



Objavljeni ID	: C-674/23
Številka akta	: 1
Številka vpisa v vpisnik	: 1273779
Datum vložitve	: 13/11/2023
Datum vpisa v vpisnik	: 14/11/2023
Vrsta akta	: Predlog za sprejetje predhodne odločbe
Številka vložitve prek e-Curie	: Akt
Zaporedna številka datoteke	: DC196849
Vlagatelj	: 1
	: Božič Štajnpihler Vesna (J359137)



**Številka:** U-I-205/19-32  
U-I-230/19-17  
**Datum:** 26. 10. 2023

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za oceno ustavnosti, začetih na pobudi družbe AEON NEPREMIČNINE, d. o. o., Ljubljana, in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška pisarna SEDMAK, d. o. o., Ljubljana, ter družbe STAN nepremičnine, d. o. o., Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška pisarna Mrva, d. o. o., Ljubljana, ter z zahtevo Državnega sveta, na seji 26. oktobra 2023

sklenilo:

**1. Sodišču Evropske unije se na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016) predložita v predhodno odločanje naslednji vprašanji glede razlage Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016) in Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27. 12. 2006), in sicer:**

**(1) Ali je treba 7., 16. in 38. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v zvezi s 15. členom Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi v državi članici Evropske unije, po kateri sme najvišje dovoljeno plačilo za nepremičninsko posredovanje pri nakupu ali prodaji za isto nepremičnino znašati največ 4 odstotke od pogodbene cene, kadar gre za posredovanje pri nakupu ali prodaji enostanovanjske stavbe, stanovanja ali bivalne enote s fizično osebo kot kupcem?**

**(2) Ali je treba 7., 16. in 38. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v zvezi s 15. členom Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi v državi članici Evropske unije, po kateri sme najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje pri najemni pogodbi za isto nepremičnino znašati največ 4 odstotke od zmnožka zneska mesečne najemnine in števila mesecev, za katere se nepremičnina oddaja, vendar ne več kot znesek enomesečne najemnine,**

kadar gre za posredovanje pri najemu enostanovanjske stavbe, stanovanja ali bivalne enote s fizično osebo kot najemnikom?

2. Postopka za oceno ustavnosti prvega in drugega odstavka 5. člena Zakona o nepremičninskem posredovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/11 in 47/19) v delu, v katerem omejujeta najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje pri prodaji in nakupu oziroma najemu nepremičnine, ter četrtega in petega odstavka 5. člena Zakona o nepremičninskem posredovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/11 in 47/19) v delu, v katerem določata ničnostno sankcijo za primer kršitve prvega ali drugega odstavka navedenega člena, se prekineta do odločitve Sodišča Evropske unije v postopku vprašanj za predhodno odločanje, ki ga je začelo Ustavno sodišče v tej zadevi.

## OBRAZLOŽITEV

### A.

#### I. Dejanski in pravni okvir postopkov pred Ustavnim sodiščem

1. Ustavno sodišče je prejelo dve pobudi (št. U-I-205/19 in št. U-I-211/19) in zahtevo Državnega sveta (št. U-I-230/19) za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o nepremičninskem posredovanju (v nadaljevanju ZNPosr), ki v delu, upoštevnem za predhodno odločanje,<sup>1</sup> omejuje najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje pri nakupu ali prodaji oziroma najemu nepremičnine. Ustavno sodišče v postopku s pobudo izvaja abstraktno presojo omenjenega zakona.

2. Glede na vsebino zatrjevanih protiustavnosti v obeh pobudah in zahtevi je Ustavno sodišče štelo, da pobudnice in pobudniki (v nadaljevanju skupaj pobudnice) ter vlagatelj zahteve v upoštevnem delu<sup>2</sup> izpodbijajo prvi in drugi odstavek 5. člena ZNPosr v delu, v katerem omejujeta najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje pri kupoprodaji oziroma najemu, ter četrti in peti odstavek 5. člena ZNPosr v delu, v katerem določata ničnostno sankcijo za primer kršitve prvega ali drugega odstavka navedenega člena zakona.

#### II. Upoštevne navedbe pobudnic in vlagatelja zahteve

---

<sup>1</sup> Točka 3 izreka delne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023.

<sup>2</sup> Torej ob upoštevanju 3. točke izreka delne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023.

3. Pobudo so vložile gospodarske (nepremičninske) družbe oziroma samostojni podjetniki,<sup>3</sup> ki kot gospodarsko dejavnost opravljajo storitve posredovanja v prometu z nepremičninami v smislu 2. člena ZNPosr. Pobudnice zatrjujejo neskladje z 2., 33., 35., 74. in 155. členom Ustave, 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), 16. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina) ter Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27. 12. 2006 – v nadaljevanju Direktiva o storitvah).

4. Pobudnice menijo, da zakonodajalec ni izkazal javne koristi, ki bi bila v realni vsebinski zvezi s posegi v njihove ustavne pravice. Navajajo in izkazujejo, da je trg nepremičninskega posredovanja zelo razvit, saj je za to dejavnost registriranih več kot 990 nepremičninskih družb, pri čemer je v imenik vpisanih več kot 2100 nepremičninskih posrednikov in za vstop na trg naj ne bi bilo predpisanih vstopnih ovir. Hkrati opozarjajo, da storitve nepremičninskega posredovanja za uporabnike in posele v zvezi z nepremičninami niso obvezne. Zakonodajalec v zakonodajnem gradivu<sup>4</sup> po mnenju pobudnic ni navedel nobenega razloga za določanje najvišjega dopustnega plačila za posredovanje, ki bi imelo realno vsebinsko zvezo z dejavnostjo nepremičninskega posredovanja. Varstvo potrošnikov, ki ga zakonodajalec navaja v zakonodajnem gradivu, po oceni pobudnic pomeni splošen cilj, pri čemer naj ne bi bila razvidna posebno tesna povezava tega cilja z njihovo dejavnostjo.

5. Drugačnega zaključka po naziranju pobudnic naj ne bi utemeljevalo niti sklicevanje zakonodajalca na 78. člen Ustave (primerno stanovanje) ter na pomanjkanje javnih stanovanj v povezavi z visokimi tržnimi najemninami. Pobudnice navajajo, da se zaradi izpodbijanega 5. člena ZNPosr število javnih stanovanj ne bo povečalo in se tudi ne bodo znižale tržne najemnine. Ob tem iz zakonodajnega gradiva naj ne bi bila razvidna utemeljitev tovrstnih učinkov ali prispevka k rešitvi stanovanjskega problema ranljivih skupin (mladih in starejših) v smeri večje dostopnosti stanovanj in dolgoročnejših najemov, kar naj bi zakon zasledoval. Zgolj dejstvo, da plačilo za storitve nepremičninskega posredovanja pomeni možen in enkraten strošek pri poslih z nepremičninami, po naziranju pobudnic ne vzpostavlja takšne posebne povezave z njihovo dejavnostjo. Pobudnice menijo, da iz zakonodajnega gradiva zlasti ne izhaja potreba po posebnem varstvu najemodajalcev (lastnikov nepremičnin) v smislu omejitve najvišjega dovoljenega plačila za posredovanje pri oddaji njihove nepremičnine. Ker pogoje prodaje ali najema opredeli naročitelj storitev

<sup>3</sup> Gospodarske družbe oziroma samostojne podjetnike posameznike, ki kot gospodarsko dejavnost opravljajo storitve posredovanja v prometu z nepremičninami, ZNPosr imenuje nepremičninske družbe (1. točka 2. člena ZNPosr).

<sup>4</sup> Pobudnice se sklicujejo na Predlog zakona o nepremičninskem posredovanju – prva obravnava – EPA 606-III, Poročevalec DZ, št. 10/03, in Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nepremičninskem posredovanju z dne 13. 6. 2019 ((EPA): 0650-VIII).



nepremičninskega posredovanja, navedenega zaključka po naziranju pobudnic ne spremeni niti možnost dejanske prevalitve stroška nepremičninskega posredovanja na kupca ali najemnika v obliki višje kupnine ali najemnine.

6. Po mnenju pobudnic izpodbijani 5. člen ZNPosr ne preстане testa sorazmernosti. Pobudnice navajajo, da pravni red že pozna druge ukrepe uresničevanja zavez države iz 78. člena Ustave, ki učinkujejo v celotnem času trajanja najema in ciljajo posebej na ranljive skupine. Ob tem primeroma navajajo pridobivanje neprofitnih stanovanj in možnost subvencije za najemnike tržnih stanovanj. Opozarjajo, da je plačilo za posredovanje enkraten strošek ob najemu nepremičnine in nastane le, če so (neobvezne) storitve nepremičninskega posredovanja sploh naročene. Izpodbijana ureditev naj bi bila hkrati v nasprotju s 16. členom Listine, in sicer s pravico do izvajanja gospodarske dejavnosti ter pravico do sklepanja pogodb.<sup>5</sup> Pri posredovanju pri najemu nepremičnine, kjer je pogodbeni vrednost nizka, zlasti v primerih, ko bi plačilo za posredovanje ustrezalo najnižjemu plačilu za posredovanje (150,00 EUR), nepremičninske družbe zaradi ekonomske nesmotnosti storitev nepremičninskega posredovanja naj ne bi več ponujale na trgu. Določena najvišja provizija za posredovanje pri oddajanju nepremičnin naj bi bila bistveno nižja, kot so stroški, ki nastajajo pri posredovanju pri najemu in oddaji nepremičnin. Pobudnice se izrecno sklicujejo tudi na neskladje z Direktivo o storitvah in prilagajo dopis Komisije, ki obvešča o uvedenem postopku kršitve in izrečenem opominu Republiki Sloveniji. Smiselno enako navaja tudi vlagatelj zahteve. Pobudnice dodatno opozarjajo, da je pomen pogodbene avtonomije v sodbi v zadevi *Španija proti Komisiji*, C-240/97, z dne 5. 10. 1999 prepoznalo tudi SEU, ko je v 99. točki obrazložitve omenilo, da imata stranki pravico sklepati in spreminjati pogodbo, ki ne more biti omejena, kadar ni specifičnega pravila [takrat] Evropske skupnosti.

7. Pobudnice opozarjajo, da je skladno s prakso SEU ureditev primerna za uresničevanje zasledovanega cilja le, če resnično odraža namen doslednega in sistematičnega doseganja tega cilja.<sup>6</sup> Menijo, da izpodbijana ureditev ne more reševati pomanjkanja najemnih stanovanj in visokih najemnin za ranljivejše skupine, ker njihova težava ni enkraten strošek posredovanja, če storitev sploh naročijo, ampak nezmožnost plačevanja rednega stroška najemnine, česar pa izpodbijana ureditev ne naslavlja. Nasprotno, storitve nepremičninskega posredovanja po mnenju pobudnic kvečjemu prispevajo k večji ponudbi stanovanj na najemnem trgu in pravni varnosti najemnikov kot šibkejših strank, saj so njihovi uporabniki tudi najemodajalci, ki se sami

<sup>5</sup> Pobudnice se sklicujejo na sodbe Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) v zadevah *Nold KG proti Komisiji*, C-4/73, z dne 14. 5. 1974, ECLI:EU:C:1974:51; *Eridania*, C-230/78, z dne 27. 9. 1979, ECLI:EU:C:1979:216; *Sukkerfabriken Nykøbing*, C-151/78, z dne 16. 1. 1979, ECLI:EU:C:1979:4. Dodatno se sklicujejo tudi na prvi in tretji odstavek 119. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU).

<sup>6</sup> Pobudnice se sklicujejo na sodbo SEU v zadevi *Komisija proti Madžarski (Užitek na kmetijskih zemljiščih)*, C-235/17, z dne 21. 5. 2019, ECLI:EU:C:2019:432, 61. točka obrazložitve.

ne želijo ali ne morejo ukvarjati z oddajanjem nepremičnin. Menijo, da izpodbijana ureditev v delu najema in oddaje nasprotuje zasledovanim ciljem stanovanjske politike v smislu spodbujanja dolgoročneje oddaje in najema stanovanj. Glede na izračun najvišje dopustne provizije opozarjajo, da naročnikom ustreza krajše obdobje oddajanja, ker je v tem primeru nižje najvišje dopustno plačilo za posredovanje. Hkrati naj bi nizek najvišji strošek posredovanja najemodajalce spodbujal k pogostejšim menjavam najemnikov. Ukrep naj tudi ne bi bil nujen v smislu tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah, pri čemer se pobudnice primeroma, kot na manj omejujoče ukrepe, sklicujejo na povečanje števila javnih najemnih stanovanj, subvencioniranje tržnih najemnin ter davčne, prostorske in druge regulativne ukrepe za spodbujanje gradnje (javnih) stanovanj.

