



REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 327-01/25-1/13

Datum: 15. 5. 2025

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o gostinstvu (ZGos-1), druga obravnava, EPA 2005-IX.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika skladnosti z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) in pravnim sistemom ter z zakonodajno-tehničnega vidika. Predlog zakona določa novo ureditev na področju gostinstva z določitvijo vrst gostinske dejavnosti, nekaterih pogojev za njihovo opravljanje, pogojev za oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem in za turizem na kmetiji. Poleg tega ureja tudi register nastanitvenih obratov in dostop občin do podatkov e-Turizma.

Splošne pripombe

I. Glede izvirne pristojnosti občin na področju gostinstva in turizma

Predlog zakona ureja področje gostinstva, ki v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 21. člena Zakona o lokalni samoupravi¹ (v nadaljevanju ZLS) tako kot turizem, na katerega ima gostinstvo močan vpliv, spada med izvirne pristojnosti občine, ki jih občina samostojno opravlja in jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. ZLS v drugi alineji drugega odstavka 21. člena namreč določa, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva. Ne glede na to, da področje gostinstva spada med izvirne pristojnosti občin, obrazložitev Predloga zakona tega ne navaja in ne opredeljuje skladnosti njegovih določb z Ustavo.

Izvirne pristojnosti občine imajo podlago v 140. členu Ustave in 21. členu ZLS, ki jih tudi eksemplifikativno našteva. Občina ima dve skupini izvirnih nalog: (i) tiste, ki jih občina določi sama s splošnim aktom in (ii) druge izvirne naloge, ki jih kot takšne določijo posamezni, področni zakoni.² Gre za lastne oziroma samoupravne naloge

¹ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US in 102/24 – ZLV-K.

² Senčur, M.: 21. člen, v: Brezovar, N. (ur.), Komentar Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list Republike Slovenije, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2024, str. 106.

lokalnih skupnosti.³ Ustavnosodna praksa v zvezi s pristojnostmi občine je zelo bogata, vendar pa je po mnenju teorije ustavnosodna doktrina razmejitev pristojnosti občine in države na področju izvernih nalog občine slabo razvita.⁴ V eni izmed nosilnih odločb s tega področja je Ustavno sodišče opredelilo obseg izvernih pristojnosti občine, ki temelji na pojmu "lokalna javna zadeva". Določba prvega odstavka 140. člena Ustave predstavlja ustavni branik pred posegi države v jedro lokalne samouprave. Država s svojimi predpisi ne sme poseči v zajamčeno področje izvorne pristojnosti občine. Določba prvega odstavka 140. člena vsebuje tri kumulativne elemente za opredelitev javnih zadev, ki sodijo v pristojnost občine:⁵ (i) zadeva mora biti po svoji naravi lokalna,⁶ (ii) zadeva mora biti primerna za to, da jo občina samostojno ureja,⁷ in (iii) zadevati mora le prebivalce občine.⁸ Samouprava obstoji namreč v tem, da se določen krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je za te posle neposredno zainteresirana, ne pa s strani Vlade ali od njej podrejene uprave.⁹

Izvirne pristojnosti občin niso povezane samo s posebnim poglavjem o lokalni samoupravi v Ustavi (138. do 144. člen Ustave), ampak tudi z 9. členom Ustave, ki določa, da je v Republiki Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. S tem je samoupravni položaj lokalnim skupnostim zagotovljen na ustavni ravni, kar pomeni, da ga zakonodajalec ne sme odvzeti ali ogroziti.¹⁰ Ustavne določbe o lokalni samoupravi določajo predpostavke in pogoje za uresničevanje lokalne samouprave in pri tem sledijo temeljnemu načelom evropske lokalne samouprave, ki izhajajo iz Evropske listine lokalne samouprave¹¹ (v nadaljevanju MELLs). Lokalna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti, da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju (prvi odstavek 140. člena Ustave). Podobno MELLs v 3. členu opredeljuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. Bistveni element lokalne samouprave je tako v samostojnem urejanju in reševanju lokalnih zadev javnega pomena, ki se odraža tudi v avtonomnosti oziroma določeni stopnji neodvisnosti lokalne skupnosti, zlasti v razmerju do države.¹²

Za položaj lokalne skupnosti je pomembno načelo, ki ga vsebuje 4. člen MELLs in pravi, da morajo biti temeljna pooblastila in naloge lokalne samouprave določene z Ustavo in zakonom. Načelo avtonomije samoupravnih lokalnih skupnosti narekuje pravno ureditev, ki bo zagotavljala pravico lokalne samouprave, da v okviru Ustave in zakona samostojno opravlja bistveni del javnih zadev v korist svojega prebivalstva.¹³ Avtonomnost občine pri izvrševanju izvernih pristojnosti ne pomeni, da je občina

³ Šmidovnik, J.: Pojem lokalne samouprave, Javna uprava, 1/1994, str. 14.

⁴ Vuksanović, I.: Razmeroma ozka razlaga pravice do lokalne samouprave, Pravna praksa, št. 38, 2021, str. 14-16.

⁵ Širše o tem Odločba Ustavnega sodišča U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996, 18. točka obrazložitve.

⁶ Pri opredelitvi pojma lokalna zadeva je pomemben kriterij narava zadeve. Logični argument narave stvari izhaja iz zdravorazumskega razmišljanja in običajev, ki se v zavesti ljudi zasidrajo kot nekaj samo po sebi umevnega.

⁷ Ta kriterij je treba razlagati glede na značilnosti abstraktne občine, ne pa posamične občine. Izvirne pristojnosti vseh občin (z izjemo mestnih, ki imajo po ustavi in zakonu poseben pravni status) morajo imeti enak obseg. Zato je potrebno kriterij primernosti zadeve, da jo občina samostojno ureja, iz prvega odstavka 140. člena Ustave razlagati glede na teritorialno strukturo obstoječih slovenskih občin, glede na njihovo velikost, število prebivalcev in siceršnje kapacitete.

⁸ Tudi najbolj nesporne lokalne javne zadeve, kot je npr. čiščenje javnih površin, deloma zadevajo vsakogar, ki se nahaja na območju občine, pretežno pa seveda zadevajo njene prebivalce oziroma koreninijo v občini.

⁹ Pitamic, L.: Država, Družba sv. Mohorja, Ljubljana, 1927, v izdaji Cankarjeve založbe, Ljubljana 1996, str. 396.

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-43/99 z dne 10. junija 1999, 8. točka obrazložitve.

¹¹ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

¹² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-1/11 z dne 25. maja 2011, 14. točka obrazložitve.

¹³ Vlaj S.: Lokalna samouprava, Teorija in praksa, tretja spremenjena in dopolnjena izdaja, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2006, str. 159.

popolnoma samostojna pri njihovem izvrševanju, saj je nad njo, tako kot tudi nad drugimi državnimi subjekti na svojem področju, država. S svojo zakonodajo, ki jo omejuje le Ustava, določa mesto in položaj ter ureditev lokalne samouprave v političnem sistemu države.¹⁴ Zato vsako zakonodajno urejanje načina izvrševanja izvirnih pristojnosti občin še ne pomeni nedopustnega posega v zagotovljeno lokalno samoupravo.¹⁵

Občine imajo v skladu s prvim odstavkom 139. člena Ustave status samoupravne lokalne skupnosti, zato občini pravnega položaja in pravice njenih prebivalcev, da v njej uresničujejo lokalno samoupravo, ne more odvzeti in ogroziti noben državni organ.¹⁶ Ustava enakopravno obravnava državno oblast in lokalno samoupravo. Obema je skupno izhodišče, da morajo biti njuna ravnanja demokratična, pravna in socialna.¹⁷ Ideja ločitve državnih funkcij od lokalnih je, da bi napolnili vsebino lokalne samouprave.¹⁸ Zakonodajalec ne sme lokalnih zadev opredeliti kot državnih zadev, niti ne sme zadev, ki sodijo v državno pristojnost, opredeliti kot lokalne zadeve. Kršitev prvega odstavka 140. člena Ustave bi bila podana v obeh primerih.¹⁹ Lokalna samouprava je pravica in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah Ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.²⁰ Za lokalno skupnost je izredno pomembno, da ima določen organizacijski status, uživa avtonomijo v razmerju do državne oblasti, ker ji olajšuje izvajanje njenih nalog in ji omogoča nastop navzven, zlasti nasproti državni oblasti sami.²¹ Ko zakonodajalec pri normativnem urejanju javnih zadev nalogo določi kot izvirno pristojnost občine, mora lokalni skupnosti omogočiti, da vsaj deloma odloča o izvrševanju te naloge. Določitev novih nalog kot izvirnih pristojnosti občin na način, ki ne omogoča občini, da bi vsaj delno samostojno urejala z zakoni določene naloge in obveznosti, je v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave.²²

Ustavnosodna presoja pa se ne nanaša le na državno, ampak tudi na občinsko urejanje izvirnih pristojnosti občin. Občina ima v okviru prvega odstavka 140. člena Ustave pravico izdajati predpise, s katerimi normativno ureja pravna razmerja (pravice in obveznosti pravnih subjektov), vendar pri tem ne sme preseči ustavnega okvira in s svojim normativnim urejanjem poseči v državne pristojnosti.²³ Kadar zakon izrecno določa izvirne pristojnosti občine oziroma pooblastila za normativno urejanje v okviru izvirnih pristojnosti na nekem področju, je treba z razlago ugotoviti obseg tega pooblastila.²⁴ Pri tem je treba upoštevati, da zakonodajalec sme napolnjevati vsebino nedoločenega pravnega pojma lokalne javne zadeve, vendar ne sme prizadeti lokalne samouprave.²⁵ V tem okviru lahko Ustavno sodišče očitke o neskladnosti občinskih predpisov z zakoni presoja z vidika tretjega odstavka 153. člena Ustave. Ta določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in z zakoni. Načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, čeprav urejajo zadeve iz izvirne pristojnosti občine, ne smejo biti v neskladju z zakoni, v primeru, če zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne smejo preseči tega pooblastila.²⁶ Urejanje izvirnih

¹⁴ Šmidovnik, J.: Lokalna samouprava, Zbirka Pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 31.

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10 z dne 23. junija 2011, 11. točka obrazložitve.

¹⁶ Vlaj, S.: 139. V: Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev–A, Šturm, L. (ur.), Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1312.

¹⁷ Jerovšek, T.: Razmerja med državo in samoupravo, Javna uprava, 1/1994, str. 45–46.

¹⁸ Vlaj, S.: 139. V: Komentar Ustave Republike Slovenije, Šturm, L. (ur.), Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2010, str. 960.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-97/05 z dne 7. julija 2005, 8. točka obrazložitve.

²⁰ Prvi odstavek 3. člena MELLIS.

²¹ Vlaj, S.: Lokalna samouprava, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2004, str. 54.

²² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-97/05 z dne 7. julija 2005, 9. točka obrazložitve.

²³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-348/96 z dne 27. februarja 1997, 7. točka obrazložitve.

²⁴ Prav tam, 9. točka obrazložitve.

²⁵ Prav tam, 8. točka obrazložitve.

²⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-99/04 z dne 16. junija 2005, 9. točka obrazložitve.

pristojnosti občin torej pomeni, da so občine vsaj do neke mere svobodne na ravni abstraktnega in splošnega reguliranja lokalnih zadev, vendar pa mora zakonodajalec z zakonom za vse občine enako urediti vsaj temeljna vprašanja in okvirna merila iz njihove izvirne pristojnosti.²⁷

Urejanje gostinske dejavnosti spada med izvirne pristojnosti občine, ki jih v skladu z ZLS in Predlogom zakona urejata tako država kot tudi lokalne skupnosti. Vendar mora biti ta ureditev med njima razmejena. Občine morajo imeti možnost, da v skladu z 9. in 140. členom Ustave učinkovito izvajajo svojo izvirno pristojnost na tem področju in vsaj deloma odločajo o izvrševanju te pristojnosti, na kar opozarja ustaljena ustavnosodna praksa. Pri tem mora zakonodajalec upoštevati, da področje gostinstva izjemno vpliva na izvajanje turistične dejavnosti v občinah, ki prav tako spada med izvirne pristojnosti občin. Stopnje razvitosti turizma in možnosti za njegov razvoj pa se med občinami zelo razlikujejo, zato mora to dejstvo zakonodajalec upoštevati in omogočiti občinam ustrezne zakonsko določene razpone, v okviru katerih lahko občine avtonomno urejajo področje gostinstva in s tem tudi turizma, saj se s tako omogoči prilagodljivost zakonskih ukrepov glede na dejansko stopnjo razvitosti gostinstva in turizma v občini ter na želje in zmožnosti občin na teh dveh gospodarskih področjih. S tega vidika je ključno, da imajo občine ustrezne možnosti vpliva na izvajanje gostinske dejavnosti (npr. s soglasjem občine za obratovanje prehranske dejavnosti izven rednega obratovalnega časa v 11. členu) in da so v zakonu urejeni ustrezno veliki zakonski razponi in omejitve za občinsko urejanje gostinske dejavnosti (npr. pri oddajanju stanovanja v kratkotrajni najem v 18. členu in pri urejanju premičnih gostinskih obratov v 12. členu). Glede na to, da spada področje urejanja Predloga zakona v izvirno občinsko pristojnost, naj zakonodajalec razmisli, da še okrepi zakonske možnosti občinskega normiranja.

Na drugi strani ZPS opozarja, da je v skladu z ustavno ureditvijo in ustavnosodno prakso zakonodajalec z zakonom dolžan predpisati temelje ureditve gostinstva in vsaj okvirna merila, ki jih morajo občine upoštevati pri svojem normiranju izvirne pristojnosti. Navedeno izhaja tudi iz določbe druge alineje drugega odstavka 21. člena ZLS, v kateri je določeno, da občina opravlja naloge s področja gostinstva v skladu z zakonom. Ne glede na to, da sta področji gostinstva in turizma občinski izvirni pristojnosti, mora zakonodajalec z zakonom omogočiti enotne standarde gostinske in turistične ureditve za celotno državo, ki jih lahko gostinci kot tudi drugi zakonski naslovljenci uporabljajo, če občina ne normira (pravočasno) tega področja in takšna ureditev v nekaterih delih Predloga zakona manjka. Tako je npr. pri urejanju premičnih gostinskih obratov v 12. členu Predloga zakona občini dejansko podeljena možnost, da se sama odloči, ali bo dopuščala izvajanje prehranske dejavnosti v premičnem gostinskem obratu izven javnih prireditev. Če občina tega področja pravno ne uredi, premični gostinski obrati v tej občini niso dopuščeni. Zaradi tega ZPS predlaga, da zakonodajalec v tem primeru določi vsaj minimalne standarde ureditve, ki bodo subsidiarno veljali za celotno državo (in tako za vse občine hkrati), če posamezna občina tega ne bo (drugače) uredila s splošnim aktom. Podobno velja tudi za ureditev splošnega akta občine iz četrtega odstavka 11. člena Predloga zakona, na podlagi katerega občina odloči o soglasju za obratovanje izven delovnega časa, saj občinsko normiranje tudi v tem primeru ni zakonsko zamejeno z ustreznimi pogoji in merili v pooblastilni določbi.

II. Glede skladnosti ureditve oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem z Ustavo

Predlog zakona v 19. točki prvega odstavka 2. člena definira in v 18. členu določa ureditev oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem. ZPS najprej izpostavlja poimenovanje nastanitvene dejavnosti »*oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem*«, ki

²⁷ Vuksanović I.: Šerifi na lokalnih cestah, Pravna praksa, št. 40-41, 2023, str. 20-21.

je zavajajoča, saj je iz Predloga zakona razvidno, da se s Predlogom zakona ne omogoča le oddajanje stanovanja, ampak predlagana ureditev sledi praksi, da je mogoče oddajati tudi del stanovanja, npr. sobo. Zaradi navedenega je predlagatelj v 21. točki prvega odstavka 2. člena definiral tudi posebno vrsto nastanitvenega obrata, ki je lahko manjši od stanovanja in v katerem se opravlja nastanitvena dejavnost. Gre za »*nastanitveni obrat v stanovanju*«, ki je hkrati tudi posebna vrsta nastanitvenega obrata, določena v 18. točki drugega odstavka 13. člena Predloga zakona. To pomeni, da Predlog zakona za isti vsebinski pojem, ki ureja oddajo stanovanja oziroma dela stanovanja v kratkotrajni najem, uporablja dva različna izraza: (i) stanovanje in (ii) nastanitveni obrat v stanovanju. Iz obrazložitve Predloga zakona ni razvidno, zakaj sta uporabljena navedena različna izraza. Nomotehnične smernice v zvezi s tem določajo, da se sinonimi v predpisu ne smejo uporabljati, ker to zbuja nejasnost in dvom.²⁸ Na podlagi navedenega ZPS predlaga, da zakonodajalec ustrezno spremeni poimenovanje »*oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem*«.

Predlog zakona v 18. členu ureja prepovedi (npr. prepoved oddajanja stanovanja v najem v stanovanjski stavbi z oskrbovanimi stanovanji), omejitve (npr. časovna omejitev trajanja oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem, omejitev na en nastanitveni obrat v stanovanju, omejitev, da lahko oddajajo stanovanje v kratkotrajni najem v tri- in več stanovanjski stavbi samo sobodajalci) in pogoje (npr. soglasje lastnika oziroma solastnika stanovanja, soglasja etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi) oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem. Navedene prepovedi, omejitve in pogoji oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem nedvomno omejujejo nekatere ustavne pravice in svoboščine, predvsem lastninsko pravico iz 33. člena v povezavi s 67. členom Ustave ter svobodno gospodarsko pobudo iz 74. člena Ustave, zato jih je treba, po mnenju ZPS, preveriti.

Svobodna gospodarska pobuda iz 74. člena Ustave je človekova pravica, čeprav ni uvrščena v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ampak v poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih. Ni je mogoče uresničiti neposredno na podlagi Ustave,²⁹ ampak zahteva zakonsko urejanje.³⁰ 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.³¹ Zakonodajalec je celo dolžan normativno urediti pogoje in način opravljanja gospodarske dejavnosti, kadar to zahteva javna korist. Opustitev bi predstavljala protiustavno pravno praznino.³²

Svobodna gospodarska pobuda iz 74. člena Ustave v skladu z ustaljeno ustavnosodno prakso³³ ne pomeni, da je uveljavljeno povsem svobodno ravnanje tako pri ustanavljanju gospodarskih subjektov kot pri opravljanju gospodarske dejavnosti. V prvem stavku drugega odstavka 74. člena Ustava pooblašča zakonodajalca, da opredeli pogoje za ustanavljanje gospodarskih subjektov, s čimer se glede na ustaljeno ustavnosodno presojo³⁴ določa način uresničevanja te človekove pravice v smislu drugega odstavka 15. člena Ustave. Zakonodajalec ima prav na podlagi slednje pooblastilo, da uredi način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave

²⁸ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana 2018, str. 69, robna št. 102.

²⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-218/04, z dne 20. aprila 2006, 8. točka obrazložitve.

³⁰ Zagradišnik, R.: 74. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Avbelj, M. (ur.), Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019, str. 588.

³¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-59/03 z dne 13. maja 2004, 7. točka obrazložitve.

³² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-16/98 z dne 5. julija 2001 in Zagorc S., nav. delo, str. 96.

³³ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-285/08 z dne 1. aprila 2010 in št. U-I-189/10 z dne 15. 3. 2012.

³⁴ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-137/97 z dne 15. marca 2001 in št. U-I-306/98 z dne 11. 4. 2002.

tudi, ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti. Ker tako vzpostavlja ekonomsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, ki jo šteje kot najprimernejšo za doseganje splošne družbene blaginje, ima pri tem široko polje proste presoje.³⁵ Tudi Listina EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju LEU)³⁶ ureja svobodo gospodarske pobude, ki je priznana v skladu s pravom Evropske unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.³⁷

Ustavnosodna praksa poudarja, da skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ni v skladu z Ustavo.³⁸ Zakonodajalec lahko ne le predpiše način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude v skladu z drugim odstavkom 15. člena Ustave, ampak lahko določene oblike podjetništva tudi omeji skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Če je za to izkazana javna korist (varstvo zdravja ali življenja ljudi, varstvo narave, varstvo potrošnikov, zaposlenih ipd.), lahko določi posebne subjektivne ali objektivne pogoje za podjetniško delovanje, ki pomenijo omejitve svobodne gospodarske pobude.³⁹ Temelj za to mu daje Ustava v drugem stavku drugega odstavka 74. člena. Ustava namreč izrecno prepoveduje opravljanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Na tej podlagi lahko zakonodajalec s posamičnimi ukrepi omeji to človekovo pravico, da se doseže spoštovanje navedene ustavne prepovedi. Ali pomeni posamezen zakonodajni ukrep na področju gospodarske dejavnosti način uresničevanja svobodne gospodarske pobude (drugi odstavek 15. člena in prvi odstavek 74. člena Ustave), ali pomeni že njeno omejevanje – torej poseg v to človekovo pravico (tretji odstavek 15. člena in drugi stavek drugega odstavka 74. člena Ustave), je prepuščeno vsakokratni presoji konkretne ureditve. Meja med njima je gibljiva in težko določljiva.⁴⁰

Vendar je treba v vsakem primeru upoštevati, da Ustava 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. Prav s tem je zakonodajalcu 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.⁴¹ Z Ustavo zagotovljena podjetniška svoboda gospodarskih subjektov (74. člen) je omejena tudi s socialnimi načeli, vgrajenimi v Ustavo. Ustavno načelo svobodne gospodarske pobude zagotavlja gospodarskim subjektom veliko svobodo, vendar hkrati državi nalaga skrb za spremljanje tržne igre in dolžnost, da zagotavlja ravnovesje med ustavno zagotovljeno svobodo gospodarske pobude in socialnimi načeli.⁴²

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. Po ustaljeni ustavnosodni presoji gre za omejitev pravice do svobodne gospodarske

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-311/11 z dne 25. aprila 2013, 15. točka obrazložitve.

