



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 2. dubna 2020¹

Spojené věci C-724/18 a C-727/18

Cali Apartments SCI (C-724/18)

HX (C-727/18)

proti

**Procureur général près la cour d'appel de Paris
Ville de Paris**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour de cassation (kasační soud, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Svoboda usazování – Směrnice 2006/123/ES – Oblast působnosti – Opakovaný krátkodobý pronájem zařízených prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt – Celostátní právní úprava a obecní právní předpisy, podle kterých je tento pronájem vázán na předchozí povolení a kompenzaci – Odůvodnění – Cíl spočívající v zajištění dostatečného a dostupného dlouhodobého nájemního bydlení – Přiměřenost“

I. Úvod

1. Společnostem Cali Apartments a HX (dále jen „navrhovatelky“) byla uložena pokuta za nepovolený pronájem jejich garsoniér v Paříži (Francie). Podle francouzského práva je opakovaný krátkodobý pronájem zařízených prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt, vázán na povolení. Navrhovatelky napadly tento požadavek na povolení před vnitrostátními soudy jako neslučitelný s volným pohybem služeb podle unijního práva.

2. V projednávané věci je Soudní dvůr znovu vyzván, aby přezkoumal, v jakém rozsahu má být unijní právní úprava týkající se služeb použita na různé činnosti sdílené ekonomiky vykonávané prostřednictvím digitálních platforem. Na rozdíl od předešlých věcí zaměřených hlavně na povahu činností nabízených na vstupu prostřednictvím samotných platforem² se projednávaná věc týká sociálních a společenských účinků takových služeb na výstupu na jejich příslušných „trzích“, jako je trh s bydlením v Paříži.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Viz zejména rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112) týkající se společnosti Airbnb; jakož i rozsudky ze dne 20. prosince 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981) a ze dne 10. dubna 2018, Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221) týkající se společnosti Uber.

3. V projednávaných věcech vyvstávají tři široké otázky zásadního charakteru. Mám za to, že odpověď na první dvě otázky není příliš obtížná: spadá vnitrostátní právní úprava, která pro krátkodobý pronájem zařízených prostor určených k bydlení vyžaduje povolení vydané příslušným starostou, do oblasti působnosti směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu³ (dále jen „směrnice o službách“)? V případě kladné odpovědi, může být zavedení povolovacího režimu pro tento druh služby odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, zejména zajištěním nabídky dostupného dlouhodobého bydlení a ochranou městského prostředí?

4. Kladná odpověď, kterou navrhuji Soudnímu dvoru na obě tyto otázky, nicméně nastoluje skutečný problém týkající se třetí otázky vznesené předkládajícím soudem: jaká kritéria nebo opatření by byla přiměřená sledovaným cílům obecného zájmu? Pokud jde o obecní právní úpravu města Paříže, do jaké míry může být udělení takového povolení podmíněno požadavkem na kompenzaci ve formě souběžné přeměny nebytových prostor na byty?

II. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Bod 9 odůvodnění směrnice o službách stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje pouze na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu. Nevztahuje se tudíž na požadavky, jako jsou pravidla silničního provozu, pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, stavební normy nebo správní sankce ukládané za nedodržení pravidel, která konkrétně neupravují činnost poskytování služeb ani se jí konkrétně nedotýkají, avšak která musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby.“

6. Bod 27 odůvodnění stanoví následující:

„Tato směrnice by se neměla vztahovat na sociální služby v oblasti bydlení [...] Tyto služby jsou nezbytné pro zaručení základních práv na lidskou důstojnost a čest a jsou vyjádřením zásad sociální soudržnosti a solidarity a neměly by být touto směrnicí dotčeny.“

7. Článek 2 definuje oblast působnosti směrnice o službách. Stanoví, že:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

a) služby obecného zájmu nehospodářské povahy;

[...]

j) sociální služby v oblasti sociálního bydlení, péče o děti a podpory rodin a osob, které se trvale nebo dočasně nacházejí ve stavu nouze, poskytované státem, státem pověřenými poskytovateli nebo státem uznávanými charitativními organizacemi;

[...]“

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

8. Článek 4 definuje několik pojmů použitých ve směrnici o službách:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) ‚službou‘ jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 50 Smlouvy;
- 2) ‚poskytovatelem‘ jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu, nebo jakákoli právnická osoba podle článku 48 Smlouvy, usazená v některém členském státě a nabízející nebo poskytující službu;

[...]

- 6) ‚povolovacím režimem‘ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu;
- 7) ‚požadavkem‘ jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie; pravidla stanovená v kolektivních smlouvách sjednaných sociálními partnery se sama o sobě za požadavky ve smyslu této směrnice nepovažují;
- 8) ‚naléhavými důvody obecného zájmu‘ důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví, zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, ochrana spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků, poctivost obchodních transakcí, boj proti podvodům, ochrana životního prostředí a městského prostředí, zdraví zvířat, duševní vlastnictví, zachování národního historického a uměleckého dědictví a cíle sociální a kulturní politik;

[...]“

9. Článek 9, který otevírá kapitolu III směrnice o službách věnovanou svobodě usazování pro poskytovatele, stanoví pravidla týkající se povolovacích režimů:

„1. Členské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, nejsou-li splněny tyto podmínky:

- a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele;
- b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná.

[...]“

10. Článek 10 směrnice o službách stanoví podmínky pro udělení povolení:

„1. Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.

2. Kritéria uvedená v odstavci 1 musí být:

- a) nediskriminační;
- b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) přiměřená danému cíli obecného zájmu;
- d) jasná a jednoznačná;
- e) objektivní;
- f) předem zveřejněná;
- g) průhledná a přístupná.

[...]

7. Tento článek nezpochybňuje rozdělení pravomocí orgánů členských států, které povolení udělují, na místní nebo regionální úrovni.“

11. Článek 11 směrnice o službách se týká doby platnosti povolení.

„1. Povolení udělené poskytovateli nesmí mít omezenou dobu platnosti, s výjimkou případů, kdy:

- a) se povolení automaticky prodlužuje nebo platí pouze s výhradou nepřetržitého plnění požadavků;
- b) počet dostupných povolení je omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu;

nebo

- c) omezenou dobu platnosti povolení lze opodstatnit naléhavým důvodem obecného zájmu.

[...]“

12. Článek 12 směrnice o službách, nadepsaný „Výběr mezi více uchazeči“, se týká situací, v nichž je počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen. Článek 13 stanoví pravidla týkající se povolovacích postupů. Články 14 a 15 směrnice o službách zase stanoví zakázané požadavky a požadavky podléhající hodnocení.

B. Francouzské právo

1. Zákoník o cestovním ruchu

13. Podle článku L. 324-1-1 Code du tourisme (zákoník o cestovním ruchu) platí:

„Každá osoba, která nabízí k pronájmu zařízení prázdninový objekt bez ohledu na to, jestli je uveden v tomto zákoně, musí dopředu ohlásit jeho pronajímání starostovi obce, ve které se tento objekt nachází.“

2. Zákoník o výstavbě a bydlení

14. Článek L. 631-7 Code de la construction et de l'habitation (zákoník o výstavbě a bydlení) stanoví, že v obcích s více než 200 000 obyvateli podléhají změny v užívání bytových prostor předchozímu povolení za podmínek stanovených v článku L. 631-7-1 téhož zákoníku.

15. Loi no 2014-366 du 24 mars 2004 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (zákon č. 2014-366 ze dne 24. března 2004 o přístupu k bydlení a obnově územního plánování) doplnil do článku L. 631-7 zákoníku o výstavbě a bydlení poslední šestý odstavec. Toto ustanovení stanoví, že „opakovaný krátkodobý pronájem zařízených prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt, představuje změnu v užívání podle tohoto ustanovení“.

16. Článek L. 631-7-1 zákoníku o výstavbě a bydlení stanoví postup pro získání povolení uvedeného v článku L. 631-7:

„Předchozí povolení ke změně v užívání vydává starosta obce, ve které se nemovitost nachází [...] Může podléhat požadavku na kompenzaci ve formě souběžné přeměny nebytových prostor na prostory určené k bydlení.

Povolení ke změně v užívání se uděluje pouze v jednotlivých případech. Povolení pozbývá účinku, jakmile byla z jakéhokoli důvodu s konečnou platností ukončena podnikatelská činnost oprávněného. Pokud je však povolení podmíněno požadavkem na kompenzaci, neuděluje se jednotlivci, ale na dotčený prostor. Prostory nabízené jako kompenzace se uvedou v povolení, které je zveřejněno v rejstříku nemovitostí nebo zapsáno v pozemkových knihách.

[...]

Pro účely použití článku L. 631-7 stanoví rozhodnutí obecní rady podmínky pro udělení povolení a určí požadavky pro kompenzaci podle čtvrti (sousedství) a případně podle arrondissement (okrsku), s ohledem na cíle sociální rozmanitosti, zejména v závislosti na charakteristikách trhů s bytovými prostory a na potřebě nezhoršovat bytovou nouzi. [...]

17. Rada obce může také stanovit režim pro udělování dočasných povolení podle článku L. 631-7-1-A téhož zákona, který stanoví, že rada obce může usnesením stanovit režim pro udělování dočasných povolení pro změnu v užívání, kterým umožní fyzickým osobám krátkodobě pronajímat bytové prostory příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt. Toto usnesení stanoví podmínky pro udělení tohoto dočasného povolení starostou obce, kde se prostory nachází. Stanoví rovněž kritéria tohoto dočasného povolení, která se mohou týkat doby trvání nájemních smluv, fyzických vlastností prostor a jejich umístění, zejména podle charakteristik trhů s bytovými prostory a potřeby nezhoršovat bytovou nouzi.

