

Ljubljana, 21. oktober 2013

IZVAJANJE STANOVANJSKE ZAKONODAJE IN STANOVANJSKA OSKRBA V SLOVENSКИH OBČINAH

Predstavitev rezultatov ankete, opravljene med slovenskimi občinami v letu 2013

1. Uvod

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) že dve desetletji posveča vprašanju zagotavljanja pogojev za učinkovito delovanje socialne države (Ustava RS; 2. člen: Slovenija je pravna in socialna država) zelo veliko pozornosti. Pravica do primerne stanovanjske oskrbe je namreč ustavna pravica in v 78. členu ustave je zapisano, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje.

Tudi mednarodne konvencije o človekovih pravicah zavezujejo državo. Evropska socialna listina (Uradni list RS, št. 24/1999) v svojem 16. členu opredeljuje pravico družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva: »država zagotavlja potrebne pogoje za celovit razvoj družine, ki je temeljna enota družbe. V ta namen bi morala država pospeševati ekonomsko, pravno in socialno varstvo družinskega življenja s socialnimi in družinskimi dajatvami, z davčnimi ugodnostmi, s spodbujanjem ukrepov za razreševanje stanovanjske problematike družin.« Tudi Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Sprejela OZN 16. decembra 1966) v 11. členu zavezuje države »k priznavanju pravice (vsakomur) do življenjskega standarda, ki zadostuje zanj samega in za njegovo družino, vsevši ustrezno hrano, obleko in stanovanje«.

2. Vloga Varuha in njegove ugotovitve na področju stanovanjske politike

Varuh je bil ustanovljen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Svoje naloge izvaja zlasti z reševanjem pobud, lahko pa začne postopek v posamični zadevi tudi na lastno pobudo. Obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. Stanovanjska politika je pomembnejši del obveznosti države in lokalnih skupnosti pri zagotavljanju človeka vrednih bivanjskih razmer. Na področju stanovanjske problematike je Varuh v zadnjih letih (od leta

2009) prejel že 300 pobud in med njimi več resnih zatrjevanj kršitev človekovih pravic. Pobude so se nanašale na dodeljevanje neprofitnih stanovanj v najem, odsotnost razpisov za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem, neprimerne razmere v občinskih stanovanjih in v bivalnih enotah, možnosti za dodelitev primerne stanovanja invalidom ter družinam z invalidnimi otroki, grozečo deložacijo, poravnavanje najemnine in drugih stroškov v primerih finančne nezmožnosti, politiko subvencij, upravljanje stanovanjskih stavb, zagotavljanje zadostnega števila neprofitnih stanovanj, zagotavljanje primernih bivalnih pogojev zlasti za mlade družine, starejše in invalidne osebe ter druge ranljive skupine prebivalstva, vpis lastnine v zemljiško knjigo in drugo.

Varuh ni zadovoljen s stanjem na področju reševanja stanovanjskih vprašanj, kajti ne zaznava nikakršnega napredka pri sistematičnem sprejemanju in uresničevanju ukrepov za razreševanje stanovanjske problematike. Nekatera priporočila Varuha ostajajo iz leta v leto neuresničena. Iz odzivnega poročila vlade na letno poročilo Varuha za leto 2011 celo izhaja, da so stanovanjske zadeve primerno urejene, da je zakonodaja ustrezna in da ni potreb po spreminjanju. Temu je sledil državni zbor, ki na navedenem področju ni sprejel nobenega našega priporočila za izboljšanje stanja. Še več, država je z varčevalnimi ukrepi, z Zakonom za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) posegla celo na tako osnovno področje, kot ga predstavljajo stanovanjska politika in z njo povezana nastajajoča stanovanjska razmerja.

Varuh tako opozarja na nujnost takojšnjega sprejema novega Nacionalnega stanovanjskega programa. Nacionalni stanovanjski program za obdobje 2000 – 2009 je zastarel in ni upravičil pričakovanj. Letos, 20. marec 2013, je bil v javno razpravo poslan osnutek Nacionalnega stanovanjskega programa za obdobje 2013 – 2022. Pripravljen je bil na podlagi Stanovanjskega zakona. Dokument, ki izhaja iz splošnih razvojnih usmeritev države in ugotovitev iz analiz obstoječega stanja stanovanjske oskrbe, naj bi zagotovil pogoje za izboljšanje razmer pri reševanju stanovanjskega problema različnih ciljnih skupin.

Varuh je zaskrbljen, ker stanovanjska politika vendarle ni med prioritetami vlade. Posebej smo zaskrbljeni, ker v osnutku novega nacionalnega stanovanjskega programa niso predvidene spodbude mladim in njihovim družinam pri reševanju stanovanjskega problema. Z ZUJF so prenehale veljati določbe Zakona o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in o subvencijah mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja. Le – te so mladim družinam omogočale pridobiti subvencije za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja. ZUJF je namreč določil, da država zagotavlja možnost varčevanja v nacionalni varčevalni shemi z realizacijo pogodb v nacionalni varčevalni shemi, sklenjenih do uveljavitve ZUJF (31.5. 2012). Čeprav so bile subvencije tudi do sedaj zelo nizke in komaj občutne, pa je njihova takojšnja ukinitve skrb vzbujajoča. Novih spodbud in pomoči mladim ni. Dostopnost stanovanj bo zaradi navedenega in ob odsotnosti primerne stanovanjske politike za mlade še težja.

Varuh je prejel veliko pobud ljudi, ki so se v hudi stanovanjski stiski obrnili po pomoč na občine. Večinoma so prejeli odgovore, da neprofitnih stanovanj nimajo na razpolago, bivalne enote so vse zasedene, lahko pa si na trgu sami poiščejo stanovanje in na centru za socialno delo zaprosijo za subvencijo tržne najemnine. Takšni odgovori nas niso prepričali o tem, da občine skladno s Stanovanjskim zakonom (SZ-1) izvajajo pristojnosti in naloge na stanovanjskem področju. Občine nimajo primerne števila neprofitnih stanovanj in bivalnih enot, ki naj bi jih zagotavljale svojim občanom. Zaradi tega ne objavljajo javnih razpisov za

dodelitev neprofitnih stanovanj v najem. Navedeno je odvisno od posamezne občine, njenih finančnih zmožnosti, prioritet, predvsem pa od ustrezno vodene stanovanjske politike v občini. Pri tem se posamezne občine zavedajo teže stanovanjskega problema in skušajo stiske ljudi na različne načine omiliti. Ponekod pa neprofitnih stanovanj ni in stiske so resnično hude.

