno uresničenje pravice do ustreznega bivališča. Prav tako je Slovenija dolžna zagotoviti, da uživanje pravice do ustreznega bivališča ni predmet kakršne koli diskriminacije.

Po mednarodnem pravu človekovih pravic je torej Slovenija dolžna zagotoviti varnost uživanja bivališča vsem ljudem, in sicer z zagotovitvijo ustreznega bivališča oziroma doma. Ta dolžnost je na podlagi zakonskih določil prenesena z državne na lokalno raven in se tako od občinskih organov pričakuje, da zagotovijo vse pogoje za izvrševanje teh pravic (87. člen Stanovanjskega zakona). Prav tako pa je pristojnim organom naloženo tudi, da se mora pravica do ustreznega bivališča zagotavljati brez kakršnekoli nedovoljene diskriminacije, ki bi upravičence postavljala v neenak položaj. Navedeno določilo se nanaša tudi na politiko in programe zagotavljanja bivališč, ki jo izvajajo organi na lokalni ravni. Znano dejstvo je, da državi ni uspelo vzpostaviti takšnih pravnih okvirov, ki bi zagotavljali, da bi

občine poskrbele za učinkovito izpolnjevanje zakonskih določil z ureditvijo prostorskih načrtov za gradnjo neprofitnih stanovanj ter bi tudi tako zagotovili izpolnjevanje mednarodnih standardov človekovih pravic. Številne občine po Sloveniji namreč še vedno nimajo zagotovljenega zadostnega števila neprofitnih stanovanj oz. drugih bivalnih enot, namenjenih za začasno reševanje stanovanjskih stisk svojih občanov. O tem piše tudi Varuh v svojih vsakoletnih poročilih, ki so dostopna na njegovi spletni strani. Razlogi za takšno stanje so različni, v posledici pa kažejo na to, da varnost uživanja bivališča in dolžnost ustvarjanja možnosti za pridobitev ustreznega bivališča in doma nista zagotovljeni. Država je to praznino do sedaj urejala s korekcijo v socialnih pravicah. Pravico do najema neprofitnega stanovanja v občinah, kjer je zaradi neurejenosti prostorskih aktov ter stanovanjskih programov ni mogoče uveljavljati, so nadomeščali s pravico do uveljavljanja subvencije najemnine (tako razlike med priznanim zneskom tržne in neprofitne najemnine, kot tudi subvencijo do priznane neprofitne najemnine). Tako so omogočili vsem tistim, ki nimajo možnosti bivanja v neprofitnem stanovanju iz razloga, ker občina takšnih stanovanj nima ali pa so zasedena, bivanje v tržnem najemnem stanovanju pod enakimi pogoji - torej, z enakimi pravicami glede finančnih bremen plačila najemnine, kot so določena za najemnike neprofitnih najemnih stanovanj. S tem je bila zagotovljena enaka obravnava najemnikov, ki nimajo možnosti najema neprofitnega najemnega stanovanja v primerjavi z najemniki, ki v takšnih stanovanjih živijo. **Zaradi stanja neurejenosti neprofitnih stanovanjskih enot v posameznih občinah se je prav s sistemom dodeljevanja subvencij najemnin dosegla enakopravnost vseh, ki so upravičeni in ki uveljavljajo pravico do najema pod neprofitnimi pogoji.**

S spremembo ZUUJFO se je to stanje porušilo. Bivanje na podlagi neprofitnih pogojev, kot jih mora zagotavljati država z namenom pomoči socialno ogroženim in s tem varovanje pravice do zagotovitve bivanja, očitno ni več pravica vsakega, temveč je prepuščena arbitrarnemu kriteriju (t. j. dejstvu ali občina razpolaga z ustreznim številom neprofitnih stanovanj). Nerazpolaganje občine s (prostimi) neprofitnimi stanovanji bo po sporni zakonski spremembi v škodo vsem, ki bi bili sicer upravičeni do neprofitnega najema (in so lahko celo v slabšem socialno materialnem položaju kot tisti, ki živijo v neprofitnih stanovanjih v drugih občinah). **Po tej zakonski spremembi ti posamezniki in družine ne bodo imeli možnosti bivanja v tržnem najemnem stanovanju pod enakimi pogoji kot tisti, ki imajo možnost najema neprofitnega stanovanja, saj bodo po novem upravičeni le do subvencije tistega dela najemnine, ki zajema razliko med priznanim zneskom tržne in neprofitne najemnine. Ne bodo pa ti najemniki upravičeni do subvencije neprofitnega dela tržne**