18. Podle článku L. 631-7-1-A zákoníku o výstavbě a bydlení není povolení ke změně v užívání třeba, má-li pronajímatel v tomto prostoru hlavní bydliště ve smyslu článku 2 zákona ze dne 6. července 1989, tj. když je byt obýván nejméně osm měsíců v roce pronajímatelem, jeho manželem, manželkou či vyživovanou osobou, vyjma nepřítomnosti z důvodu pracovních povinností, zdravotních důvodů nebo na základě událostí způsobených vyšší mocí.

19. Článek L. 651-2 zákoníku o výstavbě a bydlení stanoví sankce a opatření v případě nedodržení těchto ustanovení:

„Za porušení ustanovení článku L. 631-7 nebo nedodržení podmínek a povinností stanovených v tomto článku bude uložena pokuta ve výši 25 000 eur.“

3. Nařízení města Paříže, kterým se stanoví podmínky udělení povolení a požadavky na kompenzaci

20. Článek 2 Règlement municipal de la Ville de Paris fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre IV du Code de la construction et de l'habitation (nařízení města Paříž, kterým se stanoví podmínky udělení povolení a požadavky na kompenzaci), stanoví:

„I – Kompenzace spočívá v přeměně prostor, které mají jiné využití než byty ke dni 1. ledna 1970, na byt, nebo jejichž povolení v rámci územního plánování ke změně jejich účelu bylo uděleno po 1. lednu 1970 a nebyly předtím použity jako kompenzace.

Prostory nabízené jako kompenzace musí současně splňovat tyto podmínky:

- a) skládat se z běžných bytových jednotek a mít podlahovou plochou stejnou jako prostory, u nichž dochází ke změně v užívání, přičemž případy se posuzují na základě vhodnosti daných prostor pro účely bydlení. Prostory nabízené jako kompenzace musí splňovat normy stanovené vyhláškou ze dne 30. ledna 2002 týkající se vlastností důstojného bydlení;
- b) nacházet se ve stejném arrondissement (okrsku) jako bytové prostory, u nichž dochází ke změně v užívání.

Podlahové plochy se vypočítají podle článku R 111-2 zákoníku o výstavbě a bydlení.

II – V oblastech, na které se vztahuje zvýšená kompenzace a které jsou uvedeny v příloze č. 1, musí být odchylně od bodu I písm. a) podlahová plocha prostor nabízených jako kompenzace určena jako dvojnásobek podlahové plochy prostor, u nichž dochází ke změně v užívání, ledaže jsou tyto prostory přeměněny na nájemní sociální bydlení, na které se vztahuje dohoda uzavřená podle článku L 351-2 zákoníku o výstavbě a bydlení na dobu nejméně 20 let.

Odchylně od bodu I písm. b) může být pronájem sociálních bytů, který představuje kompenzaci přeměněných prostor v oblasti, na kterou se vztahuje zvýšená kompenzace, umístěn v jakékoli části těchto oblastí. Pokud se však přeměněné prostory nacházejí v 1., 2., 4., 5., 6., 7., 8. nebo 9. obvodu, kde je bytová nouze ve srovnání s úrovní činnosti obzvláště závažná, může být mimo obvod, ve kterém má být přeměna provedena, kompenzováno nejvýše 50 % přeměněné podlahové plochy.

Tyto obvody se vyznačují poměrem počtu placeného zaměstnání a počtu zaměstnaných obyvatel měřeným INSEE (francouzský Národní institut pro statistiku a ekonomické studie), který je vyšší než průměr v Paříži.

Pokud se všechna zařízení nabízená jako kompenzace mohou nacházet mimo obvod, ve kterém má k přeměně dojít, musí být počet nabízených bytových jednotek jako kompenzace přinejmenším totožný s počtem odstraněných bytových jednotek.

V případě přeměny a kompenzace prostor jedním a tímtéž vlastníkem v rámci jedné jednotky společně s racionalizací obytného prostoru v rámci této jednotky je minimální plochou vyžadovanou pro účely kompenzace podlahová plocha přestavěných prostor.“

III. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

21. Každá z navrhovatelek vlastní jednu garsoniéru v Paříži.

22. V roce 2015 provedl městský úřad města Paříž šetření, aby posoudil, zda navrhovatelky pronajímaly své garsoniéry jako krátkodobé zařízené prostory na platformě Airbnb, aniž k tomu měly povolení. Po ukončení tohoto šetření podal Procureur de la République (státní zástupce) proti navrhovatelkám návrh na vydání předběžného opatření. Tribunal de grande instance de Paris (městský soud v Paříži, Francie) uložil navrhovatelkám zaplatit pokutu a změnit užívání dotčených prostor zpět na bydlení. Město Paříž vstoupilo do řízení jako vedlejší účastník.

23. V odvolacím řízení Cour d'appel (odvolací soud v Paříži, Francie) dvěma rozsudky ze dne 19. května 2017 a 15. června 2017, které se týkají obou navrhovatelek, potvrdil, že dotčené garsoniéry nabízené k pronájmu přes platformu Airbnb byly krátkodobě pronajímány příležitostným zákazníkům bez předchozího povolení starosty Paříže, což je v rozporu s ustanoveními článku L. 631-7 zákoníku o výstavbě a bydlení. Cour d'appel (odvolací soud) uložil navrhovatelkám, Cali Apartments a HX, zaplatit pokuty ve výši 15 000 eur první z nich a 25 000 eur druhé z nich. Výnosy z pokut měly připadnout městu Paříži.

24. Navrhovatelky podaly kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud, Francie), předkládajícímu soudu. Podle navrhovatelek porušují rozsudky vydané v odvolacím řízení zásadu přednosti unijního práva, jelikož odvolací soud nerozhodl, že omezení volného pohybu služeb způsobené spornou právní úpravou může být odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu. Cour d'appel (odvolací soud) ani neuvedl, že cíle sledovaného touto právní úpravou nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, jak vyžaduje čl. 9 písm. b) a c) směrnice o službách.

25. V tomto skutkovém a právním rámci pokládá předkládající soud Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Použije se [směrnice o službách] vzhledem k definici jejího předmětu a oblasti působnosti, jak je vymezují články 1 a 2, na úplatný opakovaný krátkodobý pronájem – i v rámci nepodnikatelské činnosti – zařízených prostor určených k bydlení, ve kterých nemá pronajímatel hlavní bydliště, příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt, zejména s ohledem na pojem ‚poskytovatelé‘ a pojem ‚služby‘?
- 2) V případě kladné odpovědi na předchozí otázku, představuje taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava obsažená v článku L. 631-7 [zákoníku o výstavbě a bydlení], povolovací režim pro výše uvedené činnosti ve smyslu článků 9 až 13 [směrnice o službách], nebo pouze požadavek podléhající ustanovením článků 14 a 15?

V případě, že se použijí články 9 až 13 [směrnice o službách]:

- 3) Musí být čl. 9 písm. b) této směrnice vykládán v tom smyslu, že cíl spočívající v boji proti nedostatku bytů určených k pronájmu představuje naléhavý důvod obecného zájmu, který umožňuje ospravedlnit vnitrostátní opatření vyžadující v některých zeměpisných oblastech povolení v případě opakovaného krátkodobého pronájmu zařízených prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt?
- 4) Pokud ano, je takové opatření přiměřené sledovanému cíli?
- 5) Brání čl. 10 odst. 2 písm. d) a e) směrnice vnitrostátnímu opatření, podle něhož je třeba získat povolení v případě, že je zařízený prostor určený k bydlení pronajímán ‚opakovaně‘, na ‚krátkou dobu‘, ‚příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt‘?
- 6) Brání čl. 10 odst. 2 písm. d) až g) směrnice povolovacímu režimu, podle kterého jsou podmínky pro udělení povolení stanoveny v usnesení rady obce s ohledem na cíl udržet sociální rozmanitost, zejména v závislosti na charakteristikách trhů s bytovými prostory a potřebu nezhoršovat bytovou nouzi?“

26. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 18. prosince 2018 byly věci C-724/18 (Cali Apartments) a C-727/18 (HX) spojeny pro účely písemné a ústní části řízení a pro účely vydání rozsudku.

27. Písemná vyjádření předložily navrhovatelky, město Paříž, česká a německá vláda, Irsko, řecká, španělská, francouzská, nizozemská a polská vláda, jakož i Evropská komise. Všichni s výjimkou polské vlády se zúčastnili jednání, které se konalo dne 19. listopadu 2019.

IV. Posouzení

28. Otázky 1 a 2 nastolují otázku použitelnosti směrnice o službách v projednávaných věcech. Zatímco otázka 1 se týká oblasti působnosti této směrnice, otázka 2 směřuje k určení, jaká konkrétní ustanovení z kapitoly III směrnice o službách týkající se „povolovacích režimů“ a „požadavků“ se použijí na projednávané věci.

29. Za předpokladu, že pravidla pro udělování povolení ke krátkodobému pronájmu zařízených prostor příležitostným zákazníkům představují „povolovací režim“, předkládající soud se následně svými otázkami 3 až 6 táže na soulad tohoto režimu s ustanoveními zakotvenými pro tyto režimy, které jsou stanoveny v člancích 9 a 10 směrnice o službách. Konkrétně otázky 3 a 4 se týkají odůvodnění a přiměřenosti dotčené právní úpravy. Otázkami 5 a 6 se předkládající soud táže, zda tato právní úprava splňuje další podmínky pro udělení povolení stanovené v čl. 10 odst. 2 směrnice o službách.

