

## **PRAVNO MNENJE O IZBRANIH USTAVNOPRAVNIH VPRAŠANJH VSEBINE PREDLOGA ZAKONA O GOSTINSTVU (ZGOS-1)**

### **UVODNO**

Posredujemo vam pravno mnenje o izbranih ustavnopravnih vprašanjih predloga Zakona o gostinstvu (ZGos-1), ki je bilo že dano v javno razpravo in je trenutno še v pripravi v okviru pristojnega ministrstva ter spreminja ureditev oddajanja stanovanjskih enot v večstanovanjskih stavbah za krajši čas. Temeljno vprašanje naročnika je, **ali je pravno dopustno omejevanje razpolaganja z zasebno nepremičnino stanovanjske namembnosti skozi določila sedanjega zbiranja soglasij.**

V zvezi s tem naročnika zanimajo odgovori na naslednja vprašanja oziroma nakazane probleme pravne ureditve:

- Ali gre nesorazmeren poseg v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave RS) in izkoriščanje gospodarske funkcije lastnine (67.člen Ustave RS)?
- Kršenje načela enakopravne obravnave udeležencev na trgu – je dopustno omejevanje samo za eno vrsto dejavnosti?
- Nalaganje neizvršljivih obveznosti zavezancem in permanentna pravna negotovost zavezancev.
- Neprimerno zakonodajalno mesto za urejanje vprašanj dostopnosti stanovanj.

Pravno mnenje smo pripravili v skladu s korespondenco z naročnikom, predvsem na podlagi dokumenta »1-Povzetek za izdelavo pravnega mnenja\_2« z dne 20. 4. 2021 s pripadajočimi prilogami. V skladu z navodili naročnika, ki izhajajo tudi iz postavljenih vprašanj, se osredotočamo na vprašanje ustavne skladnosti predloga ZGos-1, če bi ta bil sprejet z vsebino, kot je opredeljena v sedaj dostopnem predlogu zakona. Pri tem so naše izhodišče določbe Ustave Republike Slovenije (URS)<sup>1</sup> ter relevantne področne zakonodaje, kot izhaja iz nadaljevanja pravnega mnenja.

\* \* \* \* \*

---

<sup>1</sup> Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ50, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ14, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13 - UZ90,97,99, 47/13 - UZ148, 75/16 - UZ70a.

## KAZALO

|  |    |
|--|----|
| METODOLOŠKO POJASNILI  | 3  |
| VSEBINA PRAVNEGA MNENJA  | 3  |
| 1. Pregled pravne regulacije obravnavanega področja                                  | 3  |
| 1.1. Veljavna zakonodaja, ki ureja oddajanje prenočišč turistom                      | 3  |
| 1.2. Povzetek trenutno veljavne pravne ureditve                                      | 5  |
| 1.3. Predlog Zakona o gostinstvu (ZGos-1)  | 7  |
| 1.4. Povzetek pravne ureditve v primeru uveljavitve ZGos-1                           | 9  |
| 1.5. Problematika uporabe 14. ter 29. člena SZ-1                                     | 12 |
| 2. OBSEG VARSTVA LASTNINSKE PRAVICE  | 15 |
| 3. OBSEG VARSTVA SVOBODNE GOSPODARSKE POBUDE   | 17 |
| 4. OCENA SKLADNOSTI PRAVNEGA OKVIRJA Z VIDIKA 33. IN 74. ČLENA URS                   | 21 |
| 4.1. Identificirane omejitve, ki izhajajo iz obstoječe in predlagane pravne ureditve | 21 |
| 4.2. Obstoj posega oziroma določitev načina uresničevanja pravice                    | 21 |
| 4.2.1. Poseg v lastninsko pravico  | 21 |
| 4.2.2. Poseg ali način uresničevanja svobodne gospodarske pobude                     | 21 |
| 4.3. Ocena skladnosti pravnega okvirja z URS   | 24 |
| 4.3.1. Ocena posegov v človekove pravice   | 24 |
| 4.3.2. Ocena arbitrarnosti oziroma razumnosti predvidene ureditve                    | 35 |
| 4.4. Razmerje med določbama 33. in 74. člena URS                                     | 36 |
| 5. NAČELO ENAKOSTI   | 37 |
| 5.1. Neenakost glede na vrsto dejavnosti   | 37 |
| 5.2. Neenakost glede na tip najemnega razmerja                                       | 39 |
| 5.3. Neenakost med različnimi oblikami kratkotrajnega najema                         | 41 |
| 6. NAČELO JASNOSTI IN DOLOČNOSTI PREDPISOV TER NAČELO PRAVNE VARNOSTI                | 42 |
| 6.1. Jasnost, določnost in predvidljivost predpisov                                  | 43 |
| 6.2. Pravna varnost  | 46 |
| 7. SKLEPNE UGOTOVITVE  | 48 |

## METODOLOŠKO POJASNILO

V predmetnem mnenju sledimo sistematiki pristopa k oceni ustavnosti predpisov, ki je uveljavljena v ustavnosodni presoji. V tej luči v pravnem mnenju najprej predstavljamo pregled zakonodajnega okvirja, čemur sledijo relevantna ustavnopravna izhodišča, strnjeni odgovori na zastavljena vprašanja, pa so predstavljeni v zadnjem delu tega mnenja.

## VSEBINA PRAVNEGA MNENJA

### 1. Pregled pravne regulacije obravnavanega področja

#### 1.1. Veljavna zakonodaja, ki ureja oddajanje prenočišč turistom

Za dosledno in natančno oceno skladnosti predvidene pravne ureditve obravnavanega področja je zaradi dokaj nejasne regulacije najprej potreben sistematičen pregled veljavne pravne ureditve. Upravljanje s stanovanji in njihovo uporabo (tudi) v namen oddajanja turistom za prenočevanje v Republiki Sloveniji ureja več predpisov.

Na najsplošnejši ravni vprašanja lastninske pravice in (kar se tiče večstanovanjskih stavb) etažne lastnine ureja *Stvarnopravni zakonik (SPZ)*.<sup>2</sup> Eno od temeljnih izhodišč ureditve je, da je razpolaganje z etažno lastnino predvsem razpolaganje s posameznim delom v etažni lastnini, ki ima pravni položaj samostojne nepremičnine in s katerim lahko lastnik načeloma prosto razpolaga.<sup>3</sup>

V skladu s 116. členom SPZ morajo etažni lastniki skleniti pogodbo o medsebojnih razmerjih, v kateri med drugim uredijo tudi (1) namen uporabe posameznih delov v etažni lastnini ter (2) uporabo posameznih delov v etažni lastnini v posebne namene. Taka pogodba mora biti sklenjena v pisni obliki in učinkuje proti vsakemu novemu etažnemu lastniku. V skladu s 117. členom SPZ se za upravljanje skupnih delov smiselno uporabljajo določbe, ki urejajo solastnino.<sup>4</sup>

Konkretneje vprašanja uživanja lastninske pravice na stanovanjih ureja *Stanovanjski zakon (SZ-1)*.<sup>5</sup>

Ta zakon v 4. členu definira stanovanje kot skupino prostorov, namenjenih za trajno bivanje, ki so funkcionalna celota, praviloma z enim vhodom, ne glede na to ali so prostori v stanovanjski stavbi ali drugi stavbi. V 13. členu določa, da morajo v večstanovanjski stavbi vsi etažni lastniki svojo lastninsko pravico na posameznem delu stavbe izvrševati na način, ki najmanj moti etažne lastnike drugih posameznih delov in skupno rabo skupnih delov stavbe v etažni lastnini.

Z vidika kratkotrajnega oddajanja stanovanj v najem je pomemben 14. člen zakona. V skladu s tem členom je mogoče stanovanje uporabljati tudi za **opravljanje dejavnosti v delu stanovanja**, če ta dejavnost ne moti stanovalcev pri mirni rabi stanovanj in ne povzroča čezmerne obremenitve skupnih

---

<sup>2</sup> Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20).

<sup>3</sup> Juhart, Miha: Reforma upravljanja z etažno lastnino in stanovanjskih najemnih razmerij, v: Podjetje in delo 6-7/2017/XLIII, str.. 1224.

<sup>4</sup> Upravljanje stvari v solastnini ureja 67. člen SPZ.

<sup>5</sup> Stanovanjski zakon (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 – ZUIJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19 in 189/20 – ZFRO).

delov večstanovanjske stavbe. Pri taki uporabi stanovanja ne gre za spremembo namembnosti po zakonu o graditvi objektov<sup>6</sup> ali za spremembo rabe stanovanja. Zakon določa, da mora za opravljanje takšne dejavnosti etažni lastnik pridobiti soglasja solastnikov, ki imajo več kakor tri četrtine solastniških deležev, vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo z njegovo stanovanjsko enoto. Ob začetku opravljanja dejavnosti v delu stanovanja mora etažni lastnik o tem obvestiti upravnika.<sup>7</sup> Pravica opravljati dejavnost v delu stanovanja ne preide na pravnega naslednika v primeru prenosa etažne lastnine.

V 16. členu, ki ureja odškodninsko odgovornost, zakon določa, da etažni lastnik, ki sam uporablja stanovanje, ali najemnik solidarno s povzročitelji škode odgovarja za škodo, ki jo na drugih posameznih delih ali skupnih delih povzročijo osebe, ki pridejo v večstanovanjsko stavbo s povabilom oziroma pozivom tega etažnega lastnika ali najemnika ali oseb, ki z njima prebivajo.

Stanovanjski zakonik, drugače kot SPZ v 67. členu (slednji zahteva soglasje vseh solastnikov), v 29. členu vzpostavlja pravilo, da odločajo etažni lastniki o poslih, ki presegajo okvir rednega upravljanja večstanovanjske stavbe, s soglasjem več kakor treh četrtin etažnih lastnikov glede na njihove solastniške deleže. Izjemo od te določbe vsebuje drugi odstavek istega člena, v skladu s katerim je soglasje vseh etažnih lastnikov potrebno za spremembe v razmerju med skupnimi in posameznimi deli, za posebne omejitve rabe posameznih delov in skupnih delov ter spreminjanje rabe skupnih delov, za spremembe sporazuma o določitvi solastniških deležev, za vsa gradbena dela in izboljšave, za katere je treba pridobiti gradbeno dovoljenje, ter za **uporabo stanovanja v druge namene**. V primeru, da o teh vprašanih ni doseženo soglasje, lahko etažni lastniki, ki imajo več od polovice solastniških deležev na skupnih delih, predlagajo, da o poslu odloči sodišče v nepravdnem postopku. Sodišče pri odločanju upošteva zlasti vrsto posla ter porazdelitev bremen in posledic za etažne lastnike, ki so poslu nasprotovali.

V zvezi z oddajanjem stanovanj v najem SZ-1 določa, da ima lastnik pravico stanovanje oddati v najem s sklenitvijo najemne pogodbe za določen ali nedoločen čas (84. – 86. člen SZ-1). V primeru sklenjene najemne pogodbe pripadajo lastniku ter najemodajalcu pravice in obveznosti, ki jih natančno ureja SZ-1 (predvsem 92. – 116. člen). Oddaja stanovanja v najem ni omejena časovno z zakonom in zanj se načeloma ne zahteva nikakršnih soglasij ostalih etažnih lastnikov.<sup>8</sup>

Oddajanje nastanitev v najem za fizične osebe, kot tudi za samostojne podjetnike posameznike, društva ali pravne osebe ureja Zakon o gostinstvu (ZGos).<sup>9</sup> V skladu s trenutno veljavnim zakonom lahko gostinsko dejavnost (pripravo in strežbo jedi in pijač ter nastanitev gostov) opravljajo kot sobodajalci in kmetje tudi fizične osebe, če izpolnjujejo pogoje, določene z zakonom (2. odstavek 2. člena). Gostinska dejavnost, ki jo opravljajo sobodajalci in kmetje, se lahko opravlja v stanovanjskih prostorih in na kmetijah, **če so za to izpolnjeni pogoji, določeni s tem zakonom in drugimi predpisi** (2. odstavek 5. člena).

---

<sup>6</sup> Veljavni zakon, ki ureja gradnjo objektov, je Gradbeni zakon (GZ), Uradni list RS, št. 61/17, 72/17, 49/20 - ZIUZEOP, 65/20, 15/21-ZDUOP.

<sup>7</sup> SZ-1 v 17. členu določa: Etažni lastnik, ki prenese lastninsko pravico s pravnim poslom, mora upravnika takoj, najkasneje pa v tridesetih dneh od dneva, ko ima pridobitelj pravico predlagati vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo, obvestiti o spremembi lastninske pravice in mu predložiti tudi kopijo dokumenta, iz katerega so razvidni vsi podatki o spremembi lastništva in o novem lastniku, upravnika pa mora o tem obvestiti geodetsko upravo.

<sup>8</sup> Vlahek, Ana; Damjan, Matija: Vpliv sodelovalnega gospodarstva na stanovanjsko pravo držav članic EU, v: Podjetje in delo, 6-7/2018/XLIV, str. 1009, 1014.

<sup>9</sup> Zakon o gostinstvu (Uradni list RS, št. 1/95, 40/99, 36/00 - ZPDZC, 101/05, 60/07, 26/14 - ZKme-1B, 52/16).

V skladu s 14. členom tega je sobodajalec fizična oseba, samostojni podjetnik posameznik, društvo ali pravna oseba, ki nudi gostom nastanitev z zajtrkom ali brez, v lastnem ali v najetem stanovanju ali počitniški hiši, s soglasjem pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti pa tudi v drugih prostorih. **Fizična oseba** je lahko sobodajalec, če opravlja dejavnost le občasno (skupno ne več kot **pet mesecev** v koledarskem letu), gostom nudi **do 15 ležišč** in je vpisana v Poslovni register Slovenije. V skladu s 15.b členom zakona se sobodajalci vpisujejo v **register nastanitvenih objektov (RNO)**.

## 1.2. Povzetek trenutno veljavne pravne ureditve

Če povzamemo trenutno veljavno pravno ureditev na področju oddajanja nepremičnin, ki se nahajajo v večstanovanjskih stavbah<sup>10</sup> (in so torej predmet etažne lastnine), v najem, ugotovimo, da ta lastniku stanovanja dopušča več možnosti:

- oddaja stanovanja v najem na podlagi najemne pogodbe (SZ-1),
- opravljanje dejavnosti oddaje dela stanovanja v najem (14. člen SZ-1), ali
- opravljanje dejavnosti oddaje celotnega stanovanja v najem (29. člen SZ-1<sup>11</sup>)

Oseba, ki se ukvarja z opravljanjem dejavnosti sobodajalstva (fizična oseba, samostojni podjetnik posameznik, društvo ali pravna oseba), lahko po ZGos to dejavnost opravlja, če so za to izpolnjeni zakonsko predpisani pogoji. To predstavlja blanketno normo, ki se navezuje na zgoraj omenjeni SZ-1. Sobodajalec se v skladu s 15.b členom ZGos vpiše v RNO. Fizična oseba je lahko sobodajalec le, če to dejavnost opravlja občasno (ne več kot 5 mesecev v koledarskem letu).

Po veljavni zakonodaji tako lahko ločimo med »običajno« oddajo stanovanja v najem na eni, ter oddajanjem stanovanja v najem kot dejavnost<sup>12</sup> na drugi strani.<sup>13</sup>

»Običajna« oddaja stanovanja v najem na podlagi najemne pogodbe je regulirana v SZ-1. Glede na sistematiko zakona gre za dalj časa trajajoč najem stanovanj,<sup>14</sup> kar je med drugim mogoče razbrati iz podrobnega urejanja pravnih razmerij med najemnikom in najemodajalcem. Tovrstna oddaja stanovanj ni posebej regulirana ali omejena. Razlog naj bi bil v tem, da so kratkoročni najemi za preostale etažne lastnike oziroma stanovalce bolj moteči od dolgoročnih stanovanjskih najemov, kjer se najemnik bolj integrira v skupnost stanovalcev.<sup>15</sup>

Oddajo stanovanj v najem kot dejavnost urejata SZ-1 ter ZGos.<sup>16</sup> Pri tej obliki je treba ločiti med sobodajalcem kot fizično osebo ter drugimi ponudniki oddaje v najem (samostojni podjetnik

---

<sup>10</sup> Izven večstanovanjskih stavb npr. pri enostanovanjskih stavbah ali samostojnih počitniških hišah, omejitve odajanje nepremičnine v najem, določene s SZ-1 v zvezi z upravljanjem etažne lastnine, odpadejo in v zvezi s tem veljajo le pogoji, ki jih določa ZGos ter, potencialno (v primeru solastnine) SPZ.

<sup>11</sup> Možnost oziroma ustreznost uporabe 29. člena SZ-1 v tem kontekstu obravnavamo posebej. Glej spodaj: poglavje 1.5.

<sup>12</sup> Pri tem ni jasno, kdaj oddaja v najem preraste v dejavnost. V primeru, da ne bi šlo za dejavnost, potem se določba 14. člena SZ-1 (npr. za fizično osebo, ki enkrat ali dvakrat v letu odda stanovanje), ne bi uporabila. Glej: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1012, op. 20 ter 1014, op. 25, 1022.

<sup>13</sup> Različna je tudi davčna obravnava, saj najemodajalec prejema prihodke iz premoženja, ne iz opravljanja dejavnosti in plača davek (dohodnino).

<sup>14</sup> Prim.: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1009.

<sup>15</sup> Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1010.

<sup>16</sup> Tudi iz predloga SZ-1A, ki je spremenil določbo 14. člena SZ-1 izhaja, da »kadar se v stanovanju opravlja dejavnost sobodajalstva, veljajo določbe zakona o gostinstvu«. Glej: Predlog SZ-1A (obrazložitev). URL: <https://imss.dz->

posameznik, društvo ali pravna oseba). Prvi lahko opravlja dejavnost oddaje stanovanja v najem (sobodajalstvo) največ 5 mesecev v enem letu in nudi do 15 ležišč – gre za t.i. registriranega sobodajalca,<sup>17</sup> saj se mora vpisati v poslovni register. Če stanovanje oddaja dlje časa, ali pa oddaja več ležišč, mora dejavnost opravljati v eni od predvidenih pravnoorganizacijskih oblik.

Znotraj vsake od obeh možnosti obstajata dve vrsti najema: (1) najem *dela* stanovanja (t.i. delitvena ekonomija) ter (2) najem *celega* stanovanja (t.i. komercialni najem).

V primeru (1) zakon izrecno določa, da ne gre za spremembo namembnosti stanovanja po zakonu o graditvi objektov, zato se za opravljanje te dejavnosti zahteva, da etažni lastnik pridobi soglasja solastnikov, ki imajo več kot tri četrtine solastniških deležev, vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo z njegovo stanovanjsko enoto.

V primeru (2) se v teoriji in praksi pojavljajo različne interpretacije.<sup>18</sup> Po najstrožji, ki jo zelo verjetno zastopa Ministrstvo za okolje in prostor RS (MOP)<sup>19</sup>, v primeru (2) zakon (*a contrario*) šteje oddajo celega stanovanja implicitno za spremembo namena uporabe stanovanja (»uporabo stanovanja v druge namene«), za kar naj bi se zahtevalo soglasje vseh etažnih lastnikov.

Vse predvidene komercialne oblike oddaje stanovanja v najem se vpisujejo v RNO.

**Tabela 1:** Prikaz pogojev po SZ-1 in ZGos za zakonito oddajanje, ki so (po restriktivnejši razlagi) trenutno potrebni glede na pravni status najemodajalca in način oddaje stanovanja v večstanovanjski hiši

|  | Fizična oseba  | Druge pravnoorganizacijske oblike  |
|--|--|--|
| Delitvena ekonomija (oddaja dela stanovanja) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Omejitev na 5 mesecev v koledarskem letu (14./2 člen ZGos);</li> <li>- Soglasja solastnikov, ki imajo več kot tri četrtine solastniških deležev, vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo z njegovo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- soglasja solastnikov, ki imajo več kot tri četrtine solastniških deležev, vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo z njegovo stanovanjsko enoto (14./3 člen SZ-1)</li> </ul> |

[rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/70f9cfafe4a58974581c1685783eeb250e10f92bd4c3d3953ce5a56fab12a0a9](https://rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/70f9cfafe4a58974581c1685783eeb250e10f92bd4c3d3953ce5a56fab12a0a9).

Za (vsaj implicitno) drugačno stališče glej: Uršič, Helena: Regulacija v dobi ekonomije delitve in spletnih platform, v: Pravna praksa, 5/2016, str. 7, ki navaja, da določbe SZ-1 glede soglasja stanovalcev prizadenejo le osebe, ki želijo dejavnost opravljati čez celo leto.

<sup>17</sup> FURS: Oddajam stanovanje preko Airbnb in Bookinga, URL:

[https://www.fu.gov.si/zivljenjski\\_dogodki\\_prebivalci/oddajam\\_stanovanje\\_preko\\_airbnb\\_in\\_bookinga/](https://www.fu.gov.si/zivljenjski_dogodki_prebivalci/oddajam_stanovanje_preko_airbnb_in_bookinga/).

<sup>18</sup> To vprašanje posebej obravnavamo spodaj. Glej poglavje 1.5.

<sup>19</sup> Stališče predstavnika Ministrstva za okolje in prostor (MOP), kot je razvidno iz dokumentacije, ki jo je predložil naročnik: Alen Červ, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, Ministrstvo za okolje in prostor, 8.4.2021 (gradivo naročnika).

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | stanovanjsko enoto<br>(14./3 člen SZ-1)  |   |
| Komercialni najem (oddaja celotnega stanovanja) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Omejitev na 5 mesecev v koledarskem letu (14./2 člen ZGos);</li> <li>- soglasje vseh etažnih lastnikov (29./2 člen SZ-1)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- soglasje vseh etažnih lastnikov (29./2 člen SZ-1)</li> </ul> |

Po manj restriktivnih razlagah<sup>20</sup>, se v primer oddaje *celotnega* stanovanja v najem prav tako uporablja 14. člen SZ-1.

V vsakem primeru iz zakona ni razvidno, kje bi bilo mogoče potegniti mejo med oddajo stanovanja v najem na podlagi najemne pogodbe na eni in kratkoročno oddajo stanovanja kot dejavnostjo na drugi strani.<sup>21</sup> Relevantna sodna praksa na tem področju ni javno dostopna.<sup>22</sup> Kot je razvidno iz nadaljevanja tega mnenja tudi razmejitev in obseg uporabe 14. in 29. člena SZ-1 iz besedila zakona, pa tudi iz prakse in stališč teorije, nista jasna.

### 1.3. Predlog Zakona o gostinstvu (ZGos-1)

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT) je v sodelovanju z Ministrstvom za okolje in prostor (MOP) pripravilo predlog novega gostinskega zakona (*predlog Zakona o gostinstvu, ZGos-1*).<sup>23</sup> V predlogu navaja, da je prenova zakonodaje potrebna zaradi omogočanja sodobnega razvoja dejavnosti in zmanjšanja nekaterih administrativnih obremenitev subjektom s področja turizma. Posebej izpostavlja, da želi regulirati tudi pogoje za kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom, saj je to v zadnjih nekaj letih zaradi napredka na področju sodobnih digitalnih orodij doživelo razmah tudi v Sloveniji.<sup>24</sup>

V zvezi s slednjim MGRT opozarja, da obstoječi zakon ne sledi trendu rasti sobodajalstva oz. kratkoročnega oddajanja zasebnih nepremičnih v najem turistom, ki je doživel razmah v zadnjih letih. Predlagatelj zakona se obsežno naslanja in sklicuje na Analizo kratkoročnega oddajanja nastanitev turistom, ki jo je za MGRT izvedel Center poslovne odličnosti Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani.<sup>25</sup> Ta ugotavlja, da se je ponudba zasebnih namestitev na platformi Airbnb od leta 2015 do leta 2019 (leto 2020 zaradi vpliva epidemije Covid-19 na turizem ni zajeto) povečala kar za 3,8-krat. V letu 2019 je bilo v Sloveniji oglaševanih 9.728 nepremičnin, ki so skupaj ustvarile 66,5 milijonov evrov

<sup>20</sup> Spodaj, poglavje 1.5.

<sup>21</sup> V teoriji se je tako pojavil tudi predlog, da se določi najkrajši možni čas oddaje stanovanja na podlagi stanovanjske najemne pogodbe, npr. 90 dni. Glej: Juhart *et. al.*: Osnutek izhodišč za prenovno stanovanjske zakonodaje po posameznih področjih (končno poročilo), Inštitut za primerjalno pravo, januar 2017, str. 172–173; Damjan, Matija: Nova ureditev stanovanjskih najemnih razmerij, v: Podjetje in delo, 6-7/2017/XLIII, str. 1254.

<sup>22</sup> Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1010.

<sup>23</sup> Predlog Zakona o gostinstvu (ZGos-1), 4. marec 2021, URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=12474>.

<sup>24</sup> Predlog ZGos-1, op. 23, str. 1.

<sup>25</sup> Podlage za oblikovanje ukrepov v novem Zakonu o gostinstvu glede kratkoročnega oddajanja nastanitev, CPOEF, november 2020 (gradivo naročnika).

prihodkov. Na podlagi omenjene analize MGRT ugotavlja, da v primeru Ljubljane, kjer je ponudba tovrstnih storitev najbolj zgoščena, ponudniki, ki imajo v lasti več kot 6 nepremičnin, obvladujejo 36 % celotnega trga nepremičnin, kar naj bi kazalo na to, da ne gre za dejavnost delitvene ekonomije, temveč za tržno dejavnost z visokimi donosi. Ta pa naj ne bi bila primerno regulirana, zato se v veliki meri odvija v polju črne ekonomije, in kot taka predstavlja nelojalno konkurenco ostalim nastanitvenim kapacitetam in ima negativen vpliv na stanovanjsko politiko.<sup>26</sup>

Kot ključen problem tovrstnega oddajanja zasebnih nepremičnin MGRT tako ne izpostavlja samega dviga nastanitvenih kapacitet te vrste, temveč predvsem pomanjkljivo določene pogoje za izvajanje dejavnosti. Zaradi navedenega naj bi se velika večina dejavnosti opravljala na črno in brez ustreznih soglasij ter tako negativno vpliva na konkurenčnost hotelov in drugih oblik nastanitvenih kapacitet, ki dejavnost opravljajo legalno, in po drugi strani na stanovanjsko politiko večjih, turistično zanimivih slovenskih mest.<sup>27</sup>

Predlog ZGos-1 opisano problematiko obravnava v IV. delu zakona, naslovljenem »kratkoročno oddajanje nastanitev turistom v lastnih ali najetih stanovanjih ali hišah«. Ključna določba predloga ZGos-1 v zvezi z izpostavljenim vprašanjem je **10. člen**. Ta člen določa, da:

- dejavnost kratkoročnega oddajanja nastanitev turistom v lastnih ali najetih stanovanjih ali počitniških hišah izvaja **sobodajalec**<sup>28</sup>, **samostojni podjetnik posameznik, društvo ali pravna oseba**, ki gostom nudi kratkoročno nastanitev z zajtrkom ali brez, v lastnem ali v najetem stanovanju ali počitniški hiši;
- se dejavnost izvaja za goste, ki bivajo v nastanitvi **do 30 dni naenkrat**;
- se dejavnost lahko izvaja v enotah z **do 15 ležišči**;<sup>29</sup>
- za opravljanje dejavnosti je treba pridobiti **soglasje** pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti;
- samoupravna lokalna skupnost lahko sprejme **akt**, v katerem za dvo- ali več-stanovanjske stavbe opredeli časovno in/ali območno dovoljeno izvajanje dejavnosti.

