

**ZAKON  
O GOSTINSTVU (ZGOS-1)**

**1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

**1.1 Ocena stanja na področju turizma z navedbo predpisov, ki urejajo to področje:**

Zakon o gostinstvu (Uradni list RS, št. 93/07 – UPB-2 in 26/14-ZKme-1B, v nadaljnjem besedilu: ZGos) ureja opravljanje gostinske dejavnosti. Zakon opredeljuje pojem gostinske dejavnosti, določa, kje se ta lahko opravlja, določa vrste gostinskih obratov in predpisuje pogoje za opravljanje gostinske dejavnosti. Določa tudi inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem zakona in upravne ukrepe ter predpisuje globe za kršilce zakona.

Na podlagi ZGos so bili sprejeti naslednji podzakonski akti, ki podrobneje urejajo posamezna področja iz zakona:

- Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti (Uradni list RS, št. 35/17),
- Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost (Uradni list RS, št. 78/99, 107/00, 30/06, 93/07 in 16/21),
- Pravilnik o kategorizaciji nastanitvenih obratov (Uradni list RS, št. 22/18, 5/19 in 182/20) in
- Pravilnik o načinu vpisa sobodajalcev v Poslovni register Slovenije (Uradni list RS, št. 112/07).

Na podlagi dialoga s ključnimi deležniki slovenskega turizma in trendov razvoja gostinstva, ocenjujemo, da zakon potrebuje temeljito posodobitev temeljnih določb, ki bodo omogočale sodoben razvoj dejavnosti in zmanjšale nekatere administrativne obremenitve subjektom s področja turizma. Zakon tako definira vrste gostinskih obratov na splošnejši ravni, posodobi pogoje za opravljanje gostinske dejavnosti, predvsem pogoje glede obratovalnega časa gostinskih obratov, omogoča določitev vrst za kategorizacijo nastanitvenih obratov v podzakonskem aktu ter regulira pogoje za kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom, ki je v zadnjih nekaj letih zaradi napredka na področju sodobnih digitalnih orodij doživelo razmah tudi v Sloveniji.

**1.2 Poglavitna problemi oziroma vprašanja na področju urejanja (jasna opredelitev, velikost in obseg, vzrok za njihov nastanek):**

S predlogom novega zakona želi predlagatelj predvsem redefinirati nekaj temeljnih določb, ne da bi pri tem posegel v samo bistvo in namene zakona.

Kot pomanjkljivost zakona so se izkazale preostro definirane vrste gostinskih obratov, ki so bile definirane na zakonski ravni, kar je onemogočalo ažurno sledenje trendom razvoja v gostinstvu, ki se je soočalo s pojavom novih vrst gostinskih, predvsem nastanitvenih, obratov (npr. glampingi in druge vrste inovativnih in butičnih vrst bivanja v naravi) ter vse bolj nejasnimi ločnicami med vrstami obratov za strežbo jedi in pijač (razlike med npr. kavarno, slaščičarno, okrepčevalnico so v praksi pogosto nevidne), ki pa so bile v podzakonskih aktih zakona še vedno zelo jasno definirane in so imele ponekod tudi negativen vpliv na razvoj inovativne ponudbe (npr. stroga ločenost ponudbe hrane v obratih za strežbo pijač).

Zakon tudi ni sledil trendu rasti sobodajalstva oz. kratkoročnega oddajanja zasebnih nepremičnin v najem turistom, ki je doživel razmah v zadnjih letih. Analiza kratkoročnega oddajanja nastanitev turistom, ki jo je za MGRT izvedel Center poslovne odličnosti Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani (CPOEF, november 2020) kaže, da se je ponudba zasebnih namestitev na platformi Airbnb

od leta 2015 do leta 2019 (leto 2020 zaradi vpliva epidemije Covid-19 na turizem ni zajeto) povečala kar za 3,8-krat. V letu 2019 je bilo v Sloveniji oglaševanih 9.728 nepremičnin, ki so skupaj ustvarile 66,5 milijonov evrov prihodkov. Za primer, to je toliko, kot sta tega leta skupaj ustvarili podjetji Istrabenz Hoteli in Terme Krka s svojimi skupaj 17-imi hoteli visoke kategorije. Težave ne predstavlja zgolj dvig nastanitvenih kapacitet te vrste, temveč pomanjkljivo določeni pogoji za izvajanje dejavnosti, zaradi česar se velika večina dejavnosti opravlja na črno in brez ustreznih soglasij ter tako negativno vpliva na konkurenčnost hotelov in drugih oblik nastanitvenih kapacitet, ki dejavnost opravljajo legalno, in po drugi strani na stanovanjsko politiko večjih, turistično zanimivih slovenskih mest.

