

Vec C-724/18

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

21. november 2018

Vnútroštátny súd:

Cour de cassation (Francúzsko)

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

15. november 2018

Navrhovateľka v konaní o kasačnom opravnom prostriedku:

Cali Apartments SCI

Odporcovia v konaní o kasačnom opravnom prostriedku:

Procureur général près la cour d'appel de Paris

Ville de Paris

[omissis]

COUR DE CASSATION (Kasačný súd) [omissis] vydal tento rozsudok:

V rámci rozhodovania o kasačnom opravnom prostriedku, ktorý podala spoločnosť Cali Apartments, občianskoprávna spoločnosť pre správu nehnuteľností (société civile immobilière) [omissis]

proti rozsudku, ktorý vydal 19. mája 2017 cour d'appel de Paris (Odvolací súd v Paríži, Francúzsko) [omissis] v spore medzi ňou a:

1. procureur général (generálny prokurátor) pôsobiaci na cour d'appel de Paris (Odvolací súd v Paríži)

2. mestom Paríž, [omissis]

odporcovia v konaní o kasačnom opravnom prostriedku,

[omissis]

[omissis]

- 1 Z napadnutého rozsudku vyplýva [omissis], že prokurátor Republiky [omissis] podal návrh na nariadenie predbežného opatrenia na základe článku L. 631–7 šiesty odsek code de la construction et de l'habitation (zákoník výstavby a bývania), proti spoločnosti [omissis] Cali Apartments, ktorá je vlastníkom garsónky nachádzajúcej sa v Paríži, v ktorom navrhuje uložiť jej, aby zaplatila pokutu a aby vrátila nehnuteľnosť k jej užívaniu na bývanie. Primátor mesta Paríž dobrovoľne vstúpil do konania ako vedľajší účastník.
- 2 Odvolací súd konštatoval, že sa preukázalo, že garsónka, ktorá bola ponúkaná na prenájom na internetovej stránke, bola bez predchádzajúceho povolenia predmetom občasných krátkodobých prenájomov na užívanie príležitostnými zákazníkmi, v rozpore s ustanoveniami článku L. 631–7 zákonníka výstavby a bývania. Odvolací súd [omissis] uložil spoločnosti Cali Apartments povinnosť zaplatiť pokutu vo výške 15 000 eur [omissis] a nariadil vrátiť priestor k jeho užívaniu na bývanie.
- 3 Spoločnosť Cali Apartments vytýka rozsudku, že jej uložil povinnosť zaplatiť pokutu a nariadil vrátiť priestor k jeho užívaniu na bývanie, zatiaľ čo podľa prvého odvolacieho dôvodu na základe uplatnenia článku L. 631–7 šiesteho odseku [omissis] zákonníka výstavby a bývania odvolací súd porušil zásadu prednosti práva Európskej únie tým, že nepreukázal, že takéto obmedzenie voľného poskytovania služieb bolo odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu a že sledovaný cieľ nebolo možné dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia, ako to vyžaduje článok 9 písm. b) a písm. c)

smernice 2006/123/ES z 12. decembra 2006 [o službách na vnútornom trhu] [omissis] [omissis].

O prípustnosti prvého žalobného dôvodu, [omissis]:

4 [omissis].

5 [omissis] [Žalobný dôvod je prípustný].

O tomto dôvode:

6 [omissis]

* *Ustanovenia vnútroštátneho práva*

7 Podľa článku L. 324–1–1 code du tourisme (zákoník cestovného ruchu) [omissis]:

„Každá osoba, ktorá ponúka na prenájom turistické ubytovanie bez ohľadu na to, či je alebo nie je zaradené v zmysle tohto zákonníka, musí vopred o tom predložiť vyhlásenie starostovi obce, v ktorej sa ubytovanie nachádza.

8 [omissis]

[omissis]

9 Prenajímateľ môže okrem toho podľa povahy a umiestnenia priestoru ponúkaného na prenájom, podliehať ustanoveniam zákonníka výstavby a bývania, ktoré vymedzujú zmenu užívania obytných priestorov.

