

Ljubljana, avgust 2020

PRIPOMBE NA PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH STANOVANJSKEGA ZAKONA (SZ-1E)

Po proučitvi osnutka predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E) ugotavljamo, da predlog zakona sicer uvaja nekatere smiselne rešitve, vendar premalo ambiciozno uresničuje smernice Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025 (v nadaljevanju: ReNSP; Ur. l. RS št. 92/2015), Osnutek izhodišč za prenovo stanovanjske zakonodaje iz januarja 2017 (v nadaljevanju: Izhodišča) in predloge ZLAN. Zato na predlog SZ-1E podajamo naslednje pripombe:

1. Določitev upravnika (14. člen predloga zakona)

Po veljavni ureditvi je »upravnik lahko pravna ali fizična oseba, ki je registrirana za upravljanje z nepremičninami oziroma je eden od etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi, na katero se določitev nanaša« (49. člen SZ-1). Predlog zakona veljavno ureditev zožuje tako, da naj bi funkcijo upravnika lahko izvajal eden izmed etažnih lastnikov le v primeru, da v večstanovanjskih stavbah **ni** obvezna ustanovitev rezervnega sklada. Ker je ustanovitev rezervnega sklada obvezna že v primeru, če ima nepremičnina več kot dva etažna lastnika in več kot osem posameznih delov, je jasno, da predlagana zožitev posega v lastninska upravičenja velike večine etažnih lastnikov v državi.

Predlagatelj spremembe se v obrazložitvi člena sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-9/92, češ da naj bi takšna rešitev sledila citirani odločbi, kar pa ni točno. Omenjena odločba v ničemer ne daje podlage za pogojevanje pravice etažnih lastnikov, da enega izmed njih določijo za upravnika večstanovanjske stavbe, z neobstojem obveznosti ustanovitve rezervnega sklada. Obveznost ustanovitve rezervnega sklada namreč nima nikakršne pravno relevantne povezave z dodatnim omejevanjem lastninske pravice etažnih lastnikov. Pogoji, pod katerimi je ustanovitev rezervnega sklada obvezna (več kot dva etažna lastnika in več kot osem posameznih delov), sami po sebi namreč ne pomenijo, da bi bilo upravljanje takšne stavbe tako zahtevno (zapleteno, nevarno...), da sme storitve upravnika izvajati izključno za to registrirana pravna ali fizična oseba. Predlagano določilo pomeni nedopusten poseg v ustavno zagotovljeno lastninsko pravico velike večine etažnih lastnikov v Sloveniji.

Predlog: črtata se 14. in 38. člen predloga zakona.

2. Trajanje pogodbe o opravljanju upravniških storitev (16. člen predloga zakona)

Predlog zakona v zvezi s trajanjem pogodbe o opravljanju upravniških storitev določa zgolj to, da se pogodba sklepa za določen ali nedoločen čas, kar ni zadovoljiva rešitev s tem povezane problematike. V praksi se kaže, da je predvsem v večjih soseskah menjava upravnika dejansko neizvedljiva zaradi neurejenih evidenc lastništva, neurejenih razmerij med lastniki stavb, skupnih zemljišč, garažnih hiš itd. Ker upravniki vedo, da je tudi v primeru njihovega slabega dela prenehanje pogodbe o upravljanju nerealno, niso motivirani, da bi zagotavljali višjo kakovost storitve. Glede na navedeno je potrebno dodatno časovno omejiti veljavnost pogodb.

Predlog: 16. člen predloga zakona se spremeni tako, da se glasi:

»Pogodba se sklepa za določen ali nedoločen čas. Ko etažni lastniki prvič sklenejo pogodbo z določenim upravnikom, sme ta pogodba biti sklenjena le za določen čas, ki ni daljši od pet let.«

V povezavi s citiranim členom se v prehodnih določbah predloga zakona doda člen z naslednjo vsebino:

»(1) Pogodbe o opravljanju upravniških storitev, ki so na dan uveljavitve tega zakona sklenjene za nedoločen čas, se z začetkom veljave tega zakona spremenijo v pogodbe o opravljanju upravniških storitev za določen čas petih let.

