



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Ali v Sloveniji preverjamo učinke
predlaganih predpisov na družbo (3):
Primer oddaja stanovanj turistom**

2021

16

MIR, PRAVIČNOST
IN MOČ INSTITUCIJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Ali v Sloveniji preverjamo učinke
predlaganih predpisov na družbo (3):
Primer oddaja stanovanj turistom**

Številka: 320-3/2018/72

Ljubljana, 23. februarja 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali sta bila **Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo** (v nadaljevanju: MGRT) in **Ministrstvo za okolje in prostor** s svojimi predhodniki (v nadaljevanju: ministrstvo, pristojno za prostor) v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 učinkovita na področju izvajanja analiz učinkov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom. Revizija je ena od treh revizij primerov in sodi v skupino revizij z naslovom *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (3)*.

Računsko sodišče meni, da sta bili ministrstvi na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, **delno učinkoviti**.

MGRT je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo 149 predpisov iz pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) in Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), od tega 51 zakonov in resolucij ter 98 podzakonskih aktov, ministrstvo, pristojno za prostor, pa je v istem obdobju pripravilo 664 predpisov iz pristojnosti državnega zbora in vlade, od tega 80 zakonov in resolucij ter 584 podzakonskih aktov.

Učinkovito urejanje področja oddaje stanovanj turistom pomeni takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predvsem 2 temeljnih zakonov, ki omogočata doseganje ciljev, ki sta si jih ministrstvi postavili na tem področju. V tem primeru gre za Zakon o gostinstvu in Stanovanjski zakon.

Računsko sodišče je ugotovilo, da predpise in njihove spremembe praviloma pripravljata ministrstvi sami, le izjemoma pa strokovne podlage nastajajo tudi izven Ministrstva za okolje in prostor, v okviru pogodbenih odnosov z zunanjimi izvajalci. Pri pripravi predpisov sta ministrstvi sodelovali z zainteresirano javnostjo na način, da sta predloge in pripombe zainteresirane javnosti pregledovali in presojali o tem, katere pripombe je smiselno upoštevati in katerih ne, nista pa mnenj, pripomb in predlogov zainteresirane javnosti tudi formalno ocenili in sodelujoče obvestili o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih mnenj, pripomb in predlogov. Ministrstvi sta imeli svoje člane v stalni medresorski delovni skupini za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti, ki jo je ustanovila vlada.

Ministrstvi praviloma ne pripravljata analiz na podlagi spremljanja izvajanja predpisov, pripravljata pa jih za zakone, sprejete po nujnem postopku. Ministrstvo, pristojno za prostor, je opravilo nekaj analiz učinkov zakonov s področja okolja in prostora, ne pa tudi s področja oddaje stanovanj turistom.

Za področje spremljanja izvajanja predpisov, ki sodijo v pristojnost obeh ministrstev glede na podatke Finančne uprave Republike Slovenije, iz katerih izhaja, da se je število fizičnih oseb z dejavnostjo sobodajalstva od leta 2012 do konca leta 2018 s 401 zavezanca povečalo na 1.839 zavezancev, davčne obveznosti teh zavezancev, ki so znašale 288.217 EUR, pa so se povečale na 857.615 EUR. Z vidika gospodarstva menimo, da je področje oddaje stanovanj turistom pomembno zaradi prispevka te dejavnosti k bruto domačemu proizvodu, ki je že leta 2013 zajemal 6 % vseh prihodkov v turističnem sektorju.

Z vidika socialnega okolja računsko sodišče meni, da je področje oddaje stanovanj turistom pomembno predvsem za večstanovanjske stavbe, v katerih se zaradi opravljanja dejavnosti pojavljajo težave, povezane s kršitvami hišnega reda in delitvijo obratovalnih stroškov. Po podatkih Gradbene, geodetske in stanovanjske inšpekcije Ministrstva za okolje in prostor je zato število pritožb lastnikov stanovanj v večstanovanjskih stavbah do leta 2017 naraslo za 20 %.

Z vidika družbe kot celote računsko sodišče meni, da je s področjem oddaje stanovanj turistom vsaj deloma povezano tudi selitveno gibanje prebivalstva – izseljevanje stanovalcev in praznjenje območij, na katerih je omenjena dejavnost nadpovprečno porastla. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije glavno mesto Ljubljana za obdobje od leta 2013 do leta 2016 beleži padanje selitvenega prirasta prebivalstva, ob hkratnem naraščanju števila prihodov in prenočitev turistov v glavnem mestu Slovenije.

Glede možnosti za posodobitev predpisov na področju oddaje stanovanj turistom je vlada imenovala posebno delovno skupino za pripravo akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom, ki je v okviru svojega delovanja proučila 8 možnosti za posodobitev Zakona o gostinstvu in Stanovanjskega zakon 1. Soglasna je bila le v delu, da se določeni predlogi rešujejo v okviru Zakona o gostinstvu, vendar do sprememb omenjenih predpisov ni prišlo.

Cilji Ministrstva za okolje in prostor, ki izhajajo iz Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025, se nanašajo na to, da bi se čim več razpoložljivih stanovanj namenilo za dolgoročni stanovanjski najem, predvsem za ranljivejše skupine prebivalstva. Nasprotno si MGRT prizadeva, da se čim večje število stanovanj nameni za kratkoročni stanovanjski najem, kar je opredeljeno v Strategiji trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021. Poleg omenjenih neusklajenih ciljev ministrstev omejitev pri zagotavljanju ustreznega nadzora na revidiranem področju po oceni Ministrstva za okolje in prostor predstavlja tudi lastninska pravica na nepremičnini, ki je ustavna kategorija in jo je zato nujno spoštovati.

Računsko sodišče je MGRT in Ministrstvu za okolje in prostor podalo več priporočil, ki se nanašajo na ureditev revidiranega področja oddaje stanovanj turistom, med njimi tudi pripravo učinkov z vidika socialnega okolja.

Kazalo

1. Predstavitev revizije	7
1.1 Kaj je analiza učinkov	7
1.2 Komu je namenjena analiza učinkov	8
1.3 Kaj smo proučevali in zakaj	8
1.4 Koga smo revidirali	10
1.4.1 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	10
1.4.2 Ministrstvo, pristojno za prostor	11
1.5 Kako smo proučevali	11
2. Ali ministrstvi preverjata učinke predlaganih predpisov	13
2.1 Priprava predpisov	13
2.1.1 Pristojnosti za pripravo predpisov	13
2.1.2 Sodelovanje pri pripravi predpisov	15
2.1.3 Uporaba MSP testa	18
2.2 Spremljanje učinkov predpisov	18
2.2.1 Spremljanje izvajanja predpisov	18
2.2.2 Naknadne analize učinkov	19
3. Ali sta ministrstvi učinkoviti pri obravnavi in spremljanju področja	21
3.1 Predlogi za spremembe predpisov s področja oddaje stanovanj turistom	22
3.2 Ocena stanja na področju oddaje stanovanj turistom	28
3.2.1 Ocena učinkov predpisov na področju oddaje stanovanj turistom	28
3.2.2 Ocena delovne skupine o urejenosti področja	34
3.2.3 Doseganje ciljev	35
3.2.4 Ukrepi ministrstev	38
3.2.5 Nadzor	42
4. Mnenje	44
5. Priporočila	46

1. Predstavitev revizije

Revizijo učinkovitosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo in ministrstva, pristojnega za prostor, na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 19. 9. 2018.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo opisno mnenje o učinkovitosti ministrstev na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo (v nadaljevanju: analiza učinkov), s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Kaj je analiza učinkov

Analiza učinkov, ki je v svetu znana in uveljavljena pod imenom RIA⁵, predstavlja poseben postopek preverjanja učinka predpisa na družbo ter omogoča sistematično obliko presoje različnih učinkov predpisa⁶ na družbo. Gre za eno od orodij⁷ pri pripravi boljših⁸ oziroma pametnih predpisov⁹.

Glavni namen analize učinkov je pridobiti čim bolj natančne empirične informacije o negativnih in pozitivnih učinkih predpisov na javne finance, gospodarstvo, okolje in družbo kot celoto. Ob tem je treba poudariti, da analiza učinkov nima namena nadomestiti odločanja tistih, ki so odgovorni za odločanje o regulaciji, temveč jim omogočiti lažje in bolj argumentirano odločanje. Analiza učinkov naj bi torej bila pomoč pri sprejemanju odločitev in ne nadomestilo za politično presojo. V povezavi s pripravo analize učinkov pa je pomembno tudi vprašanje, ali je neko področje oziroma cilj, ki smo si ga zastavili, dejansko treba regulirati.

Poznana sta 2 pristopa preverjanja učinkov:

- predhodno preverjanje učinkov predlaganih predpisov in
- preverjanje učinkov že sprejetih predpisov.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-3/2018/11.

⁵ Angl.: *Regulatory Impact Analysis, tudi Regulatory Impact Assessment*.

⁶ V reviziji pojem predpis predstavlja predvsem zakone.

⁷ Druga pomembnejša orodja so še posvetovanje javnosti, odprava administrativnih ovir in poenostavitve regulacije.

⁸ Angl.: *Better Regulation*.

⁹ Angl.: *Smart Regulation*.

Prvi pristop se upošteva v fazi priprave predpisa, drugi pa se nanaša na izvedbo analize učinkov za predpis, ki je že v veljavi in se dejansko že izvaja. Pri izvajanju predhodne analize učinkov gre za proučevanje in pripravo ocene vplivov posameznega predpisa, ki je v pripravi, na družbo kot celoto, medtem ko z izvajanjem tako imenovane naknadne analize učinkov proučujemo rezultate že sprejetega predpisa ter ugotavljamo (ne)doseganje zastavljenih ciljev. Izvedba predhodne in naknadne analize učinkov omogoča primerjavo med vnaprej ocenjenimi in dejanskimi učinki posameznega predpisa.

V tej reviziji z analizo učinkov poimenujemo pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov.

1.2 Komu je namenjena analiza učinkov

Analiza učinkov je namenjena predvsem:

- **predlagateljem predpisov:** z analizo učinkov je mogoče sistematično ugotavljati pozitivne in negativne učinke, ki lahko upravičijo stroške sprejemanja in implementacije predpisa, predvsem pa lahko opravljena analiza učinkov pripomore k temu, da bo izbrana odločitev povečala koristi ali zmanjšala stroške na področju, na katero se predpis nanaša;
- **organom, ki predpis sprejemajo:** vloga analize učinkov je lahko pomoč pri sprejemanju odločitev in instrument za izboljšanje postopkov pri sprejemanju novih predpisov, tudi zato, da bi se preprečile medsebojne neskladnosti posameznih predpisov;
- **izvajalcem oziroma izvrševalcem predpisov:** analiza učinkov daje možnost spremljanja izvrševanja predpisa; na podlagi primerjave pričakovanih učinkov predpisa z dejanskimi se lahko podajo smernice za izvajanje politike in/ali predlagajo morebitne spremembe predpisa;
- **javnostim:** analiza učinkov je za javnosti pomembna predvsem zaradi pričakovanj pri sprejemanju novih predpisov ali spremembe starih in zaradi ugotavljanja, kako bo predlagani predpis vplival ali ne na življenje posameznika.

1.3 Kaj smo proučevali in zakaj

V letih 2007 in 2012 smo objavili revizijski poročili o urejenosti področja sprejemanja predpisov in dejanskega izvajanja analiz učinkov zakonov v Republiki Sloveniji¹⁰. Ker smo ponovno ocenili, da obstaja tveganje, da na področju priprave, sprejemanja in spremljanja učinkov predpisov od izdaje zadnjega revizijskega poročila ni prišlo do sprememb, ki bi bistveno vplivale na kakovost sprejetih predpisov, smo izvedli še tretjo revizijo o spremembah na tem področju (v nadaljevanju: RIA 3).

Revizija RIA 3 je razdeljena na 2 dela. V prvem delu smo izvedli vnovično revizijo na vlada, v kateri smo predstavili morebitne spremembe in upoštevanje priporočil računskega sodišča na revidiranem

¹⁰ Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo, 7. 3. 2007, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-preverjanja-ucinkov-predlaganih-predpisov-973/>], 11. 2. 2021 in Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (2) (v nadaljevanju: RIA 2), 24. 8. 2012, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinki-sprejetih-predpisov-na-druzbo-ria2-1138/>], 11. 2. 2021.

področju od zaključka obdobja, na katero se je nanašala revizija RIA 2. V drugem delu revizije RIA 3 pa smo preverili učinke veljavnih predpisov na 3 izbranih področjih in jih opisali v 3 ločenih revizijskih poročilih. Kot enega izmed področij smo določili oddajo stanovanj turistom.

Predmet revizije so bile aktivnosti MGRT in ministrstva, pristojnega za prostor, na področju izvajanja analiz učinkov. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti MGRT in ministrstva, pristojnega za prostor, na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, v obdobju, na katero se nanaša revizija. Da bi izrekli mnenje, smo v reviziji preverili:

- **ali ministrstvu preverjata učinke predlaganih predpisov na družbo;**
- **ali sta bili ministrstvu učinkoviti pri obravnavi in spremljanju področja oddaje stanovanj turistom.**

Prek odgovorov na ti 2 vprašanji, bomo odgovorili na skupno vprašanje, ki smo si ga zastavili v vnovični reviziji RIA 3, in sicer **kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji**.

Pri tem nam učinkovito urejanje področja oddaje stanovanj turistom pomeni takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predvsem 2 temeljnih zakonov, ki omogočata doseganje ciljev, ki sta si jih pristojna organa postavila na tem področju. Gre za Zakon o gostinstvu¹¹ (v nadaljevanju: ZGos) in Stanovanjski zakon¹² (v nadaljevanju: SZ-1).

Poslovanje ministrstev na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, smo ocenili s pomočjo naslednjih kriterijev učinkovitosti:

- ali so na ministrstvih naloge priprave predpisov določene transparentno in razumljivo,
- ali ministrstvu pri pripravi predpisov sodelujeta z zunanjimi deležniki,
- ali ministrstvu spremljata izvajanje predpisov, ki sodijo v njuno pristojnost,
- ali ministrstvu izvajata naknadne analize učinkov za zakone, ki so bili sprejeti po nujnem postopku,
- ali ministrstvu morebitne spremembe predpisov predlagata na podlagi spremljanja področja in predhodno izvedenih analiz,
- ali je priprava in sprejem sprememb predpisov potekala v skladu z akti, ki določajo postopek sprejemanja predpisov,
- ali se s predpisi na področju oddaje stanovanj turistom zasledujejo in dosegajo cilji, zaradi katerih so bili ti predpisi sprejeti.

Poslovanje revidirancev smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njuno poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje revidirancev smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo njuno poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje revidirancev smo ocenili kot delno učinkovito, če je bilo njuno poslovanje v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo učinkovitosti.

¹¹ Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo, 26/14 – ZKme-1B in 52/16.

¹² 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 in 27/17.

V reviziji nas je zanimala uporaba analize učinkov predlaganih predpisov, ki je eno od najbolj poznanih orodij pametne oziroma boljše regulacije. Uporabljali naj bi jo predvsem predlagatelji predpisov, saj omogoča sistematično ugotavljanje pozitivnih in negativnih učinkov, ki lahko upravičijo stroške sprejemanja in implementacije predpisa, predvsem pa lahko opravljena analiza učinkov pripomore k temu, da bo izbrana odločitev najprimernejša glede na razvojne cilje oziroma politike, ki naj bi jim sledila Republika Slovenija. Z naknadno analizo učinkov pa predlagatelji predpisov spremljajo učinke, na podlagi katerih lahko ugotavljajo izvrševanje predpisov, ki so jih pripravili in za katere so odgovorni.

1.4 Koga smo revidirali

Za revidiranja smo določili MGRT in ministrstvo, pristojno za prostor, ki sta resorna organa, odgovorna za področje oddaje stanovanj turistom.

