
Pripombe na predlog Zakona o gostinstvu

Prvotno bi želeli poudariti, da se z večino zakonskih sprememb, ki se tičejo tega področja, strinjamo in jih podpiramo. Predlog zakona je dober korak naprej v smeri urejanja problematike kratkotrajnega najema, a še vedno obstaja prostor za izboljšave. V nadaljevanju prilagamo komentarje in konkretne predloge na nekatere predlagane spremembe.

1. Oddaja v kratkotrajni najem naj se zameji na fizične osebe s prijavljenim stalnim prebivališčem na naslovu nepremičnine za kratkotrajni najem.

Predlog zakona v trenutni obliki ne naslavlja problematičnosti naložb za oddajo, ki zajedajo trg dolgotrajnega najema. Oddajanje nepremičnin na platformi Airbnb in drugih platformah že dolgo ni delitev proste sobe, ležišča ali začasno praznega stanovanja v primarni nepremičnini najemodajalca. Kratkoročni najem predstavlja priložnost za velike zasluške, posledično pa gre velikokrat za trajno gospodarsko aktivnost. To potrjujeta tudi podatka, da je imel povprečen ponudnik v letu 2019 na Airbnb objavljene 2,15 nepremičnine, obenem pa v Ljubljani ponudniki, ki imajo več kot 6 nepremičnin, predstavljajo 36 % trga za kratkoročni najem na Airbnb¹. Pri tem naj poudarimo, da zagotovo ti podatki niso končni, saj manjkajo informacije o oddaji na drugih platformah, potrebno pa je upoštevati tudi dejstvo, da nekateri ponudniki oddajajo na črno.

Trenutni predlog zakona, ki ne zamejuje kratkotrajnega najema na fizične osebe, ki v stanovanju tudi prebivajo, vzbuja skrb, da bodo najemodajalci (torej osebe, ki so lastniki stanovanj, a v njih ne prebivajo) v turističnih krajih sklepali najemne pogodbe le za toliko dni v letu oziroma tiste dni v letu, ko ne bodo imeli možnosti oddajati turistom. Če zakon omeji le čas oddajanja, ne pa tudi subjekte oddajanja, lahko to povzroči normalizacijo sklepanja najemnih pogodb za 11 mesecev, kar je popolnoma v nasprotju z zavezami in prizadevanji trenutne vlade, da bi vzpostavila bolj stabilne pogoje na najemnem trgu ter spodbudila dolgoročne najemne pogodbe.

1

<https://uq.pressbooks.pub/airbnb-978-1-74272-321-1/chapter/resident-satisfaction-with-the-growth-of-airbnb-in-ljubljana-before-during-and-after-covid-19/>, obiskano 19. 5. 2024

Po zgledu uredb kratkotrajnega najema v Avstriji in Amsterdamu zato predlagamo, da se v 19. člen zakona doda odstavek, ki predpisuje, da lahko v kratkotrajni najem oddajajo samo fizične osebe, ki stalno prebivajo na naslovu nepremičnine za kratkotrajni najem. Posamezniki, ki želijo oddajati za daljše obdobje in/ali nimajo prijavljenega prebivališča na naslovu te nepremičnine, se bi v tem primeru obravnavali kot komercialni ponudniki in bi se morali tudi ustrezno registrirati. S tem bi zakon preprečil špekulativne oziroma investicijske nakupe nepremičnin za kratkotrajno oddajo, tudi v primeru, ko posamezna občina podaljša dovoljeni časovni razpon kratkoročnega najema. Za lastnike večih nepremičnin bi bilo z ustrezno obdavčitvijo kratkoročno oddajanje manj zanimivo, kar bi imelo posledice v povečanem fondu nepremičnin za dolgotrajni najem. Podobna uredba je denimo v Parizu v letih od 2012 do 2018 na najemni trg vrnila okoli 570 stanovanj.²

Takšna določba bi prav tako uvedla bolj pravično obdavčitev, ki je trenutno za tiste, ki oddajajo v kratkotrajni najem (v višini 6 %) neprimerljiva z obdavčitvijo poslovnih subjektov, kot tudi tistih fizičnih oseb, ki oddajajo v dolgoročni najem (v višini 25 %).