³⁶ Listina EU o temeljnih pravicah št. 2010/C 83/02, OJ C 326, z dne 26. oktobra 2012, str. 391–407.

³⁷ LEU, 16. člen.

³⁸ Odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-273/96 z dne 16. januarja 1997, št. U-I-118/95 z dne 11. marca 1999, št. U-I-16/98 z dne 5. julija 2001 in št. U-I-66/20 z dne 6. aprila 2023.

³⁹ Odločbi Ustavnega sodišča, št. U-I-66/20 z dne 6. aprila 2023, 36. točka obrazložitve, in št. U-I-16/98 z dne 5. julija 2001.

⁴⁰ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. decembra 2008, 83. točka obrazložitve, in št. U-I-285/08 z dne 1. aprila 2010, 32. točka obrazložitve.

⁴¹ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-145/95 z dne 9. novembra 1995, 11. točka obrazložitve, in št. U-I-311/11 z dne 25. aprila 2013, 15. točka obrazložitve.

⁴² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-118/95 z dne 11. marca 1999, 9. točka obrazložitve.

pobude, ko predpis posebej intenzivno oži polje podjetniške svobode.⁴³ Nedvomno gre za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude, če predpis neobičajno intenzivno oži polje podjetniške svobode (npr. prepoved oglaševanja odvetniške dejavnosti).⁴⁴ Za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude gre praviloma takrat, ko zakonodajalec subjektom neko ravnanje prepoveduje (npr. poleg prepovedi oglaševanja odvetniške dejavnosti tudi prepoved ustanovitve gospodarske družbe⁴⁵ ali prepoved določitve obratovalnega časa trgovin na nedelje in dneve, ki so po zakonu dela prosti⁴⁶) 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 časom⁴⁷). Relativno manj omejujoči pogoji za opravljanje gospodarske dejavnosti lahko pomenijo izvrševanje pooblastila iz drugega odstavka 15. člena Ustave.⁴⁸ Če pa ima subjekt v pretežni meri še zmeraj možnost svobodnega podjetniškega odločanja, gre za način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude (npr. določitev najvišjih stroškov zamude, ki jih lahko kreditodajalec zaračuna potrošniku⁴⁹). Vendar pa gre pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti za določanje načina uresničevanja pravice lahko le tedaj, ko ima pogoj realno vsebinsko zvezo s konkretno urejevano gospodarsko dejavnostjo. 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).⁵⁰ Če 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 Ustave oziroma za omejitev te pravice.⁵¹ Brez ustvarjanja pogojev za učinkovito uresničevanje svobodne gospodarske pobude ni mogoče pričakovati trdnega in učinkovitega razvoja gospodarskega sistema, ki omogoča zadostna finančna sredstva, potrebna za učinkovito delovanje države pri izvrševanju njenih funkcij, tj. od funkcij državne oblasti do zagotavljanja ustavno varovanih dobrin.⁵²

Razlika med tem, ali gre pri zakonski ureditvi za način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude (drugi odstavek 15. člena Ustave) ali za poseg vanjo (tretji odstavek 15. člena Ustave), je pomembna med drugim zaradi testa, ki ga opravi v obeh primerih Ustavno sodišče. V primeru zakonske ureditve načina uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude Ustavno sodišče izvede test razumnosti in preizkusi le, ali je zakonodajalec za ukrep imel razumen razlog, v primeru posega vanjo pa so zakonske določbe podvržene strogemu testu sorazmernosti.

V okviru predlagane ureditve oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem je treba tako najprej odgovoriti na vprašanje, ali predstavlja predlagana ureditev način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude, ali pa gre že za njeno omejitev oziroma

⁴³ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/12 z dne 6. marca 2014, 9. točka obrazložitve, in št. U-I-66/08 z dne 11. decembra 2008, 83. točka obrazložitve.

⁴⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-212/03 z dne 24. novembra 2005.

⁴⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-311/11 z dne 25. aprila 2013.

⁴⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. aprila 2021.

⁴⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-285/08 z dne 1. aprila 2010.

⁴⁸ Kot npr. določitev pogoja, da mora slovenska pravna oseba ali fizična oseba z registrirano dejavnostjo pri spletnem predstavljanju in oglaševanju obvezno uporabljati slovenski jezik (sklep Ustavnega sodišča, št. U-I-234/04 z dne 14. septembra 2006); določitev pogoja izvajanja tehnično-tehnoloških pogojev varovanja (sklep Ustavnega sodišča, št. U-I-280/05 z dne 18. januarja 2007); splošna prepoved prodaje iz samopostrežnih avtomatov na območju šol in vzgojno-izobraževalnih ustanov (odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-189/10 z dne 15. marca 2012).

⁴⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-27/17 z dne 18. februarja 2021.

⁵⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-73/12 z dne 6. marca 2014, 9. točka obrazložitve.

⁵¹ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. decembra 2008 in št. U-I-77/24 z dne 13. marca 2025, 33. točka obrazložitve.

⁵² Odločba Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. decembra 2012, 43. točka obrazložitve.

poseg vanjo. V Predlogu zakona je izpostavljeno, da je omejevanje prostega razpolaganja s stanovanji v večstanovanjski stavbi že danes omejeno v Stanovanjskem zakonu (v nadaljevanju SZ-1),⁵³ zaradi posebne narave dejavnosti kratkotrajnega oddajanja stanovanj turistom pa se v zakonu ta dejavnost posebej ureja, saj njeni posegi v pravice drugih etažnih lastnikov niso zanemarljivi, v posameznem primeru so lahko celo zelo intenzivni (zaradi koncentracije ljudi, vpliva znotraj stavbe in zunaj stavbe, kot npr. na parkirišča, uporabo dvigal, stroške čiščenja ipd.). Glede na navedene prepovedi, omejitve in pogoje, ki jih vsebuje predlagana ureditev oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem, gre, po mnenju ZPS, za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude. Kljub temu, da so glede časovnih omejitev določeni razponi, v okviru katerih lahko občina natančno uredi časovno omejitev, upošteva stanje na stanovanjskem trgu in potrebe razvoja turizma v občini, predlagatelj določa omejitve, ki presegajo zgolj način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude. Temu pritrjuje tudi predlagatelj, ki je na štirih straneh Predloga zakona⁵⁴ utemeljil sorazmernost (in ne razumnost) nove ureditve kratkotrajnega najema, kar pomeni, da se je zavedal posega ureditve oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem v pravici do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave v povezavi s 67. členom Ustave in svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave.

V skladu z ustaljeno ustavnosodno prakso zakonodajalčeva pooblastila pri urejanju ekonomske politike, in to ne le, ko gre za predpisovanje načina uresničevanja svobodne gospodarske pobude, ampak tudi ko gre za presojo dopustnosti njenih omejitev, niso niti absolutna niti povsem neomejena.⁵⁵ Zakonodajalca namreč tudi pri urejanju gospodarske dejavnosti veže splošno načelo sorazmernosti iz 2. člena Ustave, ki mu dovoljuje, da človekovo pravico omeji le toliko, kolikor je to potrebno zaradi varovanja javne koristi. Ko Ustavno sodišče ocenjuje ustavno skladnost posega v človekovo pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave, presoja, ali je ob izkazani javni koristi poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Pri tem se omeji na presojo, ali je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja – prepovedi opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo – oziroma koristim, ki bodo zaradi te omejitve nastale.⁵⁶ Ustavno sodišče načelo sorazmernosti ocenjuje s tristopenjskim testom za oceno dopustnosti omejevanja človekovih pravic glede prekomernosti oblastnega ukrepa, in sicer s strogim testom sorazmernosti presoja: i) ali je ocenjevanji poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v smislu, da je zasledovani cilj s posegom dejansko mogoče doseči, (ii) ali je poseg sploh nujen v smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji in iii) 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).⁵⁷

Svobodno gospodarsko pobudo iz 74. člena Ustave je mogoče varovati tudi kot enega izmed vidikov pravice do zasebne lastnine, ki jo Ustava ureja v 33. členu v povezavi s 67. členom Ustave, zato sta ti dve pravici med seboj zelo povezani. Gre za rešitev, ki je poznana iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Ne nazadnje gre pri svobodni gospodarski pobudi za možnost pridobivanja sredstev prek ustanovitve gospodarske družbe, morebitna prepoved opravljanja gospodarske

⁵³ Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO, 90/21, 18/23 – ZDU-10, 77/23 – odl. US in 61/24.

⁵⁴ Predlog zakona, str. 15-19.

⁵⁵ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-16/98 z dne 5. julija 2001, št. U-I-163/05 z dne 27. oktobra 2005, št. U-I-212/03 z dne 24. novembra 2005 in št. U-I-66/08 z dne 11. decembra 2008.

⁵⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. decembra 2008, 86. točka obrazložitve.

⁵⁷ Šturm, L.: 2. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije, Šturm, L. (ur.), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 55-56.

dejavnosti ali omejitev možnosti pridobivanja sredstev s prepovedjo ustanavljanja gospodarske družbe pa pomenita poseg v svobodno gospodarsko pobudo.⁵⁸

Pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave varuje človekovo svobodo na premoženjskem področju. Lastninska svoboda je eden od odrazov svobode posameznika v skupnosti. Namen 33. člena Ustave je zavarovati polje svobodnega ravnanja na premoženjskem področju nosilca temeljnih pravic in mu s tem omogočiti, da odgovorno oblikuje svoje življenje.⁵⁹ 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 uresničitev posameznikove svobode – bistven element te svobode je razpolaganje s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine.⁶⁰ Kot ugotavlja, ob analizi odločitev Ustavnega sodišča in ESČP, pravna teorija,⁶¹ lastninska svoboda zajema več elementov: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do prenašanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice. Z jamstvom zasebne lastnine Ustava ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu,⁶² zato se varovalni učinek 33. člena Ustave razteza na vse pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot lastninska pravica premoženjsko vrednost in mu omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju ter s tem svobodno in odgovorno oblikovanje lastne usode: od klasične lastninske pravice na stvareh do pravic do poplačila, zahtevkov v povezavi s pričakovalnimi pravicami, delnic, kapitalskih vložkov v gospodarske družbe, imena spletne domene, dobrega imena (*goodwill*), intelektualne lastnine, ribiških pravic, dovoljenj za opravljanje različnih gospodarskih dejavnosti, pod določenimi pogoji Ustava lastninsko varuje tudi pravico do pokojnine.⁶³

Pravica do zasebne lastnine in dedovanja je neločljivo povezana s 67. členom (in tudi 69. členom) Ustave tako, da je mogoče navedene določbe razumeti le v medsebojni povezavi in celovito. Vendar lastninska svoboda posameznikov in pravnih oseb ni neomejena. Zanj velja splošna ustavna določba o dopustnosti omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustava določa, da so človekove pravice lahko omejene, če za omejitev ni izrecne ustavne podlage, samo s pravicami drugih. Omejitve lastninske svobode, ki jo varuje 33. člen, so posebej opredeljene v 67. členu kot t. i. socialna vezanost lastnine. Pravico do zasebne lastnine, ki jo Ustava zagotavlja v 33. členu, je treba obravnavati skupaj s 67. členom Ustave, ki govori o gospodarski, socialni in ekološki funkciji lastnine. Socialna, ekonomska in ekološka vezanost lastnine so legitimne, ustavno določene omejitve lastninske pravice. Lastnikova pravica mora služiti tudi uresničevanju svobode in osebnostnega razvoja drugih oziroma celotne družbene skupnosti.⁶⁴ Zakonsko omejevanje lastninske svobode je podobno kot omejevanje svobodne gospodarske pobude podvrženo načelu sorazmernosti. Zakonodajalec lahko omeji lastninsko svobodo le, če s tem (i) zasleduje gospodarske, ekološke oziroma socialne cilje, (ii) če je omejitev nujna za doseg teh ciljev in (iii) če je omejitev sorazmerna z doseženim ciljem.

⁵⁸ Odločbi Ustavnega sodišča, št. U-I-19/92 z dne 26. novembra 1992 in št. U-I-311/11 z dne 25. aprila 2013 ter Zagradišnik, R.: 74. člen, nav. delo, str. 589.

⁵⁹ Virant G., Šturm, L.: 33. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije, Šturm, L. (ur.), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Kranj 2010, str. 342.

⁶⁰ Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-60/98 z dne 16. julij 1998, 23. točka obrazložitve.

⁶¹ Zobec J.: 33. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev–A, Šturm, L. (ur.), Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 451–454.

⁶² Odločba Ustavnega sodišča št. Up-156/98 z dne 11. februarja 1999, 8. točka obrazložitve.

⁶³ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-770/06 z dne 27. maja 2009, 4. točka obrazložitve, in Zobec J., 33. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev–A, Šturm, L. (ur.), Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 452–453.

⁶⁴ Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006, 14. točka obrazložitve in Virant, G., Šturm, L.: 33. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije, Šturm, L. (ur.), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Kranj 2010, str. 342–344.

Omejevanje obeh zgoraj navedenih človekovih pravic, tako pravice do svobodne gospodarske pobude kot tudi pravice do zasebne lastnine, je torej treba preveriti s testom sorazmernosti, ki ga Ustava ureja v okviru načela pravne države iz 2. člena Ustave. Podobno na načelu sorazmernosti temelji tudi evropska ureditev omejitev storitvene dejavnosti,⁶⁵ med katere spada tudi oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem, saj lahko države članice storitveno dejavnosti pogojujejo s sistemom dovoljenj⁶⁶ le, (i) če sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira, (ii) če je potreba po sistemu dovoljenj utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes in (iii) če zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit. Ti sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki urejajo izvrševanje diskrecijske pravice pristojnih organov, da bi tem organom preprečili, da bi to pravico izvrševali samovoljno. Navedena merila morajo biti med drugim objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, sorazmerna s ciljem navedenega javnega interesa, jasna in nedvoumna, objektivna, vnaprej objavljena ter pregledna in dostopna.⁶⁷

Z uporabo testa sorazmernosti lahko zakonodajalec preveri, ali je Predlog zakona v delu, ki ureja oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem, skladen z Ustavo. V tej zvezi naj pretehta, ali so zakonske rešitve urejanja oddajanja stanovanj v kratkoročni najem primerne, nujne in sorazmerne v ožjem smislu. Primerne so, če je z njimi dejansko mogoče doseči cilj, ki ga zasleduje. Nujne so, če očitno ne obstajajo blažji ukrepi, ki bi bili enako učinkovit kot predlagani. V okviru sorazmerja v ožjem smislu, pa mora zakonodajalec tehtati med težo posega v človekovo pravico in koristjo, ki jo ta poseg prinaša.

V Predlogu zakona je pri urejanju oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem poudarjen javni interes zaradi reševanja socialne in strukturne stanovanjske politike zaradi zmanjšanja fonda stanovanj, ki se uporabljajo za dolgoročno prebivanje. ZPS meni, da predlagatelj s tem zasleduje legitimen cilj. Podobno kot v primeru *Cali Apartments*⁶⁸ želi predlagatelj vzpostaviti orodje za odpravljanje pomanjkanja stanovanj, namenjenih za oddajo v najem, njegovi cilji pa so odzvati se na poslabšanje pogojev dostopa do stanovanja in poglobljanje napetosti na nepremičninskih trgih. Predlagatelj pri tem zasleduje tudi cilj, ki je varovan z 78. členom Ustave, in to je s pravico do primerne stanovanja, saj je država dolžna ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Poleg tega se s Predlogom zakona ščitijo tudi pravice drugih (npr. sosedov in solastnikov v primeru večstanovanjske stavbe) zaradi vpliva, ki ga ima oddajanje v kratkotrajni najem znotraj in zunaj stavbe (npr. intenzivnejša uporaba skupnih prostorov stavbe, parkirišč, dvigal, višji stroški čiščenja), upoštevati pa je treba tudi, da je uporaba stanovanja za tak namen brez spremembe namembnosti dopustna na podlagi izrecne določbe drugega odstavka 14. člena SZ-1, ki predstavlja izjemo od splošno uveljavljenih pravil skladno s predpisi o graditvi objektov.

Glede na navedbe predlagatelja, da je omejevanje števila dni oddajanja na koledarsko leto zaznal kot enega primerjalno najpogostejših ukrepov, in na podatke študij o negativnem vplivu kratkoročnih najemov na dostopnost stanovanj za dolgoročni najem, je z ukrepom omejitev oddajanja stanovanj v kratkoročni najem vsaj v določeni meri mogoče doseči cilj, ki ga predlagatelj zasleduje, to je reševanje stanovanjske politike z večanjem obsega stanovanj, ki so na voljo za prebivanje. Vendar pa iz Predloga

⁶⁵ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2006/123/ES z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, UL L št. 376 z dne 27. 12. 2006, str. 36 (v nadaljevanju Direktiva 2006/123/ES).

⁶⁶ Takšno dovoljenje je predstavljalo soglasje pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti za opravljanje gostinske dejavnosti pri sobodajalcih v prostorih, ki ni stanovanje ali počitniška hiša, v skladu s prvim odstavkom 14. člena veljavnega Zakona o gostinstvu.

⁶⁷ Direktiva 2006/123/ES, 9. in 10. člen in Sodba Sodišča Evropske unije v zadevi *Cali Apartments* št. C-724/18 z dne 22. septembra 2020, 65 in 66. točka obrazložitve.

⁶⁸ Sodba Sodišča Evropske unije v zadevi *Cali Apartments* št. C-724/18 z dne 22. septembra 2020, 77. točka obrazložitve

zakona ni zaznati, kakšen bi bil ocenjeni delež stanovanj, ki bi s predlagano zakonsko rešitvijo regulacijo prešel iz kratkotrajnega v dolgoročni najem in kakšen bi bil ocenjen vpliv na cene stanovanj ali na višino najemnin. Ob tem manjkajo tudi konkretni tovrstni primerjalnopravni podatki iz držav, ki imajo podobne zakonske omejitve že uveljavljene.

Poleg tega ZPS opozarja, da v zakonodajnem gradivu manjkajo tudi argumenti v korist nujnosti in sorazmernosti predlaganih ukrepov v ožjem smislu. Predlagatelj je sicer omenil, da je obravnaval druge vrste primerjalnopravnih ukrepov (npr. zahteva po spremembi namembnosti ali dodatni namembnosti stanovanja) na tem področju, ki pa jih je ocenil kot bolj omejujoče, saj ne omogočajo oddajanja v vseh stanovanjih. Poleg tega je navedel, da so dodatna težava nenaseljena stanovanja, ki v Sloveniji sestavljajo 19 odstotkov vseh stanovanj, vendar ta problematika, po oceni predlagatelja, posega na druga področja urejanja (npr. najemniška razmerja, davčno področje ipd.). Po mnenju ZPS s tem predlagatelj posredno kaže na obstoj drugih ukrepov stanovanjske ali davčne politike, ki bi lahko bili blažji od predlaganih ukrepov (npr. obdavčitev nenaseljenih stanovanj, davčne ali finančne spodbude za dolgoročne najeme ipd.) in s katerimi bi manj intenzivno posegel v ustavni pravici do svobodne gospodarske pobude in zasebne lastnine ter tako dosegel podoben učinek kot s predlaganimi omejitvami.