8. Pobudnica v združeni zadevi št. U-I-211/19<sup>7</sup> navaja, da naj bi pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve povprečna provizija pri posredovanju pri najemni pogodbi znašala 1,5-kratnik mesečne najemnine. Za znesek mesečne najemnine v višini 500,00 EUR in enoletno trajanje najemne pogodbe primeroma navaja, da je znesek provizije po novi zakonski ureditvi trikrat manjši. Tako zmanjšana provizija naj ne bi pokrila stroškov posredovanja, pri čemer pobudnica navaja stroške posrednika (dogovarjanje s stranko o sklenitvi posredniške pogodbe, obisk pri stranki, fotografiranje nepremičnine, priprava oglasa, telefonska komunikacija in komunikacija po elektronski pošti s potencialnimi najemniki, posredovanje podatkov potencialnim najemnikom o nepremičnini, dogovori glede termina ogleda, izvedba ogledov (npr. 5 ogledov, včasih bistveno več), usklajevanje elementov pogodbe med najemodajalcem in najemnikom, priprava pogodbe, elektronska komunikacija med najemodajalcem, nepremičninsko družbo in najemnikom glede besedila pogodbe, sestanek s strankami zaradi podpisa pogodbe, prevzem nepremičnine). Opozarja tudi na stroške svojega poslovnega prostora, stroške siceršnjega poslovanja agencije, kar zadeva plačilo nepremičninskih posrednikov, pa vsa običajna plačila: plačo, prispevke, bolniške odsotnosti, potne stroške, dopust, regres. Navaja, da bi zaradi omejitve provizij pri najemu in oddaji morala poslovati z izgubo, kar pomeni, da bo dejavnost morala opustiti. Poudarja, da je provizija v praksi edino plačilo za njeno delo.<sup>8</sup> Nepremičninska družba pridobi pravico do plačila za posredovanje, ko je sklenjena pogodba, pri sklenitvi katere je posredovala.<sup>9</sup> Pred sklenitvijo pravnega posla, za katerega se posreduje, nepremičninska družba ne more zahtevati niti delnega plačila za posredovanje.<sup>10</sup> Navedeno naj bi pomenilo, da izpodbijana ureditev v praksi povzroča več praznih stanovanj, nižjo pravno varnost, višje stroške, oviranje razvoja in nižjo kakovost storitev nepremičninskega posredovanja ter tudi propad nepremičninskih posrednikov.

<sup>7</sup> Ustavno sodišče je navedeno zadevo zaradi skupnega obravnavanja združilo z zadevo št. U-I-205/19.

<sup>8</sup> Pobudnica se sklicuje na 4. točko četrtega odstavka 13. člena in 2. točko drugega odstavka 15. člena ZNPosr.

<sup>9</sup> Tako prvi odstavek 25. člena ZNPosr.

<sup>10</sup> Tako drugi odstavek 25. člena ZNPosr.

Predlagatelj v zadevi št. U-I-230/19 v upoštevnem delu navaja, da naj bi drugi odstavek 5. člena ZNPosr posegal v načelo pogodbene avtonomije.

9. Državni zbor na pobudo in na zahtevo ni odgovoril. Ustavno sodišče sme tudi brez odgovora nasprotnega udeleženca nadaljevati presojo pobude. Omejitev najvišjega dovoljenega plačila za posredovanje pri nakupu ali prodaji v višini 4 odstotkov od pogodbene cene je bila uzakonjena že z leta 2003 sprejetim Zakonom o nepremičninskem posredovanju (Uradni list RS, št. 42/03). Ob tem iz zakonodajnega gradiva<sup>11</sup> k omenjenemu zakonu ni mogoče razbrati utemeljitve javne koristi za takšno omejitev. Omejitev najvišjega dovoljenega plačila za posredovanje pri najemni pogodbi in omejitev višine dejanskih stroškov, ki jih sme nepremičninska družba po dogovoru zaračunati naročnikom na podlagi tretjega odstavka 25.a člena ZNPosr, sta bili uzakonjeni z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o nepremičninskem posredovanju (Uradni list RS, št. 47/19 – v nadaljevanju ZNPosr-C). Predlog<sup>12</sup> navedenega zakona se v izhodišču ob varstvu potrošnikov sklicuje tudi na 78. člen Ustave in zapiše, da možnost primerne stanovanjskega za večino državljanov, ki niso lastniki stanovanj, v praksi ne obstaja.<sup>13</sup> Kot razloge izpostavlja visoke in rastoče cene (tudi najemnine) stanovanj, slabo delovanje in finančno podhranjenost javnih stanovanjskih skladov ter tudi visoke stroške nepremičninskega posredovanja, ki jih morajo glede na vsebino predloga nositi tudi tisti, ki storitve sploh niso naročili.<sup>14</sup> Kot ranljivo skupino izpostavlja mlade (posebej študente), ki se hkrati srečujejo tudi z vse večjo prekarizacijo na področju trga dela, s čimer jim je dodatno onemogočeno pridobivanje stanovanjskih posojil ali dolgoročno varčevanje za nakup lastne nepremičnine.<sup>15</sup> Glede na obrazložitev zakonskega predloga nepremičninski posredniki večinoma sami omejujejo višino plačila za posredovanje, ki ga računajo za posredovanje pri najemu, oddaji ali zakupu nepremičnin, na višino dveh mesečnih najemnin.<sup>16</sup> Plačilo za posredovanje naj bi se v praksi velikokrat razdelilo med stranki ali prevailo na najemnika (praviloma finančno šibkejšo stranko), kar naj bi po mnenju predlagatelja zakona v primerih, ko pomeni pogoj za sklenitev najemne pogodbe, pomenilo grobo zlorabo zakona.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Predlog zakona o nepremičninskem posredovanju – prva obravnava – EPA 606-III, Poročevalec DZ, št. 10/03.

<sup>12</sup> Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nepremičninskem posredovanju z dne 13. 6. 2019 ((EPA): 0650-VIII). Predlog je vložila skupina poslank in poslancev.

<sup>13</sup> Prav tam, str. 2.

<sup>14</sup> Prav tam. Ureditev, po kateri lahko plačilo za posredovanje nepremičninska družba zaračuna le naročitelju na podlagi pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami, je bila uzakonjena istočasno z ZNPosr-C.

<sup>15</sup> Prav tam, str. 2 in 3.

<sup>16</sup> Zakonski predlog se ob tem sklicuje na primere oglasov na spletni strani (<https://www.nepremicnine.net/>). Prav tam, str. 4.

<sup>17</sup> Predlagatelj se (str. 4) sklicuje na vsebino oglasov na spletni strani <https://www.nepremicnine.net/>.

10. Mnenje o predlogu ZNPosr-C je v zakonodajnem postopku dala tudi Vlada.<sup>18</sup> Sklicevala se je na Resolucijo o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (Uradni list RS, št. 92/15 – v nadaljevanju ReNSP15–25) ter izpostavila težko dostopnost primernih stanovanj v Republiki Sloveniji. Ker davčna in stanovanjska zakonodaja naj ne bi omogočali dovolj uravnoveženih ukrepov za vzpostavitev učinkovitega sistema stanovanjske oskrbe, program projektov ReNSP15–25 po mnenju Vlade vključuje ukrepe za zagotavljanje večje varnosti najemnih razmerij in večje dostopnosti do stanovanj (za ranljive skupine). Na podlagi navedenega je Vlada v zakonodajnem postopku menila, da je ureditev višine in obveznosti plačila stroškov nepremičninskega posredovanja skladna s cilji stanovanjske politike, saj naj bi prispevala k spodbujanju dolgoročneje oddaje in najema stanovanj ter večji stanovanjski varnosti najemnikov.

11. Skladno z 78. členom Ustave država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Navedena določba kot izraz načela socialne države pomeni predvsem zavezo k oblikovanju stanovanjske politike za prebivalce Republike Slovenije.<sup>19</sup> Država lahko izbira različne ukrepe za izpolnitev svoje obveznosti. Ukrepi so lahko različni in lahko posegajo na različna področja pravnega urejanja. Vrsta ukrepov, ki jih bo izbrala država, pa sodi v zakonodajalčevo široko polje proste presoje. Iz ciljev stanovanjske politike v skladu z ReNSP15–25 izhaja potreba po trajnem viru financiranja<sup>20</sup> za (i) uravnoveženje ponudbe stanovanj na trgu, (ii) zagotavljanje lažje dostopnosti do stanovanj, (iii) prenavljanje stanovanj v smislu modernih bivanjskih in okoljskih trendov ter (iv) spodbujanje prebivalcev k večji stanovanjski mobilnosti.<sup>21</sup> V skladu z izhodišči ReNSP15–25 (i) stanovanj primanjkuje na lokacijah, kjer je povpraševanje po njih največje; (ii) primanjkuje najemnih stanovanj (za ranljivejšo skupino); (iii) je delež zasebnih stanovanj zelo visok, kar vpliva na fizično stanje stanovanjskega fonda; (iv) se stanovanjski fond stara – ne ustreza energetskim in funkcionalnim standardom sodobne družbe in povečuje življenjske stroške; (v) s strani investorjev ni interesa za vlaganje v stanovanjsko gradnjo v javnem interesu; (vi) veljavna (davčna in stanovanjska) zakonodaja ne podpira razvoja najemnega trga; (vii) je mobilnost prebivalstva nizka – v smislu pripravljenosti za menjavo stanovanja glede na potrebe v določenem življenjskem obdobju.<sup>22</sup> Za zagotavljanje uravnovežene ponudbe primernih stanovanj je treba glede na izhodišča ReNSP15–25 v prvi vrsti aktivirati obstoječi, a nenaseljeni stanovanjski fond in na ta način vsaj delno povečati

<sup>18</sup> Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nepremičninskem posredovanju št. (EVA) 2018-1211-0650 z dne 1. 7. 2019.

<sup>19</sup> Glej B. Kresal, v: L. Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 762, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-109/15 z dne 19. 5. 2016, 22. točka obrazložitve. Glej tudi prvi odstavek 11. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah.

<sup>20</sup> Četrty odstavek 2. točke ReNSP15–25.

<sup>21</sup> Tretji odstavek 2. točke ReNSP15–25.

<sup>22</sup> Prvi odstavek 3. točke ReNSP15–25.



obseg uporabnega stanovanjskega fonda.<sup>23</sup> Na območjih, kjer je potreba po stanovanjih velika, je nujno treba zagotoviti kombinacijo ukrepov s področja zemljiške in finančne politike, ki bodo investitorje spodbudili h gradnji primernih stanovanj in tako dolgoročno omogočili stabilen stanovanjski trg.<sup>24</sup> Ker gre v mnogih primerih za prvo iskanje stanovanja in ker je večja verjetnost, da ne gre za stalno rešitev stanovanjskega problema, je dolgoročni cilj ReNSP15–25 predvsem gradnja tako javnih kot zasebnih najemnih stanovanj.<sup>25</sup> Na slabšo dostopnost do stanovanj po ReNSP15–25 v veliki meri vpliva pomanjkanje najemnih stanovanj (le 8-odstotni delež vseh stanovanj),<sup>26</sup> pri čemer je večina najemnih stanovanj v javni lasti.<sup>27</sup> Skoraj četrtnina najemnih stanovanj naj bi bila oddana nelegalno.<sup>28</sup> Posledice te negotovosti in slabih izkušenj so oddaja stanovanj za kratek čas, oddaja na sivo oziroma črno, mnoga stanovanja pa ostajajo prazna.<sup>29</sup> Država mora glede na ugotovitve ReNSP15–25 zagotoviti izvajanje finančne politike v smislu stimulacije lastnikov stanovanj za oddajo teh.<sup>30</sup> Med konkretnimi programi projektov so podrobneje predvideni: (i) aktiviranje obstoječega stanovanjskega fonda,<sup>31</sup> (ii) večja dostopnost za ranljivejše skupine prebivalstva,<sup>32</sup> (iii) prenova stanovanjskega fonda<sup>33</sup> in (iv) gradnja novih stanovanj na območjih z največjim povpraševanjem.<sup>34</sup>

### III. Upoštevne določbe nacionalnega prava

12. Upoštevne določbe Ustave in ZNPosr so navedene v Prilogi 1, ki je sestavni del tega sklepa. Ustavno sodišče ravno tako prilaga delno odločbo in sklep št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023, s katero je tudi deloma razveljavilo izpodbijano ureditev.<sup>35</sup>

---

<sup>23</sup> Četrti odstavek točke 3.1 ReNSP15–25.

<sup>24</sup> Prav tam.

<sup>25</sup> Prav tam.

<sup>26</sup> Prvi odstavek točke 3.2 ReNSP15–25.

<sup>27</sup> Prav tam.

<sup>28</sup> Drugi odstavek točke 3.2 ReNSP15–25.

<sup>29</sup> Tretji odstavek točke 3.2 ReNSP15–25.

<sup>30</sup> Četrti odstavek točke 3.2 ReNSP15–25.

<sup>31</sup> ReNSP15–25 tako predvideva: prenovu stanovanjske zakonodaje za večjo varnost najemnih razmerij (točka 4.1.1), javno službo za najemniško upravljanje (točka 4.1.2) in izvajanje ciljnih finančnih ukrepov z namenom spodbude za oddajanje v najem (tretja alineja drugega odstavka točke 4.1).