(2) Pogodbe o opravljanju upravniških storitev, ki so na dan tega zakona sklenjene za določen čas, ostanejo v veljavi do njihovega izteka, vendar ne dlje kot pet let od uveljavitve tega zakona.«

3. Odpoved najemnega razmerja (18., 19. in 20. člen predloga zakona)

Predlog sicer prinaša nekatere nujno potrebne spremembe zakonske ureditve prenehanja najemnega razmerja (skrajšanji odpovednega in izselitvenega roka), smiselna je tudi ureditev pravice najemodajalca, da najemno pogodbo, sklenjeno v obliki izvršljivega notarskega zapisa, odpove z navadno enostransko izjavo (brez tožbe v pravnem postopku), vendar navedene spremembe ne naslavlajo problematike prenehanja najemnega razmerja v zadostni meri.

a) Odpoved najemnega razmerja za nedoločen čas

Najemnega razmerja, sklenjenega za nedoločen čas, po veljavni ureditvi ni mogoče odpovedati brez navedbe razloga (103. in 105. člen SZ-1). Posledica takšne ureditve je, da v praksi tržna najemna razmerja za nedoločen čas ne nastajajo, saj je tveganje trajne nemožnosti prekinitve pogodbenega razmerja za lastnika preveliko; prav tako je pretežka obveznost po 106. členu SZ-1, po katerem lahko lastnik najemno pogodbo odpove brez krivdnega razloga, če najemniku priskrbi drugo primerno stanovanje (v tržnem najemu se zato pogodbe sklepajo izključno za določen čas).

Predlagamo, da predlog zakona sledi smernicam Izhodišč (str. 186) in vsaj za tržna najemna stanovanja predvidi, da lahko najemodajalec najemno pogodbo za nedoločen čas odpove brez navajanja razlogov in ne da bi najemniku ponudil drugo primerno stanovanje, seveda z ustrezno daljšim odpovednim rokom kot v primeru odpovedi z razlogom.

Predlog: 1. odstavek 105. člena SZ-1 se spremeni tako, da se za besedilom »če so navedeni v najemni pogodbi« namesto pike naredi vejica in doda besedilo:

»lastnik tržnega najemnega stanovanja, ki se oddaja za nedoločen čas, pa tudi brez navedbe razloga«.

V povezavi s tem dopolnilom je treba predvideti drugačen, daljši odpovedni rok za odpoved brez navedbe razloga (zaradi odpovedi z razlogom predlog zakona v 19. členu predvideva skrajšanje z 90 na najmanj 60 dni; glede na to menimo, da bi bil za odpoved brez navedbe razloga primeren dvakrat daljši rok). 1. odstavek 112. člena SZ-1 naj se torej spremeni tako, da se glasi:

»Lastnik stanovanja odpove najemno pogodbo z odpovednim rokom, ki ne sme biti krajši od 60 dni. Če lastnik tržnega najemnega stanovanja najemno pogodbo, sklenjeno za nedoločen čas, odpove brez navedbe razloga, odpovedni rok ne sme biti krajši od 120 dni.«

b) Izpraznitveni nalog

Nujno potrebno je skrajšanje časa od vložitve tožbe do izdaje sodne odločbe. Čeprav je na novo predvidena možnost odpovedi najemne pogodbe v obliki izvršljivega notarskega zapisa z enostransko izjavo (brez sodbe) dobrodošla, prinaša premalo. Sklepanje najemne pogodbe v obliki notarskega zapisa pomeni dodatne administrativne nevšečnosti in stroške – morda je v nekaterih primerih to dobra rešitev, za večino primerov pa ni najbolj praktična.

