



Številka: 720-01-5/2019/9 EPA 650-VIII
Ljubljana, 15. 7. 2019

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 5. izredni seji 15. 7. 2019, ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nepremičninskem posredovanju (ZNPosr-C), EPA 650-VIII, ki ga je Državni zbor sprejel na 10. seji 12. 7. 2019, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o nepremičninskem posredovanju (ZNPosr-C), EPA 650-VIII.

Obrazložitev:

Državni zbor Republike Slovenije je 12. 7. 2019 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nepremičninskem posredovanju (v nadaljevanju: ZNPosr-C), ki so ga v zakonodajni postopek vložili poslanci stranke Levica. V obrazložitvi predloga so predlagatelji navedli, da sta temeljni načeli predloga ustvarjanje možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje in zagotavljanje učinkovitega varstva potrošnikov. Prvi cilj z vsebino zakona nima nobene povezave, saj so cene nepremičnin, tako za najem kot za nakup, visoke zaradi premajhne ponudbe nepremičnin in sočasno visokega povpraševanja. Država bi tako morala z drugimi ukrepi poskrbeti, da bi se ponudba nepremičnin na trgu povečala, s čimer bi olajšala tudi dostopnost do primernih stanovanj za državljane, saj bi se s tem cene znižale. Drugo načelo, ki ga navajajo predlagatelji, je ravno tako nenavadno, saj se zakon nanaša skoraj izključno na cenovno regulacijo storitev nepremičninskega posredovanja in v ničemer ne izboljšuje učinkovitosti varstva potrošnikov.

Prva rešitev se nanaša na omejitev višine najvišjega dovoljenega plačila za posredovanje pri najemnih poslih na največ 4 % pogodbene vrednosti. Določba predstavlja grob poseg v svobodno gospodarsko pobudo, ki je zagotovljena s 74. členom Ustave Republike Slovenije. V drugem odstavku istega člena je sicer določeno, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo, pri čemer predlagatelji niti Vlada Republike Slovenije v svojem mnenju z dne 1. 7. 2019 niso postregli z nobenimi podatki, ki bi takšen zaključek in podlago za omejitev ustavno zagotovljene pravice utemeljevali. Namesto tega so predlog utemeljevali s pavšalnimi navedbami o višini »provizij« in s sklicevanjem na splošne pogoje poslovanja nekaterih nepremičninskih družb. Tudi če bi njihovi podatki držali, pa to ne pomeni, da gre za izvajanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo, saj



so višine provizij za posredovanje pri najemnih poslih v drugih državah EU primerljive oziroma običajno še višje.

Ob tem so predlagatelji navedli dva pričakovana učinka takšnega ukrepa. Po eni strani naj bi to pomenilo pocenitev storitev nepremičninskega posredovanja, po drugi strani pa naj bi se najemodajalce in posrednike sililo v sklepanje najemnih pogodb s čim daljšim rokom trajanja. Predlagatelji se seveda v oceni učinkov motijo. Takšna omejitev bo namreč predvsem zmanjšala število najemnih poslov, pri katerih bodo posredovali nepremičninski posredniki. Posredniki namreč ne bodo prevzemali poslov, za katere ne bodo mogli zaračunati ustrezne cene. To pa bo posledično pomenilo, da se bo še več poslov izpeljalo brez sodelovanja nepremičninskih posrednikov. Po eni strani bo to povzročilo bistveno nižjo pravno varnost strank (najemodajalca in najemnika), po drugi strani pa tudi bistveno manj pobranih davkov, saj se pri poslih, pri katerih sodeluje posrednik, davek praktično vedno odvede, v ostalih poslih pa je v praksi to prej izjema kot pravilo. Zgrešeno je tudi prepričanje predlagateljev, da ima posrednik kakšen vpliv na obdobje trajanja najema. Ta je namreč odvisen od najemodajalca in ga ta gotovo ne bo pripravljen podaljševati zgolj zato, da bi posrednik dobil ustrezno plačilo.

Posledica takšne spremembe bo zelo verjetno tudi povečanje črnega trga na področju posredovanja v prometu z nepremičninami, ki ga država že v tem trenutku ne zmore, ne uspe ali celo noče urediti. Že zdaj na trgu spremljamo nekatere poskuse posameznih akterjev, ki skušajo zaobiti zakonske določbe s ponujanjem drugih storitev, ki so za stranke pogosto cenejše, hkrati pa jim ne nudijo niti približno enake pravne varnosti kot nepremičninsko posredovanje, ki se izvaja skladno z določbami Zakona o nepremičninskem posredovanju (v nadaljevanju: ZNPosr).

