Mnenje glede regulacije oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem

Povzetek

V Pravni mreži za varstvo demokracije pozdravljamo prizadevanja za regulacijo oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem s predlogom novega Zakona o gostinstvu z dne 14. 3. 2025 (predlog ZGos-1). Ob tem izpostavljamo, da je **predvidena ureditev v določenih vidikih pomanjkljiva, obenem pa je predlog ZGos-1 premalo ambiciozen, saj uvaja relativno blago obliko regulacije**, ki bi lahko v primeru nadaljnjega popuščanja posameznim interesnim skupinam bistveno razvodenela cilje regulacije dejavnosti oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem.

V prvem vsebinskem sklopu mnenja obravnavamo **pomen stanovanja in s tem povezano potrebo po regulaciji ter dopustnost in pristojnost za regulacijo oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem**:

- Izhodiščno izpostavljamo **pomen stanovanja** kot temeljne in univerzalne življenjske potrebe posameznikov. Osebi, ki v stanovanju biva, to predstavlja (oziroma bi moralo predstavljati) njen dom, ta pa je kot temeljna dobrina človeških družb nujen za samouresničevanje posameznika ter za njegovo duševno in telesno integriteto. Kljub izjemnemu pomenu stanovanja kot osnovne življenjske potrebe smo vedno bolj priča procesu njihove komodifikacije, kjer vloga stanovanja kot naložbe prevlada nad vsemi drugimi uporabami, tudi nad pomenom stanovanja kot doma, posledično pa takšen proces prispeva k nastali stanovanjski problematiki in pomanjkanju dostopnih stanovanj. Oddajanje v kratkotrajni najem predstavlja enega najbolj nazornih primerov komodifikacije stanovanj. Oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem je prav tako problematično z vidika gradbene in prostorske zakonodaje. Iz navedenega izhaja potreba oziroma javni interes po regulaciji tega področja.
- Regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem **lahko predstavlja dopustno omejevanje** zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude, če ukrep prestane test razumnosti oziroma test sorazmernosti. Pri tem velja izpostaviti, da ustavno jamstvo lastnine lastniku zaradi socialne vezanosti lastnine, ki je pri stanovanjih še toliko bolj poudarjena, ne zagotavlja pravice do kakršnekoli uporabe lastnine, tudi ne do ekonomsko najbolj donosnega (profitabilnega) izkoriščanja, kot je trenutno oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem, temveč zagotavlja (samo) možnost ustvarjanja določenega (razumnega) dobička.

Ustavno sodišče je prav tako že večkrat poudarilo, da skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ni v skladu z Ustavo, zato lahko v primeru izkazane javne koristi, kamor sodita tudi dostopnost stanovanj in mirna raba stanovanj drugih, zakonodajalec določi posebne subjektivne in/ali objektivne pogoje za podjetniško delovanje, ki predstavljajo omejitev svobodne gospodarske pobude.

- Glede **pristojnosti za regulacijo** izpostavljamo, da urejanje oziroma regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem za razliko od drugih vsebin, ki jih obravnava predlog ZGos-1, po naši oceni primarno ne predstavlja urejanja gostinske dejavnosti, temveč predstavlja urejanje stanovanjskega področja. Četudi je oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem urejeno v zakonu, ki ureja gostinstvo, gre namreč za regulacijo rabe stanovanj in tega, v kolikšni meri in pod katerimi pogoji se lahko stanovanja (izjemoma) uporabljajo v druge, tj. gostinske oziroma turistične namene. Regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, zlasti z vidika tega, da gre primarno za določitev rabe stanovanj, spada torej primarno v pristojnost države.

V osrednjem poglavju podajamo **priporočila glede potrebne regulacije in omejitev oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem**, pri čemer se osredotočamo zlasti na tri temeljne vidike, glede katerih je potreben podrobnejši razmislek v zvezi s trenutnim predlogom ZGos-1:

- **Časovna zamejitev oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem:** Po naši oceni je smiselno in potrebno, da se določi največje dovoljeno število dni v letu, ko se lahko posamezno stanovanje oziroma njegov del oddaja v kratkotrajni najem. Stanovanje, ki se lahko v kratkotrajni najem oddaja celo leto oziroma velik del leta, namreč izgubi funkcijo stanovanja in postane *de facto* turistični objekt, saj njegov primarni namen ni več trajno bivanje. V zvezi s predlogom ZGos-1 izpostavljamo, da ni razviden utemeljen razlog za razlikovanje med časovno zamejitvijo v eno- in dvostanovanjskih stavbah ter tri- in večstanovanjskih stavbah, zato predlagamo, da se določi enotno časovno zamejitev 60 dni v koledarskem letu. Po naši oceni je pri tem ustrezna ureditev, po kateri država postavi konkretno zakonsko zamejitev oddajanja posameznih stanovanj v kratkotrajni najem (določi največje število dni, ko se lahko stanovanje še oddaja v ta namen), občinam pa omogoči, da glede na lokalno problematiko prilagodijo to zamejitev znotraj določenega časovnega razpona. Ocenjujemo, da bi bilo treba pri določitvi zgornje meje časovnega razpona, ki se da na voljo občinam, z vidika ohranjanja primarne funkcije stanovanja določiti strožjo zgornjo časovno zamejitev, in sicer 90 dni v koledarskem letu, za spodnjo mejo pa je smiselno, da se ohrani pri 30 dneh.
- **Zamejitve tega, kdo in v kolikšni meri lahko oddaja stanovanja v kratkotrajni najem**: Predlog ZGos-1 opravljanje dejavnosti oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem v tri- in večstanovanjski stavbi omejuje samo na sobodajalca,

ki je po novem opredeljen le kot fizična oseba. Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi se oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem omejilo ne glede na tip stanovanjskega objekta samo na fizične osebe, alternativno pa bi bilo smiselno razmisliti o tem, da bi se namesto absolutne zamejitve oddajanja s strani fizičnih oseb predvidela (zgolj) omejitev števila stanovanj, ki jih lahko posamezni ponudnik kratkotrajnega najema oddaja v ta namen.

- **Ureditev soglasij**: Obstoječa ureditev glede potrebne pridobitve soglasij je nejasna in posledično ne omogoča niti varstva mirne rabe stanovanj drugim stanovalcem niti pravne varnosti tistim, ki stanovanja oddajajo v kratkotrajni najem. Upoštevajoč izpostavljene nejasnosti je treba vprašanje soglasij za oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem urediti jasno in nedvoumno. Ureditev soglasij, ki jo predvideva predlog ZGos-1, pozdravljamo, ob tem pa predlagamo, da se ureditev začetka veljavnosti pridobljenih soglasij prilagodi in uskladi z relevantnimi določbami SZ-1 ter da se tako kot datum pridobitve soglasij v primeru podpisovanja listine šteje datum, ko podpisno listino podpiše potrebno število etažnih lastnikov glede na njihove solastniške deleže.

V zaključnem poglavju opozarjamo na **potrebo po sprejemu komplementarnih ukrepov za povečanje dostopnosti stanovanj**. Samo z naborom več dodatnih (komplementarnih), resnih, sistematičnih in celostnih ukrepov je namreč mogoče učinkovito odpraviti temeljna strukturna neravnovesja, s katerimi se danes soočamo na stanovanjskem trgu, in zagotoviti pogoje, v katerih si lahko vsak najde varen in ustrezen, zlasti pa trajen dom.

1. Uvodno

Trenutno je v obravnavi v Državnem zboru predlog novega Zakona o gostinstvu z dne 14. 3. 2025 (v nadaljevanju: **predlog ZGos-1**), katerega namen je med drugim tudi regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem. V Pravni mreži za varstvo demokracije (v nadaljevanju: **Pravna mreža**) pozdravljamo prizadevanja za regulacijo tega področja. Regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem je namreč ključna tako z vidika zagotavljanja pravne varnosti in preprečevanja sive ekonomije, kot tudi z vidika zagotavljanja večje dostopnosti stanovanj, mirne rabe stanovanj drugih ter z vidika zamejitve širšega negativnega vpliva, ki ga (lahko) ima na okolico tovrstna dejavnost. Ob tem izpostavljamo, da je predvidena ureditev v določenih vidikih pomanjkljiva, obenem pa je predlog ZGos-1 premalo ambiciozen, saj uvaja relativno blago obliko regulacije, ki bi lahko v primeru nadaljnjega popuščanja posameznim interesnim skupinam bistveno razvodenela cilje regulacije dejavnosti oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem. Čeprav se predlog ZGos-1 v tem vidiku predstavlja kot ukrep stanovanjske politike, je iz predlagane ureditve razvidno, da v ospredju ni reševanje stanovanjske problematike, temveč zlasti zagotavljanje ciljev (trajnostnega) turizma. Predlagana regulacija prav tako na več mestih predstavlja zgolj legalizacijo že obstoječega stanja.

V nadaljevanju najprej na konceptualni ravni obravnavamo potrebo po regulaciji, dopustnost in pristojnost za regulacijo oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, nato pa podajamo naša priporočila glede potrebnih omejitev, pri čemer se osredotočamo zlasti na potrebo po (i) določitvi časovne zamejitve tovrstnega oddajanja, (ii) osebni zamejitvi oddajanja oziroma omejitvi števila stanovanj, ki jih lahko ponudniki oddajajo v kratkotrajni najem, in (iii) ureditvi soglasij. V zadnjem poglavju izpostavljamo tudi potrebo po sprejemu komplementarnih ukrepov za povečanje dostopnosti primernih stanovanj.