Naslednje področje, kjer niso bili doseženi cilji zakona po omogočanju razvoja dejavnosti gostinstva brez nepotrebnih administrativnih ovir, so pogoji za izvajanje dejavnosti, predvsem pogoji glede obratovalnega časa gostinskih obratov. Določbe zakona, da mora vsak gostinski obrat prijavljati obratovalni čas in njegove spremembe na občino, ni sodobna in ne služi svojemu osnovnemu namenu – transparentni objavi delovnega časa zaradi ažurnega seznanjanja javnosti o obratovalnem času.

Pomanjkljivost je tudi močno regulirano področje kategorizacije številnih vrst nastanitvenih obratov, kar je v evropskem prostoru prej izjema kot pravilo.

### **1.3 Kako so bili problemi ugotovljeni:**

Predlagatelj je vse od uveljavitve ZGOS v sodelovanju z drugimi ministrstvi, pristojnimi inšpektorati, organi lokalne samouprave, pristojnimi za turizem, z gospodarskimi subjekti s tega področja in njihovimi zbornicami ter civilno družbo, spremljal učinke zakona in ugotavljal njegove slabosti, zbiral pa tudi predloge in pobude za izboljšanje. Tekoče je spremljal tudi spremembe vseh drugih predpisov v zvezi s področji, ki jih ureja zakon, in temu ustrezno pripravil predloge novih rešitev. Predlagatelj že več let intenzivno spremlja problematiko kratkoročnega oddajanja nepremičnin v najem turistov, tako na ravni Slovenije kot Evrope in sveta, na to temo sodeluje tudi v dialogih s ključnimi deležniki v Sloveniji na tem področju (pristojne zbornice, združenja občin, inšpekcijske službe, drugi pristojni resorji, predvsem ministrstvo, pristojno za okolje in prostor). Predlagatelj je pridobil tudi analizo kratkoročnega oddajanja nastanitve turistom, ki jo je izvedel Center poslovne odličnosti Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani (Kneževič Cvelbar, Ljubica in Vavpotič, Damjan, CPOEF, november 2020).

### **1.4 Razlogi, s katerimi se utemeljuje potreba po novem predpisu ali spremembi in dopolnitvi veljavnega predpisa.**

Med razlogi za sprejem tega zakona je treba še posebej izpostaviti namero, da se ustvari spodbudnejše poslovno okolje za razvoj gostinstva. Le na ta način bo mogoče doseči tudi dvig kakovosti in dvig dodane vrednosti v gostinstvu in celotnemu turizmu. Dodatno želi predlagatelj posodobiti zakon na način, da bo sledil sodobnim smernicam razvoja in jih, tam, kjer je to potrebno, tudi reguliral, tako v zakonu (npr. kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom) kot v podzakonskih aktih, predvsem pravilniku, ki se nanaša na minimalne zahtevane tehnične pogoje (npr. glamping in druge inovativne oblike bivanja v naravi).

Za vzpostavitev spodbudnejšega poslovnega okolja za razvoj gostinstva predlagatelj uvršča spremembe na področju obratovalnega časa (odprava obvezne prijave obratovalnega časa na občino, uvedbo enotnih najvišjih dovoljenih ur za opravljanje dejavnosti, ne glede na vrsto gostinskih obratov in prenos natančnejšega urejanja tega področja na samoupravne lokalne skupnosti, ki najbolje poznajo potrebe prebivalcev in gostov na posameznih območjih znotraj skupnosti), jasneje definirane pogoje za opravljanje dejavnosti izven gostinskega obrata in prenos določitve vrste obratov, za katere velja obvezna kategorizacija v podzakonski akt.

