

.....

Stanovanjska politika v  
Republiki Sloveniji

Avtor:  
dr. Boštjan Brezovnik



**LEX  
LOCALIS**

© **Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

**Avtora:** doc. dr. Boštjan Brezovnik

**Recenzenta:** prof. dr. Vesna Rijavec, izr. prof. dr. Žan Jan Oplotnik

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

351.778.5(497.4)(0.034.2)

BREZOVNIK, Boštjan

Stanovanjska politika v Republiki Sloveniji [Elektronski vir] / Boštjan Brezovnik. - El. knjiga. - Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2014. - (Lex localis)

Način dostopa (URL): <http://www.lex-localis.info/ebook/stanovanjskapolitika2014>

ISBN 978-961-6842-25-9 (ePub)

272936704

**Založnik:**

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor  
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija  
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59  
e-mail: [info@lex-localis.info](mailto:info@lex-localis.info), <http://www.lex-localis.info>

**Cena:** brezplačen izvod

**Odgovorna oseba založnika:**

doc. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik, direktor

**Uredništvo:**

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Marko Kambič (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Makedonija), prof. dr. Vesna Kranjc (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Nemčija), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Avstrija), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Hrvaška), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italija)

Vsebina knjige z naslovom "Stanovanjska politika v Republiki Sloveniji" je rezultat raziskovalnega projekta z naslovom: "Ocena storitev stanovanjske politike v Republiki Sloveniji in ocena možnosti preoblikovanja Javnega stanovanjskega sklada Republike Slovenije v Nepremičninsko investicijsko družbo d.o.o", ki ga je naročil in financiral Javni stanovanjski sklad Republike Slovenije v letu 2009.



**STANOVANJSKA POLITIKA V REPUBLIKI  
SLOVENIJI**

dr. Boštjan Brezovnik

**Marec 2014**



## Kazalo

Uvod	1
Problematika izvajanja javnega interesa na stanovanjskem področju	10
Regulacija storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu	15
1 Regulativna pristojnost EU	16
Narava storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu	25
Preoblikovanje SSRS v tržni nepremičninski sklad in oblike izvajanja storitev stanovanjske politike	31
Izvajanje stanovanjske politike v primerjalnih ureditvah	39
1 Avstrija	39
1.1 Nacionalni okvir	39
1.2 Financiranje socialnih stanovanj	39
1.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji stanovanj	40
1.4 Pravica do stanovanja	40
2 Nemčija	41
2.2 Financiranje socialnih stanovanj	41
2.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj	41
2.4 Pravica do stanovanja	42
3 Italija	42
3.1 Nacionalni okvir	42
3.2 Financiranje socialnih stanovanj	43
3.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj	44
3.4 Pravica do stanovanja	44
4 Nizozemska	44
4.1 Nacionalni okvir	44
4.2 Financiranje socialnih stanovanj	45
4.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj	45
4.4 Pravica do stanovanja	46
5 Švedska	46
5.1 Nacionalni okvir	46

5.2	Financiranje stanovanjskega sektorja	47
5.3	Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji stanovanj	47
5.4	Pravica do stanovanja	48
6	Francija	48
6.1	Nacionalni okvir	48
6.2	Financiranje socialnih stanovanj	49
6.3	Francoske organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj	49
6.4	Pravica do stanovanja	50
7	Irska	50
7.1	Nacionalni okvir	50
7.2	Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj	51
7.3	Financiranje socialnih stanovanj	51
7.4	Pravica do stanovanja	52
8	Norveška	52
8.1	Nacionalni okvir	52
8.2	Financiranje socialnih stanovanj	52
8.3	Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj	53
8.4	Pravica do stanovanja	53
	Literatura in viri	55

## Uvod

Dejstvo je, da dandanes pravic pravno ne urejajo in varujejo samo ustave držav, temveč številni akti mednarodnega prava, s tem pa dobivajo človekove pravice in njihovo varstvo univerzalno naravo. Sprejem mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah je pospešila zlasti tragična izkušnja druge svetovne vojne, ki je pomenila eno hujših in najbolj množičnih kršitev človekovih pravic. Do takrat je namreč prevladalo stališče, da sta ureditev in varstvo človekovih pravic in svoboščin izključna domena vsake države, zato se vanje nihče ne sme vmešavati.

Po drugi svetovni vojni je pobudo za kodifikacijo pravic in svoboščin prevzela Organizacija združenih narodov, ki je 10. decembra 1948 sprejela Splošno deklaracijo človekovih pravic (Universal Declaration of Human Rights)<sup>1</sup>, ki ob klasičnih državljanskih in političnih pravicah obsega tudi nekatere novejšje kulturne, ekonomske in socialne pravice. V sklopu slednjih je potrebno, predvsem zaradi razumevanja vsebine tega dela, posebej izpostaviti določilo prvega odstavka 25. člena splošne deklaracije, po katerem ima vsakdo pravico do takšne življenjske ravni, ki zagotavlja njemu in njegovi družini zdravje in blaginjo, vključno s hrano, obleko, stanovanjem, zdravniško oskrbo in potrebnimi socialnimi storitvami; pravico do varstva v primeru brezposelnosti, bolezni, delovne nezmožnosti, vdovstva ter starosti ali druge nezmožnosti pridobivanja življenjskih sredstev zaradi okoliščin, neodvisnih od njegove volje.

Čeprav Splošna deklaracija človekovih pravic ni pravno zavezujoč dokument, je izjemno pomembna, saj je postala merilo uresničevanja človekovih pravic v posameznih delih sveta in tudi izhodišče za sprejemanje univerzalnih in regionalnih aktov o človekovih pravicah. Ob univerzalnih dokumentih, ki jih je sprejela OZN, sta za Slovenijo posebej pomembni Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin /EKČP/ (ureja le državljanske in politične pravice), ki so jo na podlagi Splošne deklaracije o človekovih pravicah dne 4. novembra 1950 v Rimu sprejele članice Sveta Evrope, veljati pa je začela 3. septembra 1950, Slovenija pa jo je skupaj s

---

<sup>1</sup> Kljub temu da pomeni Splošna deklaracija človekovih pravic vsebinsko kompromis med interesi zahodnih držav in interesi nekdanje Sovjetske zveze ter v njej ideološki krog vključenih socialnih držav in da ni pravno zavezujoč dokument, je ta deklaracija izjemnega pomena, saj je postala merilo uresničevanja človekovih pravic v posameznih delih sveta, pa tudi izhodiščni temelj za sprejemanje univerzalnih in regionalnih aktov o človekovih pravicah (Rupnik, Cijan & Grafenauer, 1996: 219).



protokoli 1-7 in 9-11 ratificirala leta 1994<sup>2</sup>, in Evropska socialna listina /MESL/, ki so jo dne 18. oktobra 1961 sprejele članice Sveta Evrope, Slovenija pa jo je ratificirala leta 1999<sup>3</sup> (Kaučič & Grad, 2003: 96-100). Vsebina slednje pa je za razumevanje tega dela bistvena, saj skupaj s Protokolom zagotavlja vrsto ekonomskih in socialnih pravic katerih vsebina so dobrine, ki jih mora prebivalcem zagotavljati država.

Države pogodbenice MESL so sprejele za cilj svoje politike, da si z vsemi ustreznimi državnimi in mednarodnimi sredstvi prizadevajo za ustvarjanje razmer, v katerih je mogoče učinkovito uresničiti 31 taksativno naštetih pravic in načel, med katerimi je na zadnjem, vendar ne najmanj pomembnem mestu navedeno, da ima vsak pravico do nastanitve.

MESL zavezuje države pogodbenice - članice Sveta Evrope, da bodo z namenom, da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do nastanitve, sprejele ukrepe, s katerimi bodo pospeševale dostopnost do nastanitve primerne standarda, preprečevale in zmanjševale brezdostnost z namenom, da bi ga postopno odpravile ter vplivale na ceno nastanitve tako, da bo dostopna tistim brez zadostnih sredstev. V njej je v okviru pravice družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva poudarjen pomen spodbujanja ukrepov za razreševanje stanovanjske problematike družin, kar je eden od potrebnih pogojev za celovit razvoj družine, ki je temeljna enota družbe.

V MESL je med pravicami invalidnih oseb do samostojnosti, vključevanja v družbo in sodelovanja v življenju skupnosti zaveza pogodbenic, da bodo tej skupini prebivalstva omogočale dostop do nastanitve, enako omogočanje pa je tudi del uresničevanja pravice starejših oseb do socialnega varstva. Vse navedene določbe je Slovenija sprejela kot pravno zavezujoče, kar je izjavila ob deponiranju listine o ratifikaciji MESL.

Ob navedenih moramo med mednarodnimi listinami omeniti še Agendo Habitat skupaj s Carigrasko deklaracijo. S slednjo so voditelji držav, vladnih in uradnih delegacij držav - tudi Slovenije - zbrani na konferenci Združenih narodov o človekovih naseljih Habitat II od 3. do 14. junija 1996 v Carigradu v Turčiji, izhajajoč iz Ustanovne listine Združenih narodov, potrdili skupni cilj zagotavljanja primerne bivališča za vse kot ene od človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pri tem so potrdili posebne potrebe žensk, otrok in mladine po varnih, zdravih in zanesljivih življenjskih razmerah in priznali enakopravnost telesno in duševno prizadetih kakor tudi spolno enakopravnost v politikah, programih in projektih za trajnostni razvoj bivališč in mest in drugih naselij.

Zavezali so se k prizadevanju za razširitev ponudbe cenovno dostopnih stanovanj z učinkovitim, socialnim in do okolja odgovornim omogočanjem tržno lažjega dostopa do zemlje in posojil ter k pomoči tistim, ki niso sposobni sodelovati na trgu stanovanj.

---

<sup>2</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 /MKVCP/ (Uradni list RS-MP, št. 7/1994).

<sup>3</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) /MELS/ (Uradni list RS-MP, št. 7/1999).

Posebej so poudarile, da bodo spodbujali ohranjanje, obnavljanje in vzdrževanje stavb, spomenikov in odprtih prostorov, krajin in strukture naselij, ki so zgodovinske, kulturne, arhitekturne, naravne, verske ali duhovne vrednote.

S Carigrajsko deklaracijo so države udeleženke sprejele strategijo omogočanja ter načela partnerstva in sodelovanja. Obvezale so se, da bodo pospeševale decentralizacijo z demokratičnimi lokalnimi skupnostmi in si prizadevale za krepitev njihovih finančnih in institucionalnih zmogljivosti. Prav tako so sporočile, da bodo okrepile sodelovanje z zasebnim sektorjem, sindikati ter nevladnimi in drugimi organizacijami civilne družbe ob ustreznem upoštevanju njihove samostojnosti. Strategija usposabljanja in omogočanja vključuje tudi odgovornost vlad za izvajanje posebnih ukrepov za pripadnike zapostavljenih in ranljivih skupin, kadar je to mogoče.

Agenda Habitat pomeni med drugim potrditev privrženosti podpisnic držav članic Organizacije združenih narodov skupnemu cilju, da zagotovijo pravico do primerne stanovanja, kot je opredeljena v drugih mednarodnih listinah. Države so s podpisom Agende Habitat prevzele obveznost, da ljudem predvsem omogočijo (in praviloma ne zagotovijo) pridobitev bivališč in izboljšanje stanovanja in sosesk. Prav tako so izrazile svojo pripravljenost, da v svojih razvojnih programih zagotovijo usklajenost in celovitost makroekonomskih in stanovanjskih strategij in politik. Zavezale so se tudi, da bodo spodbujale primerno financiranje in smotno graditev stanovanj ter njihovo cenovno dostopnost.

Agenda Habitat navaja tudi nabor ukrepov vlad za spodbujanje, zaščito in zagotavljanje polnega in postopnega uresničevanja pravice do ustreznega stanovanja. Med njimi je navedeno tudi sprejemanje politik, katerih namen je zagotavljati bivališča, ki so bivalno ustrežna, cenovno dosegljiva in dostopna tudi za tiste osebe, ki si z lastnimi sredstvi ne morejo zagotoviti ustreznega stanovanja. V okviru omenjenih politik je potrebno med drugim izvajati tudi ukrepe uravnavanja in spodbujanja trga zaradi širitve ponudbe cenovno dosegljivih stanovanj, zagotavljati subvencije in pomoči pri najemninah in drugih plačilih stanovanj za revne, podpirati občinske, zadružne in neprofitne lastniške in najemniške stanovanjske programe, spodbujati podporne storitve za brezdomce in druge ranljive skupine, spodbujati inovativne finančne načine javnega in zasebnega sektorja, omogočati in spodbujati tržne pobude zasebnega sektorja pri zagotavljanju cenovno dostopnih najemnih in lastnih stanovanj.

Agenda Habitat zavezuje vlade k integraciji stanovanjskih politik z makroekonomsko, socialno, demografsko, okoljsko oziroma prostorsko ter kulturno politiko in poudarja njihovo odgovornost za omogočanje dobrega delovanja stanovanjskega trga. V tem okviru velja izmed v Agendi taksativno naštetih ukrepov posebej omeniti uporabo ustreznih fiskalnih ukrepov, spodbujanje lastne gradnje, ukrepe za zagotavljanje zemljišč, sproščanje čim več domačih in mednarodnih sredstev za stanovanjsko financiranje, zagotavljanje dostopa do komunalne infrastrukture in služb in ne nazadnje ukrepe za izboljšanje načrtovanja, oblikovanja, gradnje in prenove stanovanj.

Posebno pozornost pa namenja Agenda Habitat ranljivim skupinam in ljudem s posebnimi potrebami, odpravi ovir in diskriminaciji pri zagotavljanju stanovanj, zadostitvi stanovanjskih potreb teh skupin oziroma ljudi ter zmanjšanju njihove ranljivosti, s čimer je še posebej utemeljena že omenjena neločljivost stanovanjske in socialne politike oziroma ukrepov (Šarec, 2000).

Na tem mestu moramo omeniti, da vsebino ekonomskih in socialnih pravic, navedenih v MESL, ki jih glede na razmerje med človekom in državo razvrščamo med t.i. pravice pozitivnega statusa, ki dajejo posamezniku možnost, da lahko od države zahteva določene dobrine oziroma storitve, država pa jih mora izpolniti, ureja tudi Ustava RS. Slednja v okviru poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ureja predvsem temeljne socialne in ekonomske pravice, nekatere druge ekonomske in socialne pravice pa so uvrščene v poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih.

Temelj in izhodišče za vse ekonomske in socialne pravice predstavlja ustavno načelo socialne države (2. člen Ustave Republike Slovenije /Ustava RS/ (Uradni list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006, 47/2013)), katerega izpeljavo na ustavnopravni ravni predstavljajo posamezne ustavne določbe v okviru poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, o gospodarskih in socialnih razmerjih in o državni ureditvi. V okviru poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah pa je potrebno najprej omeniti vse tiste ustavne določbe, ki zagotavljajo posamezne temeljne socialne pravice kot človekove pravice; ob njih pa tudi določbe, iz katerih sicer ne izhajajo posamezne človekove pravice, državo pa vendar zavezujejo k določenemu aktivnemu ravnanju (ustvarjanju možnosti) pri zagotavljanju določenih socialnih storitev in dobrin, kamor prištevamo tudi določilo 78. člena Ustave RS o primernem stanovanju. V skladu s slednjim mora država 'ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje'. Navedena ustavna določba pomeni neposredno izpeljavo načela socialne države in njegovo konkretizacijo na enem od področij pravnega urejanja, to je na področju stanovanjske politike. Za ustavnopravni položaj posameznika v zvezi z možnostjo pridobitve stanovanja pa so neposredno ali vsaj posredno pomembne tudi nekatere ustavne določbe o človekovih pravicah, in sicer predvsem pravica do socialne varnosti (50. člen Ustave RS), pravica do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave RS) vključno s pravico do zdravega življenjskega okolja (saj je primerno stanovanje eden bistvenih dejavnikov, ki vplivajo na zdravje posameznika), ob tem pa še predvsem človekove pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave RS) in do spoštovanja zasebnosti, osebne celovitosti, vključno s posameznikovo svobodo ravnanja (35. člen Ustave RS).

Kljub dokaj pomanjkljivi in pravno nedoločeni dikciji, da država 'ustvarja možnosti' za pridobitev primerne stanovanja, lahko vsebino obveznosti države na navedenem področju razberemo iz že navedenega določila 31. člena MESL. Z navedeno določbo 78. člena Ustave RS se izrecno poudarja eden od socialnih vidikov, ki izhajajo iz širšega načela socialne države in ki ga mora pri oblikovanju pravnega reda upoštevati država. Slednja mora z ustreznimi ukrepi ustvarjati možnosti za pridobitev primerne

stanovanja. Iz tega izhaja obveznost oblikovanja ustrezne stanovanjske politike, ki pa ne obsega nujno tudi določitev konkretnih individualnih pravic posameznikov v zvezi s pridobitvijo stanovanja. Kakšne ukrepe bo izbrala država za izpolnitev svojih obveznosti na navedenem področju, je prepuščeno njeni presoji; to sodi v zakonodajalčevo široko polje proste presoje, ustava pa ga omejuje zgolj toliko, kolikor določa cilj in namen, ki ga naj zasleduje. Poudariti je tudi treba, da pridobitev primerne stanovanja ne pomeni le pridobitev lastnega, lastniškega stanovanja, ampak obsega stanovanje, nastanitev oziroma domovanje na kakršnikoli pravni podlagi, torej tudi npr. najemniško stanovanje. Ukrepi države so lahko različni: neposredni ali posredni in lahko posegajo na različna področja pravnega urejanja (stanovanjska zakonodaja, pravna ureditev najemnih razmerij, neposredno dodeljevanje socialnih in drugih stanovanj, denarne pomoči in subvencije pri nakupu, najemu stanovanja, ugodnejša stanovanjska posojila itn.) (Šturm et al, 2002: 762).

Pri pravni ureditvi, ki pomeni izpeljavo in uresničevanje navedene obveznosti države iz 78. člena Ustave RS, pa je potrebno upoštevati vse ustavne določbe, v tej zvezi pa še posebej načelo enakosti in prepoved diskriminacije (14. člen Ustave RS), glede posamičnih postopkov pa ustavna procesna jamstva, predvsem torej pravico do sodnega varstva, do enakega varstva pravic in pravico do pritožbe (22., 23. in 25. člen Ustave RS).

Pri oblikovanju predpisov z navedenega področja, njihovem izvrševanju in interpretaciji mora država tako upoštevati načelo socialne države, kar pomeni, da mora usklajeno upoštevati interese vseh skupin prebivalstva, še posebej tistih s slabšim socialno-ekonomskim položajem oziroma tistih, ki zaradi svojega šibkega položaja v razmerju do drugih skupin prebivalstva ne morejo sami enakovredno uveljavljati svojih interesov nasproti interesom drugih. Načelo socialne države nalaga obveznost upoštevati socialne interese posameznikov oziroma posameznih skupin prebivalstva. Država je tako dolžna z aktivnimi ukrepi nuditi pomoč tistim, ki so je zaradi svojega neugodnega socialnega položaja potrebni. Načelo socialne države izhaja iz spoznanja, da ne zadostuje le določitev civilnih in političnih pravic kot obrambnih pravic, saj te mnogim posameznikom v praksi niso dejansko enako dostopne in vsi ne morejo enako učinkovito uresničevati vseh teh pravic, če posameznik nima osnovnih pogojev za življenje, delo, ustvarjanje, pridobivanje in človekov razvoj, zato so potrebni aktivni ukrepi države v korist šibkejših posameznikov ali skupin. Gre za prehod od liberalističnega pojmovanja države v koncept socialne pravne države. Temeljni premik v zahtevi, da je namesto formalne enakosti treba zagotavljati materialno enakost, t.j. dejansko enakost možnosti pri učinkovitem uresničevanju vseh posameznih pravic v praksi, v stvarnem življenju, za slednje pa je osnovni predpogoj predvsem izenačevanje dejanskih pogojev za pridobivanje materialnih in moralnih dobrin (Šturm et al, 2002: 94-95).

Na tem mestu moramo omeniti, da je država na področju socialnih pravic, na podlagi določila prvega odstavka 50. člena Ustave RS (pravica do socialne varnosti), ki določa, da imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti,

zavezana z ustreznimi ukrepi zagotoviti vzpostavitev in delovanje sistema socialne varnosti, iz katerega bodo za posameznika izhajala urejena in pravno zavarovana upravičenja. Aktivnosti države, ki jo zadeva navedena ustavna določba, se nanašajo tako na njeno zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo. Država je tako dolžna posameznikom zagotoviti socialno varnost, vendar vsebina te pravice v Ustavi RS ni podrobno določena. Navedeni prvi odstavek 50. člena Ustave RS glede opredelitve vsebine ustavne pravice do socialne varnosti napotuje na zakon (t.i. zakonski pridržek), a se ob tem zastavlja vprašanje, kakšna je lahko oziroma mora biti zakonska izpeljava te ustavne pravice. Na to vprašanje Ustava RS ne daje jasnega odgovora, se pa osredotoča izključno na zakonsko določena sredstva in na razmerje med uporabljenimi sredstvi in namenom zakonodajalca. Zakonodajalec ne zavezuje, da sprejema določene ukrepe, ampak mu daje možnost izbire. Zakonodajalec lahko tako sprejme vsak ukrep, ki bo pomenil izpolnitev njegove obveznosti. Vendar pa slednje ne pomeni, da je zakonodajalec popolnoma svoboden pri oblikovanju sistema socialne varnosti oziroma določitve načina izvrševanja ustavne pravice do socialne varnosti. V prvem odstavku 50. člena Ustave RS določena pravica do socialne varnosti je najbolj splošna in temeljna. Sistem človekovih pravic s področja socialne varnosti je v Ustavi RS dograjen še z nekaterimi konkretnije opredeljenimi pravicami oziroma področji varovanja. Nujni sestavni del te pravice so obvezna socialna zavarovanja (drugi odstavek 50. člena); izrecno so navedena zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje. V 51. členu pa je posebej urejena pravica do zdravstvenega varstva (v zvezi z njo pa je potrebno omeniti še določilo 72. člena o zdravem življenjskem okolju). Poseben člen je v celoti posvečen pravicam invalidov (52. člen). V povezavi s pravico do socialne varnosti pa so pomembne še nekatere druge določbe. Tako tretji odstavek 53. člena določa, da država varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke, mladino ter ustvarja možnosti za pridobitev ustrezne izobrazbe (57. člen), in navsezadnje 78. člen, ki državi nalaga obveznost, da ustvarja možnosti za pridobitev primerne stanovanja (Šturm et al., 2002: 517-554).

