



Številka: U-I-214/25-7
Datum: 12. 3. 2026

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude samostojnega podjetnika Aldi, Miha Aleš, s. p., Ljubljana, in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška družba Ketler in partnerji, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 12. marca 2026

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega in petega odstavka 20. člena, prvega in četrtega odstavka 21. člena, 22., 23., 40. in 44. člena Zakona o gostinstvu (Uradni list RS, št. 77/25) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki izpodbijajo v izreku tega sklepa navedene določbe Zakona o gostinstvu (v nadaljevanju ZGos-1). Zatrjujejo njihovo neskladje z 2., 33., 67. in 74. členom ter drugim odstavkom 120. člena Ustave, 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP) ter pravom EU (prostim pretokom storitev, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, UL L 376, 27. 12. 2006, in Uredbo (EU) 2024/1028 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o zbiranju in souporabi podatkov v zvezi s storitvami kratkoročnega najema nastanitve ter spremembi Uredbe (EU) 2018/1724, UL L, 2024/1028, 29. 4. 2024).

2. Pobudniki navajajo, da opravljajo dejavnost oddajanja stanovanj v kratkotrajni najem prek internetnih platform, kot so AirBnB, Booking ipd., in da se ureditev bistveno razlikuje od obstoječe ureditve tega področja, zato naj bi bilo njihovo delovanje bistveno okrnjeno in omejeno. Predlagajo, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb, zadevo obravnava absolutno prednostno, jo predloži

v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju SEU) in po koneksiteti začne postopek za oceno ustavnosti celotne 5. točke II. poglavja ZGos-1.

B.

3. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

4. Četrty in peti odstavek 20. člena ZGos-1 urejata soglasje, ki ga za opravljanje dejavnosti potrebujejo subjekti v dvo- in večstanovanjski hiši, 44. člen pa ureja prehodno ureditev prenehanja veljavnosti soglasij, ki so jih imeli subjekti do uveljavitve ZGos-1. Po ustaljeni ustavnosodni presoji se za obstoj pravnega interesa zahteva, da se izpodbijana določba v temelju nanaša na pobudnika,¹ kar mora pobudnik tudi izkazati. Pobudniki ne zatrjujejo, da taka soglasja sploh potrebujejo oziroma da jih imajo, pa bodo prenehala veljati pod pogoji iz 44. člena ZGos-1. Že po veljavni ureditvi Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 69/03, 57/08, 87/11, 27/17, 59/19, 90/21, 61/24 in 57/25 – v nadaljevanju SZ-1) je za opravljanje dejavnosti v delu ali v celotnem stanovanju potrebno soglasje etažnih lastnikov. Iz sodne prakse izhajajo, da gre pri turističnem oddajanju celotnega stanovanja za kratkoročni najem za uporabo stanovanja v "druge namene", za kar se po SZ-1 zahteva soglasje vseh etažnih lastnikov.² Z uveljavitvijo ZGos-1 se je za oddajanje stanovanj v kratkoročni najem to soglasje znižalo na več kot 75 % etažnih lastnikov in vseh lastnikov stanovanj, ki mejijo na isto stanovanje. To pomeni, da je ZGos-1 kot *lex specialis* znižal zahtevano večino za soglasje. Zato bi se v obravnavanem primeru položaj pobudnikov, ki sicer ne zatrjujejo, da taka soglasja imajo oziroma jih sploh potrebujejo, s presojo, da je izpodbijana ureditev protiustavna, pravni položaji pobudnikov poslabšali, saj bi ponovno potrebovali višje, tj. 100 % soglasje po SZ-1. To pa ni skladno s stališčem ustavnosodne presoje, da se mora z odločitvijo Ustavnega sodišča pravni položaj pobudnika izboljšati.³ Glede na to pobudniki za presojo ustavnosti teh izpodbijanih določb ne izkazujejo pravnega interesa in je treba pobudo v tem delu zavreči.