<sup>32</sup> V tem okviru ReNSP15–25 predvideva: novo najemniško politiko v povezavi z neprofitnimi najemninami in subvencijami (točka 4.2.1); shemo za mlade s prednostno usmeritvijo na javna najemna stanovanja (točka 4.2.2); primerno bivalno okolje za starejše (točka 4.2.3) in shemo zagotavljanja namenskih stanovanjskih enot (točka 4.2.4).

<sup>33</sup> Točka 4.3 ReNSP15–25.

<sup>34</sup> Točka 4.4 ReNSP15–25.

<sup>35</sup> Točka 3 izreka delne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023.

## B.

**IV. Pravni interes pobudnic za pobudo za presojo ustavnosti, odločitve Ustavnega sodišča in obseg presoje**

13. Ustavno sodišče je zadevo št. U-I-211/19 zaradi skupnega obravnavanja združilo z zadevo št. U-I-205/19.

14. V obravnavani zadevi gre za postopek za presojo ustavnosti zakona, ki je bil začet s pobudama (št. U-I-205/19), in za postopek na podlagi zahteve Državnega sveta kot upravičenega predlagatelja na podlagi 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) (št. U-I-230/19). Za presojo ustavnosti zakona je Ustavno sodišče pristojno na podlagi prve alineje prvega odstavka 160. člena Ustave, ki določa, da Ustavno sodišče odloča o skladnosti zakonov z Ustavo. Ne gre torej za postopek, ki bi izviral iz posamičnih postopkov pobudnic pred rednimi sodišči.

15. Pobudo so vložile pobudnice, ki kot gospodarsko dejavnost opravljajo storitve posredovanja v prometu z nepremičninami v smislu 2. člena ZNPosr. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023 sklenilo, da so pobudnice izkazale pravni interes za presojo ustavnosti za predhodno vprašanje upoštevni (i) prvega in drugega odstavka 5. člena ZNPosr v delu, v katerem navzgor (na 4 odstotke od pogodbene cene oziroma pogodbene vrednosti ali na višino mesečne najemnine) omejujeta najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje pri nakupu ali prodaji oziroma najemu; ter (ii) četrtega in petega odstavka 5. člena ZNPosr v delu, v katerem določata ničnostno sankcijo za primer kršitve prvega in drugega odstavka navedenega člena ZNPosr.<sup>36</sup> To pomeni, da mora Ustavno sodišče v navedenem delu odločiti o (ne)utemeljenosti pobude. Ustavno sodišče je z delno odločbo v okviru iste odločitve med drugim<sup>37</sup> v upoštevni delu že odločilo tudi o delu s pobudo izpodbijane ureditve, ki se ne nanaša na pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami, katerih predmet je enostanovanjska stavba, stanovanje ali bivalna enota, s fizično osebo kot kupcem ali najemnikom.<sup>38</sup> Za postopek predhodnega odločanja pred SEU je torej upošteven samo še del zakonske ureditve, ki navzgor omejuje višino provizije za posredovanje pri nakupu ali prodaji (prvi odstavek 5. člena ZNPosr) in najemu (drugi odstavek 5. člena ZNPosr), kolikor se nanaša na pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami, katerih predmet je enostanovanjska stavba, stanovanje ali bivalna enota, s fizično

<sup>36</sup> Točka 2 izreka delne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023.

<sup>37</sup> Odločitev v delu 25.a člena ZNPosr, ki se nanaša na omejitev stroškov, ki so jih pod zakonskimi pogoji upravičene zaračunati nepremičninske družbe za predhodno vprašanje, ni upoštevna. Ustavno sodišče je v navedenem delu pobudo zavrnilo (1. točka izreka delne odločbe št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023) oziroma zakon deloma razveljavilo (4. točka izreka delne odločbe št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023).

<sup>38</sup> Točka 3 izreka delne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023.

osebo kot kupcem ali najemnikom. To pomeni, da mora Ustavno sodišče po sprejetju delnih odločb še v tem delu odločiti o utemeljenosti pobude. Enako velja (v istem obsegu v delu drugega odstavka 5. člena ZNPosr in torej posredovanju pri najemnih pogodbah) tudi na podlagi zahteve upravičenega predlagatelja, ki se vodi pod št. U-I-230/19.

16. Ustavno sodišče je v postopku pridobilo obvestilo Komisije z dne 15. 2. 2023 zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz Direktive o storitvah<sup>39</sup> (v nadaljevanju obvestilo Komisije) ter povezano korespondenco pristojnega ministrstva s Komisijo. Iz pridobljene dokumentacije je razvidno, da se postopek ugotavljanja kršitev nanaša samo na omejitve provizije pri najemnih pogodbah ter le v delu, v katerem je predpisano najnižje dopustno nadomestilo v višini 150,00 EUR. Postopek pred Komisijo se torej po vsebini ne prekriva z obsegom presoje Ustavnega sodišča.

#### **V. Razlogi Ustavnega sodišča za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

17. Pobudnice in predlagatelj (slednji le v delu drugega odstavka 5. člena ZNPosr) zatrjujejo tudi neskladnost izpodbijane ureditve s pravom Evropske unije (v nadaljevanju EU). Te trditve so povzete v točkah 3 do 8 obrazložitve tega sklepa. Sklicevanja pobudnic in deloma predlagatelja na pravo EU ni mogoče označiti za pavšalnega oziroma mu odreči upoštevnosti in bistvenosti za postopka za oceno ustavnosti. Po presoji Ustavnega sodišča je razlaga prava EU nujno potrebna za odločitev v obravnavanih zadevah. Ustavno sodišče je sicer vezano na očitke pobudnikov oziroma predlagatelja, ne pa tudi na njihovo pravno opredelitev iz pobude oziroma zahteve. Zato lahko Ustavno sodišče tudi samo ugotovi pravno upoštevnost drugih določb prava EU in Ustave.

18. Razlaga 7., 16. in 38. člena Listine v zvezi s 15. členom Direktive o storitvah je po presoji Ustavnega sodišča odločilna za presojo zakonske ureditve, ki ob upoštevanju delne razveljavitve z odločbo št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023:

(i) omejuje najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje pri nakupu ali prodaji za isto nepremičnino na največ 4 odstotke od pogodbene cene, kadar gre za posredovanje pri nakupu ali prodaji enostanovanjske stavbe, stanovanja ali bivalne enote s fizično osebo kot kupcem;

(ii) omejuje najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje pri najemni pogodbi za isto nepremičnino na največ 4 odstotke od pogodbene vrednosti, vendar ne več kot na znesek enomesečne najemnine, pri čemer se pogodbena vrednost določi kot zmnožek zneska mesečne najemnine in števila mesecev, za katere se oddaja enostanovanjska stavba, stanovanje ali bivalna enota, s fizično osebo kot najemnikom.

<sup>39</sup> Referenčna številka postopka za ugotavljanje kršitev je INFR(2022)4119.



19. Razlaga omenjenih pravil prava EU je bistvena za presojo skladnosti izpodbijanih določb ZNPosr z Ustavo zaradi načina vstopanja prava EU v pravni sistem Republike Slovenije, ki ga mora Ustavno sodišče upoštevati tudi v obravnavanih postopkih ocene ustavnosti določb ZNPosr. Republika Slovenija je s pristopom k EU na podlagi 3. a člena Ustave prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na EU.<sup>40</sup> Iz tretjega odstavka 3. a člena Ustave izhaja, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU.<sup>41</sup> Ustavno sodišče mora pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava EU, tudi na podlagi tretjega odstavka 3. a člena Ustave upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU ter sodno prakso SEU.<sup>42</sup> Ta ustavna določba zavezuje Ustavno sodišče, da pri izvrševanju svojih pristojnosti upošteva pravo EU tako, kot to iz njega izhaja.<sup>43</sup> Zaradi nje so temeljna načela prava EU, ki

---

<sup>40</sup> Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo in Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL L 236, 23. 9. 2003, in Uradni list RS, št. 12/04, MP, št. 3/04 – MPPEU).

<sup>41</sup> Tretji odstavek 3. a člena Ustave določa: "Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij."

<sup>42</sup> Prvi in drugi odstavek 3. a člena Ustave določata procesne in vsebinske pogoje za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo (M. Avbelj, Slovensko ustavno pravo v odnosu do prava EU, v: I. Kaučič (ur.), Pomen ustavnosti in ustavna demokracija, znanstveni zbornik Dvajset let Ustave Republike Slovenije, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 346). Prvi odstavek 3. a člena Ustave je Republiko Sloveniji ustavnopravno omogočil oziroma ji omogoča prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, v prvi vrsti na EU, ter s tem Ustavi vsaj deloma odreka tisto moč, ki ji je bila v klasičnem državnopravnem duhu pripisana ob njenem sprejetju (M. Cerar v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 74).

<sup>43</sup> Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 26. 9. 2013, ECLI:SI:USRS:2014:U.I.65.13, 6. točka obrazložitve. To pomeni, da mora Ustavno sodišče v postopku presoje predpisov pri razlagi nacionalnega prava (Ustave in drugih predpisov) upoštevati pravo EU, in sicer tako, kot izhaja iz aktov EU oziroma kot se je razvilo v praksi SEU (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, Uradni list RS, št. 107/13, in OdiUS XX, 10, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.146.12, 34. točka obrazložitve).

opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave.<sup>44</sup>

20. Navedeno pomeni, da se bo Ustavno sodišče pri odločanju o pobudi za oceno ustavnosti in zahtevi moralo opredeliti do trditev pobudnic in predlagatelja o vsebini in pomenu določenih pravil prava EU in oceniti njihovo utemeljenost. Ta pravila prava EU in tudi druga njegova pravila, na katera se pobudnice izrecno ne sklicujejo, se kažejo kot vsebinsko odločujoče povezana s predmetom odločanja, tj. z vprašanjem ustavnosti izpodbijanih določb ZNPosr. V okviru trditev pobudnic jih bo Ustavno sodišče moralo upoštevati pri razlagi tako izpodbijanega zakona kot Ustave. Z vidika zasledovanih ciljev zakonske ureditve je na drugi strani pomembno tudi varstvo potrošnikov.

21. Varstvo potrošnikov na podlagi točke f) drugega odstavka 4. člena PDEU sodi na področje deljenih pristojnosti. Pri opredeljevanju in izvajanju drugih politik in dejavnosti EU se upoštevajo zahteve varstva potrošnikov.<sup>45</sup> Zato da bi podprli interese potrošnikov in zagotovili visoko raven varstva potrošnikov, EU prispeva k varovanju zdravja, varnosti in ekonomskih interesov potrošnikov, pa tudi k spodbujanju njihove pravice do obveščенosti, izobraževanja in samoorganiziranja za zaščito njihovih interesov.<sup>46</sup> Ob ukrepih za uresničevanje notranjega trga (točka a) drugega odstavka 169. člena PDEU v zvezi s 114. členom PDEU) EU le sprejema ukrepe za podporo, dopolnitev in nadzor politike držav članic (točka b) drugega odstavka 169. člena PDEU). Slednji državam članicam ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih zaščitnih ukrepov v skladu s PDEU in Pogodbo o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PEU) ob predhodnem obvestilu Komisije.<sup>47</sup>

22. Dejavnost posredovanja v prometu z nepremičninami, ki jo opravljajo gospodarske (nepremičninske) družbe in samostojni podjetniki posamezniki, je očitno mogoče opredeliti kot "ustanovitev" v smislu točke (5) 4. člena Direktive o storitvah.<sup>48</sup> Ob tem ne gre za dejavnost, ki bi bila iz področja uporabe Direktive o storitvah izključena (drugi odstavek 2. člena Direktive o storitvah). Hkrati obravnavana ureditev pomeni obveznosti (zapovedi), ki so določene s predpisi države članice, zaradi česar je opravljanje dejavnosti nepremičninskega posredovanja pogojeno z njihovim

<sup>44</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.146.12, 32. in 33. točka obrazložitve. Podrobneje o temeljnih načelih tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28), ECLI:SI:USRS:2016:U.I.295.13, 67. točka obrazložitve.

<sup>45</sup> Člen 12 PDEU.

<sup>46</sup> Prvi odstavek 169. člena PDEU.

<sup>47</sup> Četrty odstavek 169. člena PDEU.

<sup>48</sup> Enako velja tudi za pojem storitve v smislu točke (1) 4. člena Direktive o storitvah. Direktivo o storitvah je prenesel v slovenski pravni red Zakon o storitvah na notranjem trgu (Uradni list RS, št. 21/10 – ZSNT).

upoštevanjem.<sup>49</sup> Ker spada obravnavani primer na področje uporabe Direktive o storitvah, Ustavno sodišče predlog v nadaljevanju utemeljuje na podlagi določb navedene Direktive in ne hkrati tudi z vidika svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev po PDEU.<sup>50</sup> SEU je že odločilo, da je treba sklicevanje države članice na izjeme, ki jih določa pravo EU, za utemeljitev omejevanja temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba, šteti za izvajanje prava EU v smislu prvega odstavka 51. člena Listine.<sup>51</sup> Ustavno sodišče v nadaljevanju predlog bistveno utemeljuje s sklicevanjem na določbe Listine.