Ob jasnemu določilu navedenega 78. člena Ustave RS, ki nalaga obveznost ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje, državi, lahko v slovenski pravni ureditvi zasledimo enako obveznost tudi na ravni lokalnih skupnosti. Tako je zakonodajalec, izhajajoč iz ustavnega določila 140. člena (delovno področje samoupravnih skupnosti), z Zakonom o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/2007-upb2, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012-ZUJF) določil, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali pa so določene z zakonom. Tako med drugim za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev, občina ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj (21. člen ZLS).

Zakonodajalec je s Stanovanjskim zakonom /SZ-1/ (Uradni list RS, št. 69/2003, 18/2004-ZVKSES, 47/2006-ZEN, 45/2008, 57/2008, 90/2009 Odl US: U-I-128/08-23, 62/2010-ZUPJS, 40/2012-ZUJF) določil pristojnosti in naloge države ter občin na stanovanjskem področju. Tako ima država na stanovanjskem področju zlasti naslednje pristojnosti in naloge:

- določa stanovanjsko politiko v razvojnem in prostorskem načrtu države,
- določa nacionalni stanovanjski program ter zagotavlja sredstva za njegovo izvedbo,
- skrbi za razvojno-raziskovalno dejavnost na stanovanjskem področju;
- spremlja višino najemnine po vrstah najemnih stanovanj na nivoju regije in države,
- ustanovi in imenuje stanovanjski svet in njegove člane,
- vodi evidence, registre in statistične podlage za spremljanje in izvajanje stanovanjske politike,
- ustanovi nacionalni svet za varstvo pravic najemnikov, v katerega so združeni občinski sveti za varstvo pravic najemnikov (141. člen SZ-1).

Občina pa:

- sprejema in uresničuje občinski stanovanjski program,
- zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj ter stanovanjskih stavb, namenjenih začasnemu reševanju stanovanjskih potreb ter socialno ogroženih oseb,
- spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj,
- zagotavlja sredstva za subvencioniranje najemnine in za izredno pomoč pri uporabi stanovanj,
- zagotavlja pogoje za razvijanje različnih oblik gradnje in prenove z ustrezno zemljiško in normativno politiko,
- sprejema usmeritve za projektiranje, gradnjo in prenovo stanovanj, ki izhajajo iz njenih lokalnih posebnosti, vključno z zunanjim videzom stanovanjskih stavb,
- vodi register stanovanj (154. člen SZ-1).

Ob navedenih pristojnostih in nalogah države in občin pa je zakonodajalec namenil posebno pozornost tudi vsebini nacionalnega in občinskega stanovanjskega programa.

Nacionalni stanovanjski program sprejema Državni zbor RS in mora biti v skladu s socialnim, prostorskim in razvojnim programom države, izvaja pa se na osnovi opredelitve javnega interesa na področju poselitve slovenskega prostora z vidika smotrnosti izrabe prostora, kvalitete bivanja ter identitete širšega prostora. V skladu z določilom 143. člena SZ-1 nacionalni stanovanjski program opredeljuje elemente celovitega razvoja na slovenskem področju in določa predvsem:

- programe, ukrepe za realizacijo in strateške cilje,
- letne akcijske programe,
- indikatorje, potrebne za spremljanje njihovega uresničevanja in merjenja ciljev,
- indikativni finančni načrt in
- prikaz skladnosti ciljev z državnimi razvojnimi prioritetami.

- Občinski stanovanjski program pa sprejme občinski svet. Na podlagi načel nacionalnega stanovanjskega programa se z njim konkretizira stanovanjska politika občine, ki pa zajema predvsem:
- obseg, lokacijo in dinamiko graditve lastnih in najemnih stanovanj,
- ukrepe občine, ki spodbujajo gradnjo in prenovu 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 (156. člen SZ-1).

Zakonodajalec za izvajanje zgoraj navedenih nalog na stanovanjskem področju ob državi in občinah (po predlogu tudi pokrajinah) predvidel dve organizacijski obliki. Prve so t.i. neprofitne stanovanjske organizacije, pravne osebe, ki so ustanovljene za pridobivanje, upravljanje in oddajanje neprofitnih stanovanj ter pridobivanje in upravljanje lastnih stanovanj pod posebnimi pogoji. Druge pa so javni skladi, to so pravne osebe javnega prava, ki jo ustanovitelj ustanovi za izvajanje svoje politike na določenem področju (2. člen Zakona o javnih skladih /ZJS-1/ (Uradni list RS, št. 77/2008, 8/2010-ZSKZ-B)).

Za izvajanje in financiranje nacionalnega stanovanjskega programa in spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove ter vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih stavb, torej za izvajanje dejavnosti, ki je v javnem interesu, je zakonodajalec s SZ-1 ustanovil Stanovanjski sklad Republike Slovenije /SSRS/ kot javni finančni in nepremičninski sklad (146. člen SZ-1). Slednji je pravna oseba javnega prava, ki upravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga je RS namenila za zagotavljanje javnega interesa na stanovanjskem področju. Vsebinsko javnega interesa na stanovanjskem področju pa je določil zakonodajalec s tem, ko je določil pristojnosti SSRS. Slednji tako v skladu z določilom 148. člena SZ-1 iz zbranih sredstev, ki se zagotavljajo: • v državnem proračunu; • iz dela sredstev, ustvarjenih s prodajo družbenih stanovanj; • z namenskimi dotacijami domačih in tujih pravnih in fizičnih oseb; • iz sredstev, ustvarjenih z izdajo vrednostnih papirjev sklada; • iz prihodkov, ustvarjenih z razpolaganjem s premoženjem sklada ali države v upravljanju sklada; • iz prihodkov, ustvarjenih z lastnim poslovanjem: • daje dolgoročna posojila z ugodno obrestno mero fizičnim in pravnim osebam za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj; • daje dolgoročna posojila z ugodno obrestno mero fizičnim osebam za pridobivanje lastnih stanovanj in stanovanjskih stavb z nakupom, gradnjo ali za vzdrževanje in rekonstrukcijo stanovanj in stanovanjskih stavb; • investira v gradnjo stanovanj in stavbna zemljišča; • daje pomoč pri odplačevanju posojil; • posluje z nepremičninami z namenom zagotavljanja javnega interesa; • zagotavlja finančne spodbude za dolgoročno stanovanjsko varčevanje, zlasti v obliki premij za hranilne vloge fizičnih oseb; • spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj: z rentnim odkupom stanovanj in njihovim oddajanjem v najem, s prodajo stanovanj na časovni zakup (lizing), s sovlaganjem z javnimi ali

zasebnimi investitorji in podobno; ter • opravlja druge zakonske naloge in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa.

Ob navedenem moramo opomniti, da lahko sklad za zagotavljanje sredstev za financiranje oziroma kreditiranje nalog, opredeljenih v nacionalnem stanovanjskem programu, najema domača ali tuja posojila oziroma izdaja garancije. O navedeni zadolžitvi pa odloča nadzorni svet SSRS.

V skladu z Nacionalnim stanovanjskim programom, ki je bil sprejet v letu 2000 in se je nanašal na obdobje med letoma 2000 in 2009, je imela država ambicije povečati gradnjo novih neprofitnih in socialnih najemnih stanovanj v skladu s smernicami že navedene Carigrajske deklaracije Evropske socialne listine z naslednjimi cilji: • izboljšati dostopnost do stanovanj, kar je pogojeno s finančnimi možnostmi in mobilnostjo delovne sile, • z usmeritvijo socialne politike na stanovanjsko področje, • s smernicami delovanja javnega interesa na področju stanovanjske gradnje, prenove in poselitve v skladu s smernicami usklajene regionalne politike in varstva okolja, • spodbujati pridobivanje lastniških stanovanj, • olajšati dostop do posojil in zagotoviti dolgoročne ugodnejše kreditiranje, • izboljšati gospodarjenje s stavbnimi zemljišči za gradnjo novih stanovanjskih površin, • spodbujati kakovost bivalnega okolja z zagotavljanjem ustreznih standardov, • povečati gradnjo in vzdrževanje stanovanjskih površin, • spodbujati demografski razvoj in ustanavljanje novih gospodinjstev z izboljšanjem stanovanjske oskrbe, • prispevati k varstvu družine, starejših in drugih skupin z ustrežno stanovanjsko oskrbo, • sofinancirati bivalne potrebe določenih skupin.

Nacionalni stanovanjski program je operiral s tremi instrumenti: • neposrednimi ukrepi države, ki so zakonodajne, organizacijske in finančno intervencijske narave; • posrednimi ukrepi države, kot so davčni (stimulativno obdavčenje nepremičnin, namenjanje proračunskih sredstev za gradnjo neprofitnih stanovanj), socialni in prostorski ukrepi (standardi glede kakovosti, urbanistično načrtovanje, dosledni upravni postopki izdajanja dovoljenj za posege v prostor in tehnično svetovanje) in • pristojnostmi lokalnih skupnosti (subvencioniranje in financiranje pridobivanja neprofitnih najemnih stanovanj). Med ukrepe na finančnem področju sodita Nacionalna stanovanjska varčevalna shema in krepitev Občinskih stanovanjskih skladov. Kljub izraženim ambicijam in ustanovljenemu SSRS pa so bili cilji Nacionalnega stanovanjskega programa ob dosedanji organiziranosti izvajanja javnega interesa na stanovanjskem področju po mnenju Računskega sodišča RS le delno izpolnjeni (Revizija uspešnosti poslovanja Stanovanjskega sklada RS pri doseganju ciljev NSP, 20.6.2008).



## **Problematika izvajanja javnega interesa na stanovanjskem področju**

Problematika izvajanja javnega interesa na stanovanjskem področju je tesno vezana na problematiko celotnega nepremičninskega trga v Sloveniji, ki je še vedno v fazi postranzicijskih šokov, ki se kažejo v konstantnem naraščanju cen nepremičnin, navkljub gospodarski krizi ki smo ji priča v tem obdobju. Izredno dolg vztrajnostni moment trendne rasti in odsotnost normalnih obratov - acikličnosti trga, daje slutiti na prisotnost večjih anomalij (distorzij) na tem trgu. Navedeni vztrajnostni moment je nedvomno posledica več dejavnikov, izmed katerih bi bilo vredno omeniti naslednje: • odprodaja in lastninjenje družbenega stanovanjskega fonda v začetku devetdesetih kot enega izmed večjih segmentov trga, • anomalčna in anemična odzivnost ponudbe in povpraševanja na trgu (v devetdesetih prešibko povpraševanje in nezainteresiranost gradbenega sektorja za visoke gradnje, v zadnjih letih premočno povpraševanje in še vedno distorzično prilagajanje ponudbe gradbene operative), • hiter razvoj kapitalskega trga v zadnjem petletnem obdobju (povečana ponudba dolgoročnih finančnih instrumentov, ki praktično vsakemu zaposlenemu omogočajo, da se na trgu pojavi kot povpraševalec), • zgodovinsko nizke obrestne mere v zadnjem obdobju, • prisotnost špekulativnega momenta trga (samoizpolnjujoča spirala rasti cen, ki je neskončno dolgo omogočala nadpovprečne donose vlaganj v panogo), • odsotnost ustreznih davčnih mehanizmov (relativno slabo administrirano nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, odsotnost davka na nepremičnine in nepozidana stavbna zemljišča) in posledično 'beg' kapitala v tovrstne naložbe oziroma kartelizacija stavbnih zemljišč z namenom vplivanja na cene in posledično višino monopolnega dobička. Na poizkuse umirjanja in normalizacije samoizpolnjajoče spirale rasti cen nepremičnin v Sloveniji, ki jih je z mehanizmi neposrednega povečanja ponudbe in cenovnega sidra od leta 2002 iniciiral SSRS, se je Slovenski nepremičninski trg odzval špekulativno in po prilagoditvi še z večjo trendno močjo. Cene stanovanjske enote okoli 1.300 €/m<sup>2</sup> v osredneslovenski regiji in tudi do 450 €/m<sup>2</sup> manj v ostalih urbanih središčih Slovenije se je izkazala za skorajda nedosegljivo, prišlo pa je tudi do povečane preprodaje, sicer omejene ponudbe stanovanj, ki jih je zgradil SSRS. S cenovnimi šoki najbolj prizadeta so bila območja večjih urbanih naselij (Ljubljana, Kranj, Maribor, Celje), svoje pa je dodala še avtocestna infrastruktura, ki je povečala mobilnost in integriranost Slovenskega trga. Osnovno vprašanje je, ali je mogoče v posameznih regijah, kjer so cene nepremičnin (predvsem stanovanjskih nepremičnin in nezazidanih stavbnih zemljišč), presegle povprečne vrednosti primerljivih nepremičnin v tujini, kratkoročno doseči umirjanje rasti cen ali cel njihov obrat. Odgovor najverjetneje leži v stopnji izčrpanosti špekulativnega momenta (npr. proporcionalno velik korak med osebni

dohodki in ceno kvadratnega metra nepremičnine oziroma najemnine, posojilna izčrpanost gospodinjstev, povečano število transakcij in konkurentov v panogi in ozaveščenost ekonomskih subjektov o dogajanju na trgu), v pripravljenosti države, da na trg aplicira ustrezne davčne instrumente in tudi v pojavu večjega števila udeležencev trga (investitorji v gradnjo, nepremičninski skladi), ki s povečanjem števila transakcij cene, sicer nehomogenega proizvoda, potiskajo k ravnotežju. Ob predpostavki, da se navedeno dogodi v relativno kratkem časovnem obdobju, je pričakovano, da bo tudi slovenski nepremičninski trg doživel svoj prvi obrat in korekcijo navzdol, kar je normalna lastnost vseh razvitih in normalno delujočih nepremičninskih trgov. Ob navedenem je potrebno dodati, da bi bila dobrodošla tudi sprememba v tržni strukturi stanovanjskega dela nepremičninskega trga v Sloveniji, kjer bi se delež lastništva stanovanj oziroma nepremičnin, ki je trenutno med najvišjimi v EU in presega 80%, vsaj delno obrnil v prid najemnih stanovanj, katerih je danes na slovenskem trgu zgoj za vzorec (Oplotnik, 2006).

Ob gornjih ugotovitvah se posledično zastavi vprašanje sposobnosti doseganja navedenih ciljev na nacionalni in lokalni ravni z obstoječim sistemom izvajanja stanovanjske politike in navedenimi instrumenti stanovanjske politike. Oplotnik je v svoji študiji posebej izpostavil vprašanje zmožnosti in sposobnosti SSRS dosegati navedene cilje nacionalnega stanovanjskega programa in nacionalne stanovanjske politike. Ob proučitvi dejanskega stanja je sklenil, da je SSRS v obstoječi pravno-organizacijski obliki kot javni sklad le omejeno sposoben izkoriščati vse svoje tržne in poslovne potenciale. Slednji so v poslovnem letu 2005 obsegali okoli 460 mio € poslovnih sredstev, ob okoli 338 mio € lastnega kapitala, z nizkim koeficientom zadolženosti ter močno razvejano mrežo proizvodno-storitvenih odnosov ter znanj, medtem ko so dejavnosti, v katere je sklad neposredno vpleten, izkazovale v zadnjih letih živahno ekonomsko aktivnost in nadpovprečne letne donose na vložen kapital. Ob zavedanju, da je bil SSRS v prvi vrsti ustanovljen leta 1991 za izvajanje finančnih nalog, kot nepremičninski sklad pa preoblikovan leta 2000 za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa je Oplotnik z ekonomskega vidika preveril hipotezo, da bi se omenjeni poslovni potencial ob drugačni pravno-organizacijski obliki, lahko optimalneje izkoristil, brez negativnih vplivov na zadovoljevanje javnega interesa na stanovanjskem področju. Ob navedenem je potrdil, da bi s širšega vidika, to je vidika narodnega gospodarstva, vidika podpore izvajanju ekonomske politike in poslovnega vidika, dosegli celo boljše, sinergijske učinke iz naslova sodelovanja javnega in zasebnega sektorja in umika države iz neposrednega tržnega intervencionizma. V ta namen je analiziral možnosti preoblikovanja SSRS v tržni nepremičninski investicijski sklad ter simuliral vplive tovrstnega preoblikovanja na več ravni: narodnogospodarsko raven, raven države; to je izvajanje ekonomske politike in zadovoljevanja javnega interesa ter podjetniško raven, to je raven učinkovitosti in izrabe angažiranih poslovnih potencialov ter možne poslovne uspešnosti novega ekonomskega subjekta.

V svojem delu je Oplotnik predvidel fazni proces preoblikovanja, v katerem se opravi jasna razmejitev vlog javnega in zasebnega (izločitev javnih funkcij in premoženja,

statusno pravne in organizacijske spremembe), dokapitalizacija, razširitev dejavnosti ipd., pri čemer po njegovem mnenju nedvomno pridobimo:

1. močnega in učinkovitega 'igralca' na domačem in globalnem nepremičninskem ter finančnem trgu, ki deluje v funkciji zmanjševanja obstoječih tržnih anomalij (informacijska asimetrija, neustrezna struktura trga, prisotnost špekulativnega kapitala in odsotnost poslovnih odklonov, kot higiennega dejavnika trga, mopolizacija in kartelni dogovori, odstotnost razvoja nekaterih finančnih instrumentov povezanih, s financiranjem nepremičninskega trga, akceleratorski in multiplikativni učinki povečane tržne dinamike ipd.);
2. ustreznega partnerja javnemu sektorju v okviru izvajanja nacionalne stanovanjske politike, brez običajnih deficitov, s katerimi se soočajo javna podjetja in druge javnopravne institucije (postopki javnega naročanja, podvrženost političnim ciklom, proračunske omejitve ipd.) in jasna razmejitev vlog zasebnega ter javnega sektorja (odprava t.i. freeriderstva in rentseekerstva) z vzpostavitvijo ustreznih partnerskih odnosov, alokacije tveganja in pričakovanimi sinergijskimi učinki (po principu vsak zagotavlja tisto kar najbolj zmore, ima in zna);
3. zanimiv poslovni sistem, ki prinaša pozitivne učinke tako okolju kot vlagateljem (npr. v fazi državnega lastništva le-tej prinaša letne prilive v proračun z naslova ustvarjenega donosa, v primeru odprodaje premoženja pa priliv v obsegu 400 do 500 mio € (ob predpostavki uspešnejšega poslovanja in rasti v naslednjih petih letih). Tovrstni poslovni subjekti po prepričanju *Oplotnika* predstavljajo običajno privlačno alternativo za vlagatelje, tako male fizične osebe kot velike pravne osebe, ki so tradicionalno bolj usmerjeni k varnim in dolgoročnim naložbam.

V svojem razmišljanju in predlogu je Oplotnik sledil splošnemu trendu držav EU k modernizaciji izvajanja socialnih storitev, v katerih sklop spada tudi izvajanje finančnih in nepremičninskih storitev, ki se izvajajo v okviru stanovanjske politike. Kljub temu da je organizacija izvajanja navedenih storitev od države do države različna, pa lahko v praksi držav EU zasledimo: • uvajanje "benchmarking" metod, kvalitete in vključevanje potrošnikov v administracijo, • decentralizacijo izvajanja storitev, • prenos obveznosti izvajanja storitev na zasebni sektor, pri čemer javne oblasti prevzemajo vlogo regulatorja in nadzornika regulirane konkurenčne in učinkovite organizacije na nacionalni, lokalni in regionalni ravni ter • razvoj javno-zasebnega partnerstva pri izvajanju storitev stanovanjske politike.<sup>4</sup> Slednje pa dejansko predlaga tudi Oplotnik v svojem modelu preoblikovanja SSRS.

V preveritev navedene hipoteze moramo prvenstveno presoditi možnost in dopustnost preoblikovanja SSRS v tržni nepremičninski investicijski sklad in nadaljnjega izvajanja storitev v javnem interesu na stanovanjskem področju.

---

<sup>4</sup> Social services of general interest in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, stran 8.

Ob navedeni presoji moramo primarno proučiti naravo storitev, ki jih SSRS izvaja v javnem interesu, saj sta od tega odvisna pristojnost in vsebina regulacije ter sekundarno morebitne pravno-organizacijske oblike izvajanja teh storitev.



## **Regulacija storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu**

Država vstopa na področje izvajanja storitev stanovanjske politike kot regulator storitev, ki se izvajajo v javnem interesu na eni strani, na drugi pa kot izvajalec navedenih storitev, kadar in kolikor jih izvaja sama v lastni režiji oziroma kot (so)lastnica (kapitalskih deležev) ali (so)ustanoviteljica različnih pravnih<sup>5</sup> oseb bodisi javnega<sup>6</sup> bodisi zasebnega prava. Temelj regulacije je storitev, ki jo država oziroma po njenem pooblastilu ožja (npr. regija, pokrajina, občina) ali širša (npr. evropska) skupnost v javnem interesu izvzame iz sistema tržnih mehanizmov in s pravnimi normami uredi celokupnost vseh pravnih razmerij, ki se nanašajo na njeno izvajanje ter zagotavljanje javnih dobrin v javnem interesu. Vsebina regulacije pa je odvisna od same narave iz sistema tržnih mehanizmov izvzete storitve.

Shematsko lahko vsebino regulacije storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu, razdelimo v:

1. ureditev splošnega pravnega okvira (general legal framework) izvajanja storitev, ki zajema zlasti:
  - določitev storitev, v katerih je prisoten splošen (javni) interes (general interest);
  - opredelitev obsega in vsebine splošnega (javnega) interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti izvajalca(ev) (public service obligation), ki naj zagotovi(jo) uresničitev splošnega (javnega) interesa,
  - določitev sistema financiranja izvajanja storitev, kar zajema tudi določanje cen in drugih ekonomskih pogojev opravljanja dejavnosti (pricing) in
  - določitev oblik oziroma načina izvajanja storitev (organisation of the provision).