2. Potrebno je omogočiti tako zaostritev pogojev za kratkotrajni najem s strani občine, kot tudi povečanje varovalk glede sproščanja pogojev s strani občine.

Glede na raznolikost situacij s kratkotrajnim oddajanjem v različnih delih Slovenije, se načeloma strinjamo z uredbo, ki jo predlaga 6. odstavek 19. člena (več pristojnosti občinam, da bodo lahko to področje uredile glede na njihovo stanje, zmogljivosti in potrebe). V povezavi s tem odstavkom pa pozivamo k dvema razširitvama:

- 1) Omogočanje zaostritve pogojev s strani občine.
- 2) Povečanje varovalk glede sproščanja pogojev s strani občine.

1. Omogočanje zaostritve pogojev s strani občine je ključna za nekatere najbolj problematične lokacije v Sloveniji. Z možnostjo zaostritve pogojev bi namreč občini omogočili, da lahko recimo:

- Omeji % stanovanj, ki so namenjena kratkoročnemu najemu na določenih lokacijah, ter na ta način prepreči izseljevanje oziroma izrivanje lokalnega prebivalstva. Takšna praksa je v veljavi v nekaterih predelih Amsterdamu.

² <https://www.rics.org/news-insights/what-can-we-learn-from-berlins-airbnb-battle>

- Prepove oddajo parkirnega mesta v večstanovanjski stavbi oziroma parkiranje na javnih površinah, ki so namenjene stanovalcem. Prebivalci Ljubljane namreč glede na raziskave izpostavljajo problematiko pomanjkanja parkirnih mest zaradi kratkoročnega najema.³
- Prepove oddajo kratkotrajnega najema poslovnim subjektom.

Predlagamo, da se v 19. člen doda dodatni odstavek, ki občinam dovoljuje zaostritev pogojev iz 19. člena.

2. Dodatne varovalke glede sproščanja pogojev so po našem mnenju potrebne, saj zakon v trenutni obliki ne preprečuje sprememb posebnih pogojev iz 6. odstavka 19. člena z občinskimi akti, ki bi bile posledica vpliva različnih interesnih skupin na župane oziroma občinske svete.

Predlagamo, da se v 7. odstavku 1. alineji 19. člena umakne beseda "ali" ter da se s tem naredi analizo sprejemljivih sprememb obvezno. Predlagamo tudi, da se v analizo kot ključno (in obvezno) oceno uvede oceno učinka na najemni trg v občini. Zavedamo se, da je priprava takšnih ocen učinka težavna zaradi pomanjkanja podatkov, denimo o številu najemnih stanovanj za kratkoročni in dolgoročni najem, analizi potreb (število potencialnih najemnikov), gibanju cen najemnin, ipd. Kljub temu menimo, da je izvedba takšne analize ključna za strokovno in objektivno odločitev v primeru podaljšanja časovnega razpona oddaje, ki lahko pomembno vpliva na najemni trg v občini kot tudi obremenitev lokalne infrastrukture.

3. Za uspešnost zakona je ključno okrepiti izvajanje politike in nadzor.

Omejevanje kratkotrajnega najema stanovanj je lahko dober ukrep samo, če se bo ustrezno izvajal in nadziral.

1) Potrebno je okrepiti delo občinskih inšpekcij s podporo tržnega inšpektorata.

Zakonski predlog je pomankljiv z vidika izvajanja nadzora, saj predvideva, da občinske inšpekcije opravljajo nadzor nad izvajanjem določb o posebnih pogojih za oddajanje v kratkotrajni najem iz 19. člena. Zaradi kompleksnosti izvajanja takšnega nadzora smo v

3

<https://uq.pressbooks.pub/airbnb-978-1-74272-321-1/chapter/resident-satisfaction-with-the-growth-of-airbnb-in-ljubljana-before-during-and-after-covid-19/>, obiskano 19. 5. 2024

dvomih, da so občinske inšpekcije zmožne izvajati celoten nadzor. Zaradi tega predlagamo, da se v okviru tržne inšpekcije vzpostavi specializirana enota, ki bo občinske inšpekcije lahko podprla.

2) Potrebno je vzpostaviti sistem anonimne prijave kršitev.