10 Podľa článku L. 631–7 zákonníka výstavby a bývania v obciach s viac ako 200 000 obyvateľmi a v obciach Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis a Val-de-Marne, zmena užívania priestorov určených na bývanie podlieha, za podmienok stanovených v článku L. 631–7–1 toho istého zákonníka, predchádzajúcemu povoleniu. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (zákon č. 2014–366 z 24. marca 2014 o prístupe k bývaniu a obnovenom urbanistickom plánovaní) doplnil do tohto ustanovenia posledný odsek, ktorý spresňuje, že opakovaný prenájom zariadeného priestoru určeného na bývanie, na krátke časové obdobia príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt, predstavuje zmenu užívania v zmysle tohto ustanovenia.

11 Článok L.631–7-1 zákonníka výstavby a bývania stanovuje spôsoby získania povolenia uvedeného v článku L. 631–7:

„Predchádzajúce povolenie na zmenu užívania vydá starosta obce, v ktorej sa nachádza nehnuteľnosť, [omissis]. Povolenie môže byť podmienené náhradou vo forme súbežnej premeny priestorov, ktoré sú určené na iné užívanie, na bývanie.

Povolenie na zmenu užívania je udelené osobne. Jeho účinnosť skončí v prípade, ak s konečnou platnosťou skončí, z akýchkoľvek dôvodov, výkon podnikateľskej činnosti príjemcu. Ak však povolenie podlieha kompenzácii, povolenie sa viaže na priestor, nie na osobu. Priestory ponúkané ako kompenzácia sú uvedené v povolení, ktoré sa uverejní v registri nehnuteľností alebo je zapísané v pozemkovej knihe.

[omissis]

Na uplatnenie článku L. 631–7 stanoví uznesenie obecnej rady podmienky, za ktorých sa udeľujú povolenia a stanovujú kompenzácie za štvrt', prípadne obvod, so zreteľom na ciele sociálnej rozmanitosti, najmä v závislosti od charakteristík trhu obytných priestorov a od potreby nezhoršiť nedostatok bývania. [omissis][omissis]“.

- 12 Systém dočasného povolenia môže byť tiež určený obecnou radou na základe článku L. 631-7-1 A toho istého zákonníka, ktorý stanovuje, že uznesenie obecnej rady môže stanoviť systém dočasného povolenia zmeny užívania umožňujúci fyzickej osobe prenajímať na krátke časové obdobia priestory určené na bývanie príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt. Uznesenie určí podmienky vydania tohto dočasného povolenia starostom obce, v ktorej sa nachádza nehnuteľnosť [omissis]. Stanoví aj kritériá tohto dočasného povolenia, ktoré sa môžu týkať dĺžky nájomných zmlúv, fyzických prvkov priestoru, ako aj jeho umiestnenia v závislosti najmä od charakteristík trhov s obytnými priestormi a od potreby nezhoršiť nedostatok bývania. Tieto kritériá sa môžu meniť v závislosti od počtu pridelených povolení tomu istému vlastníkovi.
- 13 Podľa článku L. 631–7-1A zákonníka výstavby a bývania žiadne povolenie na zmenu užívania naopak nie je potrebné, ak priestor predstavuje hlavné bydlisko prenajímateľa v zmysle článku 2 zákona zo 6. júla 1989, t. j. keď obydlie je obývané najmenej osem mesiacov počas roka, s výnimkou profesionálneho záväzku, zdravotného dôvodu alebo vyššej moci, či už nájomcom alebo jeho manželom alebo manželkou alebo nezaopatrenou osobou.
- 14 Článok L. 651–2 zákonníka výstavby a bývania stanovuje sankcie a opatrenia, ktoré sa uplatnia v prípade nedodržania týchto ustanovení:

„Osobe, ktorá poruší ustanovenia článku L. 631–7 alebo ktorá nesplní podmienky alebo povinnosti uložené na základe tohto článku, bude uložená pokuta vo výške 25 000 eur.

