



**Številka:** Up-619/17-23

**Datum:** 4. 3. 2019

## **PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR K ODLOČBI ŠT. Up-619/17 Z DNE 14. 2. 2019**

### **Pravica do spoštovanja doma kot izraz socialne funkcije lastnine**

Z izrekom in obrazložitvijo odločbe se v celoti strinjam. Z ločenim mnenjem dodajam le nekaj svojih misli o pravici do spoštovanja doma. Pričujoča odločba namreč ni prva, v kateri je Ustavno sodišče v zadnjem času ugotovilo kršitev te ustavne pravice. Menim, da gre za pomemben korak v razvoju ustavnosodne presoje in ustavnega prava, s katerim Ustavno sodišče kaže svojo socialno občutljivost, postavlja meje lastninski pravici (socialna vezanost lastnine izhaja že iz Ustave) in udejanja nalogo varuha socialne države.

1. Prelomna odločitev: odločba št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017

Pravica do spoštovanja doma je bila kot samostojna materialna (vsebinska) pravica, ki izhaja iz 36. člena Ustave,<sup>1</sup> izrecno priznana leta 2017 z odločbo št. U-I-64/14. Tedaj je Upravno sodišče vložilo zahtevo za presojo ustavnosti 152. člena Zakona o graditvi objektov (ZGO-1),<sup>2</sup> ki ureja inšpekcijski ukrep rušitve t. i. črne gradnje (nelegalno zgrajene hiše).<sup>3</sup> Ustavno sodišče je štelo, da do posega v pravico do spoštovanja doma pride šele ob izvršitvi rušitve (torej ob dejanskem porušenju) in ne že tedaj, ko inšpektor rušitev odredi. Zato je presojo ustavnosti po uradni dolžnosti razširilo še na 156.a člen ZGO-1, ki v primeru rušitve doma ureja odlog izvršbe. Ugotovilo je, da nobena izmed presojanih določb v celoti ne ustreza ustavnim zahtevam pravice do spoštovanja doma.

Kontekst zadeve št. U-I-64/14 je bil specifičen v več pogledih: prvič, šlo je za pripadnika romske skupnosti, ki po Ustavi uživa posebno varstvo; drugič, šlo je za hišo v romskem

---

<sup>1</sup> Kljub zelo obsežnemu katalogu človekovih pravic in svoboščin slovenska Ustava izrecno ne omenja pravice do spoštovanja doma. Zanimivo pa je, da jo je vsebovala t. i. Pisateljska ustava (1988), torej teze za besedilo nove slovenske ustave, ki sta jih pripravili ustavni komisiji Društva slovenskih pisateljev in Slovenskega sociološkega društva. Izrecno jo priznava EKČP v 8. členu.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo.

<sup>3</sup> Tožnik v upravnem sporu (pripadnik romske skupnosti) je ukrep izpodbijal zaradi nesorazmernega posega v pravico do spoštovanja doma.

naselju, ki obstaja že desetletja, občina pa ga je tolerirala; tretjič, ukrep rušitve objekta je najhujši (najbolj invaziven) poseg v pravico do spoštovanja doma; četrto, ukrep izreče in izvrši država v javnem interesu (skladen prostorski razvoj, varna gradnja, varstvo okolja, smotrna raba prostora), zaradi česar gre za vertikalno razmerje med državo in posameznikom. V vertikalnem razmerju so posegi države v posameznika praviloma deležni večje pozornosti in strožje presoje.<sup>4</sup>

## 2. Dom kot pravna kategorija

Čeprav do leta 2017 ni užival samostojnega varstva, dom v ustavnem pravu ni bil spregledan. Zasebnost doma je bila varovana v okviru t. i. prostorske zasebnosti (36. člen Ustave, nedotakljivost stanovanja,<sup>5</sup> premoženjski (lastninski) vidik doma v okviru 33. člena Ustave, domače družinsko življenje v okviru 53., 54. in 56. člena Ustave). V svojih preteklih odločitvah je Ustavno sodišče ugotovilo, da Ustava pravice do doma kot pravice do domovanja na določenem prostoru izrecno ne zagotavlja;<sup>6</sup> a s tem ni izključilo, da je taka pravica lahko utemeljena v mednarodnih pogodbah, ki zavezujejo Republiko Slovenijo.<sup>7</sup> V zadevi št. Up-636/06 iz leta 2008 je Ustavno sodišče na več mestih dom in domovanje omenilo kot ustavno vrednoto, ki jo je umestilo v 35. in 36. člen Ustave.<sup>8</sup>