Poleg tega je predlagatelj dolžan predlagane prepovedi in omejitve v Predlogu zakona v okviru instituta oddajanja stanovanja v kratkoročni najem ustrezno obrazložiti. Navedba v uvodu Predloga zakona, da je predlagatelj zakonske omejitve (60 oziroma 150 dni na leto, ter razpone od 30 do 90 oziroma 30 do 180 dni na leto za občine) ocenil kot sorazmerne, je preveč pavšalna in arbitrarna. Te omejitve je utemeljil s podatkom o povprečju oddajanja nepremičnin na nekaterih spletnih platformah, ki znaša 92 dni. Navedene omejitve bi bilo, po mnenju ZPS, treba utemeljiti glede na stopnjo turistične razvitosti in stanovanjsko problematiko posameznih skupin občin. Predlagatelj se je reševanja stanovanjske problematike lotil s prepovedmi in omejitvami za vse občine, čeprav nekatere občine navajajo, da nimajo težav z oddajanjem stanovanj v kratkotrajni najem, ampak z njim celo rešujejo povečano povpraševanje po namestitvah, saj imajo premalo hotelov in drugih vrst nastanitvenih obratov. Ob tem navajajo negativne vplive ne samo na lokalno gospodarstvo, ampak tudi na lokalne javne finance.⁶⁹ Nasprotno je v zvezi s tem predlagatelj ocenil, da se bodo lahko na prihodkovni strani proračuna posamezne občine prihodki iz naslova turistične takse ponekod celo povečali, drugje pa zmanjšali, vendar ne pričakuje velikih odstopanj. Takšna ugotovitev temelji na oceni, da bo predlagana ureditev povzročila večjo razpršenost turizma po državi in manjšo obremenitev turističnih središč. To pomeni, da predlagatelj pričakuje zaradi predlaganih zakonskih ukrepov (prepovedi, omejitev in pogojev) zmanjšanje turističnih kapacitet v posameznih, turistično razvitih občinah in koriščenje manjkajočih kapacitet v sosednih občinah, kjer bi se število turističnih nastanitvev posledično povečalo. Takšne ocene so predlagatelja so povsem pavšalne.

ZPS v zvezi s tem poudarja, da imajo občine ustavno zagotovljeno finančno avtonomijo in da obstaja bogata ustavnosodna praksa v zvezi z ustavnimi zahtevami glede financiranja občin, ki izhajajo iz 138. in 142. člena Ustave. Zakonodajalec ima dolžnost uzakonitve takega sistema financiranja občin, ki bo tem zagotovil dovolj lastnih davčnih virov in s tem podlago za njihov dolgoročni razvoj.⁷⁰ Zagotavljanje zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občin je eden od temeljnih pogojev za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave in od zadostnih finančnih virov je posledično odvisna tudi stopnja avtonomnosti lokalne skupnosti, s tem pa tudi njene

⁶⁹ Mnenje Občine Postojna k Predlogu ZGos-1 z dne 11. 4. 2025, str. 1. Občina Postojna navaja letne prihodke iz naslova pobrane turistične takse v višini 188.269,92 EUR.

⁷⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. oktobra 2007, 25. točka obrazložitve.

samoupravnosti.⁷¹ Lokalna samouprava je lahko le zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih sredstev za njeno uresničevanje.⁷²

Prihodki iz turistične takse, ki bi se lahko s predlagano ureditvijo v nekaterih občinah, predvsem turistično zelo razvitih, precej znižali, so namreč izvorni in namenski občinski prihodki. Turistično takso na podlagi zakonskih omejitev določa občina v skladu s 17. členom Zakona o spodbujanju razvoja turizma⁷³ (v nadaljevanju ZSRT-1) Gre za namenski vir za financiranje spodbujanja razvoja občinskega turizma, saj se na ravni občine opravljajo nekatere turistične dejavnosti in storitve (npr. informacijska turistična dejavnost, promocija turizma), ki so v javnem interesu. Negativen vpliv predlagane ureditve bi imele predvsem tiste občine, ki imajo visoko razvit turizem in večje prilive iz naslova turistične takse, saj bi zaradi nižjih prilivov izgubile del izvernih prihodkov. Teh občina nima veliko na razpolago,⁷⁴ saj so občine že v skladu z veljavno zakonsko ureditvijo finančno odvisne od transferja sredstev iz državnega proračuna, kar postavlja občine v podrejen in pasiven položaj v primerjavi z državo, to pa bi se lahko s predlagano ureditvijo še poslabšalo.

Poleg tega ZPS poudarja, da predlagatelj oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem prepoveduje, omejuje in pogojuje za območje celotne države, čeprav je iz Predloga zakona razvidno, da je problematika oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem izpostavljena predvsem v nekaterih, turistično najbolj razvitih, občinah, medtem ko je iz mnenj in pripomb nekaterih občin in reprezentativnih združenj občin razvidno, da številne občine v Sloveniji takšnih težav sploh ne zaznavajo.⁷⁵ To pomeni, da je v odnosu do teh občin zelo vprašljiva sorazmernost (in s tem tudi) ukrepov, ki jih uvaja Predlog zakona na področju oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, poleg tega pa jim po nepotrebnem nalaga dodatne obveznosti priprave analiz sprejemljivih sprememb, ki skladno z drugo alinejo osmega odstavka 18. člena Predloga zakona vključuje oceno učinkov sprememb v številu in kakovosti gostov in drugih turističnih obiskovalcev v občini na nadaljnji turistični, gospodarski in splošni razvoj občine in posameznega območja z okoljskega, družbeno-kulturnega in ekonomskega vidika, zlasti na dostopnost stanovanj za prebivanje v občini glede na analizo stanja na stanovanjskem oziroma najemniškem trgu v občini, na zmožnosti komunalne oskrbe prebivalcev, gostov in drugih obiskovalcev in na zmožnosti zagotovitve javne infrastrukture (ceste, parkirišča in podobno). Takšne analize v občinah, ki nimajo močno razvitega turističnega sektorja, predstavljajo dodatno administrativno breme ob sprejetju splošnega akta, s katerim se poviša dovoljeno število dni oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, kar je v neposrednem nasprotju s prvonavedenim ciljem Predloga zakona, da se z njim odpravljajo administrativne ovire za razvoj gostinske dejavnosti. Vprašljivo je tudi, če je s predlaganimi zakonodajnimi rešitvami mogoče doseči njegov drugonavedeni cilj: skladen in trajnostno celovit razvoj države in lokalne samouprave.

Zaradi zgoraj navedenih razlogov, ki predstavljajo posege v pravico do zasebne lastnine, pravico do svobodne gospodarske pobude in imajo vpliv celo na finančno avtonomijo občin, je predlagana ureditev sporna z vidika Ustave. Predlog zakona bo s prepovedmi, omejitvami in pogoji v okviru oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem nedvomno posegel v to dinamično, turistično dejavnost, vendar pa ni gotovo, če bo s

⁷¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-43/99 z dne 10. junija 1999, 8. točka obrazložitve.

⁷² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-97/05 z dne 7. julija 2005, 10. točka obrazložitve, in št. U-I-24/07, 15. točka obrazložitve.

⁷³ Uradni list RS, št. 13/18.

⁷⁴ Dva izvorna prihodka občin, ki lahko predstavljata velik delež v prihodkih občin sta nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki je določen v Zakonu o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 33/89, 24/92 – odl. US, Uradni list RS, št. 44/97 – ZSZ, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US), in komunalni prispevek, ki ga ureja Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24 in 25/25 – odl. US).

⁷⁵ Mnenje Občine Postojna k Predlogu ZGos-1 z dne 11. 4. 2025, str. 1 in pripombe Združenja občin Slovenije k Predlogu ZGos-1 z dne 14. 4. 2025, str. 7.

tem dosegel njegov namen reševanja stanovanjske problematike z omejevanjem števila stanovanj, ki se oddajajo v kratkotrajni namen, v tistih občinah, v katerih je pomanjkanje stanovanj za dolgoročno prebivanje in visoke najemnine. Zagotovo ima pri tem na voljo druge, manj invazivne ukrepe, s katerimi bi bil pri reševanju navedene problematike bolj uspešen (npr. ukrepi stanovanjske in davčne politike).

V zvezi s tem naj predlagatelj pojasni, zakaj se z ukrepi v Predlogu zakona ne usmeri v reševanje obstoječih težav na področju kratkotrajnega oddajanja stanovanj v najem (npr. neskladne gradnje na tem področju, oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem brez soglasja etažnih lastnikov ipd.), namesto da z njim poskuša rešiti izzive drugih področij (npr. stanovanjska problematika).

Glede na to, da se na podlagi navedenega utemeljeno postavlja vprašanje strogega omejevanja oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem za celotno državo, naj predlagatelj pojasni, zakaj v Predlogu zakona ne določi zgolj minimalnih standardov, pogojev in omejitev oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, natančnejšo ureditev znotraj zakonskih okvirov pa prepusti občinam, da uredijo to, izvirno občinsko gostinsko oziroma turistično področje v skladu z občinskim stanjem na stanovanjskem trgu in potrebami razvoja občinskega turizma. Glede na raznolike občinske ureditve in izkušnje ter izvirne občinske pristojnosti na tem področju imajo občine večje zmožnosti iskanja ravnovesja med razvojem turizma in ohranjanjem kakovosti življenja lokalnega prebivalstva v primerjavi z državo.

III. Glede skladnosti ureditve instituta »vmesnika« z Ustavo

Z 28. členom Predloga zakona se ureja »vmesnik« med AJPES in občinami, tako da bo na podlagi dogovora AJPES posredoval podatke iz aplikacije e-Turizem Skupnosti občin Slovenije (v nadaljevanju SOS), SOS pa bo prejete podatke zbirala in obdelovala ter jih nato posredovala naprej posameznim občinam na podlagi dogovora z njimi. V obrazložitvi Predloga zakona ta rešitev ni pojasnjena. Med poglobitnimi rešitvami je v Predlogu zakona celo zavajajoče navedeno, da se v četrtem delu zakona (28. člen) ureja podlaga za omogočanje dostopa občin do podatkov sistema e-Turizem na način, da občine pridobijo podatke vsaka zase in pri tem »vmesnik«, ki ga predstavlja SOS, sploh ni omenjen.

Veljavna ureditev v Zakonu o gostinstvu (v nadaljevanju ZGos)⁷⁶ »vmesnika« ne opredeljuje, je pa iz javno dostopnih podatkih razvidno, da SOS že sodeluje z AJPES na tem področju in predstavlja neko vez med AJPES in občinami na tem področju. SOS pomaga svojim članicam pri uporabi sistema e-Turizem s posredovanjem obvestil in pojasnil AJPES, na ta način pa hkrati pomaga tudi AJPES pri izvrševanju 40. člena Zakona o prijavi prebivališča⁷⁷ (v nadaljevanju ZPPreb-1), ki v osmem odstavku navedenega člena ureja dolžnost AJPES, da zagotavlja občinam določene podatke (iz sistema e-Turizem) za namen obračuna turistične takse.

S predlagano ureditvijo instituta »vmesnika« pa SOS pridobiva ne samo vlogo posrednika obvestil in pojasnil ter pomočnika pri uporabi sistema e-Turizem, ampak posebno, zakonsko vlogo med AJPES in občinami, v okviru katere zbira, obdeluje in posreduje podatke iz sistema e-Turizem občinam, zato se ob tem odpira vrsto ustavnopravnih vprašanj, ki so predstavljene v nadaljevanju. ZPS v izogib sporni ureditvi najprej predlaga ponoven razmislek o ureditvi »vmesnika« glede dostopa občin do podatkov sistema e-Turizem in izpostavlja vprašanje, ali je sploh nujen za dostop občin do sistema e-Turizma, saj bi z neposrednim dostopom občin do sistema e-Turizem rešili vse navedene ustavnopravne dileme.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo, 26/14 – ZKme-1B in 52/16.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 52/16, 36/21, 3/22 – ZDeb in 62/24 – ZUOPUE.

Če se bo zakonodajalec odločil urediti »*vmesnik*« v 28. členu Predloga zakona, se najprej postavlja vprašanje, za kakšen pravni institut sploh gre, kakšen pravni status ima SOS kot »*vmesnik*« v razmerju do AJPES in občin v tem primeru in na podlagi katerih kriterijev ga je predlagatelj sploh izbral. Če na eni strani glede AJPES ni dvoma, da je kot registrski organ v skladu z Zakonom o Poslovnem registru Slovenije⁷⁸ nosilec javnega pooblastila, ki je s pooblaščen za vodenje poslovnega in drugih registrov (npr. sistem e-Turizem), pa se postavlja vprašanje, ali tudi SOS s funkcijo obdelovanja in posredovanja podatkov kot »*vmesnik*« pridobiva javno pooblastilo. Javno pooblastilo je namreč pooblastilo subjektu, ki organizacijsko ni vključen v državno upravo ali upravo lokalne skupnosti, za opravljanje nalog državne uprave ali uprave lokalne skupnosti. Z javnim pooblastilom nastane položaj, ko se naloge državne uprave (ali občinske uprave) zaradi učinkovitejšega in smotrnejšega opravljanja nalog opravljajo izven upravnih organov.⁷⁹ Ti subjekti niso v organizacijskem smislu del državne uprave in nimajo statusa državnih organov, prav tako pa niso del lokalnih skupnosti ali organi lokalnih skupnosti.⁸⁰

Iz tega člena Predloga zakona niso jasno razvidne naloge, razen na splošno, da gre za zbiranje, obdelovanje in posredovanje podatkov občinam za namen obračuna in plačila turistične takse, ki jih bo opravljal SOS kot »*vmesnik*«, so pa razvidni vsaj nekateri elementi javnega pooblastila. To so (i) namen »*vmesnika*« (namen obračuna in plačila turistične takse), ki je v javnem interesu, (ii) razvidno je, da gre za opravljanje materialnopravnih dejanj (zbiranje, obdelovanje in posredovanje podatkov), ki so oblastne narave, (iii) »*vmesnik*« je določen z zakonom (s strani države – narava ustanovitelja javnega pooblastila), (iv) prav tako je razvidno javno financiranje (proračunsko preko ministrstva) ipd. ZPS na podlagi navedenega meni, da nosilec javnega pooblastila pri ureditvi zbiranja, obdelovanja in posredovanja podatkovni iz sistema e-Turizem ni samo AJPES ampak v delu tudi SOS, zato je treba pri njegovi ureditvi upoštevati ustavne omejitve, ki so določene z Ustavo v 121. členu in ki jih je na njeni podlagi razvila ustavnosodna praksa.

Predlog zakona »*vmesnik*« z zakonom (*ex lege*) podeljuje SOS, ki je sicer največje, vendar pa ni edino združenje občin, ampak eno izmed treh reprezentativnih združenj lokalnih skupnosti v Sloveniji.⁸¹ Vsa tri reprezentativna združenja občin so pravne osebe javnega prava, ki imajo pravno podlago v 6. in 86.a členu ZLS. Združevanje v združenja občin namreč ni obvezno, ampak temelji na načelu prostovoljnega sodelovanja občin, izhajajočega iz 10. člena MELLIS. Članice SOS niso vse občine v Sloveniji, ki jih je 212, ampak, po podatkih iz spletne strani SOS, 192 občin. Predlagana ureditev »*vmesnika*« torej postavlja SOS v nekakšen privilegiran položaj nasproti ostalima dvema reprezentativnima združenjema, saj bo vlogo »*vmesnika*« na podlagi (*ex lege*) dogovora z občinami opravljala tudi za tiste občine, ki niso njene članice. To ji omogoča tudi boljši položaj glede pridobivanja novih članic v primerjavi z drugima dvema reprezentativnima združenjema občin. Poleg tega predlog zakona predvideva dogovore med AJPES in SOS na eni strani ter SOS in občinami na drugi strani, pri tem pa ne določa nobenih rešitev v primeru, če ti dogovori niso sklenjeni. Takšna rešitev vnaša pravno negotovost v samo zakonsko ureditev, kar ni primerno z vidika načela pravne varnosti, s katerim se konkretizira načelo pravne države iz 2. člena Ustave.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 49/06, 33/07 – ZSReg-B, 19/15, 54/17, 18/23 – ZDU-10 in 75/23 – ZGD-1L.

⁷⁹ Virant, G.: Javna uprava, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2009, str. 120.

⁸⁰ Pirnat, R.: 121. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 2: Državna ureditev, Avbelj, M. (ur.), Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019, str. 256.

⁸¹ Poleg SOS sta reprezentativni združenji občin še Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije.

Predlog zakona ne določa, katere podatke iz sistema e-Turizem AJPES iz sistema e-Turizem zagotavlja SOS, torej v skladu z drugo alinejo 40. odstavka ZPPreb-1 zagotavlja podatke od 1. do 9. točke sedmega odstavka 39. člena ZPPreb-1, med katerimi so tudi občutljivi osebni podatki gostov in gostiteljev. Te podatke naj bi SOS v sistemu e-Turizem obdelal in posredoval naprej posameznim občinam, vendar pa ureditev »*vmesnika*« v Predlogu zakona narekuje upoštevanje ustavnopravnih zahtev, ki izhajajo iz pravice do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave). Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov poseg v pravico do varstva zasebnosti oziroma v pravico posameznika, da obdrži informacije o sebi, ker noče, da bi bili z njimi seznanjeni drugi. Ustavnosodna praksa na tem področju izpostavlja, da zahteva, da je obdelovanje osebnih podatkov predmet zakonskega urejanja, ne pomeni le golega obstoja zakonske določbe, ki omogoča obdelovanje osebnih podatkov na določen način, temveč mora biti taka zakonska določba tudi skladna s tistimi načeli pravne države iz 2. člena Ustave, ki terjajo, da so določbe opredeljene jasno in pomensko določljivo tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo samovoljnega ravnanja izvršilne veje oblasti ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Pri ureditvi, ki se nanaša na občutljivo področje informacijske zasebnosti, v katero posega država z zbiranjem osebnih podatkov, je zahteva po jasnih in pomensko določljivih določbah posebnega pomena. Če poseg v zasebnost zakonsko ni določen in nedvoumno urejen, arbitrarno odločanje državnega organa ni izključeno.⁸²

Zaradi navedenega ZPS predlaga zakonodajalcu naj upošteva zgoraj navedene ustavnopravne zahteve glede varstva osebnih podatkov pri urejanju »*vmesnika*«, če občinam ne bi mogel zagotoviti neposrednega dostopa do sistema e-Turizma brez ureditve tega instituta.

IV. Glede upoštevanja ustavnega načela legalitete v Predlogu zakona

Predlog zakona je v več členih (6., 10., 11., 13. in 14. člen) sporen z vidika legalitetnega načela iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Legalitetno načelo je eno temeljnih ustavnih načel, ki je tesno je povezano z drugimi temeljnimi ustavnimi načeli, kot so načelo demokratičnosti iz 1. člena Ustave, načelo pravne države iz 2. člena Ustave in načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Načelo demokratičnosti zahteva, da najpomembnejše odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo na državljane, sprejemajo neposredno izvoljeni poslanci z zakoni, izvršilna oblast pa lahko deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona.⁸³ Navedeno zahteva tudi načelo delitve oblasti. Ker je zakonodajna pristojnost po Ustavi podeljena Državnemu zboru (86. do 89. člen Ustave), drugi državni organi ne smejo spreminjati ali samostojno urejati zakonske materije.⁸⁴ Tudi načela pravne države zahtevajo, da se temeljna razmerja med državo in posamezniki urejajo s splošno veljavnimi in abstraktnimi zakoni ter da so zakonske določbe jasne, pomensko določljive in s tem predvidljive.⁸⁵ Načelo legalitete je tesno povezano še s 153. členom Ustave o usklajenosti pravnih aktov, ki zahteva, da so podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni (tretji odstavek 153. člena Ustave). Iz ustaljene ustavnosodne prakse je jasno razvidno, da načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave zavezuje tako Državni zbor kot tudi Vlado kot vrh uprave.⁸⁶ Navedeno načelo vsebuje dve zahtevi: (i) podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako Vlade kot upravnih organov) so lahko

⁸² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-180/21 z dne 14. 4. 2022.

⁸³ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 18. novembra 1993 in št. U-I-73/94 z dne 25. maja 1995, 18. točka obrazložitve.

⁸⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-73/94 z dne 25. maja 1995, 19. točka obrazložitve.

⁸⁵ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 18. novembra 1993 in št. U-I-73/94 z dne 25. maja 1995, 18. točka obrazložitve.

