

**Дело C-674/23**

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда**

**Дата на постъпване в Съда:**

13 ноември 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Словения)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

26 октомври 2023 г.

**Молители и заявяваща страна:**

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

и др.

STAN nepremičnine d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije

**Другата страна в производството:**

Državni zbor Republike Slovenije

**Предмет на главното производство**

Молба от страна на частноправни субекти и искане на Državni svet [Национален съвет] за образуване на производство за проверка на конституционособразността на Zakon o nepremičninskem posredovanju [Закон за посредничеството при сделки с недвижими имоти] (наричан по-нататък „ZNPosr“), с който се ограничава максимално допустимото възнаграждение за посредническа дейност при покупко-продажба или отдаване под наем на недвижими имоти; Харта на основните права на Европейския съюз; зачитане на личния и семейния живот, свобода на

стопанска инициатива, защита на потребителите; Директива 2006/123, минимални и/или максимални тарифи, които трябва да бъдат спазвани от доставчика на услуги.

## **Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС

### **Преюдициални въпроси**

(1) Трябва ли членове 7, 16 и 38 от Хартата на основните права на Европейския съюз, разглеждани във връзка с член 15 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава — членка на Европейския съюз, съгласно която максимално допустимото възнаграждение за посредничество при покупко-продажба на недвижим имот не може да надхвърля 4 % от цената на договора, когато става въпрос за посредничество при покупко-продажба на еднофамилно жилище, апартамент или жилищна единица с купувач физическо лице?

(2) Трябва ли членове 7, 16 и 38 от Хартата на основните права на Европейския съюз, разглеждани във връзка с член 15 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава — членка на Европейския съюз, съгласно която максимално допустимото възнаграждение за посредничество при договор за наем на същия недвижим имот не може да надвишава 4 % от сумата, получена от умножаването на размера на месечния наем по броя на месеците, за които имотът е предоставен за ползване, и при всички случаи не може да надвишава сума, равна на размера на един месечен наем, когато става въпрос за посредничество при отдаване под наем на еднофамилно жилище, апартамент или жилищна единица с наемател физическо лице?

### **Цитирани разпоредби на правото на Съюза**

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък: „Хартата“), членове 7, 16 и 38

Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (наричана по-нататък: „Директива за услугите“), член 15

## Цитирани разпоредби на националното право

Конституция на Република Словения (наричана по-нататък „Конституцията“)

Член 74 гласи, наред с другото, че стопанската инициатива е свободна. Член 78 от Конституцията гласи, че държавата създава възможности за гражданите да получат подходящо жилище.

Zakon o nepremičninskem posredovanju [Закон за посредничеството при сделки с недвижими имоти] (ZNPosr)

Член 5 от ZNPosr, озаглавен „Максимално допустимо възнаграждение за посредничество“, предвижда следното:

„(1) При покупко-продажба максимално допустимото възнаграждение за посредничество не може да надвишава 4 % от договорната цена за същия недвижим имот; това ограничение обаче не се прилага, когато договорната стойност на имота е по-малка от 10 000 EUR.

(2) При договор за наем максимално допустимото възнаграждение за посредничество не може да надвишава 4 % от стойността на договора за същия имот; посоченото възнаграждение обаче не може да надвишава размера на един месечен наем, нито да бъде по-малко от 150 EUR. Стойността на договора, посочена в предходното изречение, е сумата, получена от умножаването на размера на месечния наем по броя на месеците, за които се предоставя имотът.

(3) Дружествата за недвижими имоти може да фактурират възнаграждението за посредничество на възложителя само въз основа на договор за посредничество при сделки с недвижими имоти.

(4) Договор за посредничество, който противоречи на параграфи 1, 2 и 3 от настоящия член, е недействителен.

(5) Всяка разпоредба в договор за продажба, наем или покупка или друг договор (...), отнасящ се до конкретен недвижим имот, която противоречи на параграфи 1, 2 и 3 от настоящия член, е недействителна.

(...)“.