Da bi lahko napolnilo vsebino pravice, je moralo Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-64/14 najprej opredeliti pojem "dom". To je storilo večdimenzionalno in brez naslonitve na lastninsko pravico. V materialnem smislu je dom fizični prostor, ki posamezniku zagotavlja varnost in omogoča (najvišjo) stopnjo zasebnosti. V psihološkem in sociološkem smislu je dom nujen in bistveni element za razvoj posameznikove individualne in družbene identitete ter pogoj za oblikovanje občutka pripadnosti določenemu prostoru in družbi (skupnosti). V pravnem smislu je dom pomemben kot naslov fizične osebe, ki je pogoj za uveljavljanje nekaterih njenih pravic.<sup>9</sup> Dom je lahko

---

<sup>4</sup> Prim. sodbo ESČP v zadevi *Vrzić proti Hrvaški* z dne 12. 7. 2016, 66. in 67. točka obrazložitve.

<sup>5</sup> Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 in št. U-I-115/14, Up-218/14 z dne 21. 1. 2016.

<sup>6</sup> Glej sklepa Ustavnega sodišča št. Up-179/95 z dne 27. 11. 1996 (OdlUS V, 207), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-172/02 z dne 25. 9. 2003, 22. točka obrazložitve.

<sup>7</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-172/02, 22. točka obrazložitve.

<sup>8</sup> Glej npr. v 10. točki obrazložitve: "... mirno življenje v svojem domu, razbremenjeno motenj in vdorov vanj ter odnosov z drugimi, ki jih sama ne želi ...", ter v 12. točki obrazložitve: "... varstvo materialnega okolja za njegovo bivanje, domovanje ...".

<sup>9</sup> Prim. 8. točko obrazložitve odločbe št. U-I-64/14:

"Pojem dom ima več pomenov. Dom je fizični objekt, ki posamezniku zagotavlja varnost pred zunanjo okolico. Dom je hkrati zasebni prostor, v katerem lahko posameznik živi, kot želi, ter s tem izraža in uresničuje svojo individualno identiteto. Z ustaljenim bivanjem v določenem prostoru posameznik izoblikuje občutek pripadnosti temu prostoru in odnos do skupnosti, ki ga obkroža. Posameznik potrebuje dom, naslov oziroma prostor, s katerim je uradno in pravno povezan z

tudi prostor ali objekt, ki ga posameznik nezakonito zaseda ali je nezakonito postavljen oziroma zgrajen, če le izkaže zadostne in kontinuirane vezi z določenim prostorom.<sup>10</sup> Toliko bolj je dom lahko prostor, ki ga posameznik zaseda zakonito, četudi ne na podlagi svoje lastninske pravice (npr. kot dolgoletni najemnik). Ali določen prostor nekemu pomeni dom, je vselej odvisno od konkretnih dejanskih okoliščin.<sup>11</sup>

### 3. Kaj daje in česa ne daje pravica do spoštovanja doma?

Pravica do spoštovanja doma posamezniku, ki se sooča z izgubo doma, v določenih primerih zagotavlja posebna procesna upravičenja. Najpomembnejša je zahteva po sodni presoji sorazmernosti posega.<sup>12</sup> Posebej skrbno mora biti tehtanje tedaj, ko pravici do spoštovanja doma stoji nasproti izključno javni interes (država ali občina): sodišče mora poseg v pravico presojsati tudi v luči osebnih (individualnih) okoliščin prizadete osebe.<sup>13</sup> Ko torej inšpektor (država) ruši dom ali občina posamezniku odpove pogodbo za neprofitno (socialno) stanovanje, z vidika Ustave ne zadošča ugotovitev, da je bil dom zgrajen nelegalno ali da najemnik ni plačeval najemnine; sodišče je dolžno preveriti tudi vse druge okoliščine, ki v konkretnem primeru lahko izjemoma<sup>14</sup> pomenijo, da je poseg kljub svoji zakonitosti (tako rušitev kot odpoved najemne pogodbe imata svoj temelj v zakonu) nesorazmeren in zato nedopusten.

Pravica do spoštovanja doma pa ne pomeni, da mora država v primeru, ko bi rušitev nelegalno zgrajenega objekta nesorazmerno posegla v pravico do spoštovanja doma, tak objekt legalizirati<sup>15</sup> ali da je država vselej dolžna posameznikom zagotoviti nadomestno prebivališče.<sup>16</sup>

---

namenom, da opravlja večino osebnega poslovanja, da lahko voli in uveljavlja različne pravice. Dom je bistveni element posameznikove družbene identitete."