¹ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-66/20 z dne 6. 4. 2023 (Uradni list RS, št. 46/23), 15. točka obrazložitve, ter sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-20/18 z dne 6. 6. 2018, 8. točka obrazložitve, in št. U-I-194/17 z dne 22. 3. 2018, 7. točka obrazložitve.

² Glej denimo sodbo Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 1833/2024 z dne 24. 10. 2025.

³ Glej denimo sklep Ustavnega sodišča št. U-I-52/00 z dne 15. 6. 2000 (OdlUS IX, 168).

5. ZGos-1 v 23. členu predpisuje navedbo veljavne identifikacijske številke nastanitvenega obrata pri oglaševanju (prvi odstavek) in v pogodbi (drugi odstavek). Po 28. členu ZGos-1 nastopi začasen preklc te številke po uradni dolžnosti, ko število dni opravljanja dejavnosti doseže prag dovoljenih dni v koledarskem letu (4. točka prvega odstavka 28. člena). Vendar je v tem primeru v tretjem odstavku 28. člena ZGos-1 določeno, da Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju AJ PES) o začasnem preklicu izda odločbo, zoper katero je mogoče vložiti pritožbo na ministrstvo, temu pa sledi sodno varstvo po Zakonu o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10, 109/12 in 49/23 – v nadaljevanju ZUS-1). Že v tem postopku bi lahko pobudniki uveljavili tudi protiustavnost izpodbijane zakonske ureditve. Primerljiv postopek je predviden tudi v 40. členu ZGos-1, ki ureja prehodni režim, v katerem morajo nastanitveni obrati dopolniti podatke v registru nastanitvenih obratov. Če subjekti v roku iz drugega odstavka 40. člena ZGos-1 ne dopolnijo podatkov, AJ PES izda odločbo o začasnem preklicu identifikacijske številke, zakon pa prav tako določa možnost pritožbe (tretji odstavek 40. člena ZGos-1), ki ji sledi možnost sodnega varstva po ZUS-1. To pomeni, da 23. in 40. člen ZGos-1 ne učinkujeta neposredno.

6. Četrty odstavek 21. člena ZGos-1 ureja prostorske zahteve velikosti nastanitvene enote (8 m² na gosta) in omejitev števila gostov, ki so lahko nastanjeni v enem stanovanju (ne več kot 15 gostov). Po 31. členu ZGos-1 je velikost nastanitvene enote opredeljena glede na uporabno površino stanovanja, kot je opredeljena s predpisi o katastru nepremičnin. V skladu z Zakonom o katastru nepremičnin (Uradni list RS, št. 54/21 in 77/25 – ZKN), konkretno 31. členom tega zakona, in podrobnejšimi podzakonskimi pravili je poenostavljeno povedano uporabna površina stanovanja površina vseh sob, kuhinje in drugih pomožnih prostorov (kopalnice, stranišča, predsobe), torej seštevek površin prostorov, ki se uporabljajo za enak namen. Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti (Uradni list RS, št. 35/17 – v nadaljevanju Pravilnik), ki je veljal do uveljavitve ZGos-1, je v 9. členu določal, da mora imeti soba za nastanitev brez kopalnice najmanj 8 m² površine v primeru enojnega ležišča oziroma 12 m² v primeru dvojnega ležišča. Površina kopalnice kot pomožnega prostora se tako ni upoštevala, medtem ko se po novi ureditvi upošteva, saj je del uporabne površine stanovanja. Še več, Pravilnik je zahteval, da ima soba sama po sebi predpisano površino, medtem ko ZGos-1 dopušča na gosta 8 m² uporabne površine nastanitvenega obrata kot celote. Nova ureditev torej izboljšuje pravni položaj pobudnikov in zato v tem delu pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za presojo ustavnosti izpodbijane določbe. Zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo.