[omissis]

[omissis]

* *Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu*

* Článok 2 smernice

- 15 Smernica [omissis] „o službách“ má za cieľ stanoviť všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb.
- 16 Smernica sa podľa jej článku 2 ods.1 uplatní na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte. Pojem „služba“ je definovaný v článku 4 ako akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu poskytovateľom. Poskytovateľom je každá fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu, alebo každá právnická osoba v zmysle článku 48 Zmluvy a usadená v členskom štáte, ktorá ponúka alebo poskytuje službu. Odmena spočíva, podľa znenia [odôvodnenia] 34 smernice, v odplate za dané služby.
- 17 Smernica stanovuje v jej článkoch 1 a 2 určitý počet oblastí a činností, ktoré sú vylúčené z jej pôsobnosti.
- 18 Činnosť krátkodobého prenájmu priestorov nie je uvedená medzi vylúčenými oblasťami a činnosťami.
- 19 Okrem toho, z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110 a výrok)] vyplýva, že ustanovenia kapitoly III smernice, ktorá sa týka slobody usadenia poskytovateľov, sa uplatňujú na situáciu, v ktorej sa všetky relevantné okolnosti obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu. Z toho vyplýva, že neexistencia cezhraničného prvku nie je prekážkou uplatniteľnosti smernice.
- 20 Nájomná zmluva je charakterizovaná poskytnutím veci za odplatu.
- 21 Vyvstáva preto po prvej otázke, či prenájom, dokonca poskytovaný aj mimo podnikateľskú činnosť, opakovane a na krátke časové obdobia, priestoru zariadeného na účely bývania, ktorý nepredstavuje hlavné bydlisko prenajímateľa, príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt, za protiplnenie spočívajúce v zaplatení ceny, predstavuje službu poskytnutú poskytovateľom usadeným v členskom štáte v zmysle článku 2 smernice a patrí do jej pôsobnosti.
- 22 V prípade kladnej odpovede vyvstáva otázka, či vnútroštátna právna úprava, akou je právna úprava stanovená v článku L. 631–7 zákonníka výstavby a bývania, ktorá dopĺňa deklaratívny režim stanovený v článku L. 324–1–1 zákonníka cestovného ruchu pre prenájom zariadeného turistického ubytovania, predstavuje v rozsahu, v akom podmieňuje povolením zmenu užívania priestoru ponúkaného na prenájom v niektorých geografických oblastiach, systém udeľovania povolení vyššie uvedenej činnosti v zmysle článkov 9 až 13 smernice 2006/123 [omissis] alebo iba požiadavku podriadenú ustanoveniam článkov 14 a 15.

* Článok 9 smernice.

- 23 Ak vnútroštátna právna úprava nepredstavuje systém udeľovania povolení v zmysle smernice, je namieste pripomenúť, že podľa jej článku 9, týkajúceho sa systémov udeľovania povolení, nemôžu členské štáty podmieniť prístup k činnosti v oblasti služieb alebo na ich výkon systémom udeľovania povolení, pokiaľ nie sú splnené tieto podmienky:
- a) systém udeľovania povolení nediskriminuje daného poskytovateľa;
 - b) potreba existencie systému udeľovania povolení je opodstatnená naliehavým dôvodom všeobecného záujmu;
 - c) sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia, najmä v dôsledku skutočnosti, že následná inšpekcia by bola vykonaná príliš neskoro, aby bola skutočne účinná.
- 24 Spoločnosť Cali Apartments sa v prvom rade domnieva, že systém udeľovania povolení zavedený zákonodarcom nezodpovedá naliehavým dôvodom všeobecného záujmu.
- 25 „Závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu (naliehavé dôvody všeobecného záujmu – *neoficiálny preklad*)“ sú definované v článku 4 smernice ako dôvody uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora.
- 26 Zákon z 24. marca 2014 „o bývaní a obnovenom urbanistickom plánovaní“, ktorý zaviedol šiesty odsek článku L. 631–7 zákonníka výstavby a bývania, mal za cieľ „reagovať na zhoršovanie podmienok prístupu k bývaniu a na zvýšenie napätia na trhoch s nehnuteľnosťami, najmä reguláciou zlyhaní trhu, ochranou majiteľov a nájomcov a umožnením zvýšenia ponuky bývania za podmienok rešpektujúcich rovnováhy území, keďže bývanie je základnou potrebou a dôstojné bývanie je cieľom chráneným Ústavou“ (dôvodová správa k návrhu zákona vlády).
- 27 Podľa rozhodnutia z 20. marca 2014 Conseil constitutionnel (Ústavná rada) (č. 2014 – 691 DC), ktorá rozhodovala o ústavnosti článku L. 631–7 šiesty odsek zákona z 24. marca 2014, zavedením tohto ustanovenia normotvorca sleduje cieľ všeobecného záujmu, lebo zamýšľal spresniť rozsah pôsobnosti mechanizmu na boj proti nedostatku bytov určených na prenájom a stanoviť určité výnimky pre prenajímateľov.
- 28 Článok L. 631–7–1 zákonníka výstavby a bývania stanovuje, ako jedno z kritérií, ktorými sa riadi určenie podmienok na udeľovanie povolení, cieľ sociálnej rozmanitosti, najmä v závislosti od charakteristík trhu obytných priestorov a od potreby nezhoršiť nedostatok bývania.
- 29 Vychádza teda otázka, či cieľ sledovaný normotvorcom, vedúci najmä k boju proti nedostatku bytov určených na prenájom, predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu v zmysle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, konkrétne v tom, že by mohol predstavovať cieľ sociálnej politiky, uznaný ako takej Súdny dvorom.