30. Struktura tohoto stanoviska zapadá do logiky právních problémů uvedených předkládajícím soudem. Nejprve posoudím, zda je směrnice o službách na projednávané věci použitelná (A), a určím, která její ustanovení jsou relevantní (B). Poté se budu zabývat otázkou slučitelnosti sporného povolovacího režimu, jak pokud jde o jeho zavedení i pokud jde o jeho zvláštní podmínky, s jednotlivými podmínkami vyplývajícími z čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 směrnice o službách (C).

31. Před zahájením této analýzy je třeba vyjasnit předmět celé analýzy. Má být analýza provedena ve vztahu k celostátním ustanovením (uvedeným výše v bodech 13 až 19 tohoto stanoviska), obecním ustanovením města Paříže (výše bod 20), nebo k oběma z nich společně?

32. Je pravda, že předkládající soud pokládá své otázky pouze ve vztahu k celostátním ustanovením, která opakovaný krátkodobý pronájem zařízených prostor určených k bydlení vážou na povolení příslušného orgánu/starosty⁴. Tato celostátní ustanovení však stanoví pouze celkový rámec těchto povolení. Dávají obecním radám pravomoc přijmout pravidla, která tento rámec upřesní⁵.

33. Při výkonu těchto pravomocí přijalo město Paříž zvláštní pravidla obsažená v obecních nařízeních, která určují podmínky pro udělování povolení a stanoví požadavky na kompenzaci. Do určité míry to jsou obecní pravidla, která konkretizují obsah obecního celostátního rámce. Obecní pravidla jsou ve francouzském kontextu rovněž relevantní v praxi, neboť peníze vybrané z pokut za nepovolený krátkodobý pronájem zařízených prostor podle všeho plně případnou do rozpočtu obce, ve které se tyto prostory nacházejí.

4 – Články L. 631-7 a L. 631-7-1 zákoníku o výstavbě a bydlení.

5 – Pokud celostátní právní úprava stanoví obecnou podmínku předchozího povolení ke krátkodobému pronájmu zařízených prostor, obecní právní úprava ji má konkretizovat v souladu s článkem L. 631-7-1 čtvrtým odstavcem zákoníku o výstavbě a bydlení. Tento článek zmocňuje obecní radu ke stanovení podmínek pro udělování povolení a stanovení požadavků na kompenzace podle čtvrti (sousedství), případně podle arrondissement (okrsku).

34. Prostřednictvím směrnice o službách unijní normotvůrce uznal význam zohlednění *místních* režimů ve vztahu k příslušným orgánům, které udělují povolení, a to nejméně dvěma způsoby. Zaprvé samotný rámec analýzy vycházející z čl. 10 odst. 2 směrnice o službách vyžaduje posouzení *konkrétních* povolovacích režimů, tedy případně režimů upřesněných místními a celostátními právními předpisy⁶. Zadruhé je z čl. 10 odst. 7 směrnice o službách zřejmé, že podmínky pro udělení povolení nesmí zpochybňovat rozdělení pravomocí orgánů členských států, které povolení udělují na místní nebo regionální úrovni.

35. Lze shrnout, že povolovací režim dotčený v projednávané věci je spojením celostátních a obecních pravidel. Při posuzování slučitelnosti takového legislativního balíčku s unijním právem je třeba zkoumat jeho celý obsah, a nikoli jen jeho jednotlivé úrovně. Takové by koneckonců bylo i hledisko jakéhokoliv případného poskytovatele služeb v Paříži, jelikož by na něj logicky vztahovaly obě úrovně úpravy, a nikoliv pouze ta celostátní. Takový je i přístup uplatněný v tomto stanovisku.

A. Použitelnost směrnice o službách

36. Použije se směrnice o službách na úplatný opakovaný krátkodobý pronájem – i v rámci nepodnikatelské činnosti – zařízení prostor určených k bydlení, ve kterých nemá pronajímatel hlavní bydliště, příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt?

37. Všichni zúčastnění měli za to, že směrnice o službách je v projednávaných věcech použitelná, s výjimkou německé vlády a Irska.

38. Podle německé vlády neupravuje článek L. 631-7 zákoníku o výstavbě a bydlení službu, ale změnu v užívání bytových prostor. Toto ustanovení se použije nejen na poskytovatele, kteří chtějí krátkodobě pronajmout své prostory příležitostným zákazníkům, ale na každého jednotlivce, který chce změnit užívání bytových prostor. Taková změna v užívání může spočívat například v užívání prostor jako bydlení pro osoby bez domova nebo pro uprchlíky. Tyto činnosti jsou výslovně vyloučeny z oblasti působnosti směrnice o službách body 9 a 27 odůvodnění a čl. 2 odst. 2 písm. j). Totéž by mělo platit pro pravidla týkající se změn v užívání s cílem zajistit dostupnost dostatečné a dostupné nabídky bydlení.

39. Podle Irska obsahuje zákoník o výstavbě a bydlení pravidla upravující výstavbu a využívání půdy, zejména nemovitostí určených k bydlení. Článek L. 631-7 zákoníku o výstavbě a bydlení obsahuje podrobná pravidla týkající se změn v užívání a smíšeného užívání nemovitostí určených k bydlení. S ohledem na bod 9 odůvodnění směrnice o službách, podle kterého se tato směrnice nevztahuje na „pravidla týkající se výstavby, nebo využívání půdy a územního plánování, [nebo] stavební normy“, se tato směrnice nevztahuje na článek L. 631-7 zákoníku o výstavbě a bydlení. Cílem francouzské právní úpravy je boj proti nedostatku nájemního bydlení, což je důležitým cílem sociální politiky, prostřednictvím účinné regulace využívání půdy a územního plánování, a nikoli dotýkat se přístupu k určité činnosti nebo jejímu výkonu.

40. Podle mého názoru je poskytování služeb úplatného krátkodobého pronájmu jednoznačně plněním hospodářské povahy. Dosažení změny v užívání nemovitosti určené k bydlení je jednoduše požadavkem, který se dotýká přístupu k poskytování této zvláštní služby.

41. Je poměrně jasné, že s ohledem na spornou činnost se žádná z výjimek obsažených v čl. 2 odst. 2 a 3 směrnice o službách nepoužije.

⁶ – K tomu viz níže body 81 až 85 tohoto stanoviska.

42. Článek 2 odst. 2 písm. j) směrnice o službách, který vylučuje sociální služby v oblasti sociálního bydlení, na které poukazuje německá vláda, se na projednávanou věc zjevně nepoužije. Argument vycházející ze skutečnosti, že by se stejná pravidla, která musí vlastníci dodržovat, aby užíval nemovitost k hospodářským účelům, mohla případně použít na změny v užívání nemovitosti pro nehospodářské účely, jako je sociální bydlení, je s ohledem na zřejmé skutečnosti projednávané věci vysoce spekulativní a nevyžaduje, abych se jím podrobně zabýval.

43. Stejně tak s ohledem na ziskovou povahu plnění za službu⁷ nemůže být dotčená činnost zjevně kvalifikována jako služba obecného zájmu nehospodářské povahy ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o službách. Tato výjimka se tedy rovněž nepoužije.

44. Spíše se zdá, že pronájem bydlení, jako jakákoli jiná služba v oblasti cestovního ruchu, má spadat do oblasti působnosti dotčené směrnice. I když ve směrnici o službách není výslovná zmínka v tomto smyslu, podle bodu 33 odůvodnění se na takové *služby v oblasti nemovitostí* a služby poskytované spotřebitelům, jako jsou služby v *oblasti cestovního ruchu*, tato směrnice rovněž vztahuje. Kromě toho příručka Evropské komise k provedení směrnice o službách, i když nemá závaznou povahu⁸, rovněž potvrzuje, že činnosti v oblasti pronájmu spadají mezi činnosti, které lze považovat za služby⁹.

45. Další argument předložený německou vládou a zejména Irskem, který odkazuje na bod 9 odůvodnění, zasluhuje hlubší zamyšlení. Tento bod odůvodnění stanoví, že „tato směrnice se vztahuje pouze na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu. Nevztahuje se tudíž na požadavky, jako jsou pravidla silničního provozu, pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, stavební normy nebo správní sankce ukládané za nedodržení pravidel, která konkrétně neupravují činnost poskytování služeb ani se jí konkrétně nedotýkají, avšak která musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby“.

46. Považuji za užitečné na tomto místě zopakovat celý bod 9 odůvodnění. Z celého znění tohoto bodu odůvodnění, včetně jeho první věty, jakož i druhé poloviny druhé věty, je zřejmé, proč argumenty Irska a německé vlády nejsou přesvědčivé.

47. Zprv je potřeba připomenout, že bod 9 odůvodnění je pouze bod odůvodnění¹⁰. Ve směrnici o službách není obsaženo žádné odpovídající ustanovení, které by upravovalo blokovou výjimku obdobnou těm, které jsou uvedeny v čl. 2 odst. 2 a 3 této směrnice. Podle mého názoru nemůže bod odůvodnění sám o sobě a bez odpovídajícího ustanovení v textu vytvořit novou blokovou výjimku, která se neodráží v jiné textové části unijního opatření¹¹.

48. Zadruhé, i kdyby tato analýza neměla na tomto místě skončit, což by podle mého názoru mohla a měla, bylo by možné dodat, že bod 9 odůvodnění se v každém případě týká jiné otázky, než je přidání výjimky pro určitou oblast z oblasti působnosti této směrnice.