Drugi ukrep se nanaša na prepoved delitve stroškov nepremičninskega posredovanja, ki je trenutno izrecno dovoljena na podlagi drugega odstavka 5. člena veljavnega ZNPosr. Predlagatelji novele ZNPosr so v noveli navedli, da bi moral storitev nepremičninskega posredovanja obvezno plačati tisti, ki jo naroči (običajno prodajalec oziroma najemodajalec). Ob tem so spregledali, da je večina obveznosti, ki jih nepremičninski družbi nalaga ZNPosr, namenjenih ravno varovanju interesov kupca oziroma najemnika (npr. pregled pravnega in dejanskega stanja nepremičnine, obvezno zavarovanje poklicne odgovornosti nepremičninske družbe, opozarjanje strank na ugotovljene napake, ipd.), zato je ta tudi najbolj zainteresiran, da v postopku sodeluje nepremičninski posrednik kot strokovnjak. V primeru, da bo naročitelj vedno sam v celoti kril stroške nepremičninskega posredovanja, se bo položaj nepremičninskega posrednika vedno bolj približeval položaju zastopnika ene stranke, ki bo za interese druge stranke skrbel vedno manj. S tem pa se bo izničilo enega od osnovnih namenov ZNPosr, ki je v tem, da se zagotovi učinkovito varovanje interesov obeh pogodbenih strank.

Poleg tega si vsaka stranka v poslih takšne vrednosti že vnaprej preračuna svoje stroške. Posledično prodajalec kot tudi najemodajalec v zahtevano ceno nepremičnine oziroma najemnino vključita tudi stroške postopka. To pa pomeni, da se kupec (vsaj posrednemu) kritju stroškov ne more izogniti. Je pa dogovor o pogodbeni ceni nepremičnine, pa tudi o vseh zadevnih stroških, vedno predmet pogajanj med strankama in tako ni prav nobenega razloga, da bi strankam v tem

smislu omejevali pogodbeno svobodo. S tem ukrepom se tako posega predvsem v ustavno zagotovljene pravice strank v prometu z nepremičninami.

V noveli so predlagatelji navedli, da želijo s tem »zlasti znižati ceno nepremičnin, ki se oddajajo v najem«. Takšen cilj pa z uveljavitvijo zakona gotovo ne bo dosežen. Tudi če bo celotno plačilo za posredovanje kril naročitelj (v tem primeru najemodajalec), bo svoje stroške na tak ali drugačen način prelil v najemnino, ki se bo v tem primeru lahko le povišala. Predlagatelji novele so očitno pozabili tudi na dejstvo, da lahko lastnik nepremičnine v postopku oddaje ali prodaje nepremičnine angažira tudi druge strokovnjake (odvetnike, razne svetovalce, notarje ...), katerih stroške lahko ravno tako prevali na najemnika oziroma kupca.

Najbolj nerazumna in neživiljenjska pa je določba 6. člena ZNPosr-C (ki v ZNPosr dodaja nov 25.a člen), s katero se uvaja omejitev dejanskih stroškov, ki si jih lahko zaračuna nepremičninska družba, in sicer na 150 evrov. Najprej je treba poudariti, da so predlagatelji novele povsem pomešali pojma dodatnih storitev in dejanskih stroškov. Dodatne storitve so namreč tiste storitve, ki jih nepremičninska družba za naročnika opravi izven nepremičninskega posredovanja (npr. urejanje zemljiškoknjižnega stanja, izdelava energetske izkaznice, ipd.), dejanski stroški pa so tisti stroški, ki nepremičninski družbi nastanejo ob opravljanju posredovanja, pa jih stranki ne more zaračunati, ker iz razlogov na strani stranke ne more zaračunati plačila za posredovanje (npr. stranka je pogodbo prekinila, sama prodala ali oddala nepremičnino, ali pa je to storila s sodelovanjem druge nepremičninske družbe).

Tako grob poseg v ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo bi moral najprej izhajati iz sistemskih neravnovesij ali zlorab na trgu, ne pa iz enega domnevnega (in nikoli podrobneje predstavljenega) primera zlorabe, ki naj bi ga zaznal Tržni inšpektorat Republike Slovenije. Poleg tega bi moral biti podprt s podatki o povprečnih dejanskih stroških, ki si jih v posameznih poslih običajno zaračunajo nepremičninske družbe. Vključevati bi moral tudi izračun predlaganega zneska omejitve, ki bi izhajal iz seznama obveznih nalog in storitev, ki jih mora v posameznem poslu na podlagi zakonskih zahtev opraviti nepremičninski posrednik. Tako pa so predlagatelji povsem pavšalno in neargumentirano določili, da je treba dejanske stroške omejiti pri višini 150 evrov, pri čemer niti z besedo niso omenili, katere storitve naj bi takšni stroški zajemali in kakšna je njihova vrednost. To pa je popolnoma nesprejemljivo še pri omejitvah, ki ne posegajo v ustavne pravice, kaj šele pri tako grobem posegu v svobodno gospodarsko pobudo.

Ukrep je nesmiseln tudi zato, ker višine dejanskih stroškov pač ni možno omejevati na administrativen način. V tem primeru namreč ne moremo govoriti o dejanskih stroških, temveč lahko govorimo le o administrativnih stroških.