- 30 Spoločnosť Cali Apartments ďalej tvrdí, že systém udeľovania povolení ustanovený v článku L. 631–7 šiesty odsek zákonníka výstavby a bývania nie je primeraný sledovanému cieľu, keďže menej obmedzujúce opatrenia by mohli byť zavedené s cieľom bojovať proti nedostatku bytov určených na prenájom, napríklad obmedzením počtu nocí dostupných na krátkodobý prenájom alebo stanovením osobitného zdanenia.
- 31 Podľa už citovaného rozhodnutia Conseil constitutionnel (Ústavná rada) z 20. marca 2014, ustanovenia článku L. 631–7 šiesteho odseku sú v súlade so sledovaným cieľom súvisiacim s bojom proti nedostatku bytov.
- 32 Navyše je potrebné uviesť, že pôsobnosť systému udeľovania povolení na zmenu využitia stanoveného v článku L. 631–7 šiestom odseku zákonníka výstavby a bývania je obmedzený:
- je povinný len v obciach s viac ako 200 000 obyvateľmi a v obciach troch priľahlých departementoch k Parížu;
 - týka sa len nájmov, ktoré spĺňajú niekoľko podmienok: zariadené priestory určené na bývanie, opakované nájomy na krátke časové obdobia, príležitostní zákazníci, ktorá tam nemajú nahlásený pobyt;
 - netýka sa ubytovaní, ktoré predstavujú hlavné miesto pobytu prenajímateľa, t. j. ktoré je obsadené minimálne osem mesiacov ročne;
 - systém dočasného povolenia je zakotvený v článku L. 631–7–1 A zákonníka výstavby a bývania.
- 33 Vyvstáva otázka, či sledovaný cieľ odôvodňuje takýto systém povolenia zmeny užívania.
- * Článok 10 smernice.
- 34 Podľa článku 10 smernice, ktorý sa týka podmienok udelenia povolenia:
1. Systémy udeľovania povolení sa zakladajú na kritériách, ktoré zabraňujú tomu, aby príslušné orgány vykonávali svoju hodnotiacu právomoc svojvoľným spôsobom.
 2. Kritériá uvedené v odseku 1 tohto článku musia byť:
 - a) nediskriminačné;
 - b) opodstatnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu;
 - c) primerané cieľu tohto verejného záujmu;
 - d) jasné a jednoznačné;