2. Potreba po regulaciji ter dopustnost in pristojnost za regulacijo oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem

2.1 Pomen stanovanja in njegova raba ter potreba po regulaciji oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem

Stanovanje je temeljna in univerzalna življenjska potreba posameznikov, saj predstavlja temeljni element stabilnosti in varnosti. Posledično predstavlja tudi predpogoj za (produktivno) delo in počitek ter pomembno vpliva na to, kako posameznik[1] vstopa v odnose z drugimi posamezniki in širšo skupnostjo.[2] Osebi, ki v stanovanju biva, predstavlja (oziroma bi moralo predstavljati) stanovanje njen dom,[3] ta pa je kot temeljna dobrina človeških družb nujen za samouresničevanje posameznika ter za njegovo duševno in telesno integriteto. Primerno stanovanje je tako ena izmed predpostavk posameznikovega dostojnega življenja, ki izhaja že iz vrednote človekovega dostojanstva.[4] Kljub izjemnemu pomenu stanovanja kot osnovne življenjske potrebe smo vedno bolj priča procesu komodifikacije stanovanj. Pri komodifikaciji gre za proces, v katerem ekonomska vrednost stvari prevlada nad drugimi načini njene uporabe, komodifikacija stanovanj pa torej pomeni, da ima funkcija stanovanja kot objekta, ki lastniku prinaša določeno vrednost, prednost pred njegovo uporabnostjo kot prostora za bivanje. Vloga stanovanja kot naložbe tako prevlada nad vsemi drugimi njegovimi uporabami, tudi nad pomenom stanovanja kot doma.[5] Proces komodifikacije stanovanj je pri tem eden izmed ključnih dejavnikov, ki prispevajo k nastali stanovanjski problematiki in pomanjkanju dostopnih stanovanj, obenem pa tudi pomemben dejavnik, ki ovira pravni razvoj na področju reguliranja stanovanjskega trga. Enega najbolj nazornih primerov komodifikacije stanovanj predstavlja tudi oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem.

Oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem lahko poteka na dva načina. V prvem primeru gre za obliko delitvene ekonomije oziroma sodelovalnega gospodarstva, kjer posamezniki za krajši čas oddajajo lastno nepremičnino, ko je sami ne uporabljajo (so npr. v tujini) ali pa oddajajo zgolj del nepremičnine (npr. sobo), ki ga trenutno ne potrebujejo. Drug primer oddajanja v kratkotrajni najem pa predstavlja redno oddajanje nepremičnine v kratkotrajni najem z izključnim namenom opravljanja tržne dejavnosti. V tem primeru posamezniki eno ali več nepremičnin redno oddajajo v ta namen in jih imajo v lasti izključno za namen oddajanja v kratkotrajni najem, ne pa tudi za lastno

[1] V besedilu uporabljene slovnične oblike se enakovredno nanašajo na vse spolne identitete.
[2] D. Madden P. Marcuse: In Defence of Housing: The Politics of Crisis, London: Verso, 2016, str. 6.
[3] Prav tam.
[4] J. Letnar Černič: 78. člen, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. M. Avbelj), Nova univerza: Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2019 (v nadajevanju: **Komentar 2019**), str. 615.
[5] D. Madden P. Marcuse: In Defence of Housing: The Politics of Crisis, London: Verso, 2016, str. 8.

uporabo.[6] Četudi je bilo bistvo oddajanja v kratkotrajni najem primarno v delitveni ekonomiji, je postala tekom zadnjih let vedno bolj popularna in vse bolj prevladujoča druga oblika oddajanja v kratkotrajni najem, kjer gre praktično v celoti za opravljanje tržne dejavnosti. Z razvojem digitalnih platform, kot so Airbnb, Booking in Vrbo, ki posameznikom (zlasti turistom) omogočajo enostavno in varno iskanje različnih oblik nastanitev, je namreč oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem postalo vedno bolj privlačna in dobičkonosna poslovna priložnost.[7] **Zaradi tovrstnega razvoja oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem in hkratne odsotnosti ustrezne regulacije tega področja ima oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem več negativnih učinkov – tako z vidika dostopnosti stanovanj kot tudi z vidika mirne rabe stanovanj drugih in širšega negativnega vpliva tovrstnega oddajanja na okolico.** Regulacija tega področja se tako kaže kot vedno bolj potrebna.

Po statističnih podatkih naj bi stanovanja, ki se oddajajo v kratkotrajni najem, predstavljala 1,6 % vseh naseljenih stanovanj oziroma 1,3 % vseh stanovanj v Sloveniji, pri čemer je odstotek v določenih turistično zanimivih občinah dosti višji.[8] Četudi gre na državni ravni za relativno nizek delež, vpliv kratkotrajnega oddajanja stanovanj na stanovanjski trg ni zanemarljiv – zlasti če upoštevamo najemniški trg, pri čemer je delež tržnih najemnih stanovanj v Sloveniji relativno nizek.[9] Kratkotrajni najemi predstavljajo 22,8 % vseh tržnih najemnih stanovanj, razmerje med kratkotrajnimi in dolgotrajnimi najemi pa je tako 1 proti 3.[10] Na vsaka 3 tržna najemna stanovanja je torej 1 stanovanje namenjeno kratkotrajnemu najemu,[11] oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem pa tako znižuje število stanovanj, ki so na voljo za oddajo v dolgoročni najem na trgu. Raziskave pri tem kažejo tudi na korelacijo med oddajanjem stanovanj v kratkotrajni najem in dvigom cen nepremičnin oziroma najemnin.[12] Poleg tega velja izpostaviti, da so raziskave, iz katerih izhajajo statistični podatki o stanovanjih, ki se v Sloveniji oddajajo v kratkotrajni najem, osnovane le na številu stanovanj, ki se oddajajo na portalih Vrbo in Airbnb.[13] Četudi nekateri izražajo določene pomisleke glede podatkov iz relevantnih raziskav, saj naj bi prihajalo do podvajanja nepremičnin (stanovanje je lahko objavljeno na obeh platformah), se poleg navedenih dveh platform

[6] Glej npr. A. Vlahek in M. Damjan: Vpliv sodelovalnega gospodarstva na stanovanjsko pravo držav članic EU, v: Podjetje in delo, 6-7/2018/XLIV, str. 1004 - 1024.
[7] E. Badura: The Judgment of the European Court of Justice of 22 September 2020 C-724/18 and Its Impact on the Real Estate Market in the EU, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71, št. 1, 2021, str. 78.
[8] Institute of Place Management, Manchester Metropolitan University: Kako kratkoročni najemi spreminjajo stanovanjski trg - kvantitativna analiza za Slovenijo in Ljubljano, 2024, str. 24.
[9] Prav tam.
[10] Prav tam, str. 4 in 9.
[11] Prav tam, str. 9.
[12] Glej npr. Institute of Place Management, Manchester Metropolitan University: Examining the Impact of Short-term Rentals of Residential Properties on Housing: A Review of European and International Studies and Policies with Implications for Slovenia (Addendum), 2024, Examining the Impact of Short-term Rentals of Residential Properties on Housing, str. 10 - 12.
[13] Institute of Place Management, Manchester Metropolitan University: Kako kratkoročni najemi spreminjajo stanovanjski trg - kvantitativna analiza za Slovenijo in Ljubljano, 2024, str. 10.

za oddajanje v kratkotrajni najem uporabljajo tudi druge platforme (npr. Booking), kar pomeni, da je delež stanovanj, ki se oddajajo v kratkotrajni najem, najverjetneje dejansko celo višji.

Glede potrebe po regulaciji oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem z vidika dostopnosti stanovanj je nadalje treba upoštevati eksponentno rast nepremičnin, ki se oddajajo v kratkotrajni najem. V letu 2023 je bilo namreč na platformah Airbnb in Vrbo v Sloveniji oglaševanih 12.912 nepremičnin, medtem ko je bilo v letu 2015 oglaševanih 2.569 nepremičnin, kar pomeni, da je bilo v letu 2023 v primerjavi z letom 2015 na relevantnih portalih oglaševano skoraj petkrat več nepremičnin.[14] Projekcije na ravni EU pri tem kažejo na potencialno nadaljnje 185 % povečanje oddajanja nepremičnin v kratkotrajni najem do leta 2030, če ne pride do ustrezne regulacije.[15] Prav tako velja izpostaviti, da se je med letoma 2019 in 2024 med vsemi nepremičninami, ki se oddajajo v kratkotrajni najem, močno povečal delež stanovanj in hiš. Stanovanja so namreč v letu 2019 predstavljala zgolj 1,59 % vseh nepremičnin, ki so se oddajale v kratkotrajni najem, leta 2024 pa že 9,83 %, kar pomeni, da se je njihov delež povečal več kot šestkrat. Podobno, čeprav manj izrazito, se je v tem obdobju povečal tudi delež hiš, in sicer z 14,51 % na 17,12 %.[16] Stanovanja in hiše so tako v letu 2024 skupaj predstavljali kar 27 % vse ponudbe kratkoročnih najemov, medtem ko je bil ta delež v letu 2019 16 %. Za apartmaji, ki so v letu 2024 predstavljali 47,18 % ponudbe,[17] so hiše in stanovanja drugi najpogostejši tip nepremičnine, ki se oddaja v kratkotrajni najem. Navedeni podatki kažejo na to, da se v kratkotrajni najem oddaja vedno več stanovanj in hiš, ta trend pa sovpada s pomanjkanjem števila stanovanj, ki so na voljo za dolgoročni najem in rastjo cen najemnin.

