

**Cauza C-674/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

13 noiembrie 2023

**Instanța de trimitere:**

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovenia)

**Data deciziei de trimitere:**

26 octombrie 2023

**Petiționari și autorul sesizării:**

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

și alții

STAN nepremicnina d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije

**Cealaltă parte din procedură:**

Državni zbor Republike Slovenije

**Obiectul procedurii principale**

Petiție depusă de particulari și cerere prezentată de Državni svet [Consiliul Național] având ca obiect inițierea procedurii de examinare a constituționalității Zakon o nepremičninskem posredovanju [Legea privind intermedierea imobiliară] (denumită în continuare „ZNPosr”), care limitează remunerația maximă permisă pentru activitățile de intermediere în domeniul cumpărării, vânzării sau închirierii de imobile; Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; respectarea vieții private și de familie, libertatea de inițiativă economică și protecția consumatorilor;

Directiva 2006/123, tarife minime și/sau maxime pe care trebuie să le respecte prestatorul de servicii.

## **Obiectul și temeiul juridic ale cererii de decizie preliminară**

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

### **Întrebările preliminare**

1) Articolele 7, 16 și 38 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene coroborate cu articolul 15 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unui stat membru al Uniunii Europene potrivit căreia remunerația maximă permisă pentru intermedierea imobiliară în cumpărarea sau în vânzarea aceluiași imobil nu poate depăși 4 % din prețul contractual, în cazul în care este vorba despre intermedierea cumpărării ori a vânzării unei clădiri unifamiliale, a unui apartament sau a unei unități rezidențiale, în cadrul căreia o persoană fizică are calitatea de cumpărător?

2) Articolele 7, 16 și 38 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene coroborate cu articolul 15 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unui stat membru al Uniunii Europene potrivit căreia remunerația maximă permisă pentru intermedierea într-un contract de închiriere pentru același imobil nu poate depăși 4 % din cuantumul rezultat din înmulțirea cuantumului chiriei lunare cu numărul de luni pentru care imobilul este pus la dispoziție și, în orice caz, nu poate depăși o sumă egală cu cuantumul unei singure chiriei lunare, în cazul în care este vorba despre intermedierea închirierii unei clădiri unifamiliale, a unui apartament sau a unei unități rezidențiale, în cadrul căreia o persoană fizică are calitatea de locatar?

### **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), articolele 7, 16 și 38

Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (denumită în continuare „Directiva privind serviciile”), articolul 15

### **Dispozițiile naționale invocate**

Constituția Republicii Slovenia (denumită în continuare „Constituția”)

Articolul 74 prevede, printre altele, că inițiativa economică este liberă. Articolul 78 din Constituție prevede că statul asigură cetățenilor posibilitatea de a obține o locuință adecvată.

Zakon o nepremičninskem posredovanju [Legea privind intermedierea imobiliară] (ZNPosr)

Articolul 5 din ZNPosr, intitulat „Remunerația maximă permisă pentru intermediere”, prevede următoarele:

„(1) În cazul cumpărării sau al vânzării, remunerația maximă permisă pentru intermediere nu poate depăși, pentru același imobil, 4 % din prețul contractual; totuși, această limitare nu se aplică atunci când valoarea contractuală a imobilului este mai mică de 10 000 de euro.

(2) În cazul unui contract de închiriere, remunerația maximă permisă pentru intermediere nu poate depăși, pentru același imobil, 4 % din valoarea contractuală; totuși, această remunerație nu va putea fi mai mare decât cuantumul unei singure chirii lunare și nici mai mică de 150 de euro. Valoarea contractuală menționată în teza precedentă corespunde cuantumului rezultat din înmulțirea cuantumului chiriei lunare cu numărul de luni pentru care imobilul este pus la dispoziție.

(3) Societatea imobiliară poate să factureze remunerația pentru intermediere exclusiv beneficiarului în temeiul unui contract de intermediere în comerțul cu imobile.