Kontrola oddajanja nepremičnin je težka naloga, zato vidimo prednosti v vzpostavitvi sistemov poročanja kot v primeru Amsterdama ali Berlina, kjer so vzpostavili možnost anonimnih prijav kršitev.

3) Vzpostaviti je potrebno mehanizem, ki omogoča preverbo opravljanja dejavnosti v stanovanjih.

Po 36. členu Ustave Republike Slovenije je stanovanje nedotakljivo. Nihče ne sme brez odločbe sodišča proti volji stanovalca vstopiti v tuje stanovanje ali v druge tuje prostore, niti jih ne sme preiskovati. Ta določba omejuje nadzor kratkotrajnega najema v stanovanjih, saj stanovanja niso poslovni objekti, čeprav se v njih izvaja gostinska dejavnost.

4) Za lažjo identifikacijo enote naj se 22. člen 2. odstavek 3. alineja spremeni iz "podroben naslov gostinskega nastanitvenega prostora z označbo parcelne številke in številke stavbe ter nadstropjem" v "podroben naslov gostinskega nastanitvenega prostora z označbo parcelne številke, številke stavbe ter dela stavbe".

5) Vzpostavi naj se kazenske določbe za fizične osebe, ki v kratkotrajni najem oddajajo na črno.

Trenutno zakon v 32., 33. in 34. členu predvideva zgolj kazni za fizične osebe, ki opravljajo dejavnost. Izpušča pa fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti oziroma niso registrirane kot ponudniki kratkotrajnega najema, temveč delo opravljajo na črno. Za te osebe je potrebno vzpostaviti kazni, te pa naj bodo tudi strožje.

4. Ponudnike naj se zaveže k objavi identifikacijske številke v oglasih.

Zakon ne ureja obveznosti javne objave identifikacijske številke nastanitvenega prostora na platformah za kratkotrajni najem oziroma v drugih oblikah oglaševanja stanovanj v turistične namene (recimo mali oglasi, družbenomedijske platforme, kot so Facebook, Instagram in podobno). Brez te obveze za ponudnike kratkotrajnega najema bo težko zagotoviti, da se bodo identifikacijske številke dejansko objavljale, s tem pa bo izjemno

oteženo izvajanje nadzora. To je posebno pomembno pri oglaševanju izven platform kratkotrajnega najema, ki so zavezane k objavi identifikacijskih števil v skladu z Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o zbiranju in souporabi podatkov v zvezi s storitvami kratkoročnega najema nastanitve ter spremembi Uredbe (EU) 2018/1724, kjer je objava ID številke prepuščena posameznem ponudniku nastanitve.

Zato predlagamo, da se ponudnike zaveže, da kratkotrajni najem oglašujejo z obvezno objavo identifikacijske številke. Obenem naj se doda se tudi kazenske določbe za primere, ko ponudniki oglašujejo brez identifikacijske številke.

5. Potrebno je odpraviti nejasnosti glede opredelitve pojmov sobodajalec in ponudnik kratkotrajnega najema.

Zakon ohranja zmedo, ki jo vnaša že obstoječa zakonodaja z dvojno opredelitvijo pomena sobodajalca. Danes veljavni Zakon o gostinstvu (ZGos) uporablja in tudi definira sobodajalca na dva načina:

- Prva opredelitev, podana v 1. odstavku 14. člena, je vezana na nudenje nastanitev gostom v lastnem ali najetem stanovanju, ne glede na status izvajalca dejavnosti.
- Druga opredelitev iz 2. odstavka 14. člena je vezana na fizične osebe, ki opravljajo dejavnost sobodajalstva. V tem primeru gre za posebno obliko izvajanja poslovne dejavnosti, ki je vezana tako na pogoje izvajanje te dejavnosti (ZGos opredeljuje način registracije v Poslovni register Slovenije, omejen čas opravljanja dejavnosti (5 mesecev)), kot tudi na davčno obravnavo (te definira denimo Zakon o dohodnini).

Ta dvojna definicija ustvarja zmedo že v obstoječem Zakonu o gostinstvu, prenaša pa jo tudi v novi predlog zakona. S tem otežuje izvajanje zakonodaje, urejanje področja in predvsem nadzor.