Uveljaviti je treba tudi nova spoznanja in pridobljene izkušnje z izvajanjem zakona. V tem okviru je treba tudi odpraviti ugotovljene pomanjkljivosti in slabosti veljavnega zakona. Med te zagotovo sodi

podrobno definiranje vrst gostinskih (prehrambenih in nastanitvenih) obratov, kar onemogoča določanje osnovnih pogojev za njihovo delovanje ob pojavi novih inovativnih vrst gostinskih obratov. Takšen primer je nastanitveni obrat glamping, ki predstavlja kakovostno bivanje v sami naravi (nekakšno prestižno šotorjenje), ki je tudi v Sloveniji doživel razrast, hkrati pa je skladen z vizijo razvoja slovenskega turizma (kakovostna, avtentična, butična doživetja v naravi z višjo dodano vrednostjo), vendar v podzakonskem aktu, pravilniku, ki določa minimalne pogoje za opravljanje dejavnosti, ta vrsta obrata ni mogla biti definirana, ker ni bila kot vrsta določena v zakonu. V predlogu novega zakona so vrste obratov določene splošneje (nastanitveni obrati, obrati za strežbo jedi in pijač ter obrati za priložnostno pripravo in dostavo jedi), podrobneje pa bodo vrste in pogoji za posamezno vrsto obratov določeni v podzakonskem aktu. Navedena sprememba bo omogočala hitrejšo določanje pogojev za izvajanje dejavnosti ob pojavu novih inovativnih oblik obratov v gostinstvu in prilagajanje smernicam razvoja na tem področju.

Pomembno področje, ki je v zadnjih letih doživelo razcvet, regulacija pa je ob tem ostala nespremenjena oz. neprilagojena novim razmeram na trgu, je kratkoročno oddajanje nepremičnin v najem turistom.

Število nepremičnin, ki se oddajajo v kratkoročen najem turistom na platformi Airbnb v Sloveniji v obdobju od leta 2015 do 2019 izjemno raste. V letu 2015 je bilo na platformi Airbnb oglaševanih 2.569 nepremičnin, leta 2019 pa 9.723 nepremičnin ali 3,8-krat več. Tudi število sob in postelj, ki se oglašujejo na platformi Airbnb strmoglavno raste. V letu 2015 je na platformi oglaševano 4.099 sob in 11.421 ležišč. Ta številka se je v letu 2019 povzpela na 14.544 sob in 41.342 ležišč. Le za primerjavo v letu 2018 je bilo v hotelih in podobnih namestitvah v Sloveniji 22.908 sob (Hosting, 2020). Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da podatki pokrivajo le ponudbo kratkoročnega najema na platformi Airbnb. Ponudniki pa se oglašujejo tudi na drugih platformah (npr. na platformi Booking.com) in je končno število ponudnikov v praksi lahko višje kot zabeleženo na platformi Airbnb. Ponudnik na platformi Airbnb oglašuje nepremičnino, ki ima v povprečju 1,5 sobe in 4,25 ležišča. V povprečju ponudnik na Airbnb ustvari dnevno ceno (ADR) na nepremičnino v višini 83,35 evrov. Po podatkih Hosting d.o.o. je povprečna dosežena cena čiste sobne storitve na prodano sobo v hotelih in podobnih namestitvah v Sloveniji namreč v letu 2019 znašala 57,54 evrov, kar je le 3,5 odstotkov nižje kot povprečna dosežena cena na platformi Airbnb v letu 2019. Vsi ponudniki v Sloveniji so v letu 2019 zgolj na platformi Airbnb ustvarili 66,5 milijonov evrov prihodkov iz naslova oddajanja nepremičnin v kratkoročni najem turistom, kar je približno toliko kot Istrabenz hoteli in Terme Krka s skupaj 17-imi hoteli visoke kategorije v tem letu. V Sloveniji je ponudba skoncentrirana predvsem v Ljubljani (2.509 nepremičnin), Piranu (941 nepremičnin), Bledu (806 nepremičnin), Kopru (494 nepremičnin) in Kranjski gori (392 nepremičnin), zelo je prisotna tudi v Posočju (Bovec, Tolmin, Kobarid). V primeru Ljubljane ponudniki, ki imajo več kot šest nepremičnin, obvladujejo kar 36 % celotnega trga nepremičnin, ki se oglašuje na platformi Airbnb, kar kaže na to, da ne gre za dejavnost delitvene ekonomije, temveč za tržno dejavnost z visokimi donosi, ki ni primerno regulirana, zato se v veliki meri odvija v polju črne ekonomije, in kot taka predstavlja nelojalno konkurenco ostalim nastanitvenim kapacitetam in ima negativen vpliv na stanovanjsko politiko (Kneževič Cvelbar, Ljubica in Vavpotič, Damjan, CPOEF, november 2020).