<sup>10</sup> Prim. sodbi ESČP v zadevah *McCann proti Združenemu kraljestvu* z dne 13. 5. 2008, 46. točka obrazložitve, in *Yordanova in drugi proti Bolgariji*, 103. točka obrazložitve.

<sup>11</sup> Prim. odločbo št. U-I-64/14, 11. do 13. točka obrazložitve, ter sodbo ESČP v zadevi *Brežec proti Hrvaški* z dne 18. 7. 2013, 35. točka obrazložitve.

<sup>12</sup> Prim. odločbo št. U-I-64/14, 15. točka obrazložitve.

<sup>13</sup> Takšne zahteve ni v horizontalnih razmerjih, ko si stojijo nasproti pravice zasebnikov, npr. v najemniškem razmerju zasebnega prava.

<sup>14</sup> Izjemoma zato, ker odpoved pogodbe zaradi neplačevanja najemnine tudi v neprofitnem najemnem razmerju praviloma ni ustavnopravno problematična. To lahko postane le tedaj, ko obstajajo dodatne, resne in utemeljene okoliščine, npr. težka bolezen, smrt, huda socialna stiska, nesreča ipd., ki najemnikov položaj zaradi izgube nesorazmerno otežijo.

<sup>15</sup> Prim. 14. točko obrazložitve odločbe št. U-I-64/14.

<sup>16</sup> Primerjaj s sodbama ESČP v zadevah *Chapman proti Združenemu kraljestvu*, 99. točka obrazložitve, in *Yordanova in drugi proti Bolgariji*, 129. in 130. točka obrazložitve. Le v izjemnih primerih iz 8. člena EKČP izhaja zahteva po zagotavljanju varnega zatočišča (*secure shelter*) posebej ranljivim posameznikom (npr. Romom, nomadom, hudo bolnim).

#### 4. Pravica do spoštovanja doma v primeru izselitve iz neprofitnega stanovanja

Dosedanja ustavnosodna presoja v primerih odpovedi najemne pogodbe za neprofitno stanovanje se s pravico do spoštovanja doma ni ukvarjala. V nekaterih primerih ustavne pritožbe niso bile sprejete v obravnavo,<sup>17</sup> v enem (kjer je pritožnik uspel) pa je bila zaradi posebnega pritožnikovega statusa (sodil je med izbrisane osebe) ugotovljena kršitev pravice do izjave.<sup>18</sup>

Nova odločba je torej prvi primer širitve pravice do spoštovanja doma na področje civilnega prava. Vendar z zelo pomembnim detajlom: gre za najem neprofitnega (občinskega ali državnega) stanovanja, ki je izrazito zaznamovan z javnopravnimi elementi. Najemnik neprofitnega stanovanja je pri odpovedi pogodbe varovan močnejše kot najemnik stanovanja na prostem trgu.<sup>19</sup>

Kadar v dom posega država, bodisi kot inšpektor, ki skrbi za skladno gradnjo, bodisi kot najemodajalec socialno šibkejšim skupinam, morajo biti sodišča posebej skrbna: na zahtevo prizadete osebe (ne po uradni dolžnosti!) morajo opraviti tehtanje, ali je poseg v pravico do spoštovanja doma sorazmeren ukrep za varstvo javnih interesov v luči posameznikovih osebnih okoliščin.

Naj opozorim še na pomembno razliko med odločbama št. U-I-64/14 in št. Up-619/17. Nanaša se na vprašanje, v katerem trenutku pride do posega v pravico do spoštovanja doma. Medtem ko je pri presoji inšpekcijskega ukrepa rušitve črne gradnje Ustavno sodišče štelo, da izgubo doma pomeni šele prisilna izvršitev inšpekcijske odločbe (torej izvedba porušenja v postopku izvršbe) in ne že sama izdaja odločbe,<sup>20</sup> je pri presoji izselitve iz neprofitnega stanovanja za poseg v pravico štelo že pravnomočno sodno

---

Člen 78 Ustave nalaga državi določeno obveznost in jo usmerja pri njenem delovanju na področju stanovanjske politike. Z navedeno določbo Ustava izrecno poudarja enega od socialnih vidikov, ki izhaja iz načela socialne države (2. člen Ustave). Država mora z ustreznimi ukrepi ustvarjati možnosti za pridobitev primerne stanovanja. Iz navedene določbe torej izhaja obveznost oblikovanja aktivne stanovanjske politike (glej B. Kresal v: L. Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 762, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-109/15 z dne 19. 5. 2016, 22. točka obrazložitve).