23. Sodna praksa SEU potrjuje, da se določbe III. poglavja Direktive o storitvah uporabljajo za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi omejeni le na eno državo članico.<sup>52</sup> Če bi se v obravnavani zadevi pojavil dvom glede meddržavnega elementa, Ustavno sodišče pojasnjuje, da gre v navedeni zadevi za postopek za oceno ustavnosti ZNPosr in torej ne za posamično presojo. V navedenem postopku Ustavno sodišče presoja skladnost zakona z Ustavo ob upoštevanju vseh oseb, za katere se te določbe uporabijo.<sup>53</sup> V postopku za oceno ustavnosti zakona ni mogoče izključiti, da bi se izpodbijane določbe lahko uporabljale tudi za državljane drugih držav članic in pravne osebe, ki imajo sedež v drugih državah članicah. Tudi zato po oceni Ustavnega sodišča ni mogoče sprejeti stališča, da bi bili vsi elementi spora omejeni le na eno državo članico. Ob tem je v obravnavanem primeru treba upoštevati tudi Direktivo o storitvah, ki konkretizira temeljne svoboščine iz 49. in 56. člena PDEU in kodificirano povzema ustaljeno sodno prakso SEU, v skladu s katero posamezne nacionalne zahteve niso združljive s temeljnimi svoboščinami, na katere se lahko sklicujejo gospodarski subjekti.<sup>54</sup> Ko gre za presojo obravnavanega zakona, tudi sicer po storitvah nepremičninskega posredovanja gotovo (vsaj potencialno) povprašujejo subjekti iz drugih držav članic EU. S tega vidika ni izključena niti uporaba 16. člena Direktive o storitvah. Ob tem glede uporabe navedene direktive tudi ne more biti odločilno, ali je

<sup>49</sup> Točka (7) 4. člena v zvezi z drugim odstavkom 15. člena Direktive o storitvah.

<sup>50</sup> Sodbe SEU v zadevah *Rina Services in drugi*, C-593/13, z dne 16. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:399, 37. in 38. točka obrazložitve; in *Komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 118. točka obrazložitve; ter združenih zadevah *X in Visser*, C-360/15 in C-31/16, z dne 30. 1. 2018, ECLI:EU:C:2018:44, 137. točka obrazložitve.

<sup>51</sup> Sodba SEU v zadevi *AGET Iraklis*, C-201/15, z dne 21. 12. 2016, ECLI:EU:C:2016:972, 64. točka obrazložitve in tam navedena sodna praksa.

<sup>52</sup> Glej sodbo SEU v združenih zadevah *X in Visser*, C-360/15 in C-31/16, z dne 30. 1. 2018, ECLI:EU:C:2018:44, 110. točka obrazložitve.

<sup>53</sup> Prim. s sodbo SEU v zadevi *Boriss Cilevičs in drugi*, C-391/20, z dne 7. 9. 2022, ECLI:EU:C:2022:638, 32. in 33. točka obrazložitve.

<sup>54</sup> Sodba SEU v zadevi *Presidenza del Consiglio dei Ministri in drugi proti Rina Services SpA in Rina SpA*, C-593/13, z dne 6. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:399, 40. točka obrazložitve.

omejitev v nacionalnem pravnem redu že obstajala pred uveljavitvijo Direktive o storitvah<sup>55</sup> (kot v obravnavanem primeru v delu omejitve provizije pri kupoprodaji).

24. Ustavno sodišče bo odločalo o očitkih pobudnic in predlagatelja o kršitvi prava EU tako, da bo pri presoji njihovih trditev o kršitvah Ustave upoštevalo tudi te očitke, ki po vsebini zatrjujejo neskladje izpodbijanih določb ZNPosr z nekaterimi pravili prava EU (glej 3.–8. točko obrazložitve tega sklepa). Zato je odločitev SEU glede razlage upoštevne prava EU ključnega pomena za presajo ustavnosti določb nacionalne zakonodaje. O razlagi aktov institucij, organov, uradov ali agencij EU je na podlagi točke b) prvega odstavka 267. člena PDEU izključno pristojno presojati SEU. Ker se v obravnavani zadevi zastavljajo vprašanja o razlagi aktov EU, je odgovor SEU na ta vprašanja bistven za nadaljnje odločanje Ustavnega sodišča. Na podlagi okoliščin, ki so podrobneje predstavljene v nadaljevanju, po oceni Ustavnega sodišča ne gre za primer, ko postavljeno vprašanje za predhodno odločanje ne bi bilo upoštevno, ali bi SEU zadevno določbo prava EU že razložilo, ali bi bila pravilna razlaga prava EU tako očitna, da ne bi dopuščala nikakršnega razumnega dvoma (t. i. kriteriji *CILFIT*).<sup>56</sup>

## VI. Vprašanja za predhodno odločanje SEU

25. Obe postavljeni vprašanji se nanašata na dopustnost zakonske regulacije višine nepremičninskih provizij. Razlikujeta se le po načinu omejitve provizije glede na vrsto posla. Ustavno sodišče zato obe vprašanji obravnava skupaj.

26. Prvo vprašanje, ki ga Ustavno sodišče zastavlja SEU, je:

**Ali je treba 7., 16. in 38. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v zvezi s 15. členom Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri sme najvišje dovoljeno plačilo za nepremičninsko posredovanje pri nakupu ali prodaji za isto nepremičnino znašati največ 4 odstotke od pogodbene cene, kadar gre za posredovanje pri nakupu ali prodaji enostanovanjske stavbe, stanovanja ali bivalne enote s fizično osebo kot kupcem?**

<sup>55</sup> Že pri sodbi SEU v zadevi *Åkerberg Fransson*, C-617/10, z dne 26. 2. 2013, ECLI:EU:C:2013:105, je šlo za zakonodajo, ki je bila uveljavljena pred Direktivo o storitvah.

<sup>56</sup> Glej v tem smislu sodbe SEU v zadevah *CILFIT*, C-283/81, z dne 6. 10. 1982, ECLI:EU:C:1982:335, 21. točka obrazložitve; *Intermodal Transports*, C-495/03, z dne 15. 9. 2005, ECLI:EU:C:2005:552, 33. točka obrazložitve; *Komisija proti Franciji (Davčni odtegljaj)*, C-416/17, z dne 4. 10. 2018, ECLI:EU:C:2018:811, 110. točka obrazložitve; in nazadnje še nekoliko podrobneje v sodbi SEU v zadevi *Consortio Italian Management in Catania Multiservizi SpA proti Rete Ferroviaria Italiana SpA*, C-561/19, z dne 6. 10. 2021, ECLI:EU:C:2021:799, 66. točka obrazložitve.



27. Drugo vprašanje, ki ga Ustavno sodišče zastavlja SEU, je:

**Ali je treba 7., 16. in 38. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v zvezi s 15. členom Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri sme najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje pri najemni pogodbi za isto nepremičnino znašati največ 4 odstotke od zmnožka zneska mesečne najemnine in števila mesecev, za katere se nepremičnina oddaja, vendar ne več kot znesek enomesečne najemnine, kadar gre za posredovanje pri najemu enostanovanjske stavbe, stanovanja ali bivalne enote s fizično osebo kot najemnikom?**

28. Direktiva o storitvah v drugem odstavku 15. člena (kot delu III. poglavja) določa:

"Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem katere koli od naslednjih nediskriminatornih zahtev:

[...]

(g) določenih najnižjih in/ali najvišjih tarif, ki jih mora ponudnik upoštevati;

[...]."

29. V skladu s prvim odstavkom 15. člena Direktive o storitvah morajo države članice preveriti, ali njihov pravni sistem predvideva zahteve, kakršne so te iz drugega odstavka tega člena, in zagotoviti, da so te v skladu s pogoji iz tretjega odstavka tega člena. Na podlagi petega in šestega odstavka 15. člena Direktive o storitvah smejo države članice ohraniti oziroma po potrebi uvesti zahteve, podobne tistim iz drugega odstavka, če te izpolnjujejo pogoje iz tretjega odstavka navedenega člena. To pomeni, da omejitve (i) ne smejo biti diskriminatorne (15. člen Direktive o storitvah, točka 3(a)), (ii) morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes (15. člen Direktive o storitvah, točka 3(b)), in (iii) morajo biti sorazmerne. Morajo torej biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko dosežejo isti rezultati (15. člen Direktive o storitvah, točka 3(c)). Namen 15. člena Direktive o storitvah je v tem smislu uskladiti, prvič, regulativno pristojnost držav članic v zvezi z zahtevami, ki jih je treba presojeti na podlagi tega člena, in drugič, učinkovito izvajanje svobode ustanavljanja.<sup>57</sup> V obravnavanem primeru po oceni Ustavnega sodišča regulacija zakonodajalca v prvi vrsti zadeva pomembne vidike Listine.

30. Pogoj nediskriminatornosti je v obravnavanem primeru očitno izpolnjen, saj veljata zakonsko predpisani omejitvi provizije neodvisno od državljanstva ali kraja sedeža

<sup>57</sup> Sodba SEU v zadevi *Komisija proti Nemčiji*, C-377/17, z dne 4. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:562, 63. točka obrazložitve.

podjetja. Iz zakonodajnega gradiva je tudi ob upoštevanju ReNSP15–25, na katerega se je v zakonodajnem postopku v podporo izpodbijani omejitvi višine provizije pri posredovanju pri najemnih pogodbah sklicevala Vlada,<sup>58</sup> mogoče razbrati, da je zakonodajalec z omejitvijo višine provizije naslavljal (cenovno) nedostopnost (primernih) stanovanj (za ranljive skupine) in varstvo potrošnikov v luči cenovne transparentnosti in pomanjkanja razpoložljivih (najemnih) stanovanj. Navedene cilje je po oceni Ustavnega sodišča očitno mogoče pripisati tudi delu zakonodajne ureditve, ki se nanaša na omejitev višine provizije za posredovanje pri nakupu ali prodaji.

31. Potrošniki uživajo v okviru prava EU posebno varstvo. V skladu z 12. členom PDEU se morajo zahteve s področja varstva potrošnikov upoštevati tudi pri opredeljevanju in izvajanju drugih politik in dejavnosti EU. Kot izhodišče urejanja notranjega trga je varstvo potrošnikov posebej predvideno že v 169. členu PDEU in izrecno omenjeno tudi v tretjem odstavku 114. člena PDEU. Slednje je bilo tudi podlaga za varstvo v okviru 38. člena Listine,<sup>59</sup> ki določa, da politike EU zagotavljajo visoko raven varstva potrošnikov. Gre za eno izmed temeljnih načel Listine.<sup>60</sup> Tudi pri ukrepih v okviru uresničevanja notranjega trga, sprejetih na podlagi točke (a) drugega odstavka 169. člena v zvezi s 114. členom PDEU, je SEU že zavzelo stališče, da varstvo potrošnikov zajema vse potrošnike in ne le povprečno informiranega, pazljivega in razumnega potrošnika.<sup>61</sup> Varstvo posebej ranljivih skupin izrecno omenja tudi osemnajsta uvodna izjava Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah) (UL L 149, 11. 6. 2005).<sup>62</sup> Iz sodne prakse SEU izhaja, da varstvo potrošnikov temelji na zamisli, da je potrošnik v razmerju do prodajalca ali ponudnika v podrejenem položaju glede

<sup>58</sup> Navedbe Vlade so povzete v 10. in 11. točki obrazložitve tega sklepa.

<sup>59</sup> Pojasnilo k členu 38 – varstvo potrošnikov, v: Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, UL C 303, 14. 12. 2007, str. 28.

<sup>60</sup> Tako denimo T. Lock v: M. Kellerbauer, M. Klemert in J. Tomkin (ur.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2019, str. 2199; R. Streinz v: R. Streinz (ur.), *EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, Verlag C. H. Beck, München 2012, str. 2838; W. Cremer in G.-J. Ostermann v: S. M. Heselerhaus in C. Nowak (ur.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, 2. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 2020, str. 1588.

<sup>61</sup> Tako SEU v zvezi z Direktivo Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o nepoštenih pogojih v potrošniških pogodbah (UL L 95, 21. 4. 1993 – v nadaljevanju Direktiva 93/13/EGS) v sklepu v zadevi *X Bank*, C-198/20, z dne 10. 6. 2021, ECLI:EU:C:2021:481, 33. točka obrazložitve. Izjema je le drugi odstavek 4. člena Direktive 93/13/EGS.