Predlog ZGos-1 ohranja to dvojno opredelitev pojma sobodajalec ter dodatno uvaja poimenovanje "ponudnik kratkotrajnega najema". Ta je ponovno dvojno definirana:

- Prva opredelitev označuje ponudbo stanovanj v turistični najem, ne glede na status izvajalca dejavnosti.
- Druga opredelitev označuje posebno obliko izvajanja gostinske dejavnosti kot fizična oseba.

Zaradi prekrivanja opredelitev posledično ni jasno, na katero se vežejo posamezna zakonska določila (denimo iz 4. odstavka 19. člena, 2. odstavka 23. člena, itd.) Ključno je, da se tovrstne nejasnosti razrešijo in da s pomankljivimi opredelitvami besedilo ne omogoči različnih interpretacij zakona.

Zaradi obilice nejasnosti predlagamo, da zakon uvede različna poimenovanja za različne opredelitve in se s tem jasno razloči pravne subjekte od fizičnih oseb, kot tudi pravni status osebe od aktivnosti izvajanja dejavnosti:

- Zaradi ustaljenosti izraza sobodajalec, ki je že uvedena tudi v drugi zakonodaji, predlagamo, da izraz "sobodajalec" poimenuje zgolj fizično osebo, ki opravlja dejavnost.
- Medtem ko naj bo zgolj aktivnost izvajanja dejavnosti v stanovanju poimenovana z novo uvedenim izrazom "ponudnik kratkotrajnega najema", ki lahko velja tako za fizično osebo, tj. sobodajalca, kot tudi za pravne subjekte.

6. Dodatni komentarji k zakonu.

- **Nejasnosti pri vrstah nastanitvenih obratov.**
Pri 14. členu 2. odstavek se nam postavlja obilica vprašanj in nejasnosti, denimo: Zakaj tako veliko število različnih vrst nastanitvenih obratov? Kaj so razlike med njimi? Ali iz teh razlik izhajajo različne pravice in dolžnosti ponudnikov obratov? Če da, zakaj to ni razvidno iz zakona? Če ne, zakaj je potrebno navajati različne oblike v zakonu? Z vidika lažjega nadzora, predvsem pa bolj jasnega vpisa v Register turističnih nastanitv predlagamo, da se vrste nastanitvenih obratov prečistijo, njihovo število pa zmanjša.
- **Omejitve v registracijskem postopku za stanovanja.**
Za izvajanje ureditve je ključno, da se pri registraciji jasno razmeji med stanovanji in gostinskimi nastanitvenimi obrati. Zato je pomembno, da se deli stavbe, ki so namenjeni bivanju, v registracijskem postopku ne morejo registrirati za nič drugega kot stanovanja. V kolikor bi se lahko registrirali kot različne vrste nastanitvenih obratov, bi s tem zaobšli omejitve iz tega zakona.
- **Zmanjšanje ležišč v večstanovanjski stavbi na 4.**
Predvsem zaradi mirnega sobivanja v večstanovanjskih stavbah predlagamo, da se v 2. odstavku 19. člena število ležišč zmanjša na 4.
- **Odtegnitev soglasja lastnikov.**

19. člen 13. odstavek pravi, da "V primeru sprememb v okoliščinah, na podlagi katerih je ponudnika kratkotrajnega najema pridobil soglasje občine iz prejšnjega odstavka, razen v primeru sprememb v soglasju etažnih lastnikov večstanovanjske stavbe, mora ponudnik kratkotrajnega najema v 15 dneh o tem obvestiti pristojni organ občine, ki lahko soglasje prekliče ali ponudnika kratkotrajnega najema pozove, da vloži novo vlogo iz devetega odstavka tega člena." Nadalje v zakonu ni opredeljeno, kako se rešuje spremembe v soglasju etažnih lastnikov. Ali je v tem primeru ponudnik kratkotrajnega najema obvezan pristojni organ obvestiti nemudoma? Ali se odtegnitev soglasja javi neposredno občini in ne ponudniku? Ali v tem primeru ponudnik takoj izgubi soglasje občine? V izogib nejasnosti se nam zdi ključno, da se to v zakonu podrobno opredeli.