## Кратко представяне на фактите по делото и на главното производство

- 1 Пред Ustavno sodišče [Конституционен съд] са подадени две заявления от частни лица и една молба от Državni svet за образуване на производство за проверка на конституционосъобразността на ZNPosr, който в частта, относима към настоящото преюдициално запитване, определя ограничение на максимално допустимото възнаграждение за посредничество в рамките на

сделките за покупко-продажба или отдаване под наем на недвижими имоти. В рамките на производството, образувано по искане на страна, *Ustavno sodišče* прави абстрактна преценка на горепосочения закон.

### Основни доводи на страните в главното производство

- 2 Няколко търговски дружества (за недвижими имоти) или еднолични търговци, чиято стопанска дейност се състои в предоставянето на посреднически услуги в областта на недвижимите имоти (наричани по-долу „молители“), подават искане за проверка на конституционност. Молителите твърдят, че *ZNPosr* противоречи на Конституцията и в частност на член 1 от Първия протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, на член 16 от Хартата и на Директивата за услугите. Те твърдят, че законодателят не е доказал наличието на обществен интерес, който да има реална материална връзка с накърняването на техните конституционни права. Молителите твърдят и доказват, че пазарът на посреднически услуги за недвижими имоти е силно развит, тъй като има повече от 990 дружества за недвижими имоти, регистрирани да извършват тази дейност, като се има предвид също така, че в регистъра са вписани повече от 2100 посредници за сделки с недвижими имоти, както и че няма правила, които да възпрепятстват достъпа до пазара. В същото време горепосочените страни подчертават, че посредническите услуги и сделките с недвижими имоти не са задължителни за потребителите. Според тях законодателят не е посочил никакво основание за определяне на максимално допустимо възнаграждение за посредничество, което да има реална материална връзка с посредничеството при сделки с недвижими имоти. Според молителите защитата на потребителите, на която се позовава законодателят, представлява цел от общ характер и в този контекст не може да се изведе особено тясна връзка между тази цел и дейността, извършвана от горепосочените страни.
- 3 По същия начин позоваването от страна на законодателя на член 78 от Конституцията (подходящо жилище), както и на липсата на обществени жилища, във връзка с високите наеми на пазара, не би могло да обоснове различно заключение. Молителите твърдят, че оспорваният член 5 от *ZNPosr* няма да доведе до увеличаване на броя на обществените жилища, нито до намаляване на пазарните цени за наем на жилища. По-конкретно, от подготвителните работи на закона не става ясно каква е обосновката на тези последици или на приноса към решаването на жилищния проблем за уязвимите групи (млади и възрастни хора) в посока по-голяма достъпност до жилища и по-дългосрочни наеми, каквито били целите, преследвани от въпросния закон. Според молителите само фактът, че възнаграждението за посреднически услуги в областта на недвижимите имоти представлява възможен еднократен разход при сделките с недвижими имоти, не доказва специална връзка с извършваната от тях дейност.

- 4 Според молителите оспорваният член 5 от ZNPosg не преминава успешно проверката за пропорционалност. Те твърдят, че правната система вече познава въвеждането на други мерки за изпълнение на задълженията на държавата съгласно член 78 от Конституцията, които имат действие за целия срок на договора за наем и са насочени конкретно към уязвимите групи. В този контекст те споменават възможността за получаване на жилище на непазарна цена, както и възможността за получаване на субсидия за плащане на наем за жилище на пазарна цена. Те подчертават, че възнаграждението за посредничество е еднократен разход във връзка с отдаването на недвижим имот под наем и се прилага само ако действително е необходимо предоставянето на (незадължителни) посреднически услуги в областта на недвижимите имоти. Същевременно оспорваното законодателство противоречи на член 16 от Хартата, а именно на правото на упражняване на стопанска дейност, както и на правото на сключване на договори. Максималната комисионна, определена за посредничество в контекста на отдаването под наем на недвижими имоти, е значително по-ниска от комисионните, които възникват при посредничество в контекста на вземането и отдаването под наем на недвижими имоти. Молителите изрично изтъкват и несъвместимост с Директивата за услугите. По същество идентични твърдения се изтъкват и от органа, подал искането за проверка на конституционосъобразността.
- 5 Молителите твърдят, че оспорваната правна уредба, в частта ѝ относно договорите за наем, противоречи на целите, преследвани от жилищната политика, насочена към подкрепа на договорите за наем на жилища за по-дълъг срок. С оглед на изчисляването на максимално допустимата комисионна те твърдят, че за наемодателите са по-изгодни по-кратките срокове на отдаване на имота под наем, тъй като в този случай максимално допустимото възнаграждение за посредничество е по-ниско. В същото време фактът, че максималният размер на възнаграждението за посредничество е нисък, стимулирал наемодателите да сменят по-често своите наематели. Оспорваната законодателна мярка не била необходима и по смисъла на член 15, параграф 3 от Директивата за услугите и в този контекст молителите посочват като примери за по-малко ограничителни мерки увеличаването на броя на обществените жилища, предлагани за отдаване под наем, предоставянето на субсидии за плащане на наеми на пазарни цени, както и данъчни, градоустройствени и други регулаторни мерки за насърчаване на строителството на (обществени) жилища.
- 6 Един от молителите твърди, че поради ограничението на комисионните при сключването на договори за наем и предвид неговите разходи, той трябва да работи на загуба, което означава, че ще се наложи да прекрати дейността си. Той също така подчертава, че на практика комисионната е единственото възнаграждение за работата му.
- 7 Državni zbor [Народното събрание] не отговаря на искането и на молбата за проверка на конституционосъобразността. Ustavno sodišče има право да