Opozoriti velja tudi na **bistveno razliko med oddajanjem stanovanj v kratkotrajni najem in oddajanjem stanovanj v dolgoročni najem**, ki se ju pogosto zmotno enači. Za razliko od stanovanja, ki se oddaja v dolgoročni najem, **stanovanje, ki se oddaja v kratkotrajni najem, ni namenjeno trajnemu bivanju in torej (primarno) ne zasleduje funkcije stanovanja kot doma, temveč je bližje funkciji turističnega objekta**. Poleg tega ima kratkotrajni najem v primerjavi z dolgoročnim najemom več negativnih posledic z vidika mirne rabe stanovanj. Pri kratkotrajnem najemu se "najemniki" namreč zelo pogosto menjavajo, prihaja do pogostih prihodov in odhodov z veliko prtljage, velikokrat tudi v zgodnjih jutranjih oziroma poznih večernih urah, pri čemer hrup ni zanemarljiv. Skupni prostori stavbe so bolj obljudeni in obremenjeni,

[14] L. Kneževič Cvelbar in D. Vavpotič, CPOEF: Analiza ponudbe namestitev kratkoročnega najema na platformah Airbnb in Vrbo v Sloveniji, 2024, str. 3; J. Kanellopoulou, in N. Ntounis: Examining the Impact of Short-term Rentals of Residential Properties on Housing: A Review of European and International Studies and Policies with Implications for Slovenia (Final Report), Institute of Place Management, Manchester Metropolitan University, 2024, str. 15.
[15] Institute of Place Management, Manchester Metropolitan University: Examining the Impact of Short-term Rentals of Residential Properties on Housing: A Review of European and International Studies and Policies with Implications for Slovenia (Addendum), 2024, str. 8.
[16] L. Kneževič Cvelbar in D. Vavpotič, CPOEF: Analiza ponudbe namestitev kratkoročnega najema na platformah Airbnb in Vrbo v Sloveniji, 2024, str. 5.
[17] Prav tam.

posledično pa se hitreje obrabljajo, breme vzdrževanja pa nosijo stanovalci.[18] Raziskave nadalje kažejo tudi na korelacijo med oddajanjem v kratkotrajni najem in povečanim hrupom, smetenjem, prometom, onesnaženjem okolja ter izpostavljajo, da lahko kratkotrajni najemi bistveno spremenijo značaj oziroma sestavo (stanovanjske) skupnosti.[19]

Poleg navedenega velja izpostaviti, da je **oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem problematično tudi z vidika gradbene in prostorske zakonodaje**. **Prekomerna raba stanovanj za kratkotrajen najem namreč ruši temeljni namen prostorskega načrtovanja, ki je v doseganju trajnostnega prostorskega razvoja s celovito obravnavo, usklajevanjem in upravljanjem njegovih družbenih, okoljskih ter ekonomskih vidikov, hkrati pa predstavlja kršitev gradbene zakonodaje, ki ščiti javni interes pri graditvi objektov** (npr. varnost objektov, varstvo okolja, ohranjanje narave, varstvo voda, varstvo kulturne dediščine, spodbujanje trajnostne gradnje in skladnost umeščanja objektov v prostor).

Temeljni zakon, ki pri nas ureja prostorsko načrtovanje, je Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju: **ZUreP-3**).[20] Med drugim opredeljuje tudi načrtovanje družbene infrastrukture, saj različni tipi rabe potrebujejo različno družbeno infrastrukturo. Tako na primer prebivalci potrebujejo drugačno infrastrukturo kot turisti, zato je eno temeljnih orodij regulacije v prostoru določitev podrobnejše namenske rabe, s katero so območja stanovanj ločena od turističnih območij. V okviru urejanja prostora so območja stavbnih zemljišč ločena na območja stanovanj, ki so namenjena bivanju, in na območja počitniških hiš, ki so namenjena za počitek, torej za kratkotrajno nastanitev. Ločenost in razlikovanje turističnih območij in nastanitvenih kapacitet od stanovanjskih je eden izmed ciljev usklajenega prostorskega razvoja, ki se vrši v javnem interesu. Rezultat dopuščanja prekomerne navzkrižne dejanske rabe po ZUreP-3 oziroma neskladne rabe objekta je lahko stanje, ko specifična družbena infrastruktura ni več na voljo prebivalcem, za katere je bila skladno z veljavno prostorsko in gradbeno zakonodajo prvotno načrtovana. Obenem so osebe, ki izvršujejo zgolj kratkotrajno rabo, množično in prekomerno nastanjene v infrastrukturi, ki prvotno ni bila načrtovana zanje in kot taka po parametrih prostorskega načrtovanja in gradbenotehničnih lastnosti ne ustreza kratkotrajni turistični rabi.

Neskladna raba objekta ali dela objekta v nasprotju z uporabnim dovoljenjem nadalje predstavlja kršitev gradbene zakonodaje, ki je urejena v Gradbenem zakonu (v nadaljevanju: **GZ-1**).[21] V primeru neskladne uporabe objekta pristojni inšpektor namreč odredi prepoved uporabe objekta do izdaje uporabnega dovoljenja oziroma novega

[18] Glej npr. sodbo Okrajnega sodišča v Radovljici P 42/2021 z dne 21. 5. 2024, točka 13.
[19] J. Kanellopoulou in N. Ntounis: Examining the Impact of Short-term Rentals of Residential Properties on Housing: A Review of European and International Studies and Policies with Implications for Slovenia (Final Report), Institute of Place Management, Manchester Metropolitan University, 2024, str. 13 in 14.
[20] Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-1O, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24 in 25/25 – odl. US.
[21] Gradbeni zakon, Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.

dokončnega oziroma pravnomočnega gradbenega dovoljenja. Zakon neskladno uporabo objekta opredeljuje kot uporabo objekta ali dela objekta 1) brez uporabnega dovoljenja, 2) v nasprotju z izdanim gradbenim dovoljenjem ali 3) v nasprotju z uporabnim dovoljenjem (21. točka prvega odstavka 3. člena GZ-1). Navzkrižna raba stavb, ki so v postopku projektiranja in dovoljevanja klasificirane kot enostanovanjske stavbe (CC-SI 111) ali kot večstanovanjske stavbe (CC-SI 112) in so po tej klasifikaciji tudi pridobile uporabno dovoljenje, dejansko pa se uporabljajo za kratkotrajne nastanitve (te po klasifikaciji spadajo v skupino gostinske stavbe (CC-SI 121)), predstavlja neskladno rabo stavbe in je kot tako s slovensko gradbeno zakonodajo prepovedana (96. člen GZ-1). Možno je, da ima objekt več klasifikacij, kar v primeru kombinacije klasifikacije 112 in 121 pomeni, da je klasificiran hkrati kot stanovanjski in nastanitveni objekt, a v tem primeru morajo pri projektiranju biti upoštevane vse zahteve za obe klasifikaciji, v projektu pa je tudi treba določiti kolikšen odstotek oziroma del stavbe obsega ena in kolikšen druga klasifikacija.

Na kakšen način je upoštevanje gradbenih predpisov (in znotraj njih klasifikacije objektov) povezano z varnostjo ljudi (in premoženja), je razvidno iz primera zahtev požarne varnosti: v primeru stanovanjske gradnje so nekatere zahteve in gradbenotehnične lastnosti oziroma minimalni požarni pogoji omiljeni, saj stanovalci, ki v objektu bivajo trajno (bodisi kot lastniki bodisi v dolgoročnem najemu), po določenem času osvojijo objekt in se znajo iz njega evakuirati. Na drugi strani je za osebe, ki pridejo v nastanitev samo za kratek čas, z vidika zasnove in načrtovanja požarne varnosti treba zagotoviti dodatne oziroma drugačne varnostne standarde in ukrepe. Tako se z vidika požarne varnosti glede na klasifikacijo 112 ali 121 razlikujejo npr. razredi požarne odpornosti nosilne konstrukcije in fasade (zahteve so glede na eno ali drugo klasifikacijo drugačne), prav tako se razlikujejo zahteve glede zaščitenih hodnikov (pri nastanitvenih stavbah so zahtevnejše) in sistemov za požarno javljanje (pri večstanovanjskih stavbah niso zahtevani, pri nastanitvenih so zahtevani), različne so zahteve za požarne sektorje (vsaka nastanitvena enota mora biti ločen požarni sektor, pri stanovanjskih objektih pa je pomembna predvsem lastniška delitev) in zahteve za vgradnjo varnostne razsvetljave v stavbah (če je v stavbi 10 ali več postelj, ki so namenjene za kratkotrajno nastanitev, bi bilo potrebno te stavbe opremiti z varnostno razsvetljavo, pri enostanovanjskih in večstanovanjskih stavbah te zahteve ni treba izpolnjevati, saj so namenjene dolgotrajnemu bivanju).

Pri tem je treba opozoriti, da po Stanovanjskem zakonu (v nadaljevanju: **SZ-1**)[22] obstaja izjema, ki lastniku omogoča, da stanovanje uporablja "tudi za opravljanje dejavnosti v delu stanovanja", če to ne moti drugih stanovalcev pri mirni rabi stanovanj in ne povzroča čezmerne obremenitve skupnih delov večstanovanjske stavbe, lastni pak pridobi soglasja solastnikov, ki imajo več kakor tri četrtine solastniških deležev,

[22] Stanovanjski zakon, Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO, 90/21, 18/23 – ZDU-1O, 77/23 – odl. US in 61/24.

vključujoč soglasja neposrednih sosedov (prvi in tretji odstavek 14. člena SZ-1). V tem primeru zakon izrecno določa, da ne gre za spremembo namembnosti stanovanja po gradbenih predpisih (drugi odstavek 14. člena SZ-1). Z vidika rabe stanovanja gre v tem primeru še vedno za pretežno rabo za stanovanjske namene, opravljanje dejavnosti pa je zgolj komplementarno in bivanjski rabi podrejeno, zato je izjema predvidena zgolj za primere, ko se v stanovanju še vedno biva, le del stanovanja pa je namenjen mirni dejavnosti brez čezmerne obremenitve skupnih delov.

2.2 Dopustnost omejevanja zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude z regulacijo oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem

Regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem z vidika človekovih pravic in temeljnih svoboščin zadeva predvsem vprašanje dopustnosti omejevanja pravice do zasebne lastnine in pravice do svobodne gospodarske pobude zaradi zagotavljanja dostopnosti stanovanj, ohranitve funkcije stanovanja in mirne rabe stanovanj drugih. Pravica do zasebne lastnine je zagotovljena v 33. členu Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: **Ustava**)[23] in 1. členu Prvega Protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: **Prvi protokol k EKČP**),[24] njen namen pa je, da zavaruje polje svobodnega ravnanja posameznika na premoženjskem področju in mu tako omogoči, da lahko do določene mere svobodno in odgovorno oblikuje svoje življenje.[25] Svobodna gospodarska pobuda je zagotovljena v 74. členu Ustave in zajema skupek več pravic in upravičenj, med drugim pravico do opravljanja pridobitne dejavnosti, pravico do ustanovitve gospodarskega subjekta ter pravico do izbire pravno-organizacijske oblike gospodarskega subjekta.[26]

Tako pravica do zasebne lastnine kot tudi svobodna gospodarska pobuda se lahko omejujeta, saj nista absolutni pravici. V sodobnih (demokratičnih) družbah se je namreč uveljavilo spoznanje, da ravnanje s stvarjo oziroma pravico ne sme ostati samo v sferi odločitev posameznika oziroma njenega nosilca, temveč se morajo upoštevati tudi pravice drugih oziroma splošni interesi. Z vidika pravice do zasebne lastnine je pri tem govora o t. i. "socialni in ekološki vezanosti lastnine".[27] Iz tega spoznanja izhaja tudi prvi odstavek 67. člena Ustave, ki zakonodajalcu nalaga, naj določi način