Predlog zakona določa še **dodatna pogoja za večstanovanjske stavbe**, in sicer za:

- izvajalca, ki nepremičnino oddaja v najem do devetdeset dni skupaj in gostom nudi do pet ležišč: ta potrebuje soglasje 75 % etažnih lastnikov, vključno s soglasji vseh neposrednih sosedov, katerih stanovanja (zidovi ali stropi) mejijo z njegovo stanovanjsko enoto, ne glede na določbo 14. člena SZ-1 (prva alineja 6. odstavka 10. člena ZGos-1);
- izvajalca, ki nepremičnino oddaja devetdeset dni ali več ali pa manj kot devetdeset dni, vendar razpršeno skozi leto oziroma gostom nudi več kot pet ležišč: ta potrebuje v skladu s SZ pridobljeno stoddostno soglasje etažnih lastnikov stanovanjske stavbe za opravljanje dejavnosti (druga alineja 6. odstavka 10. člena ZGos-1).

Kot izhaja iz obrazložitve predlagatelja, še bolj jasno pa iz odgovorov, prejetih s strani predstavnika MOP,<sup>30</sup> naj bi določba o dodatnem pogoju za večstanovanjske stavbe predstavljala olajševanje

---

<sup>26</sup> Predlog ZGos-1, op. 23, str. 1–3.

<sup>27</sup> Predlog ZGos-1, op. 23, str. 3.

<sup>28</sup> V skladu s tretjo alinejo prvega odstavka 2. člena predloga ZGos-1, je sobodajalec v novem zakonu definiran drugače kot v trenutno veljavni zakonodaji, in sicer je **sobodajalec** po novem (le) fizična oseba, ki opravlja dejavnost kratkoročnega oddajanja nastanitev turistom do **skupno sto petdeset dni izvedenih nočitev v koledarskem letu**. Prim. 14. člen veljavnega ZGos.

<sup>29</sup> Prim.: 2. odstavek 14. člena ZGos, ki to obveznost trenutno določa le za sobodajalce kot fizične osebe.

<sup>30</sup> Odgovori MOP, op. 19, str. 1.



opravljanja dejavnosti. Za tovrstno dejavnost naj bi bil namreč upošteven 14. člen SZ-1, ki predvideva pridobitev 100 % soglasja etažnih lastnikov; po drugi strani pa predlog ZGos-1 določa, da za nekatere izvajalce te dejavnosti zadostuje že pogoj 75 % soglasja etažnih lastnikov.<sup>31</sup>

Zakon nadalje v 14. členu določa, da se v **Register nastanitvenih obratov** (RNO) vpišejo tudi obrati, namenjeni za kratkoročno oddajo turistom iz 10. člena zakona. Ti izvajalci (iz prve alineje 6. odstavka 10. člena) morajo v skladu z 9. alineo 3. odstavka 14. člena navesti tudi obdobje oddajanja nastanitvenega obrata (od-do) v letu. V skladu s 15. členom predloga ZGos-1 lahko izvajalci kratkotrajne oddaje v najem turistom v register vpišejo le obrate, za katere priložijo potrebna soglasja.

Poleg navedenega predlog ZGos-1 v 17. členu določa, da je oglaševanje izvajalcev iz 10. člena dovoljeno le ob objavi javno vidne **identifikacijske številke nastanitvenega obrata**, ki izhaja iz RNO. Kot izhaja iz predloga zakona je objava namenjena predvsem nadzoru nad izvajanjem dejavnosti, saj številke ne bo mogoče povezati s konkretnim izvajalcem.<sup>32</sup>

Za kršitev zgoraj opisanih sankcij predlog ZGos-1 predvideva prekrškovne sankcije v različnih razponih v odvisnosti od tega, kdo je izvajalec dejavnosti oddajanja turistom v kratkoročni najem. V zvezi s tem je v predlogu navedeno, da so v ZGos-1 dodane nove kazenske določbe in višje kazni za prekrške, vezane na spoštovanje določb o kratkoročnem oddajanju nepremičnin turistom, saj je v tem delu zaznati največ neizpolnjevanja pogojev s strani izvajalcev dejavnosti.<sup>33</sup>

#### 1.4. Povzetek pravne ureditve v primeru uveljavitve ZGos-1

Če povzamemo pravno regulacijo na področju oddajanja nepremičnin, ki se nahajajo v večstanovanjskih stavbah (in so torej predmet etažne lastnine), v najem, kot bi veljala v primeru sprejetja ZGos-1 v predlagani obliki, ugotovimo, da ta lastniku stanovanja še naprej dopušča več možnosti:

- Oddaja stanovanja v najem na podlagi najemne pogodbe (SZ-1) – *v to ureditev predlog ZGos-1 ne posega;*
- Opravljanje dejavnosti oddaje dela stanovanja v najem (14. člen SZ-1) – *v to ureditev predlog ZGos-1 ne posega;*
- Opravljanje dejavnosti oddaje celotnega stanovanja v najem (10. člen ZGos-1) – *predlog zakona prinaša spremembe na tem področju.*

Pri oddaji stanovanja v najem na podlagi najemne pogodbe, kot tudi pri oddaji dela stanovanja v najem, se v skladu s predlaganimi spremembami ne uvajajo nobene novosti. Prva oblika ostaja relativno deregulirana, druga pa nespremenjena.

Tudi po novi zakonodaji bi tako lahko načeloma ločili med »običajno« oddajo stanovanja v najem na eni, ter oddajanjem stanovanja v najem kot dejavnost na drugi strani.

»Običajna« oddaja stanovanja v najem je še naprej regulirana le po SZ-1.

---

<sup>31</sup> Predlog ZGos-1, op. 23, str. 5.

<sup>32</sup> Predlog ZGos-1, op. 23, str. 5.

<sup>33</sup> Predlog ZGos-1, op. 23, str. 5.

Oddajo stanovanj v najem kot dejavnost pa bi urejala SZ-1 ter ZGos-1. V predlaganem zakonu se uvaja poimenovanje te dejavnosti kot »Kratkoročno oddajanje nastanitev turistom v lastnih ali najetih stanovanjih ali hišah«. V skladu z novo zakonodajo se spreminja definicija sobodajalca, ki je lahko le fizična oseba; poleg sobodajalca dejavnost kratkotrajnega oddajanja nastanitev lahko opravljajo tudi samostojni podjetnik posameznik, društvo ali pravna oseba. Ohranja se razlika med sobodajalcem (fizično osebo) ter ostalimi pravnoorganizacijskimi oblikami (samostojni podjetnik posameznik, društvo ali pravna oseba): Prvi lahko opravlja dejavnost oddaje stanovanja v najem (sobodajalstvo) največ 150 dni v enem letu. Če stanovanje oddaja dlje časa, mora dejavnost opravljati v eni od predvidenih pravnoorganizacijskih oblik.

Znotraj vsake od obeh možnosti še naprej obstajata dve vrsti najema: (1) najem dela stanovanja (t.i. delitvena ekonomija) ter (2) najem celega stanovanja (t.i. komercialni najem). V primeru (1) zakon (SZ-1) še naprej določa, da ne gre za spremembo namembnosti stanovanja po zakonu o graditvi objektov, zato se za opravljanje te dejavnosti zahteva, da etažni lastnik pridobi soglasja solastnikov, ki imajo več kot tri četrtine solastniških deležev, vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo z njegovo stanovanjsko enoto.

V primeru (2) predlog ZGos-1 uvaja največje spremembe. Uvaja dve novi (pod)kategoriji izvajalcev tovrstne dejavnosti v večstanovanjskih stavbah:

- Izvajalci, ki opravljajo dejavnost do devetdeset dni skupaj in gostom nudijo do pet ležišč;
- Izvajalci, ki nepremičnino oddajajo devetdeset dni ali več oziroma manj kot devetdeset dni, vendar razpršeno skozi leto oziroma gostom nudijo več kot pet ležišč.

Za izvajalce iz prve kategorije (kljub temu da ne gre za oddajo »dela stanovanja« po 2. odstavku 14. člena SZ-1<sup>34</sup>) velja pogoj pridobitve petinsedemdesetodstotnega soglasja etažnih lastnikov stanovanjske stavbe za opravljanje dejavnosti, vključno s soglasji vseh neposrednih sosedov, katerih stanovanja (zidovi ali stropi) mejijo z njegovo stanovanjsko enoto.<sup>35</sup>

Za izvajalce iz druge kategorije velja splošno pravilo SZ-1, tj. ker gre (domnevno) za »uporabo stanovanja v druge namene«, za oddajo celotnega stanovanja potrebujejo soglasje vseh etažnih lastnikov.

Po novi ureditvi se tako obveznosti (z vidika pridobitve soglasij za oddajo stanovanja v večstanovanjski stavbi) v zvezi z oddajo dela stanovanja (t.i. delitvena ekonomija) ne spreminjajo. V zvezi z oddajo celotnega stanovanja (t.i. komercialni najem) pa se uvajata dve kategoriji: »manjši izvajalci« se glede obveznosti enačijo s tistimi, ki oddajajo del stanovanja v najem, za »večje izvajalce« pa obveznosti

---

<sup>34</sup> Pri tem ni povsem jasno, zakaj predlog ZGos-1 določa, da ta določba velja »ne glede na določbe 14. člena Stanovanjskega zakona«. Po predstavljeni sistematiki (in v skladu z jezikovno razlago, kot pojasnjeno spodaj, poglavje 1.5) se namreč 14. člen SZ-1 uporablja le za najem dela stanovanja, medtem ko določba 10. člena ZGos-1 takšne omejitve ne predvideva, torej velja za vsa stanovanja, kar pomeni, da gre za različna predmeta urejanja. Prav tako je pogoj, ki ga določa nov zakon, enak pogojem po SZ-1. Iz navedenih dveh razlogov navajanje prve alineje 6. odstavka 10. člena ZGos-1 kot izjeme od 14. člena SZ-1 ni smiselno.

Možna razlaga tovrstnega normiranja bi bila, da predlagatelj dejansko razume 14. člen SZ-1 kot določbo, ki ureja oddajo tako dela kot celote stanovanja v najem; le v tem primeru bi bil predmet urejanja obeh določb enak. A tudi po tem razumevanju predvideni pogoj v obeh določbah ostaja enak.

<sup>35</sup> Pogoj za »manjše izvajalce« je tako vsebinsko enak obstoječim pogojem za oddajo dela stanovanja v najem. Opozarjamo na to, da predlog ZGos-1 sicer določa 75 % soglasje, trenutno veljavni SZ-1 pa soglasje solastnikov, ki imajo **več kot** tri četrtine lastniški deležev (tj. **več kot** 75 %). Ker v predlogi ni pojasnjeno, da bi bil namen uvajati novo raven doseženih soglasij solastnikov, gre po vsej verjetnosti le za redakcijsko napako, na katero bi bilo zaradi zagotavljanja pravne varnosti v primeru uveljavitve zakona smiselno predlagatelja posebej opozoriti.

ostajajo nespremenjene.<sup>36</sup> Če dejavnost opravlja fizična oseba, še naprej ostaja omejitev na 150 dni oddaje v koledarskem letu.<sup>37</sup>

Na podlagi navedenega je razvidno, da obstoječa zakonodaja in predlog ZGos-1 nameravata še dodatno razlikovati med različnimi ponudniki storitev »kratkotrajne« oddaje stanovanjskih enot ter še dodatno uvesti nove pogoje za zakonito izvrševanje te storitve. Zakonodaja jih razlikuje na podlagi subjektivnega (pravni status subjekta, ki oddaja) in objektivnega kriterija (obseg in način oddajanja stanovanja glede na čas in razpršenost oddajanja oziroma število ležišč). Za vsako od teh skupin so podani deloma enaki in deloma različni pogoji glede skupnega dovoljenega števila dni oddajanja in potrebnega odstotka soglasij solastnikov stanovanja in/ali drugih etažnih lastnikov v večstanovanjski hiši. Ne glede na to, da pripravljavec zakona očitno ugotavlja raznolikost posameznih skupin ponudnikov teh storitev, predlog ZGos-1 za vse skupine določa enake dodatne skupne pogoje, ki jih navajamo neposredno po Tabeli 2.

**Tabela 2:** Prikaz pogojev po SZ-1 in ZGos-1 za zakonito oddajanje, ki bi bili potrebni glede na pravni status najemnika in način oddaje stanovanja v večstanovanjski hiši, če bi bil predlog ZGos-1 sprejet

|  | Sobodajalec (fizična oseba)   | Druge pravnoorganizacijske oblike  |
|--|---|--|
| Delitvena ekonomija (oddaja dela stanovanja)                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omejitev na 150 dni v koledarskem letu (2./1/3 člen predloga ZGos-1);</li> <li>• Soglasja solastnikov, ki imajo več kot tri četrte solastniških deležev, vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo z njegovo stanovanjsko enoto (14./3 člen SZ-1)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soglasja solastnikov, ki imajo več kot tri četrte solastniških deležev, vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo z njegovo stanovanjsko enoto (14./3 člen SZ-1)</li> </ul>       |
| Komercialni najem (oddaja celotnega stanovanja) – manjši izvajalci | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omejitev na 150 dni v koledarskem letu (2./1/3 člen predloga ZGos-1);</li> <li>• Petinsedemdesetodstotno soglasje etažnih lastnikov stanovanjske stavbe za opravljanje dejavnosti, vključno s soglasji vseh neposrednih sosedov, katerih stanovanja (zidovi ali stropi) mejijo z njegovo</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Petinsedemdesetodstotno soglasje etažnih lastnikov stanovanjske stavbe za opravljanje dejavnosti, vključno s soglasji vseh neposrednih sosedov, katerih stanovanja (zidovi ali stropi) mejijo z njegovo stanovanjsko enoto</li> </ul> |

<sup>36</sup> Pod predpostavko, da je zanje po trenutni zakonodaji dejansko uporabljen 29. člen SZ-1. Glej spodaj, poglavje 1.5.

<sup>37</sup> Pred tem je bila omejitev določena na 5 mesecev, kar po številu dni predstavlja približno enako omejitev.

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | stanovanjsko enoto<br>(10./6/1 člen predloga<br>ZGos-1)  | (10./6/1 člen predloga<br>ZGos-1)  |
| Komercialni najem (oddaja<br>celotnega stanovanja) – večji<br>izvajalci | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omejitev na 150 dni v koledarskem letu (2./1/3 člen ZGos-1);</li> <li>• soglasje vseh etažnih lastnikov (29./2 člen SZ-1, 10./6/2 člen predloga ZGos-1 )</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• soglasje vseh etažnih lastnikov (29./2 člen SZ-1, 10./6/2 člen predloga ZGos-1 )</li> </ul> |

Za vse oblike oddaje stanovanja v kratkoročni najem predlog ZGos-1 uvaja naslednje (nove) obveznosti:

- Omejitev na bivanje največ 30 dni naenkrat za posameznega gosta;
- Omejitev dejavnosti na enote z največ 15 ležišči za vse ponudnike, ne le za fizične osebe;
- Soglasje pristojnega organa lokalne samoupravne skupnosti;
- Oglaševanje je dovoljeno le ob objavi javno vidne identifikacijske številke nastanitvenega obrata.

### 1.5. Problematika uporabe 14. ter 29. člena SZ-1

Naročnik na več mestih v svojih komentarjih problematizira uporabo 29. člena SZ-1 na primeru kratkoročne oddaje nepremičnin v najem turistom. Prav nejasnosti v zvezi z uporabo določb SZ-1 najbolj očitno pokažejo, da veljavna zakonodaja ne ponuja povsem jasnih rešitev in odgovorov v zvezi s tem, katera pravila veljajo za posamezno vrsto oddaje stanovanja v najem. Tudi sodne prakse v zvezi s tem vprašanjem po javno dostopnih bazah ni mogoče najti.<sup>38</sup>

Iz 4. člena SZ-1 izhaja definicija stanovanja kot skupine prostorov, namenjenih za trajno bivanje. Iz razlage SZ-1 s strani MOP izhaja, da gre pri oddajanju stanovanja v kratkoročni najem za opravljanje dejavnosti, zato se za pravno regulacijo te dejavnosti uporabljata 14. in 29. člen SZ-1. Po 14. členu SZ-1 gre za situacijo opravljanja dejavnosti v *delu* stanovanja, kar se izrecno ne šteje za spremembo namembnosti. Po 29. členu SZ-1 pa naj bi šlo za opravljanje dejavnosti v celotnem stanovanju, kar predstavlja uporabo stanovanja v druge namene. Takšno razlago podpira tudi obrazložitev predloga SZ-1A, ki je posegla v določbi 14. in 29. člena SZ-1, v katerem je navedeno: »Sobodajalstvo se lahko opravlja v celotnem stanovanju. Sobodajalec pa mora pred začetkom opravljanja dejavnosti sobodajalstva predhodno pridobiti pisno dovoljenje vseh etažnih lastnikov v objektu, saj se z opravljanjem gostinske dejavnosti v stanovanju spreminja raba stanovanja, ne pa tudi namembnost stanovanja.«<sup>39</sup> Čeprav predlog ne vsebuje izrecnega sklica na člen, se zdi, da napeljuje na uporabo 29. člena SZ-1. Takšnemu razumevanju v brošuri, namenjeni sobodajalcem (fizičnim osebam), pritrjuje

<sup>38</sup> Prim.: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1014.

<sup>39</sup> Predlog SZ-1A, op. 16, str. 22. URL: <https://imss.dz-rs.si/IMIS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/70f9cfafe4a58974581c1685783eeb250e10f92bd4c3d3953ce5a56fab12a0a9>.

tudi Finančna uprava Republike Slovenije (FURS).<sup>40</sup> Podobna ureditev naj bi izhajala tudi iz predloga novega SZ-2.<sup>41</sup>

Naročnik v svojih mnenjih zavzema stališče, da kratkoročna oddaja stanovanja v najem turistom ne predstavlja spremembe namembnosti stanovanja. Navaja naslednje:

*»Pri presoji namembnosti je namreč pomembna prevladujoča raba prostora, ta pa tudi v primeru oddaje za krajši čas ostane povsem enaka; bivanje.*

*Ne glede na dolžino trajanja bivanja, se tako v primeru dolgoročnega kot srednjeročnega ali kratkoročnega bivanja stanovanjska enota uporablja povsem enako; spanje se odvija v tej isti postelji, pripravo obroka v tej isti kuhinji, gledanje TV v tej isti dnevni sobi in higiena se opravlja v tej isti kopalnici. Trajanje bivanja je morda res krajše, a to ne spremeni namembnosti bivanja.*

*Pri tem ne gre mešati namembnosti (bivanja) s tem, ali gre za osebno uporabo ali pa lastnik nepremičnino oddaja in se torej ukvarja s komercialno dejavnostjo. Slednjo namreč ureja Zakon o gostinstvu in tako je tudi prav.«<sup>42</sup>*

Če bi sledili razlagi naročnika, bi to pomenilo, da določbi 14. in 29. člena SZ-1 nista uporabljivi v primeru kratkoročne oddaje stanovanja v najem turistom. V tem primeru se določbe SZ-1 ne bi mogle uporabiti, temveč bi to dejavnost urejal le ZGos. Slednji posebnih omejitev v zvezi z upravljanjem etažne lastnine v večstanovanjskih stavbah ne ureja, zato soglasje za oddajo stanovanj v takih situacijah ne bi bilo potrebno. Naročnik se torej zavzema, da bi se dejavnost oddaje nepremičnin (enotno) izvzela in ločila od drugih dejavnosti, saj se pri tej dejavnosti ohranja temeljni namen stanovanja, tj. prebivanje.<sup>43</sup> S tem bi se izenačila kratkotrajni in dolgotrajni oziroma »običajni« najem stanovanj. Ključni argument v podporo temu stališču je, da se osnovni namen stanovanja z njegovo kratkotrajno oddajo v najem ne spreminja, poleg tega pa se ne razlikuje od dolgotrajne oddaje v najem, zato bi moral biti pravno (kar se tiče upravljanja z etažno lastnino) obravnavan enako.

Vsaj glede uporabe 14. člena SZ-1 je treba opozoriti, da ta regulira opravljanje dejavnosti v delu stanovanja, pri čemer komercialna oddaja (dela) stanovanja turistom gotovo predstavlja dejavnost (s čemer se strinja tudi naročnik), zato je v tem delu omenjeni člen mogoče uporabiti. Pojavlja pa se vprašanje glede dometa uporabe te določbe, saj iz (primarne) jezikovne razlage te določbe jasno izhaja, da regulira le oddajo **dela** stanovanja. Nejasno torej ostaja, kako je regulirana tovrstna oddaja **celotnega** stanovanja (kot že pojasnjeno se MOP, kot kaže, zavzema za uporabo 29. člena SZ-1 v takšnih primerih).

---

<sup>40</sup> FURS, Dohodek iz dejavnosti: Brošura za sobodajalce – fizične osebe (April 2019), str. 4, kjer je med pogoji, ki jih je treba izpolnjevati za sobodajalstvo, naveden tudi: »Soglasja solastnikov: v primeru večstanovanjske hiše mora nosilec dejavnosti pridobiti soglasja vseh solastnikov«.

<sup>41</sup> Po predlogu SZ-2 bi vprašanje urejala 10. in 17. člen SZ-2. Razlika v primerjavi z veljavno ureditvijo bi bila predvsem, da za opravljanje mirne dejavnosti v delu stanovanja lastnik ne bi potreboval nobenih soglasi, za opravljanje drugih dejavnosti v delu stanovanja pa soglasje etažnih lastnikov več kot treh četrtin solastniških deležev na skupnih delih, vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi, tla ali stropi mejijo s stanovanjsko enoto, kjer se dejavnost opravlja. Opravljanje dejavnosti v celotnem stanovanju pa naj bi urejal 17. člen SZ-2, v skladu s katerim bi bilo za spreminjanje namembnosti skupnih delov in posameznih delov, za uporabo stanovanja v druge namene ter za spremembe sporazuma o določitvi solastniških deležev potrebno soglasje vseh etažnih lastnikov stanovanjske stavbe. Glej: Osnutek Stanovanjskega zakona (SZ-2), 14. 20. 2019, URL: <https://e-uprava.gov.si/download/edemokracija/datotekaVsebina/404218?disposition=inline>.

Za podrobnejšo analizo predloga glej: Nika Stojković Todorčić: Opravljanje dejavnosti oddaje stanovanja v najem v Republiki Sloveniji in izbranih državah članicah EU (magistrsko diplomsko delo, 2020), str. 45–54.

<sup>42</sup> Odgovori MOP, op. 19, str. 1.

<sup>43</sup> Odgovori MOP, op. 19, str. 5–6.

V teoriji Vlahek in Damjan zastopata stališče, da naj se 14. člen SZ-1 uporablja (do ustrežnejšega normiranja) tudi za primere oddaje stanovanja v kratkoročni namen, čeprav člen ni bil pisan z mislijo na tovrstne dejavnosti in kljub temu da v takem stanovanju ostaja primarna uporaba le-tega za »bivanje«. <sup>44</sup> Glede na to, da gre v takih situacijah še vedno za bivanje v stanovanju, bi bilo po njunem sicer mogoče celo zagovarjati tezo, da tovrstna dejavnost sploh ne pomeni spremembe namembnosti stanovanja. Ker pa tudi dejavnost oddajanja stanovanj v najem, še posebej, če gre za kratkoročne najeme, lahko povzroči imisije (motenje stanovalcev večstanovanjske stavbe pri mirni rabi stanovanj) in čezmerne obremenitve skupnih delov večstanovanjske stavbe na podoben način, kot to velja za druge dejavnosti, je po njuni oceni vendarle primerno, da se te položaje subsumira pod 14. člen SZ-1. <sup>45</sup> Dodajamo, da širjenje polja uporabe specifične določbe zakona z ekstenzivno razlago po analogiji seveda mora biti podvrženo strogi presoji načela zakonitosti. Zapolnjevanje zakonskih praznin z analogijo glede omejitev človekovih pravic mora biti zelo restriktivno, če ne prepovedano. Glede uporabe 29. člena SZ-1 pa avtorja navajata, da je po SPZ in SZ-1 določanje namena uporabe posameznih delov predmet pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij. <sup>46</sup> Omejevanje oddajanja stanovanja v najem bi bilo tako mogoče s soglasjem vseh etažnih lastnikov bodisi ob oblikovanju etažne lastnine z urejanjem v pogodbi o medsebojnih razmerjih oziroma s posebnim pisnim aktom v ta namen bodisi s kasnejšim dogovorom etažnih lastnikov. Enaka večina bi bila potrebna tudi za pridobitev soglasja po 14. členu SZ-1. <sup>47</sup>

Glede na zastavljena vprašanja s strani naročnika vprašanje, katera izmed ponujenih razlag uporabe SZ-1 je pravilna, **ni predmet tega pravnega mnenja**. Ne glede na to opozarjamo na nekatere relevantne vidike tega problema:

- ZGos določa, da se gostinska dejavnost, ki jo opravljajo sobodajalci in kmetje, lahko opravlja v stanovanjskih prostorih in na kmetijah, **če so za to izpolnjeni pogoji, določeni** s tem zakonom in **z drugimi predpisi** (2. odstavek 5. člena). To določbo bi bilo mogoče z ekstenzivno razlago razumeti kot sklic na pogoje, ki jih za večstanovanjske stavbe (kot področni zakon) določa SZ-1.
- SZ-1 se v 14. členu blanketno sklicuje na **klasifikacijo namembnosti stanovanj** po predpisih o graditvi objektov. Po spremembi področne zakonodaje to urejata Gradbeni zakon (GZ) <sup>48</sup> ter Uredba o razvrščanju objektov <sup>49</sup>.
- Če predpostavljamo, da je **razlaga MOP pravilna**, potem predlagani ZGos-1 dejansko lajša obveznosti oddaje stanovanj v večstanovanjskih stavbah v kratkoročni najem turistom glede pridobivanja zahtevanih soglasij; torej, za zatiranje protiučelnosti nove predlagane ureditve bi tako *a fortiori* morala biti protiučelna trenutna ureditev.
- Če predpostavljamo, da je **pravilna razlaga naročnika**, potem predlog ZGos-1 dejansko uvaja nove obveznosti (1. in 2. alineja 6. odstavka 10. člena predloga ZGos-1) v zvezi z opravljanjem dejavnosti v večstanovanjski stavbi.