7 – Francouzská vláda na jednání uvedla, aniž jí v tomto ohledu jiný zúčastněný oponoval, že krátkodobý pronájem zařízených prostor je v průměru 1,8krát výnosnější než dlouhodobý pronájem zařízených prostor.

8 – Má však výkladovou hodnotu. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 32).

9 – „Členské státy zajistí, aby se pravidla směrnice o službách vztahovala na širokou škálu činností bez ohledu na to, zda jsou poskytovány podnikům nebo spotřebitelům[...]jako[...] pronájem a leasingové služby[...], atd.“ Evropská komise (útvary generálního ředitelství pro vnitřní trh a služby), Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007, s. 10.

10 – Viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve spojených věcech X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, body 130 až 139).

11 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 59) a ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, body 42 a 43). Pro velkorysejší přístup k normativní hodnotě bodu odůvodnění viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Confédération paysanne a další (C-528/16, EU:C:2018:583, body 44 až 46 a 51).

49. První věta bodu 9 odůvodnění začíná potvrzením obecného pravidla, podle kterého se uvedená směrnice vztahuje na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb. Jakákoli právní úprava v oblasti, která podmiňuje přístup k určité službě, včetně požadavků týkajících se změny v užívání nemovitosti, tak spadá do oblasti působnosti této směrnice. Je zde však podmínka, že tato směrnice se vztahuje „pouze“ na tyto požadavky.

50. Z tohoto důvodu začíná druhá věta slovem „tudíž“ a uvádí seznam, který začíná slovem „jako“. Nicméně tato část druhé věty, která zdaleka nepřidává do oblasti působnosti této směrnice blokové výjimky související s určitou oblastí, pouze potvrzuje, že případní poskytovatelé služeb nemohou zpochybnit obecně použitelný regulační režim z důvodu, že brání jejich neomezenému volnému pohybu služeb. Takoví poskytovatelé tedy nemohou požadovat zvláštní regulační režim, který by se lišil od regulačního režimu použitelného na „jednotlivce jednající jako soukromé osoby“, jak uzavírá uvedený bod odůvodnění.

51. Bod 9 odůvodnění pouze potvrzuje, že obecně použitelná pravidla, která konkrétně neupravují služby a vztahují se na každého, jednotlivce i poskytovatele služeb, mají zůstat směrnicí o službách nedotčena. Toto ujištění se uplatní obecně v jakékoli oblasti (regulační) právní úpravy. To je rovněž logický důvod, proč je tento výčet pouze demonstrativní a začíná slovem „jako“ a může rovněž zahrnovat i jiné oblasti¹², jako jsou například normy ochrany životního prostředí nebo pravidla týkající se bezpečnosti potravin. Konečně je to rovněž důvod, proč v žádném z článků této směrnice není obsaženo žádné odpovídající ustanovení, které odráží obsah bodu 9 odůvodnění této směrnice: cílem tohoto bodu odůvodnění nikdy nemělo být vyloučení jakékoliv konkrétní oblasti (oblastí) z oblasti působnosti této směrnice. Měl pouze v úmyslu ujistit, že ustanovení této směrnice nelze použít způsobem, který by omezil nebo zbavil významu regulační režim obecně použitelný v členském státě.

52. Evropská komise na jednání jako příklad cíle bodu 9 odůvodnění, uvedla hypotetickou námitku, kterou může vznést řidič pocházející ze země, kde vozidla jezdí na pravé straně silnice, proti vnitrostátním dopravním pravidlům členského státu, ve kterém se jezdí vlevo, což představuje požadavek omezující jeho přístup k poskytování služeb v jiném členském státě. Aniž bych chtěl vstupovat do bezpochyby vášnivé debaty o tom, do jaké míry by se článek 56 SFEU nebo směrnice o službách mohly skutečně vztahovat na dopravní služby, uvedený příklad je dosti příznačný. Lze uvažovat o několika dalších příkladech: případném poskytovateli služeb, který zpochybňuje územní plány nebo jiná opatření v oblasti územního plánování; námitkách proti způsobu podávání daňových příznání; správě rejstříků trestů; či způsobech přijetí norem o ochraně životního prostředí týkající se emisí a znečištění atd. Vnitrostátní právní úprava v jakémkoliv z těchto obecně použitelných regulačních režimů může být vždy zpochybňována stejným argumentem, konkrétně, že samotná existence těchto pravidel je omezením volného pohybu služeb.

53. Jak uvádí bod 9 odůvodnění, právě to však mělo být vyňato. Společnými jmenovateli všech těchto příkladů je odlehlost a instrumentalita. Pravidla, která se vztahují na služby (přístup k nim) spadají do oblasti působnosti dotčené směrnice, zatímco obecně použitelná pravidla, která nijak nerozlišují mezi poskytovateli a ostatními jednotlivci, do ní nespádají. Jak potvrzuje první věta bodu 9 odůvodnění, požadavky, ať už vycházejí z *jakékoliv právní oblasti*, které tvoří podmínky pro přístup k poskytování služeb, do působnosti této směrnice zjevně spadají.

54. Tato logika se značně liší od argumentace Irska a německé vlády, které v podstatě navrhuje, aby byl výraz „pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování“ vykládán jako další bloková výjimka z oblasti působnosti dotčené směrnice. Jakákoliv vnitrostátní právní úprava týkající se využívání půdy nebo územního plánování tedy nikdy nemůže spadat do oblasti působnosti dotčené směrnice. Tak tomu není a nemůže být.

12 – V opačném případě by se jednalo přinejmenším o zvláštní přístup při vypracování, pokud by měl být tento seznam vykládán jako seznam (blokových) výjimek z oblasti působnosti této směrnice, který by mohl být libovolně doplňován bez jakéhokoliv obecného kritéria o jejich povaze.

55. Zatřetí, v podobném smyslu se Soudní dvůr již v rozsudku Visser¹³ zabýval rozlišením mezi pravidly týkajícími se majetku, na nichž je bod 9 odůvodnění založen, podle toho, zda tato pravidla konkrétně upravují nebo se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejímu výkonu.

56. Věc Visser se týkala pravidel obsažených v územním plánu obce, která zakazovala činnost maloobchodního prodeje výrobků malých rozměrů v zeměpisných oblastech nacházejících se mimo centrum nizozemské obce. V tomto kontextu se Soudní dvůr v rámci posouzení územního plánu zaměřil spíše na dotčenou hospodářskou činnost než na povahu samotného územního plánu jakožto opatření územního plánování a využívání půdy. Soudní dvůr zejména uvedl, že „účelem pravidel dotčených v původním řízení [...] je sice zachovat funkčnost centra [dané] obce [...] a zamezit vzniku prázdných prostor v oblastech centra města, avšak jejich zvláštním cílem je určit zeměpisné oblasti, v nichž mohou být zřizovány určité činnosti maloobchodního prodeje¹⁴“. Na tomto základě Soudní dvůr uzavřel, že tato pravidla byla určena pouze osobám, které chtějí rozvíjet tyto činnosti v těchto zeměpisných oblastech, přičemž vyloučení jsou jednotlivci jednající jako soukromé osoby.

57. Z tohoto rozsudku vyplývá, že s ohledem na pravidla týkající se majetku, pokud je majetek používán za účelem dosažení zisku, rozlišuje Soudní dvůr mezi *účelem* a celkovým *cílem* dotčených pravidel. Skutečnost, že se (hlavní) cíl týká zejména územního plánování, nevylučuje, že tato pravidla mohou spadat do oblasti působnosti směrnice o službách, pokud je jejich účelem hospodářská činnost. Podle bodu 9 odůvodnění se směrnice o službách vztahuje na pravidla, která upravují nebo se konkrétně dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu¹⁵.

58. Z rozsudku Visser vyplývá, že pravidla týkající se užívání majetku spadají do oblasti působnosti směrnice o službách v rozsahu, v němž se týkají hospodářských činností, a mají dopad na přístup k trhu služeb nebo na výkon činnosti poskytování služeb¹⁶.

59. V projednávaných věcech, stejně jako ve věci Visser, mají dotčená pravidla rovněž dvojí povahu. Jsou součástí souboru pravidel podléhajících povolení, pokud jde o „změny v užívání“ nemovitosti určené k bydlení, což naznačuje úzkou souvislost s využíváním půdy nebo územním plánováním. Tato pravidla jsou však rovněž zásadní pro přístup k dané činnosti poskytování služeb a jejího výkonu.

60. Začtvrté a na posledním místě projednávaná věc vykazuje jednu zvláštnost, která jí odlišuje od věci Visser a pravděpodobně odráží, byť odlišným způsobem, výhrady německé vlády a Irska. Ve věci Visser, přestože dotčená pravidla byla použitelná bez rozdílu, lze říci, že z důvodu své povahy byla zaměřena na jednu zvláštní skupinu poskytovatelů. Hospodářská činnost, které se týkal dotčený územní plán, totiž mohla být rozumně vykonávána pouze zvláštní, k tomu určenou skupinou poskytovatelů služeb.

61. V projednávané věci na rozdíl od věci Visser neexistuje rozpoznatelná (podnikající) skupina poskytovatelů služeb. Neexistuje ani jasně vymezená skupina příjemců služeb. Obě strany jsou nepodnikateli.