V oči bode tudi primerjalno pravni pregled drugih ureditev, ki je sestavni del predloga ZNPosr-C. Predlagatelji so se pri tem sklicevali na ureditve v Nemčiji, Avstriji in na Hrvaškem. Pri tem je zanimivo, da nobena od predstavljenih ureditev ne utemeljuje zakonskih rešitev, temveč kvečjemu nasprotno. Na Hrvaškem tako ni v veljavni nobena cenovna regulacija niti druge rešitve, ki jih uvaja ZNPosr-C. V Avstriji in Nemčiji pa (na podzakonski ravni!) obstajajo določene omejitve višine plačila za posredovanje, vendar so te bistveno višje, kot jih uvaja ZNPosr-C, in veljajo izključno v prometu s stanovanjskimi nepremičninami. Predlagatelji so torej zakonske rešitve

utemeljevali s pregledom treh pravnih sistemov, ki takšnih rešitev ne poznajo. Je pa to po svoje razumljivo, saj tako grobih omejitev ne pozna nobena druga država v EU.

V okviru prilagojenosti zakonskih rešitev pravu EU je treba opozoriti tudi na dejstvo, da so zgoraj omenjene rešitve tudi v očitnem nasprotju z določbami Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu (DSNT), ki je bila sprejeta 12. 12. 2006 in objavljena v Uradnem listu Evropske Unije dne 27. 12. 2006. Omejitve cen za storitve so po Direktivi dovoljene le v primeru, če država takšno omejitev cen posebej argumentira. V primeru ZNPosr-C temu ni tako. Ne obstaja namreč razumen argument, ki bi narekoval zakonsko omejitev cen na trgu, na katerem je zagotovljena svobodna konkurenca prek 2.000 nepremičninskih posrednikov oziroma prek 500 nepremičninskih družb. Zadnja država, ki je takšno ureditev spremenila, predvsem zaradi zahtev omenjene direktive, je bila Republika Hrvaška, ki je 2012 odpravila do tedaj veljavno omejitev višine plačila za posredovanje na 6 % pogodbene vrednosti. Po podatkih Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je Evropska komisija 2013 na podlagi zaključkov medsebojnega ocenjevanja gospodarsko najbolj pomembnih storitvenih področij (poslovne storitve: pravne storitve, davčno svetovanje, računovodske storitve, storitve inženirjev in arhitektov; gradbeništvo in obrt; storitve nepremičninskih posrednikov; trgovina; turizem) pripravila poročilo o stanju regulacije in implementacije direktive po posameznih državah članicah. Pripravila je tudi priporočila za nadaljnje ukrepanje v posameznih državah članicah, ki so bila obravnavana na junijski seji Sveta za konkurenčnost. Sloveniji je Evropska komisija izrecno predlagala tudi revizijo omejitve cen pri nepremičninskem posredovanju. Zaključki takšne revizije pa niso znani. Ob tem je posebej zanimivo, da predlagatelji med razlogi za sprejem ZNPosr-C navajajo tudi uskladitev z določbami omenjene direktive, seveda le v delu, ki se nanaša na ugotovljeno diskriminacijo državljanov EU, o neupravičenem omejevanju cen pa v predlogu ni niti besede.

V začetku junija je Evropska komisija objavila [Priporočila Sveta EU o nacionalnem programu reform Slovenije za leto 2019 in mnenje o Programu stabilnosti za leto 2019 v Sloveniji](#). V njih v točki 14 lahko preberemo, da so slovenska podjetja »zadržana zaradi visokih regulativnih in upravnih obremenitev države«, kar se »obravna kot ključni problem za poslovanje v Sloveniji«. Kljub temu po navedbah iz dokumenta Republika Slovenija ni naslovila nekaterih delov priporočil iz leta 2017, še posebej v zvezi z odvetniki in nepremičninskimi posredniki. Nasprotno, ZNPosr-C uvaja še dodatne omejitve za poslovanje nepremičninskih posrednikov.

Glede na vse navedeno je več kot očitno, da je sprejeti ZNPosr-C v nasprotju s pravom EU, pa tudi z Ustavo Republike Slovenije. Oškodovani gospodarski subjekti in njihova združenja so v zvezi s tem že napovedali pritožbo na Evropsko komisijo in presojo ustavnosti zakona na Ustavnem sodišču Republike Slovenije. S sprejetjem odločilnega veta daje Državni svet poslancem Državnega zbora še eno možnost razmisleka, saj bi se s tem izognili znatnim negativnim posledicam za poslovanje gospodarskih družb v panogi, pa tudi blamaži pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije in pred Evropsko komisijo.

Na verjetno protiustavnost prvotnega predloga je poslance v svojem mnenju z dne 28. 6. 2019 opozorila tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, ki pa se je

omejila predvsem na domnevno protiustavnost predloga omejitve plačila za posredovanje pri posredovanju pri najemnih poslih.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Mitja Gorenšček.

* * *

Predlog zahteve je pripravljen na podlagi Predloga odločilnega veta skupine državnih svetnikov (prvopodpisani Mitja Gorenšček).