najemnine (torej subvencije do priznane neprofitne najemnine). Takšno odrekanje pravice do ustreznega bivališča pogloblja socialne stiske, vpliva na izvrševanje ostalih temeljnih človekovih pravic in krepi začaran krog revščine in družbene izključenosti.

III.

Neskladnost z Ustavo RS in mednarodnimi obveznostmi RS Slovenije

a.) Neskladje z 2., 15., 34., 35., 50., 78. členom Ustave RS, 8. členom Evropske Konvencije o človekovih pravicah (EKČP) ter 1. členom 1. protokola k EKČP

V sodobnih demokratičnih državah je izvrševanje demokratičnega načela večinskega odločanja omejeno z dolžnostjo spoštovanja človekovih pravic in ustavnih načel. Ustavni kategoriji, kot sta socialna država in spoštovanje človeškega dostojanstva, postavljata omejitve predstavnikiškemu telesu, ko ta odloča o porabi in prerazporejanju javnih sredstev. Tako tudi potreba po varčevanju ne more biti sama po sebi zadosten razlog neizpolnjevanja ustavnih zavez države, to pa še toliko bolj velja v primeru otrok, starejših, invalidov in ljudi s socialnega roba, ki so že tako omejeni v uživanju temeljnih pravic, ki pa jim je načelo socialne države v prvi vrsti namenjeno. Ustavno sodišče RS je v zadevi št. U-I-54/96 zavzelo stališče, da se obseg pravic, ki je sicer določen z zakonom, z zakonom lahko tudi zmanjša, vendar se mora pri tem upoštevati tudi pravica do socialne varnosti, določena v **50. členu Ustave RS**. Upoštevanje te, kot tudi drugih že prej opredeljenih ustavnih pravic pomeni, da mora zakonodajalec izkazati, da je poseg v obstoječe pravice nujno potreben, razumen in sorazmeren. Šele z ustrezno uporabo načela sorazmernosti, ki mora biti v tovrstnih primerih neizogiben element presoje dopustnosti posega, je mogoče zaključiti, ali je ukrep potreben za uresničevanje javnega interesa in tako upravičen, ali pa gre, kot izhaja iz te zahteve v primeru 25. člena ZUUJFO, za prekomeren in zato neustaven poseg in s tem tudi za kršitev načela socialne države iz **2. člena Ustave RS**.

Odrekanje pomoči, ki je bilo uveljavljeno s sporno zakonsko spremembo, brez ustreznega tehtanja posledic, samo po sebi predstavlja povsem neodgovorno ravnanje zakonodajalca. Posledica tega so nesorazmerna bremena, ki jih zaradi reševanja ekonomskih problemov

države morajo nositi socialno šibki. Prav ti so za nastalo ekonomsko situacijo v državi najmanj odgovorni, so pa hkrati najbolj ranljivi v družbi.

Najemniki, ki živijo v občini, ki ne razpolaga z neprofitnimi stanovanji in nimajo možnosti pridobiti subvencije najemnine, ki je namenjena za reševanje socialne ogroženosti, si sami nedvomno ne morejo zagotoviti primerne stanovanja glede na svoje lastne dohodke. Posledično takšno stanje pomeni, da bi ti najemniki po novem sistemu izračuna, ki velja od spremembe ZUPJS dalje, s plačilom najemnine zelo verjetno ogrozili zdravje in dostojanstvo sebe in svoje družine, mnogi pa bi bili celo prisiljeni v brezdomstvo, s čimer bi izgubili občutek varnosti, občutili bi ponižanje in strah, nedvomno bi bila prizadeta njihova duševna integriteta. **(kršitev načel socialne države iz 2. člena Ustave RS, kršitev pravice do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave RS, kršitev varstva zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave RS).**