Predlog naj sledi priporočilu Izhodišč (str. 189) in uvede institut izpraznitvenega naloga. To poenostavljeno povedano pomeni, da na podlagi tožbe sodišče izda nalog, s katerim najemniku naloži izselitev in ga vroči najemniku skupaj s tožbo. Če najemnik nalogu v roku ne ugovarja, postane ta pravnomočen izvršilni naslov.

Predlog: 3. odstavek 112. člena SZ-1 se spremeni tako, da se za prvim stavkom doda naslednje besedilo:

»Sodišče na podlagi tožbe izda nalog o izpraznitvi, v katerem izreče, da (pod)najemna pogodba po izteku odpovednega roka preneha veljati in da je (pod)najemnik ob prenehanju (pod)najemne pogodbe dolžan izpolniti izpraznitveni zahtevek, naveden v tožbi, ali pa v roku osem dni od prejema tega naloga zoper njega ugovarjati. Za postopek z nalogom iz prejšnjega stavka se smiselno uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku, ki se nanašajo na plačilni nalog.«

Podobno kot v primeru odpovedi je treba predvideti izdajo izpraznitvenega naloga tudi v primeru, kadar oseba uporablja stanovanje, ne da bi imela sklenjeno najemno pogodbo oz. je ta prenehala veljati. 2. odstavek 111. člen SZ-1 naj se spremeni tako, da se za drugim stavkom doda naslednje besedilo:

»Sodišče na podlagi tožbe izda nalog o izpraznitvi, v katerem izreče, da je oseba, ki uporablja stanovanje brez pravnega naslova, v izselitvenem roku dolžna izpolniti izpraznitveni zahtevek, naveden v tožbi, ali pa v roku osem dni od prejema izpraznitvenega naloga zoper njega ugovarjati. Za postopek z nalogom iz prejšnjega stavka se smiselno uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku, ki se nanašajo na plačilni nalog.«

4. Dolžnost sklenitve aneksa k najemni pogodbi zaradi povečanja števila oseb v stanovanju (2. odstavek 91. člena SZ-1)

Veljavni drugi odstavek 91. člena SZ-1 določa, da mora lastnik skleniti aneks k najemni pogodbi na zahtevo najemnika, če se število oseb poveča za eno ali več oseb, ki jih mora najemnik preživljati po zakonu, za vse ostale osebe pa le, če je glede na število oseb stanovanje po velikosti še primerno.

Kot ugotavljajo tudi Izhodišča (str. 179), je obveznost lastnika stanovanja, skleniti aneks tudi za osebe, ki jih najemnik ni dolžan preživljati, pretirana, saj za poljubne tretje osebe interes najemnika ne more imeti prednosti pred interesom lastnika, da stanovanje uporabljajo zgolj osebe, ki so bile določene v najemni pogodbi.

Predlog zakona tega problema ne rešuje, zato podajamo:

Predlog: 2. odstavek 91. člena SZ-1 se spremeni tako, da se za besedilom »preživljati po zakonu« vejico nadomesti s piko in črta besedilo »za vse ostale osebe pa le, če je glede na število oseb stanovanje po velikosti še primerno«.

5. Dolžnost pridobitve soglasja za drugo osebo – ugotavljanje, kdo dejansko prebiva v stanovanju (7. alineja 94. člena in 7. točka prvega odstavka 103. člena SZ-1)

a. Dolžnost pridobitve soglasja za drugo osebo

Po 7. alineji 94. člena SZ-1 mora najemnik pridobiti soglasje lastnika, če stanovanje več kot 60 dni v obdobju treh mesecev uporablja poleg najemnika oseba, ki ni navedena v najemni pogodbi. V 7. točki prvega odstavka 103. člena SZ-1 je kršitev te določbe opredeljena kot krivdni odpovedni razlog.