Varuh meni, da občine ne pomagajo v zadostni meri posameznikom, ki se resnično znajdejo v težko rešljivih življenjskih situacijah. Tako je po 104. členu SZ – 1 možno, da občina najemniku, ki do subvencije ni upravičen, ali pa kljub subvenciji ne zmore poravnati najemnine in drugih stroškov v celoti, začasno odobri izredno pomoč. Če pa gre za okoliščine, ki kažejo na dolgotrajno nezmožnost plačevanja vseh stroškov stanovanja, lahko občina najemnika preseli v drugo primernejše neprofitno stanovanje ali v bivalno enoto.

Ob vsesplošnem pomanjkanju neprofitnih stanovanj občine opozarjamo na določila SZ – 1, ki v drugem odstavku 90. člena določa pravico, da pri najemnikih neprofitnih stanovanj vsakih 5 let preverijo pogoje za pridobitev neprofitnega stanovanja v najem. Navedeno velja le od veljavnosti SZ – 1 dalje (oktober 2003), zato bi bilo smiselno, da zakonodajalec razmisli o morebitni spremembi zakonodaje tako, da bo možno preverjanje socialnega statusa tudi tistih, ki so stanovanja pridobili pred omenjenim datumom, ne pa, da bodo ti najemniki sedaj lahko v teh stanovanjih za vedno in da bodo tudi plačevali enako najemnino, kot je bila določena na začetku. Po vzoru vsakoletnega preverjanja socialnega stanja najemnika za pridobitev subvencije bi bilo treba vsako leto ponovno preveriti upravičenost posameznika za pridobitev najemnega stanovanja. Navedeni ukrepi preverjanja socialnega stanja najemnikov neprofitnih stanovanj bi bili vsekakor dobrodošli.

Največji problem na stanovanjskem področju je zagotovo premajhen fond neprofitnih stanovanj in bivalnih enot. Občine pogosto posameznih najemnikov, ki ne zmorejo več plačila stroškov stanovanja, ne more preseliti v cenejša stanovanja ali bivalne enote, saj ne razpolagajo z njimi. Dolgovi iz naslova neplačila najemnine in stroškov pa naraščajo in posameznik še globlje tone v brezno.

3. Pridobivanje podatkov v slovenskih občinah s posebnim vprašalnikom

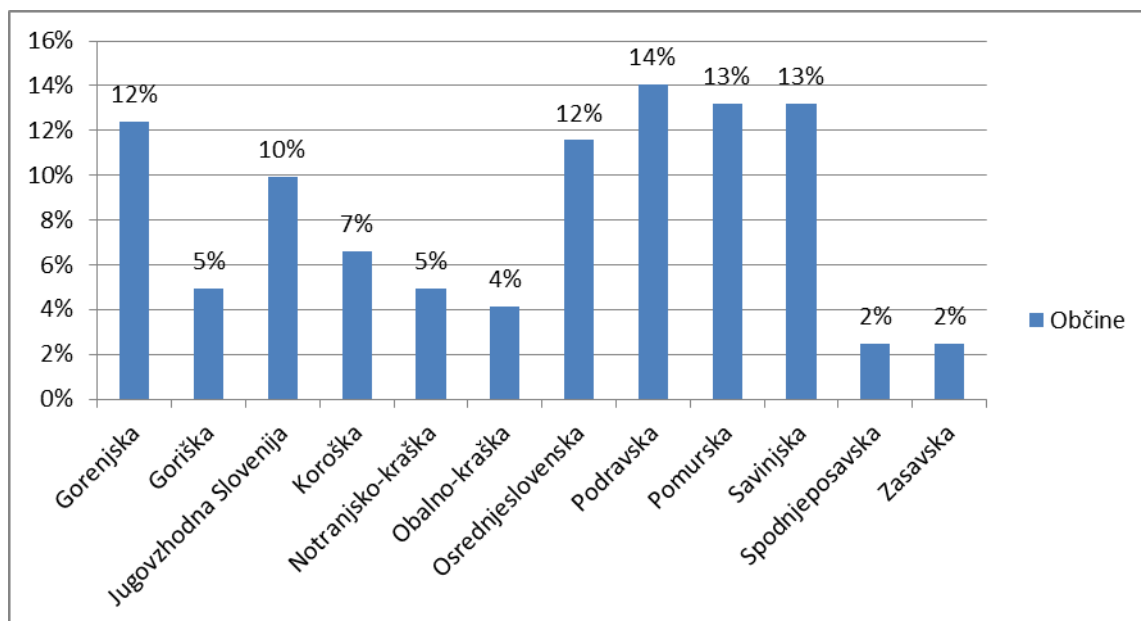
Varuh v svojih vsakoletnih letnih poročilih, ki jih predaja Državnemu zboru RS, že več let opozarja na neustrezno stanovanjsko politiko v državi, ki se odraža v čedalje večji bivanjski stiski ljudi. Nujne so spremembe stanovanjske zakonodaje, predvsem pa je treba takoj sprejeti Nacionalni stanovanjski program. Občine imajo na navedenem področju pomembne pristojnosti oz. odgovornosti, sredstev pa je žal vedno manj.

Kljub temu, da je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor 20. marca 2013 objavilo Spremljajoče gradivo k osnutku Nacionalnega stanovanjskega programa 2013 – 2022, ki vsebuje obsežno analizo stanovanjske problematike v Republiki Sloveniji, se je Varuh odločil neposredno od občin pridobiti nekatere podatke, med njimi tudi takšne, ki jih v omenjeni analizi ni zaslediti. Zato je občinam 12. julija 2013 poslal anketni vprašalnik, predvsem z namenom, da bi ugotovili širino stanovanjske problematike, ter tudi na osnovi analize odgovorov predlagal spremembe zakonodaje ter sprejetje dodatnih ukrepov za uresničevanje človekovih pravic na področju stanovanjskih vprašanj.