---

<sup>44</sup> Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1012.

<sup>45</sup> Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1012–1013.

<sup>46</sup> Taka pogodba praviloma mora biti sklenjena. Če pogodba ni sklenjena, teorija zastopa stališče, da se uporabijo splošna načela, ki izhajajo iz pravil upravljanja solastnine in osnovnega pravila, da se vse pravice in obveznosti določajo na podlagi solastninskega deleža na skupnih delih, ter določbe SZ-1 ki materijo urejajo podrobneje. Glej: Juhart, op. 3, str. 1225–1226, 1230.

<sup>47</sup> Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1015–1016.

<sup>48</sup> Gradbeni zakon (GZ), Uradni list RS, št. 61/17, 72/17, 49/20 - ZIUZEOP, 65/20, 15/21 – ZDUOP.

<sup>49</sup> Uredba o razvrščanju objektov, Uradni list RS, št. 37/18, 80/20, 152/20.

- Če predpostavimo, da je pravilna teza, da po trenutno veljavni zakonodaji **kratkotrajni najem stanovanj ureja le 14. člen SZ-1** (tako za najem dela kot najem celotnega stanovanja), potem predlog ZGos-1 prav tako dejansko uvaja nove obveznosti (2. alineja 6. odstavek 10. člena predloga ZGos-1) v zvezi z opravljanjem dejavnosti v večstanovanjski stavbi.

## 2. OBSEG VARSTVA LASTNINSKE PRAVICE

Pravica do zasebne lastnine kot ena najpomembnejših ekonomskih pravic ima dualistično naravo. Po eni strani te zagotavljajo posamezniku premoženjsko varnost in svobodo na trgu idej in dela, po drugi strani so gradnik ekonomsko-političnega sistema, ki temelji na tržnem kapitalizmu. Ekonomske pravice niso absolutne pravice, potrebujejo nadaljnjo zakonsko ureditev in so omejene že na ustavni ravni zaradi vrednot v okviru ekološke in socialne funkcije (recimo trajnostni razvoj in socialna blaginja). Pravica do zasebne lastnine v slovenski ustavi ne pomeni le ene od pravic, s katero si posameznik zagotavlja materialno blagostanje, dostojno bivanje, socialno varnost in svobodo na premoženjskem področju, temveč je odsev in rezultat tektonske spremembe v ekonomsko-političnem razumevanju zgradbe slovenske države po osamosvojitvi in po sprejemu ustave.<sup>50</sup>

Pravica do zasebne lastnine iz 33. člena URS varuje človekovo svobodo predvsem na premoženjskem področju. Lastninska svoboda je eden od odrazov svobode posameznika v skupnosti. Namen 33. člena URS je zavarovati polje svobodnega ravnanja na premoženjskem področju nosilca te pravice in mu s tem omogočiti, da odgovorno oblikuje svoje življenje.<sup>51</sup> Ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Kaj je predmet zasebne lastnine in katera so varovana lastninska upravičenja, določa pravni red ob upoštevanju gospodarskih in družbenih razmerij nasploh. Pri tem mora spoštovati namen ustavnega jamstva lastnine, to je zagotovitev in uresničenje posameznikove svobode – bistven element te svobode je razpolaganje s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine. Z jamstvom zasebne lastnine Ustava ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu.<sup>52</sup>

Lastninska svoboda posameznikov, ki jo varuje 33. člen URS, ni neomejena. Ravnanje s stvarjo oziroma pravico in uživanje koristi od stvari oziroma pravice ne sme ostati samo v sferi odločitev lastnika (imetnika pravice), temveč se morajo v določeni meri upoštevati tudi interesi drugih članov skupnosti. Iz tega spoznanja (o t.i. socialni vezanosti lastnine) izhaja tudi prvi odstavek 67. člena URS, ki nalaga zakonodajalcu, naj določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da so zagotovljene njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Lastnikova pravica mora služiti tudi uresničevanju svobode in osebnostnega razvoja drugih oziroma celotne družbene skupnosti.<sup>53</sup>

Določba 67. člena URS torej daje zakonodajalcu pooblastilo, da uredi način pridobivanja in uživanja lastnine. Vendar to pooblastilo ni neomejeno. Če zakonodajalec prestopi njegove meje, ne gre več za določitev načina uživanja lastnine, temveč za poseg v pravico do zasebne lastnine. Kje je ta meja, je odvisno ne le od narave stvari (pravice), ki je predmet lastnine, temveč tudi od tega, kakšne obveznosti

---

<sup>50</sup> Grad, Franc; Kaučič, Igor; Zagorc, Saša: Ustavno pravo, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana 2020, str. 836–837.

<sup>51</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-80/17 z dne 5. 12. 2018 (Uradni list RS, št. 82/18, in OdlUS XXIII, 18), 16. točka obrazložitve.

<sup>52</sup> Odločba Ustavnega sodišča Up-156/98 z dne 11. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 17/99, in OdlUS VIII, 118), 8. točka obrazložitve.

<sup>53</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-165/08, Up-1772/08, Up-379/09 z dne 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09, in OdlUS XVIII, 40), 16. točka obrazložitve.

je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine. Zato je treba omejitve lastninske pravice, potrebne za doseg gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine, **presoјati glede na konkretne okoliščine** (*case-by-case* presoја).<sup>54</sup> Dokler zakonodajalec pri izvrševanju svoje pravotvorne dejavnosti na podlagi 67. člena URS ostaja izven **temeljnega "jedra" pravice** do zasebne lastnine iz 33. člena URS, njegovega ravnanja še ni mogoče označiti za poseg v to človekovo pravico.<sup>55</sup>

Tudi iz sodne prakse ESČP izhajaja, da celo odvzem dovoljenja za opravljanje gospodarske dejavnosti ne pomeni posega v pravico do zasebne lastnine, temveč gre zgolj za ukrep nadzora uporabe lastnine (*control of the use of property*) v smislu drugega stavka drugega odstavka 1. člena Prvega protokola k EKČP.<sup>56</sup> Omejitve v zvezi z oddajanjem stanovanj ESČP običajno presoја kot tovrstni ukrep, vendar pa ne glede na klasifikacijo posega to sodišče presoја dopustnost ukrepov po enaki metodi. Izpolnjeni morajo biti trije pogoji: (1) zakonitost ukrepa, (2) zasledovanje legitimnega cilja ukrepa ter (2) sorazmernost ukrepa (*fair balance test*).<sup>57</sup>

Če zakonska ureditev po vsebini ne pomeni omejitve posamezne človekove pravice, temveč le določitev načina njenega uresničevanja, Ustavno sodišče preizkuša le, ali je imel zakonodajalec za določitev takšnega načina izvrševanja pravice razumen razlog.<sup>58</sup>

Ocenjujemo, da nekateri ukrepi, ki jih predvideva predlog ZGos-1 (deloma pa tudi že obstoječa zakonodaja), predvsem določanje soglasja etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi za oddajo posameznikovega stanovanja (ali njegovega dela) v kratkotrajni turistični najem, spadajo na področje predmeta urejanja 33. člena URS. Ocena o tem, ali bi lahko predstavljali poseg v to človekovo pravico, sledi v nadaljevanju tega mnenja.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Sklep Ustavnega sodišča U-I-70/04 z dne 15. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 18/07, in OdlUS XVI, 17), 6. točka obrazložitve; odločba Ustavnega sodišča U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 70), 16. točka obrazložitve

<sup>55</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-47/15 z dne 24. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 76/15), 15. točka obrazložitve.

<sup>56</sup> Glej sodbi ESČP v zadevi Tre Traktörer Aktiebolag proti Švedski (št. 10873/84) z dne 7. 7. 1989, 55. točka obrazložitve; Bimer S. A. proti Moldaviji (št. 15084/03) z dne 10. 7. 2007, 51. točka obrazložitve.

<sup>57</sup> Za predstavitev temeljnih vidikov in obsežnejši pregled sodne prakse, glej: Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights (30 April 2021), predvsem str. 19–20, 23–24, 25–37.

URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_1\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf).

<sup>58</sup> Sklep Ustavnega sodišča U-I-70/04, 8. točka obrazložitve; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-80/17, 25. točka obrazložitve.

<sup>59</sup> Glej spodaj, poglavje 4.3.1.



### 3. OBSEG VARSTVA SVOBODNE GOSPODARSKE POBUDE

Svobodna gospodarska pobuda iz 74. člena URS je ena tistih človekovih pravic – ne glede na to, da je urejena v poglavju »Gospodarska in socialna razmerja« –, ki je ni mogoče uresničiti neposredno na podlagi URS,<sup>60</sup> temveč zahteva zakonsko urejanje.<sup>61</sup> Po vsebini Ustava zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo vsem gospodarskim subjektom pri njihovem gospodarskem poslovanju, kar pomeni predvsem svobodno ustanovitev gospodarskega subjekta (pod zakonskimi pogoji), njegovo vodenje v skladu z ekonomskimi načeli (upoštevaje prisilne predpise), svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekti uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na trgu, izbiro poslovnih partnerjev in podobno, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti.<sup>62</sup> Upravičenci po tem členu so lahko le fizične in pravne osebe, ki opravljajo (ali nameravajo opravljati) gospodarsko funkcijo na trgu.<sup>63</sup> Zakonodajalec je celo dolžan normativno urediti pogoje in način opravljanja gospodarske dejavnosti, kadar to zahteva javna korist. Opustitev bi predstavljala protiustavno pravno praznino.<sup>64</sup>

Svobodna gospodarska pobuda izhaja iz istega temelja kot splošna svoboda ravnanja, po kateri je posamezniku načeloma dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano ali zapovedano.<sup>65</sup> S svobodno gospodarsko pobudo je ustava omogočila vsem posameznikom ne glede na to, ali so pravne ali fizične osebe, da uresničujejo svoj ekonomski interes, ki je predvsem v pridobivanju dohodkov in ustvarjanju dobička.<sup>66</sup>

Svobodna gospodarska pobuda, kot že pojasnjeno, ni absolutna pravica in torej ni neomejena. Omejitve (v najširšem pomenu besede) so opredeljene neposredno s samim 74. členom URS, tako z vidika načina uresničevanja pravice kot tudi z ustavnimi omejitvami ter zakonskimi pridržki. Kar se tiče prvega vidika, v prvem stavku drugega odstavka 74. člena URS pooblašča zakonodajalca, da opredeli pogoje za ustanavljanje gospodarskih subjektov, s čimer se glede na ustaljeno ustavnosodno presojo določa način uresničevanja te človekove pravice v smislu drugega odstavka 15. člena URS.<sup>67</sup> Zakonodajalec ima prav na podlagi slednje ustavne določbe pooblastilo, da uredi način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena URS tudi, ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti. Glede drugega vidika je v drugem odstavku 74. člena URS določeno, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Tretji odstavek istega člena pa prepoveduje nelojalno konkurenco in omejevanje konkurence (v nasprotju z zakonom). Poleg opisanih specialnih omejitev je dopustno omejiti svobodno gospodarsko pobudo tudi na podlagi splošnih ustavnih pravil o omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin po tretjem odstavku 15. člena URS (t.i. generalna omejitvena klavzula<sup>68</sup>). V skladu z ustaljeno ustavnosodno prakso so omejitve dopustne na podlagi legitimnega in stvarno upravičenega ustavno pravnega cilja. Obenem mora biti poseg v svobodno gospodarsko

<sup>60</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-218/04 z dne 20. 4. 2006 (Uradni list RS, št. 117/2004, Uradni list RS, št. 46/2006 in OdlUS XV, 29).

<sup>61</sup> Zagradišnik, Renata: Komentar k 74. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev komentarja-A (ur. Lovro Šturm), Ljubljana 2011, str. 1040.

<sup>62</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-59/03, z dne 13. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 58/2004, Uradni list RS, št. 61/2004 in OdlUS XIII, 33).

<sup>63</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-292/00 z dne 14. 11. 2002 (OdlUS XI, 235), 5. točka obrazložitve.

<sup>64</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-16/98 z dne 5. 7. 2001 (Uradni list RS, št. 62/2001 in OdlUS X, 144).

<sup>65</sup> Sklep Ustavnega sodišča U-I-234/97 z dne 27. 11. 1997 (OdlUS VI, 161).

<sup>66</sup> Zabel, Bojan: Svobodna gospodarska pobuda v praksi Ustavnega sodišča, v: Podjetje in delo 3-4/2009/XXXV, str. 535.

<sup>67</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/97 z dne 15. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01, in OdlUS X, 43) in št. U-I-306/98 z dne 11. 4. 2002 (Uradni list RS, št. 37/02, in OdlUS XI, 60).

<sup>68</sup> Podrobneje glej: Iztok Štefanec: Kolizija človekovih pravic (vidiki ustavnosodne presoje), Ljubljana 2020, str. 61 in nasl.

pobudo v skladu z načeli pravne države (2. člen URS, zlasti v skladu z načeli predvidljivosti, jasnosti in nedvoumnosti predpisov), predvsem pa se mora uresničevati načelo, da posegi oblastnih organov ne posegajo pretirano v pravni položaj posameznikov tudi, kadar se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti iz 2. člena v povezavi s tretjim odstavkom 15. člena URS).<sup>69</sup>

Ocena, ali gre v posameznem primeru za določitev načina uresničevanja svobodne gospodarske pobude (drugi odstavek 15. člena URS) ali že za poseg v svobodno gospodarsko pobudo (tretji odstavek 15. člena URS) je posebej pomembna zato, ker se v odvisnosti od tega spreminja strogost presoje izpodbijane zakonske ureditve.<sup>70</sup> Če torej v drugem primeru zakonodajalca veže splošno načelo sorazmernosti (uporablja se test sorazmernosti), mora v prvem izkazati le razumen razlog za izbrano določitev načina uresničevanja te pravice (t.i. test razumnosti oziroma arbitrarnosti).<sup>71</sup>

Ali pomeni posamezen zakonodajni ukrep na področju gospodarske dejavnosti način uresničevanja svobodne gospodarske pobude ali že njeno omejevanje, je stvar vsakokratne presoje konkretne ureditve.<sup>72</sup> Meja presoje je gibljiva in težko določljiva,<sup>73</sup> je pa treba v vsakem primeru upoštevati, da URS v drugem stavku drugega odstavka 74. člena ne dopušča le možnosti zakonskega urejanja, ampak s prepovedjo opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo zakonodajalcu nalaga, da oblikuje gospodarsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, in ga pooblašča za sprejetje ukrepov, s katerimi bo lahko zagotovil uresničitev ciljev te politike.<sup>74</sup> Zakonodajalcu je prepuščeno široko polje proste presoje pri vrsti ukrepov ekonomske politike, ki jih šteje za potrebne, pri čemer je tudi sam zavezan z ustavno prepovedjo, da ne sme dopustiti opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo.<sup>75</sup>

Ko Ustavno sodišče presoja, ali posamezna ureditev pomeni način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude ali pa gre že za njeno omejitev in s tem poseg vanjo, upošteva, kako močno predpis oži polje podjetniškega udejstvovanja. Pri tem je Ustavno sodišče skozi prakso izoblikovalo nekaj kriterijev, ki olajšajo presojo, in sicer: **intenzivnost oženja** polja podjetniške svobode, **bistvenost prepovedi ali zapovedi** za podjetniško ravnanje in **dejanskost vsebinske zveze** med posegom in podjetniško dejavnostjo. Tako gre po ustaljeni ustavnosodni presoji za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude, ko predpis posebej intenzivno oži polje podjetniške svobode.<sup>76</sup> Za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude gre praviloma takrat, ko zakonodajalec subjektom neko ravnanje prepoveduje (npr. prepoved oglaševanja odvetniške dejavnosti ali prepoved ustanovitve gospodarske družbe) ali zapoveduje točno določeno ravnanje, ki subjektu ne omogoča prav nikakršnega polja za prosto podjetniško odločanje (npr. določitev, da je za pridobitev licence za opravljanje dejavnosti treba minimalno število ustrezno kvalificiranega osebja zaposliti za nedoločen čas s polnim delovnim časom).<sup>77</sup> Če pa ima subjekt v pretežni meri še zmeraj možnost svobodnega podjetniškega odločanja, gre za način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude (npr.

---

<sup>69</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-117/07 z dne 21. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 58/07, in OdlUS XVI, 64), 36. točka obrazložitve.

<sup>70</sup> Prim.: Štefanec, op. 68, str. 135 in nasl.

<sup>71</sup> Prim.: Zagradišnik, op. 61, str. 1040.

<sup>72</sup> Meja med načinom uresničevanjem in omejevanjem pravic iz 74. člena URS je bila v sodni praksi dolgo zabrisana. Več: Zagradišnik, op. 61, str. 1039-1040.

<sup>73</sup> Odločbi Ustavnega sodišča U-I-66/08, z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 83. točka obrazložitve, in U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10), 32. točka obrazložitve.

<sup>74</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-311/11, z dne 25. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 100/2011, Uradni list RS, št. 44/2013 in OdlUS XX, 6).

<sup>75</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-145/95, z dne 9. 11. 1995 (Uradni list RS, št. 68/95 in OdlUS IV, 113).

<sup>76</sup> Odločbi Ustavnega sodišča U-I-73/12 z dne 6. 3. 2014 (Uradni list RS, št. 19/14), 9. točka obrazložitve, in U-I-66/08, 83. točka obrazložitve.

<sup>77</sup> Odločbe Ustavnega sodišča U-I-212/03. in U-I-311/11 z dne 25. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 44/13, in OdlUS XX, 6) in U-I-285/08.

določitev najvišjih stroškov zamude, ki jih lahko kreditodajalec zaračuna potrošniku).<sup>78</sup> Vendar pa gre pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti za določanje načina izvrševanja pravice lahko le tedaj, ko ima pogoj realno vsebinsko zvezo s konkretno urejvano gospodarsko dejavnostjo.<sup>79</sup> To je zlasti v primerih, ko zakonodajalec odvrta nevarnost ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu, varstva zdravega življenjskega okolja).<sup>80</sup> Če pa zakonodajalec omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja, gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena URS oziroma za omejitev te pravice.<sup>81</sup>

Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ne bi bilo v skladu z URS.<sup>82</sup> Pri njegovem omejevanju ima zakonodajalec široko polje proste presoje za vzpostavitev ekonomske politike na posameznih področjih družbenega življenja, ki jo šteje kot najprimernejšo za doseganje splošne družbene blaginje, zato je po mnenju Ustavnega sodišča skladno s tretjim odstavkom 15. člena URS dopustno omejiti določene oblike podjetništva. V primeru izkazane javne koristi (varstvo zdravja ali življenja ljudi, varstvo narave, varstvo potrošnikov, zaposlenih ipd.) lahko zakonodajalec določi posebne subjektivne ali objektivne pogoje za podjetniško delovanje, ki pomenijo omejitev svobodne gospodarske pobude.<sup>83</sup> Vsebina in meje javne koristi so razvidne iz zakonske ureditve posameznega področja.<sup>84</sup> Javno korist je treba vselej presojati glede na okoliščine konkretnega primera, njen obstoj je lahko razviden iz samega besedila členov zakona (npr. jasno opredeljen namen zakona) oziroma je ugotovljiv iz ustaljeno razlago določb zakona, zelo pogosto, če ne celo najpogosteje, pa tudi iz zakonodajnega gradiva.

Ustavno sodišče je sprva vzpostavilo tristopenjski test za oceno dopustnosti omejevanja človekovih pravic glede prekomernosti oblastnega ukrepa, in sicer s strogim testom sorazmernosti presoja: ali je poseg nujen za doseg zasledovanega cilja; ali je poseg primeren za doseg zasledovanega cilja oziroma ali je ta cilj s posegom dejansko mogoče doseči; ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti).<sup>85</sup> Skozi daljše obdobje je prišlo do dodatne izostritve testa sorazmernosti pri nekaterih človekovih pravicah in svoboščinah, tako tudi pri svobodni gospodarski pobudi. Pri presoji dopustnosti posega v 74. člen URS Ustavno sodišče uporablja prilagojen test sorazmernosti, v okviru katerega se presoja le, ali je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi te omejitve nastale (t.i. sorazmernost v ožjem smislu, ki sicer predstavlja tretji korak običajno uporabljenega testa).<sup>86</sup> Gre za vprašanje zagotavljanja usklajenega razmerja med interesi vpletenih v ključnem presojanem procesu ali razmerju.<sup>87</sup> Menimo sicer, da je omenjeni prilagojeni test še premalo natančen glede na pomen svobodne gospodarske

---

<sup>78</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-27/17, z dne 18. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 29/21).

<sup>79</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-73/12, 9. točka obrazložitve.

<sup>80</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-73/12.

<sup>81</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08.

<sup>82</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-218/04, z dne 20. 4. 2006; Odločba Ustavnega sodišča U-I-16/98, z dne 5. 7. 2001.

<sup>83</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20, z dne 15. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 72/2021).

<sup>84</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-76/91, z dne 10. 3. 1994 (Uradni list RS, št. 20/94 in OdlUS III, 20).

<sup>85</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-77/93, z dne 6. 7. 1995; Šturm, Lovro: Komentar k 2. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Lovro Šturm), Ljubljana, 2002, str. 55–56.

<sup>86</sup> Odločbe Ustavnega sodišča U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20, z dne 15. 4. 2021, 24. točka obrazložitve; U-I-66/08, 86. točka obrazložitve, in U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 5/17, in OdlUS XXII, 1), 22. točka obrazložitve.

<sup>87</sup> Smiselno iz odločbe Ustavnega sodišča U-I-131/04.

pobude za posameznika in zagotavljanje družbene blaginje, in ga bo treba v bodoče ponovno prilagoditi. Ustavni sodnik Accetto v pritrdilnem ločenem mnenju zelo natančno predstavi genezo tega kar očitno preveč poenostavljenega testa sorazmernosti, napačne razloge zanj in njegove morebitne škodljive posledice za ustavnosodno presojo.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Mateja Accetta k odločbi Ustavnega sodišča U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021. Prim.: Renata Zagradišnik: Komentar k 74. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Matej Avbelj), Nova Gorica, 2019, str. 593–594.

## 4. OCENA SKLADNOSTI PRAVNEGA OKVIRJA Z VIDIKA 33. IN 74. ČLENA URS

### 4.1. Identificirane omejitve, ki izhajajo iz obstoječe in predlagane pravne ureditve

Na podlagi predstavljenega pravnega okvirja (obstoječega in predlaganega) ter na podlagi korespondence z naročnikom kot najpomembnejše izpostavljam naslednje vidike pravne ureditve:

- zahteva po pridobitvi soglasja etažnih lastnikov in/ali solastnikov stanovanj v etažni lastnini (75 %, več kot tri četrtine oziroma 100 % delež solastnikov oziroma etažnih lastnikov; 14. in 29. člen SZ-1, 10. člen predloga ZGos-1);
- časovna omejitev možnosti oddajanja nepremičnin v turistični najem na 90 dni (1. alineja 6. odstavka 10. člena predloga ZGos-1);
- časovna omejitev možnosti oddajanja nepremičnin v turistični najem na 30 dni za vsakokratnega najemnika (2. odstavek 10. člena predloga ZGos-1);
- potreba po pridobitvi soglasja pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti (4. odstavek 10. člena predloga ZGos-1);
- objava identifikacijske številke ob oglasu (1. odstavek 17. člena predloga ZGos-1).

V nadaljevanju opravljamo oceno skladnosti **vsakega izmed izpostavljenih vidikov** z URS, konkretno s 33. ter 74. členom URS, ter v zaključku mnenja tudi **kot celoto**, saj tudi posamični ukrepi lahko na posamezni subjekt učinkujejo tudi celovito.

### 4.2. Obstoj posega oziroma določitev načina uresničevanja pravice

#### 4.2.1. Poseg v lastninsko pravico

Glede na predstavljene kriterije<sup>89</sup> v zvezi z vprašanjem obstoja posega v **lastninsko pravico** po 33. členu URS, kot tudi z vidika 1. člena 1. Protokola k EKČP, ocenjujemo, da tako veljavna zakonodaja kot predlog ZGos-1 deloma predstavljata poseg v to pravico.

Kot pojasnjeno zgoraj je ključni del lastninske pravice upravičenje prosto razpolagati s stvarjo, ki jo ima posameznik v lasti. Možnost oddaje nepremičnine, konkretno stanovanja v večstanovanjski stavbi v režimu etažne lastnine, gotovo predstavlja pomemben vidik izvrševanja lastninske pravice. Pravico lastnika, da svoje stanovanje prosto (oziroma v okviru predvidene zakonodaje) daje v najem, izrecno določa tudi 84. člen SZ-1. Zakonodaja, ki tovrstno razpolaganje s stanovanjem omejuje, predstavlja poseg v človekovo pravico iz 33. člena URS.

#### 4.2.2. Poseg ali način uresničevanja svobodne gospodarske pobude

---

<sup>89</sup> Glej zgoraj, poglavje 2.