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLOVITNE REŠITVE ZAKONA**

### **2.1 Cilji**

Temeljni cilji zakona so:

- vzpostavitev čim ugodnejšega poslovnega okolja za učinkovit in uspešen razvoj slovenskega gostinskega sektorja z odpravo administrativnih ovir za razvoj dejavnosti in sledenjem sodobnim smernicam razvoja,
- spodbujanjem dviga kakovosti slovenske gostinske (prehrambene in nastanitvene) dejavnosti,
- dvig dodane vrednosti v slovenskem turizmu (katerega ključni del je nastanitvena in gostinska ponudba).

### **2.2 Načela**

Predlog zakona temelji na načelih:

- svobodnega in interesnega združevanja zasebnih turističnih subjektov, javnega sektorja in civilne družbe;
- načelu sorazmernosti predpisanih zahtev in ciljev, ki se z zahtevo želi doseči,
- enakosti in nediskriminatornosti pri opravljanju gospodarske dejavnosti;
- trajnostnega razvoja, ki upošteva enakopravno obravnavo gospodarskih, socialnih in okoljskih razvojnih dejavnikov,
- spoštovanja etičnega kodeksa v turizmu.

## 2.3 Poglavitne rešitve

### a) Predstavitev predlaganih rešitev

- Konkreten opis predlaganih rešitev
- in variantne rešitve, ki so bile proučevane, in utemeljitev predlagane rešitve

V **prvem** delu (1. do 3. člen) predlog zakona opredeljuje vsebino zakona, pomen uporabljenih izrazov in navaja, kdo lahko opravlja gostinsko dejavnost.

V **drugem** delu (4. do 6. člen) predlog zakona določa vrste gostinskih obratov in kje se lahko opravlja gostinska dejavnost. Vrste gostinskih obratov so v skladu s predlogom zakona: nastanitveni obrati, obrati za strežbo jedi in pijač ter obrati za priložnostno pripravo in dostavo jedi. Podrobneje so vrste obratov po novem določene v podzakonskem aktu. Gostinska dejavnost se lahko opravlja v gostinskih obratih ali zunaj njih, v premičnih objektih oziroma z objekti, sredstvi in napravami, ki so prirejene v ta namen, vendar na podlagi akta občine, v katerem ta opredeli območje in trajanje opravljanja takšne dejavnosti. Možno je tudi opravljanje gostinske dejavnosti na javnih prireditvah, sejmih in podobno, do največ 30 dni.

V **tretjem** delu (7. do 9. člen) predlog zakona določa pogoje za opravljanje dejavnosti:

- minimalne tehnične pogoje in pogoje glede minimalnih storitev v posameznih vrstah gostinskih obratov, ki jih določa podzakonski akt (Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti), ki bo po novem podrobneje določal tudi posamezne vrste gostinskih obratov znotraj kategorij, ki jih opredeljuje predlog zakona;
- pogoje, ki se nanašajo na kategorizacijo nastanitvenih obratov, ki jih določa podzakonski akt (Pravilnik o kategorizaciji nastanitvenih obratov), ki bo po novem določal tudi vrste obratov, za katere je potrebna kategorizacija;
- pogoje glede zagotavljanja varnosti živil ter varnosti in zdravja pri delu, ki jih določajo predpisi, ki urejajo ta področja;
- pogoje glede obratovalnega časa gostinskih obratov. Predlog zakona določa, da obratovalni čas gostinskih obratov ni več opredeljen v podzakonskem aktu, temveč vsem gostinskim obratom omogoča, da določijo obratovalni čas samostojno, v skladu z lastnimi poslovnimi interesi od 0. do 24. ure. Predlog zakona hkrati samoupravnim lokalnim skupnostim omogoča, da navedeni obratovalni čas omejijo, izhajajoč iz potreb prebivalcev in gostov, značilnosti ter potreb kraja. Pri določitvi drugačnega obratovalnega časa gostinskih obratov morajo upoštevati bistvene okoliščine območij, kot so na primer: namenska raba določenega območja, vrsta gostinskega obrata, zaprti ali odprti tip gostinskega obrata, ureditev obratovalnega časa ob posebnih priložnostih (praznovanja, poroke itd.), vendar tako določen obratovalni čas gostinskih obratov ne sme biti krajši od 6.00 do 22. ure.

Predlog zakona opredeljuje tudi obvezno nudenje pitne vode iz vodovodnega omrežja gostom gostinskih obratov, ki so priklopljeni na javno vodovodno omrežje, s čimer Slovenija uveljavlja načelo trajnostnega razvoja turizma.

