

Věc C-674/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

13. listopadu 2023

Předkládající soud:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovinsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

26. října 2023

Navrhovatelé a navrhovatelka:

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

a další

STAN nepremičnine d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije

Další účastník řízení:

Državni zbor Republike Slovenije

Předmět původního řízení

Návrh soukromých osob a návrh Národní rady (Državni svet, Slovinsko) na zahájení řízení o přezkumu ústavnosti zákona o zprostředkování v oblasti nemovitostí (Zakon o nepremičninskem posredovanju, dále jen „ZNPosr“), kterým se omezuje maximální přípustná odměna za zprostředkovatelskou činnost v souvislosti s nákupem nebo prodejem nebo pronájmem nemovitostí; Listina základních práv Evropské unie; respektování soukromého a rodinného života, svoboda podnikání, ochrana spotřebitele; směrnice 2006/123, minimální nebo maximální sazby, které musí poskytovatel služeb dodržovat.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

(1) Musí být články 7, 16 a 38 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s článkem 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu Evropské unie, podle níž nesmí maximální přípustná odměna za zprostředkování nákupu nebo prodeje stejné nemovitosti činit více než 4 % smluvní ceny, jde-li o zprostředkování v souvislosti s nákupem nebo prodejem rodinného domu, bytu nebo ubytovací jednotky, jejichž kupujícím je fyzická osoba?

(2) Musí být články 7, 16 a 38 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s článkem 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu Evropské unie, podle níž maximální přípustná odměna za zprostředkování v rámci smlouvy o pronájmu stejné nemovitosti nesmí činit více než 4 % částky, která vznikne vynásobením výše měsíčního nájemného počtem měsíců, na které je nemovitost pronajata, a v žádném případě nesmí překročit částku rovnající se výši jednorázového měsíčního nájemného, jde-li o zprostředkování v souvislosti s pronájmem rodinného domu, bytu nebo ubytovací jednotky, jejichž nájemcem je fyzická osoba?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), články 7, 16 a 38

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o službách“), článek 15

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Ustava Republike Slovenije (Ústava Republiky Slovinsko) (dále jen „Ústava“)

Článek 74 mimo jiné stanoví, že podnikání je svobodné. Článek 78 Ústavy stanoví, že stát poskytne občanům možnost obstarat si odpovídající bydlení.

Zakon o nepremičninskem posredovanju (zákon o zprostředkování v oblasti nemovitostí) (ZNPosr)

Článek 5 ZNPosr, nadepsaný „Maximální přípustná odměna za zprostředkování“, stanoví:

„(1) V případě koupě nebo prodeje nesmí maximální přípustná odměna za zprostředkování činit více než 4 % smluvní ceny téže nemovitosti; toto omezení však neplatí, pokud je smluvní hodnota nemovitosti nižší než 10 000 eur.

(2) V případě nájemní smlouvy nesmí maximální přípustná odměna za zprostředkování činit více než 4 % smluvní hodnoty téže nemovitosti; tato odměna však nesmí přesáhnout výši jednorázového měsíčního nájemného, ani být nižší než 150 eur. Smluvní hodnota uvedená v předchozí větě odpovídá částce, která vznikne vynásobením výše měsíčního nájemného počtem měsíců, na které je nemovitost pronajata.

(3) Realitní společnost může zprostředkovatelskou odměnu fakturovat objednateli pouze na základě smlouvy o zprostředkování obchodu s nemovitostmi.

(4) Smlouva o zprostředkování, která je v rozporu s odstavci 1, 2 a 3 tohoto článku, je neplatná.

(5) Jakékoli ujednání ve smlouvě o prodeji, pronájmu nebo koupi či jiné smlouvě [...] týkající se určité nemovitosti, které je v rozporu s odstavci 1, 2 a 3 tohoto článku, je neplatné.