Obstoječa ureditev nezadostno varuje interes lastnika, da stanovanje res uporabljajo samo osebe, ki so navedene v najemni pogodbi. Najemnik ima lahko »obiske« kar dve tretjini leta, kar nekateri izkoriščajo tudi za črni podnajem. Izhodišča (str. 179) priporočajo skrajšanje dovoljene uporabe na 30 dni v obdobju treh mesecev, kar pa je po naši oceni še vedno pretirano.

Predlog zakona tega problema ne rešuje, zato podajamo:

Predlog: v 7. alineji 94. člena SZ-1 se število »60« nadomesti s »14«. V 7. točki prvega odstavka 103. člena SZ-1 se število »60« nadomesti s »14«.

b. Ugotavljanje, kdo dejansko prebiva v stanovanju

V praksi se kaže kot precejšen problem dokazovanje, da stanovanje uporabljajo za prebivanje tudi druge osebe, ki niso navedene v najemni pogodbi. Pogosti so izgovori, da je druga oseba samo za nekaj dni na obisku, tako da je za najemodajalca, ki ima omejene možnosti vstopa v stanovanje, v primeru spora težko dokazati obstoj odpovednega razloga v sodnem postopku.

Menimo, da bi se moralo najemnikovo ravnanje, s katerim omogoči, da stanovanje uporablja za prebivanje oseba, ki ni navedena v najemni pogodbi, pri čemer najemnik tudi ne zaprosi za soglasje najemodajalca, opredeliti kot prekršek. S tem bi v takih primerih pridobila pristojnost za ukrepanje tudi stanovanjska inšpekcija.

Predlog zakona tega problema ne rešuje, zato podajamo:

Predlog: v 1. odstavku 172. člena SZ-1 se za 3. točko doda 4. točka, ki se glasi:

»4. ki omogoči, da stanovanje več kot 14 dni v obdobju treh mesecev uporablja poleg najemnika oseba ali več oseb, ki niso navedene v najemni pogodbi in če najemnik za to ni pridobil soglasja lastnika (7. alineja 94. člena).«

6. Javna najemniška služba (29. člen predloga zakona)

Idejo o ustanovitvi javne najemniške službe sicer podpiramo, vendar je njena ureditev v predlogu zakona sistemsko problematična. Predlog zakona pridržuje to dejavnost izključno javnemu sektorju. Takšna ureditev bi se lahko izkazala kot neskladna z ustavo, saj tovrstni monopoli niso dopuščeni. Menimo, da bi opravljanje te dejavnosti pod določenimi pogoji moralo biti omogočeno tudi osebam zasebnega prava.

Strinjamo se, da so za uspeh ideje o davčni službi pomembne tudi davčne olajšave, vendar tega vprašanja ni mogoče rešiti v okviru spremembe Stanovanjskega zakona, saj je takšna rešitev parcialna in očitno diskriminatorna: Stanovanjski zakon ne more preprosto znižati davčne osnove za dodatnih 50% dohodka, doseženega z oddajanjem premoženja v najem, le tistemu lastniku, ki oddaja svoje stanovanje prek sklada, tisti lastniki, ki oddajajo brez posredovanja sklada in prevzemajo vse rizike najema, pa so še naprej polno obdavčeni. Tu gre za precejšen poseg v dohodninsko zakonodajo, ki ima za posledico izkrivljanje stanovanjskega najemniškega trga. Menimo, da je vprašanje davčnih olajšav treba urediti sistemsko v sklopu celovite spremembe dohodninske zakonodaje, ki obdavčitev dohodka, doseženega z oddajanjem premoženja v najem, trenutno ureja na povsem neustrezen način: npr. po veljavnem ZDoh je lastnik (fizična oseba), ki je (prisiljen) oddajati svoje stanovanje za neprofitno najemnino obdavčen z enako dohodninsko stopnjo, kot če bi ga oddajal po tržni najemnini. To je le najbolj očitna anomalija: zares absurdno je namreč, da po podatkih javnih stanovanjskih skladov neprofitna najemnina ne krije niti stroškov vzdrževanja, v privatnem sektorju pa je obravnavana tako, kot da bi njen 85 % delež predstavljal čisti dobiček, ki se obdavči tako kot dividende ali drug finančni prihodek od kapitala.