4. Rezultati analize odgovorov

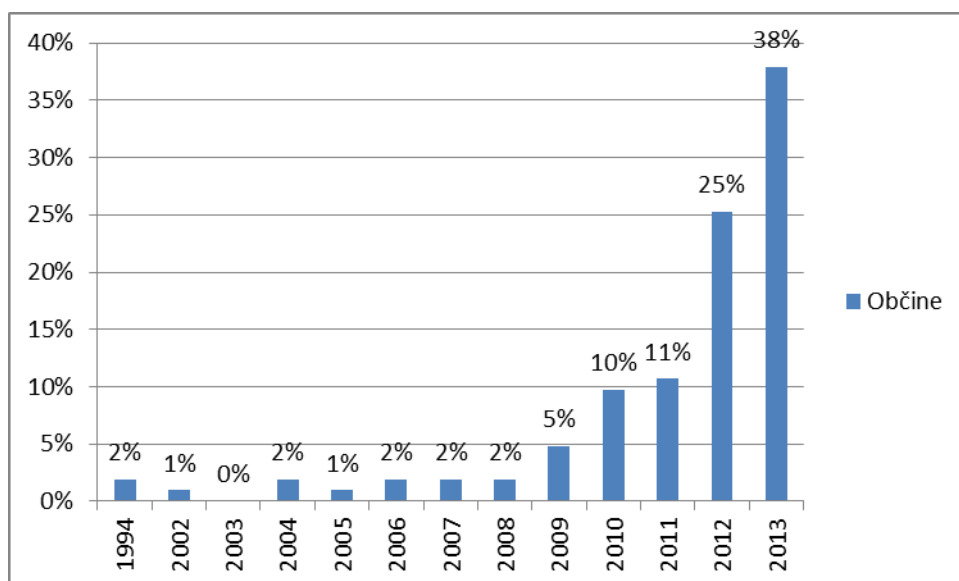
Vprašalnik (anketo) smo poslali preko elektronske pošte Varuha človekovih pravic RS na naslov vseh 212 občin. Izpoljenih je bilo 152 anket. Ker pa so bile nekatere nepopolno izpolnjene, je bilo treba 26 anket izločiti iz vzorca.

Graf 1: Prejeti odgovori občin (po regijah)



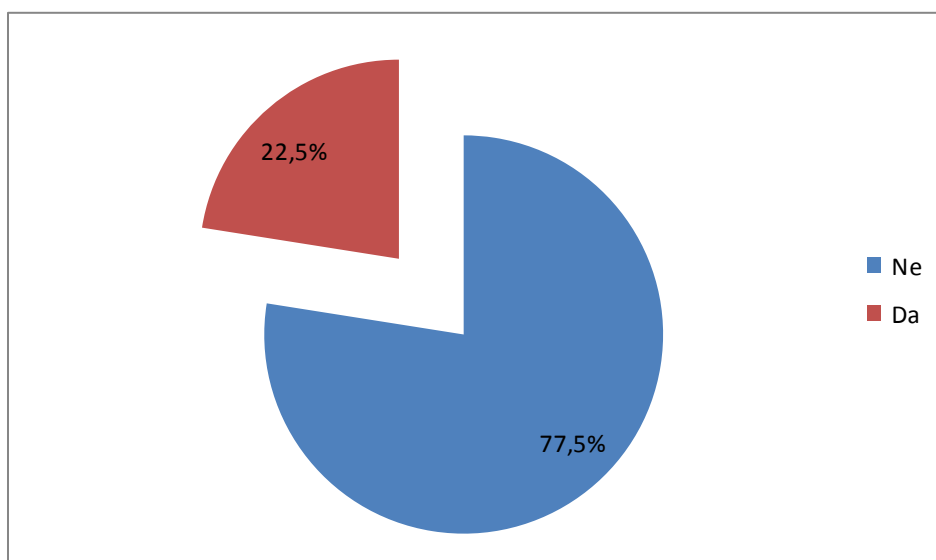
Največ odgovorov smo prejeli od občin v gorenjski, osrednjeslovenski, podravski, pomurski in savinjski regiji.

Graf 2: Zadnji razpis občin za neprofitna stanovanja



Graf prikazuje, kdaj je bil v občinah objavljen zadnji razpis za neprofitna stanovanja. V 63 % občin je bil zadnji razpis objavljen v letih 2013 in 2012. V dveh občinah pa je bil zadnji razpis objavljen leta 1994, kar pomeni, da je od zadnjega razpisa za neprofitna stanovanja minilo kar 19 let.

Graf 3: Stanovanjski program občin

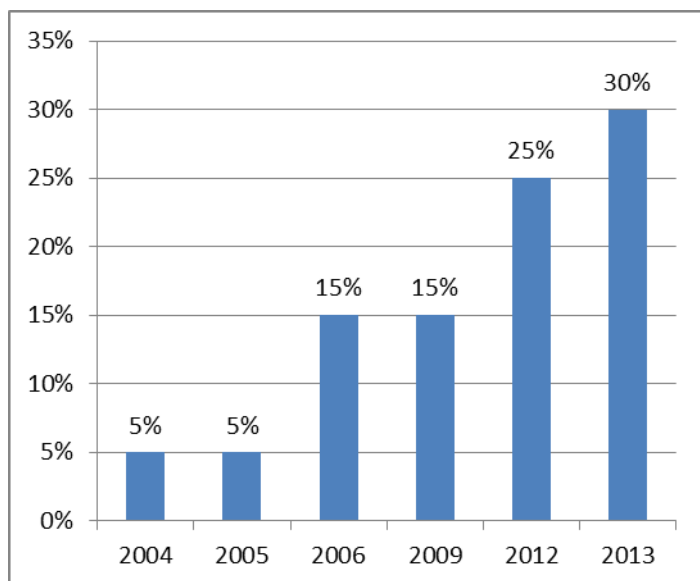


77,5 % občin je navedlo, da nimajo svojega stanovanjskega programa, 22,5 % občin pa pravi, da program imajo.

Stanovanjski zakon (SZ-1) v 156. členu določa, da imajo lahko občine svoj stanovanjski program, ki ga sprejeme občinski svet in se z njim konkretizira stanovanjska politika občine, ki zajema predvsem:

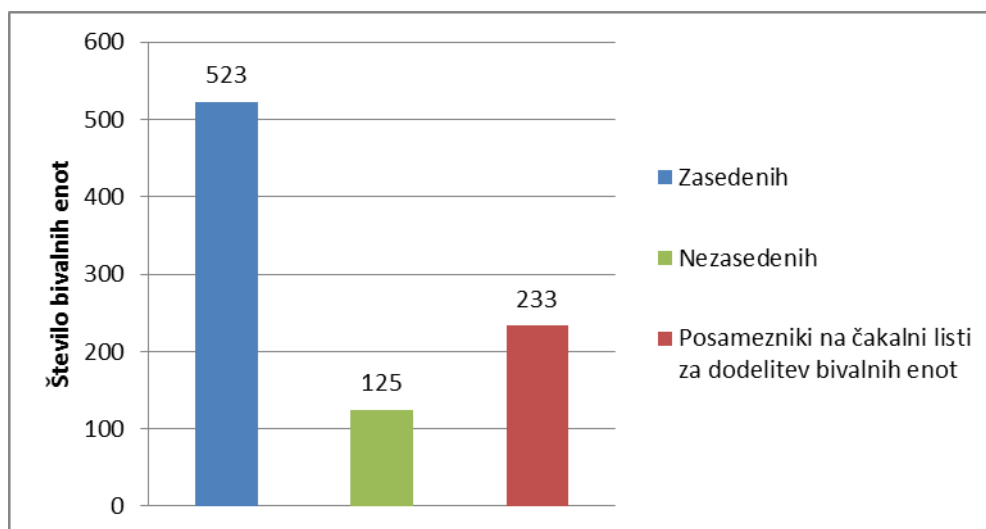
- »obseg, lokacijo in dinamiko graditve lastnih in najemnih stanovanj,
- ukrepe občine, ki spodbujajo gradnjo in prenavo stanovanj ter ustrežnejšo zasedenost obstoječih stanovanj v občini,
- posebne stanovanjske programe v občini, ki upoštevajo arhitektonske in druge posebnosti pri zagotavljanju stanovanj za invalide,
- način izvajanja izredne pomoči pri uporabi stanovanja,
- način zagotavljanja ustreznih oblik pomoči za nastajanje in delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij.