7. Glede številčne omejitve gostov, ki so lahko nastanjeni v stanovanju, ZGos-1 omejuje število gostov na 15 ne glede na velikost stanovanja. Iz navedb v pobudi izhaja, da naj bi bil le tretji pobudnik, tj. samostojni podjetnik Damijan Prusnik, s. p., Ljubljana, prizadet z izpodbijano določbo. Navaja namreč, da ima enostanovanjsko hišo, v kateri oddaja 4 apartmaje, dva po 33 m² in dva po 55 m², skupaj torej 176 m², in da ima po

stari ureditvi možnost gostitve 16 gostov (kar izkazuje z izpisom iz registra nastanitvenih obratov in vprašalnikom). Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da Ustavno sodišče ne more samo posegati v trditveno podlago, kot tudi, da pravnega interesa ne prizna, če podatki iz javne evidence nasprotujejo oziroma ne pritrjujejo navedbam pobudnika.⁴ Iz javno dostopnih podatkov izhaja, da ima nepremičnina, ki jo pobudnik oddaja, 105,8 m² uporabne površine, iz vpisa vrste in površine prostorov pa izhaja, da ima bivalni prostor 105,2 m², klet 48 m², odprta terasa, balkon, loža 5 m² in nerazporejen prostor 25,3 m². Pobudnik v pobudi ne pojasni, kako lahko oddaja nastanitveni obrat s skupno površino 176 m², saj temu podatku ne ustreza niti neto tlorisna površina stavbe, ki je 183,5 m². Na podlagi pobudnikovih trditev, ki se ne ujemajo s podatki iz uradnih evidenc, tako Ustavno sodišče ne more preizkusiti, ali se izpodbijana ureditev v temelju nanaša nanj. Zato je treba pobudo tudi v tem delu zavreči.

8. Prvi odstavek 21. člena ZGos-1 določa, kako se stanovanje vpiše v register, in sicer kot en nastanitveni obrat, ne glede na število nastanitvenih enot. Kršitev prvega odstavka 21. člena ZGos-1 ni razlog za zavrnitev vpisa v register, saj ZGos-1 ne določa, da lahko AJPES v takem primeru vpis zavrne. AJPES lahko vpis v register zavrne le iz razlogov, določenih v šestem odstavku 27. člena ZGos-1. Prav tako ZGos-1 glede kršitve te določbe ne določa pravnih posledic. ZGos-1 sicer v četrti alineji drugega odstavka 33. člena za pristojni organ za nadzor izpolnjevanja pogojev po prvem odstavku 21. člena ZGos-1 določa občinsko inšpekcijo. Vendar ZGos-1 za primer kršitve prvega odstavka 21. člena tega zakona ne določa možnosti izreka upravnega ukrepa (34. člen) niti kršitve ne določa za prekršek (35.–37. člen). Gre torej za *lex imperfecta*, kar pomeni, da kršitev te izpodbijane določbe za pobudnike nima nobenih pravnih posledic. V takem primeru Ustavno sodišče pobudo zavrže.⁵ Zato je treba tudi v tem delu pobudo zavreči.

9. Člen 22 ZGos-1 določa časovno omejitev oddajanja stanovanj v kratkoročni najem v občinah, kjer obstaja visoko tveganje negativnih vplivov kratkotrajnega oddajanja. Časovna omejitev ni predpisana s samim zakonom, temveč je predmet nadaljnjega podzakonskega urejanja. Tako mora Vlada na podlagi drugega odstavka 23. člena ZGos-1 sprejeti uredbo in v njej opredeliti kriterije za določitev občin z visokim tveganjem negativnih vplivov kratkotrajnega oddajanja. Na podlagi uredbe pristojno ministrstvo sprejme sklep, s katerim določi seznam občin z visokim tveganjem negativnih vplivov kratkotrajnega oddajanja, in sicer do 30. aprila za naslednji dve leti. V taki občini se nato na podlagi šestega odstavka 23. člena ZGos-1 oddajanje stanovanja v kratkotrajni najem omeji na največ 60 dni v koledarskem letu. Trajanje

⁴ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-158/23 z dne 2. 9. 2025 (Uradni list RS, št. 70/25), 9. točka obrazložitve.