⁸⁶ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/94 z dne 25. maja 1995, 17. točka obrazložitve, in št. U-I-84/09 z dne 2. julija 2009, 8. točka obrazložitve.

sprejeti le na podlagi zakona, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu, (ii) poleg tega pa morajo biti v okviru zakona, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena.⁸⁷ Načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon torej izključuje možnost, da bi izvršilna veja oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejala tudi vprašanja, ki sodijo v polje zakonodajalca.⁸⁸

Predlog zakona, po mnenju ZPS, krši legalitetno načelo, ker iz Predloga zakona niso razvidne nekatere ključne ureditve na področju gostinstva, ki ga ureja Predlog zakona. Ne predlog zakona ne drug zakon ne določa definicij različnih vrst prehrabnih (10. člen) in nastanitvenih obratov (13. člen) ter njihovih pogojev. Določa le nekatere splošne pogoje, ki jih mora izpolnjevati izvajalec gostinske dejavnosti pred začetkom opravljanja in ves čas opravljanja gostinske dejavnosti v 6. členu, ki pa niso konkretizirani. Vsi ostali pogoji, ki se bodo navezovali na posamezne vrste gostinskih obratov, naštetih v drugih odstavkih 10. (prehrabni obrati) in 13. člena (nastanitveni obrati), pa bodo določeni v podzakonskem predpisu. Pooblastilna določba za urejanje teh pogojev vseh vrst prehrabnih in nastanitvenih obratov pa je brez zakonskega okvira urejena v drugem odstavku 6. člena. V 11. členu Predloga zakona nista opredeljena redni in podaljšani obratovalni čas prehrabnih obratov, ki bosta urejena šele v podzakonskem predpisu skupaj s časovnim razponom, ki je prav tako zakonska materija. Prav tako so bodo na podzakonski ravni brez zakonskega okvira urejala merila in standardi kakovosti nastanitvenih obratov pri določitvi kakovostne kategorije nastanitvenega obrata in usposabljanje s preizkusom znanja s področja kategorizacije nastanitvenih obratov, kot to določa 14. člen. Vsi podzakonski predpisi, ki bodo izdani na podlagi pooblastilnih določb v navedenih členih bodo urejali zakonsko materijo, ki bi morala biti urejena v zakonu, je pa že sedaj urejena na podzakonski ravni⁸⁹ in jo predlagatelj še naprej namerava neskladno z Ustavo urejati na tej ravni brez zakonskih okvirov. Zaradi navedenega vsebinskih rešitev v teh določbah Predloga zakona sploh ni mogoče preveriti, saj bodo urejene šele po uveljavitvi zakona v podzakonskih predpisih. Predlog zakona zato v tem delu predstavlja zgolj »zakonsko lupino« brez kakršne koli vsebine, saj bo ta razvidna zgolj iz določb podzakonskih predpisov, ki bodo to ne samo podrobneje, ampak v celoti urejali.

Zaradi navedenega naj zakonodajalec uredi vsaj minimum pogojev za vsako izmed treh alinej prvega odstavka tega 6. člena ter za vsako vrsto prehrabnega in nastanitvenega obrata iz drugih odstavkov 10. in 13. člena Predloga zakona. Poleg tega naj določi tudi zakonski okvir za merila in standardi kakovosti nastanitvenih obratov pri določitvi kakovostne kategorije nastanitvenega obrata ter za usposabljanje s preizkusom znanja s področja kategorizacije nastanitvenih obratov iz 14. člena Predloga zakona.

V. Glede retrospektivnosti in obrazložitve členov Predloga zakona

ZPS izpostavlja, da bi Predlog zakona moral vsebovati izčrpne obrazložitve vseh členov, ki bi omogočile preizkus ustreznosti zakonskih rešitev. Obrazložitve številnih predlaganih členov (npr. 6., 7., 8., 12., 14., 15., 20., 21., 24.-35., 38., 40., 41. in 43. člen) pa so nasprotno zelo pomanjkljive in zgolj povzemajo vsebino člena, ali pa še to ne, čeprav gre za sestavni del zakonskega predloga v zakonodajnem postopku, ki naj bi pojasnil vsebino in namen (cilj) posameznih določb ter posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitev v skladu s sedmim odstavkom 115. člena Poslovnika državnega zbora. Šele takšna obrazložitev daje vpogled v pravo voljo in

⁸⁷ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-73/94 z dne 25. maja 1995, 17.–19. točka obrazložitve, št. U-I-79/20 z dne 13. maja 2021, 69. točka obrazložitve, in št. U-I-132/21 z dne 2. junija 2022, 20. točka obrazložitve.

⁸⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. oktobra 2007, 40. točka obrazložitve.

⁸⁹ Glej npr. Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti (Uradni list RS, št. 35/17).

namen zakonodajalca glede posamezne sprejete rešitve, ki jo ugotavlja oziroma ocenjuje tudi Ustavno sodišče v postopku presoje skladnosti posameznega zakona z Ustavo in izpolnjuje svojo vlogo, ki jo ima še po zaključku zakonodajnega postopka, tako pri uporabi pravnih institutov in interpretacijskih metod, s katerimi se razlaga zakonsko besedilo, kot pri presoji skladnosti zakonske ureditve z Ustavo. Razlogi, ki utemeljujejo ustavno skladnost predloga akta, morajo biti v bistvenem navedeni že v zakonodajnem gradivu, v postopku ustavnosodne presoje pa je te razloge dopustno le podrobneje obrazložiti ali dodatno razčleniti.⁹⁰ Ustavno sodišče navaja, da povzetek člena v njegovi obrazložitvi ne predstavlja obrazložitve člena in da odsotnost obrazložitve pomeni, da niso v vseh fazah zakonodajnega postopka podane jasne in javnosti dostopne utemeljitve posameznih odločitev, kar pa predstavlja neskladje z načelom demokratične narave državne ureditve iz 1. člena Ustave in z načelom pravne države iz 2. člena Ustave.⁹¹

V Predlogu zakona manjka tudi obrazložitev glede retrospektivnega učinka določb Predloga zakona (*neprava retroaktivnost*). Gre za učinek, kadar zakon ureja konkretni dejanski stan, ki je sicer nastal že pred objavo zakona, ni pa še bil v celoti zaključen, ter s tem za v prihodnje naknadno razvrednoti zadevne pravne položaje.⁹² Predlog zakona namreč nima določbe, da se postopki, začeti pred začetkom uporabe Predloga zakona končajo po določbah Zakona o gostinstvu⁹³ (v nadaljevanju ZGos), kar pomeni, da se končajo po določbah novega zakona. V takšnem primeru je treba preveriti, ali zakonodajni ukrep, ki je povzročil poslabšanje položaja posameznika, posega v druge ustavne dobrine, ki so pomembne tako za državo kot za posameznika.⁹⁴ Ustava namreč zagotavlja varstvo pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej v skladu z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Tako pravo kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov morata biti predvidljiva, ker to zahteva pravna varnost. Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu.⁹⁵ Poleg tega v skladu z ustavnosodno prakso⁹⁶ ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v veljavno pravo in če se ni mogoče zanesti na veljavne predpise. Zaradi navedenega naj predlagatelj preveri, ali na področju urejanja obstaja stvarni razlog, ki je utemeljen v prevladujočem javnem interesu, da v Predlogu zakona ne izključuje retrospektivnega učinka.

Poleg tega ZPS izpostavlja pomanjkanje izčrpnih obrazložitev predlaganih prehodnih obdobij glede uskladitve splošnih aktov občin (35. člen), dopolnitve podatkov v registru nastanitvenih objektov (36. člen), kategorizacije (39. člen) in soglasij solastnikov (40. člen). Navedena prehodna obdobja so različno dolga (od štirih mesecev do dveh let od začetka uporabe ZGos-1, prehodno obdobje glede soglasja solastnikov v 40. členu pa je vezano na datum pridobitve soglasja in veljajo največ tri leta od pridobitve soglasja). Obrazložitve prehodnih obdobij so pomembne zato, ker je z njihovo pomočjo mogoče ugotoviti, ali je predlagana ureditev v razumnem sorazmerju s cilji, ki jih zasleduje sprememba zakonodaje.⁹⁷ Poleg tega morajo biti spremembe, ki jih uvaja Predlog zakona, za naslovljence Predloga zakona relativno predvidljive in ti morajo imeti ustrezen čas, da se nanje pripravijo.

⁹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-480/20 z dne 11. marca 2021, 30. točka obrazložitve.

⁹¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-135/92 z dne 30. junija 1994, 13. točka obrazložitve.

⁹² Šturm, L.: 155. člen. V: Komentar Ustave Republike Slovenije, Šturm, L. (ur.), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Kranj 2010, str. 1040.

⁹³ Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo, 26/14 – ZKme-1B in 52/16.

⁹⁴ Grad F.: Ustava in retroaktivnost pravnih predpisov, Pravna praksa, 2016, št. 19, str. 8.

⁹⁵ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-199/02 z dne 21. oktobra 2004, 39. točka obrazložitve, št. U-I-370/06 z dne 17. januarja 2008, 40. točka obrazložitve, in št. U-I-79/12 z dne 7. februarja 2013, 12. točka obrazložitve.

⁹⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-117/00 z dne 19. aprila 2001, 47. točka obrazložitve.

⁹⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-259/07 z dne 15. novembra 2007, 10. točka obrazložitve.

VI. Glede strukture in dopolnilnih besedil v Predlogu zakona

Predlog zakona je ob 43. členih strukturiran na večje strukturne enote, kot so deli, poglavja in oddelki, ob tem pa ima kar nekaj delov, poglavij in oddelkov samo en člen oziroma par členov. Tako ima npr. četrti del Predloga zakona en sam člen, prvi del jih ima tri, vendar je razdeljen še na dve poglavji, pri čemer ima drugo poglavje prvega dela en sam člen. V drugem poglavju drugega dela se v 1. oddelku obravnava skupne pogoje za prehrabno dejavnost, nato pa se v enem členu 2. oddelka urejajo pogoji za prehrabno dejavnost v premičnem gostinskem (ne prehrabnem) obratu. Tudi v drugem delu sta npr. 4. poglavje in 2. oddelek 2. poglavja s po enim členom.

Takšna razdelitev Predloga zakona, ki pod nekaterimi oddelki, poglavji in celo deli urejajo en sam ali par členov, ni smiselna in ne pripomore k večji jasnosti in preglednosti zakona. Nomotehnične smernice v zvezi s tem opozarjajo, da se največja strukturna enota predpisa, deli, uporabljajo pri najboljšežnejših zakonih oziroma zakonikih. Poleg tega pa povezovanje členov v večje notranje strukturne enote v predpisih z manj kot približno dvajset členov ni potrebno niti smiselno, ker to v takih predpisih ne bi prispevalo k boljši preglednosti in večji uporabnosti predpisa.⁹⁸ Predlog zakona je pri tem le enkrat daljši od navedene omejitve, ki jo podajajo Nomotehnične smernice. Glede na število členov Predloga zakona, ZPS opozarja, da je za našo nomotehnično prakso značilno, da je Predlog zakona razdeljen le na poglavja.

Predlog zakona natančno razločuje med različnimi vrstami dejavnosti in pogoji, ki jih morajo izpolnjevati. Predlog zakona posebej ureja pogoje za gostinsko dejavnost, ki vključuje prehrabno in nastanitveno dejavnost, nato pa posebej pogoje za prehrabno dejavnost in za nastanitveno dejavnost, nato sledijo še posebni pogoji za oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem in posebni pogoji za turizem na kmetijah. Poleg tega Predlog zakona razlikuje med različnimi osebami, ki opravljajo te dejavnosti (npr. izvajalec gostinske, nastanitvene in prehrabne dejavnosti, ponudnik kratkotrajnega najema storitve, sobodajalec ipd.) in jih definira v pojmovniku v 2. členu Predloga zakona. Z različnimi ureditvami pogojev za vsako dejavnost posebej in oseb, ki opravljajo te dejavnosti, je predlagatelj v celoti dosegel namen, ki ga želi doseči s sistematiko Predloga zakona, zato ni razloga, da bi Predlog zakona ohranil razdelitev na dele, poglavja in oddelke.

Predlog zakona v več členih (npr. 6., 17. in 19. člen, 22. točka prvega odstavka ter drugi odstavek 2. člena, tretji odstavek in tretja alineja četrtega odstavka 9. člena, četrti odstavek 11. člena ter prvi odstavek 12. člena) določa dodatke oziroma dopolnilna besedila v oklepajih, ki posamezne izraze dodatno pojasnjujejo zaradi njihove ohlapnosti ali pomanjkljive določenosti. Pri tem pa so dopolnilna besedila v oklepajih v navedenih členih neenotna. Nekatera se začnejo z besedilom »na primer«, druga se končajo z besedilom »in podobno«, ali uporabljajo kombinacijo obeh, in tretja so brez tovrstnih besedil. Predlagatelj naj poenoti te dodatke v oklepajih v skladu z Nomotehničnimi smernicami, ki določajo, da bi bilo napačno primere, ki so navedeni v oklepajih, razumeti kot taksativno ali eksemplifikativno normiranje.⁹⁹ To pomeni, da se dopolnilna besedila v oklepajih navajajo brez besedila »na primer« ali »in podobno«.

⁹⁸ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana 2018, str. 33-34, robna št. 38.

⁹⁹ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana 2018, str. 26, robna št. 23.

Pripombe k posameznim členom Predloga zakona

K 2. členu:

Prvi odstavek tega člena ureja pojmovnik, ki pa ni popoln, ker ne vsebuje definicij obeh dveh vrst gostinske dejavnosti, in sicer prehrabne in nastanitvene dejavnosti, ki sta urejeni v drugem in tretjem odstavku 3. člena. To je razvidno tudi iz definicij 3., 7., 8., 10., 11., 14. in 19. točke 2. člena, ki se sklicujejo na drugi oziroma tretji odstavek 3. člena, kar pa ne bi bilo potrebno, če bi bili navedeni definiciji urejeni v tem členu. Zaradi navedenega ZPS predlaga, da se drugi in tretji odstavek 3. člena Predloga zakona ustrezno vključita v pojmovnik, ki ga ureja ta člen. To lahko stori tudi za prvi odstavek 3. člena Predloga zakona, ki določa obe navedeni vrsti gostinske dejavnosti in ju lahko vključi v 2. točko prvega odstavka tega člena.

Poleg splošnih pripomb k temu členu ZPS izpostavlja še, da v 9. in 11. točki prvega odstavka tega člena ni treba posebej vključevati sobodajalca med ponudnike kratkotrajnega najema, ker je v skladu s 13. točko prvega odstavka tega člena, ki ureja definicijo sobodajalca, jasno razvidno, da je sobodajalec ponudnik kratkotrajnega najema.

V 13. točki prvega odstavka tega člena naj zakonodajalec v okviru vpisa v poslovni register navede drseči sklic na zakon, ki ureja poslovni register Slovenije.

V 15. točki prvega odstavka je podana definicija izraza »pristanišče s privezi za nastanitev«, pri čemer se ta razlikuje od opredelitev, ki sta podani v prvem odstavku 32. člena Pomorskega zakonika¹⁰⁰ (v nadaljevanju PZ-1) v zvezi z morjem, in enajsti alineji 3. člena Zakona o plovbi po celinskih vodah¹⁰¹ (v nadaljevanju ZPVC) v zvezi s celinskimi vodami, na koncu pa se z drsečim sklicem alternativno sklicuje na navedena zakona. V kolikor je namen predlagatelja drugače opredeliti pristanišče, sklicevanje ni ustrezno, obenem pa je treba v tem primeru za vprašanja v zvezi s pristanišči, ki jih Predlog zakona ne ureja, določiti subsidiarno ali smiselno uporabo drugih zakonov. ZPS opozarja na spornost ureditve pristanišč s privezi za nastanitev, ki so kot vrsta nastanitvenih obratov določeni v 20. točki drugega odstavka 13. člena Predloga zakona, predvsem v luči določanja plovbnih režimov na celinskih vodah. Z vpisom v register nastanitvenih obratov bo dopustno obratovanje takega obrata (15. člen Predloga zakona), pri čemer pa je določanje plovbnega režima, skladno z drugim odstavkom 4. člena ZPCV, v pristojnosti lokalne skupnosti. Lokalna skupnost mora pri določitvi plovbnega režima upoštevati določbe tega zakona in na njegovi podlagi izdane predpise, predpise o varstvu okolja, ohranjanju narave in voda, sladkovodnega ribištva in urejanju prostora ter naravne danosti in druge pogoje, ki zagotavljajo varstvo človeškega življenja in okolja. Sestavni del določitve plovbnega režima je tudi določitev časa, v katerem je dovoljena plovba, zunaj tega časa pa je zadrževanje na plovilih po naravi stvari v nasprotju z njegovim namenom. Na podlagi drugega odstavka 13. člena ZPCV lahko lokalna skupnost s splošnim aktom, s katerim se določi plovbni režim, zaradi varnosti ljudi, zaščite naravnih danosti plovbnega območja ali varstva okolja določi način in druge pogoje izvajanja dejavnosti iz drugega odstavka 4. člena navedenega zakona. Nekatere lokalne skupnosti so v splošnih aktih tudi izrecno predpisale, da je prepovedana uporaba plovil za bivanje in prenočevanje. Glede na navedeno je s pravno systemskega vidika popolnoma neustrezno, da Predlog zakona ureja posebno kategorijo nastanitvenega obrata mimo področne zakonodaje, ki ureja plovbo, ti pa bodo lahko celo vpisani v register nastanitvenih obratov, čeprav njihovo obratovanje ni dovoljeno skladno s plovbnim režimom na posameznem vodotoku.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 62/16 – uradno prečiščeno besedilo, 41/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZPVZRZECEP, 18/21, 21/21 – popr. in 76/23.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 30/02, 29/17 – ZŠpo-1 in 41/17 – PZ-G.

Drugi odstavek tega člena določa navezavo na uporabo definicij za različne vrste stanovanjskih stavb iz predpisov, ki urejajo razvrščanje objektov. Definicije različnih vrst stavb so tipična zakonska materija, ki bi morala biti urejena z zakonom, in če niso zakonsko urejene, so neskladne z ustavnim načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Nekatere izmed njih so namreč tako pomembne, da na njih vežejo določene zakonske učinke. Tako npr. Predlog zakona v 18. členu določa različne pogoje za oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem glede na različne vrste stanovanjskih stavb (tretji, četrti, šesti, sedmi in deveti odstavek 18. člena), obenem pa prepoveduje oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem, če se ta nahaja v stanovanjski stavbi z oskrbovanimi stanovanji (drugi odstavek 18. člena). Sklic na predpise, ki urejajo razvrščanje objektov, zato ni ustrezen, saj iz njega ni jasno, v katerem (zakonskem ali podzakonskem) predpisu lahko uporabnik Predloga zakona najde natančno opredelitev različnih vrst stanovanjskih stavb. Predlagana ureditev zaradi navedenega ni skladna z načelom jasnosti in določnosti, kot izhaja iz 2. člena Ustave.

Vezano na zgoraj navedeni sklic, ki je potreben predvsem zaradi 18. člena Predloga zakona, ZPS opozarja na širše pravno sistemske vidike takega določila. Predlog zakona se z drsečim sklicem dejansko sklicuje na podzakonski predpis, to je Uredbo o razvrščanju objektov (v nadaljevanju Uredba),¹⁰² ki ni podzakonski predpis, ki bi temeljil na ZGos, ampak na Gradbenem zakonu (v nadaljnjem besedilu GZ-1).¹⁰³ Ta neposredno ne opredeljuje pomena posameznih vrst stanovanjskih stavb, pač pa razvršča objekte po zahtevnosti in namenu (1. člen Uredbe), pri čemer je njen namen določiti, kakšne so zahteve glede pridobivanja gradbenega dovoljenja. Skladno z drugim odstavkom 5. člena Uredbe so objekti glede na namen uporabe klasificirani v Prilogi 1, v kateri so med drugim navedene tudi klasifikacije CC-SI 11100 Enostanovanjske stavbe, 11210 Dvostanovanjske stavbe, 11220 Tri- in večstanovanjske stavbe ter 11301 Stanovanjske stavbe z oskrbovanimi stanovanji. Na podlagi tretje alineje prvega odstavka 36. člena GZ-1 in 14. člena Uredbe so pravila za razvrščanje in klasificiranje objektov natančneje določena v Tehnični smernici za razvrščanje objektov (TSG-V-006 Razvrščanje objektov). Trenutno veljavna Tehnična smernica TSG-V-006: 2022 Razvrščanje objektov (v nadaljnjem besedilu Tehnična smernica) primeroma klasificira določeno vrsto objektov in tudi določa, kateri na videz podobni objekti po namenu tja ne spadajo (prvi odstavek 2.5 točke Tehnične smernice).

Z upoštevanjem drugega odstavka 2. člena Predloga zakona je torej uporaba posameznih pogojev iz 18. člena odvisna od klasifikacije objekta (načrtovano stanje stavbe), ki se na podlagi nadrejenih predpisov¹⁰⁴ določi v projektni dokumentaciji za pridobitev mnenj in gradbenega dovoljenja¹⁰⁵ in je skladno z 2. točko prvega odstavka 56. člena GZ-1¹⁰⁶ sestavni del izreka gradbenega dovoljenja. Klasifikacija objekta¹⁰⁷ predstavlja njegovo dovoljeno (namensko) rabo in pomeni pravni status stavbe, ki ga ne smemo enačiti s katastrskimi podatki v katastru nepremičnin, ki je vzpostavljen na podlagi Zakona o katastru nepremičnin (v nadaljevanju ZKN).¹⁰⁸ V katastru nepremičnin se vodi podatek o dejanski rabi dela stavbe,¹⁰⁹ ki se evidentira za

¹⁰² Uradni list RS, št. 96/22. Gre za Uredbo, podzakonski predpis, ki ni izdana na podlagi ZGos, ampak na podlagi tretjega in četrtega odstavka 3. člena GZ-1.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.