- e) objektívne;
 - f) vopred zverejnené;
 - g) transparentné a prístupné. ...
- 35 Podľa článku L. 631–7 zákonníka výstavby a bývania, povolenie na zmenu užívania môže byť vyžadované v prípade prenájmu zariadeného priestoru určeného na bývanie, opakovane na krátke časové obdobia, príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt. Spoločnosť Cali Apartments tvrdí, že tieto kritériá nie sú ani jasné, ani objektívne.
- 36 Vychádza otázka, či tieto kritériá v rozsahu, v akom neodkazujú na prahové hodnoty, ale sú založené na pojmoch „opakovane“, „krátke časové obdobia“ a „príležitostní zákazníci, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt“, sú dostatočne jasné a objektívne v zmysle článku 10.
- 37 Článok L. 631–7-1 zákonníka výstavby a bývania stanovuje spôsoby získania povolenia.
- 38 Spoločnosť Cali Apartments tvrdí, že keďže podmienky, za ktorých sa udeľujú povolenia a stanovujú kompenzácie za štvrt' a prípadne za obvod, sú určené každou obecnou radou a nie zákonom, nie sú splnené požiadavky na zverejňovanie informácií, transparentnosť a prístupnosť stanovené v článku 10.
- 39 Zápisnice zo zasadnutia obecnej rady sú na základe uplatnenia článku L. 2121–25 code général des collectivités territoriales (všeobecný zákonník územnej samosprávy), verejne dostupné na radnici a sprístupnené na internetovej stránke obce.
- 40 Článok L.631-7-1 zákonníka výstavby a bývania spresňuje, že podmienky povolenia sú stanovené vzhľadom na ciele sociálnej rozmanitosti, najmä v závislosti od charakteristík trhu obytných priestorov a od potreby nezhoršiť nedostatok bývania. Spoločnosť Cali Apartments tvrdí, že tieto kritériá nespĺňajú podmienky jasnosti a objektivity stanovené v článku 10.
- 41 Vychádza otázka, či tieto kritériá spĺňajú požiadavky jasnosti a objektivity stanovené v článku 10.
- 42 Otázky vznesené v žalobnom dôvode, od ktorých závisí výsledok kasačného opravného prostriedku, odôvodňujú podanie na Súdny dvor Európskej únie.
- 43 Je preto vhodné prerušiť konanie o kasačnom opravnom prostriedku až do rozhodnutia Súdneho dvora.

Z TÝCHTO DÔVODOV:

PODÁVA na Súdny dvor Európskej únie návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

1. Uplatňuje sa smernica 2006/132/ES z 12. decembra 2006, vzhľadom na definíciu jej predmetu a jej pôsobnosť v jej článkoch 1 a 2, na prenájom za úplatu, dokonca poskytovaný aj mimo podnikateľskú činnosť, opakovane a na krátke časové obdobia, zariadeného priestoru na účely bývania, ktorý nepredstavuje hlavné bydlisko prenajímateľa, príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt, najmä vzhľadom na pojmy poskytovateľa a služby?

2. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku, predstavuje vnútroštátna právna úprava, akou je článok L. 631-7 code de la construction et de l'habitation (zákoník výstavby a bývania), systém udeľovania povolenia vyššie uvedenej činnosti v zmysle článkov 9 až 13 smernice 2006/123 z 12. decembra 2006 alebo iba požiadavku podriadenú ustanoveniam článkov 14 a 15?

V prípade, ak sa uplatnia články 9 až 13 smernice 2003/123/ES z 12. decembra 2006:

3. Má sa článok 9 písm. b) tejto smernice vykladať v tom zmysle, že cieľ smerujúci k boju proti nedostatku bytov určených na prenájom predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu umožňujúci odôvodniť vnútroštátne opatrenie, ktorým v určitých geografických oblastiach podlieha povoleniu prenájom zariadeného priestoru určeného na bývanie, opakovane na krátke časové obdobia, príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt?

4. V prípade kladnej odpovede, je takéto opatrenie primerané sledovanému cieľu?

5. Bráni článok 10 ods. 2 písm. d) a e) smernice vnútroštátnemu opatreniu, ktoré podriaďuje povoleniu prenájom zariadeného priestoru určeného na bývanie „opakovane“, na „krátke časové obdobia“ a „príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt“?

6. Bráni článok 10 ods. 2 písm. d) až g) smernice systému udeľovania povolenia stanovujúcemu, že podmienky vydania povolenia sa stanovujú uznesením obecnej rady, so zreteľom na ciele sociálnej rozmanitosti, najmä v závislosti od charakteristík trhu obytných priestorov a od potreby nezhoršiť nedostatok bývania?

[omissis]

DÔVODY PRILOŽENÉ k tomuto rozsudku [dva žalobné dôvody sú vyjadrené dostatočne v odôvodnení rozsudku]

[omissis] [omissis] [omissis] [omissis] [omissis] [omissis] [omissis] [omissis]