[23] Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.
[24] Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.
[25] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-139/15 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/2020 in OdlUS XXV, 6), 18. točka obrazložitve; št. U-I-80/17 z dne 5. 12. 2018 (Uradni list RS, št. 82/2018 in OdlUS XXIII, 18), 17. točka obrazložitve.
[26] R. Zagradišnik: 74. člen, v: Komentar 2019, str. 588.
[27] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-139/15 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/2020 in OdlUS XXV, 6), 19. točka obrazložitve.

pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Navedena ustavna določba torej daje zakonodajalcu pooblastilo, da uredi način pridobivanja in uživanja lastnine,[28] to pooblastilo pa je omejeno, in sicer tako z naravo stvari, ki je predmet lastnine, kot tudi s tem, kakšne obveznosti je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine.[29] Tudi pri svobodni gospodarski pobudi drugi odstavek 74. člena Ustave določa, da je prepovedano izvajanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo, kar predstavlja pooblastilo zakonodajalcu, da lahko pravico do svobodne gospodarske pobude omeji, če je to potrebno zaradi javne koristi.[30] **Ustavno sodišče je pri tem že večkrat poudarilo, da skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ni v skladu z Ustavo,**[31] zato lahko v primeru izkazane javne koristi, kamor sodita tudi dostopnost stanovanj in mirna raba stanovanj drugih, zakonodajalec določi posebne subjektivne in/ali objektivne pogoje za podjetniško delovanje, ki predstavljajo omejitev svobodne gospodarske pobude.[32]

Poleg opisanih posebnih omejitev, ki predstavljajo določitev načina uresničevanja pravice do zasebne lastnine oziroma pravice do svobodne gospodarske pobude v smislu drugega odstavka 15. člena Ustave, je ti dve pravici dopustno omejiti tudi na podlagi splošnih ustavnih pravil o omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, v skladu s katerim so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih (skladno z ustavnosodno prakso tudi z javnim interesom, ki ga je potrebno varovati v interesu državne in družbene skupnosti)[33] ter v primerih, ki jih določa Ustava. Četudi se na teoretski ravni odpira vprašanje, ali gre v primeru regulacije oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem za predpisovanje načina uresničevanja pravice ali za poseg v pravico do zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude,[34] tako **ni dvoma, da ima zakonodajalec možnost sprejeti zakonske ukrepe, ki omejujejo zasebno lastnino in svobodno gospodarsko pobudo**. **Dopustnost posameznega ukrepa (oziroma več ukrepov) je pri tem odvisna od tega, ali prestane test razumnosti**[35] **oziroma test sorazmernosti.**[36]

---

[28] Prav tam.
[29] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-139/15 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/2020 in OdlUS XXV, 6), 19. točka obrazložitve.
[30] R. Zagradišnik: 74. člen, v: Komentar 2019, str. 590.
[31] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-218/04 z dne 20. 4. 2006 Uradni list RS, št. 117/2004, Uradni list RS, št. 46/2006 in OdlUS XV, 29), 7. točka obrazložitve; Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-16/98 z dne 5. 7. 2001 (Uradni list RS, št. 62/2001 in OdlUS X, 144), 15. točka obrazložitve; Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-273/96 z dne 16. 1. 1997 (Uradni list RS, št. 13/97 in OdlUS VI, 7), 4. točka obrazložitve.
[32] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-273/96 z dne 16. 1. 1997 (Uradni list RS, št. 13/97 in OdlUS VI, 7), 4. točka obrazložitve.
[33] E. Kerševan: 15. člen, v: Komentar 2019, str. 127.
[34] V konkretnem primeru je to odvisno zlasti od intenzivnosti posameznega ukrepa oziroma skupnega učinka več ukrepov (glej J. Zobec: 33. člen, v: Komentar 2019, str. 323).
[35] T. i. test razumnosti oziroma arbitrarnostia se uporabi v primeru, da zakonska ureditev predstavlja način uresničevanja pravice, z njim pa se praviloma preizkusi le to, ali je zakonodajalec za konkretno zakonsko ureditev izkazal razumen razlog (glej npr. J. Zobec: 33. člen, v: Komentar 2019, str. 322).
[36] T. i. test sorazmernosti je relevanten v primeru, da zakonska ureditev oziroma ukrep predstavlja poseg v določeno pravico. Ustavno sodišče po opravljenem preizkusu legitimnosti cilja, ki se zasleduje z zakonsko

V zvezi z regulacijo oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem velja izpostaviti tudi vprašanje ustavnega varstva dobička. V okviru uživanja lastnine je sicer ustavno in konvencijsko varovan tudi dobiček, ki ga prinaša lastnina,[37] lastninska pravica pa mora najemodajalcu (oziroma lastniku) v primeru omejitve svobode razpolaganja s stanovanji zagotavljati vsaj določeno otipljivo in konkretno (ekonomsko) korist oziroma mu pustiti vsaj dostojen dobiček.[38] Tudi nemško Zvezno ustavno sodišče priznava, da **ustavno jamstvo lastnine lastniku sicer zagotavlja možnost ustvarjanja določenega (razumnega) dobička, vendar pa mu zaradi svoje socialne vezanosti še ne zagotavlja pravice do kakršnekoli uporabe lastnine, tudi ne do ekonomsko najbolj donosnega (profitabilnega) izkoriščanja**.[39] Menimo, da bi v luči zgoraj povedanega pri presoji dopustnosti ukrepov smiselno enako lahko veljalo tudi za ustavnopravno varstvo dobička v okviru svobodne gospodarske pobude, kadar se z zakonskimi ukrepi zasleduje javni interes dostopnosti stanovanj in mirna raba stanovanj drugih, kot to velja med drugim za regulacijo oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem.

Na tem mestu velja izpostaviti, da **tudi pravo EU samo po sebi ne prepoveduje omejevanja oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, kadar se s tem zasleduje javni interes odpravljanja pomanjkanja stanovanj**, če je takšen ukrep nediskriminatoren in sorazmeren.[40] Sodišče EU je namreč v združenih zadevah *Cali Apartments SCI* (C-724/18) *in HX* (C-727/18) *proti Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris*, med drugim zavzelo stališče, da je nacionalna ureditev, ki za oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem predpisuje sistem predhodnega dovoljenja v nekaterih občinah, v katerih je napetost glede najemnin posebej izrazita, lahko utemeljena z javnim interesom odpravljanja pomanjkanja stanovanj, namenjenih za oddajo v najem, in sorazmerna z zastavljenim ciljem.[41]

---

ureditvijo (t. i. test legitimnosti), izvede t. i. strogi test sorazmernosti, kjer presodi, ali je konkretna zakonska ureditev primerna, nujna in sorazmerna v ožjem smislu. Zakonska ureditev je (i) primerna, če je z njo dejansko mogoče doseči cilj, ki ga zasleduje, (ii) nujna, če očitno ne obstajajo blažji ukrepi, ki bi bili enako učinkoviti kot predlagani, in (iii) sorazmerna v ožjem smislu, če je korist, ki jo konkreten poseg prinaša (npr. v konkretnem primeru povečanje dostopnosti stanovanj oziroma zagotovitev mirne rabe stanovanj), večja od teže tega posega v konkretno pravico (v konkretnem primeru v pravico do zasebne lastnine in pravico svobodne gospodarske pobude) (glej npr. J. Zobec: 33. člen, v: Komentar 2019, str. 323)

[37] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-128/08, Up-933/08 z dne 7. 9. 2009 (Uradni list RS, št. 90/2009 in OdlUS XVIII, 44), 50. točka obrazložitve; J. Zobec: 33. člen, v: Komentar 2019, str. 315; Sodba velikega senata v zadevi Hutten-Czapska proti Poljski, št. 35014/97, z dne 19. 6. 2006; sodba v zadevi Lindheim in drugi proti Norveški, sodba v zadevi Berger-Krall in drugi proti Sloveniji, št. 14717/04.

[38] J. Zobec: 33. člen, v: Komentar 2011, točka 2.

[39] J. Zobec: 33. člen, v: Komentar 2019, str. 316.

[40] Glej npr. E. Badura: The Judgment of the European Court of Justice of 22 September 2020 C-724/18 and its Impact on the Real Estate Market in the EU, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 71 (2021) 1, str. 83.

[41] Prav tam, str. 84-87. Sodba Sodišča EU (veliki senat) v združenih zadevah Cali Apartments SCI (C-724/18) in HX (C-727/18) proti Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris, z dne 22. 9. 2020.

2.3 Vprašanje pristojnosti za regulacijo oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem

Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju: **ZPS**) je v svojem mnenju zavzela stališče, da področje urejanja ZGos-1, tj. urejanje gostinske dejavnosti, sodi med izvirne pristojnosti občin in da morajo imeti občine zato možnost, da pristojnost na tem področju učinkovito izvajajo in vsaj deloma odločajo o njenem izvrševanju. Prav tako je izpostavila, da področje gostinstva v veliki meri vpliva na izvajanje turistične dejavnosti v občinah, ki tudi spada med njihove izvirne pristojnosti, kar mora zakonodajalec upoštevati. ZPS je pri tem izrecno izpostavila pomen tega, da so v zakonu urejeni ustrezno veliki zakonski razponi in omejitve za urejanje gostinske dejavnosti s strani občin, vključno z oddajanjem stanovanj v kratkotrajni najem. Zakonodajalcu je zato svetovala, naj razmisli o okrepitvi zakonske možnosti normiranja na ravni občin.[42]