продължи разглеждането на молбата дори и без отговора на насрещната страна.

### **Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване**

- 8 Настоящото дело се отнася до производство за проверка на конституционосъобразността на закон, образувано въз основа на две молби за проверка, и производство, образувано въз основа на молба от страна на Državni svet. Следователно не става въпрос за производство, произтичащо от индивидуални иски, заведени от молителите пред общите съдилища.
- 9 Молителите и органът, подал искането за проверка, също така твърдят, че оспорваната правна уредба не е в съответствие с правото на Съюза. Според запитващата юрисдикция направеното от посочените лица позоваване на правото на Съюза не може да се определи като общо, нито да му се отрече релевантност и уместност за целите на производството за проверка на конституционосъобразност. Според Ustavno sodišče тълкуването на правото на Съюза е необходимо, за да може той да приеме своето решение. Запитващата юрисдикция приема, че тълкуването на членове 7, 16 и 38 от Хартата на основните права във връзка с член 15 от Директивата за услугите е от решаващо значение за преценката на оспорваната правна уредба.
- 10 В случай че в настоящото дело възникне съмнение относно наличието на трансграничен елемент, Ustavno sodišče отбелязва, че то се отнася до производство за проверка на конституционосъобразността на ZNPosr и следователно не предполага индивидуална оценка. В тези производства Ustavno sodišče преценява съвместимостта на даден закон със словенската конституция, като взема предвид всички субекти, за които се прилагат тези разпоредби. В производството за проверка на конституционосъобразността на даден закон не е възможно да се изключи възможността оспорваните норми да се прилагат и по отношение на граждани на други държави членки и юридически лица със седалище в други държави членки. И поради тази причина според Ustavno sodišče не е възможно да се подкрепи тезата, че всички елементи на спора се намират в рамките на една държава членка. При това положение в настоящия случай трябва да се вземе предвид и Директивата за услугите, която въвежда основните свободи, залегнали в членове 49 и 56ДФЕС, и обобщава в кодифицирана форма постоянната съдебна практика на Съда, който е обявил за несъвместими отделни национални изисквания с основните свободи, на които могат да се позовават икономическите оператори. Тъй като този закон е предмет на оценка, услугите на посредниците при сделки с недвижими имоти със сигурност (поне потенциално) се изискват и от лица от други държави — членки на ЕС.
- 11 Според Ustavno sodišče предметът на настоящия случай представлява сложно преплитане на различни аспекти на Хартата и ограниченията

съгласно Директивата за услугите (във връзка със свободата на установяване). От гледна точка на молителите във всички случаи е необходимо да се вземе предвид свободата на стопанска инициатива, която включва правото да се извършва икономическа дейност, правото да се сключват договори и свободата на конкуренцията. От съдебната практика на Съда е видно, че свободата на стопанска инициатива (в контекста на свободата на сключване на договори) включва и правото да се определя цената на дадена услуга. Защитата на потребителите обаче може да бъде основателна причина за ограничаване на свободата на стопанска инициатива.