---

<sup>5</sup> Na tem mestu uporabljamo termin "pravna oseba javnega prava" in ne termina "osebe javnega prava", saj je slednji pomensko širši od prvega. Kot osebo javnega prava lahko razumemo tudi fizično osebo z oblastnimi pooblastili pri izvajanju javne funkcije (npr. minister, policist, uradnik). Tako Grafenauer & Brezovnik, 2006: 247.

<sup>6</sup> V francoskem pravu "établissements publics"; v britanskem pravu "Public Corporations"; v italijanskem pravu "ente parastato"; v nemškem pravu "Anstalten, Koerperschaften in Stiftungen". Več o različnih pojavnih oblikah pravnih oseb javnega prava, ki izvajajo storitve v splošnem interesu, v delu Hood, 1998.

Ta del regulacije je običajno v pristojnosti države,<sup>7</sup> znotraj državne oblasti pa v pristojnosti zakonodajalca.

2. sprotno "normativno" intervencijo (government regulation), ki se nanaša na:
  - določanje tehničnih in drugih pogojev (standardov in normativov) za izvajanje storitev stanovanjske politike, ki se izvaja v javnem interesu;
  - reševanje sporov med samimi izvajalci storitev ter med njimi in uporabniki javnih dobrin;
  - nadzor nad izvajanjem predpisov idr. (Pličanič, 2004: 130; Virant, 2004: 130; Trpin, 2005: 361; Pirnat, 1999: 125).

Takšna dejavnost je na ravni države običajno v pristojnosti izvršilno-upravne veje oblasti (torej vlade).

V zvezi z vprašanjem regulacije storitev stanovanjske politike, ki se izvaja v javnem interesu, je tako v Sloveniji kot v drugih državah članicah EU posebej aktualno vprašanje razmejitve regulativne pristojnosti med EU, državo in lokalnimi skupnostmi (regijami, pokrajinami, občinami). Razmejitev teh pristojnosti je vsekakor kompleksna in pogosto problematična tako za države članice, lokalne skupnosti in izvajalce kot tudi uporabnike javnih dobrin.<sup>8</sup>

## 1 Regulativna pristojnost EU

Pred razpravo o razmejitvi regulativne pristojnosti med institucijami EU, državami članicami in lokalnimi skupnostmi moramo poudariti, da na ravni EU v pravu EU ne zasledimo enotnega predpisa, ki bi urejal splošni pravni okvir (general legal framework) izvajanja storitev v splošnem (javnem) interesu (services of general interest), med katere prištevamo tudi storitve stanovanjske politike, ki jih v Sloveniji izvajajo država in občine ter neprofitne stanovanjske organizacije in javni skladi v skladu z določili veljavnega SZ-1. Na tem mestu je potrebno omeniti, da je Evropski parlament v vrsti dokumentov<sup>9</sup> večkrat pozval Evropsko komisijo, da pripravi t.i. krovno direktivo

<sup>7</sup> Pri tem je, kot je razvidno iz nadaljevanja tega dela, mogoč tudi drugačen pristop, po katerem imajo del tovrstnih regulatornih pristojnosti bodisi širša (v našem primeru evropska) skupnost oziroma tudi ožje lokalne skupnosti (npr. občine, pokrajine). Gre predvsem za njihovo pristojnost določanja gospodarskih oziroma negospodarskih storitev lokalnega pomena, ki se izvajajo v javnem interesu.

<sup>8</sup> Green paper on services of general interest (COM (2003) 270 final, 21.5.2003), stran 9.

<sup>9</sup> Prvi poziv Evropskega parlamenta zasledimo v European Parliament resolution on the Commission communication "Services of General Interest in Europe" (Uradni list C 140E/153, 13/11/2001), kjer v 6. točki poziva Laekenski svet, naj podpre pri Komisiji njegov predlog za krovno direktivo o ciljih in o organizacijskih ukrepih glede storitev, ki se izvajajo v splošnem interesu, ki temeljijo na 95. členu Pogodbe ES; ta direktiva mora ustvariti pravni okvir, ki zagotavlja, da so navedene storitve na voljo javnosti, kar je v skladu zlasti s 16. členom Pogodbe ES. V European Parliament resolution on the Green Paper on services of general interest (Uradni list C 92E/294, 14/1/2004) izpostavlja zahtevo po krovni direktivi, ki mora biti sestavljena v

(framework directive) o ciljih in organizaciji izvajanja storitev v splošnem interesu.<sup>10</sup> Čeprav Evropska komisija razmišlja o sprejemu enotnega predpisa, s katerim bi določila cilje in temeljna načela, ki bi bili skupni vsem vrstam storitev, ki se izvajajo v splošnem interesu iz pristojnosti ES, ter je namesto krovne direktive predhodno pripravila Green paper on services of general interest, saj je presodila, da je pred sprejemom navedene direktive potrebna širša razprava o problematiki izvajanja storitev v splošnem interesu na ravni Skupnosti.<sup>11</sup> V navedenem aktu Evropska komisija, med drugim razpravlja tudi o prednostih in problemih splošnega pravnega okvira izvajanja

---

skladu s postopkom soodločanja in mora upoštevati načelo subsidiarnosti pri realizaciji notranjega trga in pri izvajanju pravil o konkurenci. Nedavno (v mesecu septembru 2006) je Evropski parlament sprejel European Parliament resolution on the Commission White Paper on services of general interest (2006/2101(INI)), v kateri je poudaril, da sta poprej navedeni resoluciji iz leta 2001 in 2003 primerni. Vendar pa poslednja resolucija iz leta 2006 eksplicitno ne omenja krovne direktive. Namesto tega lahko v para. 15 zasledimo, da mnenje, da bi morala Evropska komisija razjasniti vrsto nejasnosti in problemov ter formulirati enotna navodila in načela pri uporabi pravil konkurenčnega prava ES in pravil internega trga na področju gospodarskih in negospodarskih storitev, ki se izvajajo v splošnem interesu, obenem pa zagotoviti demokratično odgovornost držav članic in regionalnih ter lokalnih oblasti pri uporabi pravil prava ES na področju gospodarskih in negospodarskih storitev, ki se izvajajo v splošnem interesu.

<sup>10</sup> V praksi lahko zasledimo vrsto iniciativ za sprejem krovne direktive. Do sedaj so različne institucije pripravile štiri različne predloge krovne direktive. 30. maja 2006 je Skupina socialistov v Evropskem parlamentu (The Socialist Group in European Parliament) objavila "Proposal for Framework Directive on Services of General Economic Interest" (dostopno na [www.socialistgroup.eu](http://www.socialistgroup.eu)). V navedenem predlogu so socialisti opozorili, da mora krovna direktiva:

- določiti razmejitve pristojnosti med EU in državami članicami;
- določiti kriterije za jasno razmejitve med gospodarskimi (economic) in negospodarskimi (non-economic) storitvami, ki se izvajajo v splošnem interesu, saj je od njih narave odvisna uporaba različnih pravnih pravil prava ES;
- zagotoviti suverenost lokalnih skupnosti nad vzpostavitvijo in upravljanjem z lokalnimi javnimi službami;
- zagotoviti prebivalcem pravico dostopa do javnih storitev oziroma javnih dobrin ter varovati pravice potrošnikov;
- upoštevati potrebo po posebnem (sektorskem) urejanju nekaterih storitev, ki se izvajajo v splošnem interesu;
- spoštovati načela transparentnosti, odprtosti, solidarnosti, kvalitete storitev, univerzalnosti, enakega dostopa, partnerstva s civilno družbo itn.

Navedenemu predlogu je v mesecu juniju 2006 sledil "Draft of a Proposed law on services of General Economic interest" (dostopen na <http://www.celsig.org>), ki ga je pripravil European Liaison Committee on Services of General Interest (CELSIG). Ob navedenem sta svoj predlog v letu 2006 objavili tudi European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP) (Framework to Guarantee and Development Services of General Economic Interest - dostopen na <http://www.ceep.org>) in European Trade Union Confederation (ETUC) (Draft European framework to Guarantee and Develop Services of General Economic Interest - dostopen na <http://etuc.org>). Predlogi CELSIG-a, CEEP-a in ETUC-a so podobni predlogu, ki ga je pripravila The Socialist Group in European Parliament.

<sup>11</sup> Communication on the Status of Work on the Examination of Proposal for a Framework Directive on Services of General Interest, COM (2002) 689 final.



storitev v splošnem interesu.<sup>12</sup> Razmišljanje Evropskega parlamenta in Evropske komisije o sprejemu enotnega akta, s katerim bi uredili splošni pravni okvir izvajanja storitev v splošnem interesu, je sicer smiselno in vodi v t.i. 'evropeizacijo'<sup>13</sup> ciljev in načel, s čimer bi se 'acquis'<sup>14</sup> vzpostavil na skupnih temeljih in načelih, vendar pa je na tem mestu zelo pomembno vprašanje vsebine regulativne pristojnosti ES in pravne podlage za sprejem predvidene krovne direktive.<sup>15</sup> Odgovor na navedeno vprašanje pa lahko poiščemo le v aktih primarnega skupnostnega prava.

Pomembno je vedeti, da je osnovni namen ustanovitve evropskih skupnosti, ki so ob ustanovitvi imele, vsaka zase, svoj okvir v izvajanju ekonomskih ciljev, v zagotavljanju temeljnih ekonomskih svoboščin, to je; a. prostega prometa blaga, b. prostega gibanja oseb, c. prostega pretoka kapitala in d. svobodo opravljanja storitev na skupnem evropskem trgu. Zato ne preseneča dejstvo, da v sami Rimski pogodbi ne zasledimo določil, ki bi se neposredno nanašale na področje storitev, ki se izvajajo v splošnem (javnem) interesu, zasledimo pa vrsto določil, ki pa vplivajo na njihovo izvajanje. Tako so bile z Rimsko pogodbo med državami članicami npr. prepovedane količinske omejitve pri uvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom (28. člen PES; 34. člen PDEU)<sup>16</sup>; postopno odpravljene omejitve pravice do ustanavljanja (43. člen PES; 49. člen PDEU) in svobode opravljanja storitev (49. člen PES; 56. člen PDEU); državam članicam naložene prilagoditve državnih monopolov tržne narave (31. člen PES; 82. člen PDEU); določeno spoštovanje pogodbenih pravil, še posebej konkurenčnih pravil, ki se nanašajo na javna podjetja (oz. podjetja, katerim so podeljene posebne ali izključne pravice) (86. člen PES; 106. člen PDEU) in navsezadnje je bil ustanovljen sistem nadzora nad sistemi pomoči iz državnih sredstev, ki ga vrši Evropska komisija (87. člen PES; 107. člen PDEU; in 88. člen PES; 108. člen PDEU).

Ob navedenem moramo omeniti še dve določili Rimske pogodbe, in sicer določilo 73. člena PES (sedaj 93. člen PDEU), ki določa, da so pomoči združljive z Rimsko pogodbo, če so potrebne za usklajevanje prevoza ali če so nadomestilo za opravljanje določenih storitev, ki so del izvajanja dejavnosti v splošnem interesu, ter določilo drugega odstavka 86. člena PES (sedaj 106. člen PDEU) ki določa obveznost podjetij,

<sup>12</sup> Green Paper on services of general interest, COM (2003) 270 final, para. 37 - 42.

<sup>13</sup> Več o t.i. evropeizaciji (europeanisation) na področju izvajanja storitev v splošnem interesu v delu Druesne, 2005: 14-44. Več o evropeizaciji npr. v delih: Ilešič, 1996: 731-750; Bugarič, 2004, 101-122 idr.

<sup>14</sup> "Acquis" ali "acquis communautaire" je izraz, ki prihaja iz francoskega jezika in pomeni skupek načel, predpisov, političnih usmeritev, praks in obveznosti, ki so jih dogovorno sprejele države članice EU. Izraz torej označuje celoten pravni red Evropskih skupnosti. Običajno se v vseh jezikih Unije uporablja kar v francoščini, in sicer pogosto v skrajšani obliki, saj se govori preprosto o 'acquis-u'. V slovenščini se vse bolj uveljavlja izraz 'komunitarna ureditev'. Služba Vlade RS za evropske zadeve, <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/612-155>.

<sup>15</sup> O pravni podlagi za sprejem krovne direktive (legal framework directive) razpravlja Krajewski, 2006: 13-19.

<sup>16</sup> Tekom besedila se sklicujemo na člene PES, sedaj Pogodbe o delovanju Evropske unije /PDEU/.

pooblaščenih za opravljanje gospodarskih (tržnih) storitev v splošnem interesu oziroma podjetij, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, da se morajo ravnati po pravilih PES, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene.

V prvih desetletjih so institucije skupnosti dobesedno ignorirale izvajanje t.i. "economic services of general interest", kar lahko razumemo kot "gospodarske (tržne) storitve v splošnem interesu" in s tem tudi izvajanje navedenega določila drugega odstavka 86. člena Pogodbe ES. Situacija pa se je popolnoma spremenila s sprejemom Enotnega evropskega akta (Uradni list EU L 169, 29.06.1987) v letu 1986, s katerim so države podpisnice kot prvenstveni cilj določile ustanovitev enotnega trga brez notranjih meja, na katerem se zagotavljajo štiri temeljne svoboščine, vključno s prostim prometom blaga in storitev ter uvedle sistem kvalificirane večine pri glasovanju o vseh zadevah, ki se tičejo vzpostavitve enotnega trga. S sprejemom navedenega akta se je tako začel proces uvajanja konkurence<sup>17</sup> oziroma liberalizacije<sup>18</sup> pri izvajanju nekaterih monopolnih dejavnosti, pri čemer je določilo drugega odstavka 86. člena služilo kot osnova za razmejitev med spoštovanjem konkurenčnih pravil prava ES in enotnega trga na eni strani in varstva splošnega interesa na drugi strani (Dony, 2002).

Šele s sprejemom Amsterdamske pogodbe v letu 1997 so se v besedilo PEU vnesla določila, ki se nanašajo neposredno na izvajanje gospodarskih storitev v splošnem interesu. V pogodbi uporabljen izraz "services of general economic interest" tako

---

<sup>17</sup> Razlog uvajanja konkurence so bili narasli pritiski v smeri liberalizacije izvajanja gospodarskih storitev v splošnem interesu. Dubois navaja nekatere vzroke: a. nastanek gospodarskih storitev v splošnem interesu je v marsičem bil posledica potrebe po alokaciji zelo redkih resursov in potrebe po javnem financiranju izvajanja neke storitve; danes so resursi, ki so na razpolago v gospodarstvu, dovolj veliki za zagotavljanje izvajanja gospodarskih storitev v splošnem interesu, še zlasti v okoliščinah potrebe po zmanjševanju javne porabe praktično v vseh državah članica b. internacionalizacija trgovine in povečanje trgov omogoča uporabnikom, da javne dobrine in javne storitve ceneje dobijo drugje, ne pa pri domačem monopolnem ponudniku; ohranjanje monopolnega položaja takega izvajalca vse bolj izgublja realne razloge; c. tehnični napredek omogoča realno konkurenco v vse več dejavnostih, kjer to prej ni bilo mogoče (Pirnat, 2004: 611-627).

<sup>18</sup> Izraz "liberalizacija" je običajno povezan, s privatizacijo s katerim se označuje proces spreminjanja javnega kapitala v zasebni kapital. Več o privatizaciji npr. Parker, 1999: 9-38; Tičar, 1995: 272-292. V tem delu uporabljamo termin "liberalizacija" za označitev procesa širitve uporabe konkurenčnih pravil v neki dejavnosti. Gre zlasti za odpravo ali zmanjšanje obsega monopolnega položaja določenih izvajalcev kakor tudi zmanjšanje posebnih ali izključnih pravic (special or exclusive rights). Več o pojmu "liberalizacija" v nadaljevanju ter v delih npr. Pličanič, 1999, 923-295; Pirnat, 1999: 115-116; idr.

Na tem mestu pa je potrebno opozoriti na pojem "deregulacija" (deregulation), s katerim se pogosto označuje proces liberalizacije in je pogosto zavajajoč, saj se s procesom liberalizacije stopnja regulacije veča. Slednje je razumljivo, saj se navedene storitve izvajajo v javnem interesu, za katerega lahko država v monopolni javni organizaciji v pretežni javni lasti skrbi skozi svoj kapitalski vpliv. Ko ta vpliv izgubi, mora za uresničevanje javnega interesa poskrbeti s podrobnimi pravnimi pravili, ki veljajo za vse izvajalce v zasebni lasti (Pirnat, 1999: 116).

zasledimo v besedilu 16. člena PES (sedaj 14. člen PDEU) in drugega odstavka 86. člena PES (sedaj 106. člen PDEU)) in se nanaša na tržne storitve, ki jih javne oblasti v državah članicah proglasijo za storitve, ki se izvajajo v splošnem interesu in so podvržene posebnim obveznostim (public service obligation).

PEU je tako v 16. členu (sedaj 14. člen PEU) določala, da brez poseganja v 73. člena PES (sedaj 93. člen PDEU), 86. člena PES (sedaj 106. člen PDEU) in 87. člen PES (sedaj 107. člen PDEU) pogodbe ter ob upoštevanju položaja, ki ga imajo gospodarske (tržne) storitve v splošnem interesu v okviru skupnih vrednot Unije, pa tudi njihove vloge pri pospeševanju socialne in teritorialne kohezije, skrbijo Skupnost in države članice v mejah svojih pristojnosti na področju uporabe pogodbe zato, da delujejo takšne službe na podlagi načel in pogojev, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog. Seveda pa ob tem ne smemo spregledati še izjave k navedenemu členu, po kateri se določbe navedenega člena izvajajo ob polnem spoštovanju prakse Sodišča ES, med drugim tudi glede načel enakega obravnavanja, kakovosti in kontinuitete takih služb.

Navedeno določilo 86. člena PES (sedaj 106. člena PDEU) je z vidika uporabe konkurenčnih pravil praktično najpomembnejše, saj ta člen določa, da se konkurenčna pravila uporabljajo za vse gospodarsko aktivne organizacije (podjetja) ne glede na pravni status in način financiranja<sup>19</sup>. Še pomembnejši pa je drugi odstavek navedenega 106. člena PEU, ki določa, da so podjetja, ki izvajajo gospodarske (tržne) storitve, v splošnem interesu podvržena konkurenčnim pravilom Pogodb, razen kolikor uporaba teh pravil dejansko ali pravno ne ovira posebnih nalog, ki so jim naložene. Ob tem pa ne sme biti prizadet razvoj trgovine v obsegu, da bi bilo to v nasprotju z interesi Skupnosti. Na tem mestu moramo omeniti še posebno pooblastilo, dano Evropski komisiji v tretjem odstavku navedenega 106. člena PDEU (prej tretjega odstavka 86. člena PES)<sup>20</sup>, da zagotovi uporabo določb tega člena in po potrebi na države članice naslovi ustrezne direktive ali odločbe.

Na tem mestu moramo opozoriti, da ne v primarnem skupnostnem pravu ne v sekundarni zakonodaji ne zasledimo enotne definicije pojma "services of general economic interest". Sodišče ES je v vrsti svojih odločitev, ki se pretežno nanašajo na določilo drugega odstavka 86. člena PES (sedaj drugega odstavka 106. člena PDEU), sicer uporabilo navedeni termin (še posebej po letu 1990), vendar ni razvilo enotne definicije tega pojma. V sodbah je npr. inter alia odločilo, da so gospodarske (tržne) storitve, ki se izvajajo v splošnem interesu: poštna storitve<sup>21</sup>; dobava elektrike<sup>22</sup>; nujni ambulantski prevozi<sup>23</sup>; posredovanje zaposlitev<sup>24</sup>; storitve sidranja<sup>25</sup>; upravljanja rečnih

<sup>19</sup> Zadeva C-41/90 Höfner [1991] ECR I-1979.

<sup>20</sup> Na podlagi navedenega določila tretjega odstavka 86. člena PES je Evropska komisija z različnimi akti sekundarne zakonodaje (zlasti direktivami in uredbami) uredila posebnosti izvajanja posamezne gospodarske storitve v splošnem interesu.

<sup>21</sup> Zadeva C-320/91, Corbeau, [1993] ECR I-2533, para. 15; zadeva C-340/99, TNT Traco [2001] ECR I-4109, para 53.

<sup>22</sup> Zadeva C-393/92, Almelo, [1993] ECR I-1477, para. 47 in 48.

<sup>23</sup> Zadeva C-475/99, Ambulanz Glöckner, [2001] ECR I-8089, para. 55.

pristanišč<sup>26</sup>; prenosov televizijskih signalov<sup>27</sup>; upravljanja s telekomunikacijskimi sistemi na območju države in ponujanje storitev javnega telefonskega omrežja uporabnikom<sup>28</sup>; ravnanje z odpadki<sup>29</sup>; distribucije zdravil na veliko po francoskih predpisih, ki zagotavljajo trajno zalogo medicinskih izdelkov glede na potrebe in nemoteno ter hitro preskrbo z zdravili na celotnem območju na način, da se prebivalstvu lahko zagotovi zadostna količina zdravil v vsakem času<sup>30</sup>. Nasprotno pa je npr. odločilo, da dejavnost upravljanja s komercialnimi pristanišči ni gospodarska storitev, ki se izvaja v splošnem interesu<sup>31, 32</sup>.

Ob navedenem pa se je Sodišče ES, podobno kot Evropska komisija v *Communication from the Commission - Services of General Interest in Europe* (Uradni list EU C 17, 19.1.2001)<sup>33</sup>, v več primerih postavilo na načelno stališče, da dejavnosti subjektov, ki z opravljanem storitev izvajajo izključno socialne funkcije, niso gospodarske (tržne) narave. Odločitve Sodišča ES se nanašajo predvsem na področja: a. izobraževanja; pri čemer je Sodišče ES (sedaj Sodišče EU) razmejilo dejavnost izobraževanja, ki se izvaja v javnem interesu<sup>34</sup> in nima narave gospodarske (tržne) storitve od storitev zasebnega izobraževanja, ki pa ima naravo gospodarske storitve<sup>35</sup>, b. posredovanja zaposlitev; pri čemer se je sodišče postavilo na stališče, da ima storitev posredovanja zaposlitev naravo gospodarske storitve ne glede na dejstvo, da jo morebiti izvajajo javna podjetja in da se financirajo iz javnih sredstev<sup>36</sup>, c. socialnega varstva oziroma socialnega zavarovanja; v teh primerih je sodišče presojalo naravo storitev in njeno socialno funkcijo po

<sup>24</sup> Zadeva C-41/90, Höfner and Elser, [1991] ECR I-979, para. 24.