Izpostavljamo, da **urejanje oziroma regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem za razliko od drugih vsebin, ki jih obravnava predlog ZGos-1, po naši oceni primarno ne predstavlja urejanja gostinske dejavnosti, temveč predstavlja urejanje stanovanjskega področja.** Pri opredelitvi tega, za katero področje gre, namreč ni relevantno le, v katerem zakonu je zadeva urejena, temveč je potrebna tudi vsebinska presoja o tem, na katero področje urejanja primarno spada določeno vprašanje. Četudi je oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem urejeno v zakonu, ki ureja gostinstvo, po naši oceni po vsebini sodi na stanovanjsko področje. Primarno gre namreč za regulacijo rabe stanovanj[43] in tega, v kolikšni meri in pod katerimi pogoji se lahko stanovanja (izjemoma) uporabljajo v druge, tj. gostinske oziroma turistične namene. Navedeno še toliko bolj velja, upoštevajoč definicijo stanovanja, ki se osredotoča na to, da gre za objekt, namenjen trajnemu bivanju. Pri tem velja izpostaviti, da predlog ZGos-1 predvideva primerljivo definicijo stanovanja kot SZ-1. Ta v drugem odstavku stanovanje definira kot "*skupino prostorov, **namenjenih za trajno bivanje**, ki so funkcionalna celota, praviloma z enim vhodom, ne glede na to, ali so prostori v stanovanjski stavbi ali drugi stavbi,*" predlog ZGos-1 pa stanovanje v 20. točki prvega odstavka 2. člena smiselno podobno opredeljuje kot "*skupino prostorov, **namenjenih za trajno bivanje**, ki so funkcionalna celota in so v stanovanjski stavbi glede na predpise, ki urejajo razvrščanje objektov.*"

Upoštevajoč to, da gre po naši oceni v primeru urejanja oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem primarno za urejanje na stanovanjskem področju, je treba tudi presojo pristojnosti države in občine na področju urejanja oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem opraviti primarno z vidika njunih pristojnosti na stanovanjskem področju. Dejstvo, da urejanje kratkotrajnega oddajanja stanovanj v najem sicer vpliva

[42] Glej mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora glede Predloga ZGos-1, str. 4.
[43] To je razvidno tudi iz predloga ZGos-1, ki v prvem odstavku 18. člena zamejuje kratkotrajni najem oziroma posebne omejitve, povezane z njim, zgolj na nastanitvene obrate v stanovanju.

na izvajanje gostinske dejavnosti oziroma predstavlja posredno tudi urejanje dela gostinske dejavnosti, je pri tej presoji zgolj sekundarnega pomena.

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: **ZLS**)[44] med izvirnimi pristojnostmi oziroma nalogami občin v 21. členu z vidika stanovanjskega področja občini daje pristojnost, da "*ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj.*" Pristojnosti in naloge občin na stanovanjskem področju posebej (in primeroma) opredeljuje tudi 154. člen SZ-1, ki občini med drugim daje več pristojnosti z vidika zagotavljanja dostopnosti stanovanj. Občina skladno s 154. členom SZ-1 namreč med drugim zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj ter stanovanjskih stavb, namenjenih začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb; spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj; zagotavlja sredstva za subvencioniranje najemnine in za izredno pomoč pri uporabi stanovanja in zagotavlja pogoje za razvijanje različnih oblik gradnje in prenove z ustrezno zemljiško in normativno politiko. Med pristojnostmi in nalogami države na stanovanjskem področju v 141. členu SZ-1 (te so tudi v tem členu navedene zgolj primeroma, ne izčrpno), sicer ni posebej navedene regulacije stanovanj oziroma zagotavljanja dostopnosti stanovanj, je pa že na ustavni ravni v 78. členu Ustave državi naložena dolžnost, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. To pomeni, da je na ustavni ravni vprašanje dostopnosti stanovanj v prvi vrsti vprašanje države in da torej ne gre zgolj za vprašanje lokalnega pomena, četudi ima občina na tem področju določene pristojnosti, med drugim tudi spodbujanje različnih oblik zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj. Prav tako velja izpostaviti, da je pri omejitvah oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem primarno v ospredju vprašanje določanja rabe stanovanj, pri čemer SZ-1 in ZLS tega ne opredeljujeta kot pristojnost občine, prav tako pa ni mogoče reči, da bi šlo zgolj za vprašanje lokalnega pomena, za katerega bi bila pristojna občina.

Upoštevajoč povedano je po naši oceni mogoče zaključiti, da je **regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, zlasti z vidika tega, da gre primarno za določitev rabe stanovanj, primarno v pristojnosti države**, četudi ima z vidika zagotavljanja dostopnosti stanovanj določene pristojnosti tudi občina. Poleg tega je treba upoštevati, da gre pri omejevanju kratkotrajnega najema najmanj za določitev načina uresničevanja, potencialno pa celo za poseg oziroma omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (konkretno zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude). Tako način uresničevanja, kot tudi omejevanje človekovih pravic pa se (praviloma) lahko določi le z zakonom.[45] Iz tega razloga je temeljnega pomena, da zakon v primeru uvedbe določene možnosti urejanja s strani občin predvidi vsaj dovolj jasne kriterije za omejevanje oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem.

---

[44] Zakon o lokalni samoupravi, 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 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US in 102/24 – ZLV-K.
[45] E. Kerševan: 15. člen, v: Komentar 2019, str. 127.

3. Priporočila glede potrebne regulacije in omejitev oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem

Skladno s povedanim je ključno, da se oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem podvrže ustezni regulaciji in da država na zakonski ravni predvidi potrebne omejitve, ki obenem ne predstavljajo pretiranega posega v zasebno lastnino in svobodno gospodarsko pobudo. Pri tem velja izpostaviti zlasti tri temeljne vidike, glede katerih je potreben podrobnejši razmislek: (i) časovna zamejitev oddajanja v kratkotrajni najem, (ii) zamejitev tega, kdo in v kolikšni meri lahko oddaja stanovanja v kratkotrajni najem, in (iii) ureditev soglasij.

3.1 Časovna zamejitev oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem

Časovna zamejitev oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem je ključna, da stanovanja, ki se oddajajo v kratkotrajni najem, ohranijo funkcijo stanovanja. **Stanovanje, ki se lahko v kratkotrajni najem oddaja celo leto, namreč izgubi funkcijo stanovanja in postane *de facto* turistični objekt, saj njegov primarni namen ni več trajno bivanje, temveč zagotavljanje začasne nastanitve turistom**.[46] Kot je pojasnjeno zgoraj, gre v primeru oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem za vprašanje tega, v kolikšni meri in pod katerimi pogoji se lahko stanovanja (izjemoma) uporabljajo v druge, tj. gostinske oziroma turistične namene, posledično pa je nujno zagotoviti, da tovrstni "drugi nameni" ne prevladajo nad primarno funkcijo stanovanja. Iz tega razloga je smiselno in potrebno, da se določi največje dovoljeno število dni v letu, ko se lahko posamezno stanovanje oziroma njegov del oddaja v kratkotrajni najem.

Opredelitev zgornje meje je potrebna tudi zato, ker so za različne vrste objektov predpisani različni pogoji in pravila, posledično pa je ključna jasna razmejitev, kdaj se dejanska namembnost stanovanja zaradi pretežne rabe stanovanja v kratkotrajni najem spremeni v turistično in je potrebna sprememba namembnosti. Problematično bi namreč bilo, da bi se za stanovanje, ki se večinoma uporablja za kratkotrajni najem, s čimer se dejansko spremeni njegova namembnost, uporabljala pravila, ki veljajo za stanovanjske objekte, če *de facto* ne gre za stanovanjski, temveč za turistični objekt. V primeru, da se stanovanje lahko oddaja v kratkotrajni najem brez časovnih omejitev tekom celega leta, to pomeni, da to stanovanje tudi ni več dostopno za (dolgoročno) stanovanjsko rabo, kar ima lahko posledice za stanje na stanovanjskem trgu, zlasti z vidika dostopnih tržnih najemnih stanovanj, kot je pojasnjeno zgoraj.[47] **Časovna zamejitev, ki bi odvračala subjekte od tega, da bi stanovanja lahko oddajali v**

[46] Povprečna doba bivanja turistov v nepremičninah, namenjenih kratkoročnemu najemu turistom, je upoštevajoč platformi Vrbo in Airbnb v letu 2023 znašala 2,89 dneva, kar je še krajše kot v letu 2019, ko je znašala 3,8 dneva (Kneževič Cvelbar, Ljubica, in Vavpotič, Damjan, CPOEF: Analiza ponudbe namestitev kratkoročnega najema na platformah Airbnb in Vrbo v Sloveniji, 2024, str. 6).
[47] Glej podpoglavje 2.1 Pomen stanovanja in potreba po regulaciji oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem.

kratkotrajni najem oziroma bi jim to omogočala zgolj za krajši čas, je tako pomemben ukrep tudi z vidika zagotavljanja večje dostopnosti stanovanj, četudi so za zagotovitev te več kot očitno potrebni tudi drugi ukrepi.[48]

Poleg tega velja izpostaviti, da časovna zamejitev kratkotrajnega oddajanja stanovanj v najem izhaja že neposredno iz samega koncepta oziroma dejavnosti *kratkotrajnega* oddajanja stanovanj v najem, saj bi se brez časovnih omejitev izgubil smisel urejanja tega področja.[49] Prav tako velja izpostaviti, da **bi lastniki stanovanj kljub časovni zamejitvi še vedno imeli možnost ustvarjanja določenega (razumnega) dobička** preko oddajanja v dolgoročni najem oziroma v določenem časovnem obdobju tudi preko oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem.[50]

Trenutno veljavni Zakon o gostinstvu (v nadaljevanju: **ZGos**) ne predvideva splošne časovne zamejitve oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, z izjemo za sobodajalce, ki so fizične osebe. Ti lahko skladno z drugim odstavkom 14. člena oddajajo stanovanja v kratkotrajni najem le občasno, skupno ne več kot pet mesecev v koledarskem letu. Predlog ZGos-1 z vidika časovnih omejitev ne razlikuje več med sobodajalci, ki so fizične osebe, in drugimi ponudniki kratkotrajnega najema. V šestem odstavku 18. člena namreč določa, da se lahko v posameznem stanovanju oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem opravlja do 150 dni v koledarskem letu v eno- ali dvostanovanjski stavbi, v tri- ali večstanovanjski stavbi pa je to dovoljeno do 60 dni v koledarskem letu. Pri tem je v sedmem odstavku 18. člena določeno, da lahko občina s splošnim aktom za celo občino ali za posamezno območje občine dovoljeno število dni kratkotrajnega oddajanja določi v razponu med 30 in 180 dni v eno- ali dvostanovanjskih stavbah ter v razponu med 30 in 90 dni v tri- in večstanovanjskih stavbah.