Problemатike davčnega stimuliranja lastnikov, da svoja stanovanja dajo v najem JNS oziroma da jih oddajajo sami (in to na zakonit način – s pogodbo in z realno prikazanimi najemninami), se je treba lotiti drugače. V sklopu davčne reforme je treba določiti pogoje, pod katerimi bo fizična oseba oddajanje lastnih nepremičnin lahko registrirala kot opravljanje posebne **dejavnosti** »najemodajalstva«, ne da bi ji bilo treba odpreti s.p., saj je to problematično, še zlasti če gre za upokojenca (posledica po trenutni pokojninski zakonodaji je izguba najmanj 25% pokojnine in ponoven vstop v obvezno zavarovanje, če upokojenec odpre svoj s.p.). Takšen pogoj bi lahko bil npr., da je fizična oseba dolžna najemodajalsko dejavnost opravljati določeno minimalno obdobje (npr. najmanj 3 leta), da je dolžna registrirati stanovanjske enote, s katerimi opravlja to dejavnost.... – na ta način bi dosegli večjo transparentnost pri oddajanju v najem, omogočili nadzor in zmanjšali obseg črnega trga ter povečali obdavčljive dohodke. Po drugi strani bi lastnik z registracijo »najemodajalske dejavnosti« dosegel, da se prejete najemnine z vidika dohodninske zakonodaje ne bi obravnavale kot dohodek od oddajanja nepremičnega premoženja v najem, ki je, kot že rečeno, obdavčen nerealno visoko, temveč kot »normalno« obdavčen dohodek iz opravljanja dejavnosti.

Predlogi:

- **opravljanje dejavnosti javne najemniške službe se omogoči tudi osebam zasebnega prava**
- **črta se določilo 3. odstavek 148.b člena v 29. členu predloga zakona**
- **ureditev dejavnosti najemodajalstva v sklopu sistemske reforme obdavčitve dohodkov od oddajanja premoženja v najem.**

7. Neprofitna najemna razmerja v denacionaliziranih stanovanjih

Predlog zakona ne vsebuje rešitve za trenutno približno 650 denacionaliziranih stanovanj, ki po skoraj tridesetih letih še vedno niso bila vrnjena svojim lastnikom v posest, ker so obremenjena z neprofitnim najemnim razmerjem. Gre za povsem primerljivo situacijo, kakršno je Evropsko sodišče za človekove pravice (glej sodbe Statileo proti Hrvaški št. 12027/10 iz leta 2014 in BEGO in ostali proti Hrvaški št. 35444/12 iz leta 2016) ugotovilo na Hrvaškem:

- izjemno nizka najemnina ob dolžnosti lastnikov, da plačujejo vse stroške vzdrževanja;
- lastnik ne more pridobiti posesti (uporabe) na svojem stanovanju in
- neobstoj časovne omejitve za (zaščiten) najemno razmerje;

ter Hrvaško obsodilo zaradi kršenja z EKČP varovane pravice do lastnine.

Ministrstvo pri pripravi predloga zakona sprememb SZ-1 opozoril lastnikov, strokovne javnosti in poziva varuha človekovih pravic ni upoštevalo niti v eni točki. Iz predloga zakona sicer izhaja, da naj bi se dvignila višina točke za izračun neprofitne najemnine, ki bi po preteku prehodnega obdobja znašala 3,50 eur. Povprečna neprofitna najemnina v denacionaliziranih stanovanjih, ki jo plačujejo najemniki – bivši imetniki stanovanjske pravice je sedaj (ob vrednosti točke 2,63 eur) cca. 1 (en) evro za 1 m², po novem pa bi bila (ob upoštevanju vrednosti točke 3,50 eur) višja za 33%. **Tako bi bilo še naprej celotno breme reševanja stanovanjskega vprašanja najemnikov prevaljeno na lastnike denacionaliziranih stanovanj, kar po sodbah ESČP pomeni kršitev človekovih pravic.** Navedeno pomeni, da bi v ekonomskem smislu, upoštevajoč vse stroške, ki jih je po veljavni zakonodaji dolžan nositi lastnik, to za lastnika še naprej pomenilo izgubo, saj najemnine **ne bodo pokrivale stroškov nepremičnine ter bo moral lastnik stroške, vezane na takšno nepremičnino, tudi v bodoče zalagati iz svojih drugih prihodkov.**