V **četrtem** delu (10. in 11. člen) predlog zakona opredeljuje pogoje za kratkoročno oddajanje nastanitve turistom v lastnih ali najetih stanovanjih ali počitniških hišah. To dejavnost lahko izvaja fizična oseba sobodajalec, samostojni podjetnik posameznik, društvo ali pravna oseba, ki gostom nudi kratkoročno nastanitev (do 30 dni naenkrat) v nastanitvenih enotah z do 15 ležišči.

Predlog zakona vpeljuje nov pogoj, ki ga mora izpolnjevati izvajalec, ki opravlja to dejavnost, in sicer pridobitev soglasja pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti za opravljanje te dejavnosti.

Dodatno lahko samoupravna lokalna skupnost sprejme akt, v katerem za dvo- ali večstanovanjske stavbe opredeli časovno in/ali območno dovoljeno izvajanje dejavnosti. Hkrati predlog zakona omogoča izjemo od določb 14. člena Stanovanjskega zakona (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 in 189/20 – ZFRO), ki določa, da je za opravljanje dejavnosti potrebna pridobitev sto odstotnega soglasja etažnih lastnikov stanovanjske stavbe. Predlog zakona določa, da izvajalec dejavnosti, ki lastno ali najeto nepremičnino oddaja v kratkoročni najem turistom v večstanovanjski hiši letno do devetdeset dni skupaj in gostom nudi do pet ležišč, mora imeti ne glede na določbe 14. člena Stanovanjskega zakona pridobljeno petinsedemdesetodstotno soglasje etažnih lastnikov stanovanjske stavbe, vključno s soglasji vseh neposrednih sosedov, katerih stanovanja (zidovi ali stropi) mejijo z njegovo stanovanjsko enoto.

Predlog zakona v tem delu določa tudi vpis izvajalcev te dejavnosti v Poslovni register Slovenije, ki jih predlog zakona posodablja.

V **petem** delu (12. in 13. člen) predlog zakona opredeljuje pogoje za opravljanje gostinske dejavnosti na kmetijah. V tem delu se predlog zakona ne razlikuje od trenutno veljavnega.

V **šestem** delu (14. do 16. člen) predlog zakona opredeljuje Register nastanitvenih obratov (RNO) in določa obvezo vpisa v RNO za vse vrste nastanitvenih obratov. V tem delu predlog zakona vpeljuje zgolj eno spremembo, in sicer identifikacijsko številko nastanitvenega obrata za potrebe oglaševanja nepremičnin, ki se oddajajo v kratkoročni najem turistom. Ta številka ne bo javno objavljena, temveč bo znana zgolj izvajalcu dejavnosti (moral jo bo objaviti na javno dostopnih rezervacijskih sistemih) in nadzornim organom.

V **sedmem** delu (17. člen) predlog zakona vpeljuje nove določbe, vezne na oglaševanje nastanitvev, ki se oddajajo v kratkoročni najem turistom v okviru javno dostopnih rezervacijskih sistemov. Takšno oglaševanje mora vsebovati tudi javno vidno identifikacijsko številko nastanitvenega obrata iz Registra nastanitvenih obratov. Gre za posebno identifikacijsko številko, ki jo v ta namen generira Ajpes in je ni mogoče povezati s podatki o lastniku in lokaciji nepremičnine. Ti podatki bodo znani zgolj izvajalcu dejavnosti in nadzornemu organu. Nadalje predlog zakona v tem delu zavezuje spletne rezervacijske sisteme, da omogočijo prikaz identifikacijske številke nastanitvenega obrata iz registra nastanitvenih obratov pri vsaki ponudbi ali oglaševanju na spletnem rezervacijskem sistemu ali kakršnem koli drugem načinu trženja nastanitvenega obrata.

V **osmem** delu (18. do 20. člen) predlog zakona določa inšpekcijsko nadzorstvo in upravne ukrepe. Za nadzor nad uresničevanjem določb tega zakona je pristojen tržni inšpekcijski organ, razen določb glede zagotavljanja varnosti živil ter varnosti in zdravja pri delu, ki jih nadzoruje pristojni zdravstveni inšpekcijski organ. Predlog zakona na novo opredeljuje kot odgovorni nadzorni organ pri določbah glede obratovalnega časa in spoštovanja določb morebitnih aktov občine o podrobnejših pogojih za oddajanje nepremičnin v kratkoročni najem turistom tudi občinsko redarstvo.