<sup>25</sup> Zadeva C-266/96, Corsica Ferries, [1998] ECR I-3949, para. 60.

<sup>26</sup> Zadeva 10/71 Mueller, [1971] ECR 723.

<sup>27</sup> Zadeva 155/73 Sacchi, [1974] ECR 409; zadeva C-260/89 ERT [1991] ECR I-2925.

<sup>28</sup> Zadeva 41/83 British Telecom, [1985] ECR 873.

<sup>29</sup> Zadeva C-209/98 FFAD, [2000] ECR I-3743; zadeva C-209/98, Sydhavnens Sten, [2000] ECR I-3743, para. 75.

<sup>30</sup> Zadeva C-53/00 Ferring, [2001] ECR I-9067.

<sup>31</sup> Zadeva C-242/95, GT-Link, [2001] ECR I-4449.

<sup>32</sup> Iz navedene prakse Sodišča ES bi težko sestavili enotno definicijo pojma "services of general economic interest". V zadevah *Almelo* in *Ambulanz Glöckner* je sodišče poudarilo nekatere specifične karakteristike storitev v splošnem interesu kot so univerzalnost, enakost dostopa, kvaliteta storitev in interes potrošnikov. Izhajajoč iz navedenega lahko sicer sklenemo, da so obveznosti izvajalcev, še posebej zahteve po univerzalni storitvi tipični elementi storitev v splošnem gospodarskem interesu, vendar pa ni jasno, ali so te obveznosti njene obvezne sestavine. Tako Krajewski, Markus. *Background paper on a legal framework for services of general (economic) interest*. Bruselj: European Federation of Public Service Unions, 2006, stran 9.

<sup>33</sup> Komisija je v *Communication from the Commission - Services of General Interest in Europe* (Uradni list EU C 17, 19.1.2001) v 29. točki določila, da sta npr. dejavnosti kot sta nacionalno izobraževanje in socialno zavarovanje izključeni iz uporabe pravil notranjega trga in svobode konkurence.

<sup>34</sup> Primer C-263/86, Humbel, [1998] ECR 5365, para. 17.

<sup>35</sup> Primer C-109/92 [1993] ECR I-6447.

<sup>36</sup> Ta odločitev je bila sprejeta v dveh primerih in sicer: C-5/96 *Job Centre* [1997] ECR I-7119 ter C-285/98 *Carra* [2000] ECR I-4217.

solidarnostem načelu ter se postavilo na stališče, da organizacije, ki delujejo neprofitno ter izvajajo socialno funkcijo, ne izvajajo gospodarskih storitev in niso podjetja v smislu prava ES<sup>37</sup> in d. zdravstva; pri čemer je sodišče podobno kot v primeru storitev izobraževanja razjemilo storitve nacionalnega zdravstvenega sistema, preko katerega se zagotavljajo brezplačne zdravstvene storitve in nima narave gospodarskih (tržnih) storitev<sup>38</sup> od 'zasebne prakse', ki pa ima naravo gospodarske (tržne) storitve ne glede na to, da se stroški izvajanja zasebne prakse morebiti krijejo iz proračunskih sredstev oz. sredstev sistema socialnega (zdravstvenega) zavarovanja<sup>39</sup>.

Razlikovanje med gospodarsko (tržno) (economic) in negospodarsko (netržno) (non-economic) naravo storitev (services) je v našem primeru pomembna predvsem zaradi razmejitive regulatorne pristojnosti med EU in državo članico. Narava in vsebina posamezne storitve sta tako konstitutivna elementa aplikacije svobode opravljanja storitev na enotnem trgu in uporabe pravil konkurenčnega prava EU.

Termin storitve (services) zasledimo v 57. členu PDEU (prejšnji 50. člen PES), ki določa, da med storitve štejejo vse tiste, ki se praviloma opravljajo za plačilo<sup>40</sup> in kolikor jih ne urejajo določbe, ki se nanašajo na prosti pretok blaga, kapitala in oseb.<sup>41</sup> Sodišče ES (sedaj Sodišče EU) je tako npr. odločilo, da se po PES med storitve ne šteje tistih storitev, ki se financirajo izključno iz javnih sredstev.<sup>42</sup> Glede na navedeno in ob upoštevanju določila prve točke prvega odstavka Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu<sup>43</sup>, ki določa, da termin "storitev" pomeni vsako pridobitno dejavnost, ki se praviloma opravlja za plačilo, lahko sklenemo, da med storitve, v smislu navedenega določila 50. člena PES, štejemo zgolj storitve gospodarske (tržne) narave. Iz navedenega izhaja, da negospodarske storitve niso predmet urejanja prava EE.

Razlikovanje med gospodarsko (tržno) in negospodarsko (netržno) naravo storitev pa je pomembno tudi zaradi opredelitve pojma podjetja (undertaking) v smislu uporabe pravil

---

<sup>37</sup> Primeri: C-244/94 *Fédération française des sociétés d'assurances* [1997] ECR I-4013, C-355/00 *Freskot AE* [2003] ECR I-5263, C-218/00 *Cisal de Battistello venazio & C: Sas* [2002] ECR I-691. Podobno prakso zasledimo tudi pri Evropski komisiji npr. v *Commission Decision of 26 July on the tay measures for banking foundations implemented by italy* (OJ L 55, 1.3.2003).

<sup>38</sup> Primer T-319/99 *Federación Nacional de instrumentación científica (FENIN)* [2003] ECR II-0357.

<sup>39</sup> Primer C-157/99 *Geraets-Smits and Peerbooms* [2001] ECR I-5473.

<sup>40</sup> V zadevi *Humbel* (263/86, *Humbel*, [1998] ECR 5365, para 17) je Sodišče ES odločilo, da je bistvena značilnost plačila v dejstvu, da pomeni nadomestilo za opravljeno storitev in je normalno dogovorjeno med izvajalcem in uporabnikom storitve. Glej še zadeve C-157/99, *Geraets-Smits/Peerbooms* [2001], ECR I-5473, para. 58 in zadeva C-451/99, *Cura Anlagen*, [2002] ECR I-3193, para. 18.

<sup>41</sup> K storitvam štejejo zlasti: a. dejavnosti industrijskega značaja, b. dejavnosti trgovskega značaja, c. obrtne dejavnosti in d. dejavnosti samostojnih poklicev. 50. člen PES.

<sup>42</sup> Zadeva C-109/92, *Wirth*, [1993] ECR -6447, para. 17 mnenje AG Stix-hackl, združena primera C-76/05 in C-318/05, *Schwarz in Commission/Germany*, para. 34 et seq.

<sup>43</sup> Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (Uradni list L 376/37, 27.12.2006).

konkurenčnega prava ES.<sup>44</sup> Sodišče ES je jasno povedalo, da se konkurenčna pravila prava ES in pravila notranjega trga nanašajo na podjetja (undertaking), torej vsako entiteto, ki opravlja gospodarsko (tržno) dejavnost ne glede na njen pravni status in ne glede na način financiranja njenega delovanja<sup>45</sup> ter da je vsako ponujanje dobrin in storitev na trgu gospodarska (tržna) dejavnost<sup>46</sup>.

Kot je navedeno, Sodišče EU v svojih odločitvah, ki se nanašajo na področje svobode opravljanja storitev in uporabe pravil konkurenčnega prava EU, posebej poudarja pomembnost razmejitve med gospodarsko (tržno) in negospodarsko (netržno) naravo storitve. Ali je šteti neko storitev za gospodarsko (tržno) ali negospodarsko (netržno), je predvsem odvisno od tega, na kakšen način država oziroma od nje pooblaščen lokalna skupnost (regija, pokrajina, občina) organizira zagotavljanje teh storitev, se pravi, v kakšni obliki in na kakšen način. Zatorej je v pristojnosti države članice, da odloči, ali bo izvajanje posamezne dejavnosti in s tem zagotavljanje storitev podredila svobodi opravljanja storitev in/ali uporabi pravil konkurenčnega prava EU. Na primer, če se sistem visokega šolstva v pretežni meri financira iz javnih sredstev in se izvaja preko javnih institucij, potem sta tako dejavnost kot tudi izvajalec javne službe izvzeta iz uporabe pravil konkurenčnega prava EU. Če pa se država članica odloči, da se bo visoko šolstvo v pretežni meri financiralo s plačili uporabnikov in iz zasebnih sredstev uporabnikov storitev ali če na področju visokega šolstva uvede konkurenco, potem je dejavnost visokega šolstva gospodarska dejavnost in izvajalci teh storitev (univerze, fakultete) zapadejo pod pravila konkurenčnega prava EU. Enako velja tudi za izvajanje storitev stanovnijske politike. Z drugimi besedami, komercializacija izvajanja storitev je pogosto razlog, da tako storitev kot tudi izvajalci zapadejo pod pravila konkurenčnega prava EU (Krajewski & Farley, 2004: 850-851).

Da povzamemo: predmet urejanja konkurenčnega prava EU in svobode opravljanja storitev so zgolj storitve gospodarske (tržne) narave. Če so storitve po naravi opredeljene kot negospodarske, potem se zanje ne uporablja večine pravil prava EU. Ko pa ima storitev gospodarsko (tržno) naravo, zapadeta tako storitev kot tudi izvajalec te storitve pod pravila konkurenčnega prava EU. Če se izvajanje teh storitev prenese na izvajalca s posebnimi obveznostmi (public service obligation), kot so npr. univerzalne storitve, potem so te storitve, gospodarske (tržne) storitve v smislu drugega odstavka 106. člena PDEU.

---

<sup>44</sup> Zadeva C-41/90, Höfner und Elser [1991] ECR I-3851, para. 36.

<sup>45</sup> Primer C-41/90 Höfner [1991] ECR I-1979. V tem primeru je Sodišče ES za podjetja štelo tudi nemške agencije za zaposlovanje, ki bi jih, kot trdi Pimat, po našem pravu lahko uvrstili med zavode. V primeru C-69/91 Decoster [1993] ECR I-5335, pa je Sodišče ES povedalo, da je lahko podjetje tudi del državne uprave in da je obstoj pravne osebnosti v tem smislu irelevanten.

<sup>46</sup> Združena primera C-180-184/98, Pavel Pavlov and Others v Stichtung Pensionsfonds Medische Spezialisten [2000] ECR I-691.



## **Narava storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu**

Bistveni element razmejitve med gospodarsko (tržno) in negospodarsko (netržno) storitvijo je njen pridobitni namen. Bistvena značilnost gospodarske storitve je tako pridobivanje dobička (Ivanjko & Kocbek, 2003: 128) kar pa za negospodarske storitve ne velja.

V slovenski pravni ureditvi ne zasledimo podrobne definicije gospodarske oziroma negospodarske storitve oziroma dejavnosti, še več, po uveljavitvi Uredbe o standardni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS, št. 69/2007, 17/2008), dejavnosti ne delimo več na gospodarske ali negospodarske, saj navedena uredba uporablja enotni pojem 'dejavnost'. V zakonodaji lahko zasledimo samo definicijo pridobitne dejavnosti, to je dejavnosti, ki se na trgu opravlja zaradi pridobivanja dobička (drugi odstavek 3. člena Zakona o gospodarskih družbah /ZGD-1/ (Uradni list RS, št. 65/2009-UPB3, 33/2011, 32/2012, 57/2012, 82/2013) (Kocbek, 2002: 114). Glede na navedeno lahko trdimo, da je pojem pridobitne dejavnosti dejansko sinonim za pojem gospodarske dejavnosti, vendar moramo gospodarsko dejavnost kot pridobitno dejavnost razmejiti od gospodarske dejavnosti, ki izvajajo v splošnem (javnem) interesu. Pri slednji je praviloma pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. Tako lahko razumemo tudi določilo drugega odstavka 1. člena ZGJS, ki določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Pri zagotavljanju navedenih dobrin pa je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb (drugi odstavek 2. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Uradni list RS, št. 2/1993, 30/1998-ZZLPP0, 127/2006-ZJZP), 38/2010-ZUKN, 57/2011, 57/2011-ORZGJS40).

Na podlagi navedenega se lahko vsaka gospodarska dejavnost izvaja v splošnem (javnem) interesu, kadar se pridobivanje dobička podredi zadovoljevanju javnih potreb. Z navedenim se pridobitna dejavnost dejansko omeji, kar pa je v skladu z določilom tretjega odstavka 74. člena Ustave RS v pristojnosti zakonodajalca. Navedeno določilo je dejanska pravna podlaga za odločanje zakonodajalca, v katerih pridobitnih dejavnostih bo pridobivanje dobička podredil zadovoljevanju javnih potreb. Okvir navedenih dejavnosti pa je zakonodajalec določil s prvim odstavkom 2. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, po katerem se gospodarske javne službe določijo z



zakoni na področju energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture.

Omenili smo že, da cilj opravljanja negospodarskih dejavnosti ni pridobivanje dobička. V primeru negospodarskih dejavnosti (storitev) se tako pridobitni namen popolnoma podredi zadovoljevanju javnih potreb. Negospodarska narava dejavnosti (storitev) je v praksi zlasti značilna za tiste dejavnosti (storitve), s katerimi se zagotavljajo dobrine oziroma storitve, ki so predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Negospodarska narava dejavnosti (storitve) je praktično odraz načela socialne države, saj država z izvajanjem negospodarskih dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo posamezniku dobrine in storitve, ki mu omogočajo uživanje njegovih človekovih pravic in svoboščin, izvaja svojo socialno funkcijo. Cilj izvajanja navedenih dejavnosti ni zgolj v zadovoljevanju javnih potreb, temveč predvsem v zagotavljanju dejanske enakosti, saj mora država za vsakogar ustvariti pogoje za nemoteno uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so z ustavo zagotovljene vsakomur, ne glede na njegove osebne okoliščine (narodnost, raso, spol, jezik itn.) in še posebej ne glede na njegovo gmotno stanje. Slednje torej pomeni, da mora biti vsakomur omogočen dostop do dobrin in storitev, ki so predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne glede na njegov finančni položaj in njegovo zmožnost plačevanja navedenih dobrin in storitev.

Podobno, kot to velja za gospodarske dejavnosti, v slovenski pravni ureditvi ne zasledimo definicije negospodarske dejavnosti oziroma negospodarske storitve. Okvir negospodarskih dejavnosti zasledimo npr. v drugem odstavku 1. člena Zakona o zavodih /ZZ/ (Uradni list RS, št. 21/1991, 451/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP), ki med te dejavnosti prišteva dejavnost vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, katerih cilj ni pridobivanje dobička. S slednjim je zakonodajalec dejansko povzel dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo dobrine in storitve, ki so predmet človekovih pravic pozitivnega statusa, o katerih smo govorili v predhodnem poglavju.

Ob navedeni razpravi se postavi vprašanje narave storitev, ki jih v skladu z določili SZ-1 na stanovanjskem področju izvajajo v splošnem (javnem) interesu izvajajo država, občine, SSRS in občinski javni skladi ter neprofitne stanovanjske organizacije.

Narave navedenih storitev žal ne moremo razbrati iz določil SZ-1, dejstvo pa je, da se navedene storitve izvajajo v javnem interesu. Izhajajoč iz SZ-1 tako SSRS, ob njem pa neodvisno tudi občinski stanovanjski skladi, izvajajo:

- finančne storitve: npr. dajanje vseh vrst posojil pravnim ali fizičnim osebam z ugodno obrestno mero bodisi za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj bodisi za pridobivanje lastnih stanovanj in stanovanjskih stavb z nakupom,

gradnjo ali za vzdrževanje in rekonstrukcijo stanovanj in stanovanjskih stavb itn.

Narava navedenih finančnih storitev je vsekakor gospodarska (tržna), saj se kljub finančni pomoči, ki jih zagotavljajo skladi, te storitve izvajajo na tržen način v javnem interesu. Javni skladi pa pri izvajanju navedenih storitev konkurirajo na finančnem trgu z drugimi ponudniki finančnih storitev.

- nepremičninske storitve, ki zajemajo investicije v gradnjo stanovanj in stanovanjskih zemljišč ter poslovanje oziroma gospodarjenje: • z nepremičninami z namenom zagotavljanja javnega interesa, • s stanovanji, • stanovanjskimi hišami in • stavbnimi zemljišči.

V sklopu navedenih storitev moramo posebej izpostaviti, da SSRS gradi in posluje oziroma gospodari tako z • neprofitnimi kot tudi • tržnimi stanovanji pod posebnimi pogoji (ki so npr. namenjena mladim družinam itn.) in • drugimi tržnimi stanovanji.

Nobenega dvoma ni, da je narava nepremičninskih storitev, ki zajema gradnjo in poslovanje oziroma gospodarjenje s tržnimi stanovanji, gospodarska (tržna). Vprašljiva pa je zgolj narava nepremičninskih storitev, ki zajema gradnjo in poslovanje oziroma gospodarjenje z neprofitnimi stanovanji.

Odgovor na navedeno vprašanje pa lahko zasledimo v praksi Evropske komisije. Slednja je v svoji odločitvi 'State aid N 209/2001 - Ireland' v letu 2001 navedla, da je izvajanje socialne stanovanjske politike (social housing), ki obsega zagotavljanje cenovno ugodnejših stanovanj bodisi preko najema bodisi s ponujanjem posojil, nekaterimi potrošnikom, gospodarska (tržna) dejavnost (economic activity).<sup>47</sup>

Izhajajoč iz navedenega je narava tako finančnih kot tudi nepremičninskih storitev, ki jih izvajajo javni stanovanjski skladi v javnem interesu gospodarska (tržna), zato je te storitve predmet urejanja konkurenčnega prava EU in svobode opravljanja navedenih storitev.

Ker javni stanovanjski sklad - SSRS izvaja navedene storitve v javnem interesu, se posebej izpostavi vprašanje, ali je mogoče utemeljiti javni interes pri izvajanju vseh navedenih storitev. Ker se s finančnimi storitvami in nepremičninskimi storitvami gradnje in poslovanja oziroma gospodarjenja z neprofitnimi stanovanji zagotavlja socialna varnost posameznikov, ki je predmet z Ustavo RS zagotovljene pravice do socialne varnosti, izvajanje teh storitev v javnem interesu ni vprašljivo.

Povsem drugače pa je z nepremičninskimi storitvami gradnje in poslovanja oziroma gospodarjenja s tržnimi stanovanji. Z izvajanjem navedenih storitev se zagotovo ne zagotavlja socialna varnost posameznikov, saj se tržna stanovanja prodajajo oziroma

---

<sup>47</sup> State aid N 209/2001 - Ireland, stran 3.

oddajo v najem pod tržnimi pogoji, kar dejansko pomeni, da jih javni stanovanjski skladi ponujajo na stanovanjskem trgu pod enakimi pogoji kot ostali tržni subjekti.

Ob navedenem moramo opomniti, da javnemu skladu - SSRS prodaja ali oddaja tržnih stanovanj v najem pod tržno ceno, kar je bistvo javnega interesa in njihovega poslovanja, v slovenski pravni ureditvi 'ni dovoljena' oziroma je onemogočena. Slednje izhaja iz določil veljavnega Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS/ (Uradni list RS, št. 86/2010, 75/2012, 47/2013-ZDU-1G).

V skladu z ZSDSLS mora javni sklad - SSRS, pri ravnanju s stvarnim premoženjem (stanovanji in stanovanjskimi stavbami ...), ki je v njegovi lasti, ravnati v skladu z načelom gospodarnosti (4. člen ZSPDSLS) in vse postopke ravnanja s stvarnim premoženjem voditi učinkovito, s čim manjšimi stroški in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za javni sklad. Ob navedenem ZSPDSLS določa metode razpolaganja z nepremičnim premoženjem in oddajanja nepremičnega premoženja v najem (javna dražba, javno zbiranje ponudb in neposredna pogodba). S slednjim je zakonodajalec SSRS dejansko omejil pri izvajanju storitev v javnem interesu, saj le-ta dejansko ne bo mogel razpolagati s svojim premoženjem (npr. odprodajati tržnih stanovanj) ali ga oddajati v najem mimo navedenih metod, katerih cilj pa je, vsaj pri razpolaganju z nepremičnim premoženjem, doseganje čim višje kupnine. Slednje pa je ravno nasprotno vsebini javnega interesa, ki je v zagotavljanju stanovanj po ugodnejših cenah, od splošnih - tržnih. Izhajajoč iz navedenega javni stanovanjski skladi dejansko izvajajo gospodarske (tržne) storitve v zasebnem interesu, kar pa je lahko sporno predvsem z vidika sistema financiranja izvajanja navedenih storitev gradnje in poslovanja oziroma gospodarjenja s tržnimi stanovanji, saj se denar za gradnjo zagotavlja tudi iz javnofinančnih virov javnega sklada. Prav tako bi lahko bil podan s strani ostalih subjektov na področju tržne gradnje argument, da SSRS vpliva na izkrivljanje konkurence, saj gradi stanovanja iz sredstev, ki so dejansko namenjena izvajanju finančnih in nepremičninskih storitev v javnem interesu in jih prodaja pod ugodnejšimi cenami kot ostali tržni subjekti na stanovanjskem trgu.

Dejstvo pa je, da je SSRS pri izgradnji tržnih stanovanj pri zakonodajnih zahtevah v vseh obveznostih izenačen z ostalimi investitorji in vmesnimi kupci, vendar glede na svoj način izvajanja dejavnosti in strukturo lastne cene, ki realno ovrednoti vsako komponento cene izgradnje kvadratnega metra stanovanja, trenutno še vedno uspeva dosegati ugodne finančne rezultate, kljub dejstvu, da ima omejitve poslovanja zaradi svojega javnega statusa. Če bi bil SSRS izenačen z ostalimi investitorji in vmesnimi kupci tudi v smislu poslovanja kot gospodarske družbe, bi bila njegova prisotnost na trgu zagotovo še bolj očitna in učinki še večji, saj bi odpadle mnoge omejitve poslovanja, kar ugotavlja v svojih izvajanjih tudi dr. Oplotnik.