Graf 4: Zadnji sprejet stanovanjski program občin



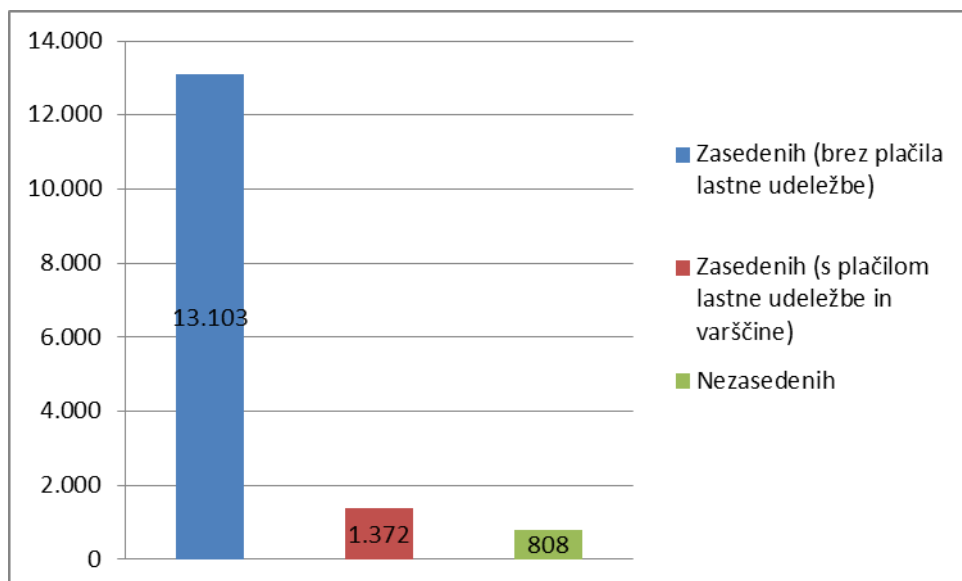
Občine, ki imajo svoj stanovanjski program (teh je le 22,5 %), so v večini sprejele program v letih 2012 in 2013 (55 %), kar je razvidno iz zgornjega grafa.

Graf 5: Število bivalnih enot za začasno reševanje stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb v občinah



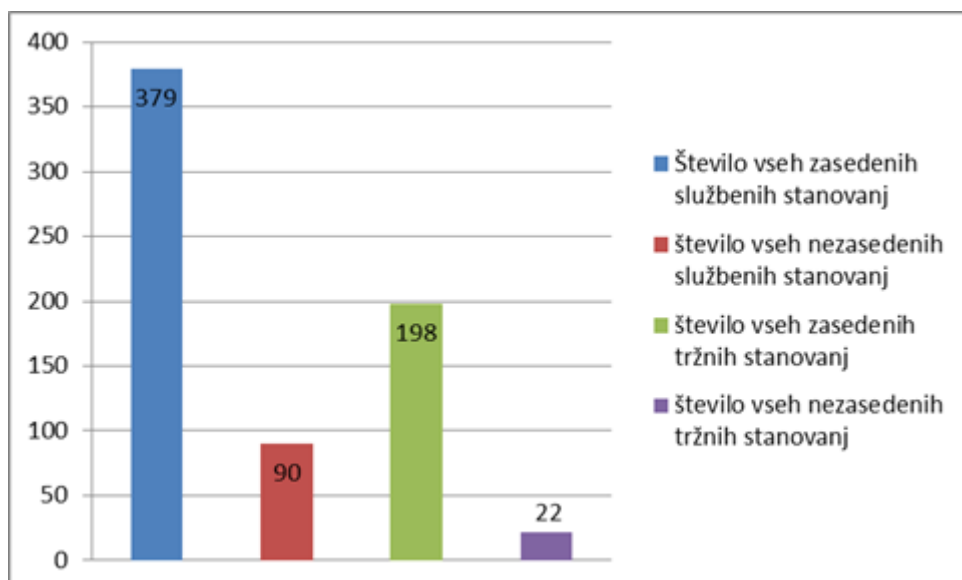
Občine, ki so odgovorile, imajo zasedenih 523 bivalnih enot, namenjenih reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih posameznikov. Nezasedenih je 125 bivalnih enot, medtem ko je 233 posameznikov na čakalni listi za pridobitev bivalnih enot. Navedeno kaže na različno dostopnost bivalnih enot po občinah, pa tudi na različne potrebe občanov. Vsekakor bi bilo treba razmisliti o večji fleksibilnosti med občinami.

Graf 6: Število zasedenih neprofitnih stanovanj v občinah



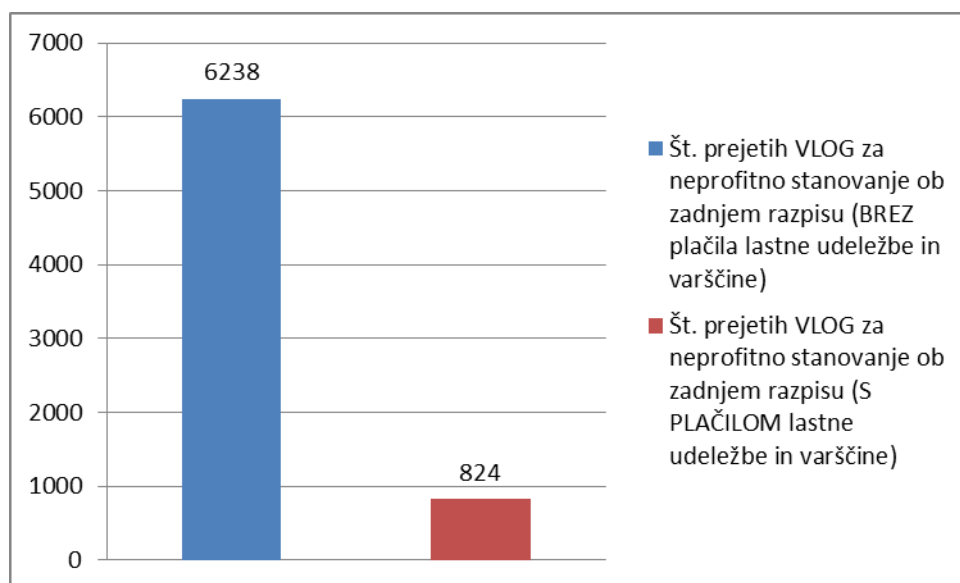
Graf prikazuje število zasedenih in nezasedenih neprofitnih stanovanj v letu 2012. Največ je zasedenih neprofitnih stanovanj brez plačila lastne udeležbe in varščine, in sicer je bilo v našem vzorcu 13103 takšnih stanovanj.. 1372 pa je zasedenih neprofitnih stanovanj s plačilom lastne udeležbe in varščine. Nezasedenih neprofitnih stanovanj je 808.