¹⁰⁴ Prostorski izvedbeni pogoji, kot jih opredeljuje 42. točka prvega odstavka 3. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24 in 109/24; v nadaljnjem besedilu ZUreP-3), so določeni v prostorskih izvedenih aktih.

¹⁰⁵ Glej četrto in peto alinejo prvega odstavka 7. člena ter Prilogo 4A in 4B Pravilnika o projektni in drugi dokumentaciji ter obrazcih pri graditvi objektov (Uradni list RS, št. 30/23).

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.

¹⁰⁷ Klasificira se objekt kot celota. Če gre za večnamenski objekt, se ta klasificira po njegovem pretežnem namenu, pri čemer se klasificirajo tudi njegove posamezne funkcionalne enote enake namembnosti (peti odstavek 5. člena Uredbe).

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 54/21 in 85/24 – ZAID-A.

¹⁰⁹ Glej 30. člen ZKN.

posamezen del stavbe in predstavlja praviloma resničen način uporabe dela stavbe. V 27. členu ZKN je sicer določeno, da se v katastru nepremičnin za stavbo vodi tudi podatek o dovoljeni rabi stavbe, določeni v gradbenem dovoljenju s klasifikacijsko številko v skladu s predpisom, ki ureja razvrščanje objektov, vendar gre za prevzet podatek iz prostorskega informacijskega sistema (v nadaljevanju PIS),¹¹⁰ ki trenutno v katastru nepremičnin še ni na voljo.

Predlagatelj različno obravnavo stanovanjskih stavb pri oddajanju stanovanj v kratkotrajni najem (npr. v tretjem odstavku 18. člena, ki se nanaša na dovoljeno število gostov v nastanitvenem obratu), utemljuje s tem, da so vplivi oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem večjemu številu gostov v večstanovanjski stavbi intenzivnejši in imajo širši vpliv, s tem pa izhaja iz količinskega kriterija, pri čemer zanemari, da je dejansko stanje stavbe v trenutku oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem lahko drugačno od dovoljene rabe (celotne) stavbe, ki je določena s klasifikacijo objekta. Če je bila objektu v gradbenem dovoljenju določena namembnost kot eno- ali dvostanovanjska stavba, jo lahko lastnik kasneje (brez pridobitve gradbenega dovoljenja za spremembo namembnosti) dejansko prilagodi tako, da je možnih več delov stavbe (stanovanj),¹¹¹ ki jih pristojna geodetska uprava na podlagi elaborata vpiše v kataster nepremičnin, to pa je tudi pogoj za vzpostavitev etažne lastnine.¹¹² Etažno lastnino je mogoče vzpostaviti ne glede na drugačno dovoljeno rabo, pravni promet z nepremičnino pa je mogoč do morebitnega ukrepanja gradbenega inšpektorja zaradi nedovoljenega objekta oziroma neskladne uporabe objekta.¹¹³ Navedeno pomeni, da se bodo lahko oddajala v kratkotrajni najem stanovanja v stavbah, ki bodo po dejanskem stanju odstopala od dovoljene rabe, ki je po Predlogu zakona ključna pri razmejitvi na različne vrste stanovanjskih stavb, s čimer je pod vprašajem namen predlagatelja, da so pogoji v tri- in večstanovanjskih stavbah strožji. Za primerjavo je treba navesti, da ZPPreb-1, ko pri prijavi prebivališča določa pogoj,¹¹⁴ da mora biti del stavbe ali del večstanovanjske stavbe namenjen stanovanjski rabi oziroma nastanitvi, izhaja iz dejanske rabe dela stavbe in ne dovoljene rabe stavbe.¹¹⁵

Opozoriti je treba tudi, da je dovoljeno rabo stavbe mogoče ugotoviti z vpogledom v gradbeno dovoljenje oziroma pripadajočo projektno dokumentacijo. Podatek o dovoljeni rabi predvsem novejših (ne vseh) objektov je razviden tudi iz PIS, pri čemer pa so objekti klasificirani skladno z enotno klasifikacijo vrst objektov šele od uveljavitve Uredbe o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in o določitvi objektov državnega pomena,¹¹⁶ klasifikacija objekta pa je obvezno sestavni del izreka gradbenega dovoljenja od začetka uporabe Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1B), to je od 15. 4. 2008 dalje.¹¹⁷ Starejši objekti, kamor se uvrščajo številne stanovanjske stavbe iz časa po drugi svetovni vojni, nimajo določene klasifikacije v gradbenem dovoljenju (če ga sploh imajo), skladno z Uredbo.

Glede na zgoraj navedeno mora predlagatelj ponovno pretehtati navezavo na predpise, ki urejajo razvrščanje objektov, pri čemer je treba imeti v vidu, da se v (kratkotrajni)

¹¹⁰ PIS je vzpostavljen na podlagi 263. člena ZUreP-3. Podatki o graditvi objektov se vodijo v zbirki podatkov o graditvi objektov (druga alineja drugega odstavka 263. člena ZUreP-3). Dostop do PIS je mogoč na spletni povezavi: <https://pis.eprostor.gov.si/pis>.

¹¹¹ Skladno s 5. točko 3. člena ZKN je del stavbe funkcionalna celota prostorov v stavbi, primerna za samostojno uporabo, kadar je na stavbi vzpostavljena etažna lastnina, pa je del stavbe posamezni del stavbe v etažni lastnini, pri čemer ima vsaka stavba vsaj en del stavbe. Dovoljena raba stavbe ni pogoj za vpis v kataster nepremičnin, saj je to dejanska evidenca.

¹¹² Etažno lastnino lahko lastnik vzpostavi z enostranskim pravnim poslom, glej 109. člen Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20).

¹¹³ Prim. 2. točko prvega odstavka 107. člena GZ-1.

¹¹⁴ Četrti odstavek 6. člena in peti odstavek 12. člena ZPPreb-1.

¹¹⁵ Sedmi odstavek 7. člena in sedmi odstavek 13. člena, v povezavi s 3. točko prvega odstavka 23. člena in 24. členom ZPPreb-1.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 33/03.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 126/07. Glej 46. člen predmetnega zakona.

najem oddajajo stanovanja v obstoječih stanovanjskih stavbah, zgrajenih v različnih časovnih obdobjih in na podlagi različnih predpisov, kjer lahko dejansko stanje teh stavb odstopa od dovoljene rabe na podlagi izdanih upravnih aktov, kot tudi možnosti za ugotavljanje vrste stanovanjske stavbe, ki je odločilna pri razmejitvi pogojev za oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem po Predlogu zakona.

K 3. členu:

Prvi trije odstavki tega člena določajo in definirajo dve vrsti gostinske dejavnosti, za kateri je ZPS že v mnenju k prejšnjemu členu predlagala, da se uredita v 2. členu Predloga zakona. V četrtem in petem odstavku tega člena pa Predlog zakona ne ureja vrste gostinske dejavnosti, ampak ureja dva odstopa in sicer odstop od nekaterih določb Predloga zakona za počitniške enote in odstop za izvajalca gostinske dejavnosti od ureditve v zakonu, ki ureja trgovino.

Odstopi so izjeme od zakonske ureditve istega zakona ali od določb področnega zakona. Predlog zakona uporablja odstop tako od predlagane ureditve (četrti odstavek) kot tudi od drugega, področnega zakona (peti odstavek). Pri uporabi tehnike normiranja z odstopom je pomembno, da je izjema oziroma poseg v drug zakon določen restriktivno in ozko. To pomeni, da je odstop treba čim bolj natančno oblikovati kot odstop od alineje, odstavka ali člena zakona in se ga ne oblikuje od celotnega zakona. Odstop od veljavne ureditve je dopusten, vendar zanj velja pogoj, da mora biti zadostno utemeljen, saj morajo zanj obstajati stvarno utemeljeni razlogi, izhajajoči iz narave stvari. To še posebej velja za odstop od drugega zakona, saj ta v osnovi načanja predvidljivost, pravno varnost in zaupanje v pravo, ki so temeljne prvine načela pravne države iz 2. člena Ustave. Predlog zakona odstop v petem odstavku ne določa restriktivno in ozko, ampak ga nepravilno ureja kot odstop od celotnega zakona, poleg tega pa je kratko obrazložen. Zaradi navedenega ZPS predlaga, da se odstop v petem odstavku uredi bolj natančno.

Četrti odstavek tega člena je notranje neskladen, saj nudenje storitve nastanitve v počitniških enotah za zaposlene izloča iz ureditve nastanitvene dejavnosti, kot je urejena v Predlogu zakona, vendar pa jih v naslednjih dveh stvkih tega odstavka s ponovnim odstopom (dvojni odstop) v delu vrača v to ureditev. Tako za počitniške enote za zaposlene Predlog zakona obenem določa, da se ne štejejo za nastanitveno dejavnost v skladu s Predlogom zakonom in hkrati za njih določa uporabo nekaterih delov Predloga zakona (15. člen in tretji del) in da se štejejo za nastanitveni obrat za namen obračunavanja in plačila turistične takse po zakonu, ki ureja spodbujanje razvoja turizma, ter za namen prijave in odjave gosta po zakonu, ki ureja prijavo prebivališča. Predlagana ureditev zaradi napačnega nomotehničnega pristopa ni jasna in konsistentna ter zato vprašljiva z vidika skladnosti z načelom jasnosti in določnosti, ki izhaja iz načela pravne države iz 2. člena Ustave. Tudi Nomotehnične smernice v zvezi z navedenim stopnjevanjem izjem navajajo, da če se pri določanju izjem od izjem pretirava ali ravna premalo natančno, lahko besedilo norme postane težko razumljivo.¹¹⁸ Predlagatelj naj tudi razmisli, da besedilo četrtega odstavka skrajša z ustreznimi okrajšavami v odstavku glede storitve (npr. nudenje storitve nastanitve v počitniških enotah za zaposlene) in upravičencev.

Peti odstavek tega člena, ki ureja delni odstop od zakona, ki ureja trgovino, je nomotehnično napačen, ker odstopa od celotnega zakona, in podnormiran, saj omogoča, da izvajalec gostinske dejavnosti nudi posamezne izdelke, katerih ponudba je v gostinstvu običajna oziroma ki zaokrožujejo njegovo gostinsko ponudbo. Predlog zakona v tem odstavku določa nedoločne pravne pojme, pravne standarde (npr. običajna ponudba v gostinstvu), katerih vsebina se napolnjuje z vsakokratno razlago teh zakonskih določb. Naloga pristojnega organa v primeru uporabe take pravne norme

¹¹⁸ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana 2018, str. 77, robna št. 135.

je, da v konkretnih primerih z uporabo metod razlage pravnih norm nedoločnemu pravnemu pojmu da vsebino, ki je skladna z Ustavo in zakonom.¹¹⁹ Vendar ima takšno vsebinsko polnjenje nedoločnega pravnega pojma tudi svojo mejo. Ustavnopravno nesprejemljivo je, če je stopnja njegove nedoločnosti sama po sebi previsoka.¹²⁰ Ne glede na to, da predlagatelj dodatno pojasnjuje te izraze z dopolnilnimi besedili v oklepajih, je za uporabnika zakonskega besedila ta določba preveč nedoločna oziroma odprta, da bi lahko zagotovo vedel, kateri so tisti posamezni izdelki, katerih ponudba je v gostinstvu običajna in ki zaokrožujejo gostinsko ponudbo.

Nerazumljiva je tudi odločitev predlagatelja, da je iz dopolnilnega besedila v oklepaju, ki dodatno pojasnjuje običajno ponudbo v gostinstvu, umaknil besedilo »*tobačni izdelki*«, v obrazložitvi pa pojasnil, da tobačni izdelki še vedno spadajo med te izdelke, čeprav glede na prejšnjo zakonsko ureditev niso več izrecno imenovani. ZPS pojasnjuje, da ima črtanje dela besedila vedno določen vsebinski pomen in posledico, v tem primeru pa predlagatelj pojasnjuje nasprotno, da črtanje besedila »*tobačni izdelki*« pomeni, da so ti še vedno vključeni med običajno gostinsko ponudbo.

V skladu s sistematiko Predloga zakona sta oba navedena odstopa v četrtem in petem odstavku urejena na napačnem mestu v Predlogu zakona. Ta člen namreč spada v prvi del Predloga zakona, ki ureja splošne določbe, in v njegovo drugo poglavje o vrstah gostinske dejavnosti. Oba navedena odstopa pa ne urejata splošnih zadev v zvezi z gostinsko dejavnostjo in ne določata vrst gostinske dejavnosti, ampak urejata izjemi in bi zato morala biti kot odstopa urejena v posebnem delu Predloga zakona, ki bi urejal izjeme oziroma odstopa in posebnosti v zvezi s Predlogom zakona.

K 4. členu:

V tretjem odstavku tega člena naj se pri določitvi okvira in pogojev opravljanja gostinske dejavnosti v stanovanju dodajo sklici na ustrezna člena Predloga zakona (17. in 18. člen).

K 5. členu:

Ta člen v drugem in četrtem odstavku ureja navezavo na predpise, ki urejajo ustanovitev in delovanje pravnoorganizacijske oblike pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika, pri čemer iz obrazložitve ni razvidno, kateri predpis to ureja. Ker to področje ureja Zakon o gospodarskih družbah¹²¹ (v nadaljevanju ZGD-1) naj se navezava na predpise, ki urejajo ustanovitev in delovanje pravnoorganizacijske oblike pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika zamenja s krajšo in bolj natančno navezavo na zakon, ki ureja gospodarske družbe.

V nasprotju z zgoraj navedenim pa obrazložitev tretjega odstavka tega člena, ki se navezuje na predpise, ki urejajo kmetijstvo in dopolnilne dejavnosti na kmetiji, navaja, da gre za ureditev v Zakonu o kmetijstvu¹²² (v nadaljevanju ZKme-1). To navezavo naj se zamenja z bolj natančnim besedilom, da turizem na kmetiji opravlja nosilec dopolnilne dejavnosti na kmetiji v skladu zakonom, ki ureja kmetijstvo.

Šesti odstavek ne določa, kdo je upravljavec pristanišča. Ta izraz ni definiran niti v PZ-1, ki v več členih ureja njegove naloge in ga v več členih imenuje »*upravljalec pristanišča*« in le v enem »*upravljavec pristanišča*«,¹²³ niti v ZPVC.¹²⁴ Gre za

¹¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. marca 2012, 9. točka obrazložitve.

¹²⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-497/18 z dne 20. januarja 2022, 21. točka obrazložitve.

¹²¹ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21, 18/23 – ZDU-10, 75/23 in 102/24.

¹²² Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17, 22/18, 86/21 – odl. US, 123/21, 44/22, 130/22 – ZPOmK-2, 18/23 in 78/23.

¹²³ PZ-1 naloge upravjalca pristanišča določa v 30., 34., 39., 41., 42. in 105. členu.

¹²⁴ ZPVC naloge upravjalca pristanišča določa v 16. členu.

nepoenoten izraz, ki se na zakonski ravni večinoma uporablja kot »upravljalec pristanišča«, na podzakonski ravni pa kot »upravljaec pristanišča«.¹²⁵

Obrazložitev tega člena obsega tudi pojasnilo glede sedmega odstavka, ki ga v besedilu tega člena ni.

K 6. členu:

V prvi alineji prvega odstavka tega člena je navedeno, da mora izvajalec gostinske dejavnosti med drugim izpolnjevati pogoje glede oskrbe s pitno vodo in sistema zbiranja in odvajanja komunalnih voda, ki zagotavlja higiensko in zdravstveno ustreznost, pri tem pa pravni standard zagotavljanja higienske in zdravstvene ustreznosti ni dodatno opredeljen. Zaradi navedenega ZPS predlaga, da se ta standard ustrezno drseče naveže na zakon, ki ureja graditev objektov, saj GZ-1 v 28. členu ureja higiensko in zdravstveno zaščito ter zaščito okolja.

Predlog zakona v prvem odstavku tega člena določa obveznost izpolnjevanja določenih pogojev pred začetkom opravljanja in ves čas opravljanja gostinske dejavnosti, pri tem pa pogojev ne določa Predlog zakona, ampak jih v skladu z drugim odstavkom tega člena predpišeta pristojna ministra za gostinstvo in kmetijstvo. Po mnenju ZPS je Predlog zakona v tem delu podnormiran, saj ne določa niti okvirov zakonske določitve pogojev, zato je vprašljiv z vidika načela legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

Predlagatelj naj pojasni, zakaj med pogoji za opravljanje gostinske dejavnosti ni več določena obveznost, da mora imeti objekt, v katerem se opravlja gostinska dejavnost uporabno dovoljenje v skladu z zakonom, ki ureja graditev objektov, ki jo veljavni ZGos ureja v 8. členu. Predlagatelj sicer v uvodu Predloga zakona navaja, da odsotnost tega pogoja nikakor ne pomeni, da od tega pogoja odstopa, ampak da so uporabna dovoljenja obvezna v skladu z gradbenimi predpisi in pod njihovimi pogoji. ZPS opozarja, da je deregulacija tega pogoja napačna usmeritev zakonodajalca pri reševanju težav v zvezi z gradbenimi in uporabnimi dovoljenji gostinskih obratov, saj Predlog zakona v nasprotju s predlogom, ki je bil v javni razpravi,¹²⁶ ne naslavlja težav v zvezi s pomanjkanjem teh dovoljenj nekaterih gostinskih obratov.¹²⁷

K 7. členu:

V četrti alineji prvega odstavka tega člena je besedilo, ki navaja, da se mora nastanitveni obrat kategorizirati v kakovostne kategorije na podlagi tega zakona, pojasnilne narave in je odveč. Bolj primeren bi bil sklic na 14. člen Predloga zakona, ki ureja kategorizacijo v kakovostne kategorije.

Niti iz vsebine niti iz obrazložitve tega člena ni razvidno kakšna je specializacija v primeru turizma na kmetiji. Ta ni razvidna niti iz ZKme-1, ki ureja dopolnilno dejavnost na kmetiji, zato naj predlagatelj pojasni, za kakšno specializacijo v primeru turizma na kmetiji gre.

¹²⁵ PZ-1 uporablja poimenovanje upravljalca pristanišča v 30., 34., 39., 41. in 42. členu in le v 105. členu ga imenuje drugače, in sicer kot upravljavca pristanišča. ZPCV v 16. členu uporablja poimenovanje upravljaec pristanišča. Uredba o upravljanju koprškega tovornega pristanišča, opravljanju pristaniške dejavnosti, podelitvi koncesije za upravljanje, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture v tem pristanišču (Uradni list RS, št. 71/08, 32/11, 53/13, 25/14, 3/18, 41/18, 62/19, 51/21, 47/22 in 9/23) in Pravilnik o pogojih za opravljanje pomorskega prometa (Uradni list RS, št. 72/01, 107/03, 22/05, 66/05, 22/07 in 69/12) uporabljata poimenovanje upravljaec pristanišča.

¹²⁶ Predlog zakona o gostinstvu (ZGos-1) z dne 14. maja 2024.

¹²⁷ To problematiko izpostavljajo tudi nekatera reprezentativna združenja občin. Glej Stališče SOS k Predlogu ZGos-1, št. 007-58/2024-24, z dne 14. 4. 2025, str. 3.

K 8. členu:

ZPS predlaga preoblikovanje prvega odstavka tako, da okrajšave ne bo predstavljal glagol »obratuje«. Okrajšave v besedilih členov naj se nanašajo na samostalnike.

V tretjem odstavku tega člena je določeno, da se obratovalni čas začne, ko gostje lahko vstopijo v gostinski obrat, če je ta v zaprtem prostoru, oziroma če dostopa ni mogoče zapreti, ko gostinec začne opravljati gostinske storitve. Ta odstavek ni skladen s prvim in drugim odstavkom tega člena, saj sta lahko v praksi trenutka, ko gostje vstopijo v gostinski lokal ali ko gostinec začne opravljati gostinske storitve, različna od objavljenega obratovalnega časa. Predlagatelj naj pojasni, kakšen je smisel tretjega odstavka tega člena, saj to ni razvidno niti iz obrazložitve člena.

K 9. členu:

V prvi alineji četrtega odstavka tega člena je zakonska izjema navedena v oklepaju, kar ni pravilno, saj se v oklepaju le dodatno pojasnjuje zakonsko besedilo, zato naj bo izjema navedena izven oklepaja. V drugi alineji četrtega odstavka na koncu stavka manjka beseda »jedi«.