62. V tomto ohledu připouštím, že pravidla pro změnu v užívání nemovitosti se určitým způsobem uplatní bez rozdílu na jakékoliv změny v užívání nemovitosti, které se nutně neomezují na krátkodobý pronájem zařízených prostor. To je však částečně způsobeno samotnou povahou sdílené ekonomiky, v níž již neexistuje hranice mezi poskytovateli, kteří jsou podnikateli, a těmi, kteří podnikateli nejsou¹⁷. V takovém prostředí mohou být tyto činnosti upraveny často pouze obecně použitelnou právní

13 – Rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44) (dále jen „Visser“).

14 – Tamtéž, bod 124.

15 – Tamtéž, body 123 až 124.

16 – Kromě bodu 9 odůvodnění první věty, která rovněž vyžaduje přístup k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu, viz čl. 4 odst. 6 a čl. 9 odst. 1 směrnice o službách.

17 – K výzvam, které představuje sdílená ekonomika pro právní regulaci obecně, viz například Conseil d'État, Puissance publique et plateformes numériques: accompagnement l'ubérisation“, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

úpravou. Jinými slovy, pokud je každý poskytovatelem služeb, pak kritérium, podle kterého sem spadají pouze ta pravidla, která se specificky zaměřují na činnost poskytování služeb (a nikoli pravidla, která se vztahují na všechny ostatní jednotlivce jednající jako soukromé osoby) ztrácí velkou část své rozlišovací schopnosti.

63. V konečném důsledku postačí, aby obecně použitelná pravidla bez ohledu na svou povahu upravovala nebo se dotýkala přístupu k činnosti poskytování služeb, čímž se dostáváme zpět k základnímu konstatování v první větě bodu 9 odůvodnění. Tak je tomu zjevně v projednávané věci, kdy se vnitrostátní zákonodárce rozhodl učinit ze schválení změny v užívání nemovitosti základní podmínkou přístupu k určitému druhu zjevně hospodářské služby: krátkodobému pronájmu zařízených prostor. Taková vnitrostátní právní úprava tedy podle mého názoru určitě spadá do oblasti působnosti směrnice o službách.

B. Příslušná ustanovení směrnice o službách

1. Povolovací režim nebo požadavek

64. Otázkou 2 se předkládající soud v podstatě dotazuje, jaká ustanovení směrnice o službách jsou použitelná na věc v původním řízení: jde o oddíl 1 kapitoly III (články 9 až 13), který se týká povolení, povolovacích režimů a příslušných podmínek, nebo oddíl 2 (články 14 a 15), který se týká zakázaných požadavků nebo požadavků podléhajících hodnocení?

65. Článek 4 bod 6 směrnice o službách definuje *povolovací režim* jako „každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu“.

66. Článek 4 bod 7 definuje *požadavek* jako „jakoukoli povinnost, zákaz, podmínku nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie“.

67. Povolovací režimy a požadavky uložené členskými státy mají společné to, že jsou oba v zásadě zakázány směrnicí o službách nebo Smlouvami¹⁸, přičemž se má za to, že tyto režimy nebo požadavky omezují přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon. Liší se však v povaze dotčeného omezení.

68. Povolovací režim možná předpokládá vydání předběžného *individuálního rozhodnutí* žadateli ve formě, jak upřesnil Soudní dvůr ve věci Visser, „formálního rozhodnutí vydaného na základě žádosti, kterou by tito poskytovatelé [služby] museli za tímto účelem podat“, aby mohli rozvíjet své hospodářské činnosti¹⁹. Například se může jednat o povolení požadované osobou provozovat přepravu osob v lodní dopravě, nebo provoz prostituce s výlohou²⁰; koncesi udělovanou veřejnými orgány na majetek pro turistické a rekreační činnosti²¹; povolení pro skladování pyrotechnických výrobků určených k maloobchodnímu prodeji²²; nebo o povolení udělovat určité vysokoškolské tituly²³.

18 – K povolovacím režimům podle ustanovení Smluv viz například rozsudky ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 65 až 70), jakož i ze dne 22. června 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, bod 33 a citovaná judikatura).

19 – Viz Visser, bod 115.

20 – Rozsudek ze dne 1. října 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641), v němž bylo rozhodnuto, že oba dotčené režimy představují povolovací režimy.

21 – Viz rozsudek ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 41).

22 – Viz rozsudek ze dne 26. září 2018, Van Gennip a další (C-137/17, EU:C:2018:771).

23 – Viz rozsudek ze dne 4. července 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, bod 64).

69. Existence *požadavku* naproti tomu nevyžaduje předběžné individuální rozhodnutí přiznávající subjektivní právo. Požadavek je obecným a neosobním pravidlem, které existuje a vztahuje se na všechny poskytovatele služeb bez ohledu na jakékoli jednání či postup s cílem získat požadovaný druh individuálního rozhodnutí povolujícího zamýšlenou činnost. Může se například jednat o zákaz obsažený v územním plánu schváleném obecní radou provozovat činnost maloobchodního prodeje výrobků v určité oblasti této obce²⁴, jako ve věci Visser, jakož i o jakékoli jiné obecné pravidlo nebo omezení použitelné *ex lege* na daný druh činnosti v oblasti poskytování služeb.

70. Pokud jde o projednávané věci, úvodem je třeba zdůraznit, že kapitola III směrnice o službách, která obsahuje ustanovení týkající se povolovacích režimů a příslušných požadavků, se vztahuje na skutkové situace dotčené ve věci v původním řízení navzdory neexistenci přeshraničního prvku. Podle Soudního dvora se totiž ustanovení kapitoly III použijí rovněž na čistě vnitrostátní situace²⁵.

71. Pokud jde o ustanovení kapitoly III, která se konkrétně použijí na projednávané věci, je zcela zjevné, že dotčená pravidla představují povolovací režim, a nikoli požadavek. Vlastníci nemovitostí, kteří chtějí krátkodobě pronajmout své zařízené prostory, musí dodržet správní postup, jehož cílem je získat od starosty po splnění všech podmínek formální správní povolení. Toto povolení jim umožní pronajmout jejich prostory na trhu krátkodobých zařízených prostor, tedy výkon činnosti poskytování služeb.

72. Sporná celostátní pravidla a sporná obecní prováděcí nařízení tedy představují povolovací režim ve smyslu čl. 4 odst. 6 směrnice o službách. Z toho vyplývá, že v projednávané věci je třeba zkoumat z hlediska kapitoly III oddílu 1 týkajícího se povolení, zejména článků 9 a 10.

2. Články 9 a 10 jakožto rámec analýzy

73. Otázky 3 a 4 se týkají čl. 9 odst. 1, zatímco otázky 5 a 6 se soustřeďují na čl. 10 odst. 2. Pro účely odpovědi na tyto otázky je třeba určit oblast působnosti článků 9 a 10, jakož i vztah mezi nimi.

74. Článek 9 odst. 1 směrnice o službách zakazuje členským státům podrobit přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, ledaže a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele; b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu; c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření.

75. Článek 10 odst. 2 upřesňuje kritéria, na nichž musí být založeny povolovací režimy, aby se vyloučilo, že příslušné orgány budou vykonávat posuzovací pravomoc svévolným způsobem. Tato kritéria musí být a) nediskriminační; b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu; c) přiměřená danému cíli obecného zájmu; d) jasná a jednoznačná; e) objektivní; f) předem zveřejněná; g) průhledná a přístupná.

76. Mezi zúčastněnými v řízení před Soudním dvorem, kteří se výslovně vyjádřili k oblasti působnosti čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 směrnice o službách, německá, španělská a francouzská vláda v podstatě tvrdí, že se článek 10 použije na obecní úrovni (rozhodování obecní rady), na rozdíl od celostátních ustanovení, která povolují přijetí opatření na obecní úrovni. Pouze prvně uvedená je tedy třeba přezkoumat ve světle kritérií čl. 10 odst. 2.

24 – Viz Visser, body 119 až 120.

25 – Viz Visser, bod 110.

77. Podle Irska a Komise, pokud se článek 9 týká legality povolovacího režimu, článek 10 odkazuje na podmínky, které musí být splněny pro získání takového povolení v rámci povolovacího režimu, který je sám o sobě odůvodněný (tedy individuální použití daného režimu). Vzhledem k tomu, že navrhovatelky nepožádaly o povolení v rámci věci v původním řízení, není článek 10 pro řešení projednávaných sporů relevantní.

78. Nizozemská vláda tvrdí, že se článek 9 použije na samotný povolovací režim, zatímco článek 10 se týká individuálních, obvykle místních podmínek povolení. Jelikož však oba tyto články stanoví podmínky pro povolení, musí být celostátní i obecní právní úprava posuzovány s ohledem na článek 10.

79. Předpokládám, že část nejistoty ohledně těchto otázek vyplývá ze skutečnosti, že jak jsem již uvedl výše, původ pravidel je rozdělen mezi dvě úrovně řízení a vnitrostátní soud položil otázky pouze ve vztahu k celostátní právní úpravě²⁶, přičemž se dovolával několika ustanovení směrnice o službách.

80. Mimoto mezi čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 směrnice o službách skutečně existuje určité věcné překrývání. Připouštím navíc, že ačkoli je mezi oběma články možné určit abstraktní pojmový rozdíl, pokud se zaměříme na jejich podrobnosti a zejména zkoumáme-li jednotlivá kritéria nebo podmínky v rámci povolovacího režimu, je hranice mezi nimi poněkud nejasná.