Prav tako ocenjujemo, da del predstavljene pravne ureditve predstavlja tudi poseg v pravico do **svobodne gospodarske pobude** po 74. členu URS, kar je podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju tega pravnega mnenja.

a) Navedena ugotovitev predvsem drži za **pogoj soglasja vseh etažnih lastnikov** za oddajanje stanovanja v kratkoročni najem turistom.<sup>90</sup> Takšen pogoj namreč, kot prepričljivo pojasnjuje že naročnik tega mnenja, velikemu delu lastnikov stanovanj, vsekakor pa vsaj tistim v večjih večstanovanjskih objektih, *de facto* onemogoča oddajo stanovanja v kratkotrajni turistični najem. Kot navaja naročnik, mnogi etažni lastniki na naslovu niso dosegljivi, ob fizičnem pridobivanju soglasij »od vrat do vrat« najemniki pogosto ne želijo povedati podatkov svojih najemodajalcev, ne udeležujejo se vabil na sestanke, ob tem pa so po izkušnjah upravnikov večstanovanjskih stavb lastniki tudi v splošnem pasivni in neodzivni. Ti razlogi razkrivajo, da lastnik stanovanja pogosto, tudi ob največjih naporih in trudu, sploh ne more vzpostaviti stika z vsemi etažnimi lastniki v večstanovanjskih stavbah. Sklepamo, da je zato dejavnost kratkoročnega oddajanja v najem v zakonodaji obravnavana izrazito nenaklonjeno, navkljub relativno nevtralnemu zapisovanju pogojev. Če strokovna ocena naročnika, da je v enakem položaju še 98 % drugih izvajalcev dejavnosti v večstanovanjskih stavbah, ki torej *de facto* ne uspejo pridobiti soglasij vseh etažnih lastnikov, drži, to v celoti potrjuje opisane ugotovitve. Obstoj posameznikovih pravic mora namreč zagotovljen tako v teoriji, kot tudi v praksi.<sup>91</sup>

Dejstvo, da se s tem omejuje le ena oblika oddaje stanovanja v najem (tj. kratkotrajna oddaja v najem turistom, ne pa tudi dolgotrajni »običajni« najem na podlagi najemne pogodbe) na to ugotovitev ne vpliva, saj gre v vsakem primeru za omejevanje enega temeljnih upravičenj lastnika stanovanja. Navedena okoliščina je lahko upoštevana kvečjemu pri oceni sorazmernosti opisanega posega.

Prav tako ocenjujemo, da poseg v lastninsko pravico iz enakih razlogov predstavljata tudi **pogoj pridobitve 75 % soglasja** oziroma soglasja **vsaj treh četrтин** etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi za opravljanje dejavnosti oddaje stanovanja v kratkotrajni turistični najem.<sup>92</sup> Kljub temu da je pogoj določen nižje, to na obstoj posega v pravice lastnikov ne vpliva, temveč lahko igra vlogo le pri oceni sorazmernosti takšnega posega.

Stališče, da gre pri zahtevi za pridobitev soglasij etažnih lastnikov za poseg v lastninsko pravico, je zastopano tudi v teoriji.<sup>93</sup>

Ob upoštevanju zgoraj opisanih kriterijev<sup>94</sup> ocenjujemo, da zahteva po pridobivanju soglasij predstavlja poseg tudi v **pravico do svobodne gospodarske pobude** iz 74. člena URS.

Kot izhaja že iz pojasnil v okviru utemeljitve obstoja posega v lastninsko pravico, predvsem pogoj pridobitve **soglasja vseh etažnih lastnikov** pomembno oži polje podjetniške svobode tistih subjektov, ki se ukvarjajo z dejavnostjo oddajanja. Tak pogoj namreč (vsaj v večjih večstanovanjskih stavbah) *de facto* onemogoča oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem. Ocenjujemo, da bi bilo podobno mogoče trditi tudi za **pogoj tričetrтинskega oziroma 75 % soglasja**, saj je tudi v tem primeru možnost oddaje stanovanja v kratkotrajni najem bistveno otežena. Okoliščina, da gre za omejevanje le enega vidika

---

<sup>90</sup> Pravne podlage za to zahtevo so, ob upoštevanju uvodnih pojasnil v prvem delu tega mnenja: 29. člen SZ-1, 2. alineja 6. odstavek 10. člena ZGos-1.

<sup>91</sup> To je tudi ustaljeno stališče ESČP. Za enega zgodnejših primerov glej npr. Airey proti Irski (št. 6289/73), 24. točka obrazložitve.

<sup>92</sup> Pravne podlage za to zahtevo so, ob upoštevanju uvodnih pojasnil v prvem delu tega mnenja: 14. člen SZ-1, 1. alineja 6. odstavek 10. člena ZGos-1.

<sup>93</sup> Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1020, 1022.

<sup>94</sup> Glej zgoraj, poglavje 3.

oddaje stanovanja v najem, pri tem ni odločilna, saj je z vidika opravljanja oddajanja v najem kot gospodarske dejavnosti kratkotrajni najem specifična oblika izvrševanja svobodne gospodarske pobude, ki ima za posameznika lahko pomembne prednosti pred dolgotrajno oddajo v najem na podlagi najemne pogodbe (ki je zaradi kogentnih določb SZ-1 predvsem za najemodajalca omejujoča). Je pa ta okoliščina lahko upoštevna pri kasnejši presoji sorazmernosti posega.

Prav tako ocenjujemo, da je opisana omejitev za izvrševanje svobodne gospodarske pobude bistvena. Oddaja stanovanja v najem je namreč eden od temeljnih oziroma celo najbolj osnovni način gospodarjenja s stanovanjem. Pomembne omejitve (oziroma celo *de facto* prepovedi) tovrstne dejavnosti gotovo občutno vplivajo na to posameznikovo pravico.

Prav tako ni sporen obstoj dejanske zveze med omejitvijo in dejavnostjo, saj brez zadostitve pogojem, predpisanim glede pridobitve soglasij v zakonodaji, izvajanje tovrstne dejavnosti sploh ni mogoče.

Kot izhaja iz uvodnih pojasnil glede vsebine 74. člena URS, ne bi šlo za poseg, temveč za določitev načina uresničevanja pravice, če bi imel subjekt v pretežni meri še zmeraj možnost svobodnega podjetniškega odločanja. V konkretnem primeru je ta možnost bistveno omejena oziroma, kot pojasnjeno, deloma celo onemogočena. Prav tako gre v opisanih primerih za omejevanje pravice zaradi doseganja splošnih javnih ciljev<sup>95</sup>, ki niso vsi neposredno povezani s konkretnim opravljanjem dejavnosti kratkotrajne oddaje stanovanja v najem.

Glede na vse navedeno ocenjujemo, da gre za pri predpisovanju soglasij kot pogoj za oddajo stanovanja v kratkotrajni turistični najem za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena URS.

**b)** Kot poseg v pravici iz 33. člena in 74. člena URS ocenjujemo tudi določbo predloga ZGos-1, ki zahteva, da izvajalec dejavnosti pridobi tudi **soglasje samoupravne lokalne skupnosti**.<sup>96</sup> V primeru pogojevanja opravljanja določene dejavnosti s pridobitvijo soglasja oblastnega organa bo praviloma vedno šlo za poseg v posameznikovo pravico. Z obveznostjo pridobiti soglasje se namreč zmanjšuje obseg upravičenj posameznika z naslova posamezne pravice, kar pomeni poseg v to človekovo pravico. Takšno stališče je mogoče utemeljiti tudi na podlagi sodne prakse ESČP, ki je npr. kot poseg v lastninsko pravico že priznalo različne sisteme pridobivanja dovoljenj za opravljanje dejavnosti.<sup>97</sup> Tudi glede tega vprašanja ima ugotovitev o obstoju posega podlago v teoriji.<sup>98</sup>

Pri tem posebej opozarjamo, da bi ta določba lahko bila problematična predvsem z vidika načela zakonitosti ter načela jasnosti in določnosti predpisov.<sup>99</sup>

**c)** Glede **ostalih predvidenih ukrepov** (tj. časovno omejevanje oddajanja na 90 dni za »manjšega« izvajalca dejavnosti, na 30 dni za posameznega gosta pri kateremkoli izvajalcu dejavnosti ter obveznost objave identifikacijske številke ob spletnem oglasu) ocenjujemo, da ti ukrepi samostojno predstavljajo določitev načina uresničevanja pravice iz 74. člena URS. Časovni pogoji sicer predstavljajo omejitve

---

<sup>95</sup> Glej spodaj, poglavje 4.3.1.1.

<sup>96</sup> Pravno podlago predstavlja 4. odstavek 10. člena ZGos-1. Pri tem ni odveč omeniti, da je podobno odločbo pred sprejetjem novele SZ-1A vseboval tudi SZ-1. Glej: 2. in 3. odstavek 14. člena SZ-1 (Uradni list RS, št. 69/03).

Ta omejitev je bila v SZ-1A odpravljena z utemeljitvijo, da gre za odpravo administrativnih ovir. Opravljanje dejavnosti v delu stanovanj naj bi namreč v v pogodbi o medsebojnih razmerjih določili in uredili etažni lastniki sami. Glej: Predlog SZ-1A, op. 16.

<sup>97</sup> Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. proti Poljski (št. 51728/99), 49. točka obrazložitve; Bimer S.A. proti Moldaviji, 49. in 51. točka obrazložitve; Megadat.com SRL proti Moldaviji (št. 21151/04), 65. točka obrazložitve.

<sup>98</sup> Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1020.

<sup>99</sup> Glej spodaj, poglavje 6.1.

glede oddajanja stanovanj v najem, vendar pa navedenih posamičnih ukrepov ne gre za posebej pomembno ožjenje upravičenj, ki bi posegalo v samo bistvo pravice. Za izvrševanje te pravice opisani pogoji niso bistveni, saj se dejavnost kljub tem omejitvam lahko izvaja. Predvsem pa takšne omejitve še vedno posamezniku puščajo pretežni del svobode izvajanja dejavnosti sobodajalstva (pogoj 90 dni v vsakem primeru velja samo za »male« izvajalce dejavnosti in torej ni absoluten). Posebej pomembno je, da gre za omejitve, ki so neposredno povezane s konceptom *kratkotrajne* oddaje stanovanj v najem, tj. z dejavnostjo, na katero se nanašajo. Brez časovnih omejitev se izgubi pomen urejanja tega področja in še dodatno zamegljuje razlika med oddajo stanovanja na podlagi najemne pogodbe ter oddajo v kratkoročni najem, na kar je že bilo opozorjeno v prvem delu tega mnenja.<sup>100</sup> Obveznost objave identifikacijske številke iz RNO ob objavi oglasa v vsakem primeru opisanih pogojev za poseg ne izpolnjuje in lahko predstavlja le določitev načina uresničevanja te pravice.

Po naši oceni ta del ureditve, še posebej obveznost objave identifikacijske številke ob oglasu, tudi ne vpliva na obseg upravičenj na podlagi pravice do zasebne lastnine iz 33. člena URS, zato v tem delu ne prihaja do posega v to človekovo pravico. Bistvo izvrševanja lastninske pravice namreč z opisanimi omejitvami ni okrnjeno.

Glede na navedeno (in ob upoštevanju pojasnila med določitvijo načina uresničevanja človekove pravice ter posegov v človekovo pravico) v nadaljevanju opravljamo presojo dopustnosti tovrstne ureditve z uporabo metodologije, uveljavljene v ustavnosodni praksi (tj. test legitimnosti, test sorazmernosti ter test razumnosti oziroma arbitrarnosti).

### **4.3. Ocena skladnosti pravnega okvirja z URS**

#### **4.3.1. Ocena posegov v človekovo pravico**

Kot pojasnjeno je tako lastninsko pravico (33. člen URS) kot svobodno gospodarsko pobudo (74. člen URS) mogoče omejiti (tudi) na podlagi splošnih ustavnih pravil o omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v skladu s tretjim odstavkom 15. člena URS. V skladu s to določbo so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava.

V skladu z ustaljeno ustavnosodno prakso Ustavno sodišče presojo z vidika dopustnosti posega v človekovo pravico opravlja z uporabo testa legitimnosti ter testa sorazmernosti. V skladu s testom legitimnosti so omejitve človekovih pravic dopustne samo na podlagi legitimnega in stvarno upravičenega ustavnopravnega cilja.<sup>101</sup> Vsak poseg v pravico mora imeti ustrezno zakonsko podlago (87. člen URS), kar predvsem zahteva skladnost z načeli pravne države, vsebovanimi v 2. členu URS (predvsem z načeli predvidljivosti, jasnosti in nedvoumnosti predpisov<sup>102</sup>). Če ukrep prestane presojo z vidika legitimnosti, Ustavno sodišče opravi še presojo z vidika splošnega načela sorazmernosti. V tem okviru mora ukrep (kumulativno) prestati tri korake testa sorazmernosti: primernost, nujnost in sorazmernost v ožjem smislu.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Glej zgoraj, poglavje 1.2.

<sup>101</sup> Prim.: Odločba Ustavnega sodišča U-I-33/06, z dne 7. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 16/2007 in OdlUS XVI, 13), 11.–13. točka obrazložitve.

<sup>102</sup> Ta vidik obravnavamo posebej. Glej spodaj, poglavje 6.1.

<sup>103</sup> Pri tem je treba upoštevati pojasnilo glede uporabe testa sorazmernosti v zvezi s 74. členom URS. Glej zgoraj, poglavje 3.



#### 4.3.1.1. Test legitimnosti

Iz obrazložitve predloga ZGos-1 izhaja, da z njegovim sprejetjem predlagatelj zasleduje več **legitimnih ciljev**. Predlagatelj kot ključne cilje v okviru tu obravnavanih ukrepov navaja: preprečevanje opravljanja dejavnosti »na črno«, negativen vpliv na konkurenčnost drugih nastanitvenih oblik (predvsem hotelov) ter zasledovanje ciljev stanovanjske politike v večjih, turistično bolj zanimivih mestih.<sup>104</sup> Vsi trije navedeni cilji so, pod pogojem, da je njihovo zasledovanje dejansko izkazano, legitimni z vidika URS oziroma ustavno dopustni. Vsi trije zasledujejo cilje javnega interesa, kar je lahko razlog za omejevanje pravic po tretjem odstavku 15. člena URS.<sup>105</sup> Preprečevanje opravljanja dejavnosti dela na črno predstavlja varstvo finančnih interesov države in je kot podlaga za omejevanje obravnavanih pravic specialno določen tako v 1. odstavku 67. (gospodarska in socialna funkcija lastnine) kot tudi v 2. odstavku 74. člena URS (prepoved opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo). Obveznost sprejemati ukrepe, ki preprečujejo neloyalno konkurenco, je izrecna pozitivna obveznost države v skladu s 3. odstavkom 74. člena URS, medtem ko je zagotavljanje vzdržne stanovanjske politike prav tako ustavno zapovedana obveznost države (posebej 78. člen URS)<sup>106</sup>, konkretnejše cilje v smeri vzpostavitve mehanizmov, ki bodo omogočili zagotavljanje najemniških stanovanj pa vsebuje tudi Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025<sup>107 108</sup>.

V konkretnem primeru naročnik na več mestih opozarja na vprašljivost pravilne dejanske ocene stanja s strani predlagatelja, kot tudi resničnost zasledovanja ciljev, ki jih predlagatelj navaja. V izogib podvajanju te vidike obravnavamo posebej, v okviru posameznih ustreznih korakov testa sorazmernosti.

#### 4.3.1.2. Test sorazmernosti

**a)** Prvi korak v okviru testa sorazmernosti je vprašanje **primernosti ukrepa** za doseg zasledovanih ciljev. Konkretno se postavlja vprašanje, ali je mogoče s predpisovanjem obvezne pridobitve soglasij etažnih lastnikov in/ali solastnikov ter soglasja lokalne samoupravne skupnosti, ki predstavljajo posege v pravice iz 33. in 1. odstavka 74. člena URS, doseči zgoraj opisane cilje. Pri tem delu testa sorazmernosti se preverja, ali so izbrana sredstva za doseg cilja primerna, tj. smiselna (razumna), uporabna in možna in ali kot taka pridejo v poštev.<sup>109</sup> Pri tem je treba upoštevati, da Ustavno sodišče

---

<sup>104</sup> Predlog ZGos-1, op. 23, str. 2.

<sup>105</sup> Kerševan, Erik: Komentar k 15. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Matej Avbelj), Nova Gorica, 2019, str. 127.

<sup>106</sup> Prim.: Kresal, Barbara: Komentar k 78. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije – Dopolnitev A (ur. Lovro Šturm), Ljubljana, 2011, str. 1081; Letnar Černič, Jernej: Komentar k 78. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Matej Avbelj), Nova Gorica, 2019, str. 615–616.

<sup>107</sup> Ministrstvo za okolje in prostor: Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025 (2016), predvsem str. 6–11. URL: [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Publikacije/d42acebd4d/resolucija\\_nsp\\_2015\\_2025.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Publikacije/d42acebd4d/resolucija_nsp_2015_2025.pdf).

<sup>108</sup> Da bi razrast sobodajalstva v večstanovanjskih stavbah zlasti v mestih lahko privedla tudi do izseljevanja stanovalcev in praznjenja takšnih območij, je ugotavljala tudi medresorska delovna skupina Vlade RS za pripravo akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom. Glej: Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom – predlog za obravnavo, 17. 6. 2016 (št. 024-3/2015/46), str. 8.

<sup>109</sup> Šturm, op. 85, str. 56.

ovrže primernost ukrepa (oziroma ga razglasi za neprimerne) le v primeru, da je ukrep očitno neprimeren za doseg zasledovanega cilja.<sup>110</sup>

**Glede zahtevanih soglasij etažnih lastnikov** v večstanovanjskih stavbah sta primarna cilja predlagatelja preprečevanje omejevanja konkurence ter zasledovanje ciljev stanovanjske politike. Z bolj jasnimi pravnimi podlagami naj bi se ustvaril pregleden pravni okvir za razmejitev med legalnimi in nelegalnimi oblikami oddaje nepremičnin v kratkotrajni najem, kar bi v kombinaciji z inšpekcijskim nadzorom zmanjšalo sivo ekonomijo ter onemogočilo nelojalno konkurenco.

Z vidika preprečevanja omejevanja nelojalne konkurence se predlagatelj opira na študijo CPOEF iz novembra 2020, iz katere izhaja, da je bilo v letu 2019 v Sloveniji oglaševanih 9.728 nepremičnin,<sup>111</sup> ki so skupaj ustvarile 66,5 milijonov evrov prihodkov, kar naj bi bilo toliko, kot sta tega leta skupaj ustvarili podjetji Istrabenz Hoteli in Terme Krka s svojimi skupaj 17-imi hoteli in v katerih ponujajo nekaj več kot 1.500 hotelskih sob, večinoma na ravni kakovosti štirih zvezdic<sup>112</sup>.

Naročnik v svoji dokumentaciji med drugim opozarja, da iz dostopnih podatkov izhaja sklep, da gostje, ki koristijo storitve AirBNB in podobnih portalov večjim hotelom in drugim tradicionalnim oblikam namestitve ne predstavljajo konkurence, zato ni mogoče govoriti o nelojalni konkurenci. Šlo naj bi namreč za drug segment na trgu.<sup>113</sup> Pri tem gre za dejansko in ne pravno vprašanje, zato se do tega z vidika prepričljivosti trditve ne opredeljujemo. Če gre v resnici za drug segment na trgu turističnih najemov nepremičnin, potem bi se ukrep, ki povzroča manjšanje obsega (nelegalnega) oddajanja nepremičnin v kratkotrajni najem turistom, lahko štel za neprimerne, saj nelojalna konkurenca ne bi obstajala, temveč bi šlo za komplementarne storitve. Za potrditev navedb naročnika bi bilo treba izvesti ustrezno empirično študijo, ki bi skozi čas in v odvisnosti od števila absolutnih nočitev prikazala korelacijo med številom (legalnih in nelegalnih) nepremičnin, ki se oddajajo v kratkoročni turistični najem ter gibanjem števila nočitev v tradicionalnih oblikah turistične namestitve v istem časovnem obdobju.

Ne glede na navedeno se v zvezi s tem postavlja vprašanje, ali predvideni ukrepi sploh lahko imajo vpliv na obseg izvajanja tovrstne dejavnosti. Gotovo drži, da poostritev pogojev za oddajanje stanovanj v kratkoročni najem turistom, npr. z določanjem visokih stopenj soglasij etažnih lastnikov v večstanovanjskih stavbah, vodi v manjši obseg oddaje nepremičnin v skladu z zakonodajo. Vendar pa poostritev pogojev (še posebej če ti pogoji, kot že omenjeno, vsaj deloma *de facto* onemogočajo tovrstno oddajo) po drugi strani sili posameznike, ki želijo svoje nepremičnine oddajati, pa iz objektivnih razlogov ne morejo pridobiti ustreznih soglasij drugih etažnih lastnikov v večstanovanjskih stavbah, v (ponovno) oddajanje nepremičnin v okviru »sive ekonomije«, tj. izven predvidenega zakonodajnega okvirja. Določanje (pre)visokih pogojev za opravljanje tovrstne dejavnosti ima na ta način lahko tako z vidika zaščite javnofinančnih interesov, kot tudi posledično z vidika zaščite tradicionalnih oblik namestitve pred nelojalno konkurenco, ravno nasprotne učinke. Tudi za potrditev te teze bi bile potrebne konkretne analize trga, s katerimi ne razpolagamo. Če bi se opisana teza (tj. da bi ukrep povzročil le povečan obseg nelegalnih oblik oddaje nepremičnin, zlasti tistih, ki se po sedaj veljavnih predpisih še oddajajo zakonito) potrdila, potem ocenjujemo, da predpisani ukrep ne bi

---

<sup>110</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-122/13 z dne 10. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 25/2016 in OdlUS XXI, 23), 11. točka obrazložitve.

<sup>111</sup> Študija CPOEF, op. 25, str. 7.

<sup>112</sup> Študija CPOEF, op. 25, str. 9.

<sup>113</sup> Mnenje o obrazložitvi ZGos-1 (gradivo naročnika, 24. 3. 2021), str. 3–5.

prestal presoje z vidika testa primernosti. Ta ocena je neodvisna od višine predvidenega soglasja solastnikov oziroma etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi.

Z vidika zasledovanja ciljev stanovanjske politike, tj. predvsem zagotavljanja dovoljšnega števila stanovanj za dolgotrajni bivalni namen, ocenjujemo, da so načeloma višji pogoji za opravljanje dejavnosti v tovrstnih stanovanjih lahko primeren ukrep za doseg tega cilja. Strožji pogoji naj bi namreč načeloma povzročili manjše število opravljanja tovrstne dejavnosti, kar bi rezultiralo v več prostih stanovanjih, potencialno namenjenih dolgoročni oddaji v najem. Vendar pa tudi ta ugotovitev temelji na predpostavki, da bodo strožji zakonski pogoji dejansko povzročili prenehanje oddajanja v kratkotrajni namen. Kot navaja naročnik, in je že pojasnjeno zgoraj, pa bi se lahko zgodilo le to, da se obstoječi najemodajalci kratkoročnega najema le premaknejo iz zakonitih oblik poslovanja v nezakonite. Prav tako naročnik ugotavlja, da je vzročna povezava med povečanjem števila tovrstnih namestitvenih kapacitet na eni ter manjšo ponudbo stanovanj za dolgoročni najem na drugi strani, vprašljiva.<sup>114</sup> Če ta specifična dejansko definira predmetni trg, ocenjujemo, da bi obravnavani predlagani ukrep dejansko lahko bil neprimeren za doseg zasledovanega cilja.

Predlog ZGos-1 izrecno poudarja, da se v določeni meri pravila SZ-1 o pogojih pridobivanja soglasij etažnih lastnikov ne uporabljajo. V 6. odstavku 10. člena predloga ZGos-1 je navedena dikcija »ne glede na določbe 14. člena Stanovanjskega zakona«. Če predpostavimo, da je SZ-1 tisti osrednji zakonski akt, s katerim se uresničuje stanovanjska politika, potem zelo verjetno pomenijo zakonske določbe v drugih zakonskih dokumentih, kot je predlog ZGos-1, če bi bil sprejet, odstop od ciljev te stanovanjske politike. A takšen sklep ni gotov, saj zgolj dejstvo, da je nek vidik zasledovane politike urejen v drugem zakonu od systemskega, sicer ne omogoča sklepa, da zakonodajalec sprejema neprimerne ukrepe za doseg cilja.

Čeprav predlagatelj v predlogu ZGos-1 teh ciljev ne omenja, pa iz sistematike tovrstnih omejitev izhaja, da so praviloma namenjene tudi zagotavljanju mirnega sobivanja v večstanovanjskih stavbah. Omejitve opravljanja posameznih dejavnosti v takšnih stavbah namreč izvirajo iz spoznanja, da lahko nekatere dejavnosti predstavljajo dodatne obremenitve skupnih prostorov večstanovanjskih stavb, v nekaterih primerih pa povzročajo tudi takšne ali drugačne imisije.<sup>115</sup> V tem primeru bi šlo omejevanje pravic lastnika (najemodajalca) zaradi varstva pravic drugih etažnih lastnikov (njihove lastninske pravice), kar je legitimen cilj v skladu z URS. Glede primernosti predvidenih ukrepov za doseg tega cilja velja enako, kot je bilo pojasnjeno v prejšnjih odstavkih.

**Glede soglasja lokalne samoupravne skupnosti** predlagatelj ne pojasni, čemu naj bi bilo predpisovanje tega pogoja namenjeno. Glede na dejstvo, da ZGos-1 predvideva tudi sprejem akta, v katerem lokalna samoupravna skupnost lahko »za dvo- ali večstanovanjske stavbe opredeli časovno in/ali območno dovoljeno izvajanje dejavnosti«, domnevamo, da ta pogoj zasleduje cilj trajnostno naravnane stanovanjske politike v lokalnem okolju. Prav tako bi lahko bil razlog za sprejem takega akta zasledovanje specifične urbanistične politike na določenem območju. Časovno omejevanje opravljanja dejavnosti bi lahko naslavljal tudi (domnevni) problem nelojalne konkurence. Kot opisano zgoraj gre za ustavno dopustne cilje.