(4) Contractul de intermediere încheiat cu încălcarea alineatelor (1), (2) și (3) ale prezentului articol este nul.

(5) Orice dispoziție a unui contract de vânzare, de închiriere sau de cumpărare ori a unui alt contract [...] privind un imobil determinat care este contrară alineatelor (1), (2) și (3) ale prezentului articol este nulă.

[...].”

**Prezentare succintă a situației de fapt din cauză și a procedurii principale**

- 1 La Ustavno sodišče [Curtea Constituțională] au fost depuse două petiții formulate de particulari și o cerere formulată de Državni svet având ca obiect inițierea unei proceduri de examinare a constituționalității ZNPosr, care, în măsura în care prezintă relevanță pentru prezenta trimitere preliminară, prevede o limită a remunerației permise pentru intermedierea în cumpărarea, vânzarea sau închirierea unui imobil. În cadrul procedurii inițiate la cererea părților, Ustavno sodišče efectuează o evaluare abstractă a legii citate anterior.

## Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 2 Au prezentat cerere de examinare a constituționalității unele societăți comerciale (imobiliare) sau întreprinzători individuali a căror activitate comercială constă în prestarea de servicii de intermediere imobiliară (denumiți în continuare „petiționarii”). Petiționarii susțin că ZNPosr este contrară Constituției, articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, articolului 16 din cartă și Directivei privind serviciile. Ei susțin că legiuitorul nu a demonstrat existența unui interes public care prezintă o legătură substanțială reală cu atingerea adusă drepturilor lor constituționale. Petiționarii susțin și demonstrează că piața intermedierei imobiliare este foarte dezvoltată, întrucât există peste 990 de societăți imobiliare înregistrate pentru desfășurarea acestei activități, având de asemenea în vedere că în registru sunt înscrși peste 2 100 de intermediari imobiliari și că nu ar exista norme care să împiedice accesul la piață. În același timp, petiționarii menționați subliniază că serviciile de intermediere imobiliară nu sunt obligatorii pentru utilizatori și pentru tranzacțiile imobiliare. În opinia acestora, legiuitorul nu a menționat niciun motiv care să justifice decizia de stabilire a unui quantum maxim permis pentru intermediere, care să aibă o legătură substanțială reală cu activitatea de intermediere imobiliară. Potrivit petiționarilor, protecția consumatorilor, invocată de legiuitor, constituie un obiectiv cu caracter general și, într-un astfel de context, nu ar reieși în mod vădit o legătură foarte strânsă între acest obiectiv și activitatea desfășurată de petiționarii în cauză.
- 3 În mod similar, trimiterea făcută de legiuitor la articolul 78 din Constituție (locuință adecvată), precum și la lipsa locuințelor publice, în legătură cu chirii ridicate existente pe piață, nu ar justifica o concluzie diferită. Petiționarii susțin că articolul 5 din ZNPosr, contestat, nu va avea ca efect creșterea numărului de locuințe publice, nici diminuarea prețurilor de piață pentru închirierea de locuințe. În special, din lucrările pregătitoare ale legii nu ar reieși în mod clar care este justificarea unor astfel de efecte sau a contribuției la soluționarea problemei locuințelor pentru categoriile vulnerabile (tineri și persoane în vârstă) în sensul unui acces sporit la locuințe și al unor închirieri pe perioade mai lungi, care ar fi obiectivele urmărite de legea în discuție. În opinia petiționarilor, simplul fapt că remunerația pentru serviciile de intermediere imobiliară constituie o cheltuială posibilă, efectuată o singură dată, aferentă tranzacțiilor imobiliare nu este de natură să constituie asemenea legături speciale cu activitatea desfășurată de ei.
- 4 Potrivit petiționarilor, articolul 5 din ZNPosr, contestat, nu respectă principiul proporționalității. Ei susțin că ordinea juridică a cunoscut deja introducerea altor măsuri pentru concretizarea obligațiilor care revin statului în temeiul articolului 78 din Constituție, care produc efecte pe întreaga durată a contractului de închiriere și vizează în mod specific categoriile vulnerabile. În acest context, petiționarii menționează posibilitatea de a obține locuințe la prețuri necomerciale și pe cea a unei subvenții pentru plata chiriilor de locuințe la prețul pieței. Ei subliniază că remunerația intermediarului este o cheltuială cu caracter nerepetabil efectuată cu ocazia închirierii unui imobil și care intervine numai în cazul în care prestarea de