K 10. členu:

Predlog zakona v drugem odstavku tega člena taksativno našteva vrste prehrabnih obratov, pri tem pa ne določa niti njihove definicije, da bi bilo iz Predloga zakona razvidno, kakšna je razlika med njimi, niti v katerem (podzakonskem) predpisu so te definicije urejene. Šele iz obrazložitve je razvidno, da so razlike med vrstami prehrabnega obrata v nujenih gostinskih storitvah in opremljenosti gostinskih obratov, ki izhaja iz nujenih gostinskih storitev. Te pogoje za posamezno vrsto prehrabnega obrata pa bo določal podzakonski predpis iz 6. člena Predloga zakona. Po mnenju ZPS je Predlog zakona v tem delu podnormiran, saj ne določa okvirov zakonske določitve razlik med vrstami prehrabnih obratov, zato je vprašljiv z vidika načela legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

V tem členu manjkajo ne samo definicije in osnovni pogoji za posamezni prehrabni obrat, ampak tudi navezava na pooblastilno določbo za izdajo podzakonskega predpisa iz 6. člena Predloga zakona. Predlagatelj naj preveri, če so v drugem odstavku tega člena zajete vse vrste prehrabnih obratov (npr. diskoteka).

K 11. členu:

Predlog zakona v tem členu ureja redni in podaljšan obratovalni čas, pri čemer določa okoliščine, ki jih mora minister upoštevati pri sprejetju omejitev rednega obratovalnega časa, merila za sprejetje občinskega splošnega akta in izdajo soglasja za podaljšan obratovalni čas, možnost razveljavitve soglasja za podaljšan obratovalni čas in izjemno dovolitev podaljšanega obratovalnega časa do pet dni brez soglasja.

ZPS opozarja, da redni in podaljšan obratovalni čas nista posebej opredeljena. Iz tretjega odstavka sicer izhaja, da lahko občina s splošnim aktom iz utemeljenih razlogov, kot so revitalizacija mestnih jeder, izboljšanje privlačnosti naravnih in kulturnih znamenitosti ali spodbujanje gospodarskega razvoja določenega območja, določi daljši redni obratovalni čas, pri čemer pa časovni razpon, na katerega je občinski splošni akt vezan, določi minister na podlagi istih meril, kot to velja za redni obratovalni čas (drugi odstavek). Ob odsotnosti drugih določb in pomanjkljivi obrazložitvi se postavlja vprašanje, kaj je podlaga za razmejitve oziroma ločeno obravnavanje teh dveh vrst obratovalnega časa, še posebej v luči dejstva, da so razlogi, ki omogočajo določitev podaljšanega obratovalnega časa z občinskim splošnim aktom opredeljeni zelo široko (npr. spodbujanje gospodarskega razvoja določenega območja). Obrazložitev, da lahko občina s splošnim aktom drugače določi časovni razpon rednega obratovalnega časa ni skladna z besedilom tretjega in četrtega odstavka tega člena. Takšna ureditev ni skladna z ustavnim načelom legalitete iz

drugega odstavka 120. člena, kar je že navedeno med splošnimi pripombami tega mnenja.

Iz četrtega odstavka izhaja, da občina odloča o soglasju za podaljšani obratovalni čas na podlagi splošnega akta, v katerem določi pogoje in časovne meje podaljšanega obratovalnega časa na podlagi meril, ki so podrobneje opredeljena v predpisu iz drugega odstavka, in ki upoštevajo v tem odstavku navedene (dodatne) okoliščine. Izpostaviti je treba, da se nekatera merila, ki so podlaga za podrobnejšo določitev v predpisu ministra iz drugega odstavka, ter dodatne okoliščine iz četrtega odstavka v določeni meri podvajajo, kot npr. prva, druga in tretja alineja drugega odstavka ter peta alineja četrtega odstavka, zato bi bilo treba ponovno preučiti dodatne okoliščine ter zapisati le tiste, ki niso vsebovane že v merilih iz drugega odstavka.

Določitev pogojev in časovnih mej podaljšanega obratovalnega časa predstavlja vsebino splošnega akta občine. Če se časovne meje določijo v okviru razpona iz predpisa iz drugega odstavka tega člena, Predlog zakona v ničemer ne definira, kaj je mišljeno s pogoji ter v katerem obsegu lahko občina določa pogoje za izdajo soglasja za podaljšan obratovalni čas, pri čemer gre, po mnenju ZPS, za nejasnosti v predlogu zakonskega besedila. Kot že navedeno med splošnimi pripombami tega mnenja, področje gostinstva sicer sodi v izvirno pristojnost občin, načelo zakonitosti delovanja organov lokalnih skupnosti pa nima enake vsebine kot načelo zakonitosti delovanja izvršilne veje oblasti. Načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, ki urejajo zadeve iz izvirne pristojnosti občine, ne smejo biti v nasprotju z zakoni. Pravnih razmerij torej ne smejo urejati v nasprotju z zakonskimi določbami, v primeru, da zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne smejo preseči tega pooblastila.¹²⁸ Pri tem je treba upoštevati, da lahko zakonodajalec opredeli okvir pooblastila predvsem na tistih področjih javnih zadev, kjer je delež odločitev, ki predstavljajo lokalne javne zadeve, manjši, oziroma to izhaja iz zakona.¹²⁹ Upoštevaje, da je gostinstvo dejavnost, ki se primerljivo izvaja na območju celotne države, bi bilo ustrezno, da se z namenom poenotenja področja gostinstva v vseh občinah, v Predlogu zakona določi vsaj okvir za podrobnejšo opredelitev pogojev v podzakonskem predpisu. V kolikor so z izrazom »pogoji« poleg vsebinskih zahtev mišljene tudi druge sestavine vloge iz drugega odstavka 66. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)¹³⁰, ki so pogoj za formalno popolnost vloge,¹³¹ jih mora določiti že zakon zaradi poenotenja vsebinskega področja.

Odločanje o izdaji soglasja za podaljšan obratovalni čas pomeni odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava (upravna zadeva – 2. člen ZUP), zato mora občina pri njegovi izdaji v celoti uporabljati pravila upravnega postopka. Navedeno pomeni, da se o upravni zadevi, ko je dejansko in pravno stanje v celoti razjasnjeno, izda odločba, s katero se odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Predlog zakona določa, da se odločba poimenuje kot pisno soglasje, kar je v skladu s prvim odstavkom 210. člena ZUP mogoče določiti le izjemoma. Iz obrazložitve Predloga zakona ni razvidno, da bi bila taka izjema v konkretnem primeru utemeljena. V četrtem odstavku uporabljena dikcija, da občina o soglasju »odloča na podlagi splošnega akta« ni potrebna oziroma v delu ni ustrezna, saj upravni organ skladno s prvim odstavkom 6. člena ZUP (načelo zakonitosti) odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih

¹²⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-348/96 z dne 27. februarja 1997, 8. in 9. točka obrazložitve.

¹²⁹ Glej določbo druge alineje drugega odstavka 21. člena ZLS, in sicer »v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva ...«.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb.

¹³¹ Glej 67. člen ZUP.

samoupravne lokalne skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, odvisno od ureditve posameznega materialnega področja.

V petem odstavku je določeno, da izvajalec prehranske dejavnosti vloži vlogo za pridobitev soglasja občine na predpisanem obrazcu, ki ga določi minister, ravno tako se soglasje in druge odločitve v tem postopku izda na predpisanem obrazcu, ki ga v obeh primerih določi minister s predpisom iz drugega odstavka tega člena. Čeprav osnutek podzakonskega predpisa ni priložen Predlogu zakona,¹³² je mogoče glede na trenutno veljavni Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost¹³³ (v nadaljevanju Pravilnik 2017), ter prakso na drugih upravnih področjih domnevati,¹³⁴ da bo šlo za primer, ko bo odločbo predstavljala potrjena vloga za podaljšan obratovalni čas na obrazcu, to pa pomeni, da odločitev ne bo vsebovala obrazložitve. Skladno z 218. členom ZUP je mogoče izdati odločbo brez obrazložitve, ko gre za zadevo manjšega pomena ob upoštevanju drugih pogojev.

ZUP določa več možnosti izdaje odločb na predpisanem obrazcu, in sicer v primeru položajev iz 1. in 2. točke prvega odstavka 144. člena ZUP, ki utemeljujeta vodenje skrajšanega ugotovitvenega postopka, ter v enostavnih zadevah (četrti odstavek 214. člena ZUP) in zadevah manjšega pomena (218. člen ZUP), pri čemer se navedene možnosti lahko prekrivajo.

Skrajšani ugotovitveni postopek se vodi neodvisno od upravne zadeve, področja oziroma sektorskih upravnih stvari ali pomembnosti predmeta postopka¹³⁵ ter se razlikuje od posebnega ugotovitvenega postopka v tem, da je mogoče v skrajšanem ugotovitvenem postopku dejansko stanje in materialno resnico ugotoviti brez izvedbe posebnega dejanja postopka in je takšno dejanje odveč tudi za uveljavitev ter zavarovanje strankine pravice in pravne koristi.¹³⁶ Kot izhaja iz 1. in 2. točke prvega odstavka 144. člena ZUP, lahko organ po skrajšanem postopku takoj odloči o zadevi, če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana, oziroma če se da ugotoviti stanje zadeve na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi. Po skrajšanem ugotovitvenem postopku ni mogoče odločiti, če gre za upravno zadevo, v kateri nastopajo stranke z nasprotujočimi si zahtevki.¹³⁷

Skladno s četrtim odstavkom 214. člena ZUP v enostavnih zadevah, v katerih je udeležena samo ena stranka, in v enostavnih zadevah, v katerih sta v postopku udeleženi dve stranki ali več, pa nobena ne ugovarja postavljenemu zahtevku in se zahtevku ugotovi, lahko vsebuje obrazložitev odločbe samo kratko obrazložitev strankinega zahtevka in sklicevanje na pravne predpise, na podlagi katerih je bilo o zadevi odločeno. V takih zadevah se lahko izda odločba tudi na predpisanem obrazcu ali samodejno z uporabo informacijskega sistema. V prvem odstavku 218. člena ZUP je

¹³² V konkretnem primeru gre za kršitev določbe drugega odstavka 8.b člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21), ki določa, da se predlogu zakona predložijo tudi osnutki podzakonskih predpisov, katerih izdajo določa predlog zakona.

¹³³ Glej drugi odstavek 12. člena in prvi odstavek 13. člena ter Prilogo Pravilnika 2017.

¹³⁴ Prim. četrti odstavek 81. člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 22/14 – odl. US, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20 – odl. US, 203/20 – ZIUPOPDVE, 39/22 – ZFU-A, 52/22 – odl. US, 87/22 – odl. US, 163/22, 109/23 – odl. US, 131/23 – ZORZFS in 100/24).

¹³⁵ Čebulj, J., Hudej, N. in drugi: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga, Uradni list Republike Slovenije, in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, oktober 2020, str. 117.

¹³⁶ Kerševan, E. in Androjna, V.: Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2017, str. 251.

¹³⁷ Prav tam, str. 252.

določeno, da kadar se v zadevah manjšega pomena ugotovi strankinemu zahtevku, pa se ne posega v javno korist ali v korist koga drugega, zadostuje, da ima odločba samo izrek v obliki uradnega zaznamka v zadevi. Pojma »enostavna zadeva« in »zadeva manjšega pomena« sta pravna standarda, ki ju je treba napolniti v vsakem konkretnem primeru posebej, upoštevajoč vse relevantne okoliščine.

Na podlagi prvega odstavka 3. člena ZUP so posamezna vprašanja upravnega postopka lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v ZUP, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Za ustavnoskladno zakonsko ureditev pa ne zadošča zgolj formalna nadrejenost področnega zakona nad ZUP, temveč se lahko s posebnim zakonom drugače kot po ZUP opredeli le posamezno procesno vprašanje s kumulativnim obstojem potrebe po drugačni ureditvi glede na naravo posameznega področja. S posebno ureditvijo ni dopustno izničiti temeljnih načel po ZUP. V nasprotnem primeru gre kršitev načela enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.¹³⁸

Uporaba skrajšanega ugotovitvenega postopka oziroma izdaje odločbe na predpisanem obrazcu je odvisna od okoliščin konkretnega primera. V isti upravni zadevi bodo lahko v nekaterih primerih izpolnjeni pogoji za vodenje skrajšanega ugotovitvenega postopka in/ali izdajo odločbe na predpisanem obrazcu, v drugih pa ne (npr. v postopku bo sodeloval stranski udeleženec, ki bo varoval svojo pravno korist), zato s posebnim (področnim) zakonom ni dopustno predpisati obveznega vodenja skrajšanega ugotovitvenega postopka oziroma izdaje odločbe na predpisanem obrazcu, saj bi šlo v nekaterih primerih lahko za poseg v pravico iz 22. člena Ustave, za katerega ni ustavno dopustnega cilja.¹³⁹

Predlog zakona v petem odstavku določa, da za gostinstvo pristojen organ, če pogoji za izdajo soglasja niso izpolnjeni, vlogo deloma ali v celoti zavrne. V primeru delne zavrnitve določi časovne meje soglasja za podaljšani obratovalni čas. Navedena dikcija je odveč, saj ima takšno pooblastilo upravni organ že na podlagi splošno veljavnih pravil upravnega postopka.¹⁴⁰

V petem odstavku je določena nesuspendivnost pritožbe zoper odločitev pristojnega organa o podaljšanem obratovalnem času. Temeljno pravilo v upravnem postopku je suspendivnost pritožbe, kar pomeni, da pritožba zoper izdano odločbo zadrži njeno izvršitev.¹⁴¹ Skladno z drugim odstavkom 236. člena ZUP se izjemoma lahko izvrši odločba, zoper katero pritožbeni rok še teče, in odločba, zoper katero je vložena pritožba, med drugim, če tako določa zakon, vendar le, če je izključitev načeloma suspendivnega učinka pritožbe razumno utemeljena. V nasprotnem primeru gre za kršitev enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, saj mora biti v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo pravno sredstvo (samostojna pravica v okviru 25. člena Ustave) učinkovito, kar med drugim pomeni tudi to, da je tako pravno sredstvo suspendivno. Izjema od zahteve po suspendivnosti pravnega sredstva je dopustna le, če je po izvršitvi odločbe in ob morebitni ugoditvi pritožbi za pritožnika mogoče vzpostaviti stanje, kakršno je bilo pred izvršitvijo odločbe.¹⁴² V zakonodajnem gradivu utemeljitev odstopa od splošnega pravila ZUP o suspendivnosti pritožbe ni podana, zato ni mogoče oceniti, ali je tak poseg dopusten. ZPS dodaja, da je vprašljiva vzpostavitev stanja v zvezi z obratovalnim časom, kakršno je bilo pred izvršitvijo odločbe, če je bila ta kasneje v pritožbenem postopku odpravljena. Obratovalnega časa ni mogoče spremeniti za nazaj.

¹³⁸ Kovač, P.: 22. člen. Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Avbelj, M. (ur.), Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019, str. 191.

¹³⁹ Sodba Vrhovnega sodišča št. X Ips 17/2023 z dne 30. novembra 2023.

¹⁴⁰ Glej prvi odstavek 207. člena ZUP.

¹⁴¹ Prvi odstavek 236. člena ZUP.

¹⁴² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-115/14 z dne 21. 1. 2016, 55. točka obrazložitve.

V šestem odstavku je določena možnost občine, da razveljavi soglasje k podaljšanemu obratovalnemu času prehrabnega obrata, če so pristojni organi s pravnomočnimi odločbami pri izvajalcu prehrabne dejavnosti ugotovili najmanj dve kršitvi javnega reda in miru ali določb tega zakona, ki so posledica obratovanja v podaljšanem obratovalnem času. Gre za zakonsko pooblastilo, ki občini omogoča odločanje po prostem preudarku, pri čemer mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega je bilo pooblastilo dano.¹⁴³ Namen iz določbe ni razviden, zato jo je treba dopolniti. ZPS opozarja tudi, da iz določbe niti obrazložitve ni jasno, ali se pri odločanju o razveljavitvi soglasja upoštevajo le odločbe o prekršku, ali pa se upoštevajo tudi upravne odločbe, s katerimi je inšpektor odredil odpravo nepravilnosti.

V sedmem odstavku je določeno, da lahko minister določi do pet dni, ko lahko izvajalec prehrabne dejavnosti obratuje brez soglasja občine izven rednega obratovalnega časa, vendar v okviru časovnih mej, določenih s splošnim aktom občine. Navedeni so tudi dnevi, ki jih lahko določi minister za obratovanje izven rednega obratovalnega časa. Možnost določitve obratovanja izven rednega obratovanja časa (torej v podaljšanem obratovalnem času) brez soglasja predstavlja izjemo (odstop) od splošne ureditve, na podlagi katere mora izvajalec prehrabne dejavnosti za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času pridobiti soglasje občine, zanjo pa ni videti utemeljenih razlogov. V obrazložitvi Predloga zakona je sicer pojasnjeno, da so izjeme določene iz razloga, ker je v dnevih, ko izjeme veljajo, večina gostov dela prosta, prav tako pa se gostje na te dneve dlje zadržijo v gostinskih obratih in je v teh obratih tudi povečan obisk, vendar pa je treba upoštevati, da bodo te izjeme veljale tudi za izvajalce prehrabne dejavnosti, ki soglasja za obratovanje v podaljšanem času ne bi mogli pridobiti zaradi neizpolnjevanja pogojev iz splošnega akta občine, kot tudi tiste, ki bi jim občina razveljavila soglasje zaradi kršitev javnega reda in miru oziroma določb Predloga zakona. Postavlja se vprašanje ustreznosti takšne ureditve, še posebej v luči, da je določba za izvajalce prehrabne dejavnosti, ki imajo pridobljeno soglasje za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času, brezpredmetna. Iz določbe sedmega odstavka tudi ni jasno, na katero časovno obdobje je vezana možnost določitve do pet dni. V obrazložitvi je sicer navedeno, da gre za obdobje petih dni v koledarskem letu, vendar pa to ni razvidno iz predmetne določbe. ZPS predlaga tudi, da se pri naštevanju dni, ki jih lahko določi minister z namenom preprečitve zmede, zamenja dikcijo »praznik, ki izhaja iz slovenske tradicije (pustna sobota in torek, martinovanje in podobno)«, saj so v slovenskem pravnem redu prazniki le tisti dnevi, ki so določeni v 1. členu Zakona o praznikih in dela prostih dnevih v Republiki Sloveniji.¹⁴⁴

ZPS v zvezi s tem členom izpostavlja še naslednje pomanjkljivosti: Drugi stavek prvega odstavka se, vezano na redni obratovalni čas, sklicuje na drugi in tretji odstavek, pri čemer je ustrezno sklicevanje le na drugi odstavek. Tretji odstavek se nanaša na podaljšan obratovalni čas

Drugi odstavek določa okoliščine, ki jih mora upoštevati minister pri določitvi omejitve rednega obratovalnega časa, med drugim je to posebno varstvo lokalnih prebivalcev na območju stanovanj (peta alineja). Iz predmetne določbe ne izhaja, kaj obsega posebno varstvo, pred čim in na podlagi katerih predpisov se izvaja,¹⁴⁵ ravno tako pa pomen izraza »območju stanovanj« ni določljiv. Ker s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predmetne določbe, je določba vprašljiva z vidika načela pravne države iz 2. člena Ustave.¹⁴⁶

¹⁴³ Drugi odstavek 6. člena ZUP.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 52/10, 40/12 – ZUJF, 19/15, 83/16, 92/20, 95/24 in 24/25.

¹⁴⁵ Predlog zakona ne ureja nobenega posebnega varstva lokalnih prebivalcev.

¹⁴⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-32/02-19 z dne 10. julija 2003, 11. točka obrazložitve.

V tretjem odstavku uporabljena izraza »naravnih in kulturnih znamenitosti« sta zastarela oziroma neustrezna, zato ju je treba nadomestiti z izrazi, kot izhajajo iz Zakona o ohranjanju narave¹⁴⁷ in Zakona o varstvu kulturne dediščine¹⁴⁸ (naravna vrednota, kulturna dediščina). ZPS opozarja tudi na uporabo izraza »daljši redni obratovalni čas«, ki lahko povzroča zmedo, zato je treba uporabljati izraz »podaljšan obratovalni čas«.

K 12. členu:

Ta člen, ki ima pomanjkljiv naslov, saj določa pogoje za premične obrate (in ne premične gostinske obrate kot naslov 2. oddelka), se ureja v okviru 2. poglavja »*Pogoji za prehrambno dejavnost*«, 2. oddelka »*Pogoji za prehrambno dejavnost v premičnem gostinskem obratu*« in zaradi uporabe izraza »*premični gostinski obrat*«, ki je pojasnjen v 17. točki 2. člena, ureja tako »*prehrambno dejavnost*« kot tudi »*nastanitveno dejavnost*«. Vendar pri tem ni jasno, zakaj je ta člen umeščen v 2. poglavje drugega dela o prehrambni dejavnosti in ne v 1. poglavje drugega dela Predloga zakona, ki ureja pogoje za gostinsko dejavnost. Obrazložitev tega člena te dileme ne razreši in je pravzaprav ni, saj le povzema besedilo člena. Predlagatelj naj pojasni navedeno dilemo in bodisi popravi besedilo člena, tako da se bo bodisi nanašal le na »*premični prehrambni obrat*« bodisi prestavi člen v poglavje o gostinski dejavnosti.