Izpostavljamo, da ne vidimo utemeljenega oziroma razumnega razloga za razlikovanje med časovno zamejitvijo v eno- in dvostanovanjskih stavbah ter tri- in večstanovanjskih stavbah, saj naj bi bil temeljni cilj časovne zamejitve zagotovitev večje dostopnosti stanovanj, stanovanje pa je stanovanje, ne glede na to, ali se nahaja v eno- oziroma dvostanovanjski ali pa v tri- oziroma večstanovanjski stavbi. Prav tako je določitev zakonskega roka 150 dni za eno- in dvostanovanjske stavbe vprašljiva z vidika zasledovanega cilja. Zakonsko predvideno število dni v letu, ko se lahko posamezno stanovanje oziroma njegov del oddaja v kratkotrajni najem, bi bilo namreč v tem primeru bistveno višje od povprečnga oddajanja v kratkotrajni najem, saj so se v povprečju po eni izmed raziskav v letu 2023 na platformah Airbnb in Vrbo

[48] Glej podpoglavje 3.4 Potreba po komplementarnih ukrepih za povečanje dostopnosti stanovanj.
[49] Glej npr. Inštitut za pravno raziskovanje, izobraževanje in svetovanje (iPRIS): Pravno mnenje o izbranih ustavnopravnih vprašanjih vsebine predloga Zakona o gostinstvu (ZGos-1), str. 24.
[50] Glej študijo L. Kneževič Cvelbar in D. Vavpotič, CPOEF: Analiza ponudbe namestitev kratkoročnega najema na platformah Airbnb in Vrbo v Sloveniji, 2024, str. 5-6, iz katere izhaja, da v povprečju nepremičnina na platformi Airbnb ustvari povprečno doseženo dnevno ceno najema v znesku 149 EUR, ponudnik na Airbnb pa v povprečju ustvari dnevno ceno na nepremičnino v višini 83,35 EUR.

nepremičnine oddajale 92 dni.[51] **Glede na navedeno priporočamo, da se predvidi enotna časovna zamejitev, ki bi hkrati učinkoviteje zasledovala cilj dostopnosti stanovanj preko omejitve njihovega oddajanja v kratkotrajni najem. Po naši oceni bi bila primerna enotna zamejitev na 60 dni v koledarskem letu,** saj lahko dejansko učinkovito zasleduje cilj večje dostopnosti stanovanj, hkrati pa glede na povprečno letno število dni oddajanja v kratkotrajni najem ne predstavlja pretirane zamejitve.

Po naši oceni je **tudi ustrezno, da država postavi konkretno zakonsko zamejitev oddajanja posameznih stanovanj v kratkotrajni najem (določi največje število dni, ko se lahko stanovanje še oddaja v ta namen), ki predstavlja merilo oziroma izhodiščni okvir za zagotavljanje dostopnosti stanovanj, občinam pa omogoči, da glede na lokalno problematiko prilagodijo to zamejitev znotraj določenega časovnega razpona**. Ustrezno, če ne celo potrebno, je tudi, da se ta razpon zameji in da torej ni predviden razpon med 0 in 365 dni. Spodnja zamejitev razpona na 30 dni je smiselna zato, da se ne omogoči popolne prepovedi opravljanja dejavnosti na ravni posamezne občine, kar bi lahko predstavljalo nesorazmeren poseg v zasebno lastnino oziroma svobodno gospodarsko pobudo. Zamejitev zgornje meje razpona pa ni smiselna oziroma potrebna primarno z vidika zagotavljanja dostopnosti stanovanj, temveč predvsem z vidika zagotovitve ohranjanja funkcije stanovanja. Kot rečeno: stanovanje, ki se lahko oddaja v kratkotrajni najem celo leto (do 365 dni) oziroma večji del leta, nima več funkcije stanovanja, temveč je *de facto* turistični objekt. Zato je smiselno določiti zgornjo mejo, ki omogoča, da stanovanje, ki se sicer določen čas oddaja tudi v kratkotrajni najem, vsaj načeloma še (lahko) zasleduje primarno funkcijo stanovanja. **S tega vidika se zastavlja vprašanje, ali ni tudi zgornja meja 180 dni v predlogu ZGos-1 previsoka, saj še vedno omogoča oddajanje v kratkotrajni najem velik del leta. Po naši oceni je z vidika razpona, ki se da na voljo občinam, spodnja meja 30 dni ustrezna, na mestu pa bi bila strožja zgornja časovna zamejitev, in sicer na 90 dni v koledarskem letu.** 90 dni predstavlja namreč mejo, ko še gre za krajše obdobje v letu, hkrati pa ta meja v primeru sezonskega oddajanja še vedno (vsaj teoretično) omogoča, da se v preostanku leta stanovanje oddaja tudi v namene trajnejšega bivanja (npr. študentom v času študijskega leta). Pri tem velja ponovno izpostaviti, da gre v primeru oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem za izjemo od temeljne rabe oziroma funkcije stanovanja, z vidika pomena stanovanja pa je treba tovrstne izjeme določati restriktivno.

[51] Prav tam, str. 6.

3.2 Zamejitev oddajanja na fizične osebe oziroma omejitev števila stanovanj, ki jih lahko ponudnik oddajanja v kratkotrajni najem

Po naši oceni bi bilo poleg časovne zamejitve treba z vidika temeljne funkcije stanovanja razmisliti tudi o možnosti, da bi stanovanja v kratkotrajni najem oddajale le fizične osebe, ali pa o uvedbi omejitve števila stanovanj, ki jih lahko posamezen ponudnik oddaja v kratkotrajni najem. Kot že rečeno, je namreč z vidika funkcije stanovanja kot prostora za trajno bivanje oziroma doma ter z vidika dostopnosti stanovanj potrebno preprečiti, da bi stanovanja postala primarno investicija oziroma naložba. Oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem trenutno omogoča visok donos, kar predstavlja dodatno spodbudo za naložbe v nepremičnine ter lahko vodi v njihovo akumulacijo (izključno) za namen oddajanja v kratkotrajni najem.

Da do tega dejansko že prihaja, nakazuje tudi analiza kratkoročnega najema v Sloveniji po tipu gostitelja glede na število nepremičnin. Gostitelji z eno nepremičnino ustvarijo namreč 29 % vseh prihodkov, ki se ustvarijo s kratkoročnim najemom nepremičnin na platformah Airbnb in Vrbo, preostalih 71 % pa ustvarijo ponudniki, ki oddajajo več kot eno nepremičnino.[52] Gostitelji z eno nepremičnino pri tem v Sloveniji oddajajo skupno 3951 nepremičnin, gostitelji z 2 do 5 nepremičninami 4759, gostitelji s 6 do 20 nepremičninami 2637, gostitelji z več kot 21 nepremičninami pa skupno v Sloveniji oddajajo 1565 nepremičnin.[53] Čeprav se navedeni podatki nanašajo na vse tipe nepremičnin, ki se oddajajo v kratkotrajni najem, je mogoče utemeljeno sklepati, da podobno najverjetneje velja tudi konkretno za stanovanja.

Obstoječa ureditev v ZGos sobodajalca v prvem odstavku 14. člena opredeljuje kot fizično osebo, samostojnega podjetnika posameznika, društvo ali pravno osebo, ki nudi gostom nastanitev z zajtrkom ali brez, v lastnem ali v najetem stanovanju ali počitniški hiši, s soglasjem pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti pa lahko, ne glede na določbo drugega odstavka 5. člena ZGos, tudi v drugih prostorih. Pri tem posebej določa, da je lahko fizična oseba sobodajalec le, če opravlja dejavnost občasno (skupno ne več kot pet mesecev v koledarskem letu), gostom nudi do 15 ležišč in je vpisana v Poslovni register Slovenije. Izpostaviti velja, da že obstoječa ureditev precej odstopa od primarne opredelitve sobodajalca. Prvotni Zakon o gostinstvu iz leta 1995 (v nadaljevanju: **ZGos 1995**)[54] je v 14. členu namreč določal, da je sobodajalec samo fizična oseba, ki je registrirana, da v svojem stanovanju ali počitniški hiši trajno ali sezonsko nudi gostom nastanitev z zajtrkom ali brez njega. Že leta 1999 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gostinstvu (v nadaljevanju: **ZGos-A**),[55] ki je za fizične osebe predvidel določene (časovne) omejitve in omejitve na ležišča, hkrati pa je v primeru, da je sobodajalec opravljal svojo

[52] L. Kneževič Cvelbar in D. Vavpotič, CPOEF: Analiza ponudbe namestitev kratkoročnega najema na platformah Airbnb in Vrbo v Sloveniji, 2024, str. 7.
[53] Prav tam.
[54] Uradni list RS, št. 1/95.
[55] Uradni list RS, št. 40/99.

dejavnost trajno (torej nepretrgoma več kot tri mesece ali skupno več kot pet mesecev v koledarskem letu) oziroma je gostom nudil več kot 15 ležišč, omogočil oziroma določil, da mora priglasiti svojo dejavnost oziroma se registrirati po določbah zakona o gospodarskih družbah. Z navedeno spremembo se je torej omogočilo, da so lahko v kratkotrajni najem v primeru trajnejšega oziroma obširnejšega oddajanja stanovanja lahko začele oddajati tudi pravne osebe oziroma samostojni podjetniki posamezniki.

Predlog ZGos-1 uvaja nov pojem ponudnika kratkotrajnega najema, ki ga opredeljuje kot nosilca oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem,[56] pojem sobodajalca pa po novem opredeljuje kot njegovo podkategorijo, in sicer kot ponudnika kratkotrajnega najema, ki je fizična oseba, vpisana v poslovni register kot sobodajalec.[57] Pri tem odpravlja časovne omejitve in omejitve ležišč, ki skladno z obstoječo zakonodajo veljajo za sobodajalce, ki so fizične osebe.[58] S tem predlog ZGos-1 bistveno spreminja opredelitev pojma sobodajalca iz obstoječe ureditve ZGos, saj je po novem sobodajalec lahko samo fizična oseba, kljub temu pa iz opredelitve pojma ponudnika kratkotrajnega najem ne izhaja, da bi bili samostojni podjetniki posamezniki in pravne osebe izključeni iz oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem in lahko torej še naprej opravljajo to dejavnost. Izpostavljamo sicer, da predlog ZGos-1 v četrtem odstavku 18. člena opravljanje dejavnosti oddajanja stanovanja v kratkotrajni najem v tri- in večstanovanjski stavbi omejuje samo na sobodajalca, ki je po novem opredeljen le kot fizična oseba, vendar se pri tem poraja vprašanje, ali obstaja razumen oziroma utemeljen razlog za to, da je tovrstno omejevanje predvideno le za stanovanja v določenih stavbah.