Glede na navedeno sprememb, ki jih uveljavlja 25. člen ZUUJFO, ni mogoče razumno obrazložiti, še manj pa izkazati njihovo sorazmernost. Spremembe tako predstavljajo ustavnopravno nesprejemljivo omejevanje pravic z zakonsko spremembo prizadetih posameznikov in **kršitev 15. člena Ustave RS**, predstavljajo pa tudi potencialno kršitev pravic, ki jih zagotavlja EKČP, kot bo obrazloženo v nadaljevanju.

V zadevi Stec in drugi proti Združenem kraljestvu (sodba z dne 12. 4. 2006, št. 65731/01 in 65900/01 ter predhodno odločitev o dopustnosti) je ESČP odločilo, da koncept premoženja (ang. possession) zajema tudi vse socialnovarstvene prejemke, ne glede na to, ali so ti osnovani na plačevanju prispevkov ali ne. Posameznik sicer nima (a priori) pravice do določenega socialnovarstvena prejemka, vendar pa v trenutku, ko zakon oziroma kakšen drug predpis takšno pravico vzpostavi, ta predstavlja lastnino, glede katere ima posameznik legitimno pričakovanje, da jo bo lahko v skladu z zakonsko določenimi pogoji užival. Ukinitvev takšne pravice (ali njena omejitvev) torej predstavlja poseg v **pravico do premoženja, ki jo zagotavlja 1. člen 1. protokola k EKČP**. Tak poseg mora država upravičiti. Slednje v skladu s sodno prakso ESČP pomeni zlasti, da mora država oziroma zakonodajalec izkazati, da je bil ukrep potreben, sorazmeren in da ne predstavlja pretiranega bremena za posameznika, sploh pa ne sme predstavljati nevarnosti za njegovo preživljanje (subsistence). (Moskal proti Poljski, sodba z dne 15. 9. 2009, št.10373/05, Kjartan Asmundsson proti Islandiji, sodba z dne 12. 10. 2004, št. 60669/00, R.Sz proti Madžarski, sodba z dne 2. 7. 2013, št. 41838/11,

Valkov in drugi proti Bolgariji, sodba z dne 25. 10. 2011, št. 2033/04, ter N.K.M. proti Madžarski, sodba z dne 14. 5. 2013, št. 66529/11).

25. člen ZUUJFO ukinja pravico do subvencije, ki je bila do sedaj z zakonom zagotovljena. Sporna zakonska sprememba torej v skladu s sodno prakso ESČP predstavlja poseg v pravico do premoženja. Kot je že bilo pojasnjeno, ni mogoče najti razumnih razlogov, ki bi upravičili sorazmernost posega. Ravno nasprotno: Posledice, ki jih bo poseg imel za posameznike in družine, predstavljajo povsem nesorazmerno breme in lahko v najhujših primerih ogrozijo celo preživljanje, kar pomeni, da niso skladne z zahtevami 1.člena 1. protokola k EKČP.

Poleg omenjenega lahko sporna zakonska sprememba neposredno vodi v situacije, ko prizadeti posamezniki oziroma družine zaradi ukinitve subvencije ne bodo zmogli stroškov plačevanja najemnim in bodo tako primorani stanovanja zapustiti. V teh primerih vprašanje preraste zgolj pravico do varovanja premoženja in terja presojo skladnosti **z 8. členom EKČP, ki zagotavlja spoštovanje zasebnosti, družinskega življenja in doma.** V primerih, ko bi ukrep ukinitve subvencije imel takšne posledice, je potrebna presoja nujnosti v demokratični družbi, pri čemer ima zakonodajalec zelo omejeno diskrecijo zaradi osrednjega pomena, ki ga ima 8. člen za posameznikovo identiteto, avtonomnost, fizično in psihično integriteto, vzdrževanje odnosov z drugim in za ustaljen in varen prostor v družbi (Connors proti Združenem kraljestvu, št. 66746/01, 27. 5. 2004; Orlič proti Hrvaški, sodba z dne 21. 6. 2011, št. 48833/07 itd.). Kot je ESČP opozorilo v zadevi Yordanova in drugi proti Bolgariji (sodba z dne 24. 4. 2012, št. 25446/06), izguba doma predstavlja najhujšo obliko posega v pravico do spoštovanja doma.