V **devetem** delu (21. do 25. člen) predlog zakona določa kazenske določbe. Višine kazni ostajajo nespremenjene, saj omogočajo širok razpon višine kazni, so pa dodane nove kazenske določbe in višje kazni za prekrške, vezane na spoštovanje določb o kratkoročnem oddajanju nepremičnin turistom, saj je v tem delu zaznati največ neizpolnjevanja pogojev s strani izvajalcev dejavnosti.

V **desetem** delu (26. do 30. člen) predlog zakona opredeljuje prehodne in končne določbe. Podzakonske akte tega predloga zakona mora pristojno ministrstvo sprejeti v roku treh mesecev po uveljavitvi zakona. Določbe glede obratovalnega časa se pričnejo uporabljati v roku šestih mesecev od uveljavitve zakona. Zakon začne veljati trideseti dan po objavi v Uradnem listu RS.

## **b) Način reševanja**

### **– vprašanja, ki se bodo urejala s predlaganim zakonom,**

S predlogom zakona se bodo urejala vprašanja pogojev, ki jih je potrebno izpolnjevati za opravljanje gostinske dejavnosti. Predlog zakona določa vrste gostinskih obratov, kdo lahko opravlja gostinsko dejavnost, kje in pod kakšnimi pogoji. Pogoje glede minimalnih tehničnih pogojev za opravljanje dejavnosti, pogojev glede kategorizacije nastanitvenih obratov in glede upravljanja registra

nastanitvenih obratov bodo še naprej urejali ustrezni izvršilni predpisi, ne bo pa več potreben izvršilni predpis glede pogojev za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov.

- **vprašanja, ki se bodo urejala z izvršilni predpisi, in seznam izvršilnih predpisov, ki bodo prenehali veljati:**

Z izvršilnimi predpisi bodo podrobneje urejene določbe glede:

- področje kategorizacije nastanitvenih obratov (vrste nastanitvenih obratov, ki se glede na kakovost razvrščajo v kategorije, merila in način kategorizacije nastanitvenih gostinskih obratov in prostorov za kratkoročno oddajanje turistom),
- minimalnih tehničnih pogojev in minimalnih storitev v posameznih vrstah gostinskih obratov, v prostorih za kratkoročno oddajanje turistom in na kmetijah,
- upravljanja registra nastanitvenih obratov.

V roku šestih mesecev po uveljavitvi tega zakona bo prenehal veljati:

- Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost (Uradni list RS, št. 78/99, 107/00, 30/06, 93/07 in 16/21),

### **3. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE**

- **Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in v pravnem redu EU**

Države članice Evropske unije področje gostinstva urejajo samostojno, saj ni predpisa, ki bi narekoval enotne rešitve oziroma prenos direktiv v nacionalno zakonodajo. Način pravnega urejanja spodbujanja razvoja turizma v Evropski uniji, pa tudi v drugih državah, se od države do države zelo razlikuje. Tega področja praviloma ne ureja en zakon, temveč različni predpisi v pravnem sistemu vsake države. Države dejavnosti gostinstva praviloma (razen Hrvaške) ne urejajo s posebnim zakonom na državni ravni, temveč je to področje na državni ravni urejeno le s posameznimi členi v enem ali več predpisih. Gostinstvo je tako z nekaj členi zastopano v splošnem predpisu (Avstrija), podrobno rešitev poznajo tudi na Nizozemskem, medtem ko je v Italiji urejanje te dejavnosti preneseno na deželno raven.

Vse države poznajo kategorizacijo nastanitvenih obratov, vendar je ta v večini držav prostovoljna in v pristojnosti panožnih združenj. Številna panožna združenja hotelirjev za kategorizacijo hotelov uporabljajo standarde Hotelstars, ki so v uporabi tudi v Sloveniji (predpisani s Pravilnikom o kategorizaciji nastanitvenih obratov).