1.4.1 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

MGRT opravlja naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, socialnega podjetništva, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, industrijskih projektov, pokopališke in pogrebne dejavnosti, naloge na področju regionalnega razvoja ter naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte.¹³ Za učinkovitost MGRT na področju izvajanja analiz učinkov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 1: Odgovorne osebe MGRT v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Radovan Žerjav, minister	do 20. 3. 2013
mag. Stanko Stepišnik, minister	od 20. 3. do 11. 12. 2013
dr. Uroš Čufer, minister za finance, začasno odgovoren za vodenje MGRT	od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014
Metod Dragonja, minister	od 24. 2. do 18. 9. 2014
Jožef Petrovič, minister	od 18. 9. do 17. 10. 2014, ki je tekoče posle opravljal do 29. 10. 2014 ¹⁴
dr. Dušan Mramor, minister za finance, začasno odgovoren za vodenje MGRT	od 29. 10. do 4. 12. 2014
Zdravko Počivalšek, minister	od 4. 12. 2014

¹³ 30. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16).

¹⁴ Sklep o ugotovitvi prenehanja funkcije ministra, Uradni list RS, št. 78/14.

1.4.2 Ministrstvo, pristojno za prostor

Ministrstvo, pristojno za prostor, je resorni organ, pristojen in s tem tudi odgovoren za opravljanje nalog na področju stanovanjske politike¹⁵. V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁶ je do 18. 9. 2014 naloge na področju prostora opravljalo Ministrstvo za infrastrukturo. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁷ je bilo 18. 9. 2014, z dnem prisege pristojnih ministrov, ponovno ustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP). Ministrstvo opravlja naloge s področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge s področja prostora in stanovanjske politike.

Za učinkovitost ministrstva, pristojnega za prostor, na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 2: Odgovorne osebe ministrstva, pristojnega za prostor v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor	do 20. 3. 2013
Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor	od 20. 3. do 2. 4. 2013
Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor	od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014
Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
Jure Leben, minister za okolje in prostor	od 13. 9. 2018 do 27. 3. 2019
Simon Zajc, minister za okolje in prostor	od 27. 3. 2019 do 13. 3. 2020
Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor	od 13. 3. 2020

1.5 Kako smo proučevali

Z revizijskim pristopom smo opredelili, na kakšen način bomo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja, da bi lahko odgovorili na glavno revizijsko vprašanje in posamezna podvprašanja revizije.

Na posamezna vprašanja revizije smo odgovorili z uporabo kvantitativnih in kvalitativnih metod in tehnik revidiranja, predvsem proučevanje, analiziranje in intervju, za analize pa smo uporabili tudi javno dostopne podatke. Zanimal nas je predvsem obstoj ustreznih dokumentov, pravnih in drugih podlag, opravili smo primerjavo z dejanskim stanjem na področju in z ravnanji revidirancev. Poleg

¹⁵ 38.a člen Zakona o državni upravi.

¹⁶ Uradni list RS, št. 8/12.

¹⁷ Uradni list RS, št. 65/14.

ugotovitev in ocen iz obdobja, na katero se revizija nanaša, in o katerih smo v reviziji izrekli mnenje, smo zaradi boljšega razumevanja revizije in primerjav znotraj področja, ki so pomembna za njegovo celovito predstavitev, navajali tudi podatke izven obdobja, na katero se nanaša revizija, vendar to ni vplivalo na izrek mnenja.

2. Ali ministrstvi preverjata učinke predlaganih predpisov

Da bi odgovorili na vprašanje, **ali ministrstvi preverjata učinke predlaganih predpisov na družbo**, smo preverili, kako na ministrstvih poteka priprava predpisov in kako ministrstvi spremljata učinke predpisov.

2.1 Priprava predpisov

MGRT je v obdobju od leta 2012 do leta 2018 pripravilo 149 predpisov iz pristojnosti državnega zbora in vlade, od tega 51 zakonov in resolucij ter 98 podzakonskih aktov, ministrstvo, pristojno za prostor¹⁸, pa je v istem obdobju pripravilo 664 predpisov iz pristojnosti državnega zbora in vlade, od tega 80 zakonov in resolucij ter 584 podzakonskih aktov. V okviru priprave predpisov smo na ministrstvih preverili pristojnosti za pripravo predpisov, sodelovanje strokovnih služb znotraj ministrstev in sodelovanje ministrstev z drugimi deležniki, vključenimi v proces priprave predpisov.

2.1.1 Pristojnosti za pripravo predpisov

Na MGRT predpise pripravljajo posamezni strokovni delavci ministrstva, v posameznih primerih, ko je bila izkazana kadrovska podhranjenost oziroma nepoznavanje področja ter časovna stiska, pa so zunanji strokovnjaki pripravili študije za posamezno področje. Te so bile uporabljene kot izhodišče za pripravo predpisov, samih predpisov pa zunanji strokovnjaki niso pripravljali.

Na ministrstvu, pristojnem za prostor, priprava predpisov poteka decentralizirano, v notranjih organizacijskih enotah posameznih direktorátov. Za določena področja, ki jih pokrivajo posamezni direktorati¹⁹, pa priprava predpisov poteka v Službi za sistem okolja in prostora, ki je organizirana v okviru ožjega ministrstva²⁰. Organi v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor²¹, pripravljajo predpise s svojega področja delovanja, na kar jih posredujejo v usklajevanje ministrstvu. Služba za splošne zadeve in informatiko na ministrstvu, pristojnem za prostor, pa je odgovorna za nomotehnično²² primernost ter ustavnost in zakonitost pripravljenega predpisa.

Na ministrstvu, pristojnem za prostor, so sami pripravljali predpise, zunanji strokovnjaki so sodelovali le v primeru prenove 2 zakonov, in sicer zakona, ki ureja gospodarske javne službe, in

¹⁸ Zajeli smo vse predpise s področja okolja in prostora, ne glede na to, kateri resorni organ je bil pristojen za to področje.

¹⁹ Direktorat za okolje, Direktorat za vode in investicije, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja.

²⁰ Ministrstvo brez organov v sestavi.

²¹ Organi v sestavi MOP, ki pa jih v tej reviziji nismo obravnavali, so določeni v prvem odstavku 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17 in 53/17) in so Direkcija Republike Slovenije za vode, Agencija Republike Slovenije za okolje, Geodetska uprava Republike Slovenije, Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost (v nadaljevanju: uprava za jedrsko varnost) in Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor.

²² Nomotehnika je veda o pripravljanju pravnih predpisov, ki zajema metodične, strukturne in jezikovne vidike splošnih pravnih aktov.

zakona, ki ureja dimnikarske storitve. Ministrstvo, pristojno za prostor, je za pripravo ustreznih rešitev pri pripravi tako zakonov kot tudi podzakonskih predpisov naročalo posamezne analize in strokovne podlage pri zunanjih izvajalcih, na podlagi katerih se je odločilo za ustrezne rešitve. Med drugim je v obdobju od leta 2015 do leta 2018 naročilo več strokovnih podlag za pripravo rešitev pri pripravi treh zakonov, in sicer Zakona o urejanju prostora²³, Gradbenega zakona²⁴ in SZ-1 kot tudi 10 drugih podzakonskih predpisov.

Sodelovanje med strokovnimi delavci znotraj obeh ministrstev, ki so zadolženi za področje, za katero se predpis pripravlja, poteka v neformalni obliki, po posameznih notranjih organizacijskih enotah ali v povezanem delovanju slednjih in v okviru posebej ustanovljenih projektnih oziroma delovnih skupin znotraj posameznega ministrstva.

Na MGRT se predlogi predpisov običajno pripravljajo v okviru neformalnih delovnih skupin. Če se s predpisom ureja kompleksno področje ali vprašanja, ki jih je treba sprejeti v zelo kratkem roku, pa minister s sklepom imenuje projektno oziroma delovno skupino, zadolženo za pripravo določenega predpisa. Običajno so člani delovne skupine za pripravo določenega predpisa javni uslužbenci sektorja, ki je pristojen za obravnavano področje. Kadar področje, ki ga predpis ureja, posega tudi na področje dela drugega sektorja, pa sodelujejo tudi javni uslužbenci drugega sektorja. Ministru predstavijo časovnico in ključne rešitve predlaganega predpisa. Pred javno objavo predpisa, namenjeno sodelovanju javnosti in medresorskim usklajevanjem, se dokument uskladi znotraj MGRT, in sicer s potrjevanjem tako, da se ohranja sled v postopku priprave predpisa.

Podobno se predlogi predpisov pripravljajo tudi na ministrstvu, pristojnem za prostor, in sicer v okviru neformalnih delovnih skupin ali s sklepom ministra imenovanih delovnih skupin. Na ministrstvu, pristojnem za prostor, delo poteka v samostojnem ali skupinskem internem usklajevanju rešitev. Komunikacija poteka na sestankih, telefonsko in prek elektronske pošte ter skupnih internih informacijskih rešitev, kjer se za namen dostopanja in hranjenja objavljajo delovne, vmesne in končne verzije gradiv.

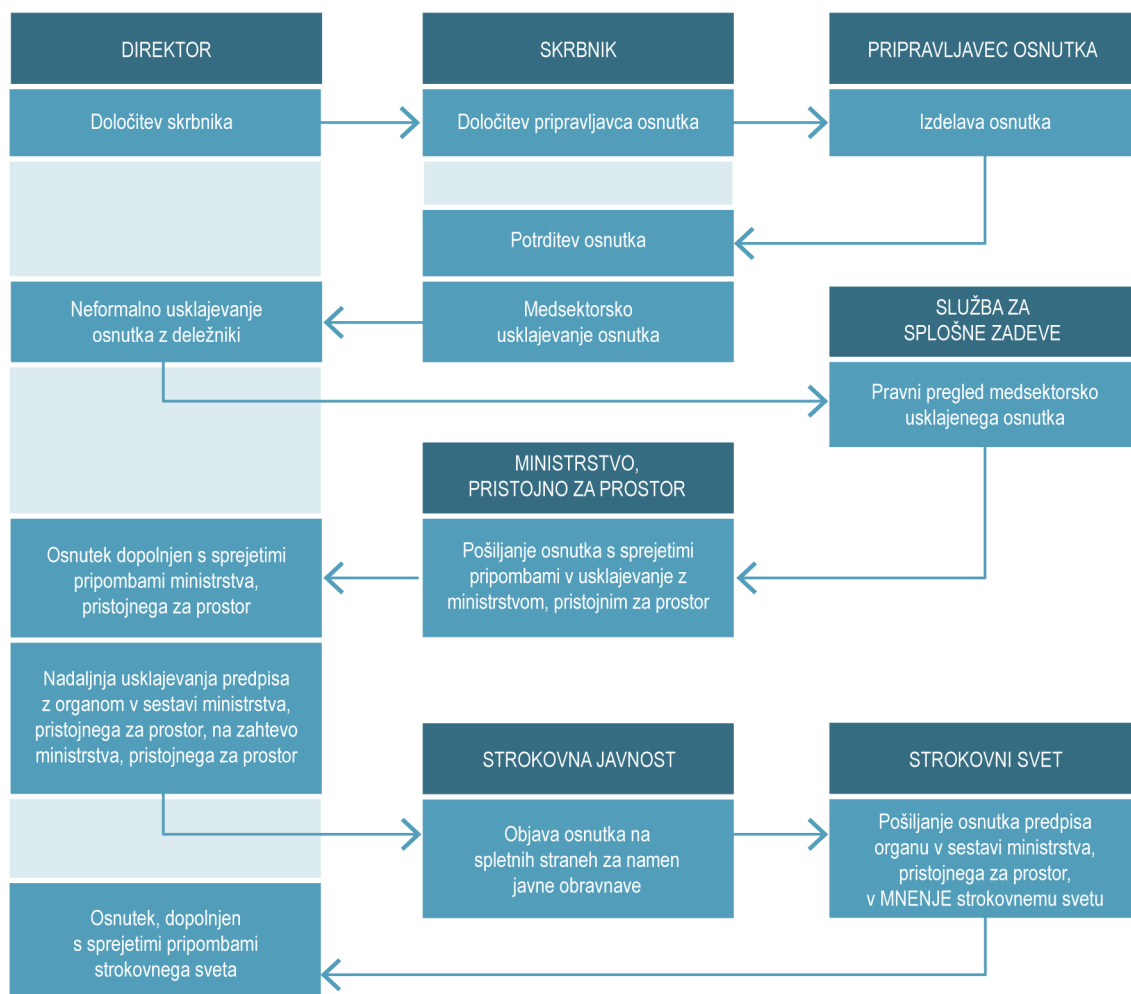
Primer organa v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor

Kot primer dobre prakse predstavljamo ureditev postopka priprave predpisa enega izmed organov v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor. S sprejetjem organizacijskega predpisa je organ v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor, tudi formalno določil način priprave predpisov s svojega področja dela. Organizacijski predpis določa, da mora biti pri pripravi in sprejemanju predpisa v vseh fazah zagotovljena preglednost, sledljivost in dokumentiranost celotnega procesa, ki se nanaša na posamezen predpis. Postopek sprejemanja predpisa, kakor tudi sodelovanje v postopkih sprejemanja predpisa znotraj organa, poteka na način, predpisan v omenjenem organizacijskem predpisu.

Slika 1 prikazuje shemo priprave predpisa organa v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor.

²³ Uradni list RS, št. 61/17.

²⁴ Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.

Slika 1: Shema priprave predpisa organa v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor

Vir: povzeto po organizacijskem predpisu organa v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor.

2.1.2 Sodelovanje pri pripravi predpisov

Pri pripravi predpisov lahko ministrstva tudi medsebojno sodelujejo. Poleg tega je ministrstvom pri pripravi predpisov vsekakor dobrodošla pomoč javnosti, civilne družbe ali posameznih strokovnjakov izven uprave, vendar ti ne morejo in ne smejo opravljati nalog namesto njih, saj nimajo celovitega vpogleda v stanje na področju. Kot navaja Resolucija o normativni dejavnosti²⁵ (v nadaljevanju: ReNDej), ti subjekti tudi niso in ne morejo biti odgovorni za kasnejše izvajanje in razlaganje posameznih rešitev.

²⁵ Uradni list RS, št. 95/09.

2.1.2.1 Sodelovanje javnosti

Javnosti se lahko v postopek sprejemanja zakonov vključujejo na različne načine. Državno upravo zavezujejo k vključevanju javnosti v postopke odločanja številni predpisi in drugi dokumenti, kot so Zakon o dostopu do informacij javnega značaja²⁶, Poslovnik Vlade Republike Slovenije²⁷ (v nadaljevanju: poslovnik vlade) in ReNDej. Sodelovanje z javnostmi je od leta 2008 opredeljeno tudi v Priročniku za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti²⁸, ki ga je pripravilo Ministrstvo za javno upravo. V postopku sprejemanja predpisov se sodelovanje z javnostmi zagotavlja prek spletnega portala E-demokracija²⁹, poleg tega pa so predlogi predpisov običajno objavljeni na spletnih straneh pripravljavcev oziroma predlagateljev.

Na MGRT javni uslužbenci ministrstva predloge in pripombe javnosti proučijo in s posameznimi zainteresiranimi skupinami skličejo usklajevalni sestanek, po potrebi se skliče tudi javni posvet, na katerega se povabijo vsi deležniki. MGRT že v postopku priprave predlogov predpisov v pripravo poskuša pritegniti tudi organe, pristojne za nadzor predpisa. Kadar predpis posega na področje, ki je v pristojnosti tudi drugega ministrstva, pa ga povabi k sodelovanju. Pri reševanju težjih pravnih vprašanj za sodelovanje zaprosi tudi Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

Vključevanje javnosti in način sodelovanja z javnostmi sta po navedbah ministrstva, pristojnega za prostor, odvisna predvsem od obsega in vsebine sprememb in dopolnitev predpisov. Vključevanje javnosti ni posebej formalno urejeno. Javnosti sodelujejo pri pripravi predpisov na različne načine, odvisno tudi od tega, kdaj oziroma v katerem delu priprave predpisa se vključujejo. To pa ne velja za organ v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor, ki ima jasno določena pravila tudi za sodelovanje z javnostmi in kar navajamo kot primer dobre prakse.