servicii (neobligatorii) de intermediere imobiliară este efectiv solicitată. Reglementarea contestată ar fi în același timp incompatibilă cu articolul 16 din cartă, mai precis cu dreptul de a desfășura o activitate economică, precum și cu dreptul de a încheia contracte. Comisionul maxim stabilit pentru intermediere în cadrul dării în locațiune a unor imobile ar fi fundamental mai mic comparativ cu cheltuielile efectuate în cursul intermedierei în cadrul dării și luării în locațiune a unor imobile. Petiționarii invocă de asemenea în mod expres o incompatibilitate cu Directiva privind serviciile. Afirmații în esență identice sunt formulate și de organul care a depus cererea de examinare a constituționalității.

- 5 Petiționarii susțin că reglementarea contestată, în măsura în care privește închirierile, este incompatibilă cu obiectivele urmărite de politica în domeniul locuințelor, care vizează sprijinirea închirierilor de apartamente pe perioade mai lungi. Având în vedere modul de calculare a comisionului maxim permis, ei susțin că beneficiarilor le convine darea bunului în locațiune pe o perioadă mai scurtă, întrucât, în acest caz, remunerația maximă permisă pentru intermediere este mai mică. În același timp, faptul că cheltuielile maxime de intermediere sunt reduse ar încuraja persoanele care oferă bunuri în locațiune să schimbe mai frecvent chiriașii. Măsura legislativă contestată nu ar fi necesară nici în sensul articolului 15 alineatul (3) din Directiva privind serviciile și, în acest context, petiționarii se referă, cu titlu de exemplu de măsuri mai puțin restrictive, la creșterea numărului de locuințe publice oferite în locațiune, la acordarea unor subvenții pentru plata chiriilor la prețul pieței, precum și la măsuri fiscale, urbanistice și la alte măsuri de reglementare prin care se urmărește încurajarea construirii de locuințe (publice).
- 6 Unul dintre petiționari susține că, din cauza limitării comisioanelor în cadrul încheierii contractelor de închiriere, el ar trebui, ca urmare a cheltuielilor pe care trebuie să le efectueze, să lucreze în pierdere, ceea ce înseamnă că va trebui să își înceteze activitatea. Acest petiționar subliniază că, în practică, comisionul este singura remunerație pentru munca sa.
- 7 Državni zbor [Adunarea Națională] nu a răspuns la petiție și la cererea de examinare a constituționalității. Ustavno sodišče este abilitată să desfășoare examinarea petiției chiar și în lipsa răspunsului părții adverse.

### **Prezentare succintă a motivelor trimiterii preliminare**

- 8 Prezenta cauză are ca obiect o procedură de examinare a constituționalității unei legi, care a fost inițiată în temeiul a două petiții de examinare, și o procedură inițiată pe baza unei cereri formulate de Državni svet. Prin urmare, nu este vorba despre o procedură care își are originea în diferite proceduri inițiate de petiționari în fața instanțelor de drept comun.
- 9 Autorii petiției de examinare și organul care a formulat cererea de examinare invocă de asemenea neconformitatea reglementării atacate cu dreptul Uniunii. În opinia instanței de trimitere, referirea la dreptul Uniunii efectuată de entitățile menționate anterior nu poate fi calificată drept generală și nici nu i se poate nega

relevanța și pertinența pentru procedura de examinare a constituționalității. Potrivit Ustavno sodišče, interpretarea dreptului Uniunii este necesară pentru ca această instanță să poată adopta o decizie. Instanța de trimitere constată că, pentru evaluarea reglementării legislative contestate, este decisivă interpretarea articolelor 7, 16 și 38 din Carta drepturilor fundamentale coroborate cu articolul 15 din Directiva privind serviciile.