V primeru omogočanja lokalnim skupnostim, da same (v okviru zakona) regulirajo dejavnost oddaje stanovanj v kratkotrajni turistični najem sledi primerjalnopravnim smernicam, ki (vsaj v večjih državah)

---

<sup>114</sup> Mnenje o obrazložitvi ZGos-1, op. 113, str. 7–8.

<sup>115</sup> Prim.: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1012–1013.

govorijo v prid lokalni ali regionalni regulaciji tovrstnih dejavnosti. Razlog za tovrstno normiranje je v tem, da je lokalna skupnost najbolj seznanjena z dejanskimi razmerami in potrebami v lokalnem okolju, zato lahko najbolj učinkovito regulira in najbolj ustrezno uravnoteži interese vseh deležnikov.<sup>116</sup> Takšna regulacija sledi načelu subsidiarnosti, v skladu s katerim naj bi se regulatorni ukrepi sprejemali na nižjih državnih ravneh, ki so bližje lokalnemu prebivalstvu.<sup>117</sup>

Glede na navedeno ocenjujemo, da kombinacija sprejemanja pravnih aktov in nato izdaja soglasij za opravljanje dejavnosti s strani pristojnih organov lokalne samoupravne skupnosti – ne glede na predstavljene znatne zadržke – predstavlja primeren ukrep za doseg (domnevno) zasledovanih ciljev.

**b)** Drugi korak testa sorazmernosti je presoja **nujnosti** posega. V tem koraku je potrebna ocena o tem, ali presojeni ukrep predstavlja najmilejši možen poseg v človekovo pravico, oziroma ali morda obstajajo drugi, milejši ukrepi, s katerimi bi bilo prav tako mogoče doseči zasledovani cilj. Ukrep mora torej biti utemeljen s ciljem, in to tako, da v najmanjši možni meri vpliva na pravice prizadetih subjektov.<sup>118</sup> Gre torej za dejansko vprašanje obstoja alternativnih načinov za doseg zasledovanih ciljev.

Glede ukrepa zahtevane pridobitve soglasij ocenjujemo, da se pojavljajo upravičeni dvomi v nujnost takega ukrepa. Ključen razlog proti temu je, da obstajajo drugi, z vidika posega v pravice lastnikov stanovanj milejši ukrepi, za katere se zdi, da bi v enaki meri, ali pa celo lažje dosegli zasledovane cilje preprečevanja (domnevne) nelojalne konkurence, oddajanja nepremičnin izven predvidenega zakonskega okvirja ter cilje uravnotežene stanovanjske politike.

Ključni problem z vidika nujnosti predstavlja zahteva po pridobitvi **soglasja vseh etažnih lastnikov** za oddajo celotnega stanovanja v najem. Kot pojasnjeno, takšen ukrep določenemu delu lastnikov stanovanj v večstanovanjskih stavbah *de facto* onemogoča opravljanje dejavnosti. Tovrstna omejitev predstavlja najintenzivnejši poseg v del razpolaganja z lastninsko pravico, ki naj bi dosegal cilj preprečevanja nelojalne konkurence ter oddajanje v okviru »sive ekonomije«. Predpisovanje pogoja, ki ga je pravno teoretično sicer mogoče izpolniti, dejansko pa predstavlja nemogoč pogoj, ne prestane presoje z vidika nujnosti ukrepa. Če se izvrševanje človekovih pravic pogojuje z izpolnitvijo nemogočega pogoja, to pravzaprav pomeni, da je pravica v tem delu izvotljena.

Predlog ZGos-1 sicer takšno soglasje predvideva le za »večje« izvajalce dejavnosti. Vendar pa je opredelitev te skupine določena široko, saj se v njen okvir uvrsti vsak sobodajalec, ki oddaja nepremičnino (1) več kot devetdeset dni ali pa (2) v kakršnemkoli časovnem obsegu nudi več kot pet ležišč. Z vidika konkurenčnosti večjim tradicionalnim ponudnikom ocenjujemo, da je ta kriterij postavljen nizko, zato se bo vanj uvrstil velik del oseb, ki bi bile zainteresirane za oddajanje nepremičnine v kratkotrajni najem.<sup>119</sup>

V tem delu presoje je najbolj problematično, da visoki pogoji, ki jih nekateri najemodajalci *de facto* objektivno ne bodo sposobni izpolniti, te najemodajalce silijo v opravljanje dejavnosti izven zakonskih okvirjev. V tem smislu strožji pogoji dejansko povzročajo nasprotni učinek glede na zasledovane cilje. Milejši ukrepi (npr. 75 % soglasje etažnih lastnikov, ali pa celo ureditev, ki ne bi zahtevala soglasja

---

<sup>116</sup> Glej npr.: Zeilhofer, Nina; Blažič, Janez: *Kratkoročno oddajanje stanovanj turistom: Primerjalni pregled*, Državni zbor RS, 14. 6. 2016, str. 25 in nasl.

<sup>117</sup> Prim: Grad, Kaučič, Zagorc, op. 50, str. 683.

<sup>118</sup> Šturm, op. 85, str. 56.

<sup>119</sup> Iz študije CPOEF namreč izhaja, da je v povprečju nepremičnina oddana 85 dni, ter ponuja 4,5 ležišč, kar potrjuje navedeno ugotovitev. Glej: Študija CPOEF, op. 25, str. 7, 9.

etažnih lastnikov, če gre za mirno dejavnost, kar je – sicer le za oddajo dela stanovanja – predvideval predlog SZ-2) bi bili tako z vidika nelojalne konkurence ter javnofinančnih vidikov dejansko lahko učinkovitejši. Pravna ureditev, ki bi predvidela razumnejše in dejanskemu stanju bolj prilagojene ukrepe bi namreč vzpodbudila lastnike, da dejavnost opravljajo v skladu z zakonodajo. To bi vzpodbujalo lojalno konkurenco med različnimi ponudniki ter povratno pozitivno vplivalo na javnofinančno sliko, saj bi ti posamezniki za opravljanje dejavnosti plačevali predvidene javne dajatve. Če bi tovrstno milejšo zakonodajo povezali z intenzivnejšim nadzorom, vključno z vključitvijo horizontalnega nadzora s strani etažnih lastnikov v večstanovanjskih stavbah prek klicnih centrov, kar se je primerjalno izkazalo za učinkovit ukrep,<sup>120</sup> bi dejansko lahko onemogočili kakršnokoli opravljanje tovrstne dejavnosti izven zakonskih okvirjev.

V tem delu opozarjamo, da argument, da bi nižanje potrebnih soglasij rušilo sistematiko SZ-1, ki ga predstavlja MOP,<sup>121</sup> ni prepričljiv. Dejstvo namreč je, da se (kot bo pojasnjeno spodaj) z oddajo stanovanja v kratkotrajni turistični namen, kljub temu da gre zakonsko gledano za »gostinsko dejavnost«, vsebinsko gledano ohranja primarni in temeljni namen stanovanj v večstanovanjskih stavbah – to je bivanje.<sup>122</sup> V tej povezavi bi bilo prav tako mogoče uveljaviti dodatne ukrepe, kot je npr. večji nadzor nad motenjem sosedskega miru (v skladu z zakonom o javnem redu in miru), v povezavi s katerim bi lahko predvideli sankcioniranje najemodajalcev (npr. z začasnim ali trajnim odvzemom pravice oddajati nepremičnino), če bi se stanovanje oddajalo na način, ki ne bi ustrezal njegovi primarno bivalni funkciji (npr. za organizacijo zabav, poslovnih dogodkov, neobičajno ali pretirano uporabo stanovanja). Glede na to bi bilo dejansko upravičeno, da so pogoji za opravljanje te dejavnosti določeni drugače (nižje) od pogojev, za opravljanje drugih dejavnosti, saj je to edina dejavnost, ki dejansko ohranja primarni namen stanovanja – bivanje.<sup>123</sup>

Če bi država želela preprečiti (domnevno) nelojalno konkurenco, potem bi bil ustreznější ukrep, ki bi bolj ciljano odpravljal anomalije, jasnejša klasifikacija različnih izvajalcev dejavnosti, pri čemer bi se strožje obravnavali predvsem tisti najemodajalci, ki dejansko opravljajo dejavnost večjega obsega. Le za te bi namreč bilo smiselno trditi, da predstavljajo konkurenco tradicionalnim oblikam oddaje nepremičnin turistom, ki bi bila nelojalna, v primeru, da se izvaja v okviru »sive ekonomije«. Ukrepi bi torej morali biti diferencirani glede na način in obseg dejavnosti tako, da se fizične osebe, ki opravljajo dejavnost v manjšem obsegu, deregulirajo, pravne osebe, ki se poslovno intenzivno ukvarjajo s to dejavnostjo (večje število nepremičnin na različnih lokacijah, dolgotrajni najemi), pa bi bile regulirane strožje. Predlagana zakonodaja tej sistematici ne sledi v zadovoljivi meri, zato predvideva posege, ki v določenih vidikih ne prestanejo presoje nujnosti.

Za dosego zasledovanih ciljev obstaja več milejših ukrepov<sup>124</sup>, kot na primer:

- *Zagotavljanje ustreznih informacij izvajalcem dejavnosti:* za izvajanje dejavnosti na zakonit način bi bilo treba izvajalce bolj jasno in nedvoumno informirati; ocenjujemo, da bi že to, v povezavi z jasnejšo in preglednejšo zakonodajo, pomembno prispevalo k dosegi zasledovanih ciljev. Predlagani ZGos-1 rešitev v tej smeri ne predvideva.

---

<sup>120</sup> Študija CPOEF, op. 25, str. 19, 25, 27 in tabela 10.

<sup>121</sup> Odgovori MOP, op. 19, str. 3.

<sup>122</sup> V tem smislu glej tudi: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1012–1013.

<sup>123</sup> V tem delu je seveda treba opozoriti, da bi bilo zaradi sistematike potrebno prilagoditi tudi 14. člen SZ-1, tako da bi se pogoj soglasja ustrezno prilagodil tudi za oddajo le dela stanovanja v kratkotrajni turistični najem.

Podrobneje z vidika načela enakosti glej spodaj, poglavje 5.1.

<sup>124</sup> Podrobneje glej npr.: Stojković Todorić, op. 41, str. 50–54.

- *Krepitev horizontalnega nadzora nad izvajanjem dejavnosti*: ukrepi, ki bi lahko prispevali k boljšemu doseganju zasledovanih ciljev, so tudi informiranje sostanovalcev, ki bi se jim omogočala hitra in učinkovita anonimna prijava kršitev, idealno prek spleta ali klicnega centra. V primeru upravičenih prijav bi, kot pojasnjeno, lahko prišlo do (delnih) omejitev oddajanja posameznemu lastniku. Predlagani ZGos-1 rešitev v tej smeri ne predvideva.
- *Dodatni (milejši) mehanizmi zaščite etažnih lastnikov v večstanovanjskih stavbah*: npr. uvedba obvezne sklenitve zavarovanja za škodo, ki jo na skupnih prostorih ali posameznih delih etažne lastnine povzročijo uporabniki; večstopenjski sistem zaščite interesov etažnih lastnikov (primeroma: 1. korak – opozorilo hišnega sveta; 2. korak – opozorilo upravnika; 3. korak – inšpekcijska služba); povečanje prispevkov v stanovanjski sklad;<sup>125</sup> dodatne obveznosti lastnika glede informiranja ostalih etažnih lastnikov v zvezi z načinom in obsegom oddaje stanovanja v kratkotrajni turistični najem; dodatne obveznosti informiranja najemnikov glede njihovih obveznosti pri uporabi stanovanja ter skupnih prostorov.
- *Poenostavitev nadzora nad nelegalnimi oblikami oddajanja*: z uporabo programske opreme ali drugimi tehničnimi rešitvami, predvsem pa s sodelovanjem neposredno s spletnimi platformami, ki omogočajo oddajo stanovanj v kratkoročni turistični najem. Tako bi lahko zagotovili stroškovno učinkovitejše in uspešnejše preverjanje poslovanja izvajalcev dejavnosti. Predlagani ZGos-1 v tej smeri predvideva le objavo identifikacijske številke poleg spletnega oglasa.
- *Jasnejša in preglednejša zakonodaja na celotnem področju oddaje nepremičnin v najem*: v tem delu bi bilo treba najprej jasno razmejiti med oddajanjem stanovanj na podlagi najemne pogodbe in oddajanjem kot obliko opravljanja dejavnosti. Prav tako bi bilo nujno jasno razmejiti oddajanje dela stanovanja od oddajanja celotnega stanovanja. Bolj ustrezno bi bilo treba urediti pravne položaje tistih, ki se z dejavnostjo že ukvarjajo, in tistimi, ki šele pričenjajo z dejavnostjo. Z vidika preglednejše razmejitve bi bilo smiselno uvesti tudi jasne časovne okvire opravljanja dejavnosti kratkotrajnega oddajanja stanovanj v najem. Predlagani ZGos-1 deloma uvaja časovne okvire opravljanja dejavnosti, vendar s pomanjkljivostmi, ki so izpostavljene v več delih tega mnenja.

Z vidika zasledovanja ciljev uravnotežene stanovanjske politike ocenjujemo, da prav tako obstajajo milejši ukrepi, ki bi dosegli zasledovani namen. Predpisovanje prohibitivno visokih pogojev za oddajo stanovanja v kratkotrajni turistični najem, kot pojasnjeno zgoraj, sicer na prvi pogled lahko deluje ukrep, ki bi bil učinkovit z vidika zagotavljanja večjega števila stanovanj za dolgoročni namen. A, kot pojasnjeno v okviru presoje primernosti ukrepa, obstaja velika verjetnost, da je ta predpostavka zmotna, saj bi del najemodajalcev zgolj prešel nazaj na oddajanje stanovanj v okviru »sive ekonomije«. Prav tako ni smiselno, da se zasledovanje širših družbenih ciljev prelaga na ramena etažnih lastnikov v večstanovanjskih stavbah. Država bi dosegla ciljev vzdržne stanovanjske politike morala zagotoviti predvsem na druge načine, ki ne posegajo (sploh ne na prohibitiven način) v pravice lastnikov nepremičnin. V ta kontekst na primer spada gradnja novih stanovanjskih objektov, javno-stanovanjske sheme, davčne olajšave za dolgotrajni najem ipd.<sup>126</sup> V tem delu bi bil milejši, a še primeren ukrep, znižanje (ali v celoti opustitev) potrebe po soglasju etažnih lastnikov, kot pojasnjeno zgoraj, v kombinaciji z regulacijo kratkotrajnega oddajanja stanovanj v najem na lokalni ravni. Predvsem slednje

<sup>125</sup> Mnenje o obrazložitvi ZGos-1, op. 113, str. 9–10.

<sup>126</sup> Pri tem se je seveda treba zavedati, da možnost obstoja več drugih mehanizmov še ne izključuje uporabe predlaganega mehanizma soglasij. Kljub temu pa presoja z vidika sorazmernosti kaže, da pogoj soglasij v trenutni obliki ne prestane presoje.

je lahko učinkovit in smiseln ukrep, ki bolj ciljano in dejanski situaciji prilagojeno določa omejitve z vidika varstva interesov vzdržne stanovanjske politike.

Z vidika pravičnejše in enakopravnejše obravnave lastnikov nepremičnin, ki bi bolj ustrezala dejanskim stanovanjskim razmeram v posamezni lokalni skupnosti, je tako nedvomno bolj smiseln ukrep omejevanja oddajanja stanovanj v večstanovanjskih stavbah v kratkotrajni turistični namen s strani samih lokalnih skupnosti. Pri tem je seveda prav tako treba upoštevati zahteve po legitimnosti ciljev in sorazmernosti ukrepov, kar bi pomenilo, da bi lokalne skupnosti lahko: (1) v odločenih delih mest dejavnost, če bi bilo to sorazmerno, v celoti prepovedale; (2) določile območja omejenega (časovnega, prostorskega, po obsegu) opravljanja te dejavnosti; ali (3) povsem sprostile opravljanje dejavnosti v delih mesta, kjer to na stanovanjsko politiko ne more vplivati. Pri tem bi bilo seveda ključno, da zakon jasno opredeli okvirje, znotraj katerih lokalna skupnost lahko posega v pravice lastnikov stanovanj, česar predlog ZGos-1 ne zagotavlja.<sup>127</sup>

**Z vidika zasledovanja cilja varstva sstanovalcev in zagotavljanja mirnega sobivanja v večstanovanjskih stavbah ocenjujemo, da sistem predlaganega pridobivanja soglasij presoje nujnosti ne prestane.** Primerjalnopravna ureditev kaže, da tak sistem, vsaj kar se tiče kratkotrajnega oddajanja stanovanj v turistični najem, ni običajen. Ocenjujemo, da bi bilo ta cilj mogoče doseči z milejšimi ukrepi: namesto predhodnih visokih pogojev soglasij solastnikov oziroma etažnih lastnikov bi lahko omogočili močnejša represivna sredstva le-teh, v primeru, da bi pri uporabi stanovanja, ki ga lastnik oddaja, prihajalo do nesorazmernega motenja drugih stanovalcev ali uporabe stanovanja v nasprotju s predvidenimi nameni. Na ta način bi večini »neproblematičnih« lastnikov omogočili normalno izvrševanje svojih lastninskih upravičenj, hkrati pa zagotovili varstvo sosedov v primerih odstopanj. Takšna ureditev bi manj posegala v pravice lastnikov, hkrati pa navedeni argumenti kažejo, da bi lahko bila enako učinkovita. Tudi predlagatelj v predlogu ZGos-1 ne pojasni, zakaj milejši ukrepi ne bi mogli doseči zasledovanega cilja.

Pri tem je smiselno poudariti, da posebni pogoji v zvezi z običajno oddajo stanovanja v najem na podlagi najemne pogodbe niso predpisani, pri čemer ne z obstoječe zakonodaje (kot predstavljeno v uvodu) ne iz predloga ZGos-1 ne izhaja, kaj je razlog za neenako obravnavo različnih oblik najema.<sup>128</sup>

Na tem mestu je smiselno poudariti, da imajo lastniki stanovanj že sedaj na voljo več različnih pravnih možnosti za zavarovanje svojih lastninskih upravičenj v primerih, ko bi ocenili, da lastnik, ki oddaja stanovanje v kratkotrajni najem, nedopustno posega v njihove pravice:

- lastnik lahko opravlja dejavnost oddaje dela stanovanja v najem le, če ta dejavnost ne moti stanovalcev pri mirni rabi stanovanj in ne povzroča čezmerne obremenitve skupnih delov večstanovanjske stavbe, pri čemer mu v nasprotnem primeru stanovanjski inšpektor prepove opravljanje te dejavnosti (1. in 5. odstavek 14. člena SZ-1);
- prepoved imisij (75. člen SPZ) in možnost vložitve motenjske tožbe (32. člen SPZ);
- izključitvena tožba v primeru grobih kršitev temeljnih pravil sosedskega sožitja (123. SPZ);
- možnost vnaprejšnjih dispozitivnih omejitev v okviru sklenitve pogodbe o medsebojnih razmerjih (32. člen SZ-1);<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Glej tudi spodaj, poglavje 6.

<sup>128</sup> Podrobneje o tem glej spodaj, poglavje 5.2.

<sup>129</sup> Prim.: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1015 in nasl.

- solidarna odškodninska odgovornost lastnika s povzročitelji škode za škodo, ki jo na drugih posameznih delih ali skupnih delih povzročijo najemniki (16. člen SZ-1).

Glede predvidenega pridobivanja **soglasja s strani pristojnega organa lokalne samoupravne skupnosti**, kot pojasnjeno zgoraj, ocenjujemo, da pridobitev takega soglasja lahko predstavlja nujen ukrep. V tem delu je ključno, da zakonodajalec jasno predvidi okvire normiranja s strani lokalne skupnosti, saj gre za omejevanje človekovih pravic, ki mora biti jasno določeno že v zakonu (87. člen URS).<sup>130</sup>

Lokalna skupnost je najbolj primeren organ za regulacijo tovrstne dejavnosti predvsem z vidika zagotavljanja vzdržne stanovanjske politike. Tudi sicer smo tovrsten ukrep v naši zakonodaji pred spremembo SZ-1A že poznali (prejšnji 14. člen SZ-1), nekatere pristojnosti pa občina na tem področju ohranja še po trenutno veljavni zakonodaji (155. člen SZ-1)<sup>131</sup>.

Pod pogojem, da bi zakon jasno določal vsebino akta lokalne samoupravne skupnosti, ta akt pa bi v skladu z načelom sorazmernosti ustrezno razlikoval med različnimi omejitvami, ki bi bile prilagojene glede na dejansko stanje v posameznih delih lokalne skupnosti, ocenjujemo, da bi tak ukrep prestal presojo z vidika nujnosti, kot tudi z vidika sorazmernosti v ožjem smislu.

**c) V okviru zadnjega, tretjega, koraka testa sorazmernosti, se opravi test sorazmernosti v ožjem smislu.**<sup>132</sup> Gre za tehtanje med ustavnima vrednotama v koliziji, v okviru katerega je na podlagi ocene vseh relevantnih okoliščin potrebna ocena, ali je zakonodajalec pravilno uravnotežil ustavno varovane zasebne in javne interese. Ta korak vsebuje oceno, ali je vzpostavljeno proporcionalno ravnovesje med prizadetostjo ustavne pravice posameznika, ki jo je povzročila uporaba izbranega sredstva, ter koristjo, ki jo z uporabo tega sredstva pridobimo.<sup>133</sup>

Konkretno je v okviru obravnavane problematike potrebna ocena o tem, ali predlagatelj s predlogom ZGos-1 ustrezno uravnotežuje na eni strani pravice lastnikov, ki bi želeli oddajati svoja stanovanja v kratkotrajni turistični najem (svobodna gospodarska pobuda, lastninska pravica), ter, na drugi strani, javne interese ter pravice drugih (lojalna konkurenca, javnofinančni interesi, trajnostna stanovanjska politika, varstvo pravic solastnikov in etažnih lastnikov).

Z vidika predpisanega pridobivanja soglasij je mogoče predlagano ureditev osvetliti z različnih vidikov.

Z vidika varstva pravic lastnikov stanovanj je jasno, da ima oddaja stanovanj v kratkotrajni turistični najem številne pozitivne posledice<sup>134</sup> tako za same lastnike, kot tudi za širšo skupnost, ki jih pretirano omejevanje pravic lastnikov nepremičnin lahko prepreči. Določanje visokih pogojev za soglasja ter

---

<sup>130</sup> Glej tudi spodaj, poglavje 6.

<sup>131</sup> Prim.: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1020 in nasl.

<sup>132</sup> Pri pojasnilih v tem delu mnenja je treba upoštevati tudi predstavljeno stališče Ustavnega sodišča iz Odločbe Ustavnega sodišča U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20, zgoraj, v skladu s katerim se pri presoji dopustnosti posega v pravico iz prvega odstavka 74. člena URS uporablja samo ta korak testa sorazmernosti. Glej zgoraj, poglavje 3.

Z vidika presoje dopustnosti posega v lastninsko pravico test sorazmernosti ohranja tristopenjsko naravo.

<sup>133</sup> Šturm, op. 85, str. 56.

<sup>134</sup> Za podrobnejšo analizo glej npr.: Stojković Todorić, op. 41, str. 43; Zeilhofer, Blažič, op. 116, str. 5; Poročilo Medresorske delovne skupine, op. 108, str. 11.



omejevanje s strani lokalne skupnosti, ki negativno vplivajo na obseg kratkotrajne oddaje stanovanj v najem turistom, tako lahko negativno vplivajo na naslednje ustavno varovane interese:

- Gre za izvrševanje temeljnega upravičenja v okviru lastninske pravice na stanovanju v večstanovanjski stavbi; za tiste posameznike in druge subjekte, ki bi oddajanje stanovanj opravljali kot dejavnost, pa je izvrševanje teh upravičenj bistveni del njihove svobodne gospodarske pobude. Na tem mestu še poudarjamo posebni položaj, ki ga je treba še dodatno upoštevati in varovati, ko je že ali bi lahko bilo ukvarjanje z dejavnostjo oddajanja dela ali celega stanovanja edini ali glavni vir prihodkov oziroma preživljanja nekega subjekta.
- Zakonito opravljanje dejavnosti, ki ga omogoča predvsem razumna in ne pretirano omejujoča zakonodaja, ima zaradi plačevanja davčnih dajatev pozitivne javnofinančne učinke (davki, turistične takse).
- Enostavnejša regulacija spodbuja gospodarjenje z nepremičninami in njihov večji izkoristek, posledično pa vodi v večjo podjetnost prebivalstva in večjo raven zaposlenosti ter večja socialna varnost prebivalstva.
- Spodbujanje razvoja turizma v Sloveniji, sploh ob upoštevanju ugotovitev naročnika, da tovrstni najemodajalci nagovarjajo druge segmente turistov,<sup>135</sup> za katere tradicionalna ponudba ni ustrezna, posebej na območjih, kjer tradicionalne oblike namestitve niso na voljo, turizem še ni zadosti razvit, ali pa ni ekonomsko upravičeno investirati v izgradnjo tradicionalnih turističnih zmogljivosti.
- Povečanje konkurenčnosti turistične ponudbe v Sloveniji ter razpršitev gospodarskih koristi zaradi povečanja obsega in kvalitete turističnih kapacitet tudi prek ohranjanja naravne in kulturne dediščine, trženja lokalnih proizvodov in trajnostno naravnega turizma.

Po drugi strani se pokaže, da ima tovrstna dejavnost deloma lahko tudi manj ugodne ali celo negativne posledice,<sup>136</sup> ki jih predlagana ureditev lahko (z omejitvami, opisanimi v okviru ocene primernosti ukrepov) omeji:

- Nelojalna konkurenca v primeru oddajanja nepremičnin izven zakonskih okvirjev.
- Negativne javnofinančne posledice zaradi neplačila turističnih taks, davkov ter prispevkov v primeru oddajanja nepremičnin izven zakonskih okvirjev.
- Slabša varnost gostov (tudi v smislu varstva potrošnikov) v primeru oddajanja nepremičnin izven zakonskih okvirjev.
- Slabša kakovost nastanitve v primeru oddajanja nepremičnin izven zakonskih okvirjev.
- Negativni vpliv na najemniški trg stanovanj, saj se najemnine za dolgoročna stanovanjska razmerja višajo, nižja se dostopnost stanovanj.
- Pretirano razraščanje sobodajalstva lahko v delih mest privede do izseljevanja stanovalcev in praznjenja takšnih območij.
- Motenje sostanovalcev in imisije v večstanovanskih stavbah, povečana uporaba skupnih delov etažne lastnine in povzročanje škode na premoženju v etažni lastnini.