Ocenjujemo, da ministrstvu pri pripravi in sprejemanju predpisov ne sodelujeta z javnostmi vedno tako, kot je to določeno v ReNDej in podrobneje v poslovniku vlade. Mnenj, pripomb in predlogov zainteresirane javnosti, ki jih prejmeta pretežno ob objavi na portalu E-demokracija, formalno ne ocenjujeta ter sodelujočih oziroma posameznikov o ocenah in razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih mnenj, pripomb in predlogov ne obveščata.

Priporočilo

MGRT in ministrstvu, pristojnem za prostor, priporočamo, naj mnenja, pripombe in predloge zainteresiranih javnosti tudi formalno ocenita in sodelujoče, tudi posameznike, obvestita o ocenah, o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih mnenj, pripomb in predlogov.

²⁶ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

²⁷ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.

²⁸ [URL: http://mju.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/NVO/Prirocnik_sodelovanje_javnosti_slo.pdf], 11. 2. 2021.

²⁹ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html>], 11. 2. 2021.

Primer organa v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor

Tudi na področju vključevanja javnosti v postopek sprejemanja predpisov lahko izpostavimo organ v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor, ki je sodelovanje z javnostmi in drugimi organi ter institucijami v času priprave predpisov določil tudi v že omenjenem organizacijskem predpisu.

Organizacijski predpis glede vključevanja oziroma sodelovanja z javnostmi in drugimi organi ter institucijami v času priprave predpisov določa, da usklajen osnutek predpisa znotraj ministrstva, pristojnega za prostor, ki je pripravljen za usklajevanje zunaj ministrstva, pristojnega za prostor, pošlje direktor za objavo na svetovnem spletu v skladu z na oglasni deski Ministrstva za okolje in prostor objavljenim Navodilom ministra za okolje o postopku sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, kopijo pa tudi skrbniku spletne strani organa v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor, "Zakonodaja in dokumenti". S to objavo se prične javna razprava. Javna razprava ne sme biti krajša kot 30 dni, lahko pa je daljša, glede na zahtevnost in obseg osnutka predpisa. Namenjena je širši laični in strokovni javnosti. Aktivno vključevanje slednje se lahko dodatno stimulira z neposrednimi načini naslavljanja (dopisi, okrogle mize, posveti in podobno). O obsegu in intenzivnosti dialoga z laično in strokovno javnostjo direktor odloča od primera do primera. Po zaključku javne razprave se pripombe in predlogi, ki so sprejemljivi, vključijo v osnutek predpisa. O tistih, ki niso sprejemljivi, in o razlogih za to se obvesti predlagatelja, osnutek pa se posreduje v mnenje strokovnemu svetu kot posvetovalnemu organu.

Sta pa obe ministrstvi v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri obravnavi področja revizije sodelovali z drugimi ministrstvi, strokovno in zainteresirano javnostjo v okviru delovne skupine, ki jo je ustanovila vlada z namenom priprave akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom (več v točki 3.1 tega poročila).

2.1.2.2 Medresorska delovna skupina

Obe ministrstvi imata svoje predstavnike v stalni medresorski delovni skupini Vlade Republike Slovenije za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti (v nadaljevanju: medresorska delovna skupina), ki je bila ustanovljena v letu 2013. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je bila njena sestava večkrat spremenjena oziroma prenovljena. Stalno medresorsko delovno skupino sestavljajo strateški svet in operativna skupina. V strateški svet stalne medresorske delovne skupine sta z MGRT imenovana minister v vlogi člana in državni sekretar v vlogi njegovega namestnika. Ministrstvo, pristojno za prostor, v strateškem svetu nima svojega predstavnika.

Strateški svet vodi, koordinira, usmerja in nadzoruje aktivnosti s področja boljše zakonodaje v državni upravi, obravnava in potrjuje strateške usmeritve s področja boljše zakonodaje in odprave administrativnih ovir, potrjuje predloge ukrepov za dopolnitev enotne zbirke, akcijske načrte in druge izvedbene dokumente s področja boljše zakonodaje, obravnava in potrjuje predloge, ki jih v obravnavo poda operativna delovna skupina, usmerja in nadzira delo operativne delovne skupine.

Operativno skupino na posameznih resorjih sestavljajo koordinatori in njihovi namestniki, zadolženi za posamezna področja. Za področje gospodarstva sta z MGRT imenovana koordinatrica in njena namestnica. Za področje okolja in prostora je z ministrstva, pristojnega za prostor, imenovan koordinatorski svet in 3 namestnice. Organi v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor, nimajo svojih predstavnikov v tej medresorski delovni skupini.

Na MGRT kakor tudi ministrstvu, pristojnem za prostor, koordinator sam in prek namestnikov v operativni skupini opravlja naloge koordiniranja aktivnosti pri pripravi in spremljanju predpisov.

Več o nalogah in delovanju medresorske delovne skupine je predstavljeno v revizijskem poročilu vnovične revizije RIA3.

2.1.3 Uporaba MSP testa

Skladno s sklepom vlade morajo predlagatelji predpisov od leta 2017 ob predložitvi predloga zakona v vladno obravnavo priložiti tudi MSP test. Gre za celovito presojo posledic zakona na gospodarstvo, predvsem za mala in srednje velika podjetja. Izjemo predstavljajo predlogi zakonov, ki so obravnavni po nujnem postopku.

Na podlagi posredovane dokumentacije ministrstev in na podlagi na portalu eUprava³⁰ objavljenih MSP testov ugotavljamo, da sta tako MGRT kakor tudi ministrstvo, pristojno za prostor, pri pripravi predlogov zakonov, obravnavanih po rednem postopku, pripravila tudi MSP teste, in sicer od leta 2017 dalje, ko je ta postal obvezen.

2.2 Spremljanje učinkov predpisov

V okviru spremljanja učinkov predpisov smo preverili, na kakšen način ministrstvi spremljata izvajanje predpisov, ki sodijo v njuno pristojnost, ter ali sta ministrstvi izvajali naknadne analize učinkov za zakone, ki so bili sprejeti po nujnem postopku.

2.2.1 Spremljanje izvajanja predpisov

Spremljanje učinkov predpisov na MGRT kakor tudi na ministrstvu, pristojnem za prostor, ne poteka v formalni obliki. MGRT spremlja izvajanje predpisov zlasti v sodelovanju z lastnimi nadzornimi organi³¹. Poleg tega se kot pripravljavec predpisa odziva na zaprosila pravnih subjektov, ki jih predpisi zadevajo, tako da podaja nezavezujoče razlage posameznih členov predpisov in če pri spremljanju predpisov ugotovi pravne vrzeli ali nepravilnosti ali je nanje opozorjen s strani pristojnih generalnih direktorats Evropske komisije, predlaga spremembo predpisa. Ministrstvo, pristojno za prostor, spremljanje učinkov predpisov izvaja v neformalni obliki, v okviru rednega izvajanja nalog ministrstva, obdobjno in ciljno. Zakonodaja v pristojnosti ministrstva, pristojnega za prostor, se spremlja tudi prek komunikacije z uporabniki zakonodaje.

Primer organa v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor

Organ v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor, ima v že navedenem organizacijskem predpisu opredeljen tudi postopek internega sistema spremljanja in izboljšav predpisov, poleg tega so v organizacijskem predpisu navedeni tudi sodelavci organa v sestavi ministrstva,

³⁰ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov.html>], 11. 2. 2021.

³¹ Več v točki 3.2.5 tega poročila.

pristojnega za prostor, ki so kot skrbniki posameznih predpisov zadolženi za spremljanje izvajanja posodobitve predpisov, določeno pa je tudi obdobje pregledovanja. Ne glede na sistem spremljanja in izboljšav predpisov morajo posamezni skrbniki predpisov posamezne predpise pregledati letno, druge pa na 2 leti. Pregled se opravi na način, kot je določen z organizacijskim navodilom o obvladovanju organizacijskih predpisov.

Z organizacijskim predpisom je določeno, da ne glede na vzrok zaznave potrebe po spremembi oziroma dopolnitvi veljavnih predpisov, pobudnik svojo pobudo prijavi v za to določen informacijski modul pod rubriko "Problemi" ter o tem obvesti skrbnika oziroma pripravljavca osnutka predpisa, na katerega se pobuda nanaša, ter direktorja. Nujne pobude za spremembe oziroma dopolnitve veljavnih predpisov se posredujejo skrbniku oziroma pripravljavcu osnutka ali direktorju neposredno po vključitvi med "Probleme". Pobuda je praviloma pisna in je v obliki osnutka sprememb oziroma dopolnitev opremljena z navedbo predpisa in člena, katerega sprememba se predlaga, ali področja, katerega dopolnitev se predlaga, ter s kratko obrazložitvijo. Če skrbnik oziroma pripravljavec osnutka in na koncu direktor osnutek sprememb oziroma dopolnitev sprejme, slednji naroči službi za splošne zadeve izdelavo predloga sprememb oziroma dopolnitev v amandmajski obliki. Pobude, ki niso nujne, se vodijo v za to določenem informacijskem modulu ločeno kot "Zadolžitve" po posameznih skrbnikih oziroma pripravljavcih osnutkov osnovnih predpisov, ki so tudi zadolženi, da periodično, najmanj pa polletno ocenijo potrebo po sprejetju in se opredelijo do datuma predlagane rešitve (priprave predloga). Na podlagi vnesenih podatkov v za to določen informacijski modul pod rubriko "Opomniki" informacijski modul avtomatično izda zadolžitve skrbnikom za pregled posameznega predpisa.

2.2.2 Naknadne analize učinkov

Pri predlogih zakonov, za katere se predlagata obravnava in sprejem po nujnem postopku zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, se presoja posledic, ki je zaradi nujnosti ukrepanja ni mogoče v celoti opraviti ob pripravi predloga, opravi po 2 letih izvajanja predpisa. Z njo se seznanita državni zbor in širša javnost³². Za obdobje, na katero se nanaša revizija, smo preverili, ali ministrstvu posebej spremljata zakone, sprejete po nujnem postopku, in za njih izvajata naknadne analize učinkov, kot to določa poslovnik vlade. Ta določa, da se po dvoletnem izvajanju sprejetega zakona pripravi poročilo o presoji posledic na posameznih področjih.

Vlada je sprejela Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 4. 6. 2010 in 31. 12. 2014 (v nadaljevanju: poročilo 2014), Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 1. 1. 2015 in 31. 12. 2015 (v nadaljevanju: poročilo 2015) in Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 1. 1. 2016 in 31. 12. 2016 (v nadaljevanju: poročilo 2016).

V obdobju, ki ga obsegajo vsa 3 poročila, je bilo sprejetih 184 zakonov po nujnem postopku, v obdobju, na katerega se nanaša revizija, pa 147 zakonov.

³² Sedmi odstavek VI. poglavja ReNDej.

Iz poročila 2014 izhaja, da je bilo v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014³³ po nujnem postopku sprejetih 99 zakonov³⁴, od teh 13 iz pristojnosti MGRT in 7 iz pristojnosti ministrstva, pristojnega za prostor. Kot izhaja iz poročila 2014 je bil namen zakona dosežen pri vseh zakonih, sprejetih po nujnem postopku v pristojnosti MGRT, medtem ko so pri zakonih, sprejetih po nujnem postopku v pristojnosti ministrstva, pristojnega za prostor, 4 dosegli svoj namen, 2 sta deloma dosegla svoj namen, 1 pa namena ni dosegel.

Iz poročila 2015 izhaja, da je bilo v obdobju med 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 po nujnem postopku sprejetih 34 zakonov, od teh 4 iz pristojnosti ministrstva, pristojnega za prostor, medtem ko ni bilo sprejetih zakonov po nujnem postopku iz pristojnosti MGRT. Kot izhaja iz poročila 2015 je bil namen zakonov dosežen pri vseh zakonih, sprejetih po nujnem postopku, v pristojnosti ministrstva, pristojnega za prostor.

Iz poročila 2016 pa izhaja, da je bilo v obdobju med 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 po nujnem postopku sprejetih 14 zakonov, od teh iz pristojnosti ministrstva, pristojnega za prostor, ni bilo sprejetega nobenega, iz pristojnosti MGRT pa je bil sprejet 1 in ta je, kot je navedeno v poročilu 2016, dosegel svoj namen.

Iz poročila 2014, poročila 2015 in poročila 2016 izhaja stanje glede doseženega namena zakonov, sprejetih po nujnem postopku, vendar pa iz poročil ni razvidno, da so bile poglobljene analize presoje posledic sprejetih predpisov oziroma naknadne analize učinkov dejansko v celoti izvedene.

S sprejetjem ReNDej in od uveljavitve takratnih sprememb in dopolnitev poslovnika vlade³⁵ so bile določene podlage za preverjanje učinkov sprejetih predpisov na družbo oziroma naknadno analizo učinkov predpisov. Tako MGRT kot ministrstvo, pristojno za prostor, analiz na podlagi spremljanja izvajanja predpisov praviloma ne pripravljata, razen za zakone, sprejete po nujnem postopku. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo, pristojno za prostor opravilo analizo učinkov zakona, ki je bila narejena v okviru priprave sprememb in dopolnitev zakona, ki ureja ohranjanje narave, in analizo učinkov zakonodaje, ki je bila narejena glede nove prostorske in gradbene zakonodaje in je temeljila predvsem na opravljenih spletnih anketah.

³³ Iz poročila 2014 smo upoštevali le zakone, sprejete po nujnem postopku za leta 2012, 2013 in 2014.

³⁴ V obdobju, na katero se nanaša celotno poročilo, pa je bilo po nujnem postopku sprejetih 136 zakonov.

³⁵ Spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 32/10.

3. Ali sta ministrstvi učinkoviti pri obravnavi in spremljanju področja

Da bi odgovorili na vprašanje, ali sta bili ministrstvi v obdobju, na katero se nanaša revizija, učinkoviti pri obravnavi in spremljanju področja oddaje stanovanj turistom, smo preverili:

- ali sta ministrstvi za področje oddaje stanovanj turistom predlagali kakšno spremembo predpisov in kateri so bili razlogi za spremembe;
- ali je postopek priprave in sprejema spremembe predpisa potekal v skladu z akti, ki določajo postopek sprejemanja predpisov, in
- ali se s predpisi na področju oddaje stanovanj turistom zasledujejo in dosegajo cilji, zaradi katerih so bili ti predpisi sprejeti.

V okviru MGRT je za opravljanje nalog na področju turizma pristojen Direktorat za turizem, ki ga vodi generalni direktor. Direktorat za turizem opravlja naloge, ki se nanašajo na: organizacijo dela v direktoratu, spremljanje in koordinacijo dela sektorjev ter vodenje evidenc za direktorat, opravljanje strokovnih nalog s širšega področja dela direktorata, oblikovanje najzahtevnejših sistemskih rešitev in strategij s področja dela direktorata, pripravo in koordiniranje izdelave analiz, poročil, informacij in drugih gradiv z delovnega področja direktorata, spremljanje aktivnosti na EU portalu³⁶ in pripravo ustreznih vsebin.

V okviru Direktorata za turizem sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, delovala 2 sektorja. Sektor za spodbujanje ugodnega poslovnega okolja je bil pristojen za pripravo in izvajanje zakonov in podzakonskih aktov s področja turizma in gostinstva. Sektor je bil zadolžen tudi za sodelovanje pri pripravi in izvajanju zakonov drugih ministrstev, ki se nanašajo na turizem in gostinstvo, ter pri pripravi strateških razvojnih dokumentov posameznih resorjev, ki se nanašajo na turizem in gostinstvo, ter za sodelovanje in usklajevanje znotraj ministrstva z ostalimi ministrstvi in z drugimi partnerji s področja turizma in gostinstva.