Graf 7: Število vseh zasedenih in nezasedenih tržnih ter službenih stanovanj v občinah



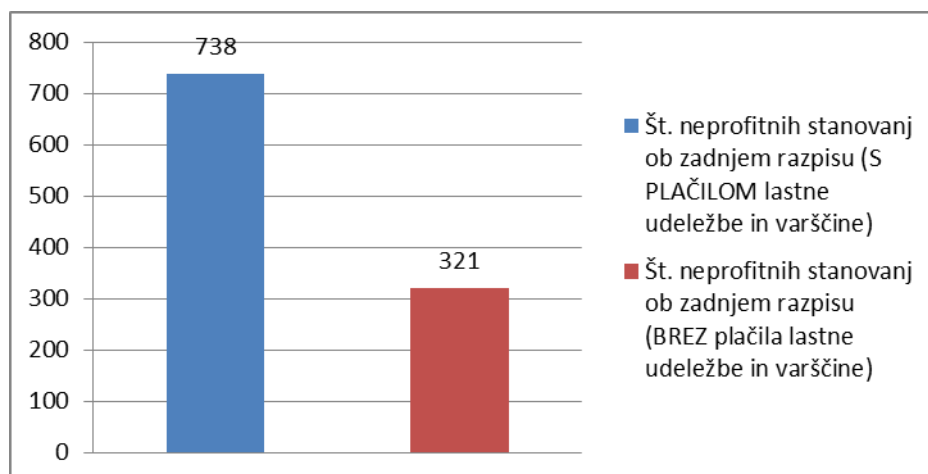
Graf prikazuje število vseh zasedenih in nezasedenih službenih ter tržnih stanovanj. Ob splošnem pomanjkanju stanovanjskih enot bi kazalo izkoristiti tudi te proste enote.

Graf 8: Število prejetih vlog ob zadnjem razpisu za neprofitna stanovanja



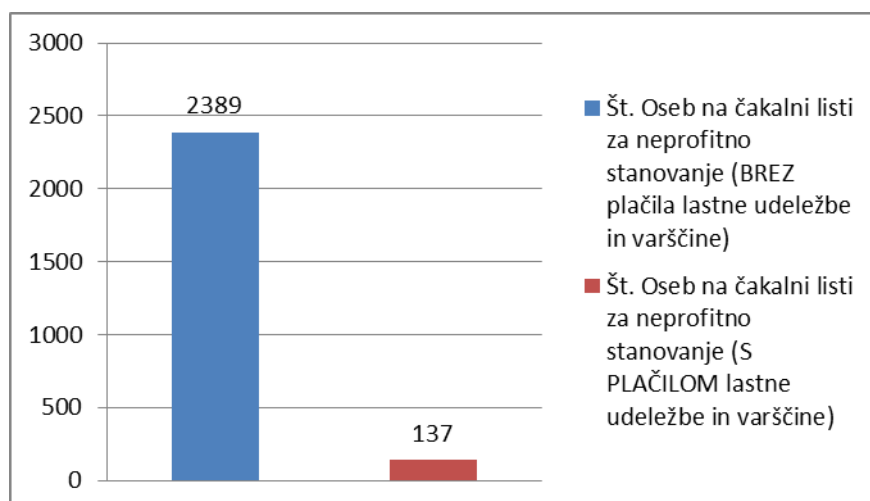
Graf prikazuje število prejetih vlog ob zadnjem razpisu za neprofitne stanovanja. 70 % vlog (6238) je bilo oddanih za neprofitna stanovanja brez plačila lastne udeležbe in varščine, medtem ko je bilo 30 % (824) vlog oddanih za neprofitna stanovanja s plačilom lastne udeležbe in varščine.

Graf 9: Število razpoložljivih neprofitnih stanovanj v občinah



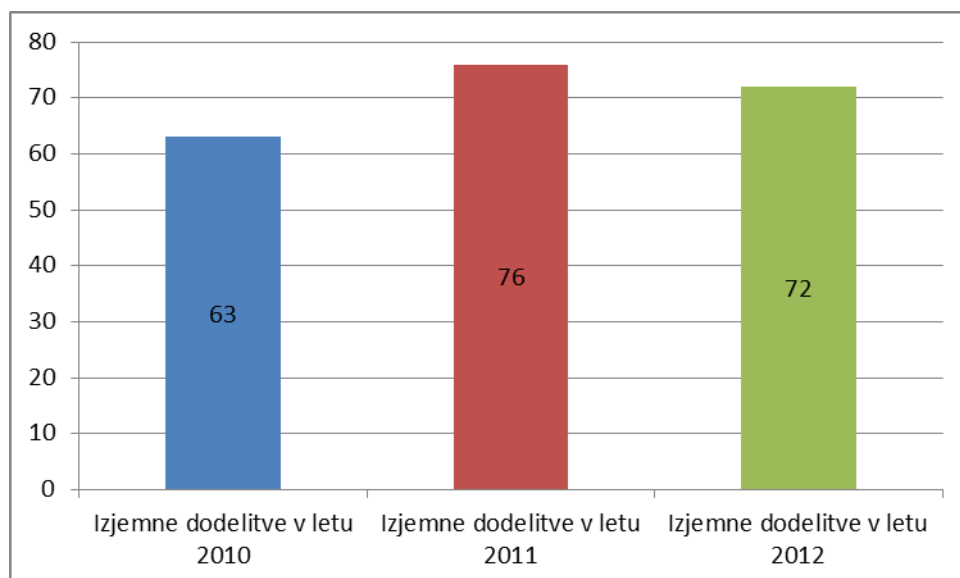
Ob zadnjem razpisu pa je bilo na voljo le 321 stanovanj brez plačila lastne udeležbe in varščine. Če to primerjamo z rezultati iz grafa 7, vidimo, da je povpraševanje po neprofitnih stanovanjih brez plačila lastne udeležbe in varščine veliko večje (6238 vlog) kot je dejanska ponudba (321 stanovanj). Neprofitnih stanovanj s plačilom lastne udeležbe in varščine pa je bilo na voljo 738, medtem ko je povpraševanje po njih bilo le malo višje. (842 vlog).