<sup>62</sup> Glej tudi sodbo SEU v zadevi *Deroo-Blanquart*, C-310/15, z dne 7. 9. 2016, ECLI:EU:C:2016:633, 32. točka obrazložitve.

pogajalske sposobnosti in ravni obveščenosti.<sup>63</sup> V skladu z 8. točko 4. člena Direktive o storitvah pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes, pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa SEU. Ob tem navedena podlaga kot pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes, primeroma izrecno opredeljuje tudi varstvo potrošnikov, varstvo prejemnikov storitev, zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij ter uresničevanje ciljev socialne politike.

32. Varstvo potrošnikov tudi po sodni praksi SEU pomeni pomemben razlog v javnem interesu, s katerim je mogoče upravičiti omejitev svoboščin notranjega trga.<sup>64</sup> To velja tudi na podlagi tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah.<sup>65</sup> Ob tem je SEU (tudi s sklicevanjem na štirideseto uvodno izjavo Direktive o storitvah) že poudarilo, da je tudi varstvo prejemnikov storitev pomemben razlog, ki se nanaša na javni interes.<sup>66</sup> Tudi zahteve v zvezi s socialno stanovanjsko politiko države članice v povezavi s strukturno stanovanjsko stisko (in financiranje te politike) je SEU že štelo za nujne razloge v splošnem interesu (*overriding reason relating to the public interest*), ki lahko upravičujejo omejitve svoboščin skupnega trga.<sup>67</sup> Enako velja za pomanjkanje stanovanj, namenjenih za oddajo v najem, v povezavi s poslabšanjem pogojev dostopa do stanovanja in poglobljanjem napetosti na (nedelujočih) nepremičninskih trgih.<sup>68</sup> Na podlagi navedenega je po oceni Ustavnega sodišča mogoče zaključiti, da je zakonodajalec v obravnavanem primeru zasledoval pomembne razloge, ki se nanašajo

<sup>63</sup> Primeroma sodbe SEU v zadevah *Kušionová*, C-34/13, z dne 10. 9. 2014, ECLI:EU:C:2014:2189, 48. točka obrazložitve; *Pohotovost*, C-470/12, z dne 27. 2. 2014, ECLI:EU:C:2014:101, 39. točka obrazložitve; *Kásler in Káslerné Rábai*, C-26/13, z dne 30. 4. 2014, ECLI:EU:C:2014:282, 39. točka obrazložitve; *Sánchez Morcillo in Abril García*, C-169/14, z dne 17. 7. 2014, ECLI:EU:C:2014:2099, 22. točka obrazložitve.

<sup>64</sup> Tako že sodbe SEU v združenih zadevah *Ministère public in drugi proti Van Wesemael*, C-110/78 in C-111/78, z dne 18. 1. 1979, ECLI:EU:C:1979:8, 28. točka obrazložitve; ter *Komisija proti Franciji*, C-220/83 z dne 4. 12. 1986, ECLI:EU:C:1986:461, 20. točka obrazložitve. V novejši praksi na primer tudi sodbe SEU v združenih zadevah *Stoß in drugi*, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, z dne 8. 9. 2010, ECLI:EU:C:2010:504, 74. točka obrazložitve.

<sup>65</sup> Sodbi SEU v zadevah *Grupo Itevelesa in drugi*, C-168/14, z dne 15. 10. 2015, ECLI:EU:C:2015:685, 74. točka obrazložitve; in *Komisija proti Nemčiji*, C-377/17, z dne 4. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:562, 70. točka obrazložitve.

<sup>66</sup> Sodbi SEU v zadevah *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda proti Commissariaat voor de Media*, C-288/89, z dne 25. 7. 1991, ECLI:EU:C:1991:323, 14. točka obrazložitve in tam navedene sodbe; ter *Komisija proti Nemčiji*, C-377/17, z dne 4. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:562, 70. in 72. točka obrazložitve.

<sup>67</sup> Tako sodbi SEU v zadevi *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, z dne 1. 10. 2009, ECLI:EU:C:2009:593, 30. točka obrazložitve; in združenih zadevah *Libert in drugi*, C-197/11 in C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 50.–52. točka obrazložitve.

<sup>68</sup> Sodba SEU v zadevi *Cali Apartments*, C-724/18, z dne 22. 9. 2020, ECLI:EU:C:2020:743, 65. in 66. točka obrazložitve.



na javni interes v smislu točke (b) tretjega odstavka 15. člena Direktive o storitvah. V obravnavanem primeru se po oceni Ustavnega sodišča navedeni cilji v veliki meri odražajo tudi v določbah Listine, kar bo obravnavano v nadaljevanju.

33. Temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red EU, se uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo EU.<sup>69</sup> Če se država članica, da bi upravičila ureditev, ki bi lahko ovirala uresničevanje svobode ustanavljanja, sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu (v obravnavanem primeru varstvo potrošnikov v povezavi s transparentnostjo in (cenovno) dostopnostjo stanovanj), je treba to utemeljitev razlagati tudi ob upoštevanju splošnih načel prava EU in zlasti temeljnih pravic, ki jih zdaj zagotavlja Listina.<sup>70</sup> Združljivost omejitve s pravom EU je torej treba presojati glede na izjeme, določene v PDEU in sodni praksi SEU, ter temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina.<sup>71</sup> Čeprav imajo države članice široko pooblastilo za prosto presojo pri izbiri ukrepov, s katerimi bi lahko uresničile cilje svoje socialne politike, navedeno ne upravičuje kršenja pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi določb PDEU in PEU, ki predpisujejo njihove temeljne svoboščine.<sup>72</sup> Poleg tega morajo omejitve pri svobodnem uresničevanju temeljnih pravic in svoboščin, zagotovljenih z Listino, spoštovati bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin. Nacionalno ureditev je mogoče uvrstiti med izjeme, ki jih določa pravo EU za utemeljitev omejitve, le če je to v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja SEU.<sup>73</sup> Kadar neko materijo ureja sekundarni pravni vir (v obravnavanem primeru Direktiva o storitvah), se omejitve glede na sodno prakso SEU presojajo na njegovi podlagi.<sup>74</sup> V zvezi z najnižjimi in najvišjimi tarifami arhitektov in inženirjev je SEU že potrdilo, da tovrstne omejitve sodijo na področje uporabe Direktive o storitvah.<sup>75</sup> Ta torej glede na sodno prakso SEU pomeni izhodišče za presojo

<sup>69</sup> Sodba SEU v zadevi *Åkerberg Fransson*, C-617/10, z dne 26. 2. 2013, ECLI:EU:C:2013:105, 19. točka obrazložitve.

<sup>70</sup> Sodba SEU v zadevi *Berlington Hungary in drugi*, C-98/14, z dne 11. 6. 2015, ECLI:EU:C:2015:386, 74. točka obrazložitve.

<sup>71</sup> Sodba SEU v zadevah *Komisija proti Madžarski (Užitek na kmetijskih zemljiščih)*, C-235/17, z dne 21. 5. 2019, ECLI:EU:C:2019:432, 66. točka obrazložitve.

<sup>72</sup> Glej v tem smislu sodbe SEU v zadevah *ITC*, C-208/05, z dne 11. 1. 2007, ECLI:EU:C:2007:16, 39. in 40. točka obrazložitve; *Confédération générale du travail in drugi*, C-385/05, z dne 18. 1. 2007, ECLI:EU:C:2007:37, 28. in 29. točka obrazložitve; ter *Caves Krier Frères*, C-379/11, z dne 13. 12. 2012, ECLI:EU:C:2012:798, 51. in 52. točka obrazložitve.

<sup>73</sup> Sodba SEU v zadevi *Pfleger in drugi*, C-390/12, z dne 30. 4. 2014, ECLI:EU:C:2014:281, 36. točka obrazložitve.

<sup>74</sup> Sodbi SEU v zadevah *Komisija proti Madžarski*, C-179/14, z dne 23. 2. 2016, ECLI:EU:C:2016:108, 118. točka obrazložitve; in za svobodo opravljanja storitev *Komisija proti Madžarski (Enseignement supérieur)*, C-66/18, z dne 6. 10. 2020, ECLI:EU:C:2020:792, 206. točka obrazložitve.

<sup>75</sup> Sodba SEU v zadevi *Komisija proti Nemčiji*, C-377/17, z dne 4. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:562. Glej tudi sklep SEU v zadevi *hapeg dresden*, C-137/18, z dne 6. 2. 2020, ECLI:EU:C:2020:84.

omejitve, a so hkrati upoštevne tudi pravice iz Listine. Temeljne pravice so namreč lahko tudi razlog, ki (praviloma) upravičuje omejitve.<sup>76</sup>

### Upoštevnost in pomen Listine

34. Kadar si konkurira več pravic, ki jih varuje pravni red EU, je treba presojo opraviti ob spoštovanju potrebne uskladitve zahtev, povezanih z varstvom teh različnih pravic, in pravilnega ravnotežja med njimi.<sup>77</sup> Po oceni Ustavnega sodišča gre v obravnavanem primeru za kompleksno medsebojno prepletanje več vidikov Listine in omejitev po Direktivi o storitvah (v pogledu svobode ustanavljanja). Ob upoštevanju sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) Ustavno sodišče v izhodišču upošteva pomislek v zvezi z iskanjem ravnotežja med svobodo ustanavljanja na eni strani in pravicami Listine na drugi strani na način, ki bi bil po načinu presoje istovrsten reševanju kolizije med samimi temeljnimi pravicami.<sup>78</sup> ESČP je namreč že zapisalo, da z vidika pravice, varovane z EKČP,<sup>79</sup> svoboda ustanavljanja ni pravica, ki bi jo bilo mogoče tehtati s pravico iz EKČP v smislu reševanja kolizije (*counterbalancing right*), ampak le pomemben element, ki ga je pri posegu v posamezno človekovo pravico treba upoštevati v okviru testa sorazmernosti. Navedeni pomislek lahko po oceni Ustavnega sodišča bistveno (so)določa način in kriterije presoje v obravnavanem primeru. Tudi v primeru izhodišča Direktive o storitvah (in varovane svobode ustanavljanja), ki je vzpostavljeno s sodno prakso SEU, namreč pomeni vsaj, da se težišče presoje umešča na področje pravic, ki so varovane z Listino. Prvi odstavek 52. člena Listine določa, da je uresničevanje pravic, ki jih priznava Listina, lahko omejeno, med drugim, če je ob upoštevanju načela sorazmernosti to potrebno in če to dejansko ustreza priznanim ciljem splošnega interesa ali je to potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

35. Z vidika pobudnic je seveda upoštevena svoboda gospodarske pobude iz 16. člena Listine. Ta zajema pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco.<sup>80</sup> SEU je že zapisalo, da svoboda

<sup>76</sup> O razmerju npr. sodba SEU v zadevi *Laval un Partneri Ltd*, C-341/05, z dne 18. 12. 2007, ECLI:EU:C:2007:809, 93. in 94. točka obrazložitve ter tam navedeni sodbi.

<sup>77</sup> Sodbi SEU v zadevah *Promusicae*, C-275/06, z dne 29. 1. 2008, ECLI:EU:C:2008:54, 65. in 66. točka obrazložitve; in *Deutsches Weintor*, C-544/10, z dne 6. 9. 2012, ECLI:EU:C:2012:526, 47. točka obrazložitve.

<sup>78</sup> Na nevarnost je opozorilo ESČP v sodbi v zadevi *Norveške konfederacije sindikatov in norveškega združenja transportnih delavcev proti Norveški* z dne 10. 6. 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0610JUD004548717, 118. točka obrazložitve.

<sup>79</sup> V konkretnem primeru je šlo za svobodo zbiranja in združevanja iz 11. člena EKČP in njeno razmerje do svobode ustanavljanja.

<sup>80</sup> Sodbi SEU v zadevah *Sky Österreich*, C-283/11, z dne 22. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:28, 42. točka obrazložitve; in *Schaible*, C-101/12, z dne 17. 10. 2013, ECLI:EU:C:2013:661, 25. točka obrazložitve.

gospodarske pobude (v okviru pogodbene svobode) vključuje tudi pravico določiti ceno storitve.<sup>81</sup> V skladu s sodno prakso SEU svoboda gospodarske pobude ni absolutna pravica, temveč jo je treba upoštevati glede na njeno vlogo v družbi.<sup>82</sup> Podvržena je širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti.<sup>83</sup> Ob tem je varstvo potrošnikov (38. člen Listine) lahko upravičen razlog za poseg v svobodo gospodarske pobude iz 16. člena Listine.<sup>84</sup> SEU je že zapisalo tudi, da je v pravu EU tudi pravica do stanovanja temeljna pravica, zagotovljena s 7. členom Listine, ki je upoštevna v zvezi z razlago in izvajanjem direktiv.<sup>85</sup> Hkrati po oceni Ustavnega sodišča v obravnavanem primeru ni izključena upoštevnost drugih pravic iz Listine, saj cilji zakonodajnega urejanja presegajo zgolj varstvo potrošnikov pred previsokimi cenami. Stanovanje namreč za posameznika in njegovo družino pomeni temeljno eksistenčno dobrino, ki pomeni osnovo in središče za osebni razvoj, družbeno vključenost in družinsko življenje. Družbena vpetost položaja pobudnic glede na poudarjen pomen stanovanja kot temeljne eksistenčne dobrine in dejanske socialne neenakosti je posebej poudarjena tudi v luči informacijske asimetrije (trga stanovanj, lastnosti nepremičnin ipd.) in razmerij moči na trgu stanovanj, ki niso v korist potrošnikov. Kupci in najemniki stanovanj so v razmerju do nepremičninskih družb glede na zaostrene razmere na stanovanjskem trgu gotovo šibkejša stranka. Ob tem so ranljive skupine, ki jih izpostavlja zakonodajalec, še posebej izpostavljene. Posebej zanje (cenovna) nedostopnost stanovanja lahko vodi tudi do socialne izključenosti. Tako po oceni Ustavnega sodišča ni izključena povezava tudi (vsaj) s 1. in 33. členom Listine.