<sup>17</sup> Gre za zadevi št. Up-639/08 in št. Up-1933/08.

<sup>18</sup> Zadeva št. Up-642/05 z dne 7. 2. 2007.

<sup>19</sup> Delež neprofitnih najemov je med vsemi stanovanjskimi najemi v Republiki Sloveniji najvišji (70 %), tržnih najemov je približno 20 %. Glej T. Petrović, Š. Mežnar, Tenancy law and housing policy in Slovenia, ToKnowPress, Electronic ed. Bangkok; Celje; Lublin 2015, str. 87 (<<http://www.toknowpress.net/ISBN/978-83-65020-11-6.pdf>>)

<sup>20</sup> To izhaja iz prakse ESČP. Prim. sklep ESČP v zadevi *J. L. proti Združenemu kraljestvu*, 45. točka obrazložitve, in sodbo ESČP v zadevi *Ivanova in Cherkezov proti Bolgariji*, 58. točka obrazložitve.

odločitev o izselitvi. Da gre v teh primerih za poseg tudi, če še ni prišlo do izvršbe, izhaja iz prakse ESČP.<sup>21</sup>

#### 5. Izselitev zaradi prenehanja tržnih najemnih razmerij

Ustavno sodišče se še ni soočilo z vprašanjem, ali lahko sodišče odloči, da pravica do spoštovanja doma v konkretnih okoliščinah pretehta tudi v primeru t. i. tržnega najema, ko je najemodajalec zasebni subjekt in ji nasproti stoji izključno zasebnopravni (lastninski) interes. Znano pa je stališče ESČP.

ESČP pri individualni sodni presoji sorazmernosti posega v pravico do spoštovanja doma v najemnih razmerjih vztraja le v primerih, ko je najemodajalec (v neprofitnem razmerju) oseba javnega prava – država, občina ali javni stanovanjski sklad.<sup>22</sup> Če je najemodajalec zasebnik (bodisi fizična bodisi pravna oseba), od zahteve po individualni sodni presoji sorazmernosti odstopi.<sup>23</sup> Pri tržnem najemu zadošča, da zakonodajalec v zakonski ureditvi poskrbi za ustrezno ravnovesje med konkurenčnima pravicama do spoštovanja doma in zasebne lastnine. Če bi sodišča zakonsko ravnovesje v posameznih primerih s svojo presojo sorazmernosti rušila, bi to po mnenju ESČP pomenilo nedopusten poseg v pogodbeno avtonomijo strank, ki velja na področju civilnega prava, zaradi česar bi se lahko porušila razmerja v zasebnem najemniškem sektorju, ki je v nekaterih državah v Evropi izredno razvit.

#### 6. Dobra novica

Razvoj pravice do spoštovanja doma je dobra novica. Ustavno sodišče s tem ne sledi le ustaljeni praksi ESČP, pač pa ima možnost razvijati socialno funkcijo lastnine ter uresničevati načelo socialne države. O očitkih, da je Ustavno sodišče premalo občutljivo za "malega človeka", ki se tu in tam pojavijo v javnosti, bi zato kazalo razmišljati bolj poglobljeno in manj populistično.

dr. Špelca Mežnar  
Sodnica

---

<sup>21</sup> Prim. sodbi ESČP v zadevah *Ćosić proti Hrvaški* z dne 15. 1. 2009, 18. točka obrazložitve, in *Bjedov proti Hrvaški* z dne 29. 5. 2012, 71. točka obrazložitve.

<sup>22</sup> V sodbi v zadevi *Orlić proti Hrvaški* z dne 21. 6. 2011 je ESČP izpostavilo, da ima v koliziji med pravico do spoštovanja doma na eni in lastninsko pravico države (ali občine) na drugi strani prva večjo težo, saj je (sicer legitimen) interes države, da nadzira svojo lastnino, sekundarnega pomena v primerjavi s pravico posameznika do svojega doma (69. točka obrazložitve).

<sup>23</sup> Sklep ESČP v zadevi *F.J.M. proti Združenemu kraljestvu* z dne 6. 11. 2018, in sodba ESČP v zadevi *Vrzić proti Hrvaški*.