Za področje oddaje stanovanj turistom je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, pristojen 1 javni uslužbenec na delovnem mestu "podsekretar". Njegove naloge so se nanašale na: pripravo in koordinacijo normativnega dela, podporo razvoju novih politik in programov, vodenje in sodelovanje v najzahtevnejših projektnih skupinah, vodenje in odločanje v najzahtevnejših upravnih postopkih, samostojno oblikovanje sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv, neposredna pomoč pri vodenju strokovnih nalog na delu delovnega področja ministrstva, opravljanje drugih najzahtevnejših nalog.

Razen Direktorata za turizem, ki je pristojen za opravljanje nalog na področju turizma, ostali direktorati v okviru MGRT s področjem oddaje stanovanj turistom niso povezani. S tem področjem je v okviru MGRT povezana še pravna služba, ki je organizirana v okviru generalnega sekretariata in katere naloga je, da nudi pomoč pri pripravi predlogov zakonskih besedil in predlogov besedil izvedbenih predpisov s celotnega delovnega področja ministrstva ter tudi skrbi za usklajevanje med

³⁶ [URL: <https://www.euportal.si/politike/turizem-v-eu/>], 11. 2. 2021.

ministrstvu v zakonodajnih postopkih in postopkih sprejemanja izvedbenih predpisov, ko se zakoni in izvedbeni predpisi nanašajo tudi na delovno področje tega ministrstva.

Oddajanje stanovanj turistom sodi tudi v delovno področje ministrstva, pristojnega za prostor, ki ima v okviru Direktorata za prostor, graditev in stanovanja organiziran Sektor za stanovanja. S problematiko revidiranega področja se na ministrstvu pristojnem za prostor niso sistematično ukvarjali.

Kljub temu da smo si na začetku tega poglavja zastavili 3 vprašanja³⁷, smo v nadaljevanju oblikovali le 2 podpoglavji, in sicer poglavje o predlogih za spremembe predpisov s področja oddaje stanovanj turistom ter poglavje o oceni stanja na področju oddaje stanovanj turistom. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta ministrstvu sicer pripravili spremembe ZGos in SZ-1, vendar ne v delu, ki se nanaša na področje revizije. Ministrstvu nista pripravili gradiva za pričetek postopka sprejemanja predpisa in tudi nista pripravili predhodne oziroma naknadne analize učinkov, s katero bi lahko ocenili, kakšni so učinki sedanje ureditve področja oddaje stanovanj turistom oziroma kaj bi lahko ali morali spremeniti na tem področju. Obe ministrstvu sta obravnavo področja prepustili v ta namen ustanovljeni delovni skupini, ki jo obravnavamo v nadaljevanju.

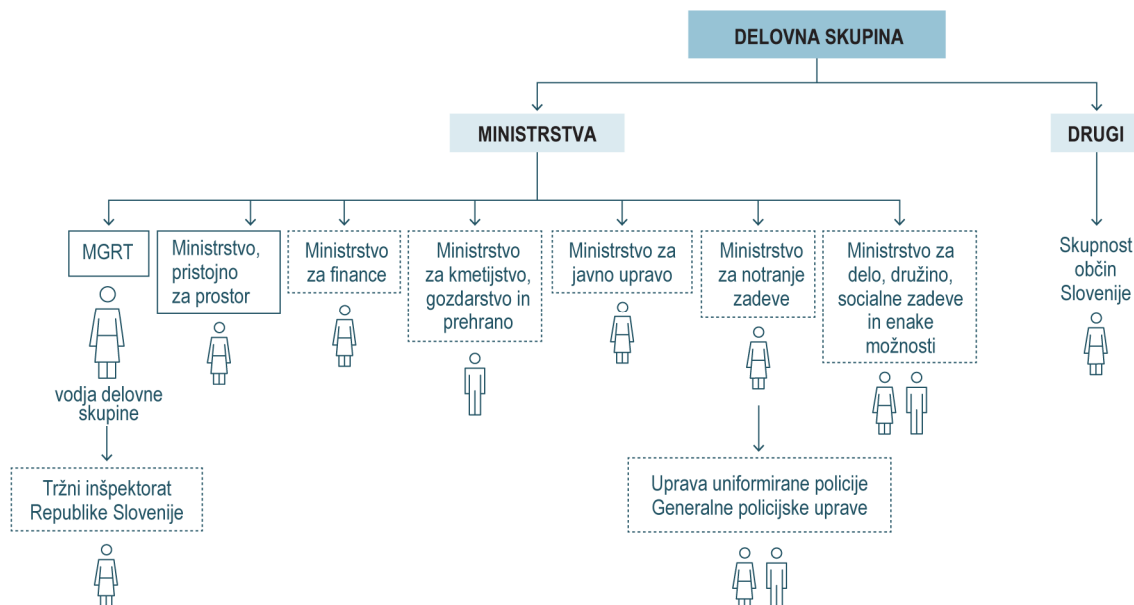
3.1 Predlogi za spremembe predpisov s področja oddaje stanovanj turistom

Odbor Vlade Republike Slovenije za državno ureditev in javne zadeve je na 27. seji, 7. 4. 2015, obravnaval predlog s spletnega orodja, ki ga je predložil Urad vlade za komuniciranje³⁸, in v zvezi s predlogom Posodobitev predpisov za kratkoročne oddaje nepremičnin turistom sprejel sklep, s katerim je MGRT naložil pripravo vladnega gradiva za ustanovitev posebne medresorske delovne skupine, ki naj bi pripravila akcijski načrt posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom. MGRT je na podlagi zadevnega sklepa odbora pozval resorna ministrstva, katerih predpisi posegajo na področje kratkoročnega oddajanja nepremičnin turistom, k imenovanju svojih predstavnikov v delovno skupino. Vlada je 23. 9. 2015 sprejela sklep, na podlagi katerega je imenovala delovno skupino za pripravo akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom (v nadaljevanju: delovna skupina). V to delovno skupino so bili imenovani člani različnih ministrstev kot prikazuje slika 2.

³⁷ Enako kot v ostalih 2 revizijah primerov.

³⁸ [URL: <https://predlagam.vladi.si/>], 11. 2. 2021.

Slika 2: Sestava delovne skupine



Vir: poročilo delovne skupine.

V delovno skupino je bila imenovana članica z MGRT v vlogi vodje delovne skupine in članica z ministrstva, pristojnega za prostor, poleg članov 5 drugih ministrstev. Kot temeljne naloge delovne skupine so bile določene naloge, povezane z identifikacijo predpisov, ki posegajo na področje kratkoročnega oddajanja nepremičnin turistom, proučitev možnosti za poenostavitve oziroma razbremenitve področja kratkoročnega oddajanja nepremičnin turistom in pripravo akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom. Določeno je bilo, da delovna skupina prične z delom takoj po njenem imenovanju in zaključi s pripravo akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom, predvidoma do 31. 12. 2015.

Do oblikovanja nabora možnih ukrepov posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom, se je delovna skupina sestala 8-krat. Dne 7. 7. 2016 je delovna skupina seznanila vlado s Poročilom o delu Medresorske delovne skupine za pripravo akcijskega načrta posodobitev predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom (v nadaljevanju: poročilo delovne skupine), vlada pa je sprejela sklep o prenehanju delovanja delovne skupine.

Delovna skupina je bila v času delovanja in sestajanja ter iskanja rešitev glede posodobitve predpisov na področju oddajanja stanovanj turistom seznanjena z različnimi pogledi glede obravnavane problematike, saj so se sestankov delovne skupine udeleževali predstavniki različnih deležnikov³⁹.

³⁹ Ministrstvo za zdravje, Turistično gostinska zbornica Slovenije, Zavod Gostoljubnost slovenskih domov, področna turistična organizacija za razvoj zasebnih nastanitev, ki je bil pobudnik posodobitve predpisov, GZS-Zbornica za poslovanje z nepremičninami, poslanec državnega zbora, Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, GZS-ZPN Združenje upravnikov nepremičnin in Združenje etažnih lastnikov Slovenije.

Predpisov, ki posegajo na področje kratkoročnega oddajanja stanovanj turistom, je več in so v pristojnosti različnih ministrstev. Na sliki 3 le na kratko navajamo deležnike, področje in predpise, povezane s kratkoročnim oddajanjem stanovanj turistom, ki jih je identificirala delovna skupina.

Slika 3: Deležniki, področje in predpisi na področju kratkoročnega oddajanja stanovanj turistom

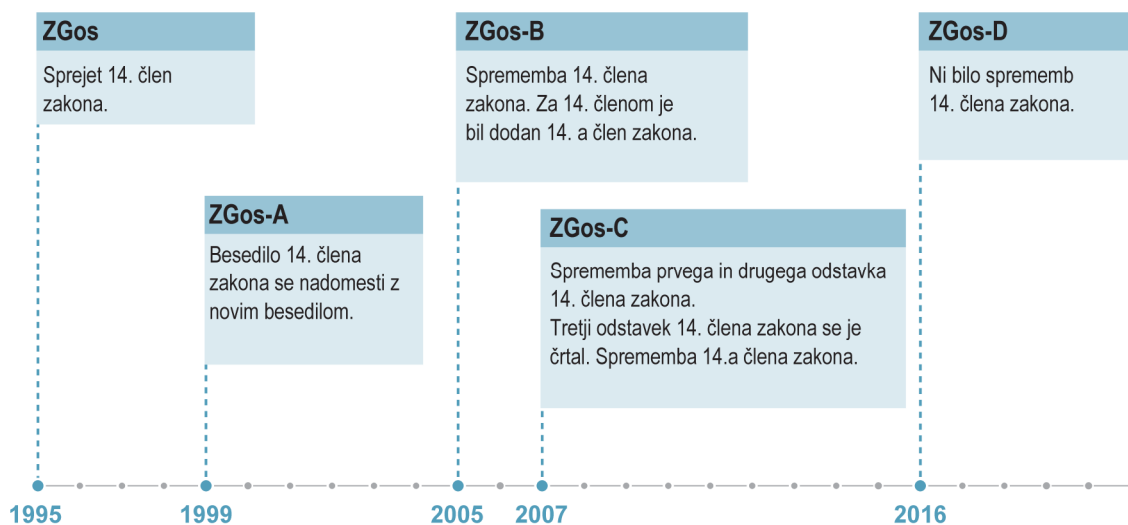
Deležniki	Področje	Predpisi
MGRT	minimalni tehnični pogoji in kategorizacija	Zakon o gostinstvu
		Zakon o spodbujanju razvoja turizma
		Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti
		Pravilnik o kategorizaciji nastanitvenih objektov
		Zakon o gospodarskih družbah
MOP	stanovanjska in gradbena zakonodaja	Zakon o poslovnem registru Slovenije
		Pravilnik o načinu vpisa sobodajalcev v poslovni register Slovenije
		Zakon o graditvi objektov
		Stanovanjski zakon
Ministrstvo za finance	davki	Zakon o dohodnini
		Zakon o davčnem postopku
		Zakon o davku na dodano vrednost
		Pravilnik o izvajanju zakona o davku na dodano vrednost
		Pravilnik o poslovnih knjigah in drugih davčnih evidencah za fizične osebe, ki opravljajo dejavnost
		Zakon o davčnem potrjevanju računov
		Pravilnik o izvajanju zakona o davčnem potrjevanju računov
Ministrstvo za zdravje	prispevki za zdravstveno zavarovanje	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
Ministrstvo za notranje zadeve	obveznost prijave gosta na policijo	Zakon o prijavi prebivališča

Vir: poročilo delovne skupine.

Izmed predpisov, ki posegajo na področje kratkoročnega oddajanja stanovanj turistom, izpostavljamo 2 področna zakona, in sicer ZGos in SZ-1. Pravni temelj za nudenje zasebnih sob in stanovanj, vključno s spletno ponudbo (kot dejavnost sobodajalstva), je ZGos, ki sodi v pristojnost MGRT. Na urejanje tega področja posega sicer še vrsta predpisov z drugih področij, še posebej pa SZ-1. Kako je bilo obravnavano področje v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejeno v ZGos in SZ-1, predstavljamo v nadaljevanju.

Področje sobodajalstva oziroma oddajanja stanovanj turistom je urejeno v ZGos. Časovnico sprememb relevantnih členov ZGos prikazujemo na sliki 4, spremembe njihove vsebine pa prikazujemo na sliki 5.

Slika 4: Časovnica sprememb relevantnih členov ZGos⁴⁰



Vir: ZGos in njegove spremembe.

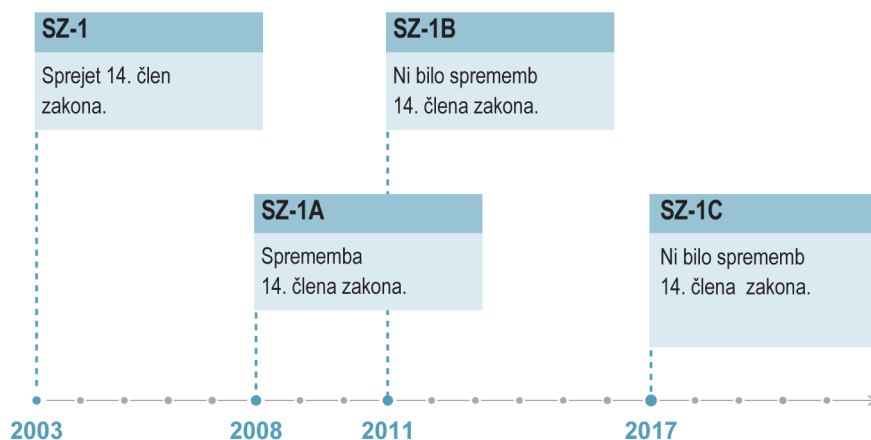
⁴⁰ Zakon o gostinstvu (ZGos), Uradni list RS, št. 1/95, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gostinstvu (ZGos-A), Uradni list RS, št. 40/99, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gostinstvu (ZGos-B), Uradni list RS, št. 101/05, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gostinstvu (ZGos-C), Uradni list RS, št. 60/07, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gostinstvu (ZGos-D), Uradni list RS, št. 52/16.

Slika 5: Predstavitev vsebine in vsebinskih sprememb relevantnih členov ZGos

ZGos	ZGos-A	ZGos-B	ZGos-C
Sobodajalec je fizična oseba			
		Sobodajalec je samostojni podjetnik posameznik, društvo ali pravna oseba	
Dejavnost opravlja v svojem oziroma lastnem stanovanju ali počitniški hiši			
		ali v najetem stanovanju ali počitniški hiši	
			s soglasjem pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti pa lahko tudi v drugih prostorih
Gostom nudi nastanitev z zajtrkom ali brez njega			
Sobodajalec opravlja dejavnost trajno ali sezonsko	Sobodajalec opravlja dejavnost trajno ali občasno	Fizična oseba je lahko sobodajalec, če opravlja dejavnost le občasno	
	Dejavnost opravlja nepretrgoma ne več kot tri mesece		
	Dejavnost opravlja skupno ne več kot pet mesecev v koledarskem letu		
	Gostom nudi do 15 ležišč		
	Sobodajalec je vpisan v register sobodajalcev pri za gostinstvo pristojni enoti upravne enote		
	Vsebino in način vodenja registra sobodajalcev predpiše minister, pristojen za gostinstvo		
Sobodajalec je registriran	Sobodajalec je vpisan v Poslovni register Slovenije		
Sobodajalcu ni treba izpolnjevati pogoja o strokovni izobrazbi oseb, ki opravljajo dela v gostinski dejavnosti			

Vir: ZGos in njegove spremembe.

Poleg ZGos na področje oddajanja stanovanj turistom posega tudi SZ-1, in sicer v okviru opravljanja dovoljene dejavnosti v delu stanovanja. Časovnico sprememb relevantnega člena SZ-1 prikazujemo na sliki 6. Na sliki 7 pa prikazujemo za revizijo pomembnejšo vsebino in vsebinske spremembe tega člena SZ-1.

Slika 6: Časovnica sprememb relevantnih členov SZ-1⁴¹

Vir: SZ-1 in njegove spremembe.