36. Ustavno sodišče meni, da si mora obravnava zakonske ureditve na obravnavanem občutljivem področju v prvi vrsti prizadevati za uskladitev in pravilno ravnotežje med pravicami in temeljnimi načeli Listine. Navedeno normativno ozadje po oceni Ustavnega sodišča namreč pomeni, da pri obravnavi nacionalne ureditve ni dopustno (odločilno) vrednotenje izključno na podlagi ekonomskih kriterijev. Iz enakih razlogov po razumevanju Ustavnega sodišča skladnosti nacionalne ureditve ni mogoče dosledno obravnavati s kategorijama posega (enostranske omejitve) in sorazmernosti (v širšem smislu tudi nujnosti in primernosti), ampak z iskanjem pravičnega medsebojnega sobivanja pravic Listine, ki se lahko doseže le z vrednostnim tehtanjem

<sup>81</sup> Sodba SEU v zadevi *Sky Österreich*, C-283/11, z dne 22. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:28, 43. točka obrazložitve in tam navedena sodna praksa.

<sup>82</sup> Sodbi SEU v zadevah *Deutsches Weintor*, C-544/10, z dne 6. 9. 2012, ECLI:EU:C:2012:526, 54. točka obrazložitve; in *Sky Österreich*, C-283/11, z dne 22. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:28, 45. točka obrazložitve ter tam navedena sodna praksa.

<sup>83</sup> Sodba SEU v zadevi *Sky Österreich*, C-283/11, z dne 22. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:28, 46. točka obrazložitve.

<sup>84</sup> Sodba SEU v zadevi *McDonagh*, C-12/11, z dne 31. 1. 2013, ECLI:EU:C:2013:43, 59.–65. točka obrazložitve.

<sup>85</sup> Sodba SEU v zadevi *Kušionová*, C-34/13, z dne 10. 9. 2014, ECLI:EU:C:2014:2189, 65. točka obrazložitve.

na njeni podlagi. Ob tem se po razumevanju Ustavnega sodišča svoboda gospodarske pobude iz 16. člena Listine v obravnavanem primeru bistveno izraža skozi svobodo ustanavljanja (in prostega opravljanja storitev), ki jo (ju) varuje tudi Direktiva o storitvah. Svoboda gospodarske pobude, kadar in (zlasti) kolikor se izraža tudi v svobodi ustanavljanja v povezavi s cenovno regulacijo, varuje v prvi vrsti ekonomsko svobodo pobudnic v smislu svobodnega poslovnega udejstvovanja. Jedro svobode gospodarske pobude po razumevanju Ustavnega sodišča ne zagotavlja pravice do (neomejenega) dobička v vseh vidikih gospodarskega poslovanja nosilca pravice. Na drugi strani ima prispevek k transparentnosti in varstvu potrošnikov v povezavi s (cenovno) dostopnostjo stanovanja kot temeljne eksistenčne dobrine za varovane posameznike neprecenljivo vrednost, ki je v ključnem delu ni mogoče obravnavati v okviru ekonomske analize. Sfera varovane svobode posameznika glede na navedene vidike po oceni Ustavnega sodišča namreč bistveno presega premoženjsko sfero in morebitno prikrajšanje (zaradi višje kupnine ali najemnine). Ustavno sodišče omejitve (tudi ekonomskih in socialnih) pravic v lastni praksi praviloma presoja ob upoštevanju pomena posameznih človekovih pravic in v kontekstu drugih ustavnih vrednot (javne koristi), pri čemer ekonomski vidik (npr. vzdržnost javnih financ<sup>86</sup>) lahko pomeni kvečjemu enega od izhodišč presoje, ki sam zase ni odločilen. Tudi socialna pravičnost je vrednota, ki je v javnem interesu.<sup>87</sup> Glede na ustaljeno prakso SEU Ustavno sodišče v nadaljevanju postavljenih vprašanj umešča tudi v okvir presoje Direktive o storitvah, pri čemer navedeni vidik presoje po razumevanju Ustavnega sodišča glede na izhodišča obravnavanega primera dopolnjuje vrednostno tehtanje na osnovi Listine.

### **Obravnavava v okviru Direktive o storitvah z vidika zagotavljanja izpolnitev zastavljenih ciljev (primernost)**

37. V skladu z ustaljeno sodno prakso SEU je nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje uresničevanja zastavljenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično.<sup>88</sup> Ustreznost ukrepa mora dokazati država.<sup>89</sup> Kar zadeva najvišje tarife, je SEU že zavzelo stališče, da lahko prispevajo k varstvu potrošnikov s tem, da se poveča preglednost cen, ki jih zaračunavajo ponudniki, in se

<sup>86</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10), ECLI:SI:USRS:2013:U.I.146.12.

<sup>87</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-249/10 z dne 15. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 27/12, in OdlUS XIX, 34), ECLI:SI:USRS:2012:U.I.249.10, 28. točka obrazložitve.

<sup>88</sup> Sodbi SEU v zadevah *Hartlauer*, C-169/07, z dne 10. 3. 2009, ECLI:EU:C:2009:141, 55. točka obrazložitve; in *Grupo Itevelesa in drugi*, C-168/14, z dne 15. 10. 2015, ECLI:EU:C:2015:685, 76. točka obrazložitve; ter sklep SEU v zadevi *Sokoll-Seebacher in Naderhirn*, C-634/15, z dne 30. 6. 2016, ECLI:EU:C:2016:510, 27. točka obrazložitve.

<sup>89</sup> Sodba SEU v zadevi *Komisija proti Nemčiji*, C-377/17, z dne 4. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:562, 64. točka obrazložitve.



slednjim preprečuje, da bi zaračunavali pretirane honorarje.<sup>90</sup> Pogoju sorazmernosti (torej tudi primernosti) načeloma lahko na primer ustreza tudi ureditev, ki določa najvišjo ceno zemeljskega plina za potrošnike (ob hkratni obveznosti dobave).<sup>91</sup> Ustavno sodišče ne vidi razlogov, da omenjeno stališče ne bi veljalo tudi v obravnavanem primeru, ko zakonodajalec dodatno zasleduje prispevek k (cenovni) dostopnosti stanovanj kot temeljne eksistenčne dobrine. Ustavnemu sodišču se v izhodišču in v odsotnosti odgovora zakonodajalca zastavlja vprašanje, ali lahko na presojo primernosti, kolikor je glede na splošna vrednostna izhodišča pravic Listine upoštevna, odločilno vpliva okoliščina, da zakonodajalec omejitev provizije predpisuje na vertikalno povezanem trgu (torej trgu nepremičninskega posredovanja) in s cenovno regulacijo ne posega neposredno na trg nepremičnin. V tej zvezi lahko nepremičninska družba na podlagi tretjega odstavka 5. člena ZNPosr plačilo za posredovanje zaračuna le naročitelju na podlagi pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami. Neposredna prevalitev bremena višine provizije na kupca ali najemnika v primeru, ko ni hkrati tudi naročnik storitve nepremičninskega posredovanja, torej pravno ni dopustna. Nasprotni dogovor je v skladu s četrnim odstavkom navedenega člena namreč ničen. Glede na poslabšanje pogojev dostopa do stanovanja in poglobljanje napetosti na nepremičninskih trgih (podrobneje v 11. točki obrazložitve tega sklepa), kjer je tržna moč skoncentrirana na strani ponudbe, je po oceni Ustavnega sodišča (znotraj proste presoje zakonodajalca) vendarle mogoče upravičeno pričakovati, da se višina (v odsotnosti regulacije lahko tudi višje) provizije v bistvenem delu prevali na stran tistih, ki po stanovanju povprašujejo. To neposredno velja pri vseh pogodbah, ki se sklepajo s pomočjo nepremičninskih posrednikov. Učinek pri ostalih pogodbah je lahko zaradi vpliva na ceno nepremičnin le posreden. Ob tem višina provizije nepremičninskega posrednika ni posledica ravnanja osebe, ki povprašuje po nakupu ali najemu stanovanja, kadar ni naročnik posla nepremičninskega posredovanja. V tem primeru strošek nepremičninskega posredovanja prvenstveno tudi ni v njenem interesu in na njegovo višino tudi ne more vplivati. V odsotnosti pojasnil zakonodajalca Ustavno sodišče lahko prispevek k doseganju zasledovanih ciljev šteje za podan, a (v odsotnosti analize zakonodajalca<sup>92</sup>) ne more zaključiti, da gre za znatni prispevek.<sup>93</sup> Ob tem se Ustavnemu sodišču postavlja vprašanje, ali je znatni učinek v tem smislu treba razumeti predvsem tudi z vidika pomena varovane pravice iz Listine in ne le v smislu zahteve, naslovljene na zakonodajalca, da z (ekonomsko) analizo dokaže in kvantificira učinek ukrepa. Glede na pomen zasledovanih ciljev zakonodajalca, ki se umeščajo v samo Listino, na kateri je po oceni Ustavnega sodišča v obravnavanem primeru težišče presoje, se Ustavnemu sodišču postavlja vprašanje, ali je pogoj primernosti kljub

<sup>90</sup> Sodba SEU v zadevi *Komisija proti Nemčiji*, C-377/17, z dne 4. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:562, 94. točka obrazložitve.

<sup>91</sup> Sodba SEU v združenih zadevah *Repsol Butano*, C-473/17 in C-546/17, z dne 11. 4. 2019, ECLI:EU:C:2019:308, 31.–65. točka obrazložitve.

<sup>92</sup> Sodba SEU v zadevi *Komisija proti Nemčiji*, C-377/17, z dne 4. 7. 2019, ECLI:EU:C:2019:562, 74. točka obrazložitve in tam navedena sodna praksa.

<sup>93</sup> Prav tam, 85. točka obrazložitve.

navedenim pomislekom v tem primeru izpolnjen. Hkrati po oceni Ustavnega sodišča sprejeta ureditev lahko prispeva k cenovni transparentnosti, saj tudi z vidika potrošnikov pripomore k predvidljivosti višine provizije in tudi višine možnega tovrstnega vpliva na višino kupnine ali najemnine.

**Obravnavana v okviru Direktive o storitvah z vidika možne nadomestitve z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko dosežejo isti rezultati (nujnost)**

38. Čeprav mora država članica, ki se za utemeljitev zahteve v smislu 15. člena Direktive o storitvah sklicuje na pomemben razlog, ki se nanaša na javni interes, dokazati, da je njena ureditev ustrezna in nujna za doseg legitirnega cilja, ki mu sledi, pa to dokazno breme ne more biti tako, da bi se od te države članice zahtevalo, naj pozitivno dokaže, da navedenega cilja v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim predstavljenim ukrepom.<sup>94</sup> V praksi bi taka zahteva zadevni državi članici namreč odvzela njeno regulativno pristojnost na zadevnem področju.<sup>95</sup> Po razumevanju Ustavnega sodišča torej vztrajanje pri strogi zahtevi do zakonodajalca, da z (ekonomsko) analizo dokaže nujnost ukrepa v (hipotetični) primerjavi z drugimi ukrepi ali odsotnostjo regulacije, torej ni upravičeno. Zakonodajalec ima v izhodišču gotovo na voljo številne ukrepe (npr. tudi s področja davčne in prostorske politike). Nekateri od teh predvideva tudi sprejeti ReNSP15–25 (glej 11. točko obrazložitve tega sklepa). Ustavno sodišče glede na odsotnost pojasnil zakonodajalca ne more sprejeti zaključka, da omejevanje višine provizij pomeni prevladujoč prispevek k (cenovni) dostopnosti stanovanj. Hkrati sprejema, da ukrepa lahko skupaj z drugimi izvršenimi in načrtovanimi ukrepi (so)prispevata k zasledovanim ciljem. Glede na pomen zasledovanih ciljev zakonodajalca, ki se umeščajo tudi v Listino, na kateri je po oceni Ustavnega sodišča v obravnavanem primeru težišče presoje, se Ustavnemu sodišču postavlja vprašanje, ali je pogoj nujnosti kljub navedenim pomislekom v obravnavanem primeru šteti za izpolnjen, kolikor vpliva na presojo v okviru Listine. Vprašanje nabora ukrepov in njihova učinkovitost pri stanovanjski politiki je namreč lahko izrazito kompleksno. Ob tem je po oceni Ustavnega sodišča treba upoštevati tudi določene dejanske (npr. prostorske, urbanistične in javnofinančne) omejitve, ki poljubno široke intervencije države na strani ponudbe stanovanj ne omogočajo. Z gotovostjo ni mogoče zaključiti, da ima zakonodajalec na voljo drug (tudi časovno) enakovreden ukrep, ki bi v manjši meri posegel v varovane položaje, ki jih varuje Listina. Po razumevanju Ustavnega sodišča tudi navedena izhodišča lahko prispevajo k utemeljitvi, da je pristojnost nacionalnega zakonodajalca v obravnavanem primeru razumeti široko na način, da je tudi nujnost izpodbijane ureditve šteti za podano.