Predlog zakona v prvem odstavku tega člena določa, da se prehrambna dejavnost v premičnem gostinskem obratu lahko opravlja začasno v okviru in pod pogoji javnih prireditev med njihovim trajanjem, vendar vsakokrat največ 45 dni. Obrazložitev člena sploh ne navaja, da se opravlja »*pod pogoji*«, ampak samo »*v okviru*« javnih prireditev, zato ni jasno, kakšni in kje so določeni pogoji javnih prireditev. Prav tako je vsakokratna omejitev na največ 45 dni izjemno dolga, ob tem pa v obrazložitvi ni pojasnjeno, katera prireditev traja tako dolgo. S tem je povezana tudi kazenska določba 8. točke prvega odstavka 31. člena Predloga zakona, ki določa sankcijo za lažji prekršek opravljanja prehrambne dejavnosti v premičnem gostinskem obratu na javni prireditvi več kot 45 dni. Poleg tega naj zakonodajalec izraz javna prireditev, ki jo uporablja v tem členu, naveže na zakon, ki ureja javna zbiranja.

V drugem odstavku tega člena Predlog zakona celotno ureditev pogojev glede premične prehrambne dejavnosti izven javnih prireditev prepušča občinam. Razlog za takšno ureditev v obrazložitvi ni naveden, vendar je iz vsebine člena razvidno, da premična gostinska dejavnost v občini, ki te možnosti ne bo uredila, izven javnih prireditev ni dovoljena. Kot že navedeno med splošnimi pripombami tega mnenja glede izvirne pristojnosti občin, takšna ureditev ni primerna, saj mora zakonodajalec z zakonom za vse občine enako urediti vsaj temeljna vprašanja in okvirna merila iz njihove izvirne pristojnosti.

K 13. členu:

Poleg splošnih pripomb k temu členu ZPS glede nasprotja z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave, saj Predlog zakona ne ureja vseh definicij in minimalnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati posamezne vrste nastanitvenih obratov, ZPS izpostavlja, da sta drugi in peti odstavek tega člena podnormirana in v nasprotju. Edina vrsta nastanitvenega obrata, ki je v Predlogu zakona definirana, je nastanitveni obrat v stanovanju iz 18. točke drugega odstavka tega člena. Ta je pojasnjen v pojmovniku v 21. točki prvega odstavka 2. člena, vendar je njegova definicija vsebinsko prazna, ker določa le, da gre za nastanitveni obrat, v katerem se opravlja oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B, 46/14, 21/18 – ZNOrg, 31/18, 82/20, 3/22 – ZDeb, 105/22 – ZZNŠPP in 18/23 – ZDU-10.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11 – ORZVKD39, 90/12, 111/13, 32/16, 21/18 – ZNOrg in 78/23 – ZUNPEOVE.

V 8. točki drugega odstavka tega člena je določena vrsta nastanitvenega obrata »počitniška hiša«, pri tem pa ni jasno, zakaj ni poleg nje urejeno tudi »počitniško stanovanje«, saj oba enotno definira sedma alineja 2. člena ZSRT-1. Tudi sicer manjka vsaj v obrazložitvi navedba, da je oddajanje stanovanja v kratkoročni najem mogoč tudi v »počitniškem stanovanju«.

Niti iz vsebine člena niti iz obrazložitve Predloga zakona ni mogoče razbrati, kakšna bi lahko bila razlika med različnimi vrstami nastanitvenih obratov, npr. med nastanitvenim obratom »drug dom« iz 16. točke in »drugim nastanitvenim obratom« iz 21. točke drugega odstavka tega člena. Obrazložitev navaja, da so razlike med vrstami nastanitvenega obrata v nujenih gostinskih storitvah in opremljenosti gostinskih obratov, ki izhaja iz nujenih gostinskih storitev, čeprav to iz vsebine normativnega dela Predloga zakona ni razvidno. V obrazložitvi je nadalje navedeno, da pogoje za posamezno vrsto nastanitvenega obrata določa podzakonski predpis iz 6. člena Predloga zakona, čeprav tega podzakonskega predpisa še ni, saj prvi odstavek 35. člena Predloga zakona določa, da bo minister izdal ta podzakonski predpis v treh mesecih od začetka veljavnosti ZGos-1. Ureditev nastanitvenega obrata »drug dom« trenutno ureja 26. člen Pravilnika 2017, ki se bo v skladu s predlagano prehodno ureditvijo v tretjem odstavku 41. člena Predloga zakona uporabljal do začetka uporabe ZGos-1.

V četrtem odstavku tega člena manjka sklic na 18. člen Predloga zakona.

K 14. členu:

Ta člen je izjemno obsežen, vendar glede na številna področja, ki jih ureja, podnormiran. Člen ureja kategorizacijo nastanitvenih obratov v kakovostne kategorije skupaj s pogoji za ocenjevalce nastanitvenih obratov (v nadaljevanju ocenjevalec), s postopkom pridobivanja in odvzemanja njihovega naziva, z njihovim usposabljanjem in preizkusi znanja, z registrom ocenjevalcev, javnim pooblastilom za izvajanje večine navedenih nalog in postopkom podelitve, podaljšanja in odvzema tega pooblastila ter izvršilno klavzulo. Glede na to, da ta člen ureja tako številne in različne pravne institute, bi obrazložitev teh morala biti zelo obsežna, vendar pa je nasprotno obrazložitev tega člena v Predlogu zakona neprimerljivo krajša od besedila člena. Predlagatelj naj razmisli, da bi področje urejanja tega člena razdelil na več členov, ki bi urejali to področje.

V prvem odstavku tega člena je navedba, da predpis iz štirinajstega odstavka tega člena določa kategorizacijo nastanitvenega obrata, pojasnilne narave in le bremeni zakonsko besedilo, zato jo zakonodajalec lahko črta. Prav tako lahko črta besedo »morak«, saj ni nič bolj zavezujoča, kot če se besedilo namesto »mora poslovati« glasi samo »posluje«.¹⁴⁹

Drugi stavek tretjega odstavka tega člena je odveč, saj že prvi odstavek določa, kdo je ocenjevalec nastanitvenih obratov. Neveljavnost kategorije, ki jo opravi oseba, ki ni ocenjevalec nastanitvenih obratov, logično izhaja že iz argumenta *a contrario* glede na prvi stavek tega odstavka, zato takšen stavek samo dodatno obremenjuje zakonsko besedilo.

V četrtem odstavku so določeni pogoji za ocenjevalca, ki v obrazložitvi niso pojasnjeni, zakaj jih je predlagatelj določil (npr. zakaj izobrazba šeste ravni po slovenskem ogrodju kvalifikacij in šest let delovnih izkušenj). V okviru izobrazbenega pogoja je določena najmanj višja stopnja izobrazbe, ki ne predstavlja izraza, usklajenega s terminologijo,

¹⁴⁹ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana 2018, str. 75, robna 131.

uporabljeno v Zakonu o visokem šolstvu¹⁵⁰ ali v Zakonu o slovenskem ogrođju kvalifikacij¹⁵¹ (v nadaljevanju ZSOK). Glede na navedeno ZPS predlaga, da se ta izraz črta in namesto tega izraza uporabi stopnjo izobrazbe, ki je navedena v oklepaju z drsečim sklicem na ZSOK.

V petem odstavku tega člena ni navedeno, kateri organ in s kakšnim aktom odloči o izpolnjevanju pogojev fizične osebe za pridobitev naziva ocenjevalec. Glede na šesti odstavek tega člena, ki ureja odvzem naziva ocenjevalec, je to ministrstvo, ki odloča z odločbo, vendar mora biti to zaradi ustavnega načela jasnosti razvidno tudi iz petega odstavka.

Šesti odstavek tega člena je podnormiran, ohlapen in slabo razumljiv. Na kratko ureja postopek in posledice odvzema naziva ocenjevalec, če ta očitno in bistveno ne upošteva merila in standarde kakovosti nastanitvenih obratov pri določitvi kakovostne kategorije nastanitvenega obrata (v nadaljevanju merila in standardi). Pri določitvi postopka in posledic odvzema naziva ocenjevalec so uporabljeni nedoločni pravni pojmi, pravni standardi (npr. očitno in bistveno neupoštevanje meril in standardov), katerih vsebina se napolnjuje z vsakokratno razlago teh zakonskih določb. V tem odstavku manjka ureditev, s kakšnim aktom se uvede (npr. s sklepom o uvedbi nadzora) in zaključi (npr. poročilo) strokovni nazor ter katera nadzorna dejanja se lahko opravljajo med strokovnim nadzorom. Podrobna ureditev strokovnega nadzora je pomembna tudi zato, ker Predlog zakona v osmem do trinajstem odstavku tega člena ureja možnost podelitve javnega pooblastila za izvajanje upravne naloge izvajanja strokovnega nadzora.

Neprimerno je besedilo tega odstavka, da ministrstvo, pristojno za gostinstvo (v nadaljevanju ministrstvo), strokovni nadzor uvede na predlog istega ministrstva, zato naj ta del odstavka zakonodajalec preoblikuje, da lahko ministrstvo samo uvede strokovni nadzor, ker s tem varuje javni interes. Namesto različnih predlagateljev uvedbe postopka (npr. tržni inšpektorat, ministrstvo za kmetijstvo) je, po mnenju ZPS, bolj pomembno, da bi Predlog zakona določil pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za uvedbo strokovnega nadzora, da ne bo uvedba strokovnega nadzora posledica arbitrarne odločitve ministrstva. Zaradi uporabe pravnega standarda o očitnem in bistvenem neupoštevanju meril in standardov je ministrstvo povsem prosto pri argumentaciji, kaj bo štelo kot očitno in bistveno neupoštevanje meril in standardov, saj to ni razvidno iz besedila člena. Poleg tega je za ureditev postopka in posledic odvzema naziva ocenjevalec ključno, da so ocenjevalci seznanjeni z merili in standardi, njihova vsebina pa niti v okvirih ni razvidna iz zakonskega besedila. Merila in standarde bo uredil minister, pristojen za gostinstvo, v soglasju z ministrstvom, pristojnim za kmetijstvo, saj ima za to podlago v izvršilni klavzuli v štirinajstem odstavku tega člena, vendar pa je ta izvršilna klavzula v neskladju z načelom legalitete, kar je pojasnjeno med splošnimi pripombami tega mnenja, saj Predlog zakona ne določa zakonskega okvira meril in standardov. Zadnji stavek tega odstavka je odveč, saj je že v prvem stavku navedeno, da ministrstvo odvzame naziv ocenjevalec z odločbo, kar pomeni, da se v ta namen vodi upravni postopek.¹⁵²

Predlog zakona v sedmem odstavku določa, da ministrstvo izvaja usposabljanje s preizkusom znanja s področja kategorizacije nastanitvenih obratov, pri tem pa ne določa, katera področja bo to usposabljanje s preizkusom znanja obsegalo, zato je neskladno z ustavnim načelom legalitete, kot navedeno med splošnimi pripombami

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE, 57/21 – odl. US, 54/22 – ZUPŠ-1, 100/22 – ZSZUN in 102/23.

¹⁵¹ Uradni list RS, št. 104/15 in 100/22 – ZSZUN.

¹⁵² Drugi odstavek 2. člena ZUP.

tega mnenja, saj ne določa okvirja zakonske ureditve na tem področju, ampak to v celoti prepušča podzakonskemu urejanju.

Predlog zakona v osmem odstavku ureja javno pooblastilo na podlagi zakona. V skladu z ustavnosodno prakso je ocena, kdaj je mogoče podeliti javno pooblastilo z zakonom in kdaj na podlagi zakona, v pristojnosti zakonodajalca, vendar pa pri tem ni povsem nevezan. Za podelitev javnega pooblastila na podlagi zakona se lahko odloči le, če ugotovi obstoj okoliščin, ki onemogočajo ali znatno otežujejo določitev nosilca javnega pooblastila z zakonom.¹⁵³ Ugotovitev obstoja takšnih okoliščin, ki onemogočajo ali znatno otežujejo določitev nosilca javnega pooblastila s Predlogom zakona, obrazložitev tega člena ne vsebuje, zato naj predlagatelj to dodatno pojasni. Pri navedbi treh alinej v tem odstavku, ZPS predlaga, da zakonodajalec dopolni vse tri alineje z ustreznimi sklici na ureditev izvajanja usposabljanja in strokovnega nadzora ter upravljanja registra v predhodnih odstavkih. Poleg tega naj dodatno razmisli o ureditvi, da bo nosilec javnega pooblastila s pooblastilom pridobil pristojnosti, ki jih predhodni odstavki določajo za ministrstvo, kar se lahko uredi s smiselno uporabo določb prejšnjih odstavkov za nosilca javnega pooblastila, in da bodo s pogodbo podrobno urejena razmerja med ministrstvom in nosilcem javnega pooblastila na področju izvajanja usposabljanja in strokovnega nadzora ter upravljanja registra.

V tesni zvezi z javnim pooblastilom sta tudi nadzor nad izvajanjem javnega pooblastila in financiranje nalog, ki jih bo namesto države na podlagi zakona opravljal nosilec javnega pooblastila, ki ga bo ministrstvo izbralo na javnem natečaju. Trinajsti odstavek tega člena sicer ureja pogoje za odvzem javnega pooblastila, kar predstavlja del postopka nadzora nad izvajanjem javnega pooblastila, poleg tega tretja alineja trinajstega odstavka tega člena določa predhodni opomin ministra, vendar pa nadzor nad izvajanjem javnega pooblastila v Predlogu zakona ni posebej urejen, pa bi, po mnenju ZPS, moral biti urejen. Prav tako bi bilo v njem treba urediti financiranje javnega pooblastila, še posebej glede na to, da imajo možnost opravljanja javnega pooblastila poleg pravnih oseb javnega prava tudi pravne osebe zasebnega prava. Financiranje in nadzor javnega pooblastila sta v teoriji izpostavljeni kot osnovna identifikacijska znaka javnega pooblastila oziroma kot dva izmed elementov, ki določajo pravni položaj nosilca javnega pooblastila.¹⁵⁴

Pooblastilna določba za podzakonsko urejanje v štirinajstem odstavku tega člena je izjemno široka in po presoji ZPS nima zadostne podlage v zakonski ureditvi, zato je sporna z vidika ustavnega načela legalitete, kot navedeno med splošnimi pripombami tega mnenja. Nekateri sklici v tem členu so navedeni preohlapno, saj se sklicujejo na celoten člen, namesto na konkreten odstavek tega člena (sklic v osmem in enajstem odstavku tega člena).

K 15. členu:

V prvem odstavku tega člena se lahko vejica pred besedilom in besedilo »ki edinstveno identificira vsak nastanitveni obrat v registru nastanitvenih obratov« črtata, saj je to besedilo zgolj pojasnilne narave.

K 18. členu:

ZPS je nekatere pomisleke v zvezi s tem členom obravnaval posebej med splošnimi pripombami tega mnenja (glede ustavne skladnosti oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem) in v povezavi z 2. členom Predloga zakona (npr. glede različnih pogojev za oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem v povezavi z različnimi vrstami stanovanjskih stavb, glede pravno sistemskih vidikov sklica na predpise, ki urejajo razvrščanje objektov, iz drugega odstavka 2. člena Predloga zakona in glede razlike med dovoljeno

¹⁵³ Odločba Ustavnega sodišča št. 137/01 z dne 11. decembra 2003, 18. točka obrazložitve.

¹⁵⁴ Kovač, P.: Javna pooblastila v sistemu lokalne samouprave. Lex localis, 2007, let. 5, št. 2, str. 6 in 11.

in dejansko rabo stavbe), zato se v tem delu ponovno sklicuje na njih. Poleg tega v nadaljevanju navaja še dodatna opozorila.

Prvi odstavek tega člena določa sklic na 18. točko drugega odstavka 13. člena Predloga zakona, čeprav navedena točka ne ureja drugega, kot le to, da je nastanitveni obrat v stanovanju ena izmed vrst nastanitvenih obratov. Definicija nastanitvenega obrata v stanovanju je urejena v pojmovniku, v 21. točki 2. člena Predloga zakona, zato bi bilo bolj jasno, če bi Predlog zakona namesto sklica uporabljal navedeni izraz iz pojmovnika.

Predlog zakona v drugem odstavku tega člena določa prepoved oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem, če je ta v stanovanjski stavbi z oskrbovanimi stanovanji. Stanovanjska stavba z oskrbovanimi stanovanji, upoštevajoč sklic v drugem odstavku 2. člena Predloga zakona, pomeni klasifikacijo objekta, ki je specifična v oziru, da morajo takšna stanovanja izpolnjevati tehnične zahteve, kot izhajajo iz Pravilnika o minimalnih tehničnih zahtevah za graditev oskrbovanih stanovanj za starejše ter o načinu zagotavljanja pogojev za njihovo obratovanje (v nadaljnjem besedilu Pravilnik).¹⁵⁵ Vendar gre zgolj za tehnične zahteve, kot so arhitekturne prilagoditve ali posebni pogoji, kar je s pridobitvijo uporabnega dovoljenja in vpisom v kataster nepremičnin izčrpano. Ustrezna klasifikacija objekta še ne pomeni, da so stanovanja dejansko v režimu »oskrbovanih stanovanj«, saj Pravilnik dodatnih pogojev za obratovanje oskrbovanih stanovanj ne vsebuje več.¹⁵⁶ Tako lahko oskrbovano stanovanje po izgradnji uporablja vsakdo, ne le starejši, pri čemer pogoj 24 urne pomoči ni predpisan, čeprav SZ-1 v tretjem odstavku 8. člena določa, da so oskrbovana stanovanja tista stanovanja za starejše, v katerih lahko stanovalci dobijo pomoč 24 ur dnevno iz določene ustanove, pod pogojem, da so arhitektonsko prilagojena kot stanovanja za starejše ljudi z lastnim gospodinjstvom v večstanovanjski stavbi ali v drugi obliki strnjene gradnje. Z določitvijo prepovedi oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem, če se ta nahaja v stanovanjski stavbi z oskrbovanimi stanovanji, zgolj na podlagi klasifikacije objekta, po mnenju ZPS ni mogoče doseči namena predlagatelja, kot izhaja iz obrazložitve, ki je, da se oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem ne sme opravljati v stanovanjski stavbi z oskrbovanimi stanovanji, ker imajo stanovanja v teh stavbah poseben namen in v tem pogledu uživajo posebno zaščito. Predlagatelj mora preučiti, kako določiti prepoved oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem v stavbah z oskrbovanimi stanovanji na način, ki bo temeljil na vsebini režima oskrbovanega stanovanja in ne klasifikaciji objekta.

V obrazložitvi tretjega odstavka niso posebej pojasnjeni nekateri razlogi za omejitve glede določitve največjega števila gostov, ki so lahko v okviru kratkotrajnega najema v posameznem stanovanju. Določbo bi bilo mogoče preveriti, če bi predlagatelj navedel, kateri razlogi so ga vodili k določitvi maksimuma 15 oseb v eno ali dvostanovanjski stavbi ter osem oseb v tri in večstanovanjski stavbi.

V četrtem odstavku tega člena je prvi stavek, ki določa, da lahko opravljajo oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem v nastanitvenem obratu v stanovanju v eno- ali dvostanovanjski stavbi vsi ponudniki kratkotrajnega najema, odveč. Drugi odstavek določa omejitve na sobodajalca le za oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem v nastanitvenem obratu v stanovanju, ki je v tri in večstanovanjski stavbi. *A contrario*, če takšne omejitve Predlog zakona ne določa za eno ali dvostanovanjsko stavbo, pomeni, da je lahko ponudnik kratkotrajnega najema v takšni stavbi v kakršnikoli pravnoorganizacijski obliki (npr. pravna oseba, samostojni podjetnik, sobodajalec). Prvi stavek tega odstavka je zato primeren le za obrazložitev tega člena. Poleg tega

¹⁵⁵ Uradni list RS, št. 110/04, 81/09 in 17/11.

¹⁵⁶ V. poglavje Pravilnika je bilo črtano z uveljavitvijo 11. člena Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o minimalnih tehničnih zahtevah za graditev oskrbovanih stanovanj za starejše ter o načinu zagotavljanja pogojev za njihovo obratovanje (Uradni list RS, št. 17/11).

Predlog zakona ne ureja vseh ponudnikov kratkotrajnega najema, pač pa v 13. točki 2. člena ureja le sobodajalca, ostale pravnoorganizacijske oblike ponudnikov kratkotrajnega najema, ki jih Predlog zakona v 12. točki 2. člena ureja le kot nosilce oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem, pa so urejene v ZGD-1.

