



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

Župančičeva ulica 3, p.p. 644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 66 90
F: 01 369 68 55
E: gp.mf@gov.si
www.mf.gov.si

*Prosimo, da se pri odgovoru
sklicujete na našo številko.*

Notarska zbornica Slovenije
info.nzs@siol.net

Številka: 014-35/2024/5
Datum: 4. 6. 2024

Zadeva: Mnenje Ministrstva za finance glede zavarovanja terjatev stanovanjskih skladov

Zveza: vaš dopis št. 120/2024 z dne 20. 5. 2024

Z zgoraj navedenim dopisom ste se obrnili na Ministrstvo za finance z vprašanjem, ali se **javni stanovanjski skladi, ki jih ustanovi občina, štejejo za javno službo** in ali v skladu z 88. členom Zakona o javnih financah¹ v zvezi z 10.g členom Zakona o financiranju občin² (v nadaljevanju: ZFO-1) **za njih velja omejitev glede zavarovanja posojilnih pogodb s stvarnim premoženjem, to je neprofitnimi stanovanji.**

Uvodoma pojasnjujemo, da ministrstvo ne more podati razlage predpisa iz svoje pristojnosti, ki bi pravno zavezovala druge organe ali celo sodišča. Razlago predpisa v posameznem konkretnem primeru lahko poda zgolj organ, ki uporabi predpis, v končni fazi pa v primeru spora sodišče. Naloga razlagalca, ki odloča o uporabi predpisa za konkretni primer, je, da izmed več možnih razlag izbere tisto, za katero oceni, da je podprta z najmočnejšimi argumenti³. Kadar predpis omogoča različne razlage, mora razlagalec takšna razhajanja preseči tako, da izmed možnih razlag izbere tisto, ki se – ob upoštevanju besedila predpisa in konkretnega primera, pa tudi pravne teorije in prakse, značilnosti političnega sistema, običajev in temeljnih družbenih vrednot – izkaže kot najbolj prepričljiva⁴.

Glede na to, da stanovanjska politika⁵ sodi v delovno področje Ministrstva za solidarno prihodnost, delovanje lokalne samouprave⁶ pa v delovno področje Ministrstva za javno upravo, smo se za podajo mnenja na ugotovitve Ministrstva za finance glede zgoraj navedenega vprašanja, pred posredovanjem odgovora, obrnili tudi na pristojni ministrstvi, ki se z našo ugotovitvijo strinjata.

¹ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-1O in 76/23

² Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2

³ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-462/18-45 z dne 3. 6. 2021

⁴ M. Pavčnik, Argumentacija v pravu: od življenjskega primera do pravne odločitve, 4., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana, 2022, str. 62-66

⁵ Glej 38.c člen zakona, ki ureja državno upravo

⁶ Glej 34.a člen zakona, ki ureja državno upravo

V nadaljevanju vam podajamo mnenje Ministrstva za finance.

Iz drugega odstavka 10.g člena ZFO-1 izhaja, da so določila v posojilni pogodbi ali pogodbi o zavarovanju poročila, ki jo sklenejo posredni uporabniki občinskega proračuna, nična, če določajo zavarovanje s stvarnim premoženjem, ki je namenjeno izvajanju javne oziroma gospodarske javne službe.

Javna služba se karakterizira po javnem interesu, kot oblika upravnega delovanja, s katero se zagotavlja zadovoljevanje potreb v javnem interesu. Javni interes je osrednji pojem javne službe in je od pojma javne službe ožji, saj javna služba vsebuje (oblastno naloženo) dolžnost zagotavljanja izvajanja javnih dobrin v javnem interesu. Pod pojem javne službe lahko spada vsaka dejavnost, za katero so določene posebne obveznosti (v javnem interesu) z oblastnimi akti. Velja, da so javne službe tiste dejavnosti, ki se morajo zaradi različnih razlogov izvrševati v javnem interesu pod posebnim javno-pravnim režimom. Gre za dejavnosti take vrste, ki jih ni mogoče delno ali v celoti opravljati na trgu v okviru tržnih mehanizmov predvsem iz dveh razlogov, bodisi da ta dejavnost na trgu ne deluje, bodisi je ne smemo prepustiti delovanju trga. Glede gospodarskih javnih služb je uveljavljena formalna opredelitev pojma javne službe – javne službe so tiste dejavnosti, ki so s pravom oz. področnimi zakoni določene ali regulirane kot javne službe⁷. Krovni zakon, ki ureja gospodarske javne službe in ki določa način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb v Sloveniji je Zakon o gospodarskih javnih službah⁸ (v nadaljevanju: ZGJS), ki v prvem odstavku 2. člena določa, da se gospodarske javne službe določijo z zakoni s področja 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. Pod pogoji iz 1. in 4. člena ZGJS (na podlagi zakonskega pooblastila) lahko lokalna skupnost z odlokom predpiše druge proizvode in storitve, ki se zagotavljajo na način in v oblikah za gospodarske javne službe. Katere konkretne oz. posamezne dejavnosti se izvajajo kot gospodarske javne službe, je torej opredeljeno z različnimi področnimi zakoni ali odloki občin oz. mestnih občin.⁹ ZGJS določa, da so lahko gospodarske javne službe državne ali lokalne in so lahko obvezne ali izbirne. Obvezna gospodarska javna služba se, ne glede na to ali gre za državno ali lokalno obvezno gospodarsko službo, določi z zakonom. Način opravljanja lokalne javne službe pa predpiše lokalna skupnost z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov.