Graf 10: Število oseb na čakalni listi za neprofitno stanovanje



Graf prikazuje število oseb na čakalni listi za neprofitna stanovanja. Skupaj je na čakalni listi 2526 oseb. Veliko več (kar 95 %) pa je posameznikov, ki so na čakalni listi za stanovanje brez plačila lastne udeležbe in varščine, kar se ujema z rezultati iz prejšnjih dveh grafov, in sicer, da je povpraševanje po neprofitnih stanovanjih brez plačila lastne udeležbe veliko večje od dejanske ponudbe.

Graf 11: Število izjemnih dodelitev neprofitnih stanovanj



V grafu je prikazano število izjemnih dodelitev neprofitnih stanovanj za leta 2010, 2011 in 2012, na podlagi Pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (Uradni list RS, št. 14/2004 z dne 13. 2. 2004).

V 29. členu je opredeljena izjemna dodelitev neprofitnega stanovanja v naslednjih primerih:

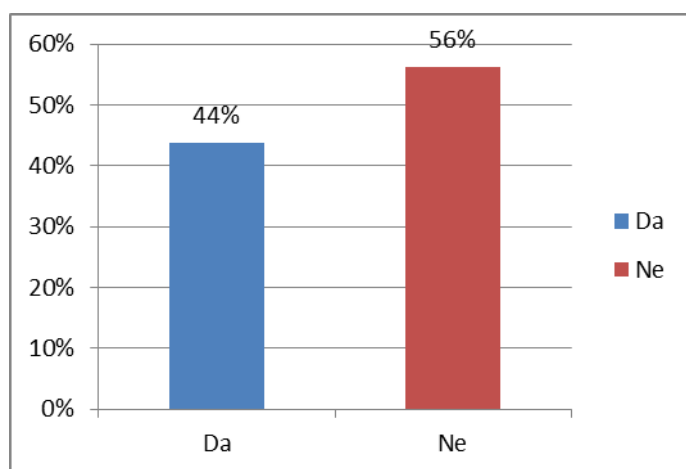
(1) Občine in javni stanovanjski skladi v primeru rušenja, prenove ter elementarne in druge nesreče lahko prizadetemu v nesreči, če ne razpolagajo z bivalnimi enotami, namenjenimi začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb, dodelijo neprofitno stanovanje v najem za določen čas, do odprave posledic nesreče, na podlagi odločitve župana oziroma direktorja javnega stanovanjskega sklada.

(2) Na podlagi odločitve župana oziroma direktorja javnega stanovanjskega sklada se lahko po poprejšnjem mnenju Centra za socialno delo dodeli neprofitno stanovanje za določen čas tudi družini, kjer je začasna preselitev potrebna zaradi varstva interesov otrok.

Čas bivanja v neprofitnih stanovanjih, dodeljenih v izjemnih primerih

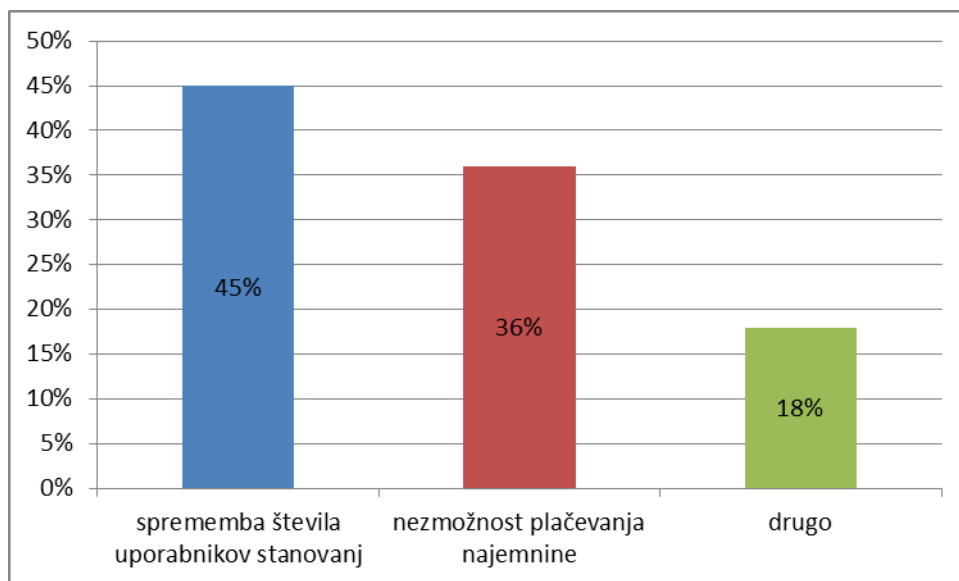
V izjemno dodeljenih neprofitnih stanovanjih ostanejo najemniki v povprečju 5,4 leta. Minimalno časovno obdobje, v katerem so bili najemniki v izredno dodeljenem neprofitnem stanovanju, je bilo 2 meseca, največ pa 30 let.

Graf 10: Ali so želje po zamenjavi neprofitnih stanovanj oz. po premestitvah večje od dejanskih zmožnosti?



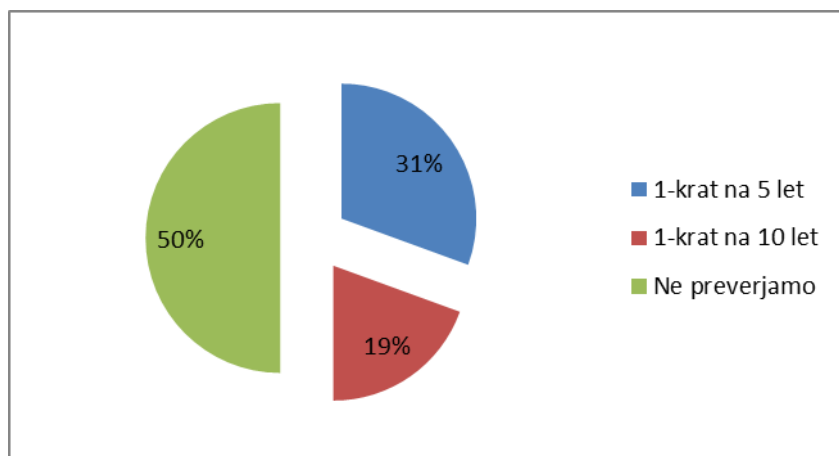
56 % anketiranih občin je navedlo, da želje po zamenjavi neprofitnih stanovanj niso večje od dejanskih zmožnosti.