---

<sup>135</sup> Mnenje o obrazložitvi ZGos-1, op. 113, str. 5–7.

<sup>136</sup> Za podrobnejšo analizo glej npr.: Stojković Todorić, op. 41, str. 43; Zeilhofer, Blažič, op. 116, str. 9–10; Poročilo Medresorske delovne skupine, op. 108, str. 8–9.

Na podlagi navedenega ocenjujemo, da je razumna regulacija kratkotrajnega oddajanja stanovanj v večstanovanjskih stavbah v turistične namene nujna. Ta regulacija pa mora biti prilagojena dejanskemu stanju in pravično uravnotežiti vse vpletene ustavno varovane interese.

Predlagana ureditev v delu, v katerem zahteva od lastnikov **pridobitev soglasja vseh etažnih lastnikov** v večstanovanjski stavbi je problematična iz več razlogov. Gre za zelo intenziven poseg v pomemben del pravic iz 33. in 1. odstavka 74. člena URS, pri čemer je izvrševanje dela upravičenj lastnika *de facto* izključeno. Delu potencialnih izvajalcev dejavnosti se ta dejavnost zato onemogoča, kar preprečuje nastanek vseh zgoraj naštetih pozitivnih učinkov tovrstne dejavnosti. Pomemben problem predvidenega ukrepa pa je predvsem v tem, da so vprašljivi njegovi pozitivni učinki na obstoj neljalne konkurence, javne finance ter trajnostno stanovanjsko politiko. Verjetno je namreč, da se bo velik del dejavnosti zaradi prestrogih pogojev selil v »sivo cono«, kar pa bi povzročilo, da nobeden izmed navedenih potencialno pozitivnih učinkov regulacije področja ne bi bil dosežen; celo nasprotno, lahko bi se zgodilo, da bi bil končni izplen z vidika zasledovanja ciljev predlagatelja nasproten.

Edini interes, ki bi ga takšna ureditev (ob upoštevanju pomislekov v okviru presoje primernosti) učinkovito zavarovala, je varstvo pravic drugih solastnikov in etažnih lastnikov v takšnih večstanovanjskih stavbah. Ker bi lahko vsak posamezni lastnik dejansko preprečil uresničevanje lastninskih upravičenj potencialnega izvajalca tovrstne dejavnosti, posebej še, ker predlagana zakonodaja ne določa kriterijev, po katerih je mogoče odreči ali umakniti soglasje,<sup>137</sup> ocenjujemo, da uravnoteženje ustavno varovanih pravic v tem primeru ni ustrezno. Prav tako je pomembno, da je varstvo pravic drugih lastninskih upravičencev v obstoječi zakonodaji že ustrezno zagotovljeno s kopico individualnih pravnih in nepravniških ukrepov in mehanizmov, ki lahko dejansko, učinkovito in v polni meri zaščitijo interese teh upravičencev.

V luči vsega navedenega ocenjujemo, da bi lahko predlagani ukrep bil nesorazmeren z vidika pravic lastnikov stanovanj, ki bi te želeli oddajati v večstanovanjskih stavbah.

V delu, v katerem predlagana ureditev predvideva pridobitev **soglasja vsaj treh četrtin oziroma 75 % etažnih lastnikov**, gre za poseg, ki je po svoji intenziteti manjši od opisanega v prejšnjih odstavkih. Glede na to, da je delež soglasja manjši, to v primerjavi z zahtevo po celovitem soglasju izboljša položaj lastnika stanovanja, ki slednjega želi oddajati v kratkotrajni najem. Ni mogoče trditi, da gre v tem primeru za *de facto* prepoved oddaje stanovanja, zato ocenjujemo, da bi takšna ureditev lahko prestala presojo z vidika sorazmernosti v ožjem smislu (pri čemer pa ponovno opozarjamo, da je problematična predvsem z vidika primernosti ter nujnosti).

Ob vsem povedanem je treba upoštevati tudi dejstvo, da vsaj deloma takšne omejitve obstajajo že v trenutno veljavni zakonodaji.<sup>138</sup>

Glede predvidenega pogoja **soglasja pristojnega organa lokalne samoupravne skupnosti** v skladu s tem, kar je bilo o tem ukrepu že pojasnjeno v prejšnjih delih mnenja, ocenjujemo, da bi ukrep – ob upoštevanju še preostalih ustavnih in zakonskih obveznosti lokalnih skupnosti (npr. dovolj določno zakonsko opredeljeno pooblastilo) – prestal presojo z vidika sorazmernosti v ožjem smislu.

---

<sup>137</sup> Podrobneje glej spodaj, poglavje 6.

<sup>138</sup> V zvezi s tem glej poglavji 1.1 in 1.2.

#### 4.3.2. Ocena arbitrarnosti oziroma razumnosti predvidene ureditve

Kot pojasnjeno zgoraj, ocenjujemo, da bi ostali uvedeni in ključni identificirani omejitveni ukrepi, ki jih predvideva predlog ZGos-1 (časovna omejitev na 90 dni za »male izvajalce«, časovna omejitev na 30 dni za posamezni najem ter objava identifikacijske številke ob oglasu) predstavljali zgolj določitev uresničevanja pravic iz 33. ter 1. odstavka 74. člena URS. Glede na pojasnjeno se skladnost ureditve z ustavo v takšnem primeru presoja po t.i. testu razumnosti (oz. arbitrarnosti), ustavnosodna presoja pa je nujno zadržana.<sup>139</sup> Da ureditev prestane presojo z vidika URS mora za izbrano zakonsko rešitev obstajati razumen razlog. Pri tem zakonodajalec uživa široko polje proste presoje.<sup>140</sup>

V skladu s 1. alineo 6. odstavka 10. člena ZGos-1 lahko izvajalec dejavnost kratkoročnega oddajanja nastanitve turistom s 75 % soglasjem etažnih lastnikov stanovanjske stavbe za opravljanje dejavnosti, vključno s soglasji vseh neposrednih sosedov, katerih stanovanja (zidovi ali stropi) mejijo z njegovo stanovanjsko enoto opravlja le, če je dejavnost (med drugim) omejena na največ 90 dni na leto. Glede na to, da predmetna določba ureja dejavnost kratkoročnega oddajanja nepremičnine v najem, ocenjujemo, da je določitev časovne omejitve trajanja oddaje v najem znotraj koledarskega leta razumno povezana s s predmetom urejanja.<sup>141</sup> Gre za določbo, ki gre v smer jasnejše razmejitve med različnimi oblikami oddajanja stanovanja v najem, zato na tem mestu zakonodajalcu ni mogoče očitati nerazumnega ravnanja. Tovrstne časovne omejitve so tudi primerjalnopravno utemeljene.<sup>142</sup> Kot pojasnjeno, je v zvezi s tem pogojem problematično predvsem dejstvo, da v primeru preseganja 90-dnevnega letnega najema, izvajalca prizadene prohibitivno visoka zahteva po pridobitvi soglasij,<sup>143</sup> medtem ko določitev največjega števila nočitev kot kriterijih za strogost pogojev sama po sebi ni nerazumna.

Predlog ZGos-1 v 2. odstavku 10. člena določa tudi, da je mogoče dejavnost kratkotrajnega oddajanja stanovanja v najem opravljati le za nastanitve gostov, ki v nastanitvi bivajo do 30 dni naenkrat. Predlagatelj v obrazložitvi razlogov za takšno omejitev ne navaja, zato je obstoj razumnega razloga težko oceniti. Domnevamo, da gre tudi v tem primeru za omejevanje, povezano z razumevanjem koncepta kratkoročne oddaje stanovanja v najem, pri čemer pa zaradi preostalih obstoječih časovnih omejitev ni jasno, zakaj bi bila potrebna tudi ta.<sup>144</sup> Takšna omejitev bi bila smiselna, če bi bila na podlagi te določbe vzpostavljena razlaga, da se nastanitve za daljše časovno obdobje obravnavajo kot »običajni« najemi, zaradi česar bi bilo treba skleniti najemno pogodbo v skladu s SZ-1. Takšna razlaga bi šla v smer zaščite najemnikov in bi preprečevala zlorabo instituta kratkotrajne oddaje v najem. Vendar pa tak namen iz obrazložitve predloga ni razviden. Zaradi pomanjkanja podatkov razumnosti tega ukrepa ni mogoče dokončno oceniti. Pripravljavcu zakonodajnega akta bi sicer priporočili, da pri oceni kratkoročnosti upošteva, da lahko državljani drugih držav članic Evropske unije prebivajo v

---

<sup>139</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-280/05, z dne 18. 1. 2007 (Uradni list RS, št. 10/2007 in OdlUS XVI, 7), 18. točka obrazložitve.

<sup>140</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-199/02, z dne 21. 10. 2004 (Uradni list RS, št. 124/2004 in OdlUS XIII, 65), 39. točka obrazložitve.

<sup>141</sup> Prim.: Zagradišnik, op. 88, str. 598–599.

<sup>142</sup> Študija CPOEF, op. 25, str. 28.

<sup>143</sup> Glej poglavje 4.3.1.2 v delih, ki obravnavajo pridobitev soglasij vseh etažnih lastnikov večstanovanjske stavbe.

<sup>144</sup> Takšna utemeljitev bi, glede na ugotovitve študije CPOEF, v skladu s katero povprečna doba bivanja traja 3,8 dni, lahko bila ocenjena kot razumna. Glej: Študija CPOEF, op. 25, str. 9.

Sloveniji brez kakršnihkoli pogojev in formalnosti do treh mesecev (1. odstavek 6. člena t.i. Državlanske direktive).<sup>145</sup>

Poleg navedenega 1. odstavek 17. člena predloga ZGos-1 predvideva, da oglaševanje izvajalcev dejavnosti ne bi bilo dopustno brez javno vidne identifikacijske številke nastanitvenega obrata iz registra nastanitvenih obratov iz druge alineje 3. odstavka 14. člena predloga ZGos-1. Predlagatelj v zvezi s tem pojasnjuje, da gre za posebno identifikacijsko številko, ki jo v ta namen generira AJ PES in je ni mogoče povezati s podatki o lastniku in lokaciji nepremičnine. Ti podatki bodo znani zgolj izvajalcu dejavnosti in nadzornemu organu. Predlog zakona zavezuje tudi spletne rezervacijske sisteme, ki morajo omogočiti prikaz identifikacijske številke nastanitvenega obrata iz registra nastanitvenih obratov pri vsaki ponudbi ali oglaševanju na spletnem rezervacijskem sistemu ali kakršnem koli drugem načinu trženja nastanitvenega obrata.<sup>146</sup> Tovrstne rešitve so predvidene tudi v tujih pravnih ureditvah<sup>147</sup> in so povezane z učinkovitim sistemom nadzora nad zakonitostjo poslovanja izvajalcev storitev. Ocenjujemo, da je predlagani ukrep razumno povezan s predmetom urejanja. V izogib podvajanju in kljub delnemu odstopanju od sistematike tega mnenja že na tem mestu hkrati podajamo oceno, da se s tem ukrepom (tj. javno objavo identifikacijske številke) ne uvaja neenake obravnave med različnimi vrstami ponudnikov (2. odstavek 14. člena URS), saj je ponujanje nepremičnin v kratkotrajni turistični najem pred spletnih portalov zaradi svoje razpršenosti in siceršnje drugačne pravne regulacije v primerjavi z drugimi ponudniki tovrstnih storitev tako specifično, da terja drugačno obravnavo. Opozarjamo, da bi pa lahko ekscesna višina predvidenih glob za kršitve določb, opredeljenih s predlogom ZGos-1, lahko zaradi intenzivnosti in učinkih za naslovnike zakona pomenila, da v tem primeru ne gre več le za način uresničitve, ampak za poseg v človekovo pravico. Dopustnost posega bi se presojala zaradi pretirane odvrtačnosti kaznovalnega ukrepa s strožjim testom sorazmernosti. Za takšen primer bi lahko šlo, če bi pravna oseba oglaševala nepremičnine v okviru javno dostopnih rezervacijskih sistemov brez javno vidne identifikacijske številke RNO (4. alineja 1. odstavka 21. člena predloga ZGos-1).

#### **4.4. Razmerje med določbama 33. in 74. člena URS**

Glede na to, da predvidena ureditev v zgoraj opredeljenem obsegu deloma predstavlja poseg tako v pravice lastnikov iz 33. kot tudi v njihove pravice do podjetništva iz 1. odstavka 74. člena URS, se postavlja še vprašanje razmerja med navedenima ustavnima določbama.

V zvezi s tem je smiselno poudariti, da se v primeru različnih standardov v okviru različnih pravic, katerih uživanje je neločljivo povezano (npr. v primeru omejevanja pravice oddajanja stanovanja v večstanovanjski stavbi, če bi se opravljala kot dejavnost), nujno uporabi višnji standard varstva. V nasprotnem bi namreč lahko prišlo do obida standardov varstva pravic po URS. Konkretno to pomeni, da bi se morala v primeru, če določen zakonski ukrep posega tako v pravico iz 33. člena URS, kot tudi v pravico iz 74. člena URS, strožja presoja načeloma opraviti po standardih iz 33. člena

---

<sup>145</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC.

<sup>146</sup> Predlog ZGos-1, op. 23, str. 5.

<sup>147</sup> Za pregled glej: Študija CPOEF, op. 25, tabela 10.

URS, ki so, kot izhaja iz pojasnil glede predmeta varstva in metodologije presoje posegov v vsako izmed navedenih pravic, višji.<sup>148</sup>

## 5. NAČELO ENAKOSTI

Ustava v 14. členu varuje tudi splošno načelo enakosti.<sup>149</sup> Prvi odstavek 14. člena je bolj specialen odraz splošnega načela enakosti in prepoveduje diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>150</sup> Poleg navedenega 14. člen v 2. odstavku vsebuje splošno načelo enakosti, ki je v razmerju do prvega odstavka istega člena *lex generalis*. Gre za temeljno ustavno zahtevo, da država vsakogar, ki se nahaja pod njeno oblastjo, obravnava enakopravno. Vsebuje splošno prepoved neenake obravnave, ki se uporabi, kadar ne gre za razlikovanje na podlagi osebne okoliščine, ki bi spadala v okvir prepovedi iz 1. odstavka 14. člena URS.

V skladu z 2. odstavkom 14. člena URS, ki je uporabljen na področju zakonodaje, obravnavane v delu, relevantnem za to pravno mnenje, Ustavno sodišče najprej oceni, ali glede na predmet urejanja med primerjanimi položaji obstajajo bistvene razlike oziroma podobnosti. V primeru neenake obravnave naslednji korak presoje predstavlja test razumnosti (oz. arbitrarnosti), v okviru katerega je treba opraviti presojo, ali vzpostavljeno razlikovanje služi ustavno dopustnemu cilju ter ali je ta cilj v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu.<sup>151</sup>

V zvezi z obravnavano pravno ureditvijo kratkotrajnega oddajanja stanovanj v najem na podlagi predložene dokumentacije ocenjujemo, da se vprašanja, povezana z morebitno neenako obravnavo posameznikov, pojavljajo v zvezi z naslednjimi vidiki ureditve<sup>152</sup>:

- problem neenake obravnave dejavnosti oddaje stanovanja v kratkotrajni turistični namen v primerjavi z drugimi vrstami dejavnosti;
- problem neenake obravnave različnih oblik najemnih razmerij;
- problem neenake obravnave različnih oblik kratkotrajne oddaje stanovanj.

### 5.1. Neenakost glede na vrsto dejavnosti

Naročnik na več mestih v svojih gradivih<sup>153</sup> navaja, da 10. člen ZGos-1 sobodajalce postavlja v neenakopraven položaj v primerjavi z drugimi izvajalci mirnih dejavnosti v večstanovanjskih stavbah, kljub temu da se pri oddaji stanovanj v kratkoročni najem osnovni namen uporabe stanovanja – bivanje – ne spreminja. Pojasnjuje, da se za druge oblike opravljanja dejavnosti (npr. zdravstvene

---

<sup>148</sup> V zvezi s tem glej poglavji 2 in 3.

<sup>149</sup> Podrobneje, glej: Avbelj, Matej; Vatovec, Katarina: Komentar k 14. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Matej Avbelj). EPF, Nova Gorica, 2019, str. 113–118.

<sup>150</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-425/06, z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/2009 in OdlUS XVIII, 29), 6. točka obrazložitve.

<sup>151</sup> Glej npr.: Odločba Ustavnega sodišča U-I-161/13, z dne 20. 2. 2014 (Uradni list RS, št. 18/2014), 14. točka obrazložitve.

<sup>152</sup> Za oceno neenake obravnave v zvezi z objavo identifikacijske številke poleg spletnega oglasa, glej zgoraj, poglavje 4.3.2.

<sup>153</sup> Povzetek za izdelavo pravnega mnenja (gradivo naročnika), str. 4; Odgovori MOP, op. 19, str. 2; Pripombe na predlog ZGos-1 (gradivo naročnika), str. 6.

ordinacije, odvetniške pisarne, storitve poslovnega svetovanja, arhitekturni biroji, storitve psihiatričnega svetovanja in terapevtske pomoči, prevajalske pisarne, ostale intelektualne dejavnosti ter razna društva) za pridobitev licence, izdajo obratovalnega dovoljenja ali podobno ne zahteva predložitve soglasij sosedov, kot je to predvideno po predlogu ZGos-1 za sobodajalce.

V zvezi z navedenim je treba upoštevati, da SZ-1 pogojuje opravljanje dejavnosti bodisi v delu bodisi v celotnem stanovanju v večstanovanjski stavbi (po 14. ter 29. členu SZ-1, če slednjega razlagamo enako kot MOP ali FURS) s pridobitvijo soglasij solastnikov in etažnih lastnikov ne glede na to, za opravljanje katere dejavnosti gre.<sup>154</sup> V tem smislu so torej glede potrebnih soglasij vse dejavnosti, ki jih navaja naročnik, pravno obravnavane enako. Razlika, ki jo izpostavlja naročnik, naj bi nastala v tem, da bi se po predlogu ZGos-1 za pridobitev obratovalnega dovoljenja preložitve teh soglasij zahtevala le za sobodajalce, ne pa tudi za druge oblike opravljanja dejavnosti. V zvezi s tem izpostavljamo, da ne glede na dejstvo, da bi morda prišlo do različne obravnave dejavnosti pri pridobitvi obratovalnega dovoljenja, to temeljne obveznosti izvajalca dejavnosti, tj. da pridobi ustrezno število soglasij etažnih lastnikov, ne spreminja. Pravna obveznost ostaja enaka za vse in katerikoli izvajalec, ki soglasij ni pridobil, posluje nezakonito. V obsegu, v katerem se argument nanaša na dejstvo, da bodo izvajalci drugih dejavnosti lahko pridobili dovoljenje za obratovanje, čeprav bo njihovo poslovanje v nasprotju z določbami SZ-1, ker ne bodo imeli ustreznih soglasij etažnih lastnikov, medtem kot za sobodajalce to ne bo mogoče, pa je treba opozoriti na ustaljeno stališče, da ni ustavne zahteve po enakosti v nepravu (tj. v kršitvi prava)<sup>155</sup>, saj bi navedeno pomenilo kršitev 2. člena URS (načelo pravne države).

V tem okviru naročnik izpostavlja tudi pravno ureditev (vključno z veljavno ureditvijo), v skladu s katero se dejavnost oddaje stanovanja v najem (v preostalem delu) obravnava povsem enako kot ostale dejavnosti.<sup>156</sup> Argument izvira iz stališča, da bi bilo treba to vrsto dejavnosti obravnavati drugače od drugih dejavnosti, saj gre po vsebini za neprimerljive dejanske stanove.

V skladu z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena ni zahtevana popolna enakost vseh. Določba zahteva enako obravnavo subjektov oziroma dejanskih stanov, ki so si v bistvenem podobni; in po drugi strani terja različno obravnavo tistih, ki so si med sabo različni.<sup>157</sup> Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da predpis – kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena – ne bi smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga.<sup>158</sup> Iz tega izhaja, da mora zakonodajalec enake dejanske stanove obravnavati enako, različne pa različno.

Kot je že bilo pojasnjeno<sup>159</sup>, bi bilo mogoče trditi, da se z opravljanjem dejavnosti kratkotrajnega oddajanja stanovanja v najem namen uporabe stanovanja dejansko ne spreminja, saj gre še vedno za primarni namen prebivanja.<sup>160</sup> Ocenjujemo, da ta ugotovitev drži tudi v primeru, da bi izvajalec te dejavnosti gostu nudil tudi predpripravljene obroke ali pijačo, saj je prehranjevanje imanentni sestavni del bivanja v stanovanju v kakršnikoli obliki. Obsežnejša turistična ponudba, kot bi jo npr. nudili hoteli ali podobne nastanitve, pa že zaradi dejanskih prostorskih in funkcionalnih omejitev opravljanja

---

<sup>154</sup> Za opredelitev vsebine teh določb glej zgoraj, poglavji 1.1 in 1.2.

<sup>155</sup> Glej npr.: Sklep Ustavnega sodišča U-I-94/18, Up-261/18, z dne 22. 3. 2018 (neobjavljeno), 24. točka obrazložitve; odločba Ustavnega sodišča U-I-303/18, z dne 18. 9. 2019 (Uradni list RS, št. 59/2019 in OdlUS XXIV, 15), 65. točka obrazložitve.

<sup>156</sup> Pripombe na ZGos-1, op. 153, str. 6.

<sup>157</sup> Avbelj, Vatovec, op. 149, str. 116.

<sup>158</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-398/96, z dne 15. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 61/2000 in OdlUS IX, 159), 18. točka obrazložitve.

<sup>159</sup> Glej zgoraj, poglavje 4.3.1.2, točka b).

<sup>160</sup> Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1012.

dejavnosti v stanovanjskih objektih v stanovanjih ni mogoča. Oddaja stanovanja v kratkotrajni turistični najem se od običajne oddaje stanovanja v najem ali pa ob običajnega prebivanja v stanovanju tako razlikuje predvsem po večji fluktuaciji gostov<sup>161</sup>; pa še v zvezi s tem argumentom je treba opozoriti na dejstvo, da tudi pri drugih oblikah prebivanja v stanovanju etažni lastniki nimajo na voljo posebnih mehanizmov (v smislu soglasij), če bi posameznik »bolj intenzivno« uporabljaj svoj posebni del ali skupne prostore v etažni lastnini. Tako posebna soglasja niso predvidena v primerih drugih, potencialno zelo motečih dejavnosti, ki jih lastniki ali najemniki lahko opravljajo v stanovanju (npr. vadba glasbenih instrumentov, večmesečne adaptacije ipd., ki jih je mogoče omejevati le s splošnimi instituti stvarnega prava<sup>162</sup>). Glede na navedeno ni jasno, v čem sta si običajna oddaja stanovanja v najem in oddaja v kratkoročni najem tako različni, da terjata povsem drugačno pravno regulacijo z vidika pridobivanja soglasij etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi.

Ob upoštevanju vsega navedenega bi bilo mogoče trditi, da se **dejavnost kratkotrajne oddaje stanovanja v turistični namen po svojem bistvu dejansko ne razlikuje od običajne oddaje stanovanja v najem ali prebivanja lastnika v stanovanju**. Gre pravzaprav za edino vrsto dejavnosti, ki dejansko ohranja primarni namen uporabe stanovanja, zaradi česar bi bilo v skladu s splošnim načelom enakosti iz 2. odstavka 14. člen URS mogoče zahtevati, da se ta dejavnost pravno regulira drugače od preostalih dejavnosti.<sup>163</sup> Regulacija bi morala biti glede potrebe po pridobivanju soglasij etažnih lastnikov torej primerljiva (oziroma enakovredna) regulaciji oddaje stanovanja v najem na podlagi najemne pogodbe.<sup>164</sup>

Glede nato, da so pogledi na (ne)primerljivost dejanskih stanov različni, predvsem pa ob upoštevanju zgoraj predstavljenih pravnih izhodišč, v skladu s katerimi bo presoja Ustavnega sodišča v tovrstnih primerih nujno zadržana, saj zakonodajalec uživa široko polje proste presoje, kljub izpostavljenim problemom menimo, da ni mogoče zanesljivo trditi, da opisana pravna regulacija predstavlja kršitev splošnega načela enakosti iz 2. odstavka 14. člena URS.

## 5.2. Neenakost glede na tip najemnega razmerja

Naročnik izpostavlja tudi dejstvo, da se pravna regulacija kratkotrajne oddaje stanovanja v najem v skladu z ZGos-1 (pa tudi po trenutno veljavni ureditvi) razlikuje od običajne oddaje stanovanja v najem v skladu z najemno pogodbo, na kar se deloma navezuje že vsebina prejšnjega podpoglavja tega mnenja.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Kot povečane imisije Vlahek in Damjan ob sklicevanju na tujo literaturo navajata: intenzivnejšo uporabo skupnih prostorov, ki jih obremenjujejo s prtljago (zaradi letalskih povezav prihajajo in odhajajo tudi sredi noči); privajanje na bivanje v novem okolju (v praksi z zvonjenjem pri sosedih, tudi ponoči, urejanjem težav s stanovanjem ipd.), ki moti druge stanovalce; ker so najemniki običajno turisti, je njihovo obnašanje lahko dopustniško in temu ustrezno glasno (večerne zabave in glasna vračanja v stavbo ponoči); obiskovalci ne čutijo povezanosti s skupnostjo v večstanovanjski stavbi in zato hitreje ignorirajo pravila medsosedskega sožitja ali pa jih sploh ne poznajo. Glej: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1013.

<sup>162</sup> Glej zgoraj, poglavje 4.3.1.2, točka b).

<sup>163</sup> Drugačno stališče zastopata Vlahek in Damjan, ki menita, da so imisije, ki jih povzročata ta dejavnost, primerljive z opravljanjem nekaterih drugih dejavnosti (pisanje pravnih mnenj, opravljanje računovodskih storitev, kjer posameznik potrebuje soglasja, čeprav zaradi opravljanja dejavnosti v stanovanju ne prihaja do povečane uporabe oziroma obiskov v stanovanju), zato bi bilo prav, da se ta dejavnost obravnava enako kot vse ostale dejavnosti. Glej: Vlahek, Damjan, str. 1012–1013.