Konkreten primer izračuna po predlogu sprememb SZ-1 je naslednji. Ob upoštevanju vrednosti točke 3,50 eur, bi bilo dvosobno stanovanje v centru stare Ljubljane za določitev neprofitne najemnine ocenjeno na **19.656,00 eur** (sedaj **14.770,08 eur (!)**), neprofitna najemnina bi bila določena na **76,66 eur bruto mesečno** (sedaj je **57,60 eur** bruto mesečno). Najvišja dovoljena **letna** neprofitna najemnina za to stanovanje bi torej znašala 919,90 eur bruto (sedaj 691,24 eur bruto). Efektivna obdavčitev iz naslova davka na oddajanje premoženja v najem, ki ga mora plačati lastnik, znaša 23,37 %.

Veljavna zakonodaja določa (1. odstavek 118. člena SZ-1), da se morajo z neprofitno najemnino pokrivati stroški vzdrževanja stanovanja in skupnih delov, stroški za opravljanje upravnih storitev, amortizacija v življenjski dobi 60 let (da se torej lastniku omogoči zamenjava dotrajanega stanovanja po določenem številu let – 60 let) in stroški financiranja sredstev, vloženih v stanovanje in pripadajoče skupne dele ter zemljišče stanovanjske stavbe. **Ni dvoma, da tudi minimalno dvignjena neprofitna najemnina, kot je predlagana, navedenih stroškov ne bo pokrivala.** To pa (kot rečeno) pomeni, da bi v ekonomskem smislu, upoštevajoč vse stroške, ki jih je po veljavni zakonodaji dolžan nositi lastnik, to za lastnika še naprej pomenilo izgubo, saj najemnine **ne bodo pokrivala stroškov nepremičnine ter bo moral lastnik stroške,**

vezane na takšno nepremičnino, tudi v bodoče zalagati iz svojih drugih prihodkov. To pa je nedopustno. Skrb za rešitev stanovanjske problematike najemnikov ne sme biti na ramenih lastnikov, temveč mora za to poskrbeti država (sodbe ESČP). V nasprotnem primeru bodo lastniki prisiljeni svoje materialne zahteve zoper državo, skladno z ugotovitvami ESČP, uveljavljati po sodnih poteh.

Menimo, da je v sklopu sprememb SZ-1 treba nasloviti tudi ta problem v smeri njegove končne rešitve – to je prodaje stanovanj v neposredno posest njihovim lastnikom.

Predlogi:

- **določi se datum, ko bodo lastniki (najemodajalci) v celoti razpolagali s svojimi stanovanji – predlagamo rok 1.1.2026**
- **najemnina naj se povečuje vsakih 12 mesecev, začnši s 01.01.2021, in sicer tako, da bo vsako leto povečana za 1/5 razlike med povprečno tržno najemnino za enako stanovanje in sedanjo neprofitno najemnino**
- **neprofitni najemniki imajo pravico do stanovanjske subvencije oz. stanovanjskega dodatka, če izpolnjujejo z zakonom določene pogoje**
- **da neprofitni najemniki pridobijo po samem zakonu prednostno pravico po najemu stanovanj v lasti države in občin in predkupno pravico v primeru prodaje stanovanj v lasti države, občin in drugih javnih lastnikov.**

ZLAN