Slika 7: Predstavitev za revizijo pomembnejše vsebine in vsebinskih sprememb relevantnega člena SZ-1

SZ-1	SZ-1A
Etažni lastnik lahko uporablja stanovanje v skladu z določbami stanovanjskega zakona tudi za opravljanje	
dovoljene dejavnosti v delu stanovanja	dejavnosti v delu stanovanja
Dejavnost ne sme motiti stanovalcev pri njihovi mirni rabi stanovanj in ne sme povzročati prekomerne obremenitve skupnih delov večstanovanjske stavbe	
Etažni lastnik mora pridobiti soglasja etažnih solastnikov, katerih solastniški delež predstavlja	
več kot 50 %	več kot 75 %
	vključujoč soglasja etažnih lastnikov vseh posameznih delov, katerih zidovi ali stropi mejijo z njegovo stanovanjsko enoto
Smiselno se uporabljajo določbe zakona tudi za najemnika stanovanja, ki potrebuje	
dovoljenje lastnika stanovanja	pisno dovoljenje lastnika stanovanja

Vir: SZ-1 in njegove spremembe.

Zadnja sprememba ZGos, ki se je nanašala na področje oddaje stanovanj turistom, je bila v letu 2007 (povezava s sliko 4). Zadnja sprememba SZ-1 v povezavi z revidiranim področjem pa je bila leta 2008

⁴¹ Stanovanjski zakon, (Uradni list RS, št. 69/03), Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1A), Uradni list RS, št. 57/08, Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1B), Uradni list RS, št. 87/11, Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1C), Uradni list RS, št. 27/17.

(povezava s sliko 6). Ugotovimo lahko, da spremembe predpisov, povezane s področjem oddaje stanovanj turistom, niso bile izvedene v obdobju, na katero se nanaša revizija. Posledično postopka priprave sprememb predpisov v smislu preveritev, ali je bil predlog sprememb zakonov pripravljen v skladu z ReNDej, s poslovníkom vlade in s Poslovníkom državnega zbora⁴² nismo preverjali.

3.2 Ocena stanja na področju oddaje stanovanj turistom

Veljavna ureditev priprave predpisov zahteva od pripravljavcev, predlagateljev predloga zakona, da ocenijo stanje na področju, za katero se sprejema predpis⁴³. Analizo oziroma oceno stanja je treba izvesti tudi v določenem obdobju po uveljavitvi predpisa in z njo izvesti vrednotenje oziroma ugotoviti, ali so bili načrtovani politični cilji doseženi v praksi⁴⁴.

Ugotovimo lahko, da ministrstvu pri pripravi predlogov temeljnih zakonov, ki naj bi določala oddajo stanovanj turistom, te kategorije nista predvideli oziroma ustrezno definirali. V skladu z določbami ZGos se oddaja stanovanj turistom namreč uvršča v kategorijo sobodajalstva. Kot tako to dejavnost obravnavamo v nadaljevanju revizijskega poročila sami in tudi deležniki, ki so povezani s področjem oddaje stanovanj turistom.

3.2.1 Ocena učinkov predpisov na področju oddaje stanovanj turistom

Ker MGRT in ministrstvo, pristojno za prostor, v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista razpolagala s celovito oceno učinkov predpisov na področju oddaje stanovanj turistom, smo oceno učinkov na področju oddaje stanovanj turistom pripravili sami. Učinke predpisov smo ocenjevali v povezavi z ReNDej, in sicer v okviru analitičnih korakov, ki se nanašajo na verjetne posredne in neposredne javnofinančne, gospodarske in okoljske posledice ter posledice na družbo kot celoto, ki naj bi jih imeli predpisi, povezani s področjem oddaje stanovanj turistom. Pri tem smo za potrebe revizije uvedli pojem socialno okolje⁴⁵, ki po naši oceni dovolj jasno uokvirja področja, na katera ima oddajanje stanovanj turistom vpliv oziroma učinke in so s tega vidika pomembni za družbo kot celoto.

3.2.1.1 Ocena učinkov predpisov na javne finance

Z vidika javnih financ je področje oddaje stanovanj turistom pomembno zaradi obdavčitve te dejavnosti. Dohodek iz oddajanja premoženja v najem, ki ga fizična oseba dosega v okviru organizirane dejavnosti (to je fizična oseba, ki je v skladu z veljavnimi predpisi registrirana kot sobodajalec), je obdavčen po 3. točki III. poglavja Zakona o dohodnini⁴⁶ kot dohodek iz dejavnosti. Sobodajalec – fizična oseba ugotovi akontacijo dohodnine oziroma dohodnino od dohodka

⁴² Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17.

⁴³ Prvi odstavek VI. poglavja ReNDej.

⁴⁴ Drugi odstavek 1. točke VI. poglavja ReNDej.

⁴⁵ Več v točki 3.2.1.3 tega poročila.

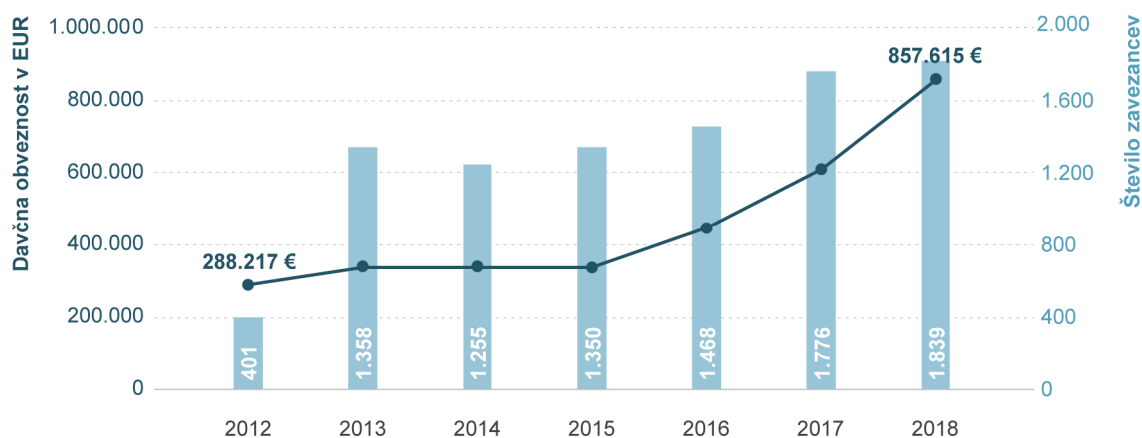
⁴⁶ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16 in 69/17.

iz dejavnosti nastanitve gostov v davčnem obračunu, ki ga mora davčnemu organu predložiti najkasneje do 31. 3. tekočega leta za preteklo leto. Med davčnim letom mora na tej podlagi obračunati in plačati mesečne oziroma trimesečne obroke akontacije dohodnine.

Po oceni Zavoda Gostoljubnost slovenskih domov - področne turistične organizacije za razvoj zasebnih nastanitvev⁴⁷ zavezanci za plačilo obveznosti iz naslova obdavčenja dejavnosti oddajanja stanovanj turistom prek spletnih platform, kot je Airbnb⁴⁸ in drugih, ne poravnajo obveznosti iz tega naslova, saj se ta dejavnost izvaja predvsem kot delo na črno. V letu 2015 se je po podatkih zavoda od ponujenih 800 stanovanj za najem turistom na spletni platformi Airbnb v Ljubljani 80 % teh oddajalo na črno, zgolj 20 % pa legalno⁴⁹, ob tem da je dnevni najem stanovanja turiste stal vsaj 50 EUR. Da se dejavnost oddajanja stanovanj turistom prek spletnih platform, kot je Airbnb, izvaja predvsem na črno, potrjuje tudi poziv Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) v letu 2017, iz katerega izhaja, da je pozvala fizične osebe, ki so dosegale dohodke z oddajanjem nepremičnin v turistični najem, k legalnemu opravljanju dejavnosti in samoprijavi dohodkov iz tega naslova.

Da bi ugotovili vpliv dejavnosti oddajanja stanovanj turistom na javne finance, smo za obdobje, na katero se nanaša revizija, od FURS pridobili podatke o številu davčnih zavezancev – fizičnih oseb, ki so imeli kot svojo glavno dejavnost registrirano dejavnost oddajanja zasebnih sob gostom (sobodajalci), in podatke o vrednosti davčne obveznosti. Pridobljene podatke prikazujemo na sliki 8.

Slika 8: Fizične osebe z dejavnostjo sobodajalstva in vrednost njihovih davčnih obveznosti



Vir: podatki FURS.

Število fizičnih oseb z dejavnostjo sobodajalstva se je od leta 2012 do konca leta 2018 povečalo za 1.438 zavezancev. Po podatkih FURS so zavezanci, fizične osebe, leta 2012 ustvarili 6.472.739 EUR

⁴⁷ Zavod je ustanovljen z namenom vzpostavitve, organiziranja in razvoja nacionalne mreže ponudnikov manjših turističnih nastanitvev v Sloveniji ter uveljavljanja usmeritve gostoljubnosti slovenskih domov na domačem in tujem tržišču.

⁴⁸ Airbnb je spletna tržnica za urejanje ali nudenje nastanitve (predvsem na zasebnih domovih). Podjetje ne oddaja lastnih nepremičnin, temveč deluje le kot posrednik zasebnih lastnikov, ki pri vsaki rezervaciji prejme provizijo, [URL: <https://www.airbnb.com/>], 11. 2. 2021.

⁴⁹ Pri tem gre za sobodajalstvo.

prihodkov, medtem ko so do konca leta 2018 prihodki iz tega naslova znašali že 21.744.807 EUR. To pomeni, da so bile davčne obveznosti v letu 2018 kar 3,4-krat večje kot v letu 2012. S slike 8 pa je razvidno, da so se obveznosti, po začetnem skoku v letu 2013, povečevale po letu 2015.

FURS poroča, da je v poletnih mesecih leta 2017 prek različnih medijev opozorila, da bo poostrila finančni nadzor pri fizičnih in pravnih osebah, ki so dosegale dohodke z oddajanjem nepremičnin v turistični najem. V času poletne turistične sezone je opravila več kot 50 nadzorov, nepravilnosti pa je ugotovila pri 15 % zavezancev.

Po pozivu FURS davčnim zavezancem k samoprijavi dohodkov iz naslova oddajanja nepremičnin turistom v začetku decembra 2017 je po izteku določenega skrajnega roka za samoprijavo konec januarja 2018 FURS v februarju 2018 pričela s poostrenim nadzorom sobodajalcev in v obdobju, na katero se nanaša revizija, prvim 470 sobodajalcem poslala osebne pozive.

Zavezancev, ki so prejeli pozive in samoprijavili dohodke iz naslova sobodajalstva, FURS ni sankcionirala zaradi neprijave dohodkov iz naslova sobodajalstva⁵⁰. Sankcionirala pa jih je zaradi opravljanja dela na črno in nedovoljenega oglaševanja. FURS v nadaljevanju poroča, da je do 21. 11. 2018 v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi pri sobodajalcih izdala skupaj 270 odločb o prekrških zaradi skupno 531 prekrškov; 256 prekrškov se je nanašalo na kršitve, ki izhajajo iz dela na črno, 255 prekrškov pa na kršitev nedovoljenega oglaševanja. Skupna vrednost izrečenih glob za storjene prekrške po podatkih FURS je v navedenem obdobju znašala 315.650 EUR.

Da bo zaradi tako imenovane delitvene ekonomije⁵¹, ki spreminja načine poslovanja v turizmu, treba prilagoditi tudi zakonodajo glede obdavčitve, je bilo izpostavljeno že v poročilu delovne skupine, ki je iskala rešitve v možnosti pavšalne obdavčitve. Pri tem pa lahko ugotovimo, da vsaj v dokumentih, ki smo jih v okviru te revizije proučevali, jasne definicije o tem, kaj delitvena ekonomija pomeni, ni. Tudi če delitveno ekonomijo razumemo v smislu, da v njenem okviru posamezniki na nehierarhičen in neposreden način delijo imetje in storitve, si lahko postavimo vprašanje, v kakšni meri gre, na primer pri kratkoročni oddaji stanovanj turistom v večstanovanjskih stavbah, za delitveno ekonomijo. Če pri tem upoštevamo, da je tudi pri pravno-normativni ureditvi oddaje stanovanj turistom treba predvideti in upoštevati učinke, ki jih taka ureditev prinaša ne le gospodarstvu oziroma turizmu, ampak tudi družbi kot celoti, na primer na kakovost življenja v okolju, kjer je delitvena ekonomija prisotna.

Priporočilo

MGRT in MOP priporočamo, naj normativno uredita delitveno ekonomijo na področju oddaje stanovanj, predvsem kratkoročne oddaje stanovanj turistom, posebej za večstanovanjske stavbe.

⁵⁰ Tudi zaradi nejasnosti definiranja oziroma uvrstitve oddaje stanovanj turistom med sobodajalce.

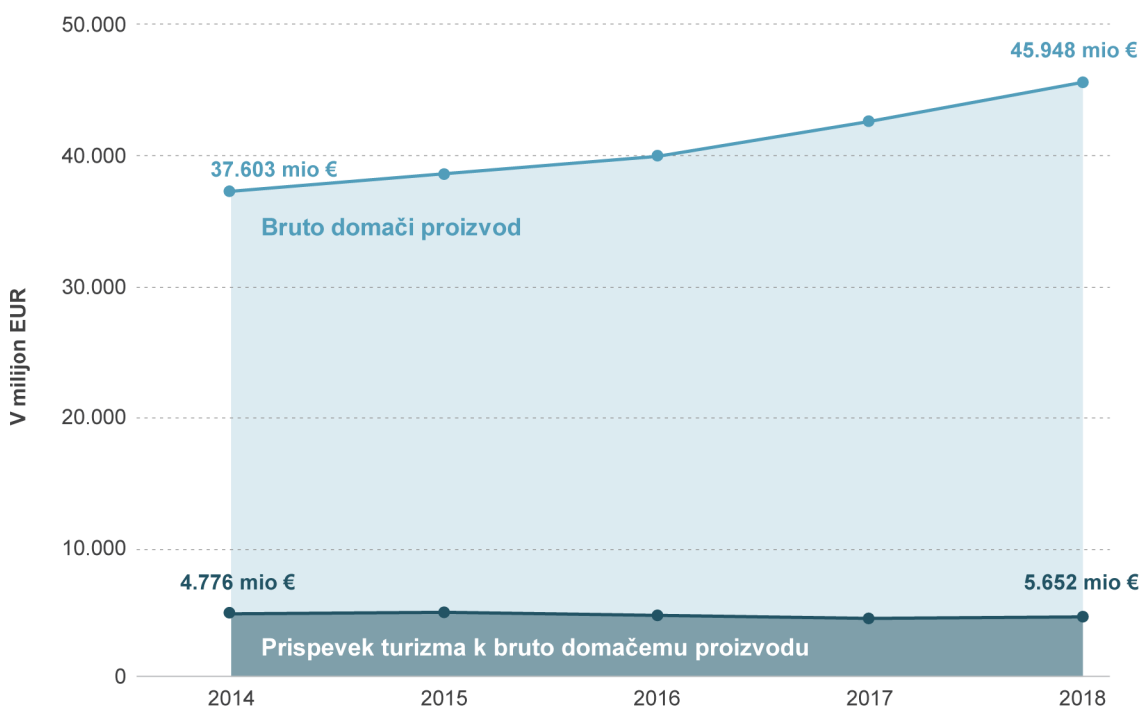
⁵¹ Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021 (v nadaljevanju: strategija rasti turizma), ki jo je sprejela vlada 5. 10. 2017, navaja: "Delitvena ekonomija je pojav, ki daje več moči potrošnikom in spreminja ustaljen način poslovanja v turizmu." Strategija rasti turizma navaja tudi "Primer delitvene ekonomije je Airbnb z več kot 1,5 milijona nastanitvenih oglasov v več kot 190 državah in s skupno tržno kapitalizacijo 25,5 milijarde USD v letu 2015."