Ukinitve subvencije s 25. členom ZUUJFO, kot že omenjeno, lahko vodi tudi v brezdomstvo in revščino in v takšne razmere, ki so neskladne celo s 3. členom EKČP. V zadevi Budina proti Rusiji (odločitev o dopustnosti z dne 18. 6. 2009, št. 54603/05) je ESČP zapisalo, da ne "more izključiti odgovornosti države za 'ravnanje' ko se pritožnik, ki je v celoti odvisen od države, sooči z njeno ignoranco v situaciji resnega pomanjkanja ali potrebe, ki ni skladna z človekovim dostojanstvom." V tem kontekstu pa je tudi jasna **kršitev 78. člena Ustave RS**, saj država z ukinitvijo subvencije ustvarja razmere za večje brezdomstvo, ne pa da bi z aktivnimi ukrepi to preprečevala in ustvarjala možnosti, da bi si posamezniki sploh lahko pridobili primerno stanovanje oziroma streho nad glavo.

V skladu s povedanim pomeni nepremišljena, nerazumna in neobrazložena ukinitvev pomembnega prejemka, kot je sporna subvencija, ukrep, ki posega tako v socialne pravice in načela, ki jih zagotavlja Ustava RS, kot tudi v temeljne mednarodno priznane človekove pravice. Vprašanje upravičenosti in sorazmernosti tega ukrepa je torej ustavnopravne narave. Razlogov za zmanjšanje pravic ni najti v zakonodajnem gradivu. Zato pravzaprav ni mogoče oceniti ratio legis in gre pri tem za popolno arbitrarnost zakonodajalca. Pomanjkanje kakršnihkoli razumnih in tehtnih razlogov, ki bi lahko opravičevali ukinitvev subvencije, pa terja ugotovitev, da je 25. člen ZUUJFO neskladen z Ustavo in EKČP. Nerazumnost sporne zakonske spremembe pa se nadalje kaže tudi v luči dejstva, da povzroča neenak položaj posameznikov v uživanju njihovih osnovnih socialnih pravic, kar bo natančneje pojasnjeno v nadaljevanju.

*b.) 14. člen Ustave RS in 14. člen EKČP
v povezavi z 8. členom EKČP in 1. členom 1. protokola k EKČP*

Sprejem zakona, ki ukinja del subvencije najemnine, povzroča neenakost med najemniki, ki so v skladu s Stanovanjskim zakonom in Pravilnikom o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem upravičeni do neprofitnih stanovanj. Dodelitev neprofitnega stanovanja je namreč vezana na stalno prebivališče. **Če ima upravičenec do neprofitnega stanovanja stalno prebivališče v takšni občini, ki ima na razpolago neprofitna stanovanja, bo lahko to svoje upravičenje realiziral. Če občina, v kateri upravičenec stalno prebiva, takšnih stanovanj nima na razpolago, je njegovo upravičenje po uveljavitvi 25. člena ZUUJFO praktično brezpredmetno.**

25. člen ZUUJFO torej uveljavlja razlikovanje med dvema ne samo relevantno podobnima ampak povsem analognima skupina prebivalcev (o načelu primerljivosti v Beerger-Krall in drugi proti Sloveniji, sodba št. 14717/04, 12. 6. 2014, 298. dostavek). Ali se ustvarja takšno razlikovanje neposredno ali v posledici, je povsem nepomembno (prim. D.H. in drugi proti Češki, 175. in 196. odstavek). Nesporno je, da gre pri neprofitnih stanovanjih za ukrep državne socialne politike, s katerim se uresničujejo predhodno omenjena ustavna načela. Nesporno je tudi, da občine neprofitnih stanovanj ne zagotavljajo vsem

upravičencem in da je bila ravno odpravljanju tega problema namenjena subvencija najemnine, ki ni poznala razlikovanja v položaju upravičencev.