[...].“

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 K Ústavnímu soudu (Ustavno sodišče, Slovinsko) byly podány dva návrhy soukromých osob a návrh Národní rady na zahájení řízení o přezkumu ústavnosti ZNPosr, který v části relevantní pro tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce stanoví limit maximální přípustné odměny za zprostředkování v souvislosti s koupí nebo prodejem či pronájmem nemovitosti. V rámci řízení zahájeného na návrh účastníka řízení provádí Ústavní soud (Ustavno sodišče) abstraktní posouzení výše uvedeného zákona.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 2 Řada obchodních (realitních) společností nebo jednotlivých podnikatelů, jejichž podnikatelská činnost spočívá v poskytování služeb zprostředkování v oblasti nemovitostí (dále jen „navrhovatelé“), podala návrh na přezkum ústavnosti. Navrhovatelé tvrdí, že ZNPosr je v rozporu s Ústavou, článkem 1 prvního protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, článkem 16 Listiny a směrnicí o službách. Navrhovatelé tvrdí, že zákonodárce neprokázal existenci veřejného zájmu, který by měl skutečnou věcnou souvislost s narušením jejich ústavních práv. Navrhovatelé tvrdí a prokazují, že trh zprostředkování nemovitostí je velmi rozvinutý, neboť k výkonu této činnosti je registrováno více než 990 realitních společností, přičemž je třeba vzít v úvahu i to, že v rejstříku je zapsáno více než 2 100 realitních makléřů a že neexistují žádná pravidla, která by

bránila přístupu na trh. Zároveň navrhovatelé zdůrazňují, že služby zprostředkování nemovitostí nejsou pro uživatele a transakce související s nemovitostmi povinné. Podle jejich názoru zákonodárce neuvedl žádný důvod pro stanovení maximální přípustné výše částky za zprostředkování, který by měl skutečnou věcnou souvislost se zprostředkováním nemovitostí. Podle názoru navrhovatelů představuje ochrana spotřebitelů, které se zákonodárce dovolává, cíl obecné povahy a v této souvislosti není zřejmá žádná zvlášť úzká souvislost mezi tímto cílem a činností vykonávanou navrhovateli.

- 3 Stejně tak odkaz zákonodárce na článek 78 Ústavy (odpovídající bydlení), jakož i na nedostatek veřejných bytů v souvislosti s vysokým tržním nájemným, neodůvodňuje odlišný závěr. Navrhovatelé tvrdí, že napadený článek 5 ZNPosr nebude mít za následek zvýšení počtu veřejných bytů ani snížení tržních cen za pronájem bytů. Konkrétně z přípravných prací k zákonu není zřejmé, čím jsou tyto účinky odůvodněny, resp. jak přispívají k řešení bytové problematiky ohrožených skupin (mladých a starších osob) směrem k větší dostupnosti bydlení a dlouhodobějším nájůmům, což jsou cíle sledované předmětným zákonem. Podle názoru navrhovatelů pouhá skutečnost, že odměna za služby zprostředkování nemovitostí představuje možný výdaj, který vzniká pouze jednou v souvislosti s transakcemi týkajícími se nemovitostí, nepostačuje k tomu, aby představovala takovou zvláštní souvislost s činností, kterou vykonávají.
- 4 Podle názoru navrhovatelů napadený článek 5 ZNPosr nesplňuje test proporcionality. Navrhovatelé tvrdí, že právní řád již obsahuje další opatření k plnění povinností státu podle článku 78 Ústavy, která jsou účinná po celou dobu trvání nájemní smlouvy a jsou specificky zaměřena na zranitelné skupiny. V této souvislosti se zmiňují o možnosti získat bydlení za netržní cenu a o možnosti získat příspěvek na úhradu tržního nájemného. Zdůrazňují, že odměna za zprostředkování je jednorázovým výdajem v souvislosti s pronájmem nemovitosti a přichází v úvahu pouze tehdy, pokud je poskytování (nepovinných) služeb zprostředkování nemovitostí skutečně vyžadováno. Současně je napadená právní úprava v rozporu s článkem 16 Listiny, konkrétně s právem vykonávat hospodářskou činnost a právem uzavírat smlouvy. Maximální provize stanovená za zprostředkování v souvislosti s pronájmem nemovitostí je podstatně nižší než výdaje, které vznikají při zprostředkování v souvislosti s převzetím a pronájmem nemovitostí. Navrhovatelé rovněž výslovně namítají neslučitelnost se směrnicí o službách. V podstatě totožná tvrzení uvádí i orgán, který podal návrh na přezkum ústavnosti.
- 5 Navrhovatelé tvrdí, že napadená právní úprava, v části týkající se pronájmů, je v rozporu s cíli bytové politiky zaměřené na podporu dlouhodobějších nájmu bytů. S ohledem na výpočet maximální přípustné provize tvrdí, že pro objednavatele je výhodnější kratší doba pronájmu nemovitosti, neboť maximální přípustná odměna za zprostředkování je v tomto případě nižší. Zároveň skutečnost, že maximální výdaje na zprostředkování jsou nízké, podněcuje osoby nabízející pronájem k častějším změnám nájemců. Napadené legislativní opatření rovněž není nezbytné ve smyslu čl. 15 odst. 3 směrnice o službách a v této souvislosti

navrhovatelé jako příklady méně omezujících opatření uvádějí zvýšení počtu veřejných bytů nabízených k pronájmu, poskytování příspěvků na úhradu tržního nájemného, jakož i daňová, urbanistická a jiná regulační opatření na podporu výstavby (veřejných) bytů.