Po naši oceni bi bilo bolj smiselno, da bi se oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem omejilo ne glede na tip stanovanjskega objekta samo na fizične osebe. Do akumuliranja stanovanj in posledičnih negativnih eksternalij lahko pride namreč ne glede na tip stavbe, verjetnost akumulacije stanovanj v investicijske namene pa je pri fizičnih osebah manjša kot na primer pri pravnih osebah. Pri slednjih je investicijski namen pri pridobivanju stanovanj vselej primaren ali vsaj prevladujoč, saj stanovanj po svoji naravi ne morejo pridobivati in uporabljati za lastno bivanje. Poleg tega lahko pravne osebe načeloma akumulirajo tudi bistveno več stanovanj kot fizične osebe oziroma lahko stanovanja lažje uporabljajo za širšo komercialno dejavnost. Omejitev oddajanja na fizične osebe bi bila tudi bližje prvotni ureditvi v ZGos 1995, ki je predvidevala oddajanje lastnega stanovanja ali počitniške hiše le s strani fizične osebe.[59]

---

[56] 12. točka prvega odstavka 2. člena predloga ZGos-1.
[57] 13. točka prvega odstavka 2. člena predloga ZGos-1.
[58] Opozoriti sicer velja, da predlog ZGos-1 v tretjem odstavku omejuje število gostov, ki so lahko hkrati nastanjeni v posameznem stanovanju. Navedena določba namreč določa, da je lahko *"v posameznem stanovanju nastanjenih toliko gostov, da enemu gostu pripada najmanj osem kvadratnih metrov uporabne površine nastanitvenega obrata, pri čemer pa je lahko v stanovanju v eno- ali dvostanovanjski stavbi hkrati nastanjenih največ 15 gostov in v stanovanju v tri- in večstanovanjski stavbi največ osem gostov."*
[59] 14. člen ZGos 1995.

Izpostaviti sicer velja, da lahko tudi fizične osebe do določene mere pridobivajo stanovanja kot naložbo in jih s tem namenom akumulirajo, četudi načeloma v manjši meri. **Alternativno bi bilo zato smiselno razmisliti o tem, da bi se namesto absolutne zamejitve oddajanja s strani fizičnih oseb predvidela (zgolj) omejitev števila stanovanj, ki jih lahko posamezni ponudnik kratkotrajnega najema oddaja v ta namen**. Takšna ureditev bi najverjetneje predstavljala tudi bolj sorazmeren ukrep, saj subjektom, ki niso fizične osebe, ne bi v celoti prepovedovala opravljanja dejavnosti oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem, hkrati pa bi zamejila tudi akumuliranje stanovanj z namenom oddajanja v kratkotrajni najem s strani fizičnih oseb.

3.3 Ureditev soglasij

Ena izmed ključnih točk regulacije oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem je ureditev potrebnih soglasij drugih stanovalcev. Soglasja namreč predstavljajo temeljno varovalko, da se stanovalcem omogoči mirna raba stanovanj in da lahko presodijo, ali oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem za njih predstavlja preveč motečo dejavnost ali ne. Obstoječa ureditev glede potrebne pridobitve soglasij je nejasna in posledično ne omogoča niti varstva mirne rabe stanovanj drugim stanovalcem niti pravne varnosti tistim, ki stanovanja oddajajo v kratkotrajni najem.

Obstoječi ZGos vprašanje pridobitev soglasij namreč ne ureja posebej, zato velja splošna ureditev v SZ-1, ki pa je z vidika oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem relativno nejasna. Iz samih določb SZ-1 namreč ni popolnoma jasno, ali se glede zahteve soglasij solastnikov pri oddajanju stanovanj v kratkotrajni najem uporablja tretji odstavek 14. člena, ki ureja pridobitev soglasij za opravljanje dejavnosti v delu stanovanja, ali drugi odstavek 29. člena SZ-1, ki ureja pridobitev soglasij za uporabo stanovanj v druge namene. V navedenih določbah SZ-1 za opravljanje dejavnosti v delu stanovanja zahteva pridobitev soglasja solastnikov, ki imajo več kakor tri četrtine solastniških deležev, vključno s soglasji etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo na stanovanjsko enoto, v kateri bi se dejavnost opravljala; za uporabo stanovanja v druge namene pa soglasje vseh etažnih lastnikov. Postavlja se tudi vprašanje, ali se zahtevana oblika soglasja razlikuje glede na to, ali se v kratkotrajni najem oddaja zgolj del stanovanja (npr. soba) ali celotno stanovanje. Pri tem sicer velja izpostaviti, da 14. člen SZ-1 poleg tega, da gre za dejavnost v delu stanovanja, zahteva tudi to, da dejavnost ne moti stanovalcev pri mirni rabi stanovanj ter ne povzroča prekomerne obremenitve skupnih delov stavbe. Z vidika vplivov kratkotrajnega oddajanja v najem, tudi če se oddaja le del stanovanja, je vprašljivo, ali gre dejansko za dejavnost, ki ne povzroča prekomerne obremenitve skupnih delov stavbe, kar kaže na to, da bi bilo tudi v teh primerih smiselno, da se zahteva soglasje vseh etažnih lastnikov po 29. členu SZ-1. Vprašanje, katera določba SZ-1 je z vidika oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem potrebna in kakšno soglasje se v teh primerih

zahteva, se problematizira in ostaja odprto tudi v strokovni literaturi.[60] Na tem mestu velja sicer izpostaviti sodbo Okrajnega sodišča v Radovljici v zadevi P 42/2021 z dne 21. 5. 2024, kjer sobodajalec, ki je oddajal celotno stanovanje v kratkotrajni najem, ni imel soglasij vseh etažnih lastnikov, sodišče pa se je nedvoumno postavilo na stališče, da je potrebno pri oddajanju celotnega stanovanja v kratkotrajni najem pridobiti soglasje vseh etažnih lastnikov po 29. členu SZ-1.[61]

Upoštevajoč izpostavljene nejasnosti je zagotovo potrebno, da se vprašanje soglasij za oddajanje stanovanj v kratkotrajni najem jasno in nedvoumno uredi. Pri tem je smiselno, da je za vse oblike oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem predvideno enako zahtevano soglasje, ne glede na to, ali se v kratkotrajni najem oddaja del stanovanja (npr. soba) ali celotno stanovanje. Takšna ureditev bi bila smiselna tako z vidika načela jasnosti in določnosti predpisov ter načela varstva zaupanja v pravo, kot tudi z vidika vsebinske primerljivosti oddajanja celotnega stanovanja in dela stanovanja (npr. sobe) v kratkotrajni najem. Dejansko gre v obeh primerih za rabo celega stanovanja, saj gosti načeloma, tudi če se oddaja le del stanovanja, uporabljajo tudi druge (skupne) dele stanovanja, npr. kuhinjo, kopalnico itd. Poleg tega z vidika uporabe skupnih delov stavbe ni bistvene razlike med tem, ali se v kratkotrajni najem oddaja del stanovanja ali celotno stanovanje. Poenotena zahteva glede soglasja je nadalje smiselna tudi z vidika preprečevanja potencialnih zlorab in za učinkovito izvajanje nadzora.

Pozdravljamo, da je zahteva glede soglasij v tej smeri predvidena tudi v predlogu ZGos-1. Skladno z devetim odstavkom 18. člena predloga ZGos-1 mora namreč ponudnik kratkotrajnega najema v dvostanovanjski stavbi za oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem pridobiti soglasje vseh solastnikov stavbe, sobodajalec pa mora v tri- in več stanovanjski stavbi pridobiti soglasje solastnikov stavbe, ki imajo več kot tri četrtine solastniških deležev, vključno s soglasji vseh etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi, stropi ali tla mejijo na njegovo stanovanje. Skladno z navedeno določbo so soglasja veljavna 3 leta od datuma pridobitve soglasja, ne glede na spremembo solastnikov, razen, če se spremeni lastništvo stanovanja, za katerega je bilo soglasje podano. Izpostavljamo, da **predlog ZGos-1** (če upoštevamo zgoraj omenjeno stališče Okrajnega sodišča v Radovljici) **vsaj za oddajanje celotnega**

[60] Glej npr. A. Vlahek, M. Damjan: Vpliv sodelovalnega gospodarstva na stanovanjsko pravo držav članic EU, v: Podjetje in delo, 6-7/2018/XLIV, str. 1004 - 1024.

[61] Sodba Okrajnega sodišča v Radovljici v zadevi P 42/2021 z dne 21. 5. 2024, 11. točka obrazložitve. Izpostaviti velja, da iz 29. člena SZ-1 tudi ni jasno, ali se s pridobitvijo soglasja vseh ostalih lastnikov "za uporabo stanovanja v druge namene" avtomatsko pridobi pravica za oddajanje stanovanja v kratkotrajen najem, ali pa so soglasja solastnikov zgolj podlaga za začetek postopkov spremembe namembnosti po gradbenih in prostorskih predpisih. Upoštevaje zapisano v poglavju 2.1. se zdi, da soglasje vseh ostalih solastnikov ne more "sanirati" neskladne rabe po gradbenih predpisih, ki so namenjeni zaščiti javnega interesa, kot je varovanje ljudi, ohranjanje narave, varstvo voda ipd., to pa ne more biti odvisno od volje posameznikov, ampak od upoštevanja predpisov, kar se ugotavlja v postopkih pred pristojnimi organi. Če 29. člen SZ-1 razumemo na način, da je soglasje vseh solastnikov zgolj predpogoj za začetek spremembe namembnosti, je po naši zakonodaji trenutno kratkotrajno oddajanje za turistični najem v stanovanjih mogoče zgolj, če se oddaja del in ne celotno stanovanje.

stanovanja v kratkotrajni najem z vidika soglasij dejansko postavlja blažje pogoje, kot jih predvideva SZ-1, saj ne zahteva soglasij vseh etažnih lastnikov. Pri tem določitev **veljavnosti soglasij na 3 leta od datuma pridobitve soglasja, ne glede na spremembo solastnikov drugih stanovanj, po naši oceni vzpostavlja ravnovesje med interesi drugih stanovalcev in ponudnika, ki oddaja stanovanje v kratkotrajni najem**. Drugim stanovalcem namreč omogoča, da po določenem obdobju ponovno ocenijo, ali dejavnost oddajanja v kratkotrajni najem pretirano obremenjuje njihovo mirno rabo stanovanj ali ne, na drugi strani pa ponudniku stanovanja v kratkotrajni najem daje zagotovilo, da ima soglasje za izvajanje oddajanja v kratkotrajni najem za določeno (daljše) obdobje, ne glede na to, ali v drugih stanovanjih pride do spremembe solastnikov.