3.2.1.2 Ocena učinkov predpisov na gospodarstvo

Merilo celotne ekonomske dejavnosti v državi predstavlja bruto domači proizvod. Bruto domači proizvod je vrednost vseh dokončanih proizvodov in storitev, ki so bili ustvarjeni znotraj ene države v določenem obdobju (po navadi na letni ravni). Namen izračunavanja bruto domačega proizvoda je torej dobiti vpogled v gospodarsko stanje države, njen razvoj in stopnjo njene rasti. Da bi dobili vpogled v gospodarsko stanje države smo opravili analizo gibanja vrednosti bruto domačega proizvoda, ki je pokazala precejšen padec bruto domačega proizvoda po letu 2009, katerega rezultat je bila finančna in gospodarska kriza. Znaki gospodarskega okrevanja so bili vidni šele v obdobju od leta 2014 do 2016. Od leta 2016 do 2018 pa je vrednost bruto domačega proizvoda skokovito narasla.

Kako pomembna gospodarska dejavnost pa je turizem, nam predstavlja prispevek turizma k bruto domačemu proizvodu. Na sliki 9 prikazujemo gibanje bruto domačega proizvoda in prispevka turizma k bruto domačemu proizvodu v zadnjem petletnem obdobju.

Slika 9: Bruto domači proizvod in prispevek turizma k bruto domačemu proizvodu



Vir: podatki Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS), Travel&Tourism economic impact Slovenia, Turizem v številkah⁵².

⁵² [URL: https://www.slovenia.info/uploads/dokumenti/raziskave/tvs_2018/tvs_interactive.pdf], 11. 2. 2021.

Glede na napoved Svetovnega potovalnega in turističnega sveta⁵³ naj bi prispevek turizma k bruto domačemu proizvodu za Slovenijo naraščal in do leta 2028 dosegel vrednost 14,5 %⁵⁴. Prispevek turizma k bruto domačemu proizvodu za Slovenijo se je v zadnjih 5 letih od leta 2014 do leta 2018 gibal okrog 12 do 13 % po podatkih Svetovnega potovalnega in turističnega sveta. Ta vsako leto objavi poročilo o ekonomskem pomenu turizma v posameznih državah. Iz zadnjega objavljenega poročila za Slovenijo⁵⁵ izhaja, da je prispevek turizma k bruto domačemu proizvodu za leto 2018 predstavljal 12,3 % celotnega bruto domačega proizvoda in se je povečal za 6 % glede na preteklo leto ter se približuje napovedani ciljni vrednosti. Na rast prispevka turizma, k bruto domačemu proizvodu naj bi imela vpliv tudi delitvena ekonomija, ki je bila tedaj v porastu in je že leta 2013 zajemala 6 % vseh prihodkov v turističnem sektorju, do leta 2025 pa se je pričakovalo da bo ustvarila že polovico skupnih prihodkov v turističnem sektorju.⁵⁶ Da delitvena ekonomija spreminja načine poslovanja v turizmu in da bo zato treba prilagoditi zakonodajo s področja turizma, je MGRT zaznalo že ob pripravi strategije rasti turizma.

3.2.1.3 Ocena učinkov predpisov na socialno okolje

V večstanovanjski stavbi morajo vsi etažni lastniki svojo lastninsko pravico na posameznem delu stavbe izvrševati na način, ki najmanj moti etažne lastnike drugih posameznih delov in skupno rabo skupnih delov stavbe v etažni lastnini.⁵⁷ Etažni lastniki, ki imajo več kot polovico solastniških deležev, lahko sprejmejo hišni red, s katerim določijo temeljna pravila sosedskega sožitja v večstanovanjski stavbi.⁵⁸ Namen sprejetja hišnega reda, s katerim lastniki večstanovanjske stavbe določijo pravice in obveznosti uporabnikov posameznih delov stavbe, je, da se zagotovijo pogoji za nemoteno uporabo posameznih skupnih delov stavbe, zavaruje varnost in red ter zagotovi mir in čistočo v stavbi⁵⁹. Določila hišnega reda morajo spoštovati vse osebe, ki bivajo, poslujejo ali se nahajajo v stavbi⁶⁰. Poleg tega ima za lastnike večstanovanjskih stavb poseben pomen delitev obratovalnih stroškov. Kadar naprave v večstanovanjski stavbi ne omogočajo individualnega odjema in obračuna dobav ter storitev za njene posamezne enote, se obratovalni stroški, ki nastajajo na njenih skupnih delih in po posameznih enotah, delijo bodisi glede na površino posamezne enote bodisi glede na število posameznih enot ali pa glede na število uporabnikov posamezne enote⁶¹.

MOP nam je posredovalo podatke Gradbene, geodetske in stanovanjske inšpekcije (v nadaljevanju: stanovanjska inšpekcija), ki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, prejela več pritožb lastnikov stanovanj v večstanovanjskih stavbah, ki so se pritoževali nad tem, da njihovi sosede oddajajo stanovanje turistom. Iz zahtev lastnikov stanovanj v večstanovanjskih stavbah za ukrepanje

⁵³ Angl.: *World travel&tourism council*, [URL: <https://wtcc.org/en-gb/>], 11. 2. 2021.

⁵⁴ Po podatkih *Travel&Tourism economic impact Slovenia 2018*, [URL: <https://www.slovenia.info/uploads/dokumenti/raziskave/slovenia2018.pdf>], 11. 2. 2021.

⁵⁵ Po podatkih *Travel&Tourism economic impact Slovenia 2019*.

⁵⁶ Strategija rasti turizma.

⁵⁷ 13. člen SZ-1.

⁵⁸ 27. člen SZ-1.

⁵⁹ Prvi odstavek 9. člena Pravilnika o upravljanju večstanovanjskih stavb (v nadaljevanju: pravilnik o upravljanju) (Uradni list RS, št. 60/09, 87/11 in 85/13).

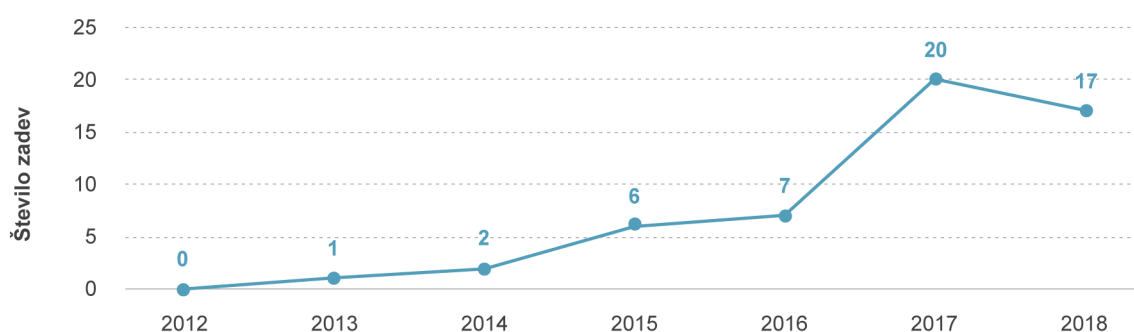
⁶⁰ Drugi odstavek 9. člena pravilnika o upravljanju.

⁶¹ Tretji odstavek 22. člena pravilnika o upravljanju.

stanovanjske inšpekcije izhaja, da se ti pritožujejo nad tem, da zaradi oddajanja stanovanj turistom prihaja do kršitev hišnega reda v večstanovanjski stavbi, da se ne ve, kdo biva v stavbi, da prihaja do sporov zaradi uporabe skupnih delov večstanovanjske stavbe in problemov pri delitvi skupnih obratovalnih stroškov ter tudi individualnih obratovalnih stroškov, če ti niso merjeni posebej. Število oseb, ki uporabljajo stanovanje, se dnevno spreminja, stroški, ki se delijo po kriteriju števila oseb⁶², pa se posledično zelo težko določijo.

Na sliki 10 prikazujemo trend naraščanja števila zahtev stanovalcev večstanovanjskih stavb za ukrepanje stanovanjske inšpekcije glede oddajanja stanovanj za turistične namene od leta 2012 dalje.

Slika 10: Število zahtev stanovalcev večstanovanjskih stavb za ukrepanje stanovanjske inšpekcije glede oddajanja stanovanj za turistične namene



Vir: podatki ministrstva, pristojnega za prostor.

Kot izhaja iz poročila delovne skupine največji izziv pripravljalcem prilagoditve zakonodaje za področje turizma predstavlja ureditev kratkoročnega oddajanja stanovanj turistom v večstanovanjskih stavbah, kjer je praviloma več lastnikov stanovanj. V individualnih hišah, kjer je lastnik le eden, problemov glede uporabe nastanitev praktično ni. V večstanovanjskih stavbah se na primer lahko pojavljajo težave, povezane z uporabo posameznih skupnih delov stavbe, zagotavljanjem varnosti, reda, miru in čistoče v stavbi ter delitvijo obratovalnih stroškov, kar lahko vpliva na kakovost življenja oziroma spreminja socialno okolje stanovalcev.

Ministrstvu se zavedata obstoja teh problemov, povezanih z oddajanjem stanovanj v večstanovanjskih stavbah. Tudi v poročilu delovne skupine je bilo izpostavljeno, da bo treba urediti dejavnost sobodajalstva tako, da ne bo moteča za ostale stalne prebivalce v večstanovanjskih zgradbah. Da bo treba rešiti tudi vprašanje delitve obratovalnih stroškov, pa sta ministrstvu tudi že izpostavljali.

3.2.1.4 Ocena učinkov predpisov na družbo kot celoto

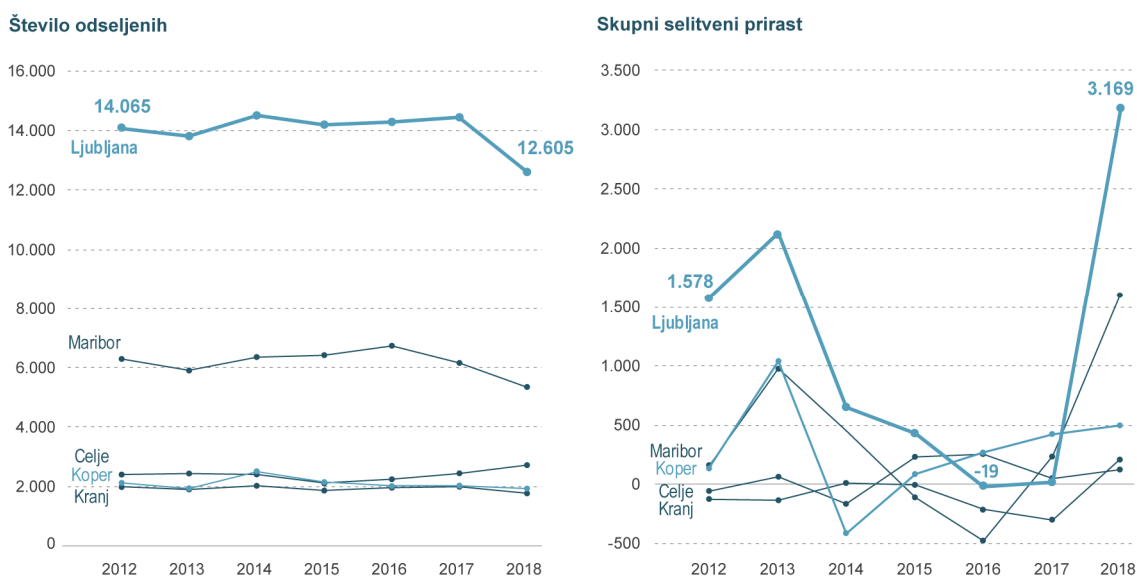
Iz poročila delovne skupine med drugim izhaja, da bi v primeru, če bi se sobodajalstvo oziroma druge turistične dejavnosti v večstanovanjskih stavbah, zlasti v mestih, preveč razrasle, lahko prišlo tudi do izseljevanja stanovalcev in praznjenja takšnih območij. Iz poročila izhaja tudi, da je bistvenega pomena, da se dejavnost tudi s tega vidika ustrezno normira, da se prepreči morebitne negativne

⁶² Poraba vode, kanalščina, skupna poraba elektrike, odvoz odpadkov, čiščenje skupnih prostorov in podobno.

vplive, ki bi jih lahko povzročilo selitveno gibanje prebivalstva. Na tovrstne pojave opozarjajo primeri iz tujine, kjer se je struktura prebivalcev v mestnih središčih povsem spremenila oziroma ostajajo mestna središča namenjena le še nastanitvi turistov. Ne nazadnje turisti prihajajo v mesta tudi zaradi njegovega utripa, ki mu ga dajejo prav prebivalci, ki tam živijo⁶³.

Na sliki 11 prikazujemo selitveno gibanje prebivalstva, in sicer število odseljenih in skupni selitveni prirast za obdobje, na katero se nanaša revizija, v izbranih mestih z največjo poseljenostjo v Sloveniji.

Slika 11: Selitveno gibanje prebivalstva v izbranih večjih slovenskih mestih



Vir: podatki SURS.

Glede na zadnje razpoložljive podatke SURS je Ljubljana glede na ostala večja mesta v Sloveniji in glede na obdobje od leta 2012 v letu 2018 beležila največji upad v številu prebivalcev, ki so se odselili iz glavnega mesta, in hkrati beležila največji selitveni prirast po letu 2013. V Ljubljano se je v letu 2018 priselilo kar 3.169 oseb več, kot se jih je odselilo, medtem ko je bil skupni selitveni prirast v letu 2016 negativen, v letu 2017 pa je komaj presegel ničlo. Glede na razpoložljive podatke SURS, ne moremo oceniti, ali na selitveno gibanje prebivalcev Ljubljane vpliva tudi kratkoročna oddaja stanovanj turistom. Glede na dogajanja v turistično zanimivih mestih Evrope ocenjujemo, da so stanovanjske kapacitete, predvsem v središču mesta Ljubljana, postale cenovno dostopne le še turistom (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

3.2.2 Ocena delovne skupine o urejenosti področja

Problematiko na področju oddaje stanovanj turistom je delovna skupina strnila v 2 točki. Prvi problem na področju oddaje stanovanj turistom je opredelila v povezavi s SZ-1, drugi problem na

⁶³ Primeri iz tujine iz poročila delovne skupine (Španija, Nemčija, Grčija, Portugalska, Irska, Madžarska).

področju oddaje stanovanj turistom pa je opredelila v povezavi z ZGos. Opredelitev problematike se nanaša na to, da lastniki stanovanj v veliki večini pravno sporno oddajajo stanovanja turistom na podlagi SZ-1, kot da gre za stanovanjski najem ali kot delo na črno. Poleg tega gre v povezavi z opredelitvijo problematike na področju oddaje stanovanj turistom za širok obseg predpisov, ki jih morajo sobodajalci na podlagi ZGos izpolnjevati glede na obseg dejavnosti. Problematika, povezana s kratkotrajnim oddajanjem stanovanj, je na podlagi ugotovitev delovne skupine postala še posebej aktualna po strmem porastu spletnega trženja teh kapacitet s poudarkom na tako imenovani delitveni ekonomiji.

Delovna skupina je ugotovila, da je v mnogih državah zagotavljanje turističnih storitev močno regulirano. To lahko vključuje dovoljenje ali standarde za nastanitev in druge zahteve za ponudnike nastanitvenih storitev kot tudi operativne standarde, povezane z zdravjem in varnostjo, higieno in čistočo, nadzorom hrupa in pogoji zaposlovanja v ekonomskem sektorju turizma in podobno. Glede na pojav delitvene ekonomije so po mnenju delovne skupine vlade posameznih držav, vključujoč Slovenijo, primorane začeti razmišljati o tem, kako v aktualno zakonodajo vključiti tudi dejavnosti, ki so povezane s pojavi delitvene ekonomije. Pri tem delovna skupina ugotavlja, da se ta zvrst ekonomije zelo težko prilagaja obstoječi zakonodaji. Po njenem mnenju bi bilo treba vključiti dejavnosti delitvene ekonomije v sistem formalnega gospodarstva, kljub temu da gre za bistveno drugačno naravo teh novih poslovnih modelov.