- 6 Jeden z navrhovatelů tvrdí, že v důsledku omezení provizí v souvislosti s uzavíráním nájemních smluv je kvůli nákladům, které musí vynaložit, ve ztrátě, což znamená, že bude muset ukončit svou činnost. Tento navrhovatel zdůrazňuje, že provize je v praxi jedinou odměnou za jeho práci.
- 7 Národní rada (Državni zbor) se k návrhu a žádosti o přezkum ústavnosti nevyjádřila. Ústavní soud (Ustavno sodišče) je oprávněn pokračovat v přezkumu návrhu i bez odpovědi protistrany.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Předmětem projednávané věci je řízení o přezkumu ústavnosti zákona, které bylo zahájeno na základě dvou návrhů na přezkum, a řízení zahájené na základě návrhu Národní rady (Državni svet). Nejedná se tedy o řízení vzešlé ze samostatných řízení vedených navrhovateli před obecnými soudy.
- 9 Navrhovatelé žádající přezkum a orgán, který podal návrh na přezkum, rovněž tvrdí, že napadená právní úprava není v souladu s unijním právem. Odkaz uvedených osob na unijní právo nelze podle předkládajícího soudu označit za obecný, ani mu nelze upřít význam a relevantnost pro účely řízení o přezkumu ústavnosti. Podle názoru Ústavního soudu (Ustavno sodišče) je pro přijetí rozhodnutí nezbytný výklad unijního práva. Předkládající soud uvádí, že pro posouzení napadené právní úpravy je rozhodující výklad článků 7, 16 a 38 Listiny základních práv ve spojení s článkem 15 směrnice o službách.
- 10 V případě, že by v projednávané věci vyvstaly pochybnosti o existenci přeshraničního prvku, Ústavní soud (Ustavno sodišče) uvádí, že se v projednávaném případě jedná o řízení o přezkumu ústavnosti ZNPosr, a že se tedy nejedná o individuální posouzení. V takovém řízení Ústavní soud (Ustavno sodišče) posuzuje soulad zákona se slovinskou Ústavou s přihlédnutím ke všem subjektům, na které se tato ustanovení vztahují. V řízení o přezkumu ústavnosti zákona nelze vyloučit, že se napadená pravidla mohou vztahovat i na státní příslušníky jiných členských států a právnické osoby se sídlem v jiných členských státech. Rovněž z tohoto důvodu není podle Ústavního soudu (Ustavno sodišče) možné podpořit tezi, podle které se všechny prvky sporu nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu. Vzhledem k tomu je třeba v projednávané věci zohlednit také směrnici o službách, která provádí základní svobody zakotvené v člancích 49 a 56 SFEU a v kodifikované podobě shrnuje ustálenou judikaturu Soudního dvora, který prohlásil jednotlivé vnitrostátní požadavky za neslučitelné se základními svobodami, jichž se mohou hospodářské subjekty dovolávat. Vzhledem k tomu, že se jedná o posouzení tohoto zákona, jsou služby zprostředkování nemovitostí

zcela jistě (alespoň potenciálně) požadovány i subjekty z jiných členských států Unie.