Graf 12: Najpogostejši vzroki premestitve oz. zamenjave neprofitnih stanovanj



Kot najpogostejši vzrok zamenjave neprofitnih stanovanj so anketirane občine navedle spremembo števila uporabnikov stanovanj (zmanjšanje, povečanje). Drugi najpogostejši razlog pa je nezmožnost plačevanja najemnine in stroškov, povezanih s stanovanjem. Veliko gospodinjstev se je tako moralo preseliti v manjša stanovanja ne glede na število družinskih članov, ki bivajo v stanovanju.

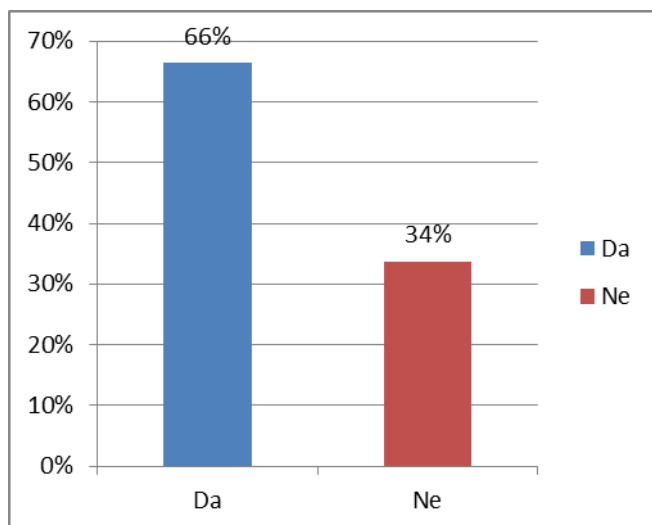
Graf 13: Preverjanje izpolnjevanja pogojev za bivanje v neprofitnem stanovanju (pri že obstoječih najemnikih)



90. člen SZ -1 dovoljuje občinam, da preverjajo, ali najemniki po 5 letih bivanja v neprofitnem stanovanju še vedno izpolnjujejo pogoje za bivanje v tem stanovanju.

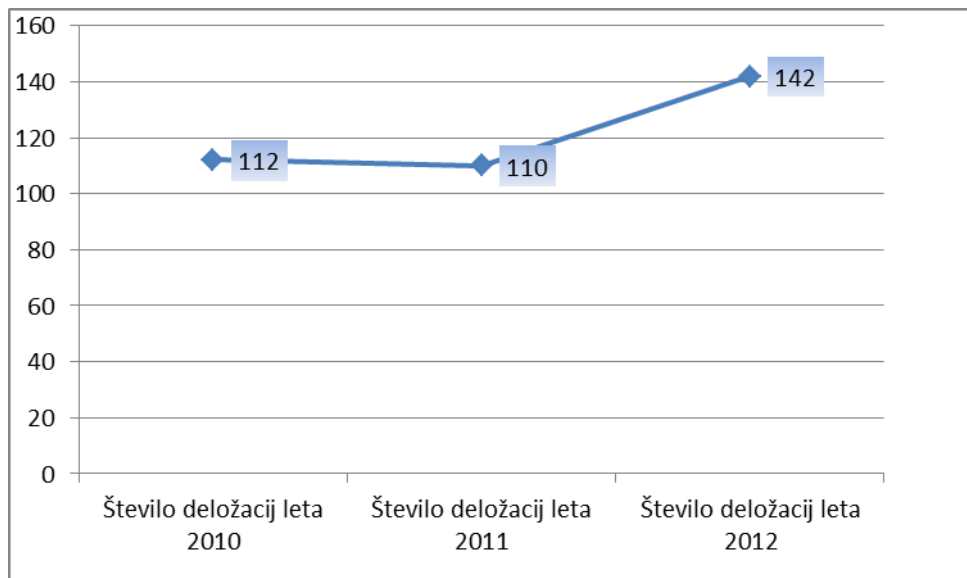
Le 31% občin je navedlo, da po 5. letih preverjajo izpolnjevanje pogojev, 19 % občin to naredi enkrat v 10. letih. Kar 50 % občin pa je navedlo, da teh pogojev sploh ne preverjajo.

Graf 14: Ali novi javni razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj razveljavi prednostno listo upravičencev iz prejšnjega razpisa?



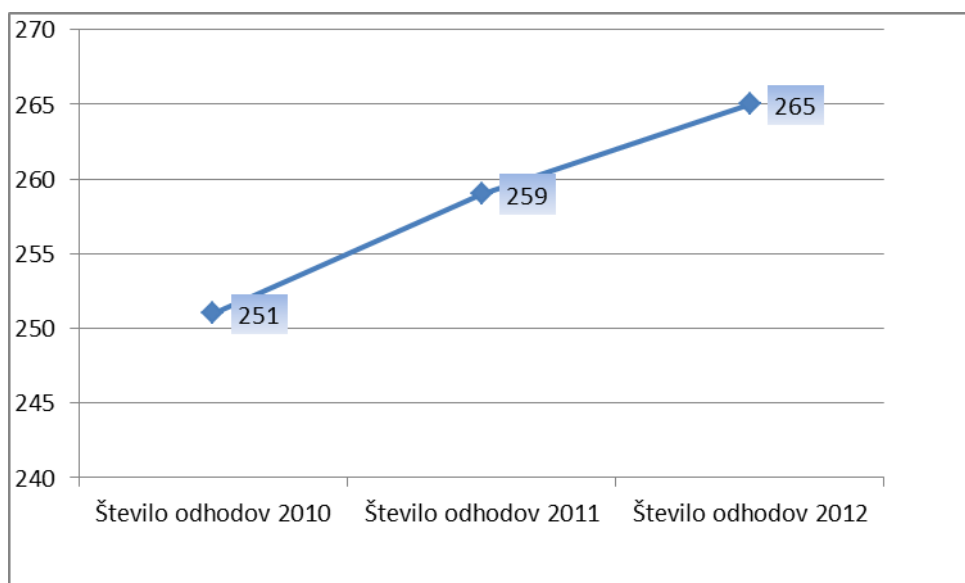
66 % anketiranih občin je navedlo, da nov javni razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj razveljavi prednostno listo prejšnjega razpisa Na prednostni listi tako posamezniki več let ostajajo brez dodeljenih stanovanj.