V petem odstavku tega člena je odvečna določitev pravice pristojnega inšpekcijskega organa do vpogleda v soglasje lastnika stanovanja, saj ima inšpektor takšno pooblastilo že na podlagi 19. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru¹⁵⁷ (v nadaljevanju ZIN). V skladu s prvo alinejo prvega odstavka 19. člena ZIN lahko inšpektor med drugim pregleda listine ter v skladu s trinajsto alinejo prvega odstavka navedenega člena ZIN lahko opravi tudi druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora. Ta podlaga je zadostna za vpogled v soglasje lastnika stanovanja.

V obrazložitvi k temu členu je navedeno, da bo s posebnim zakonom o izvajanju Uredbe (EU) 2024/1028 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o zbiranju in souporabi podatkov v zvezi s storitvami kratkoročnega najema nastanitve ter spremembi Uredbe (EU) 2018/1724 (v nadaljevanju Uredba 2024/1028/EU) omogočeno, da bodo podatke o obsegu oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem od spletnih platform prejemale tudi občine, zato da bodo lahko sprejemale informirane odločitve v zvezi z oddajanjem stanovanja v kratkotrajni najem. Ob odsotnosti ustreznega predloga zakona v zakonodajnem postopku je navedba posebnega zakona, ki bo uredil izvajanje Uredbe 2024/1028/EU, bodoče negotovo dejstvo. ZPS predlaga, da navedeno uredbo Evropske unije zakonodajalec izvede kar s Predlogom zakona in občinam ob uveljavitvi tega zakona omogoči podatke, na katerih bodo temeljili občinski odloki glede oddajanj stanovanj v kratkotrajne najeme.

V devetem odstavku tega člena je z drsečim sklicem urejen odstop od 14. in 29. člena SZ-1, ki urejata opravljanje dovoljene dejavnosti v delu stanovanja in uporabo stanovanja v druge namene, čeprav odstopa ni treba urejati, saj sta ureditev v SZ-1 in v Predlogu zakona v razmerju generalnega in specialnega zakona. SZ-1 ureja splošno ureditev opravljanja dejavnosti v delu stanovanja, Predlog zakona pa predstavlja specialno ureditev pogojev (npr. pridobivanja soglasij) za oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem. V tretjem stavku devetega odstavka je določeno, da se v primeru odločanja o podelitvi soglasij solastnikov stanovanjske stavbe s podpisovanjem listine kot datum pridobitve soglasij šteje datum prvega podpisanega soglasja na podpisni listini, kar ni ustrezno. Sobodajalec bo namreč lahko začel oddajati stanovanje v kratkotrajni najem šele po pridobitvi tolikšnega števila soglasij, ki bodo predstavljala ustrezno večino solastniških deležev. Iz drugega odstavka 35. člena SZ-1 izhaja, da kadar se odloča s podpisovanjem listine, je predlog sprejet, če ga v roku, ki ne sme biti daljši od treh mesecev od dneva objave predlaganega sklepa na oglasni deski ali na mestu, dostopnem vsem etažnim lastnikom, podpiše potrebno število etažnih lastnikov glede na njihove solastniške deleže. To pa pomeni, da datum prvega podpisanega soglasja ne bo nujno tudi datum, ko bo zagotovljena ustrezna večina solastniških deležev, ampak se bo to zgodilo kasneje (najkasneje v treh mesecih od objave predloga sklepa). Ker je veljavnost soglasij vezana na obdobje treh let od datuma pridobitve, navedeno pomeni, da je veljavnost soglasij, ki sobodajalcu omogočajo oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem, dejansko lahko krajša od treh let.

Deveti odstavek tega člena predstavlja tudi specialno določbo v smislu načina odločanja lastnikov v primerjavi z generalno določbo iz SZ-1. Skladno s prvim odstavkom 34. člena SZ-1 je mogoče o poslih upravljanja odločati s podpisovanjem listine, na zboru lastnikov ali z elektronskim glasovanjem. Skladno s predlagano ureditvijo v Predlogu zakona pa je možno odločanje s podpisovanjem listine ali na zboru lastnikov. Navedena specialna ureditev v primerjavi z generalno v obrazložitvi

¹⁵⁷ Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

Predloga zakona ni pojasnjena, zato naj jo predlagatelj pojasni tekom zakonodajnega postopka.

Deveti odstavek tega člena bi predlagatelj lahko razbil na več odstavkov, tako da bi bil bolj jasen. Z dodatnimi odstavki bi lahko bilo jasno razvidno, da mora zapisnik zbora lastnikov ali podpisna listina vsebovati opozorilo glede časovne veljavnosti soglasja in prenehanja veljavnosti soglasja v primeru spremembe lastništva stanovanja. Zadnji stavek tega odstavka je odveč iz istih razlogov, kot jih ZPS navaja za peti odstavek tega člena.

K 19. členu:

Iz obrazložitve tega člena je jasno razviden namen predlagatelja, da ima ponudnik obveznost navajanja identifikacijske številke pri oglaševanju in oddajanju nastanitvenega obrata, ne glede na to, ali se pogodba sklepa v živo ali na daljavo. Nasprotno iz člena izhaja, da mora identifikacijsko številko navesti pri sklepanju pogodb za oddajo stanovanja v kratkotrajni najem na daljavo, zato ZPS predlaga bolj natančno ureditev te določbe.

K 20. členu:

V prvem odstavku tega člena naj zakonodajalec črta besedo »*mora*«, saj ni za sobodajalca nič bolj zavezujoča, kot če se besedilo namesto »*mora vpisati*« glasi samo »*vpíše*«. ¹⁵⁸

V tretjem odstavku naj zakonodajalec besedo »*avtomatično*« zamenja z besedo »*samodejno*«.

K 22. členu:

V 9. točki tretjega odstavka tega člena manjka navedba, da gre za oddajanje več stanovanj, če ponudnik kratkotrajnega najema oddaja več stanovanj. V 11. točki istega odstavka tega člena je treba razliko izračunati glede na število dni, kot ga ureja peti odstavek 5. člena Predloga zakona, ki določa največ 180 dni oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem v koledarskem letu.

V šestem odstavku tega člena se ureja okrajšavo za Geodetsko upravo Republike Slovenije, čeprav v nadaljnjem zakonskem besedilu okrajšava ni uporabljena, zato jo lahko zakonodajalec odstrani.

Predlagatelj naj pojasni, zakaj nista gradbeno in uporabno dovoljenje nastanitvenega obrata dva izmed podatkov, ki se vpisujejo v register nastanitvenih obratov, saj bi tako nosilec javnega pooblastila, AJPES, razpolagal s podatkom, koliko nastanitvenih obratov, ki se tržijo v turistične namene, razpolaga z navedenima dovoljenjema in v kakšnih objektih se izvaja nastanitvena dejavnost. Predlog zakona, kot že navedeno v mnenju k 6. členu, sploh ne naslavlja težav v zvezi s pomanjkanjem gradbenih in uporabnih dovoljenj nekaterih gostinskih obratov.

K 23. členu:

V tem členu je urejen postopek vpisa v register nastanitvenih obratov, brez izvedbe katerega izvajalec nastanitvene dejavnosti ne sme opravljati nastanitvene dejavnosti. ¹⁵⁹ V drugem in tretjem odstavku so navedeni podatki, ki jih mora vsebovati predlog za vpis v register, vendar pa niso nikjer določeni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za izvedbo vpisa. Glede na četrty odstavek, iz katerega izhaja, da je izvajalec nastanitvene dejavnosti odgovoren za točnost in popolnost podatkov in njihovo skladnost z dejanskim stanjem, ob upoštevanju, da AJPES kot registrski organ o vpisu v register

¹⁵⁸ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana 2018, str. 75, robna 131.

¹⁵⁹ Glej 15. člen Predloga zakona.

izda obvestilo (peti odstavek), je mogoče sklepati, da se v register vpiše vsak nastanitveni obrat, za katerega je predložen predlog z vsemi zahtevanimi podatki, ne glede na njihovo (vsebinsko) ustreznost. Po drugi strani pa Predlog zakona v 24. in 25. členu ob izpolnitvi predpisanih pogojev določa začasni preklic identifikacijske številke in izbris iz registra. Ker v 23. členu ni določenih pogojev za vpis v register, bo moral registrski organ v primeru podanega predloga za vpis v register vpisati tudi nastanitvene obrate, ki so bili npr. izbrisani iz registra. Registrski organ v Predlogu zakona nima urejene pravne podlage, da takšen vpis (upravičeno) zavrne.

Po mnenju ZPS je treba naveden člen ponovno preučiti, predvsem z vidika, da uspešno izveden vpis v register omogoča izvajanje nastanitvene dejavnosti, to pa pomeni, da bi morali biti določeni tudi pogoji za tak vpis. Neustrezno je tudi, da Predlog zakona odgovornost za točnost in pravilnost podatkov v registru v celoti prepušča izvajalcu nastanitvene dejavnosti. Kadar vpis v register zahteva preverjanje izpolnjevanja materialnih pogojev, gre za upravno zadevo in je treba o vpisu odločiti z upravno odločbo na podlagi predhodno izvedenega upravnega postopka.

V drugem odstavku tega člena v okviru povezave s katastrom nepremičnin manjka drseči sklic na zakon, ki ureja kataster nepremičnin. V drugem stavku drugega odstavka tega člena naj predlagatelj ponovno preveri besedilo »na podlagi podatkov iz 3. in 4. točke tega člena«, ker drugi odstavek tega člena nima navedenih dveh točk.

Tretji odstavek tega člena v prvem stavku ureja obveznost, da predlog za vpis v register vsebuje tudi podatke iz tretjega odstavka 22. člena Predloga zakona. Zakonodajalec naj v njem izpusti besedo »mora«, ker ni za vložnika nič bolj zavezujoča, kot če se besedilo namesto »mora vsebovati« glasi samo »vsebuje«. ¹⁶⁰ Stavki, ki sledijo prvemu stavku, so pojasnilne narave in določajo način pridobivanja podatkov iz tretjega odstavka 22. člena in spadajo v obrazložitev k navedenemu členu. Poleg tega besedilo tretjega stavka tretjega odstavka tega člena ni konsistentno, ker se podatek o dovoljenem številu dni v tekočem koledarskem letu oddajanja nastanitvenega obrata v kratkotrajni najem pridobi (ne izračuna, kot je navedeno v tem stavku) iz šestega odstavka 18. člena Predloga zakona (in ne na podlagi podatkov registra, kot je navedeno v tem stavku), ki določa časovne omejitve za oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem.

K 24. členu:

Prva alineja prvega odstavka tega člena, ki ureja začasni preklic veljavnosti identifikacijske številke po uradni dolžnosti, se lahko skrajša tako, da se izvede zaradi izbrisa izvajalca nastanitvene dejavnosti iz poslovnega registra. V tretji alineji je treba popraviti navezno okoliščino začasnega preklica veljavnosti identifikacijske številke tako, da inšpekcijski organ pošlje obvestilo o pravnomočnosti izdanega ukrepa, saj upravni organ ne izdaja pravnomočnih aktov, ampak ti akti postanejo pravnomočni, ko se ne morejo več izpodbijati v upravnem sporu pred upravnim sodiščem. Izjema, ki je določena v tej alineji, v obrazložitvi sploh ni pojasnjena, zato naj jo predlagatelj posebej pojasni tekom zakonodajnega postopka.

Četrta alineja prvega odstavka tega člena, ki prav tako ni pojasnjena v obrazložitvi, določa, da AJ PES po uradni dolžnosti začasno prekliče veljavnost identifikacijske številke, če ponudnik kratkotrajnega najema krši časovne omejitve iz šestega in sedmega odstavka 18. člena, ne pa tudi če krši splošno omejitev iz petega odstavka 5. člena. Ta začasni preklic veljavnosti identifikacijske številke bi bilo mogoče enostavneje urediti tudi z negativnim rezultatom razlike iz (11. in) 12. točke tretjega odstavka 22. člena.

¹⁶⁰ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana 2018, str. 75, robna 131.

V tretjem odstavku tega člena je določeno, da o začasnem preklicu AJPES izda sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba. Skladno z 226. členom ZUP se s sklepom odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka ter tudi o tistih vprašanjih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo. Glede na navedeno je treba predmetno določbo ponovno preučiti. V tretjem odstavku je predlagan tudi nesuspendivni učinek pritožbe. Kot že navedeno v mnenju k 11. členu je izjema od zahteve po suspendivnosti pravnega sredstva dopustna le, če je po izvršitvi odločbe in ob morebitni ugoditvi pritožbi za pritožnika mogoče vzpostaviti stanje, kakršno je bilo pred izvršitvijo odločbe. V obrazložitvi utemeljitev odstopa od splošnega pravila ZUP o suspendivnosti pritožbe ni podana, zato ni mogoče oceniti, ali je tak poseg dopusten.

K 25. členu:

Razlogi za izbris nastanitvenega obrata iz registra v obrazložitvi tega člena sploh niso pojasnjeni. Četrta točka prvega odstavka tega člena, ki določa, da AJPES izbriše nastanitveni obrat iz registra po uradni dolžnosti, če se seznanijo o neprekinjenem 12 mesečnem neporočanju podatkov v sistem e-Turizem, zaobsega tudi obvestilo organa občine, pristojnega za gostinstvo, zato lahko zakonodajalec tretjo točko črta.

Peta točka prvega odstavka tega člena določa, da AJPES izbriše nastanitveni obrat iz registra na podlagi obvestila pristojnega inšpekcijskega organa o izdaji trajne prepovedi opravljanja dejavnosti. V nasprotju s tretjo točko prvega odstavka 24. člena pa v peti točki prvega odstavka tega člena ni urejen pravnomočni učinek trajne prepovedi. Predlagatelj naj pojasni razloge za takšno ureditev, skupaj z izjemo, ki je urejena v tej točki.

V tretjem odstavku tega člena je določeno, da AJPES izda sklep o izbrisu nastanitvenega obrata, zoper katerega je dovoljena pritožba, ter je predlagan nesuspendivni učinek pritožbe. Kot že navedeno v mnenju k 24. členu Predloga zakona se s sklepom odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka ter tudi o tistih vprašanjih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo, obenem pa je, kot je navedeno že v mnenju k 11. členu Predloga zakona, izjema od zahteve po suspendivnosti pravnega sredstva dopustna le, če je po izvršitvi odločbe in ob morebitni ugoditvi pritožbi za pritožnika mogoče vzpostaviti stanje, kakršno je bilo pred izvršitvijo odločbe. V obrazložitvi utemeljitev odstopa od splošnega pravila ZUP o suspendivnosti pritožbe ni podana, zato ni mogoče oceniti, ali je tak poseg dopusten. Glede na navedeno je treba določbo ponovno preučiti.

K 26. členu:

V vseh štirih odstavkih tega člena naj zakonodajalec besedo »*avtomatično*« zamenja z besedo »*samodejno*«. Ob tem naj predlagatelj pojasni, zakaj v tretjem in četrtem odstavku poleg pridevnika avtomatično navaja samo še pridevnik brezplačno, ne pa tudi pridevnika neposredno.

K 29. členu:

V tem členu so določeni inšpekcijski organi za nadzor nad izvajanjem določb Predloga zakona, in sicer bo izvajala nadzor tržna inšpekcija, razen za tiste določbe, kjer je v drugem in tretjem odstavku tega člena določena pristojnost občinske in stanovanjske inšpekcije. Nadzor nad izvajanjem zakona je tako razpršen med tri inšpekcijske organe, pri čemer v obrazložitvi ni pojasnjeno, na podlagi katerih kriterijev je bila določena delitev inšpekcijskega nadzora med posamezne organe. Obrazložitev Predloga zakona v tem delu ne ustreza standardu obrazložitve, kot izhaja iz sedmega odstavka 115. člena Poslovnika državnega zbora.

Iz vsebinske delitve nadzora na različne inšpekcijske organe je sicer mogoče razbrati, da je bila pristojnost občinske inšpekcije, ki po trenutno veljavnem zakonu ne izvaja nadzora,¹⁶¹ določena predvsem v zvezi z oddajanjem stanovanj v kratkotrajni najem ter pri opravljanju prehranske dejavnosti v premičnem gostinskem obratu, kjer ima občina na podlagi zakonskega pooblastila možnost za ureditev določenih vprašanj, vendar to ni dosledno. Za nadzor nad posameznimi določbami v zvezi z oddajanjem stanovanj v kratkotrajni najem (drugi, deveti in deseti odstavek 18. člena) je pristojna stanovanjska inšpekcija, občinski inšpektorji pa npr. niso pristojni za nadzor nad upoštevanjem določb o podaljšanem obratovalnem času, čeprav se bo slednje izvajalo na podlagi splošnega akta občine. Po mnenju ZPS je delitev nadzora med različne inšpekcijske organe vprašljiva z vidika urejenosti pravnega sistema, ob upoštevanju, da je gostinstvo zaokrožena celota, inšpekcije pa se skladno s prvim odstavkom 8. člena ZIN organizirajo za posamezno upravno področje. Ureditev pristojnosti za izvajanje nadzora, kot je zamišljena v Predlogu zakona, lahko vodi v oteženo strateško planiranje in posledično neučinkovit nadzor.

K 30. členu:

V prvem odstavku tega člena niso določeni ukrepi inšpektorja, ampak so navedene kršitve, v primeru katerih inšpektor v okviru svoje pristojnosti z odločbo odredi ukrep za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v določenem roku. Pri pregledu določbe je mogoče ugotoviti, da niso zajete vse možne kršitve (npr. v zvezi z obratovalnimi časi iz 11. člena). Skladno s prvim odstavkom 2. člena ZIN inšpekcijski nadzor pomeni nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, navajanje posameznih kršitev zakona pa ni potrebno oziroma smiselno, saj ima inšpektor, v primeru če pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je kršen zakon ali drug predpis oziroma drug akt, katerega izvajanje nadzoruje, pravico in dolžnost odrediti ukrepe v skladu s tem zakonom ali drugim zakonom, katerega izvajanje nadzoruje inšpektor, za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, v roku, ki ga sam določi.¹⁶² Predlagatelj mora preučiti specifične konkretnega upravnega področja ter ugotoviti, ali je v Predlogu zakonu potrebno določiti še kakšne druge (posebne) ukrepe.

V drugem odstavku tega člena je določen ukrep prepovedi opravljanja dejavnosti, ki se po vsebini ne razlikuje od posebnega ukrepa prepovedi opravljanja dejavnosti iz prvega odstavka 34. člena ZIN. V tretjem odstavku 3. člena ZIN je določeno, da inšpektorji pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora izrekajo ukrepe, določene v skladu s tem in s posebnimi zakoni, zato določitev tega ukrepa v Predlogu zakona ni potrebna.

K 31. do 33. členu:

V 4. točki prvega odstavka 32. člena lahko zakonodajalec razmisli, da kot prekršek sankcionira ne samo odsotnost navedbe identifikacijske številke, ampak tudi napačno navedbo identifikacijske številke nastanitvenega obrata.

Vsi trije členi so povsem neobrazloženi glede razlogov za uvrstitev posameznih ravnanj med lažje, težje in najtežje prekrške. Pri tem ZPS izpostavlja, da je v primeru, da gostinski obrat ne izpolnjuje pogojev iz prvega odstavka 6. člena Predloga, opredeljen le lažji prekršek, čeprav se med drugim pogoji nanašajo tudi zagotovitev oskrbe s pitno vodo in sistema zbiranja in odvajanja komunalnih voda, ki sta ključna za varno obratovanje gostinskega obrata v smislu higienske in zdravstvene ustreznosti ter s tem povezana z javnim interesom zdravja in zdravim življenjskim okoljem iz 72. člena Ustave.

¹⁶¹ Glej 16. člen ZGos.

¹⁶² Prva alineja prvega odstavka 32. člena ZIN.

K 36. členu:

V tretjem odstavku tega člena je treba urediti seznanitev lastnikov nastanitvenih obratov z obveznostjo dopolnitve podatkov v registru in s sankcijo dodelitve statusa o začasnem preklicu identifikacijske številke, če tega v roku ne bodo storili. Predlagatelj naj tudi pojasni, zakaj v tem primeru ni določenega postopka izdaje sklepa, kot v primeru tretjega odstavka 24. člena Predloga zakona.

K 42. členu:

Obrazložitev k temu členu navaja, da je razlog za zamik uporabe določb glede vpisa sobodajalcev v poslovni register priprava novega zakona, ki ureja poslovni register, in posledična prenova poslovnega registra. ZPS opozarja, da nov zakon, ki ureja poslovni register, še ni vložen v zakonodajni postopek, čeprav je v javni razpravi od decembra 2023 in v medresorskem usklajevanju od oktobra 2024 in da bi bilo dobro obravnavati nov zakon, ki ureja poslovni register, skupaj s Predlogom zakona, ker sta v delu vsebinsko povezana.

Dr. Dušan Štrus, l.r.
sekretar

Nataša Voršič
vodja

Luka Rems, l.r.
višji svetovalec

Poslano:

- Odboru za gospodarstvo