- 12 Ustavno sodišče счита, че управлението на правната уредба в обсъжданата тук деликатна област следва да има за цел преди всичко хармонизиране и справедлив баланс между основните права и принципи, залегнали в Хартата. Според разбирането на Ustavno sodišče същността на свободата на стопанска инициатива не гарантира правото на неограничена печалба във всички аспекти на стопанската дейност на притежателя на правото. От друга страна, приносът към цялостната прозрачност и защитата на потребителите във връзка с (икономическата) достъпност на жилището като основно благо за съществуване има неочевидна стойност за защитените лица, която в основната си част не може да бъде разглеждана в рамките на икономическия анализ. В своята съдебна практика Ustavno sodišče по принцип оценява ограниченията на правата (включително икономическите и социалните права), като взема предвид значението на индивидуалните права на човека и в контекста на други конституционни ценности (обществени интереси), като има предвид, че икономическата перспектива може да представлява най-много една от отправните точки на преценката, която сама по себе си не е решаваща. Социалната справедливост също представлява ценност от обществен интерес.
- 13 Ustavno sodišče на първо място и при липсата на отговор от законодателя поставя въпроса дали фактът, че законодателят предписва ограничения на комисионните на вертикално свързан пазар (пазара на посредничество при сделки с недвижими имоти) и чрез регулиране на цените не се намесва пряко на пазара на недвижими имоти, може да окаже решаващо влияние върху оценката на адекватността, доколкото трябва да се вземе предвид в светлината на общите ценностни предпоставки на правата, залегнали в Хартата. В тази връзка съгласно член 5, параграф 3 от ZNPosr дружествата за недвижими имоти може да фактурират възнаграждението за посредничество на възложителя само въз основа на договор за посредничество при сделки с недвижими имоти. Следователно от правна гледна точка прякото прехвърляне на икономическата тежест, съответстваща на размера на комисионната, на купувача или на наемателя не е разрешено, ако последният не е едновременно с това и възложител на посредническата услуга за недвижими имоти. Всъщност различно решение е недействително съгласно параграф 4 от горепосочения член. Според Ustavno sodišče предвид влошаването на условията за достъп до жилища и засилването на

напрежението на пазарите на недвижими имоти, където пазарните сили не са балансирани в полза на предлагането, във всички случаи може да се очаква, че размерът на комисионната (който при липса на регулаторна намеса би могъл да бъде дори по-висок) по същество ще бъде прехвърлен върху кандидатите за жилище. Това се отнася пряко за всички договори, сключени с помощта на посредници при сделки с недвижими имоти. За останалите договори ефектът може да бъде само косвен поради влиянието върху цените на недвижимите имоти. С оглед на това размерът на комисионната на посредника на недвижими имоти не е последица от поведението на лицето, което иска да закупи или наеме имот, ако това лице не е възложител на посредническата дейност на недвижими имоти. В този случай разходите за посредничество при сделки с недвижими имоти не са на първо място нито в интереса на това лице, нито могат да повлияят на размера на възнаграждението. При липса на разяснения от страна на законодателя *Ustavno sodišče* може да счита, че е налице определен принос за постигане на преследваните цели, но не може (при липса на анализ от страна на законодателя) да заключи, че този принос е значим. С оглед на това *Ustavno sodišče* си поставя въпроса дали съответният ефект в този смисъл трябва да се разбира преди всичко от гледна точка на важността на правото, защитено от Хартата, а не само в смисъла на отправеното към законодателя изискване той да докаже чрез (икономически) анализ и да определи количествено ефекта от мярката. С оглед на важността на целите, преследвани от законодателя, които са преплетени със самата Харта, където според *Ustavno sodišče* се намира ключовият елемент за оценка в настоящия случай, *Ustavno sodišče* си поставя въпроса дали условието, свързано с адекватността, е изпълнено в конкретния случай, въпреки изтъкнатите по-горе съмнения. В същото време, според *Ustavno sodišče*, приетата правна уредба може да допринесе за една по-добра цялостна представа за цените, тъй като от гледна точка на потребителя тя помага да се направи предвидим размерът на комисионните, а също и степента на потенциалното им въздействие върху размера на покупната цена или на наема.