81. S ohledem na uvedené výhrady bych však navrhol, že článek 9 se zaměřuje na *jinou fázi* povolovacího postupu než článek 10. Článek 9 se týká otázky, zda vůbec pro daný druh služby může existovat povolovací režim²⁷. Článek 10 jde o krok dále. Jakmile je splněno kritérium uvedené v článku 9 a existuje potřeba povolovacího režimu, článek 10 se zaměřuje na konkrétní kritéria, která musí specifické povolovací režimy splňovat. Článek 10 jasně stanoví, že povolovací režim by měl být vytvořen tak, aby splňoval všech sedm kritérií uvedených v druhém odstavci tohoto článku²⁸. Skutečnost, že „povolovací režimy jsou založeny na kritériích“, potvrzuje, že článek 10 se týká především specifické podoby povolovacích režimů. Tyto režimy musí být uspořádány směrem nahoru takovým způsobem, aby příslušné orgány při rozhodování o individuálních žádostech o povolení směrem dolů nevykonávaly posuzovací pravomoc svévolným způsobem, jak vyžaduje čl. 10 odst. 1.

82. Stručně řečeno, otázka podle článku 9 zní: „Musí vůbec pro tento druh činnosti poskytování služeb existovat nějaký povolovací režim?“ Zatímco otázka podle článku 10 zní, „jaká kritéria a podmínky spadají pod takový povolovací režim?“

83. Vzhledem k tomuto rozdělení úkolů mezi oba tyto články je otázka původu pravidel (celostátní, regionální nebo místní) bezvýznamná. Je pravděpodobné, že v praxi, pokud jde o právní úpravu v členských státech, stanoví vyšší úroveň řízení celkový rámec (především včetně vyslovení potřeby povolovacího režimu), přičemž úkolem nižší nebo místní úrovně řízení je upřesnit nebo přizpůsobit podrobnosti pro dané místo (včetně podrobných nebo dodatečných podmínek povolovacích režimů).

84. Toto rozdělení úkolů je logické. Je nicméně rovněž zcela hypotetické. Nelze zcela vyloučit, že článek 9 se může použít na místní pravidla, zatímco článek 10 se může použít na pravidla celostátní²⁹. Klíčovou otázkou je obsah právní úpravy, nikoliv její původ.

26 – Body 31 až 35 výše.

27 – Tedy odráží obecnou zásadu, podle které přístup k činnosti poskytování služeb nesmí podléhat žádnému povolovacímu režimu, ledaže by to bylo absolutně nezbytné (viz výše bod 67).

28 – Některá z těchto kritérií byla Soudním dvorem rovněž zmíněna v kontextu ustanovení primárního práva týkajících se volného pohybu služeb a svobody usazování. V tomto smyslu viz například rozsudky ze dne 3. června 2010, *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307, bod 50 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 13. února 2014, *Sokoll-Seebacher* (C-367/12, EU:C:2014:68, bod 27), v němž Soudní dvůr požadoval, aby byly předchozí povolovací režimy založeny na objektivních a nediskriminačních kritériích, které jsou dotčeným podnikům předem známy.

29 – Jak rovněž potvrzuje příručka Komise k provedení směrnice o službách, s. 26: „[...] kritéria stanovená v čl. 10 odst. 2 by se měla vztahovat na povolovací režimy přístupu k činnosti poskytování služeb a její výkon *na všech úrovních*“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

85. V rámci projednávané věci musí být případná potřeba povolovacího režimu v první řadě přezkoumána podle tří podmínek uvedených v čl. 9 odst. 1. Zvláštní podmínky, za kterých bude takové povolení vydáno, a zejména požadavek na kompenzaci vytvořený městem Paříž, však musí být posouzeny podle podmínek čl. 10 odst. 2.

C. Slučitelnost povolovacího režimu se směrnicí o službách

86. V této části stanoviska se budu nejprve zabývat naléhavými důvody obecného zájmu, které byly předloženy za účelem odůvodnění povolovacího režimu (1), a poté se budu zabývat základní otázkou přiměřenosti (2). Nakonec uvedu několik poznámek k ostatním podmínkám, které musí splňovat povolovací režimy podle čl. 10 odst. 2 směrnice o službách (3).

87. Předtím však bude vhodné si připomenout celkový kontext projednávaných věcí. V této souvislosti jsou zvláště relevantní dvě práva vycházející z Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“): Článek 16 (svoboda podnikání) a článek 17 (právo na vlastnictví).

88. Z ustálené judikatury vyplývá, že ochrana přiznaná článkem 16 Listiny se vztahuje na svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost³⁰. Svoboda podnikání nemá povahu absolutní výsady, ale musí být posuzována ve vztahu ke své úloze ve společnosti³¹. Svoboda podnikání může být předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci, jimiž lze ve veřejném zájmu stanovit hranice pro výkon hospodářské činnosti. Podle čl. 52 odst. 1 Listiny musí být každé omezení výkonu práv a svobod zakotvených Listinou stanoveno zákonem, musí respektovat jejich podstatu a za současného dodržování zásady proporcionality musí být nezbytné a skutečně odpovídat cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého³².

89. Článek 17 Listiny je právní normou, jejímž účelem je přiznat práva jednotlivcům³³. Právo na vlastnictví zaručené tímto článkem však není právem absolutním a jeho výkon může být předmětem omezení odůvodněných cíli obecného zájmu, které Evropská unie sleduje³⁴.

90. V souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny musí být judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k článku 1 protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) při výkladu tohoto článku 17 zohledněna jako minimální úroveň ochrany³⁵.

91. V tomto ohledu čl. 1 druhý odstavec protokolu č. 1 k EÚLP umožňuje státům, aby *upravily užívání majetku* v souladu s obecným zájmem. To platí tím spíše v oblasti bydlení jako základní otázky sociální a hospodářské politiky. Podle ESLP provádění takových politik znamená, že zákonodárce má široký prostor pro uvážení jak ohledně existence problému obecného zájmu, který odůvodňuje kontrolní opatření, tak ohledně volby podmínek provádění takových opatření. Zásah však musí dosáhnout

30 – Viz například rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 42); ze dne 17. října 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 25); jakož i ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 155).

31 – Viz rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 45 a citovaná judikatura); ze dne 17. října 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 28); jakož i ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, bod 85).

32 – Viz například rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, body 46 až 48), a ze dne 20. prosince 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, bod 51).

33 – Viz například rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (poživací právo k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 68 a citovaná judikatura).

34 – Viz zejména rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 51 a citovaná judikatura).

35 – Viz například rozsudky ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, bod 37); ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 49); a ze dne 12. února 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, bod 57).

spravedlivé rovnováhy mezi obecnými zájmy společnosti a ochranou základních práv jednotlivce. Případná existence dalších řešení sama o sobě nečiní spornou právní úpravu neodůvodněnou. Tyto právní předpisy však nesmí ukládat vlastníkům nepřiměřenou a nadměrnou zátěž, která by je mohla vyjmout z prostoru pro uvážení státu³⁶.

92. Chtěl bych zdůraznit tři body, které jsou podle mého názoru rozhodující pro celou analýzu slučitelnosti, která následuje, jak pokud jde o určení naléhavého důvodu obecného zájmu, i (zejména) pokud jde o posouzení přiměřenosti.

93. Zaprvé, i když jsou svoboda podnikání i právo na vlastnictví posuzovány podle struktury věci předložených Soudnímu dvoru z hlediska směrnice o službách a svobody usazování, nemají absolutní povahu. Obě práva lze omezit. Konkrétně již citovaná judikatura ESLP je velmi správná v tom, že se lehce dotýká zejména vnitrostátních opatření týkajících se pouze *kontroly užívání* (nemovitého) majetku. Jinými slovy, pokud kontrola užívání není natolik přísným omezením, že *de facto* představuje vyvlastnění nebo skryté znehodnocení majetku, lze připustit i výrazná omezení těchto práv.

94. Zadruhé to znamená intenzitu přezkumu. Domnívám se, že v obou fázích – určení naléhavého důvodu obecného zájmu a zejména přiměřenosti – připadá do úvahy několik řešení. Nejedná se nutně o to, že jediným přiměřeným řešením je řešení, které je pro jednotlivého vlastníka nemovitosti nejméně zatěžující; jde pouze o jeden z faktorů, které je třeba zohlednit v této složité rovnici. Namísto jediného řešení existuje řada možných řešení, která by prošla testem přiměřenosti: nejen jeden nevyhnutelný výsledek, ale spíše koridor či zóna možných řešení obsahující řadu výsledků, které lze všechny považovat za přiměřené.

95. Zatřetí existuje další úroveň složitosti z hlediska dosažení celkové rovnováhy v případech, kdy svoboda podnikání není stejným způsobem omezena pro každého z důvodů sociálního zájmu nebo zájmu Společenství. V takovém případě by někteří jednotlivci měli právo svobodně vykonávat své vytoužené podnikání, zatímco jiní nikoliv. Práva a zájmy případných poskytovatelů určitých služeb se porovnávají (a potenciálně omezují) nejen sociálními zájmy společnosti, ale také horizontálně se stejnými právy ostatních jednotlivců. Volný pohyb služeb jedné osoby tak konkuruje zájmu jiných osob majících zájem poskytovat přesně tutéž službu. Ve světě omezených zdrojů, kapacit a povolení může být cenou za přístup pro jednoho to, že ostatní takový přístup mít nebudou.