Dejstvo, da bodo tisti upravičenci, ki jim neprofitna stanovanja ne morejo biti dodeljena iz razlogov, ki so povsem izven njihovega vpliva, ostali brez socialnega korektiva, je torej povsem logična in predvidljiva posledica 25. člena ZUUJFO. Neenakost upravičencev, ki so jim dodeljena neprofitna stanovanja in tistih, ki jim niso, ter neenakost med upravičenci glede na njihovo prebivališče predstavlja **v skladu s 14. členom Ustave RS neenakost pred zakonom**. 25. člena ZUUJFO je torej iz tega naslova protiustaven ne glede na utemeljenost tč. a te zahteve.

Nadalje pa je 25. člen ZUUJFO tudi **neskladen s 14. členom EKČP, ki prepoveduje diskriminacijo** v povezavi s 8. členom EKČP glede pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja in 1. členom 1. protokola k EKČP glede varstva lastnine. V skladu s sodno prakso ESČP razlikovanje v uživanju človekovih pravic predstavlja nedopustno diskriminacijo, če ga ni mogoče objektivno in razumno upravičiti oziroma če ne zadosti razumnemu razmerju sorazmernosti med izvedenim ukrepom in ciljem (Berger-Krall, citirano spredaj, 294. odstavek). Kot je bilo pojasnjeno pod tč. a te zahteve, ukinitvev subvencije predstavlja poseg v 1. člen 1. protokola k EKČP in potencialno tudi poseg v pravice iz 8. člena EKČP. Ne glede na to, ali je tak poseg sam po sebi upravičen, kar smo sicer prepričani da ni (tč. a), pa razlikovanja med posameznimi t. i. socialnimi najemniki, ki ga ustvarja, nikakor ni mogoče razumno opravičiti, saj je povsem arbitrarno.

Z ukinitvijo subvencije najemnine najemnikom, ki živijo v občini, ki nima v lasti neprofitnih stanovanj za oddajo ali jih nima dovolj, je namreč odvzeta možnost do pridobitve spornega dela subvencije, medtem ko najemniki, ki živijo v občini, ki razpolaga s takšnimi stanovanju, to možnost uživajo. **Pri tem je potrebno poudariti, da se neenakost povzroča na nacionalni ravni, in sicer zaradi sprejema ukrepa s strani zakonodajalca.** Takšna neenakost torej ni posledica drugačnega dejanskega stanja ali materialnih razmer med upravičenci, temveč je izključno posledica okoliščin, na katere posameznik ne more vplivati. Prizadeti posamezniki in družine so tako zaradi povsem arbitrarnih dejavnikov postavljeni v neenak položaj glede možnosti uživanja oziroma nadaljnjega uživanja pravic, ki izhajajo iz socialnih jamstev kot tudi temeljnih človekovih pravic, kot je bilo predhodno pojasnjeno. Povedano terja razveljavitev 25. člena ZUUJFO, ker diskriminira posameznike v uživanju njihovih človekovih pravic v nasprotju z zahtevami EKČP.

c.) Neskladnost z drugimi mednarodnimi akti

Poleg vseh zgoraj omenjenih neskladij pa je sporni poseg ZUUJFO-a v ZUPJS neskladen tudi z v nadaljevanju podanimi mednarodnimi in regionalnimi standardi, ki se jih je zavezala spoštovati Republika Slovenija.

Prvič: Ta ukrep je preprečil zagotavljanje pogojev, ki bi omogočali pravico do ustreznega bivališča, kot je določena v 11. členu Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. 25. člen ZUUJFO je namreč omejil možnosti, da bi lahko posameznik ali družine imeli zagotovljeno pravico do zadostnega življenjskega standarda, med katere spada tudi pravica do primerne bivališča, ki je urejena tudi v 78. členu Ustave RS.