Ob navedenem moramo omeniti, da ZSPDSLS sicer predvideva možnost upravljanja s premoženjem države, vendar pa je SSRS lastnik vseh nepremičnin, s katerimi razpolaga in nima nepremičnin v upravljanju. Z uveljavitvijo Zakona o stvarnem premoženju

države, pokrajin in občin /ZSPDPO/ v letu 2007 ter Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih skupnosti /ZSPDSL/), bodo zagotovo nastopile tudi težave pri poslovanju z nepremičninami in razpolaganju s premoženjem, ki je namenjeno izvajanju storitev stanovanjske politike ter ogroženo poslovanje SSRS v obliki, kot je bilo poznano doslej. ZSPDPO pa žal ni predvidel izjem za take primere, kot je SSRS. Zaradi slednjega bo zagotovo oteženo med drugim tudi poslovanje SSRS na področju izvajanja aktivne zemljiške politike države, ki je v skladu z določilom 13. člena Zakona o urejanju prostora /ZUreP-1/ (Uradni list RS, št. 110/2002 (8/2003 - popr.), 58/2003-ZZK-1, 33/2007-ZPNačrt, 108/2009-ZGO-1C, 79/2010 Odl US: U-I-85/09-8, 80/2010-ZUPUDPP (106/2010 popr.)) še vedno v njegovi pristojnosti.

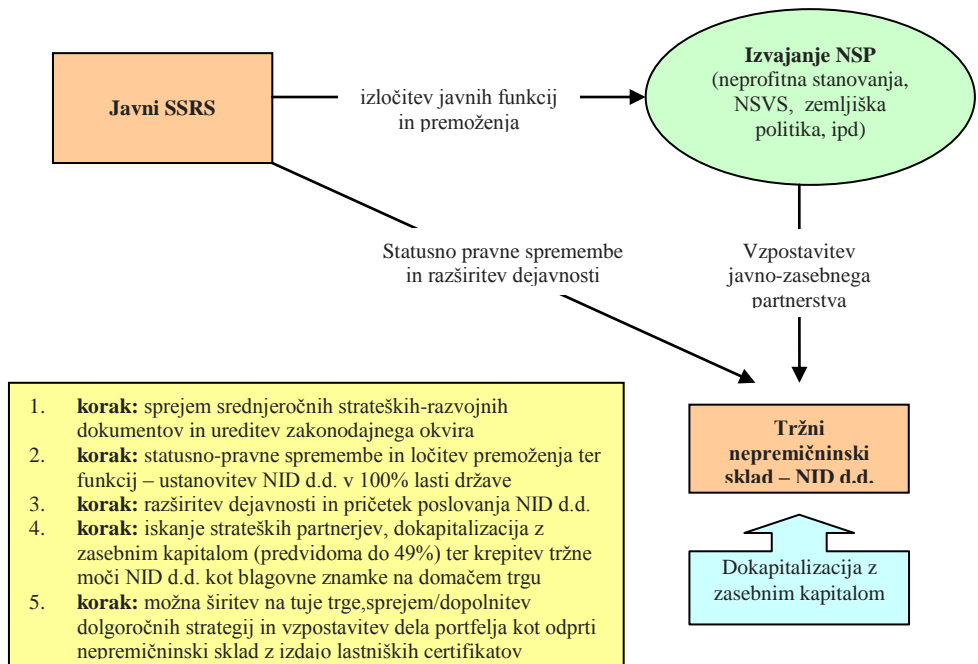
Ob upoštevanju navedenega je navedeno razmišljanje Oplotnika o preoblikovanju SSRS v obliko kapitalske družbe in izvajanju nepremičninskih storitev gradnje in poslovanja oziroma gospodarjenja s tržnimi stanovanji pod tržnimi pogoji, utemeljeno in smiselno. Smiselna je torej modernizacija in liberalizacija izvajanja storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v splošnem interesu preko SSRS, in sicer z njegovim čimprejšnjim preoblikovanjem v fleksibilen tržno konkurenčen subjekt.



## Preoblikovanje SSRS v tržni nepremičninski sklad in oblike izvajanja storitev stanovanjske politike

Oplotnik je pri ekonomsko-finančni oceni preoblikovanja SSRS v nepremičninski sklad v obliki kapitalske družbe, v kateri je navedel vse pozitivne ekonomsko-finančne učinke preoblikovanja na narodno gospodarstvo, izhajal iz modela preoblikovanja, kot je predstavljen na sliki 1:

**Slika:** Model procesa preoblikovanja SSRS v tržni NEPSKL



Vir: Idejna zasnova modela, Oplotnik (2006)

V svojem modelu je predvidel primarno preoblikovanje SSRS v kapitalsko družbo z izločitvijo javnih funkcij in premoženja ter vzpostavitvijo javno-zasebnega partnerstva pri izvajanju navedenih finančnih in nepremičninskih storitev, ki se v okviru stanovanjske politike izvajajo v javnem interesu.

Veljavni Zakon o javnih skladih /ZJS-1/ (Uradni list RS, št. 77/2008, 8/2010-ZSKZ-B) v 50. členu dopušča možnost preoblikovanja javnega sklada na način, da lahko ustanovitelj na podlagi Zakona o javnih skladih /ZJS-1/ sprejme sklep, da se javni sklad, ki razpolaga s kapitalom katerega vrednost presega 30.000.000 eurov, če je njegov ustanovitelj država, in ki v preteklih treh poslovnih letih ni prejemal sredstev iz ustanoviteljevega proračuna, preoblikuje v gospodarsko družbo ter uskladi akte javnega sklada z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Navedeno preoblikovanje pa se izvede ob smiselni uporabi določb o preoblikovanju zavodov v gospodarske družbe po zakonu, ki ureja gospodarske družbe. Če se javni sklad, ustanovljen za izvajanje stanovanjske politike ustanovitelja, preoblikuje v gospodarsko družbo, veljajo zanj vse določbe stanovanjskega zakona, ki urejajo stanovanjska najemna razmerja. Glede na to, da je bil SSRS ustanovljen z Stanovanjskim zakonom /SZ-1/, je preoblikovanje možno zgolj na podlagi posebnega zakona, s katerim se uredijo vsa potrebna statusna vprašanja preoblikovanja SSRS v eno izmed oblik kapitalne družbe v skladu z določili veljavnega Zakona o gospodarskih družbah /ZGD-1/.

Ob tem je potrebno opozoriti, da je SSRS kot javni sklad po podatkih poročila za leto 2010 posloval uspešno in z dobičkom, ki ga izrecno in v celoti vlaga v svojo dejavnost kot povečanje namenskega premoženja.

Navedenemu modelu je v idejni zasnovi sledil tudi Oplotnik, pri čemer je predlagal, da se na novo ustanovljena kapitalna družba prenese vse premoženje v lasti in morebitnem upravljanju SSRS, slednji pa preneha v skladu z določilom sedme alineje 46. člena Zakona o javnih skladih /ZJS-1/. Ob preoblikovanju sta posebej pomembna opredelitev univerzalnega nasledstva novoustanovljene kapitalne družbe in določitev njene nepremičninske dejavnosti.

Seveda pa se ob navedenem zastavi vprašanje izvajanja preostalih finančnih in nepremičninskih dejavnosti, ki se izvajajo v javnem interesu. Na tem mestu moramo opomniti, da so države članice EU načeloma svobodne pri organizaciji izvajanja storitev v javnem interesu, vendar morajo spoštovati pravila prava EU. Države članice pa se lahko odločijo, ali bodo navedene storitve izvajale same v lastni režiji ali pa bodo izvajanje navedenih storitev zaupale tretji osebi (javni ali zasebni entiteti).<sup>48</sup> Na tem mestu lahko ugotovimo, da je ta možnost v slovenski pravni ureditvi dopuščena s tem, ko lahko navedene storitve izvajajo tako javni skladi kot tudi t.i. neprofitne stanovanjske organizacije. Položaj prvih v pravni ureditvi EU ni sporen, sporen pa je položaj drugih. NSO-ji so dejansko nekakšne hibridne organizacije, ki se sicer ustanovijo za pridobivanje, upravljanje in oddajanje neprofitnih stanovanj ter pridobivanje in upravljanje lastnih stanovanj pod posebnimi pogoji (151. člen SZ-1). Njihov položaj v pravni ureditvi EU je sporen predvsem zaradi njihovega statusa, ki je po večini zasebne narave in posebne oziroma izključne pravice izvajanja navedene dejavnosti na stanovanjskem trgu. Nesporno je, da imajo NSO-ji v skladu z navedenim položaj podjetja v smislu uporabe pravil konkurenčnega prava EU, ki opravljajo tržno

---

<sup>48</sup> Green paper on services of general interest, stran 23.

dejavnost, ne glede na njihov pravni status in ne glede na način financiranja njihovega delovanja, kar pomeni, da so v smislu uporabe pravil konkurenčnega prava izenačene z ostalimi gospodarskimi subjekti na stanovanjskem trgu. Njihov poseben položaj pa je v tem, da imajo dejansko izključno oziroma posebno pravico na področju nepremičninskih storitev v javnem interesu, ki obsega gradnjo in poslovanja oziroma gospodarjenja z neprofitnimi stanovanji.

Njihov položaj je posebej sporen ravno zaradi podeljenih izključnih oziroma posebnih pravic. Termin 'posebne' ali 'izključne pravice' (special or exclusive rights) zasledimo v prvem odstavku 106. člena PDEU (prejšnji 86. člen PES) v skladu s katerim se pravila Pogodbe o delovanju Evropske unije o konkurenci uporabljajo tudi za podjetja (undertaking)<sup>49</sup>, ki jim države članice namenijo posebne ali izključne pravice.

Subjekt navedene določbe prvega odstavka 106. člena PDEU (prejšnjega 86. člena PES) je država članica in ne podjetje samo. Navedeno določilo izrecno ne dovoljuje podeljevanja posebnih ali izključnih pravic podjetjem, prav tako pa ne prepoveduje obstoja javnih podjetij, prepoveduje pa ravnanja držav članic, ki bi bilo v nasprotju (predvsem) s konkurenčnopравnimi določili Pogodbe o delovanju Evropske unije. Kršitev določila 106. člena PDEU (prejšnjega 86. člena PES) tako zahteva predhodno kršitev drugih določil PDEU. Čeprav je možnosti veliko, je določbo prejšnjega 86. člena PES (sedaj 106. člena PDEU) Sodišče ES (sedaj Sodišče EU) uporabljalo tudi v povezavi z določbami 28. do 30. člena PES o prostem pretoku blaga,<sup>50</sup> 39. člena PES o prostem gibanju delavcev,<sup>51</sup> 49. člena PES o svobodi opravljanja storitev,<sup>51</sup> 43. člena PES o svobodi ustanavljanja<sup>52</sup> in 81. člena PES o omejevanju konkurence, je najbolj značilna skupna uporaba 86. in 82. člena PES (zloraba obvladujočega položaja) (Grile, 2001: 696).

Čeprav je Sodišče ES (sedaj Sodišče EU) v večini primerov odločalo v prid zagotavljanju konkurence in tolmačilo možne izjeme dokaj restriktivno, ta praksa ni povsem dosledna. V njej je mogoče opaziti tri različne pristope k odločanju o konfliktu med določenim monopolnim položajem oziroma posebnimi in izključnimi pravicami na

---

<sup>49</sup> Po praksi Sodišča ES (sedaj Sodišča EU) izraz "podjetje" (undertaking) v smislu 86. člena PES (sedaj 106. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije) ne pomeni zgolj gospodarske družbe, temveč vsako entiteto, ki organizirano izvaja gospodarske dejavnosti, neodvisno od pravnega položaja te organizacije. Tako Rundegren, Hans. *Developments in Case Law concerning Article 90 of the EC Treaty*, v delu *Managing Universal Obligations in Public Utilities in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1996, stran 64 - 65. Tako je za podjetje štel Sodišče ES tudi agencije za zaposlovanje v že navedeni zadevi C-41/90 Höffner [1991] ECR I-1979. Še več v zadevi C-69/91 Decoster [1993] ECR I-5335, je Sodišče ES jasno povedalo, da je lahko podjetje tudi del državne uprave in da je obstoj pravne osebe v tem smislu irelevanten (Pirnat, 2004).

<sup>50</sup> Zadeva C-202/88 France v. Commission (telefonski terminali); zadeva C 13/77 INNO v. ATAB.

<sup>51</sup> Zadeva C 271/90 Spain v. Commission (telekomunikacijske storitve).

<sup>52</sup> Greek Insurance, OJ 1985 L 152/25; 226/87 Commission v. Greece.



eni ter pravili PDEU o svobodni konkurenci na drugi strani, ki pa niso povsem in v vsakem primeru izključujoči. Tako:

- lahko države članice podelijo monopolne pravice, če izvajanje teh pravic ne nasprotuje pravilom PES (sedaj PEU in PDEU (v nadaljevanju: pogodbi), zlasti tistim o konkurenci;<sup>53</sup>
- že sama podelitev monopolnih pravic predstavlja kršitev PES (sedaj Pogodbam), saj s tem država članica postavi neko podjetje (organizacijo) v prevladujoč položaj in mu omogoča zlorabo tega položaja;<sup>54</sup>
- lahko države članice podelijo monopolne pravice, če je to opravičeno z legitimnimi nacionalnimi cilji in če je konkurenca omejena le toliko, kot je nujno potrebno za doseg te ciljev.<sup>55,56</sup>

<sup>53</sup> Primer uporabe prvega primera predstavlja zadeva C-18/93 Corsica Ferries [1994] ECR I-1783, v kateri je Sodišče ES obravnavalo poseben položaj pomorskih pilotov v italijanskih pristaniščih, katerih storitve so obvezne, pri tem pa ima monopolen položaj posebna organizacija, ustanovljena z dekretom predsednika Italije. Sodišče ES (sedaj Sodišča EU) je ugotovilo, da zgolj poselitev teh ekskluzivnih pravic ni v nasprotju s PES. Podobno stališče je zavzelo Sodišče ES v primeru francoskih centrov za inseminacijo v zadevi C-323/93 Crespelle [1994] ECR I-5077, kjer je odločilo, da zgolj dominanten položaj teh centrov ni v nasprotju s PES, če ga ti centri ne zlorablajo.

<sup>54</sup> Primeri za to stališče niso številni. Na tem mestu je potrebno omeniti zadevo C-41/90 Höffner [1991] ECR I-1979, kjer je sodišče obravnavalo primer nemških agencij za zaposlovanje. Pri tem se je postavilo na stališče, da predstavlja avtomatično zlorabo prevladujočega položaja in s tem kršitev 82. člena PES, če država članica podeli monopolno pravico organizacijam, ki pa ne morejo zadostiti povpraševanja na svojem območju (t.i. teorija avtomatske kršitve). Podobno stališče je Sodišče ES zavzelo tudi v zadevi C-72/83 Campus Oil Ltd. [1984] ECR 2727, po katerem je irsko pravo terjalo od vsakega trgovca z naftnimi derivati, da kupi del potrebnih derivatov od državne družbe, ki je tudi upravljala z rafinerijo na Irskem. Sodišče ES je presodilo, da ta zahteva pomeni neposredno kršitev PES (sedaj PDEU), čeprav je tudi tehtalo, ali je v danem primeru mogoče uporabiti 2. odstavek 86. člena PES (sedaj 106. člen PDEU).

<sup>55</sup> Primerov, kjer je Sodišče ES (sedaj Sodišča EU) uporabilo ta pristop, je največ. Vsi primeri so posledica ugotovitve sodišča, da gre za obveznosti gospodarske javne službe (public service obligation) in je potrebno uporabiti drugi odstavek 86. člena PES (sedaj 106. člen PDEU). Pri tem je sodišče po t.i. načelu proporcionalnosti tehtalo na eni strani posebne naloge in obveznosti, ki izhajajo iz izvajanja gospodarske javne službe, na drugi strani pa omejitve konkurence, do katerih je pri izvajanju teh nalog prišlo (Koen, 1997). Sodišče je v večini navedenih primerov ravnalo restriktivno in razveljavilo omejitve konkurence, če le ni našlo zelo utemeljenih razlogov za njihov obstoj. Tako je v zadevi C-172/82 Inter-Huiles [1983] ECR 555 obravnavalo položaj francoskih organizacij za zbiranje in obdelavo odpadnih olj. Pri tem je ugotovilo, da sama ustanovitev teh ekskluzivnih pravic (gre v bistvu za gospodarsko javno službo, ki jo izvajalec opravlja na določenem območju monopolno) ne pomeni kršitve PES. Razveljavilo pa je prepoved izvoza teh olj in njihov produktov, češ da ta prepoved ni bistvena za izvajanje javne službe.

Značilen je tudi primer iz zadeve C-18/88 RTT v. GB-INNO-BM S.a. [1991], kjer je državna belgijska telefonska družba (Régie des télégraphes et des téléphones) bila pooblaščenica certificirati telefonsko opremo drugih prodajalcev, hkrati pa to opremo tudi prodajala po cenah, višjih od cen podjetja GB. Sodišče ES je ocenilo, da ta omejitev konkurence ni opravičena z nalogami izvajanja gospodarske javne službe. Najpomembnejša pa sta verjetno primera iz zadeve C-393/92 Almelo [1994] ECR I-1477 in zadeve C-320/91 Corbeau [1993] ECR I-2533, kjer je sodišče postavilo določene kriterije za ocenjevanje proporcionalnosti in potrdilo nekatere

Da bi se izognili morebitni presoji kršitve navedenega določila 86. člena PES (sedaj 106. člena PDEU) bi bilo smiselno razmisliti modernizaciji in liberalizaciji izvajalskih oblik navedenih storitev v javnem interesu.

Omenili smo že, da je v EU opazen splošen trend v modernizaciji izvajanja socialnih storitev, v katerih sklop spadajo tudi izvajanje finančnih in nepremičninskih storitev, ki se izvajajo v okviru stanovanjske politike. Kljub temu da je organizacija izvajanja navedenih storitev od države do države različna, pa lahko v praksi držav zasledimo naslednje:

- uvajanje "benchmarking" metod, kvalitete in vključevanje potrošnikov v administracijo,
- decentralizacijo izvajanja storitev,
- prenos obveznosti izvajanja storitev na zasebni sektor, pri čemer javne oblasti prevzemajo vlogo regulatorja in nadzornika regulirane konkurenčne in učinkovite organizacije na nacionalni, lokalni in regionalni ravni,
- razvoj javno-zasebnega partnerstva.<sup>57</sup>

---

omejitve konkurence. V prvem primeru Almelo je ta nizozemska občina izpodbijala obveznost po nizozemskem pravu, da kupuje elektriko izključno od regionalnega distributerja. Sodišče ES (sedaj Sodišča EU) je ugotovilo, da gre pri tem za t.i. vertikalni sporazum, ki pomeni omejitev konkurence in kršitev 81. člena PES (sedaj 101. člen PDEU) kakor tudi zlorabo dominantnega položaja po 82. členu PES. Vendar je Sodišče ES odločilo, da so te omejitve konkurence v primeru regionalnega distributerja električne energije opravičljive po drugem odstavku 86. člena PES (sedaj 106. člen PDEU), v kolikor so nujno potrebne za izvajanje javnega interesa. Pri tem pa je treba zlasti upoštevati ekonomske pogoje, v katerih lahko podjetje posluje, zlasti stroške, ki jih mora nositi oziroma pravne zahteve, ki jih mora izpolnjevati, še posebej glede varstva okolja.

Istemu razlogovanju pa je Sodišče ES sledilo tudi v drugem primeru Corbeau, kjer je bil belgijski podjetnik Paul Corbeau preganjan zaradi zaščite zakona, ki je urejal poštno dejavnost. V mestu Liege in okolici je organiziral pobiranje pisemskih pošiljk ni zagotavljal njihovo izročitev do poldneva naslednjega dne, če je bil naslovnik na območju njegovega poslovanja. Za pošiljanje pošte ostalim naslovnikom pa je uporabljal storitve državnega podjetja Régie des postes. S to dejavnostjo naj bi po belgijskih pravilih kršil državni poštni monopol. Sodišče ES je ugotovilo, da je ta monopol v smislu drugega odstavka 86. člena PES (sedaj 106. člena PDEU) opravičljiv, če zagotavlja uravnoteženje sektorjev, ki povzročajo izgubo s tistimi, kjer pošta dosega dobiček. Vendar je sodišče še poudarilo, da izključitev konkurence ni opravičljiva pri posebnih storitvah, kjer ni podan javni interes, kot je večja hitrost dostave, pobiranje pošte pri naslovniku ali posebna zanesljivost distribucije pošte. Po mnenju Sodišča ES (sedaj Sodišča EU) je bistveno dvoje: a. da se ne le za celotno poštno dejavnost, pač pa za vsako storitev posebej presoja, ali je posamezna omejitev konkurence nujno potrebna za doseganje javnega interesa in b. da izvajanje teh storitev ne ogrozi ekonomske stabilnosti nosilca izključnih pravic, ki mora skrbeti za javni interes (Pirnat, 2004: 8-9).

<sup>56</sup> Tako Pirnat, Rajko. Liberalizacija gospodarskih javnih služb... stran 121. Avtor povzema ugotovitve po Slot, Piet Jan. Competition and Public Service Obligations: The example of the Energy Sector, v delu Gormley, Lawrence et al. Current and Future Perspectives on EC Competition Law. London, The Hague, Boston: Kluwer Law Intl, 1997, stran 2 - 3.

<sup>57</sup> Social services of general interest in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, stran 8.

Ob navedenem je smiselno modernizirati in liberalizirati izvajanja vseh navedenih finančnih in nepremičninskih storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu. V duhu modernizacije in liberalizacije izvajanja navedenih storitev bi bilo ob javnopravnih oblikah izvajanja navedenih storitev smiselno razvijati javno-zasebno partnerstvo v skladu z določili veljavnega Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ (Uradni list RS, št. 127/2006), ki dopušča izvajanje navedenih storitev v obliki javno-zasebnega partnerstva (2. člen ZJZP), v katera pa bi se lahko vključevali vsi gospodarski subjekti na stanovanjskem trgu, vključno z novoustanovljenim tržnim nepremičninskim investicijskim skladom, ki bi nasledil oziroma nadomeščal sedanji SSRS.