- 14 Дори ако държавата членка, която, за да обоснове изискването съгласно смисъла на член 15 от Директивата за услугите, се позовава на важна причина от обществен интерес, трябва да докаже, че нейното законодателство е подходящо и необходимо за постигането на преследвана от нея легитимна цел, тази доказателствена тежест не може да стигне дотам, че да изисква държавата членка да представи положително доказателство, че горепосочената цел не може да бъде постигната при същите обстоятелства с друга възможна мярка. Предвид липсата на разяснения от страна на законодателя, *Ustavno sodišče* не може да подкрепи заключението, че ограничаването на размера на комисионните представлява преди всичко принос за (икономическата) достъпност на жилищата. Отчитайки значението на целите, преследвани от законодателя, които са залегнали и в Хартата, където според *Ustavno sodišče* се намира опорната точка на оценката в настоящия случай, *Ustavno sodišče* си поставя въпроса дали в конкретния случай изискването за необходимост трябва да се счита за изпълнено



въпреки изложените по-горе съмнения, доколкото то влияе на оценката съгласно Хартата. Всъщност въпросът за обхвата на мерките и тяхната ефективност в жилищната политика може да бъде много сложен. С оглед на това, според *Ustavno sodišče* е необходимо да се вземат предвид и някои фактически ограничения, които не позволяват широка *ad libitum* намеса от страна на държавата по отношение на предлагането на жилища. Не е възможно да се заключи със сигурност, че законодателят разполага с възможността да приеме различна мярка (включително по отношение на времето) с идентична стойност, която да засяга в по-малка степен защитени от Хартата ситуации. По мнението на *Ustavno sodišče* горепосочените обстоятелства също могат да допринесат за обосновка, според която компетентността на националния законодател в настоящия случай трябва да се разбира в широк смисъл по такъв начин, че да се счита, че е налице и необходимост от оспорваното законодателство.

- 15 По отношение на ограничаването на комисионната при договорите за наем молителите твърдят, че законодателството в тази си част прави невъзможно упражняването на дейността им най-малко в случаите на краткосрочните наеми, които позволяват само ниски комисионни. *Ustavno sodišče* (при липса на отговор от законодателя) не може да изключи, че молителите (някои от тях) са преустановили или ще преустановят (частично) предоставянето на посреднически услуги за недвижими имоти при сключването на договори за наем. Той дори не може да коментира размера на пазарните комисионни при липса на регулиране и/или икономическата ефективност или неефективност на отделните молители по отношение на разходите. При тези обстоятелства *Ustavno sodišče*, като взема предвид предположенията за стойност, посочени в Хартата, поставя въпроса дали изразеното опасение, че дружествата за недвижими имоти (или някои от тях) престават или ще престанат (отчасти) да извършват дейности по посредничество при отдаване под наем на имоти от физически лица означава само по себе си, че обжалваната мярка в тази си част не е пропорционална в тесния смисъл на думата. *Ustavno sodišče* си задава въпроса дали в съответствие с ценностните предпоставки, изразени в Хартата, в този случай трябва да се приеме, че договорната автономия е намалена до такава степен, че въпросното ограничение засяга самата същност на правото на свобода на стопанска инициатива.
- 16 Тъй като Съдът все още не се е произнесъл относно оценката на законодателна рамка, изхождайки от предположението за определяне на справедлив баланс между различните гледни точки на Хартата и в този контекст също относно връзката с Директивата за услугите, на защитената свобода на установяване (или на свободата на предоставяне на услуги) при конкретните обстоятелства на защитата на (икономическата) достъпност до жилище като основно благо за съществуване, *Ustavno sodišče* решава да отправи два въпроса до Съда за целите на преюдициалното заключение. В този контекст *Ustavno sodišče* е наясно, че в крайна сметка като запитваща юрисдикция трябва да провери дали тези изисквания са изпълнени. Той

счита, че поставените въпроси изискват единно тълкуване на правото на Съюза, за което е компетентен именно Съдът.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