⁵ Glej denimo sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-181/93 z dne 20. 1. 1994 (OdlUS III, 6), št. U-I-157/21 z dne 2. 9. 2021 in št. U-I-30/24 z dne 11. 7. 2025.

omejitve lahko spremeni občina, ki je na seznamu, s sprejetjem splošnega akta in določitvijo časovnega obsega med 30 in 270 dni v koledarskem letu.

10. Tako časovna omejitev ni neposredna posledica zakona, temveč morajo zanjo nujno biti sprejeti podzakonski predpisi, torej uredba in sklep, ki šele povzročita njeno učinkovanje na pravne položaje subjektov, ki oddajajo stanovanja v kratkotrajni najem. V takem primeru Ustavno sodišče šteje, da predpis ne učinkuje neposredno.⁶ Končno pa je tudi v primeru te omejitve treba upoštevati, da ZGos-1 predvideva v primeru, ko subjekt doseže oziroma preseže največje dovoljeno število dni oddajanja v koledarskem letu, poseben postopek začasnega preklica identifikacijske številke (28. člen ZGos-1). Kot je bilo pojasnjeno že v 5. točki obrazložitve tega sklepa, je v primeru začasnega preklica v tretjem odstavku 28. člena ZGos-1 predvideno, da AJ PES o začasnem preklicu izda odločbo, zoper katero je mogoče vložiti pritožbo na ministrstvo, temu pa sledi sodno varstvo po ZUS-1.

11. Izpodbijani 22., 23. in 40. člen ZGos-1 torej ne učinkujejo neposredno. Ustavno sodišče v takih primerih šteje, da se lahko pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanih predpisov, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je obrazloženo v sklepu št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Zato je Ustavno sodišče pobudo tudi v tem delu zavrglo.

12. Glede na vse navedeno je treba pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZGos-1 zavreči. Ob taki odločitvi Ustavnemu sodišču ni treba odločati o predlogih pobudnikov za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb ZGos-1 po 39. členu ZUstS in absolutno prednostni obravnavi. Zaradi navedene odločitve prav tako Ustavno sodišče ni sledilo predlogu, da odloči po opravljeni javni obravnavi.

13. Ker so pobudniki predlagali tudi, naj Ustavno sodišče predloži zadevo v predhodno odločanje SEU, Ustavno sodišče pojasnjuje, da že zaradi neizpolnjevanja procesnih predpostavk, izpostavljena vprašanja ne morejo biti upoštevna.⁷ V takem primeru odgovori na predvidena vprašanja – kakršnikoli bi že bili – ne bi mogli vplivati na izid zadeve.⁸ Tudi v skladu s sodno prakso SEU lahko nacionalno sodišče, zoper odločitev

⁶ Prim. denimo sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-236/23 z dne 18. 4. 2024, 12. točka obrazložitve, in št. U-I-47/23 z dne 17. 4. 2023, 15. točka obrazložitve.

⁷ Glej zlasti sodbi SEU v zadevah *C.I.L.F.I.T.*, C-283/81, z dne 6. 10. 1982, 10. točka obrazložitve, in *Mecanarte – Metalúrgica da Lagoa Lda proti Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto*, C-348/89, z dne 27. 6. 1991, 47. točka obrazložitve.

⁸ Prim. odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Astikos Kai Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Axiomatikon in Karagiorgos proti Grčiji* z dne 9. 5. 2017, 47. točka obrazložitve.

katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, opusti predložitev vprašanja za predhodno odločanje SEU iz razlogov nedopustnosti, ki so lastni postopku pred tem nacionalnim sodiščem, ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti.⁹

C.

14. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena ZUstS in prve alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: podpredsednica dr. Neža Kogovšek Šalamon ter sodnica in sodniki dr. Matej Accetto, mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez in dr. Rok Svetlič. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju o tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je sklep sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Knez.

dr. Neža Kogovšek Šalamon
Podpredsednica

⁹ Sodbi SEU v zadevah *Aquino*, C-3/16, z dne 15. 3. 2017, 56. točka obrazložitve, in *Consortio Italian Management in Catania Multiservizi*, C-561/19, z dne 6. 10. 2021, 61. točka obrazložitve.