- 10 În cazul în care, în prezenta cauză, ar apărea îndoiala cu privire la existența unui element transfrontalier, Ustavno sodišče observă că în speță este vorba despre o procedură de examinare a constituționalității ZNPosr și, așadar, nu este vorba despre o evaluare individuală. În cadrul unei astfel de proceduri, Ustavno sodišče evaluează compatibilitatea unei legi cu Constituția slovenă ținând seama de toate subiectele juridice cărora li se aplică dispozițiile respective. În procedura de examinare a constituționalității unei legi nu poate fi exclusă posibilitatea ca dispozițiile contestate să se poată aplica și resortisanților altor state membre și persoanelor juridice care au sediul în alte state membre. Și pentru acest motiv, în opinia Ustavno sodišče, nu se poate susține teza potrivit căreia toate elementele litigiului s-ar situa în cadrul unui singur stat membru. Odată făcute aceste precizări, în prezenta cauză trebuie să se țină seama și de Directiva privind serviciile, care pune în aplicare libertățile fundamentale consacrate la articolele 49 și 56 TFUE și preia în formă codificată jurisprudența constantă a Curții prin care a fost declarată incompatibilitatea anumitor cerințe naționale cu libertățile fundamentale care pot fi invocate de operatorii economici. În ceea ce privește evaluarea legii în discuție, serviciile de intermediere imobiliară sunt solicitate (cel puțin potențial) în mod cert și de entități din alte state membre ale Uniunii.
- 11 În opinia Ustavno sodišče, în speță este vorba despre o suprapunere reciprocă complexă între diferite aspecte ale cartei și restricții în sensul Directivei privind serviciile (în legătură cu libertatea de stabilire). Din punctul de vedere al petiționarilor, trebuie totuși să se ia în considerare libertatea de inițiativă economică, în care sunt cuprinse dreptul de a desfășura o activitate economică, dreptul de a încheia contracte și libera concurență. Din jurisprudența Curții de Justiție reiese că libertatea de inițiativă economică (în contextul libertății de a încheia contracte) include de asemenea dreptul de a stabili prețul unui serviciu. Totuși, protecția consumatorilor poate constitui un motiv justificat pentru restrângerea libertății de inițiativă economică.
- 12 Ustavno sodišče apreciază că gestionarea reglementării legislative în domeniul delicat care este în discuție în speță trebuie să vizeze mai ales armonizarea și un echilibru just între drepturile și principiile fundamentale consacrate de cartă. În înțelegerea Ustavno sodišče, nucleul libertății de inițiativă economică nu garantează dreptul la un profit nelimitat sub toate aspectele activității comerciale a titularului dreptului. Pe de altă parte, contribuția la transparența de ansamblu și la protecția consumatorilor în legătură cu posibilitatea de acces (din punct de vedere economic) la o locuință, ca valoare fundamentală a existenței umane, are, pentru particularii protejați, o valoare inestimabilă care, în esență, nu poate fi tratată în cadrul unei analize economice. În jurisprudența sa, Ustavno sodišče evaluează în

principiu limitările drepturilor (inclusiv economice și sociale), ținând seama de importanța drepturilor individuale ale omului, precum și în cadrul altor valori constituționale (interese publice), având în vedere că perspectiva economică poate constitui cel mult unul dintre punctele de plecare ale evaluării, care, prin el însuși, nu este decisiv. Justiția socială este de asemenea o valoare de interes public.