Na tem mestu moramo opomniti na pomembno prednost izvajanja navedenih storitev v oblikah javno-zasebnega partnerstva, to je predvidevanju, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in (oziroma) kvalitetnejše izvajanje navedenih storitev kot v lastni režiji. Z javno-zasebnim partnerstvom se zagotavlja tudi večja preglednost pri razporeditvi stroškov izvajanja storitev v javnem interesu; ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev. V novejši praksi pa se izpostavlja, da se z javno-zasebnim partnerstvom izpostavlja zlasti optimizacija izpolnjevanja javnih nalog, doseganja optimalnega razmerja med stroški in učinki, premostitev omejenosti proračunov, nadomestitev odsotnosti ekonomskih strategij v javnem sektorju, podpiranje smiselnega 'outsourcing-a' na podlagi potrebne prenove javnega sektorja, podpiranje strukturnih sprememb, ustvarjanje poslovnih priložnosti za zasebni sektor in podpiranje dobrih (poslovnih) odnosov med javnim in zasebnim sektorjem.<sup>58</sup>

Seveda pa se ob vzpostavitvi javno-zasebnega partnerstva pri izvajanju navedenih storitev popolnoma spremeni položaj države, saj s tem prevzame vlogo regulatorja izvajanja navedenih storitev stanovanjske politike in nadzornika nad izvajalci. Na tem mestu moramo opomniti, da mora država glede na naravo navedenih finančnih in nepremičninskih storitev, ki se izvajajo v javnem interesu, slednje regulirati v skladu z veljavnimi pravili prava EU.

Bistvena vsebina regulacije so obveznosti izvajalcev navedenih finančnih in nepremičninskih storitev stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu. Slednje morajo biti izvajalcem naložene skladno z načeli in pravili prava EU z ustreznim aktom nacionalne zakonodaje. Načela, ki jih je pri tem potrebno upoštevati, pa so zlasti:

1. načelo zanesljivosti prava: obveznosti izvajalcev morajo biti določene jasno in določno; pri tem morajo biti v zvezi s storitvami, na katero se nanašajo;

---

<sup>58</sup> Bohinc, Rado. Mužina, Aleksij. Tičar, Bojan. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s pojasnili. Ljubljana: Nebra, 2007, stran 14.

2. načelo prepovedi diskriminacije<sup>59</sup>: čeprav je v pravu EU ta prepoved relativno široka, je po naravi stvari glede obveznosti izvajalcev uporabna prepoved diskriminacije na podlagi nacionalnosti iz 18. člena Pogodbe o delovanju EU (prejšnji 12. člen PES)<sup>60</sup>; obveznosti morajo biti določene enako za vse izvajalce storitev, ne glede na njihov sedež v državah članicah EU;
3. načelo preglednosti (transparentnosti)<sup>61</sup>: obveznosti morajo biti določene v objavljenem aktu in na pregleden način;
4. načelo sorazmernosti<sup>62</sup>: gre za razmerje med obveznostmi izvajalcev in javnim interesom, zaradi katerega so naložene; obveznosti morajo biti določene tako, da objektivno prispevajo k javnemu interesu, zaradi katerega so vzpostavljene, da predstavljajo najblažje breme izvajalcev in da so po svojih posledicah primerljive pomenu javnega interesa.<sup>63</sup>

Ob navedenem pa je mogoče v sektorskih predpisih s posameznih področij, zlasti v smernicah, najti številne določbe, ki bodisi neposredno nalagajo državam članicam, da določijo nekatere obveznosti izvajalcem storitev v splošnem (javnem) interesu, ali pa

---

<sup>59</sup> Načelo nediskriminatornosti ali enakega obravnavanja določa, da je treba enake subjekte obravnavati enako in različne različno, razen v primerih, ko je različno obravnavanje dovoljeno. Kljub vsesplošni prepoznavnosti in priznanosti pa uporaba načela vedno ni povsem preprosta.

Prepoved diskriminacije je v nekaterih določbah Pogodbe o delovanju Evropske unije izrecno podana v 18. (prejšnji 12. člen PES) ter 45. (prejšnji 39. člen PES), 49. (prejšnji 43. člen PES), 56. (prejšnji 49. člen PES), in 57. členu PDEU (prejšnji 50. člen PES) prepovedujejo diskriminacijo na podlagi državljanstva, 49. člen PDEU (prejšnji 43. člen PES) prepoveduje neenako obravnavanje pridelovalcev oziroma potrošnikov v sklopu skupne kmetijske politike, 157. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (prejšnji 141. člen PES) določa načelo enakega plačila za enako delo za delavce in delavke, medtem ko 110. člen PDEU (prejšnji 90. člen PES) prepoveduje diskriminacijo, ki se nanaša na obdavčenje domačih in uvoženih izdelkov.

<sup>60</sup> 18. člen PDEU (prejšnji 12. člen PES) določa, da je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo, kjer se uporabljata Pogodbi. V skladu z določilom drugega člena lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejemata predpisa, s katerimi prepovevata takšno diskriminacijo.

<sup>61</sup> Načelo transparentnosti zasledimo v med temeljnimi pravicami, ki jih varujejo gotovo vse evropske države. Navadno se to načelo pojavlja v povezavi ali kot podnačelo širšega načela zakonitosti. V ožjem smislu daje posameznikom pravico, da so seznanjeni s pravnimi akti, ki jih obvezujejo, širša interpretacija načela pa daje državljanom tudi pravico vpogleda v sam postopek sprejemanja oziroma odločanja. Več o načelu transparentnosti v pravu ES v delu Grilc, Peter. Ilešič, Tomaž. *Pravo Evropske unije - prva knjiga...* stran 147 - 149.

<sup>62</sup> Načelo sorazmernosti (ali tudi načelo proporcionalnosti) je v pravu ES izraženo z določbo 5. člena PES, ki ga je v PES vnesla maastrichtska novela, kjer je institucijam EU izrecno naloženo, da "noben od ukrepov Skupnosti ne sme preseči tistega, kar je nujno potrebno za izpolnitev ciljev te pogodbe (PES)". Na tem mestu je potrebno opozoriti, da načelo sorazmernosti veže tako institucije ES kakor tudi državne organe držav članic, ki izvršujejo pravo ES. Grilc, Peter. Ilešič, Tomaž. *Pravo Evropske unije - prva knjiga...* stran 141 - 144. Več o načelu sorazmernosti npr. v delih: Šturm, Lovro. *Načelo sorazmernosti v francoskem pravu*. Ljubljana: Pravna praksa, št. 13, letnik 14, leto 1995, stran 17 - 18; Šturm, Lovro. *Načelo sorazmernosti v anglosaškem pravu*. Ljubljana: Pravna praksa, št. 14, letnik 14, leto 1995, stran 20 -21 idr.

<sup>63</sup> Tako Pirnat, Rajko. *Javne službe v pravu ES. ...* stran 3 - 4.

jim to vsaj dovoljujejo. V teh predpisih pa zasledimo skupen nabor obveznosti izvajalcev storitev v splošnem (javnem) interesu v pravu ES, ki pa jih lahko država aplicira tudi na finančne in nepremičninske storitve stanovanjske politike, ki se izvajajo v javnem interesu. Gre zlasti za naslednje obveznosti:

1. univerzalne storitve (universal service);
2. trajnost izvajanja (continuity);
3. kvaliteta storitev (quality of service);
4. dostopnost (affordability) in
5. varstvo uporabnikov (consumer protection).<sup>64</sup>

Seveda pa je mogoče na posameznih področjih najti še dodatne obveznosti, kot npr. varnosti (safety and security), zanesljivost oskrbe (security of supply) itn.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Green Paper on Services of General Interest ... stran 16 - 18.

<sup>65</sup> Green paper on Services of General Interest... poglavje 3.2.

## **Izvajanje stanovanjske politike v primerjalnih ureditvah**

### **1 Avstrija**

#### **1.1 Nacionalni okvir**

Stanovanjska politika v Avstriji je rezultat medsebojnega delovanja in vplivanja oblasti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, gradbenih podjetij in lastnikov, gradbeništva in kreditnih institucij. V avstrijskem sistemu obstaja sorazmerno visoka stopnja ureditve lastništva in najema stanovanj. Druga značilnost je visok delež tako imenovanih omejeno profitnih stanovanj v primerjavi z drugimi državami, medtem ko se socialna stanovanja običajno delijo na občinska in neprofitna stanovanja. Ker skupnosti ne sodelujejo več pri novih gradnjah v zadnjih desetletjih, se položaj neprofitnih stanovanj v stanovanjskem sistemu spreminja.

Zelo pomembno vlogo ima program spodbujanja gradnje stanovanj, ki se osredotoča na subvencije stanarin glede na objekt. Na ta način se zagotavljajo stanovanja po dostopnih cenah. Subvencije, vezane na višino zaslužkov državljanov, kot so individualne olajšave (individualni dodatki za plačilo stanarin) in posredna sredstva za subvencioniranje najemnin, so manj pomembne. V zadnjih desetletjih je prišlo do spremembe odgovornosti za stanovanjsko politiko, in sicer je bila odgovornost prenesena s centralne vlade in občin na zvezne dežele. Vendar je centralna vlada še vedno odgovorna za pravno ureditev lastništva stanovanj in za zakone, ki urejajo najemniški sektor in sektor omejeno profitnih stanovanj. Odgovornost za povečanje sredstev za gradnjo stanovanj je tudi na strani države. Nivo stanovanjskih standardov obstoječega stanovanjskega fonda (uporabna stanovanjska površina, oprema s sistemi centralnega ogrevanja) je približno povprečen v srednji Evropi. V zadnjem desetletju je prišlo do pomembnega izboljšanja standarda stanovanjskega fonda. To gre deloma pripisati spremembam v sistemu določanja najemnin, deloma pa subvencioniranju izboljšav iz javnih sredstev. Za sedanje stanje je značilen relativno nizek obseg gradenj novih stanovanj v primerjavi z gradbenim boomom v devetdesetih letih prejšnjega stoletja.

#### **1.2 Financiranje socialnih stanovanj**

V Avstriji je stanovanjski sektor subvencioniran na tri načine. Prvič, subvencije za gradnjo in obnovo s pomočjo posojil po nizki obrestni meri in/ali letne subvencije za

financiranje najemnih stanovanj, kupljenih stanovanj, družinskih hiš, za gradnjo in obnovo. To znaša približno 82% odhodkov. Posojila predstavljajo povprečno 50% gradbenih stroškov za najemna stanovanja, 40% gradbenih stroškov za najemna stanovanja in 30% za gradnjo stanovanj za prodajo. Drugič, individualne subvencije so na voljo za gospodinjstva z nizkimi dohodki (približno 8% odhodkov). Financiranje v glavnem zagotavlja država (približno 50%), 25% pa zagotavljajo dobički iz posojil zveznih dežel. Obstaja tudi državna pomoč stanovanjskim družbam / zadrugam, varčevalnim shemam za kupce stanovanj in bankam, ki odobravajo posojila za gradnjo stanovanj.

Na voljo so posredne subvencije v obliki davčnih spodbud za posameznike, davčne spodbude za investiranje v gradnjo stanovanj. Zvezne subvencije predstavljajo 80% sredstev. Približno 15% je namenjenih stanovanjskim družbam / zadrugam in bankam, ki odobravajo posojila za stanovanjsko gradnjo – s 5% za davčne olajšave. Leta 1997 so bili deleži subvencij naslednji: neposredne subvencije za gradnjo in obnovo (približno 71%), za posameznike (približno 5%) in davčne olajšave (14%). Državna poraba za stanovanjske subvencije predstavlja približno 1,3% avstrijskega BDP, kar je znatno manj kot v drugih državah.

### **1.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji stanovanj**

Od leta 1987 stanovanjsko gradnjo urejajo ustrezni zakoni v upravnem okviru zveznih dežel, ki vodijo svoje lastne posebne politike. Vendar zvezna država nadzira financiranje stanovanjske gradnje. Na nivoju zvezne vlade vodi stanovanjsko politiko ministrstvo za gospodarstvo.

Ob tem pa igrajo pomembno vlogo občine, ker so odgovorne za gradnjo občinskih stanovanj.

- Organizacije za gradnjo socialnih stanovanj so odgovorne za gradnjo stanovanj splošnega interesa, in končno subvencionirana stanovanja gradijo skupno občinski sveti in organizacije za gradnjo socialnih stanovanj skupaj z vedno več zasebnimi družbami.
- Organizacije za gradnjo socialnih stanovanj vključujejo omejeno profitna stanovanjska združenja ter stanovanjske in kapitalske zadruge.

### **1.4 Pravica do stanovanja**

Avstrija dejansko ne pozna definicije socialnega stanovanja. Niti v svoji ustavi ne omenja pravice do stanovanja. Čeprav pravni okvir za Zakon o lastnini izrecno omenja zagotavljanje stanovanj, ima pravica do stanovanja ideološki izvor. Zvezni ustavni zakon in Zvezni uradni list št. 640/1987 sta osnova, dežele pa so pristojne za 'spodbujanje gradnje stanovanj in za obnovo stanovanjskih zgradb'. Nedavno je 'Wohnrechtspaket 2000' objavil enega od svojih številnih ciljev, namreč harmonizacijo in standardizacijo stanovanjskih pravic.

## **2 Nemčija**

### **2.1 Nacionalni okvir**

Že več kot 50 let se pravna osnova urejanja socialnih stanovanj v Nemčiji naslanja na Prvi (1950) in Drugi stanovanjski zakon (1956). Ta zakona bomo kasneje podrobneje pregledali. Druge pomembne ukrepe v politiki socialnih stanovanj je zaznamovala vrsta večjih dogodkov v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Prvi korak je bil storjen leta 1986, ko se je država umaknila in ni več zagotavljala socialnih stanovanj. Sledila je ukinitvev zakona o neprofitnih stanovanjih leta 1990. V letu 1997 je Nemčija prevzela politiko, ki okvirno temelji na Drugem stanovanjskem zakonu, kar je pomenilo postopno zmanjšanje fonda socialnih stanovanj in gradnje slednjih. Leta 1999 je država podprla gradnjo 2060 socialnih najemnih stanovanj in 35.600 stanovanj za lastne potrebe. Leta 2000 je reforma, ki je poenostavila pravni okvir socialnih stanovanj, vplivala na financiranje najemnih stanovanj, na lastništvo stanovanj, na okrepitev vloge svetov in na poseg zasebnega stanovanjskega fonda. Eden izmed večjih ciljev reforme je bil posvetiti pozornost najbolj revnim ljudem. Nadaljnja reforma leta 2001 je osvetlila nekatera vprašanja, kot so večja fleksibilnost subvencij za premično premoženje, upravičenost in učinkovitost uporabe sredstev.

### **2.2 Financiranje socialnih stanovanj**

V Nemčiji zasledimo tri sisteme pomoči: 'prva spodbujevalna shema' zagotavlja znižane hipotekarne obresti. Ta vključuje 'drugi vrstni red upravičenosti', ki prepoveduje prenašanje katerihkoli stroškov na ceno vlog v obliki višje stanarine. Ta sistem se razlikuje glede na vire / sredstva prosilca, kjer je zgornja meja določena v odvisnosti od statusa gospodinjstva. 'Druga spodbujevalna shema' je namenjena spodbujanju lastništva stanovanj s pomočjo posojil in subvencij. Ta shema je pogojena z višjimi zgornjimi mejami dohodkov (kar je enako izračunom prvega sistema + 60%). 'Tretja spodbujevalna shema' se uporablja za vsak primer posebej, kjer ni zgornje meje za sredstva. Na splošno poskrbi za denarne pomoči pri kritju gradbenih stroškov. Pomoč za stanovanjsko gradnjo financirajo zvezne dežele in v manjši meri tudi zvezna država. Glede na lastništvo stanovanj se dodeljujejo nepovratna sredstva v višini 5% (največ 5.000 EUR) pri nakupu novih stanovanj in nepovratna sredstva v višini 2,5% (največ 2.500 EUR) za že lastninska stanovanja. Za socialna stanovanja ni več posebnih davčnih olajšav, medtem ko za subvencije iz javnih sredstev lahko zaprosijo družbe kot tudi zasebni posamezniki, čeprav so subvencije vezane na najemni rok in predpise za določanje najvišjih najemnin in na tiste znotraj določenega dohodkovnega razreda.

### **2.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj**

Sektor najemnih socialnih stanovanj temelji na dogovorih ali sporazumih. Dogovor je socialni in gospodarski sporazum, ki ga prostovoljno sklenejo izvajalci ali investitorji za določeno časovno obdobje in za nadomestilo. Sklepajo se med občinami in izvajalci ali investitorji (stanovanjske družbe, ki spadajo v občine ali industrijske skupine, zadruge,



institucionalni ali zasebni investitorji ali običajna gospodinjstva). Sama Nemčija je zvezna država, sestavljena iz 16 dežel (Länder), ki obsegajo 426 okrožij in 16.121 občin. Deželne vlade ali dežele so odgovorne za izpolnjevanje 'pravil konvencije' za gradnjo stanovanj. Implementacija teh pravil je prenesena na občine. Kot povračilo za zagotavljanje gradnje stanovanj za omejeni del povpraševanja je izvajalcu dodeljena pomoč dežele (Land). Po verifikaciji kriterijev je lahko podeljeno potrdilo o plačilu socialnih stanovanj. V prvih dvajsetih letih dogovora lahko občina predlaga tri kandidate na stanovanje kateremukoli izvajalcu. Investitor lahko nato zavrne kandidata zaradi nezmožnosti plačila ali zaradi antisocialnega vedenja. Zatem lahko občina predlaga posamezne rešitve, kot so jamstva za stanarino. Nekaterim občinam lahko izvajalci podelijo dodatne pravice najema. To se opravi za vsak primer posebej, za kar se plača taksa, ki je odvisna od posameznih elementov, kot so opis gospodinjstev, ki bi naj dobila stanovanje, trajanje dogovora itd.

## **2.4 Pravica do stanovanja**

Pravica do stanovanja ni posebej omenjena na zveznem državnem nivoju. Je pa pravica do stanovanja navedena v nekaterih ustavah dežel (Länder). 14. člen temeljnega zakona RFA iz leta 1949 jamči pravico do lastnine.

Prvi (1950) in Drugi stanovanjski zakon (1956) predstavljata pravno osnovo urejanja socialnih stanovanj v Nemčiji. Namen teh dveh zakonov je prizadevati si, da bi gradnja socialnih stanovanj bila zakonska obveznost zvezne vlade, dežel in občin. Poleg tega je poudarek na zagotavljanju strehe nad glavo za široke množice prebivalstva.

## **3 Italija**

### **3.1 Nacionalni okvir**

Od leta 1990 se je Italija lotila cele vrste reform z naslednjimi cilji: liberalizacija stanovanjske politike, da bi spodbudili zasebne investicije; ustanovitev državnega sklada za gradnjo stanovanj; ta sklad je namenjen za financiranje dela nove sheme pomoči iskalcem stanovanja in revnim mestnim področjem; ustanovitev državne opazovalnice za spremljanje življenjskih razmer; statutarne reforma neodvisnih inštitutov za gradnjo socialnih stanovanj (IACP) povečuje njihovo poznavanje finančnih načrtov in spodbuja konkurenco med IACP in drugimi, ki stopajo na trg; in končno pravica lastnikov socialnih stanovanj, da prodajo svojo lastnino. Glede financiranja gradnje socialnih stanovanj lahko rečemo, da so se viri financiranja zmanjšali. To se je zgodilo v glavnem zaradi tega, ker je bivši GESCAL prenehal investirati, saj je bil glavni vir sredstev za gradnjo socialnih stanovanj. Od leta 1999 do 2001 je Državni sklad za podporo dostopa do socialnih najemnih stanovanj rezerviral 930.000 evrov za prosilce. Od zadnjega splošnega popisa prebivalstva se je število lastniških stanovanj povečalo za 2,1 mio, medtem ko se je število najetih stanovanj zmanjšalo za 1,2 mio. Vendar se je število stanovanj, ki pripadajo IACP, državi in krajevnim oblastem, povečalo za 144.000 enot.

### 3.2 **Financiranje socialnih stanovanj**

Po Zakonu št. 431 od decembra 1998 so predvidene osebne denarne pomoči za pridobitev stanovanja. Državni sklad je bil ustanovljen, da bi omogočil dostop do stanovanj. Od 1999 do 2001 je sklad GESCAL plačal približno 929.752 evrov. Ta vsota je bila razdeljena na tri dele s približno 309,900 evri za vsako leto, ki so bili uporabljeni za izplačilo denarnih pomoči družinam, ki živijo v najetih stanovanjih v socialnem ali zasebnem sektorju. Sredstva za nacionalne programe so izrecno namenjena za mestno obnovo, nacionalne trajnostne razvojne programe in za lokalne pogodbe. Pomanjkanje centralnih virov je pomenilo, da morajo regije izkoristiti razpoložljiva sredstva in skušati biti finančno učinkovitejše. Zakon št. 21 od februarja 2001 je omogočil rezervirati 500 milijonov evrov za gradnjo stanovanj ali za obnovo najetih stanovanj v obnovljenih delih mest. Zakon št. 338 z dne 14. novembra 2000 je zagotovil približno 500 milijonov evrov za subvencionirana posojila za IACP, stanovanjske zadrage in za gradbene izvajalce, ki gradijo najemna stanovanja za nepriviligirane ljudi. Ta zakon tudi zagotavlja subvencionirana posojila (približno 500 milijonov evrov) za stanovanjske zadrage, ki so jih ustanovili nerezidenčni študenti, da bi zgradili približno 5.000 stanovanj.