Tudi kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom je v primeru tujih držav v veliki večini urejeno na lokalni ravni oz. na ravni velikih mest. Številne evropske države, posebej tiste, ki so turistično zelo razvite, so v zadnjih letih na tem področju naredile pomembne korake naprej k regulaciji področja, čeprav priznavajo, da je področje težko v celoti regulirati, predvsem zaradi statusa platform, ki so podlaga za oddajanje nepremičnin (npr. Airbnb). Po podatkih analize kratkoročnega oddajanja nastanitvev turistom, ki jo je izvedel Center poslovne odličnosti Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani (Knežević Cvelbar, Ljubica in Vavpotič, Damjan, CPOEF, november 2020), se primeri med seboj razlikujejo glede na pristop reševanja problematike od stimulatívno/liberalnih (Milano) do visoko restriktivnih (Berlin, Amsterdam). Pri tem pa je treba poudariti, da je v vseh primerih izpostavljen izziv regulacije in posebej kontrole tovrstne oblike najema. Podjetje Airbnb je leta 2019 na Evropskem sodišču zmagalo v sporu, ki pravi, da podjetju zaradi zaščite osebnih podatkov mestnim oblastem ni potrebno razkrivati informacij o ponudnikih nepremičnin za kratkoročen najem turistom. Zato se številna mesta v Evropi odločajo za oblikovanje lastne baze podatkov, v smislu, česar ne moreš meriti, ne moreš upravljati. Registracija je v veliki meri odvisna od kompleksnosti postopka. Bolj kompleksen je, manj lastnikov se bo odločilo za registracijo in s tem bodo tudi lokalne in nacionalne oblasti imele manj informacij. Drug bolj restriktiven način je kontrola. Berlin je ubral to pot in bili so uspešni v smeri zmanjševanja obsega trga. Veliko lastnikov nepremičnin se je zaradi učinkovite kontrole ter zaradi visokih kazni odločilo za umik s področja kratkoročnega najema turistom.

Airbnb pa je po drugi strani lokalnim oblastem v veliki meri ponudil roko v procesu obdavčitve najema in v velikem številu primerov (primer Milana in Amsterdama) so davki obračunani že v ceni najema. Določene destinacije, kot na primer Dunaj, pa so se odločile, da obdavčitev regulirajo same in jo izvajajo v sodelovanju z lastniki nepremičnin. V primeru Barcelone pa je sodelovanje šlo še stopničko višje in Airbnb v celoti deli podatke z mestnimi oblastmi. Oblikovanje regulative je torej odvisno od smeri, v katero se želijo usmeriti, in cilja, ki se želi doseči.

Primeri se med sabo razlikujejo tudi glede ravni na kateri je narejena regulacija. V večini primerov je regulatorni okvir narejen na ravni države ali regije, nato pa so natančno določene smernice implementacije na ravni mesta ali destinacije. Berlin je zvezna država Nemčije in je regulativa sprejeta na ravni zvezne države. V primeru Barcelone je regulativni okvir sprejet na ravni regije Katalonija. V primeru Francije, Islandije ali Velike Britanije država postavlja grob regulativni okvir, ki se nato dodatno razdeli na ravni posameznih mest (Pariz, Reykjavík, London). So pa tudi primeri v katerih se regulativni okvir v popolnosti oblikuje na ravni mesta, primer Amsterdama na Nizozemskem.

## – Prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU

### Republika Avstrija

Posebnega zveznega zakona, ki bi urejal gostinstvo, v Republiki Avstriji ni. Določbe, ki se nanašajo na opravljanje gostinske dejavnosti so vključene v Obrtni red. Gostinstvo urejajo tudi predpisi na ravni devetih dežel, ki obravnavajo posamezna specifična področja, kot na primer gostinsko ponudbo na prireditvah ipd. ter druga področja turizma (organiziranost turizma, promocija itd.). Avstrijski hoteli se kategorizirajo po sistemu Hotelstars, kot slovenski. Oddajanje nepremičnin kot dejavnost ravno tako sodi v okvir Obrtnega reda, vendar je kratkoročno oddajanje nepremičnin do deset ležišč obravnavano kot izjema - sobodajalstvo («Privatzimmervermietung») in kot tako v pristojnosti regulacije zveznih dežel. V primeru Dunaja je pristop registracije prijazen uporabniku, saj registracija v celoti poteka po spletu. Cel proces je usmerjen na stimulacijo registracije lastnikov ter obračunavanja davkov iz naslova najema.