- 13 Ustavno sodišče ridică, în primul rând și în lipsa unui răspuns din partea legiuitorului, problema dacă aprecierea caracterului adecvat, în măsura în care trebuie să se țină seama de aceasta în lumina premiselor generale de valoare privind drepturile consacrate de cartă, poate fi influențată în mod decisiv de împrejurarea că legiuitorul impune limitări ale comisioanelor pe o piață conexasă vertical (piața intermedierei imobiliare) și nu intervine în mod direct pe piața imobiliară prin reglementarea prețurilor. Referitor la acest aspect, potrivit articolului 5 alineatul (3) din ZNPosr, o societate imobiliară poate să factureze remunerația pentru intermediere exclusiv beneficiarului în temeiul unui contract de intermediere a unor bunuri imobiliare. Prin urmare, din punct de vedere juridic, transferul direct al sarcinii economice corespunzătoare cuantumului comisionului în sarcina cumpărătorului sau a locatarului nu este permis atunci când acesta din urmă nu este în același timp și beneficiarul serviciului de intermediere imobiliară. Astfel, o soluție diferită este nulă în sensul alineatului (4) al articolului citat anterior. În opinia Ustavno sodišče, ținând seama de deteriorarea condițiilor de acces la locuințe și de agravarea tensiunilor pe piețele imobiliare, unde forța pieței este dezechilibrată în favoarea ofertei, se poate aștepta însă ca cuantumul comisionului (care, în lipsa unei intervenții normative, ar putea fi chiar mai ridicat) să fie transferat în esență persoanelor care solicită o locuință. Acest lucru este valabil în mod direct pentru toate contractele încheiate cu ajutorul unor intermediari imobiliari. În privința celorlalte contracte, efectul poate fi doar indirect, din cauza influenței asupra prețurilor imobilelor. În aceste condiții, cuantumul comisionului intermediarului imobiliar nu este o consecință a comportamentului persoanei care solicită cumpărarea sau închirierea unei locuințe, în cazul în care aceasta nu este beneficiarul contractului de intermediere imobiliară. Într-o asemenea situație, cheltuielile pentru intermedierea imobiliară nu sunt, în principal, nici în interesul persoanei respective, iar aceasta nici nu poate influența cuantumul remunerației. În lipsa unor clarificări din partea legiuitorului, Ustavno sodišče poate reține că există o contribuție la realizarea obiectivelor urmărite, însă nu poate (în lipsa unei analize din partea legiuitorului) să concluzioneze că este vorba despre o contribuție semnificativă. În lumina celor expuse, Ustavno sodišče ridică problema dacă efectul relevant în acest sens trebuie înțeles mai ales din punctul de vedere al importanței dreptului protejat în conformitate cu cartă, iar nu numai în sensul cerinței, adresată legiuitorului, ca acesta să demonstreze, printr-o analiză (economică), și să cuantifice efectul măsurii. Ținând seama de importanța obiectivelor urmărite de legiuitor, care se suprapun cu cartă însăși, în care, în opinia Ustavno sodišče, se află, în prezenta cauză, centrul de gravitate al evaluării, Ustavno sodišče ridică problema dacă condiția referitoare la caracterul adecvat este îndeplinită în speță, în pofida îndoielilor evidențiate anterior. În același timp, în opinia Ustavno sodišče, reglementarea adoptată poate contribui la o mai bună viziune de ansamblu asupra

prețurilor, în măsura în care ajută, și din punctul de vedere al consumatorilor, la a face previzibile cuantumurile comisioanelor și chiar întinderea unui posibil efect de acest tip asupra cuantumului prețului de cumpărare sau al chiriei.