Drugič: Ukinitiv subvencije najemnine in posledično spodkopavanje pravice do ustreznega bivališča ni skladna s 31. členom Spremenjene Evropske socialne listine, na podlagi katere bi morala država pogodbenica pospešiti dostop do nastanitve primerne standarda. Republika Slovenija z odvzemom pravice do subvencije najemnine ravna v nasprotju s tem načelom, saj ne omogoča niti pravice do bivališča, ki je predpogoj za izpolnjevanje načela primerne standarda.

Tretjič: Spremenjena Evropska socialna listina prav tako določa, da mora država pogodbenica preprečevati in zmanjševati brezdomstvo z namenom, da bi ga postopno odpravila. Tudi v tem pogledu Republika Slovenija z ukinitvijo subvencije najemnine ravna v nasprotju s sprejetimi standardi, saj povečuje stanovanjske stiske posameznikov in družin, ki si ne bodo uspeli sami zagotoviti stanovanjske enote brez ogrožanja svojega življenja in življenja svoje družine.

Četrtič: Republika Slovenija v nasprotju z Spremenjeno Evropsko socialno listino ne posega v politiko oddajanja stanovanj v najem in določanja višine najemnine na način, da bodo stanovanja finančno dostopna tudi tistim brez zadostnih sredstev (3. točka 31. člena), kot bi to sicer morala. S sprejetimi ukrepi, kakršen je ukinitiv subvencije najemnine, se država še dalje odmika od nalog reguliranja stanovanjske politike, ki naj bi bila namenjena predvsem varstvu socialno ogroženih.

Kot je bilo pojasnjeno zgoraj ob očitni neskladnosti 25. člena ZUUJFO s temeljnimi človekovimi pravicami, ki jih zagotavlja Ustava RS in EKČP, ukinitvev subvencije najemnine predstavlja tudi korak, ki je povsem neskladen z zavezo države po progresivnem uveljavljanju nekaterih socialnih pravic, ki naj bi zagotovile dostojen življenjski standard in možnosti za kvalitetno življenje prebivalcev. 25. člen ZUUJFO predstavlja načrten regresiven ukrep, ki je v popolnem nasprotju z cilji, ki izhajajo iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter Evropske socialne listine, ki pa ga zakonodajalec ni in ga tudi ne more opravičiti (o tem 3. komentar Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice, Fifth session, 1990, U.N. Doc. E/1991/23, annex III at 86 (1991)).

Predlog za zadržanje izvajanja ZUUJFO v delu, ki se nanaša na ukinitvev subvencije najemnine (25. člen ZUUJFO v povezavi s 28. členom ZUPJS) in predlog za absolutno prednostno obravnavo

Ustavnemu sodišču predlagam, da zadrži izvajanje ZUUJFO, ki je spremenil 28. člen ZUPJS in s tem ukinil subvencijo najemnine za socialno šibke najemnike tržnih stanovanj.

Zadržanje utemeljujemo s presojo sorazmernosti, iz katere izhaja, da bodo škoda, ki bo nastala na kvaliteti življenja upravičencev do neprofitnih stanovanj, ki živijo v tržnih najemnih stanovanj, njihova duševna stiska, ogroženost družin in otrok ter strah pred brezdomstvom, nedvomno predstavljali hujše posledice od finančnega primanjkljaja, ki bi sicer nastal državi in občinam ob izvajanju ZUPJS pred sprejemom ZUUJFO.

Iz istih razlogov predlagam, da Ustavno sodišče to zahtevo obravnava absolutno prednostno.

Na podlagi vsega navedenega Ustavnemu sodišču predlagam, da ugotovi, da je Zakon o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin, ki ga je sprejel Državni zbor RS dne 20.2.2015, v 25. členu neustaven ter ga razveljavi.

Vlasta Nussdorfer
Varuhinja človekovih pravic