3.2.3 Doseganje ciljev

Postavljanje ciljev, ki naj bi bili doseženi za rešitev določenega problema z določitvijo javne politike, je ključnega pomena pri postavljanju pravil na določenem področju. S spremljanjem praktične uveljavitve predpisa se ugotavlja doseganje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom. Če cilji niso doseženi ali so doseženi le delno, je treba ugotoviti, kaj so vzroki, na primer neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni dogodki.⁶⁴

Ker ministrstvu nista ugotavljali, ali se s predpisi, povezanimi s področjem oddaje stanovanj turistom, dosegajo cilji, zaradi katerih so bili sprejeti, smo, da bi lahko ocenili stanje na področju oddaje stanovanj turistom, preverili, kakšne cilje sta ministrstvu opredelili za to področje in ali jih dosegata.

Iz poročila delovne skupine izhaja, da v Sloveniji primanjkuje okoli 9.000 najemnih stanovanj, kot navaja delovna skupina je razmerje med lastniškimi in najemnimi stanovanji⁶⁵ 92 % : 8 %. Največ jih primanjkuje prav v mestih, zato si ministrstvo, pristojno za prostor, prizadeva, da bi se čim več razpoložljivih stanovanj namenilo za trajni stanovanjski najem. Prioriteta Republike Slovenije, zapisana v Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025⁶⁶ (v nadaljevanju: ReNSP15-25), je spodbujanje oddajanja stanovanj mladim in mladim družinam ter ranljivim skupinam prebivalstva in ne oddajanje stanovanj turistom. Prav zagotavljanje uravnotežene

⁶⁴ Drugi odstavek točke f) drugega odstavka 1. točke VI. poglavja ReNDej.

⁶⁵ Lastniška stanovanja so tista, v katerih je najmanj 1 stanovalec lastnik delov ali celotnega stanovanja, najemna stanovanja pa so tista, v katerih najmanj 1 stanovalec plačuje najemnino za uporabo stanovanja in v katerih noben stanovalec ni lastnik delov ali celotnega stanovanja.

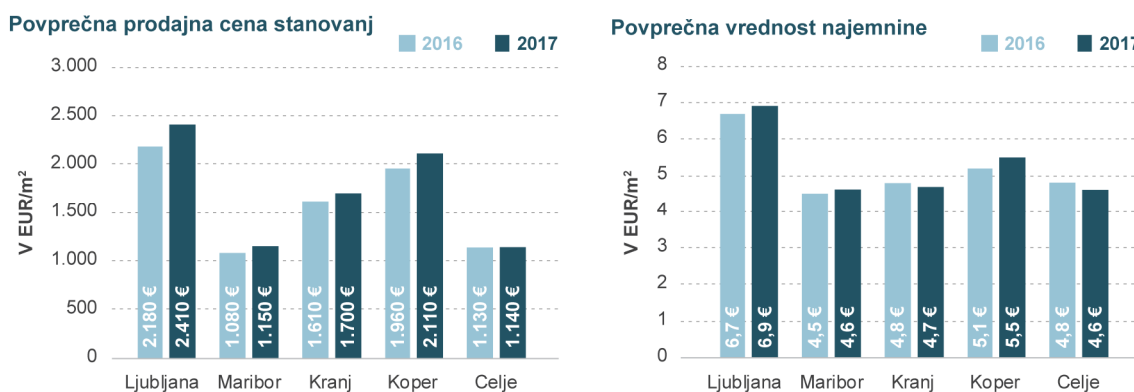
⁶⁶ Uradni list RS, št. 92/15.

ponudbe primernih stanovanj in lažja dostopnost do stanovanj za mlade in mlade družine ter ranljive skupine prebivalstva pa je cilj, ki ga je določil državni zbor s sprejemom ReNSP15-25.

Glede na zadnje razpoložljive podatke, pridobljene od Geodetske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS)⁶⁷, je bil najemni trg stanovanj v letih 2016 in 2017 dejaven predvsem v občinah z večjimi urbanimi središči, kot so Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj in Koper. V ostalih mestih je bilo tržne oddaje oziroma najemov stanovanj razmeroma malo in težko govorimo o delovanju najemnega trga. V analizi, ki smo jo pripravili smo zato kot analitična območja upoštevali navedene mestne občine, katerih število prebivalcev je bilo v letih 2016 in 2017 večje od 49.000, fond stanovanj večji od 9.500 stanovanj in se je letno evidentiralo vsaj 150 najemov stanovanj.

Na sliki 12 prikazujemo povprečne tržne cene stanovanj in povprečne cene najemnin stanovanj v izbranih mestnih občinah.

Slika 12: Povprečne tržne cene stanovanj in povprečne cene najemnin stanovanj v izbranih mestnih občinah



Vir: poročilo GURS o stanovanjskem trgu in poročilo GURS o najemnem trgu.

Glede na podatke GURS se je v povprečju v letih 2016 in 2017 v Mestni občini Ljubljana evidentiralo kar 38 % vseh najemov stanovanj v državi, v Mestni občini Maribor pa le 8 %. Več kot 3 % najemov je bilo v enakem obdobju evidentiranih le še v občinah Koper, Celje in Kranj. Ljubljana kot glavno mesto in univerzitetno središče, kjer je največje število delovnih mest, je bila seveda v obravnavanem obdobju daleč največji najemni trg stanovanj v državi, ki je bil tudi med najdejavnejšimi.

Ljubljana je v obravnavanem obdobju beležila najvišjo raven vrednosti stanovanjskih najemnin glede na povprečje države in je sodila tudi med območja z najvišjimi tržnimi vrednostmi stanovanj v državi. V Mariboru, Celju in Kranju, ki so tudi regionalna gospodarska in univerzitetna središča, je bila dejavnost najemnega trga stanovanj v letih 2016 in 2017 podpovprečna. Razmeroma dejaven je bil v obravnavanem obdobju najemni trg stanovanj tudi v Kopru, kjer pa je značilna sezonska usmerjenost lastnikov stanovanj v kratkoročno oddajanje stanovanj turistom.

⁶⁷ Poročilo GURS o slovenskem trgu nepremičnin za leto 2017 (v nadaljevanju: poročilo GURS o stanovanjskem trgu) in Poročilo GURS o najemnem trgu nepremičnin za leti 2016 in 2017 (v nadaljevanju: poročilo GURS o najemnem trgu).

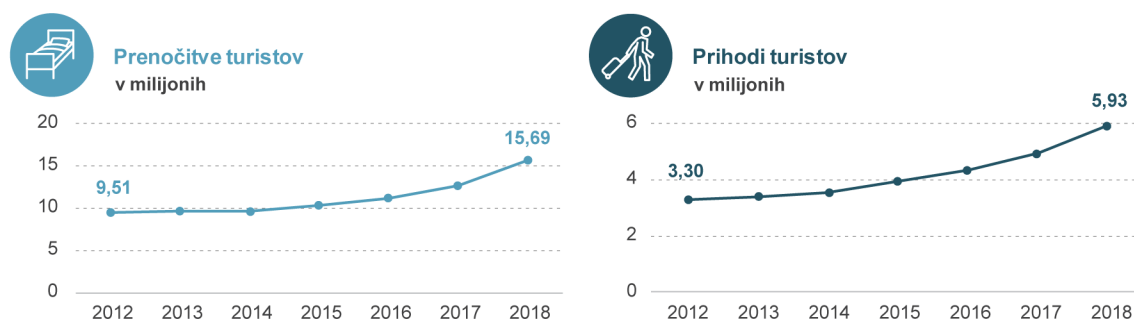
Iz poročila GURS o najemnem trgu izhaja, da je bil stanovanjski najemni trg v Sloveniji v letih 2016 in 2017 v domeni najemodajalcev, fizičnih oseb, ki so sklenili kar 80 % vseh tržnih najemov stanovanj, kar je posebnost glede na tuje, bolj razvite trge nepremičnin. Zaradi povezanosti prodajnega trga stanovanjskih nepremičnin, ki je bil v letih 2016 in 2017 v fazi rasti, in najemnega trga nepremičnin je bil v Sloveniji v obravnavanem obdobju prisoten tudi trend rasti tržnih najemnin za stanovanja.

Medtem ko je bil slovenski kupoprodajni trg stanovanj v letih 2016 in 2017 v vzponu, se je obseg sklepanja dolgoročnih tržnih najemov zmanjševal in preusmerjal v bolj donosno kratkoročno oddajanje stanovanj turistom. Ocenjujemo, da bodo cilji iz ReNSP15-25, ki si jih je zastavilo tudi ministrstvo, pristojno za prostor, da bi se čim več razpoložljivih stanovanj namenilo za trajni stanovanjski najem do leta 2025, glede na trend zmanjševanja obsega sklepanja dolgoročnih tržnih najemov in naraščanja obsega kratkoročnega oddajanja stanovanj turistom, težko dosegljivi.

Ugotovimo lahko, da medtem ko si ministrstvo, pristojno za prostor, prizadeva, da bi se čim več razpoložljivih stanovanj namenilo za trajni stanovanjski najem, pa si nasprotno MGRT prizadeva posodobiti področje kratkoročnega oddajanja stanovanj turistom. Pri tem bi MGRT ponudnikom stanovanj omogočilo enostavnejše sprejemanje turistov na domu in omililo pogoje za njihovo delovanje kakor tudi, da bi se večje število ponudnikov stanovanj pritegnilo k opravljanju te dejavnosti, kar je opredeljeno tudi v strategiji rasti turizma. Strategija rasti turizma je usmerjena v scenarij pospešenega razvoja turizma za doseganje razvojnih ciljev turizma do leta 2021, ki se med drugim nanašajo na doseganje od 5 do 5,5 milijonov turističnih obiskov in od 16 do 18 milijonov nočitev. Pri tem pa lahko tudi ugotovimo, da gre dejansko za problem 2 strategij, 2 usmeritev države, ki med sabo nista usklajeni. ReNSP15-25 je sprejel državni zbor leta 2015, strategijo rasti turizma pa vlada leta 2017.

Kakšen je bil obseg turističnega prometa po podatkih SURS za Slovenijo v obdobju, na katero se nanaša revizija, prikazujemo na sliki 13.

Slika 13: Prihodi in prenočitve turistov v Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija



Vir: podatki SURS.

Glede na podatke SURS slovenski turizem od leta 2012 dalje beleži rast in tako je tudi v letu 2018 znova beležil dobre rezultate. Tuji in domači gosti so v letu 2018 skupaj ustvarili 15,69 milijonov prenočitev, kar je 10 % več kot leta 2017, ter skoraj 6 milijonov prihodov, kar predstavlja 8-odstotno rast glede na preteklo leto. S tem so bili tako z vidika prihodov kot prenočitev že doseženi cilji rasti, ki jih do leta 2021 narekuje strategija rasti turizma.

Priporočilo

MGRT in MOP priporočamo, naj skupaj, tudi z vidika socialnega okolja, proučita stanje na področju kratkoročne oddaje stanovanj turistom, da bi ocenila učinke, ki jih imajo predpisi s področja oddaje stanovanj turistom, in po potrebi predlagata spremembe predpisov za ureditev tega področja.

3.2.4 Ukrepi ministrstev

3.2.4.1 Možnosti za posodobitev predpisov na področju oddaje stanovanj turistom

Delovna skupina se je seznanila s primeri ureditve področja oddaje stanovanj turistom v nekaj drugih državah in destinacijah⁶⁸ in ugotovila, da ni enakih pristopov k reševanju te problematike. Proučila je 8 možnosti za posodobitev predpisov na področju oddaje stanovanj turistom, ki jih prikazujemo v tabeli 3.

Tabela 3: Možnosti za posodobitev predpisov na področju oddaje stanovanj turistom

Št.	Delovna skupina
1	se je odločila v prvi vrsti iskati rešitve v smeri posodobitve predpisov in zahtev za tiste sobodajalce, ki oddajajo del svojega stanovanja, v katerem sicer prebivajo, ali pa oddajajo nepremičnino na naslovu, na katerem imajo sicer stalno prebivališče
2	je skušala aplicirati posodobitve iz predhodne alineje tudi na sobodajalce – fizične osebe po veljavnem ZGos
3	je iskala rešitve v okviru možnosti dopolnitev 84. člena SZ-1, ki ureja oddajo stanovanja v najem
4	je iskala rešitve v smeri možnosti posodobitve predpisov, ki se nanašajo na plačevanje prispevkov za pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje
5	je iskala rešitve v smeri možnosti posodobitve predpisov, ki se navezujejo na višino zahtevanega soglasja v večstanovanjskih stavbah
6	je iskala rešitve v smeri možnosti za posodobitev predpisov, ki se nanašajo na pravično delitev obratovalnih stroškov v večstanovanjskih stavbah
7	je iskala posodobitve prek možnosti vključitve te skupine sobodajalcev v osebno dopolnilno delo
8	je iskala rešitve v možnosti pavšalne obdavčitve

Vir: poročilo delovne skupine.

⁶⁸ Nizozemska, Španija, Nemčija, Grčija, Portugalska, Irska in Madžarska.

Za iskanje rešitev, ki se navezujejo na točke 3, 4, 7 in 8 iz tabele 3, delovna skupina ni bila soglasna glede predlogov rešitev z utemeljitvijo, da predlagane rešitve niso sprejemljive za resorna ministrstva. Kljub temu pa je medresorska delovna skupina dosegla soglasje v delu, da se predlogi pod točko 1, 2, 5 in 6 iz tabele 3 rešujejo v okviru ZGos ob soglasju drugih ministrstev, na katere se predpisi navezujejo. Poleg tega je delovna skupina zaradi zelo različnih področij tako imenovane delitvene ekonomije oziroma drugačnega modela, ki se težko prilagaja obstoječi sistemski ureditvi, predlagala proučitev možnosti, da se celotno področje delitvene ekonomije uredi na enoten način, z enim sistemskim zakonom.

3.2.4.2 Predlogi za spremembe predpisov na področju oddaje stanovanj turistom

Ker delovna skupina v več točkah (povezava s tabelo 3) ni bila soglasna, je namesto akcijskega načrta pripravila le usmeritve oziroma predloge v smeri posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje stanovanj turistom. Predloge delovne skupine za spremembe predpisov na področju oddaje stanovanj turistom, ki jih je delovna skupina obravnavala in sprejela aprila 2016, prikazujemo na sliki 14. Pri tem pa delovna skupina ni dosegla namena, zaradi katerega je bila ustanovljena, saj ni pripravila akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom.

Slika 14: Predlogi za spremembe predpisov na področju oddaje stanovanj turistom

Nosilec	Predlogi za spremembe predpisov na področju oddaje stanovanj turistom		
	Vsebina spremembe	Pravna podlaga	Rok izvedbe
MGRT MOP	Ministrstvu skupaj uvedeta jasno ločnico med oddajanjem nepremičnine v turistične namene in na temelju najemne pogodbe (dolgoročni najem)	Zakon o gostinstvu Stanovanjski zakon	31. 12. 2017
MGRT	Ministrstvo prouči odpravo obvezne kategorizacije za vse sobodajalce	Zakon o gostinstvu	31. 12. 2016
MGRT	Ministrstvo prouči posodobitve zahtev s področja minimalnih tehničnih pogojev in minimalnem obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti	Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti	31. 12. 2016
MGRT	Ministrstvo prouči možnosti nižjega odstotka zahtevanega soglasja za sobodajalstvo v večstanovanjskih stavbah za sobodajalce – fizične osebe (do 150 dni in ne več kot 15 ležišč) in še posebej v primeru, če ima lastnik ali najemnik v stanovanju prijavljeno stalno prebivališče, vendar ne oddaja več kot 60 dni letno in ne več kot šestim gostom hkrati (če nastanitev pod temi pogoji nudi več sobodajalcev v eni stanovanjski enoti, bi se ugodnosti priznale, če nudijo nastanitev skupaj ne več kot 60 dni letno in ne več kot šestim gostom hkrati)	Zakon o gostinstvu	31. 12. 2016
MGRT	Ministrstvo uredi delitve obratovalnih stroškov v primeru oddajanja nepremičnine v turistične namene v večstanovanjskih stavbah	Zakon o gostinstvu	31. 12. 2017
Tržni inšpektorat FURS Stanovanjska inšpekcija	Da nosilci izvajajo poostren nadzor nad sobodajalstvom na spletnih portalih	-	-

Vir: zapisnik 8. sestanka delovne skupine.