**Obravnavana v okviru Direktive o storitvah z vidika preseganja tistega, kar je potrebno za uresničitev ciljev (sorazmernost)**

<sup>94</sup> Prav tam, 65. točka obrazložitve.

<sup>95</sup> Prav tam.

39. Obravnavana ureditev ne vpliva na možnost formalne ustanovitve in opravljanja storitev. Ker minimalne tarife podjetjem onemogočajo, da bi zahtevala plačilo, ki je nižje od plačila, ki ga je določil zakonodajalec, po sodni praksi SEU praviloma onemogočajo učinkovito konkurenco.<sup>96</sup> Cena storitve je namreč pomemben (glede na homogenost ponudbe lahko tudi ključen) parameter konkurence. Učinek maksimalnih tarif ni omejujoč na enak način, saj cenovne konkurence po naravi stvari ne onemogočajo. V primeru maksimalnih tarif odvetnikov je SEU odločilni pomen pripisalo dejstvu, da Komisiji ni uspelo dokazati, da je zadevna ureditev zasnovana tako, da otežuje dostop na italijanski trg zadevnih storitev v pogojih običajne in učinkovite konkurence.<sup>97</sup> SEU je pri določitvi najvišje dovoljene cene zemeljskega plina ob hkratni obveznosti dobave zapisalo, da mora biti za izpolnitev pogoja sorazmernosti javni poseg v prodajne cene zemeljskega plina nujno časovno omejen in njegovo trajanje ne sme presežati tistega, kar je nujno za doseg cilja splošnega interesa, ki se želi doseči.<sup>98</sup> V navedenem postopku ni bilo sporno, da so ukrepi ovirali vstop novih operaterjev na trg, za katerega je bila značilna nizka stopnja konkurence.<sup>99</sup> V obravnavanem primeru storitev nepremičninskega posredovanja z vidika pobudnic in strank ni obvezna storitev za nakup ali najem nepremičnine. Hkrati trditve pobudnic in predlagatelja ne gredo v smeri nizke stopnje konkurence na trgu nepremičninskega posredovanja. Obveznost rednega pregleda ni predpisana, a je hkrati omejitev višine provizije določena na relativen način (4 odstotke) glede na višino pogodbene cene (pri prodaji in nakupu) oziroma pogodbene vrednosti v višini zmnožka zneska mesečne najemnine in števila mesecev, za katere se nepremičnina oddaja (pri najemu), pri čemer višina provizije pri najemu ne sme presežati vrednosti mesečne najemnine. Slednje pomeni, da se dejanska višina provizije prilagaja glede na tržne razmere, po katerih se prodajajo oziroma oddajajo nepremičnine. Izpodbijana omejitev provizije v delu posredovanja pri nakupu ali prodaji velja že več kot dvajset let. Omejitev provizije v delu posredovanja pri najemni pogodbi je v veljavi od 10. 8. 2019. SEU je že zavzelo stališče, da načelo sorazmernosti nujno ne preprečuje, da se sporni ukrepi nanašajo na vse domače potrošnike (in ne le posebej ranljive skupine).<sup>100</sup> Omejitev izpodbijane ureditve na posebej ranljive skupine bi tudi sicer po oceni Ustavnega sodišča lahko postavila pod vprašaj primernost ukrepa, saj bi bila v tem primeru provizija lahko višja ravno v primeru, če se posel ne bi sklenil s kupcem ali najemnikom takšne skupine, ki ji želi zakonodajalec poudarjeno olajšati dostop do primerne stanovanja. Po razumevanju Ustavnega sodišča torej odsotnost omejitve na posebej ranljive skupine tudi v obravnavanem primeru nujno ne pomeni, da ukrep ni sorazmeren. Ob tem Ustavno

<sup>96</sup> Sodba SEU v zadevi *SOA Nazionale Costruttori*, C-327/12, z dne 12. 12. 2013, ECLI:EU:C:2013:827, 56. in 57. točka obrazložitve ter tam navedena sodna praksa.

<sup>97</sup> Sodba SEU v zadevi *Komisija proti Italiji*, C-565/08, z dne 29. 3. 2011, ECLI:EU:C:2011:188, 51.–54. točka obrazložitve.

<sup>98</sup> Sodba SEU v združenih zadevah *Repsol Butano*, C-473/17 in C-546/17, z dne 11. 4. 2019, ECLI:EU:C:2019:308, 52. in 53. točka obrazložitve.

<sup>99</sup> Prav tam, 40. točka obrazložitve.

<sup>100</sup> Prav tam, 64. točka obrazložitve.



sodišče pojasnjuje, da se je pri delni odločbi št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023 (3. točka izreka) odločilo za zamejitev uporabe izpodbijane ureditve s pojmom fizične osebe. Pojem potrošnika je namreč deloma opredeljen tudi po namenu uporabe pridobljene dobrine, ki za nepremičninsko družbo kot naslovnika norm ne bo nujno v vseh primerih jasno razviden.<sup>101</sup>

40. Pobudnice glede omejitve provizije pri najemnih pogodbah trdijo, da ureditev v tem delu onemogoča opravljanje njihove dejavnosti vsaj pri kratkoročnih najemih, ki dopuščajo le nizke provizije. Ustavno sodišče (v odsotnosti odgovora zakonodajalca) ne more izključiti, da so ali bodo (določene) pobudnice (delno) opustile storitve nepremičninskega posredovanja pri sklepanju najemnih pogodb. Niti se ne more opredeliti do višine tržnih provizij v odsotnosti regulacije in/ali stroškovne (ne)učinkovitosti posameznih pobudnic. V teh okoliščinah se Ustavnemu sodišču v okviru upoštevnosti vrednostnih izhodišč Listine postavlja vprašanje, ali zgolj zatrjevano tveganje, da so ali bodo (nekatero) nepremičninske družbe (delno) prenehale opravljati dejavnost posredovanja pri najemu nepremičnin s strani fizičnih oseb, pomeni, da ukrep v tem delu ni sorazmeren v ožjem smislu. Ustavno sodišče se sprašuje, ali je v smislu vrednostnih izhodišč Listine v takem primeru treba šteti, da je pogodbeno svoboda tako zelo zmanjšana, da omejitev poseže v samo bistvo pravice do svobode gospodarske pobude.<sup>102</sup> Ob tem ureditev obveznega opravljanja storitev ne nalaga in (tudi ob upoštevanju delne razveljavitve v sklopu 3. točke izreka sprejete delne odločbe št. U-I-205/19 z dne 26. 10. 2023) ne posega v drug sklop dejavnosti pobudnic (posredovanje med gospodarskimi subjekti, posredovanje pri najemu v zvezi z nepremičninami, ki niso enostanovanjske stavbe, stanovanja ali bivalne enote, in z upoštevanjem regulirane višine provizije tudi pri kupoprodaji). Po navedbah ene od pobudnic<sup>103</sup> je pred regulacijo provizija pri najemu znašala najemnino in pol, kar po razumevanju Ustavnega sodišča ob drugih stroških, ki so običajno povezani z najemom (varščina, selitveni stroški, oprema ipd.), za fizično osebo ni nepomemben ali marginalen strošek v primeru, ko dejansko pride do njegove prevalitve. Iz navedenih razlogov po oceni Ustavnega sodišča ureditev v delu omejitve provizije tudi pri posredovanju v zvezi z najemnimi pogodbami prestane test sorazmernosti v ožjem smislu in posledično bistvo gospodarske pobude tudi ni okrnjeno.

<sup>101</sup> Glej 1. točko 2. člena Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o pravicah potrošnikov, spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in Direktive 1999/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 85/577/EGS in Direktive 97/7/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 304, 22. 11. 2011). Enako opredelitev vsebuje tudi 18. točka 4. člena Zakona o varstvu potrošnikov (Uradni list RS, št. 130/22 – ZVPot-1).

<sup>102</sup> Glej v tem smislu sodbo SEU v zadevi *Alemo-Herron in drugi*, C-426/11, z dne 18. 7. 2013, ECLI:EU:C:2013:521, 35. točka obrazložitve.

<sup>103</sup> Navedbe so povzete v 8. točki obrazložitve tega sklepa. Glede na zakonodajno gradivo je pred regulacijo povprečna provizija dosegala višino dveh mesečnih najemnin (povzeto v 9. točki obrazložitve tega sklepa).

41. Ker se SEU še ni opredelilo do presoje zakonske ureditve z izhodiščem določitve pravičnega ravnovesja različnih vidikov Listine in v tem okviru tudi razmerja do z Direktivo o storitvah varovane svobode ustanavljanja (ali svobode opravljanja storitev) v posebnih okoliščinah varstva (cenovne) dostopnosti stanovanj kot temeljne eksistenčne dobrine, se je Ustavno sodišče odločilo za postavitev vprašanj SEU v predhodno odločanje. Ob tem se Ustavno sodišče zaveda, da mora kot predložitveno sodišče na koncu preveriti, ali so navedene zahteve izpolnjene.<sup>104</sup> Ustavno sodišče meni, da postavljena vprašanja terjajo poenoteno razlago prava EU, za katero je pristojno SEU.<sup>105</sup>

## VII. Prekinitev postopkov za oceno ustavnosti izpodbijanih določb

42. Glede na obstoj prikazanega dvoma glede razlage 7., 16. in 38. člena Listine v zvezi s 15. členom Direktive o storitvah Ustavno sodišče o zadevi ne more odločiti, dokler SEU, ki je izključno pristojno odločiti o razlagi pravil prava EU, o tem ne odloči. Zato je Ustavno sodišče predložilo v predhodno odločanje SEU vprašanja, navedeni v izreku tega sklepa (1. točka izreka), in do njegove odločitve prekinilo postopka odločanja o ustavnosti izpodbijanih določb ZNPosr (2. točka izreka).

### C.

43. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 267. člena PDEU v zvezi s tretjim odstavkom 3.a člena Ustave in drugim odstavkom 41. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo soglasno.



dr. Matej Accetto  
Predsednik

<sup>104</sup> Sodba SEU v zadevi *Gebhart Hiebler proti Walterju Schlagbauerju*, C-293/14, z dne 23. 12. 2015, ECLI:EU:C:2015:843, 43. točka obrazložitve.

<sup>105</sup> Sodbi SEU v zadevi *Nestrade*, C-562/17, z dne 14. 2. 2019, ECLI:EU:C:2019:115, 36. točka obrazložitve; in v združenih zadevah *Repsol Butano SA*, C-473/17 in C-546/17, z dne 11. 4. 2019, ECLI:EU:C:2019:308, 49. točka obrazložitve.



## **PRILOGA 1: UPOŠTEVNE DOLOČBE NACIONALNEGA PRAVA**

### **1. Upoštevne določbe Ustave**

#### **1. člen**

Slovenija je demokratična republika.

#### **2. člen**

Slovenija je pravna in socialna država.

#### **3.a člen**

Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.

Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko državni zbor razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor je vezan na izid referenduma. Če je bil referendum izveden, glede zakona o ratifikaciji take mednarodne pogodbe referendumu ni dopustno razpisati.

Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju.

Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

**34. člen**  
**(pravica do osebnega dostojanstva in varnosti)**

Vsakdo ima pravico do osebnega dostojanstva in varnosti.

**74. člen**  
**(podjetništvo)**

Gospodarska pobuda je svobodna.

Zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij. Gospodarska dejavnost se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo.

Prepovedana so dejanja nelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco.

**78. člen**  
**(primerno stanovanje)**

Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje.

**160. člen**  
**(pristojnosti ustavnega sodišča)**

Ustavno sodišče odloča:

- o skladnosti zakonov z ustavo;
- o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava;
- o skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in z zakoni;
- o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni;

- o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi;
- o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti;
- o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi;
- o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi;
- o sporih o pristojnostih med državnim zborom, predsednikom republike in vlado;
- o protiuustavnosti aktov in delovanja političnih strank;
- in o drugih zadevah, ki so mu naložene s to ustavo ali z zakoni.

Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Državni zbor je vezan na mnenje ustavnega sodišča.