Graf 15: Število deložacij v občinah skozi leta



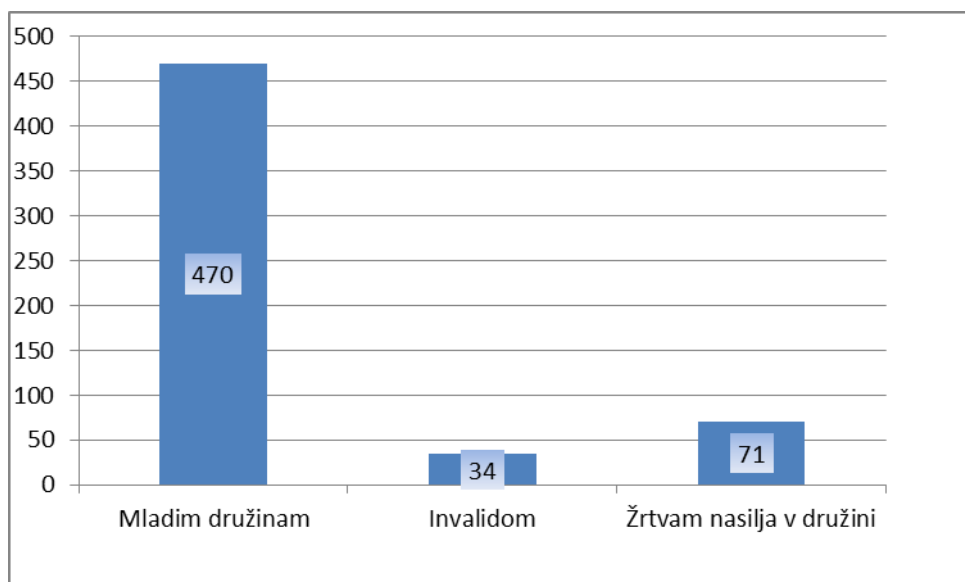
Zgornji graf prikazuje število deložacij v letih 2010, 2011 in 2012. Razvidno je, da se je število deložacij v zadnjem letu povečalo, in sicer za 21,83 % glede na prejšnja leta.

Graf 16: Število prostovoljnih odhodov iz neprofitnih stanovanj v občinah



V zadnjih letih pa se je povečalo tudi število prostovoljnih odhodov iz neprofitnih stanovanj, kar je razvidno iz zgornjega grafa.

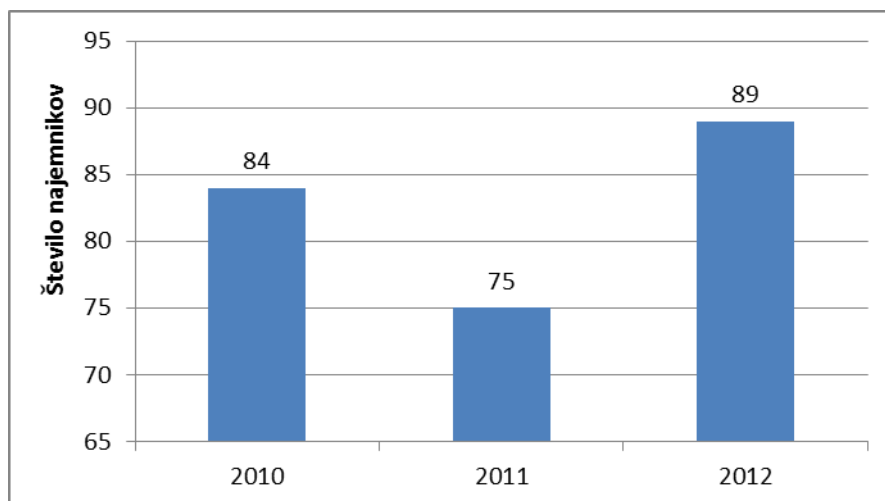
Graf 17: Dodelitev neprofitnih stanovanj posameznim kategorijam prosilcev



Največ neprofitnih stanovanj se po mnenju vprašanih občin nameni mladim družinam, in sicer v povprečju 470 stanovanj. Invalidom se je v zadnjih treh letih v povprečju namenilo 34 stanovanj, žrtvam nasilja v družini pa 71.

Leta 2012 se je povečalo število neprofitnih stanovanj, dodeljenih mladim družinam, in sicer za 18 % glede na leto 2011.

Graf 18: Začasna odobritev izredne pomoči



104. člen SZ -1 določa, da lahko občina najemniku zaradi izjemnih okoliščin (npr. smrt v družini, izguba zaposlitve, težja bolezen, elementarne nesreče in podobno), ko najemnik ni zmožen poravnati najemnine in drugih stroškov, začasno odobri izredno pomoč pri uporabi stanovanja.

Zgornji graf prikazuje število takšnih primerov v letih 2010, 2011 in 2012.

5. Zaključek in priporočila Varuha

Ugotavljamo, da na področju stanovanjskih razmerij že vrsto let ni nikakršnega napredka. Ekonomska moč, ki vpliva na gmotni položaj, kot temelj za ureditev stanovanjskih razmerij in ki zagotavlja neodvisnost posameznika, pa je čedalje manjša. Ker od oblasti (tako državnih kot občinskih) ni posluha, čedalje več ljudi živi v skrajno neprimernih stanovanjskih enotah, mnogi ostanejo celo na cesti. Ponižani so, razžaljeni in prizadeti v svojem dostojanstvu. Ogroženo je njihovo zdravje, prizadete so cele družine. Razočaranje je veliko in izgubljeno je zaupanje v socialno državo.

Varuh predlaga, da se pristojni (vlada, ministrstva, občine) odgovorno in resno lotijo nastale situacije in problemov ter sprejmejo rešitve ter ponujene predloge in priporočila Varuha, ki sledijo v nadaljevanju:

1. Ob upoštevanju rezultatov izvedene ankete ter ugotovitev obravnavanih pobud, Varuh predlaga, da Državni zbor RS čim prej sprejme Nacionalni stanovanjski program kot strategijo upravljanj s stanovanji. Služil naj bi kot podlaga za pripravo in sprejem ustreznih stanovanjskih programov v občinah.
2. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor naj pripravi spremembe Stanovanjskega zakona in v njem določi obveznost občin pri zagotavljanju določenega števila bivalnih enot (npr. glede na število prebivalcev), pri izvedbi javnih razpisov za pridobitev neprofitnih stanovanj v določenem časovnem obdobju, oboje ustrezne bivanjskega standarda, pri tem naj občinam zagotovi ustrezne spodbude.
3. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor naj pripravi spremembe Pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem, pri tem še bolj upošteva posebej ranljive skupine prosilcev (mladi, starejši, invalidi in drugi)
4. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, naj pripravi spremembe predpisov tako, da bo stanovanjski inšpekciji omogočen nadzor nad izvajanjem predpisov s področja stanovanjskih razmerij, ne glede na lastnino stanovanj.
5. Ponovno predlagamo, da Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti prilagodi cenzus za pridobitev subvencije najemnine dejanskim življenjskim stroškom.
6. Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za delo, družine in socialne zadeve naj pripravita spremembe Zakona o izvršbi in zavarovanju ter subvencije najemnin izvzamejo iz izvršbe.