V povezavi s predvideno ureditvijo soglasij sicer opozarjamo na to, da deveti odstavek 18. člena predloga ZGos-1 predvideva, da se soglasja lahko podajo s podpisovanjem listine ali se zabeležijo v zapisniku zbora lastnikov, kot datum pridobitve soglasij pa se šteje datum zbora lastnikov ali datum prvega podpisanega soglasja na podpisni listini. Kot v svojem mnenju glede predloga ZGos-1 izpostavlja tudi ZPS, to, da se kot datum pridobitve soglasij šteje datum prvega podpisanega soglasja na podpisani listini, ni ustrezno. Oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem je namreč pogojeno s pridobitvijo zahtevanega števila soglasij, zaradi predvidene ureditve, da se kot datum pridobitve soglasij šteje datum prvega podpisanega soglasja, pa je veljavnost soglasij lahko krajša od treh let. Datum pridobitve prvega soglasja se lahko namreč razlikuje od datuma pridobitve zadostnega števila soglasji, kar velja zlasti upoštevajoč drugi odstavek 35. člena SZ-1. Ta namreč določa, da je predlog, kadar se odloča s podpisovanjem listine, sprejet, če ga v roku, ki ne sme biti daljši od treh mesecev od dneva njegove objave na oglasni deski ali na mestu, dostopnem vsem etažnim lastnikom, podpiše potrebno število etažnih lastnikov glede na njihove solastniške deleže.[62] Iz navedenega razloga bi bilo po naši oceni smiselno**, da se ureditev glede začetka veljavnosti pridobljenih soglasij prilagodi in uskladi z določbo SZ-1 ter da se tako kot datum pridobitve soglasij v primeru podpisovanja listine šteje datum, ko podpisno listino podpiše potrebno število etažnih lastnikov glede na njihove solastniške deleže.**

[62] Glej tudi mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora glede Predloga ZGos-1, str. 35.

4. Potreba po komplementarnih ukrepih za povečanje dostopnosti stanovanj

Iz povedanega je jasno razvidno, da je regulacija kratkotrajnega najema potrebna in smiselna z več vidikov, med drugim tudi z vidika zagotavljanja dostopnosti stanovanj. Oddajanje v kratkotrajni najem namreč eksponentno raste, hkrati pa raste tudi delež stanovanj med vsemi nepremičninami, ki se oddajajo v kratkotrajni najem. Čeprav se le 1,6 % vseh naseljenih stanovanj oziroma 1,3 % vseh stanovanj v Sloveniji oddaja v kratkotrajni najem, kratkotrajni najemi pomembno vplivajo na trg najemnih stanovanj, saj predstavljajo 22,8 % vseh tržnih najemnih stanovanj, razmerje med kratkotrajnimi in dolgotrajnimi najemi pa je tako 1 proti 3.[63] Vseeno glede na statistiko in širše razloge nastale stanovanjske krize, ki ni zgolj posledica neregulacije tega področja, regulacija oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem še zdaleč ni edini ukrep, ki je potreben za zagotovitev dostopnosti stanovanj. Gre namreč zgolj za enega izmed področij, ki bi jih bilo za učinkovito naslovitev problema stanovanjske krize in problema komodifikacije stanovanj treba nasloviti in regulirati.

Poleg regulacije stanovanj v kratkotrajni najem je nujen tudi sprejem širšega nabora dodatnih (komplementarnih) ukrepov, kot so izgradnja novih cenovno dostopnih in primernih stanovanj (tako najemniških, kot tudi lastniških) in sprejem ustrezne davčne zakonodaje, s katero bi se obdavčilo prazna stanovanja, potencialno pa uvedlo tudi davek na "dodatne" nepremičnine. Hkrati bi bilo treba odpreti širšo razpravo o tem, ali je z vidika funkcije stanovanja kot prostora za trajno bivanje oziroma doma ustrezno, da lahko stanovanja neomejeno pridobivajo in si jih lastijo tudi pravne osebe, pri katerih še v večji meri pride v ospredje funkcija stanovanja kot naložbe, obenem pa lahko stanovanja tudi v večji meri akumulirajo in tako na različne načine negativno vplivajo na stanovanjski trg in posledično na dostopnost stanovanj za posameznike. **Zgolj z naborom več komplementarnih ukrepov je mogoče učinkovito nasloviti temelja strukturna neravnovesja, s katerimi se danes soočamo na stanovanjskem trgu. Nevarnost pri uvajanju posameznih ukrepov je namreč v tem, da se problem lahko zgolj prestavi drugam** (npr. regulacija najemnin bi lahko ob odsotnosti davčnih ukrepov, ki bi naslovili problem "praznih" stanovanj privedla do več "praznih" stanovanj, obdavčitev "praznih" stanovanj ali regulacija najemnin pa bi lahko ob odsotnosti ustrezne regulacije stanovanj v kratkotrajni najem privedli do širšega oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem).

Izpostaviti velja, da pomen dostopnosti stanovanj in posebno zavezo države k delovanju na tem področju poudarjajo tudi Ustava ter mednarodni in evropski pravni akti, kar še dodatno utrjuje zahtevo, da država (oziroma vsakokratna vlada) stanovanjsko problematiko vzame resno in sprejme širok spekter komplementarnih ukrepov na stanovanjskem področju. Že omenjeni 78. člen Ustave namreč določa, da

[63] Institute of Place Management, Manchester Metropolitan University: Kako kratkoročni najemi spreminjajo stanovanjski trg - kvantitativna analiza za Slovenijo in Ljubljano, 2024, str. 24.

mora država ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Določba sicer spada na področje ekonomskih in socialnih pravic, pri čemer gre za tako imenovano programsko normo[64] oziroma »usmerjevalno« določbo,[65] iz katere neposredno ne izhaja konkretna (človekova) pravica,[66] vseeno pa državi nalaga obveznost, da omogoči pridobitev primernega stanovanja vsakemu državljanu, ki si za to prizadeva, pri čemer ima glede ukrepov za izpolnitev te obveznosti zakonodajalec široko polje proste presoje.[67] Čeprav država ni dolžna vsakemu zagotoviti stanovanja, je torej zavezana k vodenju dejavne politike reševanja stanovanjskega vprašanja.[68]

Pomen dostopnosti stanovanj je izpostavljen tudi v več evropskih in mednarodnih pravnih aktih, ki zavezujejo Slovenijo. Tako na primer Listina Evropske unije o temeljnih pravicah[69] v tretjem odstavku 34. člena opredeljuje pravico do pomoči pri pridobitvi stanovanja, pri čemer je njena opredelitev usmerjena v preprečevanje socialne izključenosti in revščine ter zagotavljanje dostojnega življenja. V Evropski socialni listini (v nadaljevanju: **MESL**)[70] je nadalje v 30. členu, ki ureja pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, izrecno navedeno, da se pogodbenice v namen zagotovitve omenjene pravice med drugim zavezujejo tudi k sprejemanju ukrepov, ki spodbujajo učinkovit dostop do nastanitve. MESL v 31. členu izrecno ureja tudi pravico do nastanitve, iz katere izhaja, da se država zavezuje k sprejemanju ukrepov, ki pospešujejo dostop do primernih nastanitev, preprečujejo in zmanjšujejo brezdomstvo, prav tako pa tudi vplivajo na ceno nastanitev tako, da bo dostopna tudi tistim brez zadostnih sredstev. Izpostaviti velja tudi 11. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah,[71] po katerem ima vsakdo pravico do takšne življenjske ravni, ki zadostuje zanj in za njegovo družino, v to raven pa je skladno z omenjeno določbo izrecno vključeno tudi stanovanje.

Četudi dostopnost stanovanj sama po sebi ni deležna enakega pravnega varstva kot so ga deležne na primer človekove pravice in temeljne svoboščine, je dostopnost stanovanj kot posebej pomembna kategorija, v zvezi s katero je država dolžna ukrepati, izpostavljena v več relevantnih pravnih aktih. Zlasti glede na obstoječe stanje in neravnovesja na stanovanjskem trgu je pri tem **ključno, da se država loti resnih, sistematičnih in celostnih ukrepov, ki bi pripomogli k razrešitvi neravnovesij na stanovanjskem trgu in omogočili pogoje, v katerih si lahko vsak najde varen in ustrezen, zlasti pa tudi trajen dom**.

---

[64] J. Letnar Černič: 78, člen, v: Kometer 2019, str. 616.
[65] B. Kresal: 78. člen, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. L Šturm), Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 762.
[66] Prav tam, str. 761.
[67] Glej odločbo Ustavnega sodišča U-I-20/96 z dne 17. 12. 1998 (OdlUS VII, 222), 3. točka obrazložitve.
[68] J. Letnar Černič: 78. člen, v: Komentar 2019, str. 615.
[69] Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Ur. l. EU C 83/389.
[70] Svet Evrope, Evropska socialna listina - spremenjena, 1999, CETS št. 163.
[71] Generalna skupščina OZN, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, United Nations Treaty Series št. 993.

Financirano s strani Evropske unije. Izražena stališča in mnenja so zgolj stališča in mnenja avtorja(-ev) in ni nujno, da odražajo stališča in mnenja Evropske unije ali Evropske izvajalske agencije za izobraževanje in kulturo (EACEA). Zanje ne moreta biti odgovorna niti Evropska unija niti EACEA.

Sofinancira
Evropska unija