<sup>164</sup> Pri tem velja opozoriti, da je s tega vidika predlog ZGos-1 podoben trenutno veljavni zakonodaji s tega področja, zato bi bilo mogoče navedene ugotovitve aplicirati tudi na veljavno zakonodajo.

<sup>165</sup> Povzetek naročnika, op. 153, str. 3–4; Mnenje o obrazložitvi ZGos-1, op. 113, str. 14.

Kot že pojasnjeno, mogoče bi bilo trditi, da se stanovanjska enota, v kateri se opravlja dejavnost kratkotrajne oddaje v najem turistom, v svojem bistvu dejansko še naprej uporablja za enak namen, zato se namembnost stanovanja pri kratkoročnem oddajanju ne spreminja. Že iz prvega dela mnenja izhaja, da lahko posameznik stanovanje odda v najem na podlagi najemne pogodbe brez omejitev glede na število dni, predvsem pa brez zahtev po soglasjih drugih etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi.<sup>166</sup> Po drugi strani so zahteve glede soglasij etažnih lastnikov večstanovanjske stavbe za posameznika, ki stanovanje oddaja kot dejavnost, bistveno strožje oziroma delno celo prohibitivno visoke.<sup>167</sup>

Izhodiščno velja, da predvidena dolžina trajanja najema sama po sebi ni in ne more biti zadosten in upravičen razlog za razlikovanje med različnimi vrstami najemnih razmerij s stanovanji. Zgolj potek časa načeloma ne sme povzročati sprememb v pravnem položaju, še zlasti pa ne tako intenzivnih pravnih posledic.

Obrazložitev predloga ZGos-1 ne pojasnjuje s stvarnimi in upravičenimi razlogi, zakaj bi bilo dopustno tako intenzivno razlikovanje med »običajnim« in kratkoročnim oddajanjem stanovanj. Iz dikcije, da je kratkoročno oddajanje nepremičnin v najem turistom tisto »področje, ki je v zadnjih letih doživelo razcvet, regulacija pa je ob tem ostala nespremenjena oziroma neprilagojena novim razmeram na trgu«, izhaja, da je glavni in proklamirani motiv zakonodajalca za drugačno regulacijo le ekonomska privlačnost te storitve, kar pa ni zadosten razlog za razlikovanje. Četudi bi se z navedbo predlagatelja, da »ne gre za dejavnost delitvene ekonomije, temveč za tržno dejavnost z visokimi donosi, ki ni primerno regulirana« lahko celo z manjšimi zadržki strinjali, s tem ta še ni uspel pojasniti, zakaj je tako očitno in prohibitivno razlikoval med obema oblikama najema ter očitno zanemaril ustavni in socialni pomen pravice do zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude lastnikov, ki oddajajo stanovanja kot dejavnost. Ravnanje zakonodajalca tudi ni niti v skladu z enim od konkretnih ciljev predloga ZGos-1, in sicer »odprave administrativnih ovir za razvoj dejavnosti«.

Iz sistematike predloga ZGos-1 in nekaterih opravljenih raziskav, ki jih je naročil pripravljavec zakona, bi lahko sklepali, da zelo strožjo obravnavo položaja lastnikov stanovanj, ki jih kratkoročno oddajajo v okviru dejavnosti, zahtevata preprečevanje nelojalne konkurence ter oddajanje v okviru »sive ekonomije«. Oba argumenta nista prepričljiva, saj je splošno znano dejstvo, da je ti. »sive ekonomije« približno enako na najemniškem trgu veliko ne glede na vrsto najemnih razmerij. Razlogi zanjo pa so pretežno v slabi državni politiki preprečevanja le-te nasploh. Kar se tiče argumenta nelojalne konkurence, je treba uvodoma poudariti, da si različni tipi najemnih razmerij na najemniškem trgu, povsem razumljivo, lahko konkurirajo in da je svobodna izbira, za kakšno najemno razmerje si bo prizadeval lastnik, zagotovljena. Drugih oblik nelojalne konkurence do tretjih subjektov predlagatelj zakona ni izkazal s prepričljivimi navedbami. In končno, četudi bi jih uspel, ni prepričljivega razloga, da odpravo domnevne nelojalne konkurence veže na pogoj pridobivanja soglasij drugih etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi. Prav slednje je vsaj indic, da je pravi namen tako intenzivnega razlikovanja med pravnimi posledicami primerjanih najemnih razmerij drugačen od tistega, ki ga površno ponuja predlagatelj zakona.

---

<sup>166</sup> Glej zgoraj, poglavji 1.1 in 1.2.

<sup>167</sup> Kot navedeno iz veljavne zakonodaje ni jasno, v kateri točki oddajanje stanovanja preraste v dejavnosti. Glej zgoraj, poglavje 1.2.



Zapisano šablonsko: Če zakonodajalec sam oceni in uzakoni, da lastnik za uresničevanje najemnega razmerja A ne potrebuje pogoja P, potem je dolžan zagotoviti, da tudi drugi lastnik za najemnemu razmerju bistveno podobnega razmerja B ne potrebuje pogoja P.

Na podlagi navedenega menimo, da **je tako intenzivno razlikovanje med pravnima položajema lastnikov stanovanj, ki oddajajo stanovanja v »običajni« najem in kratkotrajni najem kot dejavnost, brez predstavljenega stvarnega in upravičenega razloga in zato s tega vidika v nasprotju z URS.**

Opozarjamo pa, da na podlagi povedanega vseeno ni mogoče zanesljivo trditi, da obstoječa in predlagana ureditev ne bi prestali presoje z vidika 2. odstavka 14. člena URS. Razlogi so, kot nakazano v prejšnjem podpoglavju, dejanske in pravne narave. Kot pojasnjeno, se glede dejanske (ne)primerljivosti dejavnosti oddaje stanovanja v kratkoročni najem po eni strani z drugimi vrstami dejavnosti in po drugi strani, posledično, z drugimi oblikami oddaje stanovanja v najem, mnjenja razlikujejo. Ključno pa je, da je polje proste presoje zakonodajalca na tem področju široko, zato dokazovanje razumnosti tovrstnega razlikovanja ni pretirano zahtevno. Čeprav ocenjujemo, da bi bila ureditev, ki bi jasneje razmejevala med različnimi oblikami opravljanja dejavnosti, kot tudi med različnimi oblikami oddajanja stanovanja v najem, smiselnejša in z vidika zagotavljanja pravne varnosti tako izvajalcev dejavnosti kot potrošnikov ustrežnejša, to še ne pomeni, da ureditev ne bi prestala presoje z vidika testa razumnosti. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da predlog ZGos-1 z dodatno diferenciacijo med različnimi oblikami (subjektivni kriterij) in različnim obsegom (objektivni kriterij)<sup>168</sup> izvajanja dejavnosti kratkotrajne oddaje stanovanja v najem dejansko vsaj delno sledi izpostavljeni kritiki.<sup>169</sup>

### 5.3. Neenakost med različnimi oblikami kratkotrajnega najema

Naročnik nadalje navaja, da omejevanje opravljanja mirne dejavnosti na *del* stanovanjske enote ustavno problematično in v več primerih (npr. garsonjera) neizvedljivo. Meni, da bi bilo treba mirno oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem obravnavati enako ne glede na to, ali se opravlja v delu ali na celotni površini stanovanja.<sup>170</sup>

Tako veljavna kot predlagana pravna ureditev v zvezi z razlikami med oddajo dela stanovanja in celotnega stanovanja v kratkoročni najem sta celovito predstavljeni v prvem delu tega mnenja. Ključna razlika med obema oblikama oddaje stanovanja je po trenutni ureditvi v dejanskem izhodišču, da pri oddajanju dela stanovanja lastnik stanovanja biva v stanovanju in del njega oddaja, medtem ko pri oddajanju stanovanja kot celote lastnik v njem ne biva. Razlika je tudi v obsegu zahtevanih soglasij etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi. Pri oddaji dela stanovanja je potrebno soglasje le tistih etažnih lastnikov, katerih stanovanja so sosedna oddajanemu stanovanju, medtem ko bi pri oddajanju celotnih stanovanj po predlogu ZGos-1 lastnik potreboval soglasje vseh ali visokega odstotka etažnih lastnikov ne glede na to, ali so sosedna ali ne. Od števila in razporeditve stanovanj v večstanovanjski

---

<sup>168</sup> V zvezi s tem glej naslednje poglavje 5.3.

<sup>169</sup> Pri tem je seveda treba upoštevati zgoraj predstavljena stališča o problematičnosti predlagane ureditve z drugih vidikov ocene skladnosti z URS.

<sup>170</sup> Povzetek naročnika, op. 153, str. 3.

hiši je odvisno, ali se dejansko število zahtevanih soglasij etažnih lastnikov med obema oblikama oddaje razlikuje.

Ocenjujemo, da je razumno in smiselno, če zakonodajalec različne oblike opravljanja dejavnosti sobodajalstva, glede na njihove specifikke, obravnava različno. Bivanje lastnika v stanovanju je eden od ciljev stanovanjske politike, kateri naj bi deloma sledil tudi predlog ZGos-1, zato ni v nasprotju z načelom enake obravnave, če so pravne posledice regulacije te storitve olajšane v primerjavi s tistimi storitvami oddajanja, kjer lastnik ne biva v stanovanju.

Predlagana sprememba ZGos-1 predstavlja korak v smer razrešitve nekaterih obstoječih nejasnosti z vidika enakopravne obravnave, saj med izvajalci dejavnosti razlikuje tako po subjektivnem kot objektivnem kriteriju. Četudi predlagana ureditev ni v celoti smiselna oziroma optimalna, pa je treba tudi v zvezi s tem vprašanjem poudariti, da to še ne pomeni, da ne bi prestala presoje z vidika razumnosti. Glede na navedeno ni mogoče zanesljivo trditi, da zakonodaja ni v skladu z 2. odstavkom 14. člena URS.

## **6. NAČELO JASNOSTI IN DOLOČNOSTI PREDPISOV TER NAČELO PRAVNE VARNOSTI**

Načelo jasnosti in določnosti predpisov izhaja iz dejstva, da morajo biti določbe predpisov tako jasne, da se lahko tudi vsak povprečen, prava nevešč posameznik, ravna po njih ali določi svoj pravni položaj. To načelo zahteva, da je iz besedila predpisa mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme.<sup>171</sup> Organ, ki sprejema predpise, mora jasno zapisati pravila, torej tako, da za pravilno razumevanje predpisa ne bo treba uporabiti zapletenih pravil razlage. Nejasne določbe povzročajo različne razlage teh določb, s čimer se v pravni red vnaša možnost arbitrarne uporabe zakona, kar je prepovedano z ustavnim načelom enakosti pred zakonom.<sup>172</sup> Notranja konsistentnost je element pravne varnosti in s tem pravne države (2. člen URS).<sup>173</sup>

Predlog ZGos-1, kot je predviden zaenkrat, bi postrožil obveznosti nekaterih subjektov, ki bi za opravljanje dejavnosti potrebovali soglasja drugih etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi, tako tistih, ki mejijo na predmetno stanovanje, kot tudi določen zelo prohibitiven odstotek vseh tistih, ki so lastniki etažne lastnine v večstanovanjski hiši (6. odstavek 10. člena). Po veljavni ureditvi je izrecno opredeljena tovrstna obveznost le za tiste subjekte, ki opravljajo dejavnost v delu stanovanja (3. odstavek 14. člena SZ-1), pa še to se zahteva soglasje stanovanju sosednjih etažnih lastnikov..

Pri tem se postavlja več pravnih vprašanj. Najpomembnejše o pomenski nejasnosti SZ-1, ali veljajo zahteve in omejitve glede pridobivanja potrebnih soglasij po 29. členu SZ-1 za lastnike stanovanj, ki se ukvarjajo z dejavnostjo oddajanja celotnega stanovanja, smo že pojasnili<sup>174</sup>, zato ga na tem mestu le ponovno omenjamo. Poudarjamo pa, da je ta nejasnost pravzaprav eden od izhodiščnih problemov, ki vnaša pretirano pravno negotovost tako naslovníkom zakona kot tudi izvajalcem zakona. Preostala pravna vprašanja so povezana z načinom pridobivanja soglasja, spremembo lastništva etažne lastnine,

---

<sup>171</sup> Odločba ustavnega sodišča U-I-246/14, z dne 24. 3. 2017 (Uradni list RS, št. 16/2017 in OdlUS XXII, 7).

<sup>172</sup> Grad, Kaučič, Zagorc, op. 50, str. 836–837.

<sup>173</sup> Odločba ustavnega sodišča U-I-135/00, z dne 9. 10. 2002 (Uradni list RS, št. 54/99 in 1210/99).

<sup>174</sup> Glej zgoraj, poglavje 1.5.

za katero je nekdanji lastnik podal soglasje, in odrekom podaje soglasja drugih etažnih lastnikov ter z opredeljenostjo pogojev za podajo soglasja lokalne samoupravne skupnosti.

Z vidika zagotavljanja pravne varnosti pa je treba oceniti, ali so določbe predloga ZGos-1, ki terjajo ponovno pridobitev soglasij etažnih lastnikov, ki so ta že pridobili po veljavnih predpisih, pretirano posegle v načelo varstva zaupanja v pravo, kot eno od podnačel načela pravne države (2. člen URS).<sup>175</sup>

### 6.1. Jasnost, določnost in predvidljivost predpisov

a) Dejanske in stvarne težave glede **pridobitve soglasij etažnih lastnikov**, vključno z zadostnim odstotkom le-teh, smo že predstavili.<sup>176</sup> Z vidika jasnosti predpisa in razumevanja tega pogoja ni težav. Na tem mestu zato omenjamo le še okoliščino, da v nekaterih večstanovanjskih stavbah etažna lastnina sploh še ni docela urejena v zemljiški knjigi. Posledično tudi zainteresirani etažni lastnik za opravljanje dejavnosti oddajanja sploh ne more vedeti, koga mora kontaktirati za pridobitev soglasja. S tem uveljavljanje njegove pravice do oddajanja postane pravno negotovo in nepredvidljivo v smislu sploh imeti možnost preveriti, ali bo soglasje podano, in ne v smislu predvidljivosti samega soglasja. Ta ugotovitev prav tako potrjuje tezo, da previsoko določene zahteve po pridobivanju soglasij *de facto* onemogočajo oddajanje v kratkoročni najem. Zakonodajalec bi moral vzpostaviti pravila, ki bi predvidevala rešitev za situacije, ko zainteresirani etažni lastnik iz razlogov, ki izvirajo izven njegove sfere, ne more niti učinkovito poskusiti pridobiti zahtevanega soglasja ali odstotka soglasij drugih etažnih lastnikov. V nasprotnem je dajanje v najem kot eno temeljnih lastninskih in podjetniških upravičenj rabe nepremičnine pravno in dejansko izvotljeno.

b) Iz načela stabilnosti razmerij v skupnosti etažnih lastnikov izhaja, da ta skupnost kljub **spremembi lastnika posameznega dela** ostane ista in vsebina medsebojnega razmerja se zaradi tega ne spremeni. Oseba, ki s pridobitvijo lastninske pravice na posameznem delu postane član skupnosti, stopi na mesto svojega pravnega prednika in tudi v skupnostnem razmerju prevzame njegov pravni položaj. Novi član skupnosti mora prevzeti vse pravice in obveznosti svojega pravnega prednika, kar kaže na podobnost s korporacijskimi razmerji.<sup>177</sup> V veljavnem pravu obstaja izrecna izjema, in sicer pravica opravljati dejavnost v delu stanovanja ne preide na pravnega naslednika v primeru prenosa etažne lastnine (6. odstavek 14. člena SZ-1). Po nasprotnem razlagovanju (*argumentum a contrario*) to pomeni, da v vseh drugih primerih opravljanja dejavnosti v stanovanjih (celo stanovanje, več stanovanj) ta pravica preide.

Ne glede na navedeno ocenjujemo, da sprememba etažnega lastnika v drugih stanovanjih sama po sebi še ne bi smela pomeniti umik soglasja za opravljanje dejavnosti drugega etažnega lastnika. Takšna rešitev bi krnila pravno varnost in predvidljivost, ki ju jamči 2. člen URS. Glede na to bi moral zakonodajalec predvideti vpliv spremembe lastništva na obstoječa soglasja, idealno z vzpostavitvijo kriterijev, v katerih soglasje lahko preneha, ali je umaknjeno s strani enega od etažnih lastnikov.<sup>178</sup> Ocenjujemo, da bi bilo najustreznejše to vprašanje za področje sobodajalstva, v luči preglednosti in poenostavitve pravnega okvirja, urediti v novem ZGos-1, če bi ta bil sprejet.

---

<sup>175</sup> Šturm, op. 85, str. 57.

<sup>176</sup> Glej zgoraj, poglavje 4.3.1.2, predvsem točka b).

<sup>177</sup> Juhart, op. 3, str. 1228.

<sup>178</sup> O tem podrobneje spodaj, naslednja točka c).

c) Medtem ko zakon zelo podrobno ureja položaj, pravice in obveznosti zainteresiranega etažnega lastnika za oddajanje celotnega ali dela stanovanja, pa z mnogo manjšo mero pozornosti obravnava položaj, pravice in obveznosti ostalih etažnih lastnikov in celo lokalne samoupravne skupnosti, če so soočeni s prošnjo prvega za soglasje k opravljanju dejavnosti. Izrecnih določb, **ali in kdaj je dopustno odreči soglasje** prosilcu, v veljavni zakonodaji ni, čeprav so v preteklosti že obstajale. Nekdanji 3. odstavek 50. člena Stanovanjskega zakona iz leta 1991 je tako določal, da ostali lastniki oziroma organ lokalne skupnosti lahko zavrnejo soglasje, če gre za dejavnost, ki bi motila stanovalce pri mirni rabi stanovanj ali povzročala prekomerno obremenitev skupnih prostorov, delov, objektov in naprav v večstanovanjski hiši. Iz navedenega bi lahko sklepali, da soglasja iz drugih razlogov niso mogli zavrniti.<sup>179</sup> Kapriciozno odrekanje soglasja ni bilo dovoljeno in je bilo možno le, če je lastnik izkazal, da bi dejavnost neposredno posegla v njegovo sfero uživanja lastninske pravice. Po veljavni ureditvi povsem jasnega odgovora glede tega vprašanja ni, kar vnaša v pravni položaj zainteresiranega etažnega lastnika znatno pravno in dejansko, npr. poslovno, negotovost. Nekateri sicer menijo, da bi s sklicevanjem na splošno načelo prepovedi zlorabe pravice sicer lahko na enak način kot v preteklosti obravnavali tudi po današnji zakonodaji.<sup>180</sup> To stališče podkrepi splošna obveznost etažnih lastnikov, da morajo vsi v večstanovanjski stavbi morajo svojo lastninsko pravico na posameznem delu stavbe izvrševati na način, ki najmanj moti etažne lastnike drugih posameznih delov in skupno rabo skupnih delov stavbe v etažni lastnini (13. člen SZ-1). Ne glede na to ocenjujemo, da je omenjeni institut prepovedi zlorabe pravice dejansko in pravno neučinkovit, saj ob pomanjkanju izrecnih zakonskih določb in kakršnekoli sodne prakse, zamudnih sodnih postopkih ter prohibitivnih odstotkih za uspešnost pridobljenih soglasij zainteresirani etažni lastnik nima zadostne gotovosti, da lahko pravico učinkovito izvršuje zoper kapricioznega etažnega lastnika, saj v vmesnem času do pridobitve soglasja preko sodne ali druge poti sploh ne more zakonito opravljati dejavnosti, ker je za registracijo dejavnosti pogoj predložitev dokazil o soglasjih.

d) Nekatera pravna vprašanja, ki se tičejo legalitetnega načela (2. odstavek 120. člena URS) v zvezi s **soglasjem lokalne samoupravne skupnosti** za opravljanje dejavnost oddajanja stanovanja, smo že predstavili.<sup>181</sup> Poudarili smo, da bi moral zakonodajalec bolj natančno, kot je zaenkrat v predlogu ZGos-1, opredeliti obseg in meje zakonskega pooblastila pristojnim organom lokalnih samoupravnih skupnosti, da s splošnim aktom omejijo dejavnost oddajanja v turistični najem iz razlogov varovanja legitimnih interesov lokalne skupnosti. To je posebej pomembno tudi zato, ker gre deloma za poseg v človekove pravice, ki pa jih lahko predpisuje le državni zbor z zakonom (87. člen URS). Zakonske materije tako ni mogoče prenašati v občinske akte. Edina usmeritev predlagatelja zakona organu lokalne samoupravne skupnosti je, da lahko opredeli »časovno in/ali območno dovoljeno izvajanje dejavnosti« za dvo- ali večstanovanjske stavbe (5. odstavek 10. člena predloga ZGos-1). Vprašanje je, ali je takšna usmeritev zadostna z vidika načela zakonitosti delovanja izvršilnih organov. Znano je, da so kriteriji presoje zakonitosti podzakonskih predpisov podrobno in jasno opredeljeni v bogati ustavnosodni praksi. Še naprej pa ostajajo problematične nejasne in nedoločne izvršilne klavzule, ki so posledica nedomišljenosti pripravljavcev zakonov o tem, kaj bo vsebina podzakonskega predpisa.<sup>182</sup> Zakon mora določiti vsebinski okvir podzakonskega predpisa dovolj jasno in določno ter ne sme

---

<sup>179</sup> Povzeto po: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1010.

<sup>180</sup> Povzeto po: Vlahek, Damjan, op. 8, str. 1010.

<sup>181</sup> Glej zgoraj, poglavje 4.3.1.2, predvsem točka b).

<sup>182</sup> Pirnat, Rajko, komentar k 120. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Matej Avbelj), Nova Gorica, 2019.

prepustiti podzakonskemu predpisu samostojnega urejanja pravic in obveznosti.<sup>183</sup> Zgolj napotilo, da se lahko na lokalni ravni teritorialno in časovno opredeli dopustno izvajanja dejavnosti, ni dovolj jasno, saj v celoti prepušča podzakonskemu predpisu samostojno urejanje omejitev pravic, celo človekovih pravic. Zato je takšna določba predloga ZGos-1 v nasprotju z 2. členom URS v povezavi s 33. in 74. členom URS.

V luči navedenega bi bilo pristojnosti občine treba razlagati omejujoče in jim priznati le tiste omejitve rabe, ki so v skladu z enim od namenov, ki je izrecno določen z zakonsko določbo.<sup>184</sup> Na tem mestu izpostavljamo, da odrek soglasja lokalne skupnosti v konkretnem primeru ne sme biti diskrecijski in mora biti obrazložen ne samo iz razloga prepovedi arbitrarnosti oblastnega ravnanja ampak tudi zaradi varovanja izvrševanja lastninske pravice etažnega lastnika. Ustavno načelo predvidljivosti predpisov in ravnanja oblastnih organov mora zainteresiranemu posamezniku omogočiti, da ustrezno prilagodi svoja ravnanja, interese in pričakovanja v okviru dopustnih zakonskih okvirov.

e) Kot je bilo opozorjeno že na več mestih v tem pravnem mnenju, **tako obstoječa, kot tudi predlagana zakonodaja trpita za očitnim pomanjkanjem jasnosti**, kar izvajalcem dejavnosti močno otežuje možnost pravilno oceniti svoj pravni položaj in se ravnati v skladu z veljavnimi predpisi. Ocenjujemo, da je takšna pravna ureditev neoptimalna in bi lahko (v posameznih delih in specifičnih okoliščinah) pomenila kršitev načela jasnosti in določnost predpisov, kot je vzpostavljeno v praksi Ustavnega sodišča, tj. da mora biti s pomočjo pravil o razlagi pravnih aktov jasno določiti vsebino pravne norme.<sup>185</sup> Tudi v skladu s sodno prakso ESČP zahteva po zakonitosti v primeru obstoja posega v lastninsko pravico iz 1. člena 1. protokola k EKČP terja, da so določbe nacionalne zakonodaje ustrezne kvalitete. Zakonske norme morajo biti naslovnikom dosegljive, dovolj natančne in predvidljive tudi v njihovi uporabi, saj le to lahko prepreči njihovo arbitrarno uporabo v praksi.<sup>186</sup>

Na tem mestu zgolj še enkrat navajamo ključne in s stališča navedenega najbolj problematične vidike veljavne in predlagane pravne ureditve:

- Največjo težavo predstavlja nejasnost (ki se pojavlja tako v teoriji kot v praksi) glede vprašanja, kakšni pogoji po trenutni zakonodaji veljajo za kratkoročno oddajo celotnega stanovanja v najem.<sup>187</sup> Predlog ZGos-1 v tem delu predstavlja manjši premik v pozitivno smer z vidika pravne varnosti, saj na enem mestu (10. člen ZGos-1) ureja pravno obravnavo različnih oblik kratkotrajne oddaje v najem.
- V povezavi s prejšnjo točko nejasnost povečuje dejstvo, da zakonodaja nikjer ne določa, kdaj oddajanje stanovanja preraste v opravljanje dejavnosti in je s tem podvrženo specialnim predpisom, kdaj pa oddajanje regulira le SZ-1.<sup>188</sup>
- Poleg navedenega se problem pojavlja tudi v tem, da zakonodaja nikjer ne določa situacij, ko oddajanje v kratkoročni najem na podlagi najemne pogodbe ni mogoče; oddajanje na tej podlagi je namreč z vidika časovnih in kvantitativnih omejitev oddaje nejasno.<sup>189</sup>

---

<sup>183</sup> Odločba ustavnega sodišča U-I-84/09 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/2009), 9. točka obrazložitve.

<sup>184</sup> Juhart, Miha: Stanovanjski zakon (SZ-1), uvodna pojasnila, Ljubljana 2003, str. 69.

<sup>185</sup> Glej npr. Odločba Ustavnega sodišča U-I-246/14, 20. točka obrazložitve.

<sup>186</sup> Prim.: Odločba ESČP v zadevi Lekić proti Sloveniji (št. 36480/07), 95. točka obrazložitve in tam navedena sodna praksa.

<sup>187</sup> Glej zgoraj, predvsem poglavje 1.5.

<sup>188</sup> Glej zgoraj, predvsem poglavje 1.2.