1. Naléhavý důvod obecného zájmu

96. Článek 9 odst. 1 písm. b) směrnice o službách vyžaduje, aby potřeba povolovacího režimu byla odůvodněna naléhavým důvodem obecného zájmu. Článek 10 odst. 2 písm. b) vyžaduje, aby kritéria, na nichž jsou povolovací režimy založeny, byla sama opodstatněná takovýmto naléhavým důvodem. Vzhledem k tomu, že jsou v tomto smyslu v obou ustanoveních použity přesně stejné výrazy, mám za to, že existenci přijatelného obecného zájmu lze pro oba účely posoudit společně: pro potřebu zavedení povolovacího režimu podle článku 9 a stejně tak pro kritéria uvedená v článku 10.

36 – Viz například ESLP, 19. prosince 1989, Mellacher a další v. Rakousko (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, body 45, 48, 53 a 55) týkající se úlev na nájemném, které uložil stát vlastníkům pro sociální účely, což vedlo ke ztrátě části jejich příjmů z majetku; ESLP, 19. června 2006, Hutten-Czapska v. Polsko (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, body 167, 224 a 225), kde ESLP rozhodl, že povinnost uložená vlastníkům nájemních bytů systémem regulace nájemného, jehož cílem je zejména boj proti nedostatku nájemních bytů za přijatelné nájemné v Polsku, je nepřiměřená; ESLP, 26. září 2006, Fleri Soler a Camilleri v. Malta (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, body 60, 68 a 75) týkající se opatření státu, podle kterého byla nemovitost žalobce předmětem opakovanému pronájmu; ESLP, 12. června 2012, Lindheim a další v. Norsko (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, body 134 až 135), který konstatoval nepřiměřenou sociální a finanční zátěž pro pronajímatele z důvodu, že nájemci mohou požadovat neurčitě prodloužení nájemních smluv za nezměněných podmínek namísto odkupu.

97. Navrhovatelky mají za to, že neexistuje naléhavý důvod obecného zájmu, který by mohl odůvodnit sporná ustanovení. Ostatní zúčastnění uvedli několik možných důvodů pro odůvodnění, konkrétně boj proti bytové nouzi; nabídku dostupného a dostatečného bydlení; politiku sociálního bydlení; ochranu městského prostředí; odolnost vůči tlakům poptávky po půdě; ochranu spotřebitele; účinnost daňových kontrol; poctivost obchodních transakcí a ochranu příjemců služeb v oblasti bydlení.

98. Podle města Paříž a francouzské vlády je hlavním cílem sporných ustanovení boj proti bytové nouzi (a v tomto ohledu proti zvyšování cen) na určitých místech (obvykle turistických místech), která je přinejmenším částečně způsobena tím, že vlastníci mají tendenci pronajímat své bytové prostory krátkodobě, a nikoliv dlouhodobě³⁷.

99. Aníž bych se chtěl jakýmkoli způsobem vyjadřovat nebo přehlížet některý z ostatních cílů uvedených v průběhu tohoto řízení, neváhám připustit, že boj proti strukturální bytové nouzi na jedné straně a ochranu městského prostředí na straně druhé lze uvést jako odůvodnění, a to buď společně, nebo samostatně, pro zavedení povolovacího režimu podle čl. 9 odst. 1 písm. b) a jeho konkrétní podoby a podmínek v něm obsažených podle čl. 10 odst. 2 písm. b).

100. Článek 4 odst. 8 směrnice o službách výslovně uznává ochranu městského prostředí a cíle sociální politiky jako naléhavé důvody obecného zájmu. Tyto cíle jsou již tak široké, že mohou jistě zahrnovat specifičtější cíle, které do nich spadají.

101. Kromě toho bod 40 odůvodnění směrnice o službách upřesňuje, že pojem „naléhavé důvody obecného zájmu“ byl rozvinut Soudním dvorem a „může se vyvíjet i dále“. V tomto ohledu, i když v souvislosti s volným pohybem kapitálu, přijal Soudní dvůr několik možných odůvodnění, která jsou relevantní v projednávaných věcech. Zejména výslovně připustil důvody spojené s politikou bydlení za účelem boje proti různým tlakům poptávky po půdě³⁸. Soudní dvůr již rovněž uznal požadavky, které zajišťují dostatečnou nabídku bydlení pro určité skupiny místního obyvatelstva nebo méně majetné³⁹ a vnitrostátní pravidla, jejichž cílem je zachování životaschopnosti centra obce v zájmu řádného územního plánování⁴⁰. Soudní dvůr dále zohlednil „některé zvláštnosti charakterizující situaci na vnitrostátním trhu dotčeném ve věci v původním řízení, jako je strukturální bytová nouze nebo zvláště vysoká hustota obyvatelstva“⁴¹.

102. Skutečnost, že judikatura Soudního dvora již dostatečně podporuje to, aby byly cíle boje proti strukturální bytové nouzi a ochrany městského prostředí uznány, nemůže zpochybnit skutečnost, že oba tyto cíle jsou rovněž odůvodněny nezávisle na této judikatuře. Jak již bylo uvedeno, kategorie „naléhavých důvodů obecného zájmu“, jako jakákoliv jiná kategorie „oprávněných cílů“, není statickým a uzavřeným seznamem. V rámci směrnice o službách obsahuje čl. 4 odst. 8 jasně pouze příklady, kterým předchází výraz „včetně“.

103. Lze shrnout, že boj proti bytové nouzi a snaha o zajištění dostupnosti dostatečného a dostupného (dlouhodobého) bydlení (zejména ve velkých městech), jakož i ochrana městského prostředí, představují platná odůvodnění pro zavedení povolovacích režimů obecně založených na sociální politice. Takových důvodů se lze dovolávat i pro odůvodnění kritérií povolovacího režimu.

37 – Je třeba připomenout, že francouzská vláda na jednání uvedla, že krátkodobý pronájem zařízených prostor byl značně výnosnější než dlouhodobý pronájem (viz výše poznámka pod čarou 7).

38 – Viz například rozsudky ze dne 23. září 2003, *Ospelt a Schlössle Weissenberg* (C-452/01, EU:C:2003:493, bod 39), ve kterém Soudní dvůr mimo jiné uvedl, že podpora racionálního využívání dostupné půdy za účelem boje proti tlaku poptávky po půdě představuje platný sociální cíl, jakož i rozsudek ze dne 1. října 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, body 29 až 30 a citovaná judikatura), v němž Soudní dvůr připomněl, že vnitrostátní právní úprava může omezit volný pohyb za účelem naplnění cílů spočívajících v boji proti tlaku poptávky po půdě nebo udržení stálého obyvatelstva ve venkovských oblastech za účelem územního plánování.

39 – Viz například rozsudek ze dne 8. května 2013, *Libert a další* (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, body 49 až 52).

40 – Viz *Visser*, body 134 až 135.

41 – Viz rozsudek ze dne 1. října 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, bod 30), pokud jde o požadavek předchozího povolení pro investování do stavebního projektu. V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 15. října 2009, *Busley a Cibrian Fernandez* (C-35/08, EU:C:2009:625, bod 32).

104. Jelikož se však francouzská vláda i město Paříž dovolávaly hlavně cíle boje proti bytové nouzi (v oblasti dlouhodobého bydlení) v určitých oblastech za účelem potřeby zavedení povolovacího režimu jako takového a jeho individuálních podmínek, zejména pokud jde o spornou kompenzaci ve městě Paříž, zaměřím se nyní na přezkum přiměřenosti zvolených prostředků z hlediska tohoto konkrétního cíle.

2. Přiměřenost

105. Podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o službách je zavedení povolovacího režimu v souladu s právními předpisy, pokud sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná. V souladu s čl. 10 odst. 2 písm. c) musí být podmínky nebo kritéria pro udělení povolení přiměřené sledovanému cíli obecného zájmu.

106. Navrhovatelky tvrdí, že dotčený povolovací režim není vhodný k dosažení cíle spočívajícího v boji proti bytové nouzi, jelikož nezbytně neodrazuje vlastníky od nabízení jejich zařízených prostor ke krátkodobým pronájmům. Navrhovatelky mají za to, že v Paříži je povinnost kompenzace příliš restriktivní a ztěžuje, ba dokonce znemožňuje pronajmout zařízené prostory turistům. Bylo by možné uvažovat o méně omezujících právních mechanismech, jako je zavedení daně. Město Paříž je toho názoru, že sledovaného cíle nemůže dosáhnout žádné méně omezující opatření, ať už se jedná o systém ohlášení nebo omezení počtu nocí, na něž lze zařízené prostory krátkodobě pronajmout.

107. Vlády členských států, které se vyjádřily k přiměřenosti, jsou toho názoru, že dotčená ustanovení jsou vhodná a přiměřená.

108. Komise má za to, že předkládající soud neposkytl dostatečné podklady k posouzení přiměřenosti dotčené (vnitrostátní) právní úpravy. Některé skutečnosti však nasvědčují tomu, že tato ustanovení mohou být skutečně přiměřená, jako je například mechanismus kompenzace, provádění na obecní úrovni, možnost zavedení dočasných povolení a to, že se nevztahují na hlavní bydliště vlastníka.

109. Přiměřenost předpokládá, že dotčená opatření musí být *vhodná* k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku⁴².

110. Mám za to, že i když je zavedení povolovacího režimu podle čl. 9 odst. 1 směrnice o službách přiměřené, přiměřenost požadavku na kompenzaci jakožto základní podmínky pro udělení povolení je o něco více zpochybnitelná s ohledem na čl. 10 odst. 2.

a) Přiměřenost potřeby získat povolení podle čl. 9 odst. 1 písm. c)

111. Zaprvé, jak výslovně uvádí čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o službách, povolovací režim bude obecně přiměřený, když následné kontroly nebudou postačovat k dosažení sledovaného cíle.