- 14 Deși statul membru, care, pentru a justifica cerința în sensul articolului 15 din Directiva privind serviciile, se referă la un motiv relevant de interes public, trebuie să demonstreze că reglementarea sa este adecvată și necesară pentru îndeplinirea unui obiectiv legitim pe care îl urmărește, o asemenea sarcină a probei nu poate ajunge până la a impune acestui stat membru să facă dovada pozitivă a faptului că obiectivul menționat nu ar putea fi atins, în aceleași împrejurări, prin nicio altă măsură care poate fi imaginată. Având în vedere lipsa unor clarificări din partea legiuitorului, Ustavno sodišče nu poate reține concluzia potrivit căreia limitarea cuantumului comisioanelor constituie în principal o contribuție la asigurarea accesului la locuințe. Ținând seama de importanța obiectivelor urmărite de legiuitor, care se regăsesc de asemenea în cartă, care, potrivit Ustavno sodišče, constituie sediul materiei pentru evaluarea în prezenta cauză, Ustavno sodišče ridică problema dacă, în speță, cerința necesității trebuie considerată îndeplinită în pofida îndoielilor exprimate anterior, în măsura în care influențează evaluarea în raport cu cartă. Astfel, problema evantaiului de măsuri și a eficacității lor în politica în domeniul locuințelor poate fi foarte complexă. În aceste condiții, potrivit Ustavno sodišče, trebuie luate în considerare și anumite limitări de fapt, care nu permit o intervenție amplă și nelimitată a statului pe partea ofertei de locuințe. Desigur, nu se poate concluziona că legiuitorul dispune de posibilitatea de a adopta o măsură diferită (inclusiv sub aspect temporal) de aceeași valoare, care să afecteze într-o măsură mai mică situațiile protejate, guvernate de cartă. În opinia Ustavno sodišče, împrejurările menționate anterior pot contribui de asemenea la justificarea interpretării în sens larg a competenței legiuitorului național în prezenta cauză, în așa fel încât trebuie să se rețină că există și necesitatea reglementării contestate.
- 15 Referitor la limitarea comisionului în cazul contractelor de închiriere, petiționarii susțin că, sub acest aspect, reglementarea face imposibilă desfășurarea activității lor cel puțin în ceea ce privește închirierile pe termen scurt, care permit doar comisioane reduse. Ustavno sodišče (în lipsa unui răspuns din partea legiuitorului) nu poate exclude faptul că petiționarii (unii dintre ei) au încetat sau vor înceta (în parte) să furnizeze servicii de intermediere imobiliară în încheierea unor contracte de închiriere. Instanța de trimitere nu se poate pronunța nici cu privire la cuantumul comisioanelor de piață în lipsa unei reglementări și/sau cu privire la eficiența sau ineficiența economică a fiecărui petiționar în raport cu costurile. În aceste împrejurări, Ustavno sodišče, luând în considerare premisele de valoare enunțate de cartă, ridică problema dacă temerea exprimată că societățile imobiliare (sau unele dintre ele) încetează sau vor înceta (în parte) să desfășoare activități de intermediere în închirierea de imobile de către persoane fizice înseamnă, prin ea însăși, că măsura contestată nu este, sub acest aspect, proporțională în sens strict. Ustavno sodišče ridică problema dacă, în conformitate cu premisele de valoare enunțate de cartă, trebuie să se considere că, în acest caz,



autonomia contractuală este diminuată într-o asemenea măsură încât limitarea în discuție afectează însăși esența dreptului la libera inițiativă economică.

- 16 Întrucât Curtea de Justiție nu s-a pronunțat încă cu privire la evaluarea unei reglementări legislative pornind de la premisa stabilirii unui echilibru just între diferitele puncte de vedere ale cartei și, în acest context, nici în ceea ce privește raportul dintre Directiva privind serviciile și libertatea de stabilire protejată (sau libertatea de prestare a serviciilor) în împrejurările specifice ale protecției accesului (din punct de vedere economic) la o locuință ca valoare fundamentală a existenței umane, Ustavno sodišče a decis să adreseze Curții două întrebări în vederea pronunțării unei decizii preliminare. În acest context, Ustavno sodišče cunoaște faptul că, în calitate de instanță de trimitere, trebuie, în final, să verifice dacă sunt îndeplinite cerințele menționate mai sus. Aceasta apreciază că întrebările adresate necesită o interpretare uniformă a dreptului Uniunii, care este de competența Curții.

DOCUMENT DELUČNI