<sup>189</sup> Glej zgoraj, predvsem poglavje 1.2.

f) Z vidika jasnosti in določnosti predpisov naročnik opozarja tudi na **neustreznost mesta normiranja**. Po stališču naročnika zakon o gostinstvu ni primeren način urejanja stanovanjske problematike in politike ter urejanje lastninskopravnih razmerij v večstanovanjski stavbi.<sup>190</sup>

V zvezi s tem pojasnjujemo, da vprašanje pravnega akta, v katerem se določeno pravno področje ureja, samo po sebi še ne more predstavljati razloga za ugotovitev, da je neka zakonodajna ureditev protiustavna. Do tega bi lahko prišlo samo, če bi bilo urejanje neke materije izven področja, kjer bi bilo to sicer smiselno in pričakovano, tako napačno ali namerno prikrito, da bi to kršilo načelo jasnosti in določnosti predpisov, ker ne bi dosegalo standardov, ki so že bili predstavljeni v tem poglavju predmetnega mnenja. Zakonodajalec pri izbiri umestitve nekega področja v posamezni zakon načeloma uživa široko polje presoje.

Ocenjujemo, da v konkretni zadevi, zgolj zaradi umestitve vprašanj, ki naslavlja tudi stanovanjsko politiko ter razmerja med etažnimi lastniki v predlogu ZGos-1, ne gre za tako situacijo.<sup>191</sup> Ker se je zakonodajalec odločil, da bo vprašanje kratkotrajne oddaje nastanitev turistom v lastnih ali najetih stanovanjih ali hišah uredil na enem mestu, tj. v ZGos-1, je z vidika jasnosti in preglednosti zakonodaje smiselno, da se na tem mestu predvidi tudi pogoje za opravljanje te dejavnosti v večstanovanjskih stavbah. V tem smislu gre za *lex specialis* v razmerju do SZ-1, na kar predlagane določbe tudi izrecno opozarjajo. Gre za vprašanje ustrezne nomotehnične sistematike in smiselnosti, ki pa bo zelo redko problematično z vidika ustavnega prava.

## 6.2. Pravna varnost

Zakonska pravila so predvsem namenjena urejanju novonastalih pravnih razmerij, a v številnih primerih spreminjajo pravno ureditev za razmerja in situacije, ki so nastale že v preteklosti in še vedno trajajo. Ustavnosodna praksa je na načelni ravni podala vrsto usmeritev zakonodajalcu glede ti. načela varstva zaupanja v pravo oziroma neprave retroaktivnosti, o kateri je govora v primeru »zoženja oziroma zmanjšanja že uveljavljenih pravic«.<sup>192</sup> To načelo, ki je podnačelo pravne države iz 2. člena URS, pomeni, da država posamezniku ne bo arbitrarno poslabšala pravnega položaja, to je poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu.<sup>193</sup> Po drugi strani pa državi ne smemo pretirano omejiti pooblastila, da prilagaja pravo družbenim razmeram; slednje je lahko v izjemnih primerih tudi dolžnost države, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja.<sup>194</sup>

Posameznik se na načelo varstva zaupanja v pravo ne more sklicevati samostojno na podlagi 2. člena URS, ampak mora uveljavljati kršitev ene od človekovih pravic, npr. pravice do zasebne lastnine. Ustavno sodišče v zvezi s tem preveri, ali lahko zakonodajalcu očitamo arbitrarnost, in sicer če za krnitev pravic nima stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu in pri tem ne upošteva načela sorazmernosti ukrepov,<sup>195</sup> pri čemer je poudarek na tehtanju

---

<sup>190</sup> Povzetek naročnika, op. 153, str. 4.

<sup>191</sup> Navedena ugotovitev ne vpliva na problematičnost obravnavane ureditve iz drugih razlogov, kot je predstavljeno v prejšnjih točkah tega poglavja predmetnega pravnega mnenja.

<sup>192</sup> Avbelj, Matej: Komentar k 2. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Matej Avbelj), Nova Gorica, 2019, str. 45.

<sup>193</sup> Odločba ustavnega sodišča U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16 z dne 15. 3. 2018 (Uradni list RS, št. 24/2018 in OdlUS XXIII, 3), 22. točka obrazložitve.

<sup>194</sup> Odločba ustavnega sodišča U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16, 38. točka obrazložitve.

<sup>195</sup> Odločba ustavnega sodišča U-I-110/15, Up-568/15 z dne 1. 3. 2018 (Uradni list RS, št. 29/2018), 26. točka obrazložitve.

prizadetih dobrin, ob upoštevanju vseh okoliščin primera.<sup>196</sup> Na splošno velja, da načelo varstva zaupanja v pravo lahko podvrženo večjim omejitvam, s tem pa manj strogi presoji Ustavnega sodišča, kot v primeru posegov v eno od človekovih pravic, ki jim po 15. členu URS pripada strožje varstvo.<sup>197</sup>

**Predlog ZGos-1, če bi bil sprejet s trenutno vsebino, bi poslabšal pravni položaj vsem sedanjim in tudi potencialnim subjektom, ki bi se tako ali drugače ukvarjali s kratkoročnim ali dolgoročnim oddajanjem stanovanj v najem.** Kot že predstavljeno, za vse oblike oddaje stanovanja v kratkoročni najem predlog ZGos-1 uvaja naslednje nove obveznosti:

- omejitev na bivanje največ 30 dni naenkrat za posameznega gosta;
- omejitev dejavnosti na enote z največ 15 ležišči za vse ponudnike, ne le za fizične osebe;
- soglasje pristojnega organa lokalne samoupravne skupnosti;
- oglaševanje je dovoljeno le ob objavi javno vidne identifikacijske številke nastanitvenega obrata.

Za nekatere skupine subjektov bi predlagana zakonodaja zahtevala na novo še pridobitev soglasij drugih etažnih lastnikov za registracij ter predvidela zelo stroge sankcije za primer kršitev.

Zaradi množice možnih različnih zatečenih stanj in dolžnosti upoštevanja vseh okoliščin primerov je težko enoznačno podati odgovor o ustavni dopustnosti neprave retroaktivnosti. Omenimo, da bi lahko obstoječi sobodajalci oziroma drugi ponudniki že imeli sklenjena pravna razmerja z gosti za obdobje, ki bi nastopilo šele po uveljavitvi ZGos-1, in sicer za bivanja gosta, daljša od 30 dni, ali pa z več kot 15 gosti hkrati. Tovrstne rezervacije se lahko opravijo tudi za leto ali več vnaprej. Pri končni presoji skladnosti z URS bi bilo zato v prid prizadetim subjektom treba v znatni meri upoštevati učinke načela *pacta sunt servanda*.

**Kar se tiče pravnih vprašanj neprave retroaktivnosti obveznosti pridobitve soglasij drugih etažnih lastnikov in lokalne samoupravne skupnosti, zakon obstoječim sobodajalcem lahko naloži pridobitev soglasij, če bi za to obstajali stvarni in prepričljivi razlogi. To velja zlasti za soglasje lokalne samoupravne skupnosti. Na več mestih pa smo že prikazali, da zakonodajalec v predlogu ZGos-1 tega standarda ni docela izpolnil glede zahtevanih soglasij drugih etažnih lastnikov, saj bi bila že uzakonitev pogoja pridobitve soglasja sama po sebi sporna.**

Z vidika načela sorazmernosti in načela varstva zaupanja v pravo je ključno, da imajo naslovniki zakona zadosti časa, da prilagodijo zatečeno stanje pravnemu položaju, kot ga določa nov zakon (npr. v vmesnem času pridobijo zahtevana dovoljenja, licence, soglasja, prilagodijo materialne razmere). T.i. prehodni režim mora biti dovolj dolg in razumen.

V 29. členu predloga ZGos-1 je določeno, da izvajalci kratkoročnega oddajanja v najem, ki so že vpisani v RNO, izpolnjevanje določb o pridobljenih soglasjih etažnih lastnikov in lokalne samoupravne skupnosti s ponovnim vpisom v register, zagotovijo v roku šestih mesecev od uveljavitve tega zakona. Za pridobitev soglasja lokalne samoupravne skupnosti je to obdobje časovno dovolj odprto, saj velja, da morajo organi, ki odločajo na prvi stopnji po splošnem upravnem postopku, odločiti v roku enega oziroma dveh mesecev od oddaje vloge. **Za pridobitev soglasij etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi pa je omenjeni rok, če držijo navedbe naročnika o pravnih in dejanskih težavah za njihovo pridobivanje, po našem mnenju prekratek oziroma morebiti celo neprimeren.**

---

<sup>196</sup> Odločba ustavnega sodišča U-I-144/14 z dne 9. 3. 2017 (Uradni list RS, št. 14/2017 in OdlUS XXII, 5), 14. točka obrazložitve.

<sup>197</sup> Odločba ustavnega sodišča U-I-122/15, U-I-199/15 z dne 17. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 24/2016), 16. točka obrazložitve.

## 7. SKLEPNE UGOTOVITVE

- V pravnem mnenju smo najprej predstavili razširjen in sistematičen pregled obstoječega in predlaganega zakonodajnega okvirja (1. poglavje), čemur sledita zgoščena prikaza najbolj relevantnih človekovih pravic za pričujoče pravno mnenje, vključno z nosilno ustavnosodno prakso o pravici do zasebne lastnine in svobodni gospodarski pobudi (2. in 3. poglavje). Ustavno skladnost obstoječega in predlaganega zakonodajnega okvira ocenjujemo v osrednjem poglavju (4. poglavje), preostala ustavnopravna vprašanja (načelo enakosti, načelo jasnosti in določnosti predpisov ter načelo pravne varnosti) pa so odgovorjena v 5. in 6. poglavju. Sklepne ugotovitve podajamo v skladu z metodologijo in korakih, ki jih ubira ustavno sodišče pri presoji ustavnosti predpisov.
- Temeljna značilnost urejanja oddajanja stanovanj v turistične namene je, da to **področje ni enovito urejeno, temveč v več ključnih predpisih** (stanovanjski zakon in zakon o gostinstvu), pri čemer se v posamičnih elementih subsidiarno uporabljajo še drugi sistemski predpisi, npr. Stvarnopravni zakonik ali Gradbeni zakon. Kompleksna in nejasna pravna ureditev ter zapletenost razlage več predpisov hkrati, npr. zaradi različnega obsega urejanja stanovanjske politike in opravljanja dejavnosti, se odražata za naslovnike oteženem razumevanju tega področja, kar po nepotrebnem zmanjšuje zaupanje v pravo. Mestoma opazen razkorak med besedilom zakonskih določb in njihovimi razlagami, tako upravnih organov kot v strokovnih besedilih, ob pomanjkanju relevantne sodne prakse slovenskih sodišč to nezaupanje samo še poglobljata. Primer takšnega razkoraka je razviden, na primer, pri nedorečenem obsegu zakonskih obveznosti subjektov, ki oddajajo stanovanja v večstanovanjskih stavbah, za pridobitev soglasij drugih etažnih lastnikov zaradi domnevne uporabe stanovanja v druge namene. Pomanjkanje jasnih razmejitev med posameznimi načini oddajanja stanovanj vnaša določeno mero pravne in dejanske negotovosti za naslovnike predpisov. Tako še vedno ni razvidno, kako bi bilo mogoče potegniti mejo med oddajo stanovanja v najem na podlagi najemne pogodbe na eni in kratkoročno oddajo stanovanja kot dejavnostjo na drugi strani.
- Veljavna ureditev oddajanja stanovanj v večstanovanjskih hišah **razlikuje vrsto različnih pravnih položajev in pravnih posledic, ki so odvisni od več različnih kriterijev**, zlasti pa statusa najemodajalca (fizična oseba, pravna oseba, kmet, itd.), načina oddaje (npr. del stanovanja, celotno stanovanje) ter časovnih okvirov dopustnega oddajanja stanovanja v večstanovanjski hiši. Cilj predloga ZGos-1, ki je trenutno še v pripravi na ministrstvu, je v izraziti postrožitvi vrste pogojev za opravljanje dejavnosti oddajanja ne samo stanovanj v večstanovanjskih stavbah, ampak deloma tudi drugih vrst objektov, ne glede na to, ali so te nepremičnine v lasti subjekta, ki opravlja dejavnost, ali najete z njegove strani.
- Eno od temeljnih izhodišč našega mnenja je, da je razpolaganje z etažno lastnino predvsem razpolaganje s posameznim delom v etažni lastnini, ki ima pravni položaj samostojne nepremičnine in s katerim lahko lastnik načeloma prosto razpolaga. Ni dvomov, da **to razpolaganje ni absolutno, a dopustnost posegov v razpolaganje je treba obravnavati in razlagati restriktivno**.
- Pravne nejasnosti v zvezi z razlago in uporabo ključnih določb SZ-1 (14. in 29. člen) ter souporabo SZ-1 in ZGos (ter v primeru sprejema ZGos-1) najbolj očitno pokažejo, **da veljavna zakonodaja – ob uporabi ustaljenih metod razlage in drugih pomagal za razumevanje predpisov - ne ponuja povprečnemu posamezniku dovolj predvidljivih rešitev in odgovorov** v zvezi s tem, katera pravila



veljajo za posamezno vrsto oddaje stanovanja v najem. Zaradi tega je bila ne samo otežena priprava pravnega mnenja, ampak tudi ocena, ali predlog ZGos-1 slabša pravni položaj vseh ali le določenih naslovnikov zakona ali ne, in ali so predlagane rešitve v predlogu ZGos-1 samostojno ali skupaj s SZ-1 neustavne ali ne. Neobstoj sodne in upravne prakse ter neenotna strokovna stališča kvečjemu še poslabšujejo pravno varnost nekaterih naslovnikov zakona, zlasti tistih, ki sedaj oddajajo stanovanja v večstanovanjskih stavbah v najem ali to nameravajo početi kot dejavnost. Zato smo v poglavju 1.5. lahko predstavili le hipotetične sklepe.

- Na podlagi upoštevanja ustavnosodne prakse ocenjujemo, da tako veljavna zakonodaja kot predlog ZGos-1 **posegata v lastninsko pravico** iz 33. člena URS, kot tudi z vidika 1. člena 1. Protokola k EKČP, kar se tiče *pravice lastnika, da etažno lastnino daje v najem*.
- Na podlagi upoštevanja ustavnosodne prakse ocenjujemo, da tako veljavna zakonodaja kot predlog ZGos-1 **deloma posegata v pravico do svobodne gospodarske pobude** po 74. členu URS, deloma pa le določata način uresničevanja te pravice. Poseg v to pravico je zaradi intenzivnosti pravnih in dejanskih učinkov podan pri zakonski *obveznosti pridobitve soglasja* nekaterih etažnih lastnikov, bodisi neposrednih sosedov bodisi določenega zelo visokega odstotka vseh etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi. Podan je tudi pri zakonski *zahtevi pridobitve soglasja samoupravne lokalne skupnosti*.
- V skladu z ustaljeno ustavnosodno prakso Ustavno sodišče presojo z vidika dopustnosti posega v človekovo pravico opravlja z uporabo testa legitimnosti ter testa sorazmernosti. V skladu s testom legitimnosti so omejitve človekovih pravic dopustne samo na podlagi legitimnega in stvarno upravičenega ustavno pravnega cilja. Vsak poseg v pravico mora imeti ustrezno zakonsko podlago (87. člen URS), kar predvsem zahteva skladnost z načeli pravne države, vsebovanimi v 2. členu URS (predvsem z načeli predvidljivosti, jasnosti in nedvoumnosti predpisov). **Če ukrep prestane presojo z vidika legitimnosti, Ustavno sodišče opravi še presojo z vidika splošnega načela sorazmernosti**. V tem okviru mora ukrep (kumulativno) prestati tri korake testa sorazmernosti: primernost, nujnost in sorazmernost v ožjem smislu. To velja za presojo dopustnosti posegov v lastninsko pravico. Opozarjamo pa na posebnost v zvezi s presojo dopustnosti posega z vidika 74. člena URS, saj Ustavno sodišče uporablja **prilagojen test sorazmernosti**, v okviru katerega se presoja le, ali je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi te omejitve nastale (t.i. sorazmernost v ožjem smislu, ki sicer predstavlja tretji korak običajno uporabljenega testa). Menimo, da je omenjeni prilagojeni test premalo natančen in ga bi bilo treba v bodoče bolj postrožiti z vidika varstva človekove pravice.
- Iz obrazložitve predloga ZGos-1 izhaja, da z njegovim sprejetjem predlagatelj zasleduje več **legitimnih ciljev**, ki so sami po sebi dopustni in ustavno skladni.
- Glede **primernosti zakonskih ukrepov**, kot so pridobivanje soglasij, časovne omejitve ali podobno, za dosego zasledovanih legitimnih ciljev, je v predlogu ZGos-1, njegovi obrazložitvi oziroma z ustrezno razlago določb mogoče razbrati, da se predlagatelj zakonodaje sklicuje na več legitimnih ciljev. Ustavno sodišče ovrže primernost ukrepa (oziroma ga razglasi za neprimerne) le v primeru, da je ukrep očitno neprimeren za dosego zasledovanega cilja. Cilji, ki jih je opredelil predlagatelj v ZGos-1, so legitimni z vidika ustavnosodne ocene.
- Pri presoja **nujnosti posega** je potrebna ocena o tem, ali presojski ukrep predstavlja najmilejši možen poseg v človekovo pravico ali pa morda obstajajo drugi, milejši ukrepi, s katerimi bi bilo prav tako mogoče doseči zasledovani cilj. Ključni problem z vidika nujnosti predstavlja zahteva po pridobitvi **soglasja vseh etažnih lastnikov** za oddajo celotnega stanovanja v najem. Kot

pojasnjeno, takšen ukrep določenemu delu etažnih lastnikov stanovanj v večstanovanjskih stavbah *de facto* onemogoča ustrezno uživanje lastninske pravice in opravljanje dejavnosti. Predpisovanje pogoja, ki ga je pravno teoretično sicer mogoče izpolniti, dejansko pa predstavlja nemogoč pogoj, ne prestane presoje z vidika nujnosti ukrepa. **Niti v primeru zasledovanja najbolj neposredno relevantnega cilja, in sicer zagotavljanja varstva sostanovalcev ter zagotavljanja mirnega sobivanja v večstanovanjskih stavbah, ocenjujemo, da sistem predlaganega pridobivanja soglasij presoje nujnosti ne prestane.**

- S testom **sorazmernosti v ožjem smislu**, v okviru katerega se tehta med ustavnima vrednotama v koliziji, se preverja, ali je na podlagi ocene vseh relevantnih okoliščin zakonodajalec pravilno uravnotežil ustavno varovane zasebne in javne interese. Na podlagi pretresa vseh okoliščin, tako tistih, ki gredo v prid bolj liberaliziranemu oddajanju etažne lastnine, kot tudi temu nasprotnih, ocenjujemo, da je razumna regulacija kratkotrajnega oddajanja stanovanj v večstanovanjskih stavbah v turistične namene nujna. **Predlagani ukrep pridobitve soglasij drugih etažnih lastnikov bi lahko bil nesorazmeren z vidika pravic lastnikov stanovanj, ki bi te želeli oddajati v večstanovanjskih stavbah, zlasti tistih, ki bi potrebovali soglasja vseh etažnih lastnikov (*de facto* prepoved opravljanja dejavnosti).**
- V skladu z 2. odstavkom 14. člena Ustavno sodišče pri presoji spoštovanja **načela enakosti** najprej oceni, ali glede na predmet urejanja med primerjanimi položaji obstajajo bistvene razlike oziroma podobnosti. V primeru neenake obravnave naslednji korak presoje predstavlja test razumnosti (oz. arbitrarnosti), v okviru katerega je treba opraviti presojo, ali vzpostavljeno razlikovanje služi ustavno dopustnemu cilju ter ali je ta cilj v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu. Ocenjujemo, da je tako intenzivno razlikovanje – zlasti zaradi strogih in prohibitivnih pogojev za pridobivanje soglasij drugih etažnih lastnikov – med pravnima položajema lastnikov stanovanj, ki oddajajo stanovanja (1) v »običajni« najem in (2) kratkotrajni najem kot dejavnost, ki pa sta si v bistvenem in po namenu povsem podobna, **brez predstavljenega stvarnega in upravičenega razloga in zato s tega vidika v nasprotju z URS.**
- **Načelo jasnosti in določnosti predpisov** izhaja iz dejstva, da morajo biti določbe predpisov tako jasne, da se lahko tudi vsak povprečen, prava nevešč posameznik, ravna po njih ali določi svoj pravni položaj. To načelo zahteva, da je iz besedila predpisa mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme. Ključni problem je **v pomenski nejasnosti SZ-1, ali veljajo zahteve in omejitve glede pridobivanja potrebnih soglasij po 29. členu SZ-1** za lastnike stanovanj, ki se ukvarjajo z dejavnostjo oddajanja celotnega stanovanja. Ta nejasnost je pravzaprav eden od izhodiščnih problemov, ki vnaša pretirano pravno negotovost tako naslovníkom zakona kot tudi izvajalcem zakona
- Z vidika jasnosti in predvidljivosti učinkov predpisa izpostavljam še okoliščino, da **v nekaterih večstanovanjskih stavbah etažna lastnina sploh še ni docela urejena v zemljiški knjigi**. Posledično tudi zainteresirani etažni lastnik za opravljanje dejavnosti oddajanja sploh ne more vedeti, koga mora kontaktirati za pridobitev soglasja. S tem uveljavljanje njegove pravice do oddajanja postane pravno negotovo in nepredvidljivo v smislu sploh imeti možnost preveriti, ali bo soglasje podano, in ne v smislu predvidljivosti samega soglasja.
- **Načelo določnosti predpisa** v povezavi z legalitetnim načelom (2. odstavek 120. člena URS) terja, da mora zakon določiti vsebinski okvir podzakonskega predpisa dovolj jasno in določno ter ne sme prepustiti podzakonskemu predpisu samostojnega urejanja pravic in obveznosti. Zgolj napotilo, da se lahko na lokalni ravni teritorialno in časovno opredeli dopustno izvajanja dejavnosti, **ni dovolj jasno, saj v celoti prepušča podzakonskemu predpisu samostojno urejanje omejitev**

**pravic, celo človekovih pravic. Zato je takšna določba predloga ZGos-1 v nasprotju z 2. členom URS v povezavi s 33. in 74. členom URS.**

- V mnenju in sklepnih ugotovitvah smo že izpostavili številne posamične pravne nejasnosti, ki zmanjšujejo pravno varnost naslovnikov zakona. Treba je še dodati, da **tako obstoječa, kot tudi predlagana, zakonodaja kot celota** trpita za **očitnim pomanjkanjem jasnosti**, kar izvajalcem dejavnosti močno otežuje možnost pravilno oceniti svoj pravni položaj in se ravnati v skladu z veljavnimi predpisi. To je še posebej pomembno, saj omenjene zakonske določbe ne posegajo v običajne pravice, ampak v temeljni človekovi pravici. Tudi v skladu s sodno prakso ESČP zahteva po zakonitosti v primeru obstoja posega v lastninsko pravico iz 1. člena 1. protokola k EKČP terja, da so določbe nacionalne zakonodaje ustrezne kvalitete. Zakonske norme morajo biti naslovnikom dosegljive, dovolj natančne in predvidljive tudi v njihovi uporabi, saj le to lahko prepreči njihovo arbitrarno uporabo v praksi.
- Z vidika **načela zaupanja varstva v pravo** je nesporno, da bi predlog ZGos-1, če bi bil sprejet s trenutno vsebino, poslabšal pravni položaj vsem sedanjim in tudi potencialnim subjektom, ki bi se tako ali drugače ukvarjali s kratkoročnim ali dolgoročnim oddajanjem stanovanj v najem. Zaradi množice možnih različnih zatečenih stanj in dolžnosti upoštevanja vseh okoliščin primerov je težko enoznačno podati odgovor o ustavni dopustnosti neprave retroaktivnosti. Za pridobitev soglasij etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi pa je **šestmesečni rok** za izvajalce kratkoročnega oddajanja v najem, ki so že vpisani v RNO, če držijo navedbe naročnika o pravnih in dejanskih težavah za njihovo pridobivanje, **po našem mnenju prekratek oziroma morebiti celo neprimeren**.
- Iz predloženega pravnega mnenja je razvidno, da so nekatere obstoječe ter nekatere predvidene zakonodajne rešitve, zlasti v zvezi s kratkotrajnim oddajanjem stanovanj v najem, po našem mnenju že kot take v neskladju z URS. Določene druge smo ocenili zaradi načrtno bolj zadržanega pristopa k ocenjevanju skladnosti z URS kot pogojno skladne s slednjo, navkljub številnim pridržkom o nomotehnični ustreznosti zakonskih določb ali njihovi družbeno-ekonomski smotrnosti ter vsebinski prepričljivosti. Vse skupaj nas prepričuje, da je zaradi medsebojne povezanosti in soodvisnosti celoten normativni okvir k urejanju najemniškega trga delitvene ekonomije in drugih oblik kratkoročnega oddajanja stanovanj v najem, kot ga zaenkrat predvideva predlog ZGos-1, neustaven. S tem seveda ne želimo omejevati povsem legitimnega upravičenja pristojnega pripravljavca zakona, da to področje ustrezno uredi. Poudarjamo pa, da se pristojni organ posegov v temeljne človekove pravice ne sme lotevati tako popreproščeno, nenatančno, neodmerjeno in neprepričljivo.

\* \* \* \* \*

*Predstavili smo stališča glede omenjenih ustavnopravnih vprašanj, pri čemer smo izhajali le iz predložene in nam znane dokumentacije. Odgovori so medsebojno povezani in temeljijo na našem poznavanju prava Republike Slovenije, relevantnih mednarodnih pogodb in sodne prakse mednarodnih sodišč, kolikor so glede na konkretne okoliščine uporabljivi, ter razpoložljivi dokumentaciji. Pripravlavec pravnega mnenja, ne avtor ne IPRIS, ne prevzema kakršnekoli odgovornosti za stališča, če bi temeljila na pomanjkljivo predloženi dokumentaciji, oziroma za stališča, ki jih je mogoče zagovarjati z uporabo ustaljenih metod razlage, ter za poslovne odločitve drugih, sprejete na podlagi tega mnenja.*

\* \* \* \* \*

Prof. dr. Saša Zagorc