Obstajajo tri vrste stanovanj, katerih najemniki dobivajo denarno pomoč. Prva vrsta je tista, ki je financirana s subvencijami – od tod ime »Edilizia Sovvenzionata«. Te subvencije so namenjene ljudem z najnižjimi dohodki. Stanovanja upravljajo občine, IACP in zveze / zadrage lastnikov stanovanj v skupni lasti. Le-te so v glavnem financirane s prispevki od bivše Gescal (prispevki uslužbencev in delodajalcev). Od 31. decembra 1998 so prispevki Gescal-a ukinjeni. Drugič, stanovanja, katerih najemniki dobivajo denarno pomoč (edilizia agevolata). Ta pomoč je namenjena gospodinjstvom s povprečnimi dohodki, ki se zanimajo za nakup ali najem stanovanja. Pri tej kategoriji stanovanj gospodinjstva prejmejo pomoč v obliki posojil z znižano obrestno mero in na osnovi Zakona št. 179/92 izkoristijo ugodnosti iz transakcij na kapitalski račun plačilne bilance. Stanovanjske zadrage so bile skoraj edine, ki so realizirale posege z denarno pomočjo pri reševanju stanovanjskih problemov. Šele z Zakonom št. 457/78, ki je bolj znan kot »Piano decennale per la casa« ('Desetletni načrt za hišo'), je bilo stanovanjskim zadrugam dovoljeno izrabiti finančno podporo iz javnih sredstev pri reševanju stanovanjskih problemov. Ocenjeno je, da je bilo v okviru skupnega lastništva in posameznih stanovanjskih zdruag zgrajenih približno 3 milijone stanovanj na celotnem italijanskem ozemlju. In končno obstajajo stanovanja, subvencionirana s strani države (convenzionata), stroški prenosa ali najemnin, katerih se urejajo s posebnim sporazumom, sklenjenim med občino in stanovanjsko zadrugo ali gradbeno firmo. Na področju subvencioniranih stanovanj so najbolj aktivne gradbene firme in stanovanjske zadrage.

### **3.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj**

IACP (Istituto Autonomo per le Case Popolari) so organi javnega sektorja, ki gradijo socialna stanovanja in jih upravljajo. Leta 1998 so upravljali 73% javnih najemnih stanovanj od vseh 822.000 stanovanj, od katerih bi bilo mogoče prodati samo 110.000 stanovanj. Stanovanj ne upravljajo samo organi IACP, ampak tudi nacionalni, občinski in drugi javni organi. Vendar po uredbi z zakonsko močjo št. 112 z dne 31.03.1998 so regije v celoti odgovorne za gradnjo socialnih stanovanj. Toda centralna vlada je še vedno odgovorna za nekatera področja, kot so določanje principov in splošnih ciljev gradnje javnih socialnih stanovanj v okviru svojih ciljev socialne politike kot tudi sestavljanje (z regijami in upravami) programov gradnje socialnih stanovanj nacionalnega interesa.

Dolžnosti regij in lokalnih oblasti so naslednje: načrtovanje finančnih virov, izbiranje kriterijev za dodeljevanje socialnih stanovanj in za določanje najemnin. Končno so prisotne tudi stanovanjske zadrug, ki pa v glavnem gradijo za svoje člane.

### **3.4 Pravica do stanovanja**

Država določa pravni okvir politik, ki zadevajo gradnjo stanovanj in njen proračun. Njihove ukrepe nato uresničujejo regije in občine. Ko so sredstva za financiranje gradnje stanovanj začela izvirati iz davkov in prispevkov, odtegnjenih pred izplačilom plač, in iz družb v zasebnem sektorju, so pri dodeljevanju stanovanj imele prednost družine italijanskih delavcev. Vendar po odločitvi Evropskega sodišča, ki je odločilo, da je bila nezmožnost italijanske stanovanjske politike poskrbeti za priseljence ali državljane iz drugih držav EU v nasprotju z zakonodajo EU, je bil dostop do stanovanj razširjen.

## **4 Nizozemska**

### **4.1 Nacionalni okvir**

Okoli leta 1990 je pomanjkanje stanovanj vodilo k ustanavljanju stanovanjskih zadrug, ki so delovale kot podružnice vlade. V bistvu je centralna vlada določala najemnino, subvencije in posojila. Lokalna oblast je nadzorovala gradnjo stanovanj in je bila odgovorna za njihovo dodeljevanje. Da bi se stroški zmanjšali in da bi se povečala učinkovitost, je bila uvedena množična gradnja, kar pomeni zidanje visokih stanovanjskih zgradb po drugi svetovni vojni. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja se je vlada finančno umaknila iz stanovanjskega sektorja s prepričanjem, da ga lahko vodi z natančnimi predpisi. Ker ni bilo več tako velikega pomanjkanja stanovanj, je gradnja stanovanj prešla na ministra na ravni države. To je tudi označevalo začetek finančnega umika vlade. Vlada je prenehala zagotavljati državna posojila in jamstva, čeprav so krajevne oblasti s tem nadaljevale, in včasih še vedno to počno.

V devetdesetih letih prejšnjega stoletja smo bili priča nadaljnjemu finančnemu umiku države, ker so stanovanjske zadruge postale samostojne / neodvisne in so se pretrgale finančne vezi med vlado in njimi. Te vezi so bile hitro pretrgane z operacijo 'Brutering' leta 1993, ko je vlada črtala stanje kreditov stanovanjskih združenj v zameno za prenehanje dajanja subvencij. Razen tega ni bilo več tako velikega pomanjkanja stanovanj. V določenih regijah so bila celo prazna stanovanja. Večji poudarek je bil dan tržnim silam za dodeljevanje stanovanj. Pobude za samoregulacijo sektorja so bile upoštevane z ustanovitvijo Centralnega stanovanjskega sklada (CFV) in Jamstvenega sklada za socialna stanovanja (WSW).

#### **4.2 Financiranje socialnih stanovanj**

Leta 1993 je 'Sporazum Brutering' stanovanjskim združenjem zagotovil finančno neodvisnost od vlade. Danes se investicije financirajo s posojili, ki jih najemajo stanovanjska združenja brez vladnega jamstva. Stanovanjska združenja pomagajo druga drugi pri financiranju svojih posojil. S primerjavo nalog in virov je podružnici stanovanjskega združenja dana boljša možnost 'opravljanja nalog glede na zmožnost'. Člani združenja Aedes so se zavezali, da bodo delovali v skladu z zmožnostmi in z upoštevanjem kodeksa ravnanja (AedesCode), ki velja za ta sektor. Torej, primerjanje nalog in virov med stanovanjskimi združenji ni brez obveznosti. Različna primerjalna orodja se še vedno oblikujejo, med drugim jamstveni sklad za obnovo mest, v katerem sodelujejo Aedes, WSW in platforma za osrednja stanovanjska združenja. Ker so stanovanjska združenja sedaj samostojna, postaja aktivno upravljanje kapitala vedno pomembnejše zaradi izpostavljanja tveganju in ker ni več kritja stroškov s subvencijami. Posojila se primerjajo s trenutnimi obrestnimi merami in se lahko po potrebi predčasno izterjajo, medtem ko se končna odplačila posojil časovno razporedijo. 'Posojila s postopnim odplačevanjem' so primerna za refinanciranje od leta 2001 do 2004. To pomeni, da nekaterim združenjem 50% njihovega posojilnega potenciala zapade v plačilo v tem obdobju. Samostojnost stanovanjskih združenj pomeni, da ne bodo več prejemale posameznih subvencij od centralne vlade, vendar je omejene subvencije še vedno mogoče prejeti za posebne projekte, npr. za okolju prijazno stavbo. V prihodnosti bo večina gradbenih subvencij zmanjšana. Nadomestile jih bodo osebne subvencije.

Glede obdavčenja: najemnine v zasebnem in socialnem najemnem sektorju so oproščene plačila DDV. Poleg tega se nekatere institucije lahko odločijo za oprostitev plačila DDV za določene dejavnosti.

#### **4.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj**

Stanovanjske organizacije so lahko v obliki stanovanjskega združenja ali v obliki fundacije / ustanove (čeprav so splošno znane kot stanovanjska združenja / zadruge ['woningcorporaties']). Če ustvarijo dobiček, ga morajo reinvestirati v stanovanjsko gradnjo. Lahko sodelujejo v katerikoli izmed šestih delovnih področij: preskrba ciljnih

skupin z ustreznimi stanovanji, vzdrževanje stanovanjskih standardov, zagotavljanje finančne varnosti in prispevek h kakovosti življenja v soseščini.

Zaradi neodvisnosti od vlade mora sektor socialnih stanovanj imeti dva rezervna sklada, ki ponujata posojila, ki so za 1% cenejša kot posojila na trgu kapitala, npr. za bolnišnice: Socialni jamstveni sklad in Centralni stanovanjski sklad (CFV). WSW ali Jamstveni sklad za socialna stanovanja je organizacija, ki je finančno neodvisna od vlade in je porok za posojila stanovanjskega združenja. Združenja se morajo registrirati pri WSW in se preveri njihova kreditna sposobnost. Sklad se financira s prispevki stanovanjskih združenj, združenja pa morajo dati na stran določeno vsoto, če bi aktiva WSW-ja padla pod določen minimum. Če iz katerega koli razloga stanovanjsko združenje ni sposobno izpolniti finančnih zahtev WSW-ja in ne more pridobiti sredstev od njega, je lahko upravičeno za pridobitev finančne podpore od Centralnega stanovanjskega sklada. V zameno se morajo združenja strinjati s svojo reorganizacijo, da bi vzpostavili finančno zdravje. Ko je podpora CFV-ja dana, lahko združenje ponovno zaprosi za članstvo in v zameno WSW izda jamstvo za posojila. Reforme iz leta 1998 pomenijo, da mora sedaj CFV obvestiti Ministrstvo za stanovanja o finančnem stanju posameznih stanovanjskih združenj in vseh skupaj ter o posledicah sprejetja stanovanjskega združenja v članstvo. Moramo upoštevati dejstvo, da je vlada tista, ki opredeljuje področja stanovanjske politike, kot so razpoložljivost, dostopnost, kakovost, kakovost življenja in trajnost.

#### **4.4 Pravica do stanovanja**

Stanovanjski zakon (Woningwet) je bil sprejet v letu 1901. Od takrat je zakon doživel vrsto sprememb. Določa gradbene predpise in standarde, organizacijo in subvencije za stanovanjski sektor. Pravice in dolžnosti na vseh ravneh države in združenj za gradnjo socialnih stanovanj so določene v naboru zakonodajnih ukrepov. Najpomembnejši predpis je BBSH, ki določa delovna področja združenj. Pomembna zakon in odredba: Zakon o dodeljevanju stanovanj, ki določa, kako se dodeljujejo stanovanja iskalcem stanovanj; Odredba o oddajanju subvencij za lastnino, ki opredeljuje, kako je vlada podprla financiranje L.A. za tretje osebe, npr. stanovanjska združenja, in gradbene predpise.

### **5 Švedska**

#### **5.1 Nacionalni okvir**

Devdeseta leta preteklega stoletja so zaznamovala začetek nove gospodarske klime na Švedskem in njene stanovanjske politike. Po mnogih letih težkega gospodarskega položaja ima Švedska sedaj nizko inflacijo in visoko stopnjo rasti. Učinek tega je, da je na delih stanovanjskega trga veliko povpraševanje. To zlasti velja za tri velika mestna področja: Stockholm, Göteborg in Malmö, kjer živi tretjina gospodinjstev. Skoraj 40% gospodinjstev na Švedskem je sestavljenih iz ene osebe in 30% gospodinjstev je sestavljenih iz dveh oseb. Veliko povpraševanje je povzročilo visoke cene na

stanovanjskem trgu in pomanjkanje najemnih stanovanj. Visoke cene predstavljajo problem zlasti za študente in družine z nizkimi ali s skromnimi dohodki. Za primerjavo navajamo: iz 150 od 290 občin v državi se izseljuje veliko ljudi. Zaradi tega so cene stanovanj nizke v tistih predelih. Ključna opazka bi bila, da so na Švedskem visoki gradbeni stroški zaradi gospodarske recesije na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja in zaradi velike davčne reforme, ki je znižala davek na dohodek, toda povečala je stroške z zmanjšanjem državnih subvencij. Reforma je tudi povzročila višje davke in širjenje osnove za DDV. V celoti lahko rečemo, da so stroški med najvišjimi v Evropi. Od sredine devetdesetih let je bila gradnja stanovanj neznatna, zlasti v mestnih področjih in v univerzitetnih mestih. Oživitev gospodarstva in visoka zaposlenost pritiskata na trg s povečanim povpraševanjem. Kljub majhnemu povečanju stanovanjske gradnje v zadnjih letih je povpraševanje po stanovanjih še vedno večje od ponudbe. Okoli 40% stanovanjskega fonda sestavljajo najemna stanovanja, kakih 17% je združnih stanovanj in 43% je stanovanj za lastne potrebe.

## **5.2 Financiranje stanovanjskega sektorja**

Financiranje stanovanjskega sektorja na Švedskem usklajujejo na dveh ravneh. Prvič, za zakonodajo in finančna stanja je odgovorna centralna vlada. Drugič, občine skrbijo za načrtovanje in za zagotavljanje dostopa do stanovanj. Leta 1992 je švedska vlada uvedla popolnoma nov sistem financiranja. Glavna zamisel je bila, da bi prenesli vsa sredstva, pridobljena za gradnjo stanovanj, na finančni trg. Odslej vse vrste stanovanj dobivajo enako vrsto državne podpore. Državna posojila z nizko obrestno mero so bila zmanjšana v zadnjih 10 letih. Uvedena so bila tudi državno garantirana posojila z odloženim plačilom obresti. Ker je bil sistem financiranja reorganiziran v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, je bilo nekaj prehodnih problemov, ki jih je še vedno treba rešiti. Leta 2001 je vlada sklenila podpreti gradnjo najemnih stanovanj. Zato je rezervirala približno 250 milijonov evrov v petletnem obdobju. Leta 2003 je vlada uvedla še en načrt s podporo države, da bi povečala gradnjo najemnih stanovanj. Cilj teh načrtov je povečati hitrost gradnje novih najemnih stanovanj od 2000 do 5000 na leto. Znižanje davka v višini 30% odhodkov za obresti je dovoljeno za stroške obresti pri stanovanjih za lastne potrebe. Polni DDV (25%) se zaračuna za stanovanjske investicije, storitve, materiale, upravljanje lastnine in za gorivo.

## **5.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji stanovanj**

Na Švedskem je država odgovorna za glavno stanovanjsko politiko. Lastniki hiš, zadruge in korporacije si za najemna stanovanja sposojajo denar, ki ga potrebujejo, na trgu kapitala po tržnih cenah. Občina odloča, kdaj in kje bo grajeno stanovanje. Regionalne oblasti imajo zelo malo opraviti s stanovanjskim sektorjem. Stanovanjska organizacija se nato odloči, ali bo gradila ali obnavljala stanovanja ali pa bo ustrezna stanovanja najela na trgu. Stanovanjska organizacija nato sama dodeli stanovanja ali pa to stori stanovanjsko združenje, ki ga upravlja sama občina. Skoraj vsaka občina ima svojo lastno neodvisno in neprofitno stanovanjsko organizacijo. SABO je zveza stanovanjskih organizacij v lasti občin. V to zvezo je včlanjenih 300 organizacij. Te

članske organizacije ali organizacije SABO imajo in upravljajo približno 900.000 stanovanj po celi državi (22% od celotnega stanovanjskega fonda) in lahko konkurirajo na stanovanjskem trgu pod enakimi pogoji kot stanovanja v zasebni lasti. Vendar občinski lastniki pogosto določajo posebne cilje za organizacije SABO. Njihove glavne naloge so zgraditi spodobna stanovanja za vse vrste gospodinjstev. Poleg tega je na Švedskem zelo specifičen sistem stanovanjskih zadrug. HSB in Riksbyggen sta glavna akterja v tem sektorju. Stanovanj iz teh zadrug je 700.000 ali 17% od celotnega stanovanjskega sektorja. HSB ima trenutno blizu polovice tega trga.

## **5.4 Pravica do stanovanja**

Leta 2000 je švedski parlament ponovno sprejel zakon, ki je bil ukinjen leta 1993 in ki določa, da morajo občine načrtovati lokalno stanovanjsko preskrbo, tako da imajo ljudje, ki živijo v občini, dostop do dostojnega stanovanja. Zakon je tudi spodbudil ustanavljanje, če je potrebno, lokalnih stanovanjskih agencij. Poleg tega brezdomci nimajo pravice do stanovanja, vendar so občine dolžne zagotoviti začasno zatočišče v nujnih primerih.

## **6 Francija**

### **6.1 Nacionalni okvir**

Sklep z dne 28.06.1945, FNAH (Državni sklad za izboljšave stanovanj) in zakon iz leta 1948 so bili namenjeni za reševanje problemov pri vzdrževanju zgradb. Petdeseta in šestdeseta leta prejšnjega stoletja so bila leta obnove in modernizacije. Okvirni zakon z dne 07.08.1957 je uvedel 'poceni stanovanja' (HLM) z namenom 'priti do mestnih središč'. Obnova mest se je začela z uvedbo odloka z dne 31.12.1958, z Zakonom Malroux (04.08.1962) in s Sedmim planom (1975-1980), ki je dal večji poudarek kakovostnim zgradbam. Nove zamisli obdobja so vključevale stanovanja za delavski razred (HLM) in ne za posebno skupino ljudi. Med letoma 1982 in 1983 so stopili v veljavo zakoni o decentralizaciji, ki jim je 13.07.1991 sledil Orientacijski zakon za mesta (LOV), ki je določal, da morajo 'lokalne oblasti zagotoviti življenjske in stanovanjske razmere, ki spodbujajo socialno kohezijo in odpravljajo probleme segregacije'. V letu 1998 je bil izglasovan zakon, s katerim se borimo proti socialni izključenosti z boljšo definicijo potreb tistih, ki so najmanj premožni, in z določitvijo specifičnih ciljev. Zakon o solidarnosti v mestih in o obnovi, ki je bil uveden 13. decembra 2000, določa, da morajo velike občine rezervirati vsaj 20% stanovanjskega fonda za socialna stanovanja. Uničenje 200.000 stanovanj leta 2003 je napovedalo pripravo terena za zgraditev 200.000 novih stanovanj. Poleg tega je bila predvidena obnova 200.000 stanovanj. In končno, vprašanje decentralizacije se vrta okoli prenosa odgovornosti v gospodarskem smislu na regije in okoli prenosa socialne odgovornosti na ministrstva.

## 6.2 Financiranje socialnih stanovanj

Osebna pomoč je sestavljena iz dveh vrst pomoči: dodatek za stanovanjske stroške (AL) je sestavljen iz družinskega dodatka (ALF) in iz socialnega dodatka (ALS). Drugič, osebna denarna pomoč za stanovanje (APL) lahko financira vse vrste stanovanj. Te oblike pomoči se določajo na podlagi sredstev prosilcev in se izračunajo v skladu z 'uveljavitvenim davkom' (ki se določa z razmerjem med sredstvi prosilcev in sredstvi za stanovanje). Za te oblike pomoči zagotavljajo sredstva Družinski sklad za posojila, Nacionalni sklad za stanovanjsko pomoč in državni proračun. Organizacije HLM lahko zaprosijo za posojilo pri depozitnem in konsignacijskem uradu (CDC), vendar mora to prošnjo odobriti prefekt regije. Sredstva za ta posojila prihajajo z računa prihrankov, ki se imenuje 'le livret A'. Če je prefekt dal soglasje, lahko te družbe najamejo 32-letno posojilo z znižano obrestno mero. Poleg tega je na voljo tudi pomoč za javna stanovanja. Ta vključuje PLA (posojilo za najemnino z dodatkom), ki se nanaša na socialna najemna stanovanja, upravljana s strani organizacij HLM. Proti koncu leta 1999 je PLUS zamenjal PLA in je dovoljeval stanovalcem v socialnih stanovanjih pridobiti iste zgradbe po znižanem 5,5% DDV. Da bi olajšali dostop do stanovanj tistim gospodinjstvom, ki imajo povprečne ali nizke dohodke, je na voljo 0% brezplačno posojilo na trgu kapitala. Vlada investira neki znesek, ki je enak normalnemu znesku obresti skupaj z združenjem, ki se imenuje SFGGAS. Posojilo za plačilo najemnine socialnega stanovanja z dodatkom je subvencionirano posojilo, namenjeno stanovalcem v socialnih stanovanjih, HLM in zasebnim družbam ali posameznikom. Posojilo za obnovo stanovanj je dostopno vsem, ki želijo renovirati svoje socialno najemno stanovanje. Država je plačala 20% za kritje stroškov z omejitvijo do 85.000 frankov do 1. januarja 1998. Skupaj z znižanim DDV v višini 5,5% uporabniki sheme lahko imajo korist od 10% subvencije. PAH je še eno posojilo za tiste z nižjimi dohodki in za hišne lastnike, ki želijo izboljšati svoje stanovanje / hišo. Medstrokovni stanovanjski odbor zbira in dodeljuje prispevke od družb. Vse zasebne družbe z več kot 10 zaposlenimi so po zakonu dolžne investirati 0,45% od njihovih celotnih plač za najemna stanovanja ali za stanovanja za lastne potrebe.

## 6.3 Francoske organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj

Država definira inštrumente in cilje socialnih stanovanjskih organizacij. Prefekt regije dodeljuje posojila departmajem, toda prefekt departmaja jih dodeljuje določenim prosilcem. Regije in departmaji lahko investirajo dodatna sredstva za nadgradnjo, obnovo ali modernizacijo. HLM in mešane gospodarske družbe tudi lahko izkoristijo takšno financiranje. Imajo podobne pristojnosti kot organizacije HLM. Krajevne oblasti in akterji v zasebnem sektorju morajo imeti minimalni znesek kapitala od SEM. Organizacije HLM so sestavljene iz javnih uradov HLM (OPHLM) in iz javnih birojev za načrtovanje in gradnjo (OPAC), ki v prvi vrsti skrbijo za gradnjo in upravljanje socialnih stanovanj ter za pospeševanje razvoja mest. Organizacije, ki so lahko industrijske in gospodarske, ustanavljajo departmaji in občine. Družbe HLM z omejeno odgovornostjo spadajo po gospodarskem pravu med kapitalske družbe. So rezultat pobud zasebnih družb, finančnih institucij, Gospodarske zbornice in Urada za družinska



posojila. Zadružne družbe z omejeno odgovornostjo HLM poslujejo v skladu z zadružnim zakonom. Od leta 1983 lahko gradijo socialna stanovanja. Nepremičninske družbe skušajo spodbujati lastništvo hiš s ponudbo posojil po nižji obrestni meri. Od leta 1991 bančno omrežje vključuje 21 regionalnih finančnih podružnic. Center za poslovanje z nepremičninami v Franciji je centralna banka omrežja. Uradi OPHLM in OPAC so povezani z lokalnimi oblastmi, ki so odgovorne za njihovo ustanovitev ter za upravljanje njihovih financ in nalog.