3.2.4.3 Vsebinski predlogi sprememb predpisov na področju oddaje stanovanj turistom

Delovna skupina je v okviru svojega delovanja na podlagi predlogov za spremembe predpisov na področju oddaje stanovanj turistom predlagala tudi vsebinske spremembe predpisov na področju oddaje stanovanj turistom. Vsebinski predlogi delovne skupine glede dopolnitve oziroma spremembe besedila 14. člena ZGos so predstavljeni na sliki 15.

Slika 15: Pregled vsebinskih predlogov sprememb ZGos na področju oddaje stanovanj turistom

Predlog 1	Predlog 2	Predlog 3	Predlog 4
Nudenje nastanitve gostom (turistom) v stanovanju	Za nudenje nastanitve sobodajalca, ki nudi nastanitve gostom v stanovanju	Za sobodajalca, ki nudi nastanitve gostom v stanovanju	
V katerem ima lastnik ali najemnik prijavljeno stalno ali začasno bivališče	Katerega lastnik ali najemnik je in ima v njem prijavljeno stalno ali začasno bivališče		
Ne več kot 60 dni letno in ne več kot šestim gostom hkrati			
Se ne šteje za opravljanje gostinske dejavnosti po ZGos			
Se ne uporabljajo določbe SZ-1 in Stvarnopravnega zakonika ¹⁾			Se ne uporabljajo določbe 29. člena SZ-1, kar zadeva uporabo stanovanja v druge namene ²⁾
		Če nastanitev nudi več sobodajalcev v eni stanovanjski enoti, se ugodnosti tem sobodajalcem priznajo, če nudijo nastanitev skupaj ne več kot 60 dni letno in ne več kot šestim gostom hkrati	
Lastniki ali najemniki stanovanja, v katerem nudijo gostom nastanitev pod pogoji, navedenimi zgoraj, morajo o tem obvestiti upravnika večstanovanjske zgradbe in solastnike			
	Če stanovanje oddaja najemnik, mora pridobiti pisno soglasje lastnika stanovanja		

Opombi: ¹⁾ Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13.

²⁾ Za uporabo stanovanja v druge namene se ne uporabljajo določbe 29. člena SZ-1, glede soglasja vseh etažnih lastnikov za posle, ki presegajo okvir rednega upravljanja.

Vir: zapisniki sestankov delovne skupine.

Za nobeno od ministrstev, razen MGRT, ki so sodelovala v delovni skupini, ni bilo načrtovano spreminjanje zakonodaje s področja oddajanja stanovanj turistom. Nazadnje poenoten predlog spremembe in dopolnitve 14. člena ZGos je delovna skupina sprejela v vsebini, kot je prikazana na sliki 15 kot "Predlog 4". V okviru svojega delovanja je delovna skupina dosegla zgolj soglasje, da bo MGRT proučilo odpravo obveznosti obveznega kategoriziranja za vse sobodajalce in proučilo

poenostavitev pravilnika, ki opredeljuje minimalne tehnične pogoje in minimalen obseg storitev za opravljanje te dejavnosti.

Ugotovili smo, da je MGRT v letu 2017 sprejelo nov Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti⁶⁹, ki zelo poenostavlja minimalne pogoje, v letu 2018 pa nov Pravilnik o kategorizaciji nastanitvenih obratov⁷⁰, ki uvaja poenostavitve glede označevalnih tabel.

3.2.5 Nadzor

Nadzor nad izvajanjem določb zakonov, povezanih s področjem oddajanja stanovanj turistom, je v pristojnosti 2 inšpekcij. Nadzor nad določbami ZGos je v pristojnosti Tržnega inšpektorata Republike Slovenije, medtem ko je nadzor nad določbami SZ-1 v pristojnosti stanovanjske inšpekcije.

Uresničevanje določb ZGos nadzoruje⁷¹ pristojni tržni inšpekcijski organ. Veljavne določbe glede inšpekcijskega nadzorstva določajo, da kadar pristojni tržni inšpekcijski organ ugotovi, da sobodajalec – fizična oseba ponavlja prekrške, ki se nanašajo na ustreznost prostorov, v katerih opravlja dejavnost, ali na predpisan način objave oziroma označitve cen storitev, ali če dejavnost opravlja skupaj več kot 5 mesecev v koledarskem letu, gostom nudi več kot 15 ležišč in ni vpisan v Poslovni register Slovenije, ji lahko na predlog pristojnega organa samoupravne lokalne skupnosti začasno ali trajno prepove opravljanje dejavnosti⁷².

Le izjemoma SZ-1 dopušča opravljanje dovoljene dejavnosti v delu stanovanja pod pogoji, ki jih določa 14. člen tega zakona (v povezavi s sliko 7). Nadzor nad izvajanjem tega določila SZ-1, in sicer kot nadzor nad uresničevanjem javnega interesa na stanovanjskem področju⁷³ po SZ-1 in predpisih, izdanih na njegovi podlagi, opravlja stanovanjska inšpekcija⁷⁴. Veljavne določbe glede inšpekcijskega nadzorstva določajo, da stanovanjska inšpekcija lahko lastniku, ki v stanovanju opravlja dejavnost v nasprotju s 14. členom SZ-1, to je v nasprotju s soglasji ali brez potrebnih soglasij, prepove opravljanje dejavnosti do pridobitve ustreznih soglasij⁷⁵.

Največjo oviro pri zagotavljanju ustreznega nadzora na področju oddajanja stanovanj turistom po oceni MOP predstavlja lastninska pravica na nepremičnini, ki je ustavna kategorija. Posledično inšpekcija nima pristojnosti vstopa v stanovanja, ki jih lastniki oddajajo v turistične namene, če nima

⁶⁹ Uradni list RS, št. 35/17.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 22/18.

⁷¹ Razen določb 8. člena ZGos, ki se nanašajo na uporabno dovoljenje in katerega uresničevanje nadzoruje pristojni gradbeni inšpekcijski organ, ter določb 4. točke 9. člena ZGos, ki se nanašajo na pogoje glede zagotavljanja varnosti živil ter varnosti in zdravja pri delu, katerih uresničevanje nadzoruje pristojni zdravstveni inšpekcijski organ.

⁷² Določba 19. člen ZGos velja tudi za pravne osebe, s. p. in društva. V reviziji navedena ureditev velja le za sobodajalce – fizične osebe.

⁷³ Za javni interes na stanovanjskem področju po drugem odstavku 124. člena SZ-1 se šteje zlasti zagotavljanje takšnega stanja večstanovanjske stavbe, da je omogočena njena normalna raba oziroma zagotavljanje pogojev za učinkovito upravljanje večstanovanjskih stavb.

⁷⁴ Prvi odstavek 124. člena SZ-1.

⁷⁵ 129. člen SZ-1.

sodne odredbe. Da bo treba posebno pozornost nameniti ureditvi učinkovitega nadzora, zlasti kadar se dejavnost sobodajalstva opravlja v večstanovanjskih stavbah, izpostavljata tudi ministrstvu.

Priporočilo

MGRT in MOP priporočamo, naj skupaj predlagata spremembo ureditve nadzora tako, da bo ta učinkovitejši, zlasti kadar se dejavnost kratkoročnega oddajanja stanovanj turistom opravlja v večstanovanjskih stavbah.

4. Mnenje

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti **Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo** in **Ministrstva za okolje in prostor** na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018. V reviziji smo preverili, ali ministrstvi preverjata učinke predlaganih predpisov in ali sta ministrstvi učinkoviti pri obravnavi in spremljanju področja oddaje stanovanj turistom z namenom, da bi tako odgovorili tudi na glavno vprašanje vnovične revizije RIA 3, in sicer kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji.

Menimo, da je bilo poslovanje ministrstev na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje oddaje stanovanj turistom, **delno učinkovito**.

Ministrstvi, z izjemo enega izmed organov v sestavi Ministrstva za okolje in prostor, nimata sprejetih notranjih pravil, ki bi poenotila izvedbo postopkov priprave in spremljanja predpisov na ministrstvih, na podlagi katerih bi se določili skrbniki za spremljanje predpisov in časovno obdobje izvajanja pregledov predpisov. Menimo, da naloge priprave predpisov na ministrstvih (razen navedene izjeme), niso določene dovolj transparentno in razumljivo.

Predpise in njihove spremembe praviloma pripravljata ministrstvi sami, le izjemoma pa strokovne podlage nastajajo tudi izven Ministrstva za okolje in prostor, v okviru pogodbenih odnosov z zunanjimi izvajalci. Pri pripravi predpisov sta ministrstvi v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodelovali z zainteresirano javnostjo na način, da sta predloge in pripombe zainteresirane javnosti pregledovali in presojali o tem, katere pripombe je smiselno upoštevati in katere ne, nista pa mnenj, pripomb in predlogov zainteresirane javnosti tudi formalno ocenili in sodelujoče, med njimi posameznike, obvestili o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih mnenj, pripomb in predlogov. Ministrstvi sta imeli svoje člane v stalni medresorski delovni skupini za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti, ki jo je s sklepom ustanovila vlada.

Ministrstvi praviloma ne pripravljata analiz na podlagi spremljanja izvajanja predpisov, pripravljata pa jih za zakone, sprejete po nujnem postopku. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo, pristojno za prostor, opravilo nekaj analiz učinkov zakonov s področja okolja in prostora, ne pa tudi s področja oddaje stanovanj turistom, saj na tem področju ni bilo sprejetih sprememb.

Veljavna ureditev določa, da se oceni stanje področja pri sprejemanju predpisov kakor tudi v določenem obdobju po uveljavitvi predpisa, da bi se ugotovilo, ali so bili načrtovani cilji, zaradi katerih se je sprejel predpis, doseženi v praksi. Za področje spremljanja izvajanja predpisov, ki sodijo v pristojnost obeh ministrstev, menimo, da je obdavčitev dejavnosti, povezane s področjem oddaje stanovanj turistom, vplivala na javne finance, saj iz podatkov Finančne uprave Republike Slovenije izhaja, da se je število fizičnih oseb z dejavnostjo sobodajalstva od leta 2012 do konca leta 2018 s 401 zavezanca povečalo na 1.839 zavezancev, davčne obveznosti teh zavezancev, ki so znašale 288.217 EUR, pa so se povečale na 857.615 EUR. Z vidika gospodarstva je področje oddaje stanovanj turistom pomembno zaradi prispevka te dejavnosti k bruto domačemu proizvodu, ki je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, v porastu in je že leta 2013 zajemal 6 % vseh prihodkov v turističnem sektorju. Menimo, da je z vidika socialnega okolja področje oddaje stanovanj turistom pomembno predvsem za večstanovanjske stavbe, v katerih se zaradi opravljanja dejavnosti pojavljajo težave, povezane s kršitvami hišnega reda in delitvijo obratovalnih stroškov. Po podatkih Gradbene,

geodetske in stanovanjske inšpekcije Ministrstva za okolje in prostor je namreč zato v obdobju, na katero se nanaša revizija, število pritožb lastnikov stanovanj v večstanovanjskih stavbah do leta 2017, ko je doseglo vrh, naraslo za 20 %. Z vidika družbe kot celote ocenjujemo, da je s področjem oddaje stanovanj turistom vsaj deloma povezano tudi selitveno gibanje prebivalstva – izseljevanje stanovalcev in praznjenje območij, na katerih se je omenjena dejavnost preveč razrasla, kar nakazujejo tudi podatki Statističnega urada Republike Slovenije. Glavno mesto Ljubljana je v obdobju od leta 2013 do leta 2016 beležilo padanje selitvenega prirasta ob hkratnem naraščanju števila prihodov in prenočitev turistov.

Glede možnosti za posodobitev predpisov na področju oddaje stanovanj turistom je Vlada Republike Slovenije imenovala posebno delovno skupino za pripravo akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom, ki je v okviru svojega delovanja proučila 8 možnosti za posodobitev predpisov na področju revizije. Soglasna je bila le v delu, da se določeni predlogi rešujejo v okviru Zakona o gostinstvu. Delovna skupina je namesto akcijskega načrta posodobitve predpisov, ki urejajo kratkoročno oddajanje nepremičnin turistom, za pripravo katerega je bila imenovana, pripravila le usmeritve oziroma predloge za spremembe predpisov, ki urejajo področje oddajanja stanovanj turistom. Pri tem je dosegla soglasje, da bo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo vsebinsko proučilo odpravo obveznega kategoriziranja za vse sobodajalce in proučilo poenostavitev pravilnika, ki opredeljuje minimalne tehnične pogoje in minimalen obseg storitev za opravljanje te dejavnosti. Delovna skupina je izpostavila, da bo treba prilagoditi davčno zakonodajo, urediti dejavnost sobodajalstva v večstanovanjskih stavbah tako, da ne bo moteča za stalne prebivalce v večstanovanjskih stavbah in da se bodo rešila tudi vprašanja glede delitve obratovalnih stroškov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta ministrstvi sicer pripravili spremembe Zakona o gostinstvu ter Stanovanjskega zakona, vendar ne v delu, ki se nanaša na področje revizije. Ministrstvi nista pripravili gradiva za pričetek postopka sprejemanja predpisa in tudi nista pripravili predhodne oziroma naknadne analize učinkov, s katero bi lahko ocenili, kakšni so učinki sedanje ureditve področja oddaje stanovanj turistom oziroma kaj bi lahko ali morali spremeniti na tem področju.

Cilji Ministrstva za okolje in prostor, ki izhajajo iz Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025, ki jo je sprejel Državni zbor Republike Slovenije leta 2015, se nanašajo na to, da bi se čim več razpoložljivih stanovanj namenilo za trajni stanovanjski najem predvsem za ranljivejše skupine prebivalstva. Nasprotno od tega cilja, ki si ga je zastavilo Ministrstvo za okolje in prostor, pa si Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo prizadeva, da se čim večje število ponudnikov stanovanj pritegne k opravljanju dejavnosti sobodajalstva, kar je opredeljeno v Strategiji trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021, ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije leta 2017. Menimo, da gre dejansko za problem 2 strategij, 2 usmeritev države, ki med seboj nista usklajeni. Poleg neusklajenih ciljev ministrstev pa omejitev pri zagotavljanju ustreznega nadzora na revidiranem področju, po oceni Ministrstva za okolje in prostor, predstavlja lastninska pravica na nepremičnini, ki je ustavna kategorija in jo je zato nujno spoštovati.

5. Priporočila

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- mnenja, pripombe in predloge zainteresirane javnosti tudi formalno ocenita in sodelujoče, tudi posameznike, obvestita o ocenah ter o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih mnenj, pripomb in predlogov;
- normativno uredita delitveno ekonomijo na področju oddaje stanovanj, predvsem kratkoročne oddaje stanovanj turistom, posebej za večstanovanjske stavbe;
- skupaj, tudi z vidika socialnega okolja, proučita stanje na področju kratkoročne oddaje stanovanj turistom, da bi ocenila učinke, ki jih imajo predpisi s področja oddaje stanovanj turistom, in po potrebi predlagata spremembe predpisov za ureditev tega področja;
- skupaj predlagata spremembo ureditve nadzora tako, da bo ta učinkovitejši, zlasti kadar se dejavnost kratkoročnega oddajanja stanovanj turistom opravlja v večstanovanjskih stavbah.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
3. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
4. mag. Stanku Stepišniku, priporočeno;
5. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
6. Metodu Dragonji, priporočeno;
7. Jožefu Petroviču, priporočeno;
8. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
9. Zvonku Černaču, priporočeno;
10. Igorju Maherju, priporočeno;
11. Samu Omerzelu, priporočeno;
12. Ireni Majcen, priporočeno;
13. Juretu Lebnu, priporočeno;
14. Simonu Zajcu, priporočeno;
15. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
16. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si