Zakon o javnih skladih¹⁰ določa, da je javni sklad pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovitelj (država, pokrajina ali občina) ustanovi za izvajanje svoje politike na določenem področju (med drugim tudi za upravljanje nepremičnin ustanovitelja). Zakon o lokalni samoupravi¹¹ (v nadaljevanju: ZLS) v četrti alineji 21. člena določa izvirno pristojnost občine, da ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj. Po triindvajseti alineji 21. člena ZLS občina opravlja druge lokalne zadeve javnega pomena, kamor spada tudi vodenje socialne politike v okviru uresničevanja ustavnega načela socialne države pri izvajanju občinskih nalog na stanovanjskem področju¹², kar pomeni, da lahko občina za omenjene namene ustanovi javni sklad.

⁷ Glej prvi odstavek 13. člena zakona, ki ureja državno upravo

⁸ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40

⁹ Povzeto po [JAVNE SLUŽBE IN JAVNA INFRASTRUKTURA \(pppforum.si\)](http://javneposrednost.si)

¹⁰ Uradni list RS, št. 77/08, 8/10 – ZSKZ-B, 61/20 – ZDLGPE in 206/21 – ZDUPŠOP

¹¹ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE

¹² odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-144/14-6 z dne 9. 3. 2017, tč. 12

Stanovanjska najemna razmerja ter pristojnosti in naloge (države in) občin so na stanovanjskem področju določene s Stanovanjskim zakonom¹³ (v nadaljevanju: SZ-1). Pridobivanje neprofitnih stanovanj in njihovo oddajanje v najem z javnimi razpisi je eden od ukrepov za uresničevanje zaveze države iz 78. člena Ustave Republike Slovenije¹⁴ (v nadaljevanju: Ustava), po katerem država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Prvi odstavek 151. člena SZ-1 določa, da je **pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj v javnem interesu Republike Slovenije**; javni interes se zagotavlja z ugodnostmi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije in občin, ki jih določa SZ-1. Najem neprofitnih stanovanj, ki jih občine v skladu s svojimi stanovanjskimi programi gradijo z javnimi sredstvi (prvi odstavek 154. člena SZ-1), je tako **oblika družbene pomoči upravičenim posameznikom**, da si zagotovijo primerno stanovanje. Neprofitna najemnina, ki se plačuje za najem neprofitnega stanovanja, je po vsebini socialna pravica in pomeni izpeljavo načela socialne države iz 2. člena v zvezi z 78. členom Ustave. Za pridobitev socialnih pravic morata država in občina predpisati izpolnjevanje določenih pogojev.¹⁵

Iz 157. člena SZ-1 izhaja, da lahko občina zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju ustanovi javni stanovanjski sklad, ki med drugim skrbi za gradnjo, nakup, prenovo in vzdrževanje neprofitnih stanovanj. Iz 158. člena SZ-1 pa izhaja, da občina ustanovi javni stanovanjski sklad z odlokom, da za poslovanje javnega stanovanjskega sklada veljajo določbe zakona o javnih skladih¹⁶ in določa, iz česa se zagotavljajo sredstva za poslovanje javnega stanovanjskega sklada (med drugim s sredstvi zadolževanja dodatno, glede na določbe zakona, ki ureja javne sklade, še do 40 % izkazanega namenskega premoženja javnega sklada).

Glede na zgoraj navedeno Ministrstvo za finance meni, da dejavnost, ki jo opravljajo javni stanovanjski skladi, ki jih ustanovi občina, ni opredeljena kot javna služba (v kolikor občinski odlok ne določa drugače).

S spoštovanjem,

Pripravila:
Anja Pirnar Pokleka
podsekretarka

mag. Aleksander Nagode
generalni direktor

Vročiti:

- Notarska zbornica Slovenije, info.nzs@siol.net – po e-pošti
- Ministrstvo za solidarno prihodnost, gp.msp@gov.si – v vednost po e-pošti (vaša št. 014-54/2024-2702)
- Ministrstvo za javno upravo, gp.mju@gov.si – v vednost po e-pošti (vaša št. 014-3/2024-3130)
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si – v vednost po e-pošti (vaša št. 007-30/2024-2030)

¹³ Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO, 90/21, 18/23 – ZDU-1O in 77/23 – odl. US

¹⁴ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a

¹⁵ odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-144/14-6 z dne 9. 3. 2017, tč. 15

¹⁶ Uradni list RS, št. 22/2000