## **6.4 Pravica do stanovanja**

Zakon, ki je bil sprejet dne 06.07.1989, definira pravico do stanovanja. Ta pravica je zapisana v ustavi. Implementacija pravice do stanovanja je določena v Zakonu št. 90-449 z dne 31.05.1990, ki je bolj znan kot Zakon Besson. Ta zakon je bil uveden, da bi 'jamčil pravico do stanovanja, ki predstavlja potrebo po vzpostavljanju solidarnosti za ves narod'. Obvezuje prefekta, predsednika Razširjenega sveta in lokalne oblasti, dobrodельne organizacije in družbene akterje, da sestavijo in uresničijo akcijski načrt departmajev. Ko je načrt sprejet, ga sofinancirata država in departma.

## **7 Irska**

### **7.1 Nacionalni okvir**

Povpraševanje po stanovanjih in rast prebivalstva: Irska doživlja veliko povečanje povpraševanja po stanovanjih. Vzroki: izboljšanje zaposlitvenih priložnosti, konec izseljevanja, vračanje Ircev in migrantov iz drugih dežel v Evropski uniji in od drugod v domovino. V Republiki Irski prebivalstvo raste in sedaj živi v državi 3,84 milijona ljudi. To je najvišje število od osemdesetih let devetnajstega stoletja.

Medtem ko je obseg izgradnje novih stanovanj rekorden zlasti za nakup na trgu zasebnih lastniških stanovanj, povpraševanje še naprej presega ponudbo, kar povzroča veliko povečanje cen stanovanj in najemnin, ki jih zaračunavajo zasebni najemodajalci. Obstajajo nekateri znaki, da se stopnje rasti umirjajo, ker je obseg izgradnje novih stanovanj presegel 13,5% na tisoč prebivalcev. Ocenjuje se, da več kot 20% izgradnja novih stanovanj vključuje počitniške hišice ali sekundarna stanovanja, kar je nov pojav v kontekstu podatkov o izgradnji irskih stanovanj.

Obseg izgradnje socialnih stanovanj: Vladni nacionalni razvojni načrt za obdobje od leta 2000 do 2006 predvideva izgradnjo 35.000 novih socialnih stanovanj. Med letom 2000 do konca leta 2002 je bilo dodanih nadaljnjih 16.867 stanovanj nacionalnemu fondu socialnih najemnih stanovanj s strani lokalnih stanovanjskih oblasti in prostovoljnih ter zadružnih stanovanjskih organizacij. Celoten fond socialnih najemnih stanovanj sedaj obsega približno 121.500 stanovanj.

## **7.2 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj**

Krajevne oblasti (okrožje, mesto in mestni sveti) so glavni ponudniki socialnih stanovanj, ki upravljajo približno 105.000 stanovanj. Prostovoljna stanovanjska združenja in stanovanjske zadruga trenutno upravljajo približno 16.500 socialnih najemnih stanovanj. Država (centralna vlada) zagotavlja do 100% sredstev za subvencije za kritje stroškov gradnje ali za pridobitev stanovanj za fond socialnih najemnih stanovanj. Najemnine se zaračunavajo upravičenim najemnikom v odvisnosti od dohodkov gospodinjstva. Najemnine socialnih stanovanj znašajo med 10 in 18% dohodkov najemnikov, med katerimi so mnogi odvisni od socialnih dodatkov k dohodku.

## **7.3 Financiranje socialnih stanovanj**

Prodaja stanovanja najemniku: po tradiciji lokalne oblasti razpolagajo z najemnimi stanovanji z namenom, da jih prodajo svojim najemnikom s popustom ali po subvencioniranih cenah. V obdobju od leta 2000 do konca leta 2002 so najemniki kupili dodatnih 4450 najemnih stanovanj lokalnih oblasti. Prostovoljna stanovanjska združenja in stanovanjske zadruga ne prodajajo svojih najemnih stanovanj svojim najemnikom. Vsako leto te organizacije zagotavljajo približno 20% novih socialnih najemnih stanovanj.

Shema lastniških stanovanj po dostopnih cenah: glede na naraščajoče probleme dostopnosti za tiste skupine prebivalstva s skromnimi dohodki, ki bi v preteklosti bili sposobni kupiti svoje lastno stanovanje, so bile uvedene stanovanjske sheme za prodajo stanovanj po dostopnih cenah osebam z dohodkom pod 32.000 evrov letno. Te sheme upravljajo lokalne oblasti in vključujejo zahtevo, da morajo zasebni izvajalci ali gradbeniki zagotavljati do 20% svojih stanovanj ali za najemna socialna stanovanja ali za dostopno lastništvo, kar je pogoj dovoljenja za načrtovanje, da bi nadaljevali s stanovanjskim projektom. Če to ni izvedljivo na določeni lokaciji, mora zasebni izvajalec / gradbenik zagotoviti alternativne parcele ali denar za lokalno oblast.

Stanovanjske zadruga in prostovoljna stanovanjska združenja so tudi začela igrati vlogo pri ponudbi najemnih socialnih stanovanj, pridobljenih od zasebnih izvajalcev »v skladu s pravilom 20%« za socialna in dostopna stanovanja.

Najemna stanovanja zasebnih najemodajalcev: Približno 140.000 gospodinjstev ima najemna stanovanja v sektorju stanovanj zasebnih najemodajalcev. Da bi izboljšali varnost uživanja posesti in da bi uveljavili vlogo tega sektorja kot dlje časa trajajočo rešitev stanovanjskih problemov, je bila predstavljena nova zakonodaja v irskem parlamentu, da bi pregledali in popravili zakon o zasebnem dajanju stanovanj v najem. Namen tega je izboljšati pravice najemnikov do daljšega najema in zagotoviti pravičnejše pogoje med zasebnimi najemodajalci in najemniki v najemnih pogodbah.

## **7.4 Pravica do stanovanja**

Irska nima navedene pravice do stanovanja v svoji ustavi. Poleg tega tudi ni ratificirala 31. člena revidirane Socialne listine Sveta Evrope.

## **8 Norveška**

### **8.1 Nacionalni okvir**

Glavni cilj norveške stanovanjske politike je vsakomur zagotoviti dobro stanovanje po dostopni ceni in v sonaravnem stanovanjskem okolju. V petdesetih letih preteklega stoletja je veljalo splošno prepričanje, da bi bilo smotno podpreti ustanovitev stanovanjskih zadrug na račun graditve velikega javnega stanovanjskega sektorja. To pojasnjuje, zakaj je na Norveškem le mali javni najemni center. Do devetdesetih let preteklega stoletja je splošno stanovanjsko politiko vsakdo zagotavljal s subvencioniranimi posojili in z nepovratnimi sredstvi, če so se obvezali graditi stanovanja po določenih standardih, ki jih je določila Državna stanovanjska banka. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je prišlo do pomembne spremembe. Regulacija cen in gradnja s subvencijami prek stanovanjskih zadrug je bilo prej razumljeno kot splošno pravilo, ki je bilo ukinjeno že leta 1983. V naslednjem desetletju je prišlo do deregulacije stanovanjskega trga. Glavni cilj stanovanjske politike se ni spremenil v preteklih petdesetih letih. Spremenil pa se je način, kako doseči cilje, saj je danes čisto drugačen, kot je bil v preteklosti. Medtem ko so v preteklosti veljali javni predpisi in so bile subvencije iz javnih sredstev vsakomur dostopne, danes o vsem odločajo tržna pravila. Pomoč iz javnih sredstev je namenjena samo najrevnejšim in tistim, ki niso sposobni zagotoviti si spodobno stanovanje. V velikih mestih je povpraševanje po stanovanjih veliko. Zato so cene visoke. Gospodinjstva z nizkimi dohodki in mladi ljudje si komaj lahko privoščijo, da bi si kupili stanovanje, medtem ko je lahko situacija v drugih regijah popolnoma drugačna, ker ni velikega povpraševanja. Cene nepremičnin so se hitro višale v zadnjih 11 ali 12 letih. Ta trend se je nadaljeval še v letu 2003.

### **8.2 Financiranje socialnih stanovanj**

Večina socialnih stanovanj, zgrajenih v zadnjih petdesetih letih, so zagotavljale stanovanjske zadruge in združenja. Norveška državna stanovanjska banka je bila ustanovljena s posebnim Zakonom iz leta 1946. Od takrat naprej je bila glavni vladni inštrument za uresničevanje stanovanjske politike. Do devetdesetih let je bila večina stanovanj zagotovljena prek združnih stanovanjskih združenj in zgrajena s subvencioniranimi posojili in nepovratnimi sredstvi iz Državne stanovanjske banke. Vloga te banke se je spreminjala, tako da je pomen banke bil postopoma zmanjšan v skladu z razvojem proti svobodnemu tržnemu gospodarstvu. Danes Državna stanovanjska banka ne financira več kot približno 50% stanovanj, zgrajenih na Norveškem vsako leto, vendar je v preteklosti ta delež znašal celo 90%. Danes je glavni cilj Državne stanovanjske banke omogočiti vsem posameznikom, da bi živeli v zadovoljivih stanovanjih v dobrem stanovanjskem okolju. Banka nudi posojila in

pomoč tistim, ki potrebujejo posebno skrb, npr. v sanatorijih in v drugih stavbah, ki naravno spadajo v stanovanjsko okolje. Da bi omogočila skupinam, ki imajo prednost pri nastanitvi v ustreznih domovih, Stanovanjska banka zagotavlja prve stanovanjske kredite in različne denarne podpore. Posojila in denarne podpore so v te namene usmerjana predvsem prek občin. Banka dodatno daje posojila za obnovo mest in za sanacijo zgradb in stanovanjskega okolja. Nadalje Stanovanjska banka vodi stanovanjske dodatke, ki jih dobivajo družine z otroki in upokoјenci z nizkimi dohodki in ki imajo hkrati visoke stanovanjske stroške.

### **8.3 Organizacije, ki sodelujejo pri gradnji socialnih stanovanj**

Občine so odgovorne za gradnjo socialnih stanovanj. Prek Državne stanovanjske banke država zagotavlja finančna sredstva. Norveška zveza združenih stanovanjskih združenj (NBBL) je glavna organizacija, ki sodeluje pri gradnji socialnih stanovanj. Cilj združenih stanovanjskih združenj je zagotavljati dobra stanovanja za svoje člane, toda v skladu z združnimi načeli so združenja prevzela nase precej odgovornosti kot partnerice lokalnih oblasti pri gradnji socialnih stanovanj.

### **8.4 Pravica do stanovanja**

Pravica do stanovanja ni omenjena v ustavi. Politične stranke se strinjajo, da imajo skupen cilj pri stanovanjski politiki. Ta cilj je doseči to, da ima vsakdo pravico do dostojnega doma s sonaravnim stanovanjskim okoljem. Samo v Socialnem zakonu sta dve določbi, ki obravnavata pravico do stanovanja. Prva obravnava odgovornost lokalnih oblasti pri zagotavljanju stanovanj za skupine oseb, ki so v težkem položaju. Druga določba obravnava dolžnost lokalnih oblasti, da ljudem v stiski zagotovijo začasna zavetišča.



## Literatura in viri

### Literatura

- Appleby, P. (1950) *Morality and Administration in Democratic Government* (Baton Rouge: Louisiana State University Press).
- Bohinc, R., Mužina, A. & Tičar, B. (2007) *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s pojasnili* (Ljubljana: Nebra).
- Bugarič, B. (2004) Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na strukturo nacionalnih državnih uprav, *Zbornik znanstvenih razprav*, 64, str. 101-122.
- Dony, M. (2004) *Services of general interest in Europ* (Brussels: CoR Studies).
- Druesne, G. et al (2005) *A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union* (Luxembourg: European Institute of Public Administration).
- Dubois, J. (1996) *L'approche de la Commission Européenne face á la libéralisation et aux obligations de services universel. Managing Universal Service Obligations in Public Utilities in European Union* (Maastricht: European Institute of Public Administration).
- Grafenauer, B. & Brezovnik, B. (2006) *Javna uprava* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Grilc, P. & Ilešič, T. (2001) *Pravo Evropske unije - prva knjiga* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Grilc, P. & Ilešič, T. (2001) *Pravo Evropske unije - druga knjiga* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Kocbek, M. et al (2002) *Zakon o gospodarskih družbah s komentarjem (II) (1. knjiga)* (Ljubljana: GV Založba).
- Krajewski, M. (2006) *Background paper on legal framework for services of general (economic) interest* (Brussels: European Federation of Public Service Unions).
- Krajewski, M. & Farley, M. (2004) Limited competition in national health systems and application of competition law: the AOK Bundersveband case, *European Law Review*, 29(6).
- Hood, C. & Schupert, G. F. (1998) *Delivering Public Services in Western Europe* (London, Newbury Park, Beverly Hills, New Delhi: SAGE Publications).
- Ivanjko, Š. & Kocbek, M. (2003) *Korporacijsko pravo* (Ljubljana: GV Založba).
- Kaučič, I. & Grad, F. (2003) *Ustavna ureditev Slovenije (tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja)* (Ljubljana: GV Založba).

- Oplotnik, Ž. J. (2006) *Ocena možnosti preoblikovanja javnega stanovanjskega sklada RS v tržni nepremičninski sklad* (Ljubljana: Ekonomski inštitut pravne fakultete d.o.o.).
- Parker, D. (1999) *Privatization in the European Union: A Critical Assessment of its Development, Rationale and Consequences* (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, Economic and Industrial Democracy).
- Pirnat, R. (2004) Liberalizacija gospodarskih javnih služb, *Javna uprava*, 43(1), 63-80.
- Pličanič, S. (1999) Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji in pravni položaj javnega podjetja, *Podjetje in delo*, 27(6-7), str. 923 - 937.
- Rundegren, H. (1996) *Developments in Case Law concerning Article 90 of the EC Treaty*, v delu *Managing Universal Obligations in Public Utilities in the European Union* (Maastricht: European Institute of Public Administration).
- Rupnik, J., Cijan, R. & Grafenauer, B. (1996) *Ustavno pravo Republike Slovenije - splošni del* (Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta Maribor).
- Šarec, A. (2000) *Agenda Habitat, Carigrajska deklaracija, Deklaracija Svetovnega zbora mest in lokalnih uprav* (Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor).
- Šturm, L. et al. (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Tičar, B. (1995) Privatizacija gospodarskih in negospodarskih javnih služb, *Podjetje in delo*, 21(3), str. 272 - 292.
- Trpin, G. (2005) Pravni položaj premoženja zavodov, *Javna uprava*, 41(2/3), str. 354-367.
- Virant, G. (2004) *Pravna ureditev javne uprave* (Ljubljana: Visoka upravna šola).

## Viri

- Communication on the Status of Work on the Examination of Proposal for a Framework Directive on Services of General Interest, COM (2002) 689 final.
- Draft of a Proposed law on services of General Economic interest (<http://www.celsig.org>).
- Draft European framework to Guarantee and Develop Services of General Economic Interest (<http://etuc.org>).
- European Parliament resolution on the Commission communication "Services of General Interest in Europe" (Uradni list C 140E/153, 13/11/2001).
- European Parliament resolution on the Green Paper on services of general interest (Uradni list C 92E/294, 14/1/2004).
- European Parliament resolution on the Commission White Paper on services of general interest (2006/2101(INI)).
- Framework to Guarantee and Development Services of General Economic Interest (<http://www.ceep.org>).
- Green paper on services of general interest (COM (2003) 270 final, 21.5.2003).
- Proposal for Framework Directive on Services of General Economic Interest ([www.socialistgroup.eu](http://www.socialistgroup.eu)).
- Social services of general interest in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

Social services of general interest in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

### **Citirani viri EU**

#### **Primarni pravni viri EU**

Rimska pogodba - prečiščeno besedilo (Uradni list EU C 325, 24.12.2002).

Amsterdamska pogodba (Uradni list EU C 340, 10.11.1997).

Pogodba o Evropski uniji - prečiščeno besedilo (Uradni list EU C 325, 24.12.2002).

Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije (Uradni list Evropske unije C 83/47, 30.3.2010).

Listina o temeljnih pravicah v Evropski uniji (Uradni list EU C 341/1, 18.12.2000).

Pogodba o ustavi za Evropo (Uradni list EU C 310, 10.03.2001).

#### **Viri Evropske komisije**

Commission Communication on Services of General Interest in Europe (Uradni list EU c 281, 26.09.1996).

Communication from the Commission - Services of General Interest in Europe (Uradni list EU C 17, 19.1.2001).

Communication from the Commission on universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment (COM (96) 73 final).

Communication from the Commission - A methodological Note for the Horizontal Evaluation of Services of General Economic Interest (COM (2001) 598, 17.10.2001).

Communication to the Council and European parliament on the Consultation on the Review of the Situation in the Telecommunications Services sector COM (93) 159 final, 23. april 1993.

Commission Decision 2003/813/EC of 24. July 2003 on the State aid C 61/2002 which the United Kingdom is planning to implement for a newsprint reprocessing capacity support under the WRAP programm, OJ L 314 of 28 November 2003.

Commission directive 80/723 on transparency of financial relations between member states and public undertakings, OJ 1980 L 195/35.

Green paper on Services of General Interest, (COM (2003) 270 final, 21.5.2003).

State aid N 209/2001 - Ireland.

White Paper on Services of General Interest (COM (2004) 374 final, 12.5.2004).

#### **Praksa Sodišča EU**

C-41/90 Höffner [1991] ECR I-1979.

C-69/91 *Decoster* [1993] ECR I-5335.

C-180-184/98, *Pavel Pavlov and Others v Stichtung Pensionenfonds Medische Spezialisten* [2000] ECR I-691.

C-364/92 *Eurocontrol* [1994] ECR I-0043.



C-343/95 *Diego Cali* [1997] ECR I-1457.  
 T-128/98 *Aéroports de Paris* [2000] ECR II-3929.  
 C-263/86 *Humbel* [1998] ECR 5365.  
 C-109/92 [1993] ECR I-6447.  
 C-5/96 *Job Centre* [1997] ECR I-7119.  
 C-285/98 *Carra* [2000] ECR I-4217.  
 C-244/94 *Fédération française des sociétés d'assurances* [1997] ECR I-4013.  
 C-355/00 *Freskot AE* [2003] ECR I-5263.  
 C-218/00 *Cisal de Battistello venazio & C: Sas* [2002] ECR I-691.  
 T-319/99 *Federaciön Nacional de instrumentaciön científica (FENIN)* [2003] ECR II-0357.  
 C-157/99 *Geraets-Smits and Peerbooms* [2001] ECR I-5473.  
 C-127/73 *BRT/SABAM* [1974] ECR 313.  
 C-202/88 *France v. Commission* (telefonski terminali).  
 C-188/190 [1982] ECR 2545.  
 C 13/77 *INNO v. ATAB*.  
 C 271/90 *Spain v. Commission*.  
 C-18/93 *Corsica Ferries* [1994] ECR I-1783.  
 C-172/82 *Inter-Huiles* [1983] ECR 555.  
 C-18/88 *RTT v. GB-INNO-BM S.a.* [1991].

## Pravni viri RS

### Ustava in zakoni

Ustava Republike Slovenije /Ustava RS/ (Uradni list RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 68/2006, 47/2013).

Stanovanjski zakon /SZ-1/ (Uradni list RS, št. 69/2003, 18/2004-ZVKSES, 47/2006-ZEN, 45/2008-ZVEtL, 57/2008, 62/2010-ZUPJS, 56/2011- Odl. US, 87/2011, 40/2012-ZUJF).

Zakon o dohodnini /ZDoh-2/ (Uradni list RS, št. 13/2011-UPB7, 24/2012, 30/2012, 40/2012-ZUJF, 75/2012, 94/2012, 96/2013).

Zakon o gospodarskih družbah /ZGD-1/ (Uradni list RS, št. 65/2009-UPB3, 33/2011, 91/2011, 32/2012, 44/2013-oDL. us, 82/2013).

Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Uradni list RS, št. 2/1993, 30/1998-ZZLPP0, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN, 57/2011-ORZGJS40).

Zakon o javnih skladih /ZJS-1/ (Uradni list RS, št. 77/2008, 8/2010-ZSKZ-B).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ (Uradni list RS, št. 127/2006).

Zakon o nacionalni stanovanjski varčevalni shemi in subvencijah mladim družinam za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja /ZNSVS/ (Uradni list RS, št. 44/2006-UPB1, 40/2012-ZUJF).

Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 /MKVCP/ (Uradni list RS-MP, št. 7/1994).

- Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) /MELS/ (Uradni list RS-MP, št. 7/1999).
- Zakon o socialnem varstvu /ZSV/ (Uradni list RS, št. 3/2007-UPB2, (23/2007, 41/2007 - popr., 61/2010-ysvARpRE, 62/2010-ZUPJS, 57/2012).
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS/ (Uradni list RS, št. 86/2010, 75/2012, 47/2013-ZDU-1G).
- Zakon o urejanju prostora /ZUreP-1/ (Uradni list RS, št. 110/2002 (8/2003 - popr.), 58/2003-ZZK-1, 33/2007-ZPNačrt, 108/2009-ZGO-1C, 80/2010-ZUPUDPP).
- Zakon o varstvu kupcev stanovanj in enostanovanjskih stavb /ZVKSES/ (Uradni list RS, št. 18/2004).
- Zakon o zavodih /ZZ/ (Uradni list RS, št. 2I/1991, 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP)

### **Podzakonski akti**

- Pravilnik o posebnih pogojih delovanja neprofitnih stanovanjskih organizacij (Uradni list RS, št. 64/1993, 69/2003-SZ-1).

### **Programi**

- Nacionalni stanovanjski program (Uradni list RS, št. 43/2000).

### **Internetni viri**

- AJPES, <http://www.ajpes.si>.
- Predlog Zakona o pokrajinah z dne 08. maj 2007, <http://www.svlr.gov.si>.
- <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/612-155>.

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

---

[www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)  
[info@lex-localis.info](mailto:info@lex-localis.info)