V primeru Dunaja ločijo naslednje oblike kratkoročnega najema:

- Delitvena ekonomija oziroma oddajanje postelje ali sobe v kratkoročen najem. Tovrsten najem ni reguliran in je dovoljen tudi v rezidenčnih območjih. V tovrstnih območjih je prepovedan kratkoročen najem nepremičnin za turiste. Prepoved ne velja v primeru delitvene ekonomije, torej če se oddaja del nepremičnine, v kateri lastnik živi, z namenom ustvarjanja dodatnega dohodka.
- Oddajanje celotne nepremičnine v kratkoročen najem turistom. Ponudnik mora biti registriran, voditi knjigo gostov in mesečno plačevati davke iz prihodkov najema. Oddajanje nepremičnih v določenih področjih mesta, ki so opredeljeni kot rezidenčni, ni mogoče.
- Oddajanje nepremičnine, ki je del etažne lastnine. Če je nepremičnina, ki se oddaja, del etažne lastnine, je oddajanje možno le ob soglasju etažnih lastnikov. V pogovoru z zaposlenimi v lokalni upravi mesta Dunaj smo bili seznanjeni, da je implementacija te zahteve v praksi izjemno težavna.
- Oddajanje neprofitnih stanovanj za kratkoročen najem turistom je prepovedan.
- Oddajanje že najetih nepremičnih ni eksplicitno prepovedano, ampak je odločitev v rokah lastnika, ali bo kratkoročni najem turistom dovolil. To se uredi v najemni pogodbi.
- Poslovni ali komercialni najem – če ponudnik nepremičnine ali več nepremičnin na trgu z deset ali več ležišči oddaja v kratkoročen najem turistom, mora biti registriran kot podjetje. Tovrstna podjetja nato pridobijo licenco za delovanje. To licenco je relativno lahko pridobiti. Predvsem je proces manj kompleksen kot v primeru hotela.

### Republika Italija

V Republiki Italiji je gostinstvo zakonsko urejeno na deželni ravni. V izbranem primeru dežele Lombardije dejavnost v vseh bistvenih elementih ureja zakon, ki se nanaša na ponudbo jedi in pijač, za urejanje posameznih podrobnejših vprašanj pa pooblašča lokalne skupnosti. Zakon vsebuje ne le določbe o pogojih, ki se nanašajo neposredno na opravljanje gostinske dejavnosti v gostinskih lokalih,

temveč tudi določbe, ki opredeljujejo vlogo gostinstva pri krepitvi mreže javnih storitev, povezovanju z drugimi dejavnostmi, ohranjanju zgodovinske dediščine in še posebej usmeritve pri spodbujanju razvoja hribovitih in manj naseljenih območij ter s tem povezano možnost pridobivanja razvojnih spodbud na podlagi posebnega deželnega zakona. Kategorizacija nastanitvenih obratov je v Italiji prostovoljna.

Glede kratkoročnega oddajanja nepremičnin v najem turistom so v Italiji smernice zastavljene na nacionalni ravni. Izvedbene načrte pa lahko prikrojijo mestne oblasti. V primeru Milana se pravila regulacije in registracije ne razlikujejo med komercialnim najemom, kratkoročnim najemom cele nepremičnine ali kratkoročnim najemom dela nepremičnine v turistične namene. Oddaja nepremičnine v kratkoročen najem v Milanu sledi predpisom na nacionalni ravni in zajema naslednje korake registracije:

- potrebna izpolnitev in oddaja registracijskega obrazca SCIA, ki je možna po spletu.
- Na podlagi oddane prijave mestne oblasti izdajo dovoljene za oddajo nepremičnine v kratkoročen najem za turistične namene.
- Pridobljeno dovoljenje se potrdi po spletnem portalu Turismo5 in se v postopku potrditve prosilcu izda CIR koda.
- CIR alfanumerična koda mora biti prikazana na vseh oglasih za kratkoročni najem nepremičnine turistom.

### **Republika Hrvaška**

Na Hrvaškem je opravljanje gostinske dejavnosti urejeno podobno kot v Sloveniji, pri čemer je predpisov na tem področju bistveno več in so mnogo bolj podrobni oziroma obsežni. Temeljni zakon je Zakon o ugostiteljski djelatnosti, ki razlikuje tri vrste gostinstva: gostince (trgovska društva in obrtnike), sobodajalci (fizične osebe) in gostinstvo na kmetijah. Za področje tega zakona je sprejetih deset podzakonskih aktov, ki urejajo posamezna področja, kot na primer minimalne tehnične pogoje (za vsak sklop obratov posebej), kategorizacijo, dodeljevanje znaka kakovosti, vodenje knjige gostov, itd.

Pri kratkotrajnem oddajanju nepremičnin turistom je obvezna objava davčne (PDV) številke. K objavi te številke zakon zavezuje tudi spletne platforme.