- 11 Podle názoru Ústavního soudu (Ustavno sodišče) se v projednávané věci jedná o složitý propletenec různých aspektů Listiny a omezení podle směrnice o službách (v souvislosti se svobodou usazování). Z hlediska navrhovatelů je však třeba vzít v úvahu svobodu podnikání, která zahrnuje právo vykonávat hospodářskou činnost, právo uzavírat smlouvy a svobodu hospodářské soutěže. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že svoboda podnikání (v kontextu svobody uzavírat smlouvy) zahrnuje také právo stanovit cenu služby. Ochrana spotřebitele však může být oprávněným důvodem pro omezení svobody podnikání.
- 12 Ústavní soud (Ustavno sodišče) má za to, že zvažování právní úpravy v dotčené citlivé oblasti musí směřovat především k harmonizaci a spravedlivé rovnováze mezi základními právy a zásadami zakotvenými Listinou. V pojetí Ústavního soudu (Ustavno sodišče) jádro svobody podnikání nezaručuje právo na neomezený zisk ve všech aspektech podnikatelské činnosti nositele práva. Dále, příspěvek k celkové transparentnosti a ochraně spotřebitele v souvislosti s (ekonomickou) dostupností bydlení jako základního existenčního statku má pro chráněné osoby neocenitelnou hodnotu, kterou v její podstatné části nelze řešit v rámci ekonomické analýzy. Ústavní soud (Ustavno sodišče) ve své judikatuře zásadně posuzuje omezení práv (včetně hospodářských a sociálních práv) s ohledem na význam jednotlivých lidských práv a v kontextu dalších ústavních hodnot (veřejných zájmů), přičemž má na paměti, že ekonomické hledisko může představovat nanejvýš jedno z východisek posouzení, které samo o sobě není rozhodující. Sociální spravedlnost je rovněž hodnotou veřejného zájmu.
- 13 Vzhledem k neexistenci odpovědi ze strany zákonodárce si Ústavní soud (Ustavno sodišče) nejprve klade otázku, zda posouzení vhodnosti v rozsahu, v němž je třeba jej zohlednit s ohledem na obecné hodnotové předpoklady práv zakotvených Listinou, může rozhodujícím způsobem ovlivnit skutečnost, že zákonodárce stanoví omezení provizí na vertikálně propojeném trhu (trh zprostředkování nemovitostí) a nezasahuje přímo na trhu s nemovitostmi prostřednictvím regulace cen. V tomto ohledu může realitní společnost podle čl. 5 odst. 3 ZNPosr fakturovat zprostředkovatelskou odměnu pouze objednateli na základě smlouvy o zprostředkování nemovitostí. Z právního hlediska proto není přímý přenos ekonomického břemene odpovídajícího výši provize na kupujícího nebo nájemce přípustný, pokud kupující nebo nájemce není zároveň objednatelem služby zprostředkování nemovitostí. Jiné řešení je totiž podle odstavce 4 výše uvedeného článku neplatné. Podle Ústavního soudu (Ustavno sodišče) lze vzhledem ke zhoršujícím se podmínkám přístupu k bydlení a prohlubování napětí na realitních trzích, kde jsou tržní síly nevyvážené ve prospěch nabídky, v každém případě očekávat, že výše provize (která by při neexistenci regulačního zásahu mohla být i vyšší) bude v podstatě přenesena na žadatele o bydlení. To platí přímo pro všechny smlouvy uzavřené s pomocí zprostředkovatelů nemovitostí. U ostatních smluv může být účinek pouze nepřímý z důvodu vlivu na ceny nemovitostí. S ohledem na výše uvedené není výše provize zprostředkovatele nemovitostí

důsledkem jednání osoby, která žádá o koupi nebo pronájem nemovitosti, pokud tato osoba není objednatelem zprostředkování nemovitostí. V tomto případě nejsou výdaje na zprostředkování nemovitostí primárně v zájmu této osoby a tato osoba ani nemůže ovlivnit výši odměny. Vzhledem k neexistenci upřesnění ze strany zákonodárce může mít Ústavní soud (Ustavno sodišče) za to, že se jedná o příspěvek k uskutečnění sledovaných cílů, ale nemůže (při neexistenci analýzy zákonodárce) dospět k závěru, že se jedná o relevantní příspěvek. S ohledem na výše uvedené si Ústavní soud (Ustavno sodišče) klade otázku, zda je třeba relevantní účinek v tomto smyslu chápat především z hlediska významu práva chráněného Listinou, a nikoli pouze ve smyslu požadavku, adresovaného zákonodárci, aby zákonodárce prostřednictvím (ekonomické) analýzy prokázal a vyčíslil účinek opatření. S ohledem na význam cílů sledovaných zákonodárcem, které se pojí se samotnou Listinou, ve které podle Ústavního soudu (Ustavno sodišče) v projednávané věci spočívá těžiště posouzení, si Ústavní soud (Ustavno sodišče) klade otázku, zda je v projednávané věci splněna podmínka přiměřenosti navzdory pochybnostem, které byly uvedeny výše. Zároveň podle Ústavního soudu (Ustavno sodišče) může přijatá právní úprava přispět k lepšímu pohledu na celkové ceny, neboť napomáhá předvídat i výši provize a možný dopad tohoto vlivu na výši kupní ceny či nájemného z pohledu spotřebitele.