Če zakon ne določa drugače, odloča ustavno sodišče o ustavni pritožbi le, če je bilo izčrpano pravno varstvo. O tem, ali ustavno sodišče ustavno pritožbo sprejme v obravnavo, odloči na podlagi meril in postopka, določenih z zakonom.

## **2. Upoštevne določbe Zakona o nepremičninskem posredovanju**

### **2. člen (uporabljeni pojmi)**

Posamezni pojmi, uporabljeni v tem zakonu, imajo naslednji pomen:

1. Nepremičninska družba je gospodarska družba oziroma samostojni podjetnik posameznik, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve posredovanja v prometu z nepremičninami po tem zakonu.

[...]

## **5. člen (najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje)**

(1) Najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje sme znašati v primeru nakupa ali prodaje za isto nepremičnino največ 4 % od pogodbene cene, ta omejitev pa ne velja, kadar je pogodbena vrednost nepremičnine manjša od 10.000 eurov.

(2) Najvišje dovoljeno plačilo za posredovanje sme znašati v primeru najemne pogodbe za isto nepremičnino največ 4 % od pogodbene vrednosti, vendar ne več kot znesek enomesečne najemnine in ne manj kot 150 eurov. Pogodbena vrednost iz prejšnjega stavka je zmnožek zneska mesečne najemnine in števila mesecev, za katerega se nepremičnina oddaja.

(3) Plačilo za posredovanje lahko nepremičninska družba zaračuna le naročitelju na podlagi pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami.

(4) Pogodba o posredovanju, ki je v nasprotju s prvim, drugim in tretjim odstavkom tega člena, je nična.

(5) Določba prodajne, najemne, zakupne ali druge pogodbe (v nadaljnjem besedilu: pogodba) za določeno nepremičnino, ki je v nasprotju s prvim, drugim in tretjim odstavkom tega člena, je nična.

(6) Minister, pristojen za stanovanja, lahko v soglasju z ministrom, pristojnim za gospodarstvo, s podzakonskim aktom predpiše merila za oblikovanje cen storitev nepremičninskega posredovanja v okviru najvišjega dovoljenega plačila za posredovanje iz prvega odstavka tega člena.

(7) Določbe drugega odstavka tega člena se ne uporabljajo za pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami, ki jih sklenejo med seboj gospodarski subjekti.

## **13. člen (pogodba o posredovanju v prometu z nepremičninami)**

(1) S pisno pogodbo o posredovanju v prometu z nepremičninami se nepremičninska družba zavezuje, da si bo prizadevala najti in spraviti v stik z naročiteljem tretjo osebo, ki se bo z njim pogajala za sklenitev določene pogodbe, katere predmet je nepremičnina, naročitelj pa se zavezuje, da bo nepremičninski družbi plačal za posredovanje, če bo pogodba sklenjena.

(2) Za pravno razmerje med nepremičninsko družbo in naročiteljem veljajo splošna pravila obligacijskega prava o pogodbi o posredovanju, če ni v tem zakonu drugače določeno.

(3) Določb tega poglavja s pogodbo ni mogoče izključiti oziroma omejiti, razen če je v zvezi s posamezno določbo izrecno dopusten drugačen dogovor pogodbenih strank oziroma je drugačen dogovor v očitnem interesu naročitelja.

(4) V pogodbi o posredovanju v prometu z nepremičninami, ki mora biti sklenjena med nepremičninsko družbo in naročiteljem, morajo biti navedeni naslednji podatki:

1. ime in priimek nepremičninskega posrednika, ki bo opravljal posle posredovanja z navedbo številke licence in zaporedno številko vpisa v imenik nepremičninskih posrednikov;
2. višina plačila za posredovanje, ki mora biti v skladu s 5. členom tega zakona;
3. ime zavarovalnice, številka police in višina zavarovalne vsote za zavarovanje odgovornosti nepremičninske družbe, ki mora biti v skladu s prvim odstavkom 6. člena tega zakona, s priloženimi dokazili;
4. opis stroškov posameznih poslov, ki jih zajema plačilo za posredovanje iz 2. točke drugega odstavka 15. člena tega zakona;
5. vrsta in višina morebitnih dodatnih storitev in stroškov, če je naročitelj naročil storitve iz 3. točke drugega odstavka 15. člena tega zakona;
6. pravica do plačila za posredovanje v skladu s prvim in drugim odstavkom 25. člena tega zakona;
7. višina plačila za posredovanje, kadar naročitelj sam najde tretjo osebo, s katero sklene pogodbo za nepremičnino, ki je bila predmet posredovanja, v skladu s petim odstavkom 25. člena tega zakona;
8. okvirno ponudbeno ceno za posamezno vrsto nepremičnine, ki je predmet posredovanja brez všteti predpisanih davkov in plačila za posredovanje;
9. opis nepremičnine, ki je predmet posredovanja;
10. čas trajanja pogodbe, ki mora biti določen v skladu s prvim odstavkom 26. člena tega zakona.



## **15. člen (splošni pogoji poslovanja)**

(1) Nepremičninska družba mora določiti splošne pogoje opravljanja storitev posredovanja v prometu z nepremičninami (v nadaljnjem besedilu: splošni pogoji poslovanja).

(2) Splošni pogoji poslovanja morajo za vsako vrsto storitev posredovanja, ki jih nepremičninska družba nudi strankam, vsebovati:

1. določen opis posameznih poslov, ki se jih nepremičninska družba zaveže opraviti pri opravljanju posamezne vrste storitve;

2. določbo, da se s plačilom za posredovanje v prometu z nepremičninami iz prvega odstavka 5. člena tega zakona krijejo stroški za opravljanje dejanj pri vzpostavljanju stikov za naročitelja, preverjanju stanja nepremičnine ter pri pogajanjih in pripravah za sklenitev pravnih poslov, ki so potrebna za sklenitev pravno veljavne pogodbe za določeno nepremičnino, zlasti stroške za naslednja dejanja:

- sklenitev pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami;
- seznanjanje naročitelja in tretje osebe s tržnimi razmerji, ki so pomembna za določitev cene nepremičnine, vsebino predpisov, ki so pomembni za veljavno sklenitev pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami, višino davčnih obveznosti stranke in s cenami notarskih storitev;
- ugotavljanje pravnega stanja nepremičnine s pridobitvijo listin o nepremičnini (izpisek iz zemljiške knjige), pogodb (če nepremičnina še ni vpisana v zemljiško knjigo) in podobno;
- pisna opozorila, obvestila, potrdila;
- ogled nepremičnine po sklenitvi pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami;
- oglaševanje prodaje nepremičnine v sredstvih javnega obveščanja ali na drug način;
- seznanjanje naročitelja z nepremičnino in spravljanje v stik s tretjo osebo;
- prisotnost pri ogledu nepremičnine s strani naročitelja;
- ugotavljanje dejanskega stanja nepremičnine;

- seznanjanje naročitelja z ugotovljenim pravnim in dejanskim stanjem nepremičnine in zanesljivo opozarjanje na ugotovljene napake;
- telefonsko komuniciranje s strankami;
- sodelovanje pri pogajanjih za sklenitev posla.

3. vrsto in višino stroškov, če nepremičninska družba poleg posredovanja v dogovoru z naročnikom zanj opravi še druge storitve v zvezi s poslom, ki je predmet posredovanja.

(3) Nepremičninska družba mora naročitelju pred sklenitvijo vsake pogodbe o posredovanju v prometu z nepremičninami izročiti izvod splošnih pogojev poslovanja in mu omogočiti, da se z njihovo vsebino sezna.

(4) Nepremičninska družba mora v vsakem prostoru, v katerem posluje s strankami, na vidnem in dostopnem mestu omogočiti vpogled v splošne pogoje poslovanja.

## **20. člen** **(nepriustranost pri posredovanju)**

(1) Nepremičninska družba mora pri opravljanju storitev posredovanja v enaki meri skrbeti za zaščito interesov tako naročitelja kot tudi tretje osebe, s katero je naročitelja spravila v stik in pri tem ravnati nepristrano, razen kadar na podlagi izrecnega dogovora z naročiteljem zastopa samo naročiteljeve interese.

(2) Kadar nepremičninska družba na podlagi dogovora z naročiteljem oziroma investitorjem pri posredovanju zastopa izključno naročiteljeve interese, mora na to tretjo osebo, s katero je naročitelja spravila v stik, jasno in pisno opozoriti, da nastopa v vlogi zastopnika in ne posrednika.

## **25. člen** **(plačilo za posredovanje)**

(1) Nepremičninska družba pridobi pravico do plačila za posredovanje, ko je sklenjena pogodba, pri sklenitvi katere je posredovala.

(2) Nepremičninska družba ne more zahtevati niti delnega plačila za posredovanje pred sklenitvijo pravnega posla, za katerega se posreduje.

(3) Nepremičninska družba ima pravico do plačila za posredovanje tudi, če pogodbeni stranki pozneje odstopita od sklenjene pogodbe.

(4) Nepremičninska družba ima pravico do plačila za posredovanje tudi v primerih, ko naročitelj oziroma njegov ožji družinski član sklene pogodbo v zvezi z nepremičnino, ki je bila predmet posredovanja, s tretjo osebo, s katero je naročitelja spravil v stik nepremičninski posrednik in je bila ta pogodba sklenjena v šestih mesecih po prenehanju pogodbe o posredovanju.

(5) Ne glede na prvi odstavek tega člena se nepremičninska družba in naročitelj lahko dogovorita, da ima nepremičninska družba skladno s pogoji iz 25.a člena tega zakona pravico plačila za posredovanje tudi, kadar naročitelj sam najde tretjo osebo, s katero sklene pogodbo, ki je bila predmet posredovanja.

(6) Ne glede na prvi odstavek tega člena, nepremičninska družba nima pravice do plačila za posredovanje, če z naročiteljem sama kot pogodbeni stranka sklene pogodbo, ki je bila predmet posredovanja, oziroma če tako pogodbo z naročiteljem sklene nepremičninski posrednik, ki je za nepremičninsko družbo opravljal posle posredovanja.

### **3. Upoštevne določbe Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 69/03, 57/08, 87/11, 27/17, 59/19 in 90/21)**

#### **2. člen (vrste stanovanjskih stavb)**

(1) Stanovanjske stavbe se, glede na število stanovanjskih enot, ki so v njih in glede na način rabe, razvrščajo na enostanovanjske stavbe, dvo in večstanovanjske stavbe in stanovanjske stavbe za posebne namene.

(2) Enostanovanjske stavbe so samostojno stoječe enodružinske hiše, vile, atrijske hiše, vrstne hiše, počitniške hiše in podobno.

(3) Dvo in večstanovanjske stavbe so samostojno stoječe stavbe z dvema ali več stanovanji, stanovanjski bloki, stolpiči, stolpnice in podobno.

(4) Stanovanjske stavbe za posebne namene so stavbe, namenjene začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb, stavbe za bivanje starejših, študentov, otrok, kot so dijaški in študentski domovi, delavski domovi, domovi za starejše, domovi za terapevtske skupine, zavetišča za brezdomce, vzgojni domovi, domovi za skupnosti ter druge stavbe, namenjene za izvajanje socialnih programov, ki vključujejo bivanje.

(5) Če so v stanovanjski stavbi tudi poslovni prostori in je več kot polovica površine namenjena stanovanjem, je takšna stavba po tem zakonu stanovanjsko-poslovna stavba.

### **3. člen (sestavine stanovanjskih stavb)**

(1) Stanovanjske stavbe, razen enostanovanjskih stavb, so sestavljene iz posameznih delov in skupnih delov.

(2) Posamezni deli so stanovanjske enote, poslovni prostori ali drugi samostojni prostori. K posameznemu delu lahko spadajo tudi drugi individualno odmerjeni prostori, če so del stanovanjske stavbe v solastnini etažnih lastnikov.

(3) Skupni deli so skupni prostori in zemljišče, skupni gradbeni elementi in skupne inštalacije, naprave ter oprema.

(4) Skupni deli so solastnina vseh etažnih lastnikov posameznih delov (skupni deli) ali solastnina nekaterih etažnih lastnikov posameznih delov (posebni skupni deli).

(5) Celotna enostanovanjska stavba predstavlja stanovanje.

### **4. člen (posamezni deli)**

(1) Stanovanjske enote v dvo ali večstanovanjski stavbi (v nadaljnjem besedilu: večstanovanjska stavba) so stanovanja. Stanovanjske enote v stanovanjski stavbi za posebne namene so bivalne enote.

(2) Stanovanje po tem zakonu je skupina prostorov, namenjenih za trajno bivanje, ki so funkcionalna celota, praviloma z enim vhodom, ne glede na to ali so prostori v stanovanjski stavbi ali drugi stavbi.

(3) Individualni prostori, ki pripadajo določenim posameznim delom, so lahko atriji, kleti, drvarnice kot tudi garaže, balkoni, terase, lože, če niso sestavni del posameznega dela.