- 14 I když členský stát, který se pro odůvodnění požadavku ve smyslu článku 15 směrnice o službách odvolává na naléhavý důvod obecného zájmu, musí prokázat, že jeho právní úprava je vhodná a nezbytná pro dosažení legitimního cíle, který sleduje, nemůže toto důkazní břemeno jít tak daleko, aby vyžadovalo, aby tento členský stát předložil pozitivní důkaz, že uvedeného cíle nelze za stejných okolností dosáhnout žádným jiným myslitelným opatřením. Vzhledem k nedostatečnému vyjasnění ze strany zákonodárce se Ústavní soud (Ustavno sodišče) nemůže ztotožnit se závěrem, že omezení výše provizí představuje především příspěvek k (ekonomické) dostupnosti bydlení. S ohledem na význam cílů sledovaných zákonodárcem, které se pojí se samotnou Listinou, ve které podle Ústavního soudu (Ustavno sodišče) v projednávané věci spočívá těžiště posouzení, si Ústavní soud (Ustavno sodišče) klade otázku, zda má být v projednávané věci i přes výše uvedené pochybnosti považován požadavek nezbytnosti za splněný v rozsahu, v němž má vliv na posouzení podle Listiny. Otázka rozsahu opatření a jejich účinnosti v bytové politice může být skutečně velmi složitá. Vzhledem k tomu je podle názoru Ústavního soudu (Ustavno sodišče) nutné vzít v úvahu i určitá faktická omezení, která neumožňují rozsáhlé libovolné zásahy státu do nabídky bydlení. Nelze s jistotou dospět k závěru, že zákonodárce má k dispozici možnost přijmout jiné opatření (i z časového hlediska) stejné hodnoty, které se v menší míře dotýká situací chráněných Listinou. Podle názoru Ústavního soudu (Ustavno sodišče) mohou výše uvedené okolnosti rovněž přispět k odůvodnění toho, že pravomoc vnitrostátního zákonodárce je v projednávané věci třeba chápat v širokém smyslu tak, že je třeba mít za to, že existuje i nezbytnost napadené právní úpravy.
- 15 Navrhovatelé v souvislosti s omezením provize v případě pronájmu tvrdí, že právní úprava v této části jim znemožňuje vykonávat jejich činnost, přinejmenším

pokud jde o krátkodobé pronájmy, které umožňují pouze nízké provize. Ústavní soud (Ustavno sodišče) (při neexistenci odpovědi zákonodárce) nemůže vyloučit, že navrhovatelé (někteří z nich) ukončili nebo ukončí (částečně) poskytování zprostředkovatelských služeb v oblasti nemovitostí při uzavírání nájemních smluv. Ústavní soud (Ustavno sodišče) se nemůže ani vyjádřit k výši tržních provizí v případě neexistence regulace nebo k hospodářské efektivitě či neefektivitě jednotlivých navrhovatelů z hlediska nákladů. Za těchto okolností si Ústavní soud (Ustavno sodišče) při posuzování hodnotových předpokladů Listiny klade otázku, zda vyjádřená obava, že realitní společnosti (nebo některé z nich) přestanou nebo částečně přestanou vykonávat činnost zprostředkování pronájmu nemovitostí ze strany fyzických osob, sama o sobě znamená, že napadené opatření není v této části přiměřené v užším slova smyslu. Ústavní soud (Ustavno sodišče) si klade otázku, zda je třeba v souladu s hodnotovými předpoklady vyjádřenými v Listině v tomto případě konstatovat, že smluvní autonomie je omezena do té míry, že se předmětné omezení dotýká samotné podstaty práva na svobodu podnikání.

- 16 Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr se dosud nevyjádřil k posouzení právní úpravy založené na předpokladu stanovení spravedlivé rovnováhy mezi různými hledisky Listiny a v této souvislosti také ke vztahu, s ohledem na směrnici o službách, k chráněné svobodě podnikání (resp. svobodě poskytování služeb) v konkrétních okolnostech ochrany (ekonomické) dostupnosti bydlení jako základního existenčního statku, rozhodl se Ústavní soud (Ustavno sodišče) předložit Soudnímu dvoru dvě předběžné otázky. V této souvislosti si je Ústavní soud (Ustavno sodišče) vědom toho, že jako předkládající soud musí v konečném důsledku ověřit, zda jsou tyto požadavky splněny. Ústavní soud (Ustavno sodišče) má za to, že položené otázky vyžadují jednotný výklad unijního práva, k němuž je příslušný Soudní dvůr.