112. Zadrugé k tomu, aby byl povolovací režim přiměřený, musí být určení potřeby povolovacího režimu založeno na konkrétních údajích týkajících se trhu s bydlením ve městech, ve kterých se o zavedení takového povolovacího režimu uvažuje. Komise na jednání uvedla, že vnitrostátní režimy musí vycházet z konkrétních skutečností týkajících se situace na trhu s bydlením. S tím souhlasím. Aniž bych chtěl snižovat význam takových skutečností pro vnitrostátní opatření, mají takové skutečnosti zásadní význam na místní úrovni právě za účelem nalezení přiměřeného řešení s ohledem na zvláštní místní okolnosti.

42 – Viz nedávno např. rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko (C-171/17, EU:C:2018:881, bod 80).

113. Zatřetí musí být povolovací režimy spravedlivé a otevřené všem, pokud jde o přístup na trh s krátkodobým bydlením. Jak vyžaduje čl. 9 odst. 1 písm. a), povolovací režimy nesmí být diskriminační. Diskriminace na základě státní příslušnosti⁴³ nepředstavuje jedinou formu diskriminace, která je vyloučena. Skutečnost, že se tato směrnice vztahuje na čistě vnitrostátní situace (v rámci její kapitoly III) nasvědčuje tomu, že kritéria zákazu diskriminace se vztahují širěji na jiné důvody, jako jsou důvody uvedené v čl. 21 odst. 1 Listiny.

114. V tomto kontextu neshledávám žádné skutečnosti, které by mohly zpochybnit potřebu zavedení povolovacího režimu jako takového s ohledem na stanovený cíl boje proti bytové nouzi a zachování trhu s dlouhodobým bydlením.

115. Zaprvé, pokud má být cílem zachovat dostupnost určitého zboží nebo služeb na daném trhu (trhu s dlouhodobým bydlením), neměly by následné kontroly, před nimiž bude nevyhnutelně zjištěno, že toto zboží nebo služby opustily tento trh a vstoupily na jiný trh, který je zjevně výnosnější (trh krátkodobého bydlení), žádný účinek. Je-li daným cílem regulace nebo zabránění opuštění trhu, jsou předběžná povolení k opuštění trhu nevyhnutelná.

116. Zadruhé, i když nemusí být shoda ohledně závěrů, které je třeba vyvodit z údajů shromážděných francouzskou vládou a městem Paříž, nikdo nepopírá existenci problému. Francouzská republika našla řešení tohoto problému, které pokud jde o potřebu vlastníků nemovitostí podřídit se povolovacímu režimu, v sobě zahrnuje přiměřenost. Obsahuje několik mechanismů flexibility. Zejména je jeho územní oblast působnosti omezena na města s více než 200 000 obyvateli⁴⁴ a povolení není vyžadováno k pronájmu prostor, které jsou hlavním bydlištěm⁴⁵. Mimoto města podle všeho mohou rovněž zavést režim dočasného povolení, který nemůže podléhat kompenzaci, umožňující fyzickým osobám krátkodobý pronájem bytových prostor příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt.

117. Zatřetí nebylo vůbec tvrzeno, že by se povolovací režim vztahoval pouze na některé vlastníky nemovitostí, čímž by byl povolovací režim sám o sobě diskriminační. Povolovací režim se vztahuje na každého, kdo zamýšlí v Paříži poskytovat krátkodobé pronájmy.

118. Kromě zavedení povolovacího režimu by k dosažení cíle sledovaného vnitrostátními právními předpisy mohla zajisté přispět i některá další opatření. Město, které čelí bytové nouzi v oblasti dlouhodobého bydlení z důvodu krátkodobého pronajímání zařízených prostor, se může rozhodnout zdanit vlastníky nebo nájemce prostor pronajímáných na dobu několika dnů nebo týdnů; může stanovit nejvyšší možný počet přenocování ročně; nebo může určit maximální podíl prostor, které lze krátkodobě pronajmout atd.

119. Nejsm si však jistý, zda by některé z těchto řešení bylo z podstaty věci účinnější než předběžný povolovací režim. Je-li cílem skutečně omezit (nebo přesměřovat) nabídku a zachovat na trhu dlouhodobého pronájmu určité kritické množství bytů tím, že nebudou vydávána povolení ke krátkodobým pronájmům, co může být účinnější než povolovací režim? Zdanit (pravděpodobně velmi výrazně) takovou nežádoucí službu? Tato daň by pravděpodobně byla okamžitě napadena jakožto (nepřiměřené) omezení. Kromě toho by mohla také narušit jiné trhy, aniž by vyřešila původní problém: bezprostřední bytovou nouzi v oblasti dlouhodobého bydlení.

43 – Tedy mezi tuzemskými a zahraničními poskytovateli služeb. Viz například rozsudek ze dne 20. února 2001, Analir a další (C-205/99, EU:C:2001:107, bod 25 a citovaná judikatura).

44 – Článek L. 631-7 první odstavec zákoníku o výstavbě a bydlení. Vzhledem k tomu, že získání povolení je v těchto městech povinné, zdá se, že právní předpisy nebrání menším městům v přijetí povolovacího režimu, vyžadují-li to charakteristiky jejich trhu s bydlením.

45 – Článek L. 631-7-1-A pátý odstavec zákoníku o výstavbě a bydlení. Aby bylo bydlení kvalifikováno jako hlavní bydliště pronajímatele, musí být obýváno pronajímatelem nebo jeho manželem či manželkou nebo vyživovanou osobou po dobu nejméně osmi měsíců v roce, s výjimkou pracovních povinností, zdravotních důvodů nebo vyšší moci.

120. Lze shrnout, že povolovací režimy jsou zjevně prostředkem dovoleným směrnicí o službách⁴⁶. Ve specifickém kontextu projednávaných věcí nevidím nic, co by vedlo k nepřiměřenosti povolovacího režimu jako takového. Konečně obecně platí, že ledaže není možné rozumně vysvětlit důvod pro zavedení povolovacího režimu, nebo pokud je tento režim jasně diskriminační, takové režimy, zejména ve zvláštní oblasti sociálních rozhodnutí týkajících se politiky bydlení, budou pravděpodobně přiměřené⁴⁷.

b) Přiměřenost požadavku na kompenzaci podle čl. 10 odst. 2

121. Úvodem je třeba konstatovat, že ze strukturálního hlediska umožňují vnitrostátní ustanovení týkající se povolovacích režimů, aby velká francouzská města zavedla přiměřené povolovací režimy. Skutečnost, že „podmínky pro udělení povolení stanoví usnesení obecní rady v závislosti na cílech sociální rozmanitosti, zejména v závislosti na charakteristikách trhů s bytovými prostory a na potřebě nezhoršovat bytovou nouzi“⁴⁸, zdůrazňuje danou pravomoc na místní úrovni. Požadavek zohlednit zvláštnosti místního trhu s bydlením totiž může zaručit, že každý povolovací režim se přizpůsobí místním podmínkám, takže teoreticky nepůjde nad rámec toho, co je nezbytné pro boj s bytovou nouzí.

122. Je tedy obtížné posoudit přiměřenost dotčeného zvláštního povolovacího režimu, a zejména kritéria a podmínky, na nichž je tento režim založen na základě čl. 10 odst. 2 směrnice o službách.

123. V předkládacím rozhodnutí se předkládající soud zaměřuje na celostátní právní předpisy, přičemž obecní úroveň ponechává stranou. Kromě toho je předkládací rozhodnutí jako celek spíše úsporné, pokud jde o množství poskytnutých informací a míru podrobností. Soudní dvůr nemá dostatek informací o fungování zvláštních pravidel města Paříže. V důsledku toho je Soudní dvůr nedostatečně vybaven k tomu, aby určil, zda jsou splněna kritéria stanovená v čl. 10 odst. 2 směrnice o službách.

124. Je tedy zejména na předkládajícím soudu, aby s ohledem na rozdělení úkolů mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy posoudil slučitelnost podmínek pro povolení stanovených vnitrostátním právem s čl. 10 odst. 2 směrnice o službách⁴⁹. Obecné informace, které může Soudní dvůr poskytnout předkládajícímu soudu na základě spisu ve věci v původním řízení, jakož i z písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena⁵⁰, budou nezbytně odpovídat míře informací poskytnutých předkládajícím soudem.

125. Mezi potenciálně relevantními podmínkami a kritérii povolovacího režimu byla jedna, která poměrně jasně vyplývá z obecní úpravy v Paříži: požadavek na kompenzaci. Posouzení slučitelnosti tohoto požadavku se směrnicí o službách, konkrétně způsob, jakým byl přijat městem Paříž, bude příslušet předkládajícímu soudu. Na základě argumentů předložených Soudnímu dvoru se zdá, že by zvláštní pozornost měla být věnována souladu požadavku na kompenzaci s čl. 10 odst. 2 písm. c) (přiměřenost), ale také s čl. 10 odst. 2 písm. a) (zákaz diskriminace).

126. Z písemných vyjádření navrhovatelek a města Paříž, jakož i z diskuse při jednání se zdá, že v Paříži je kompenzace k získání povolení pro krátkodobé pronájmy zařízených prostor *povinná*. S výhradou ověření předkládajícím soudem si v praxi musí osoba, která chce krátkodobě pronajmout zařízený byt v Paříži, například Američanovi, koupit obchodní prostory [nejen kdekoli v Paříži, ale ve stejném arrondissement (okresu), či dokonce čtvrti] o stejné velikosti jako byt (v některých oblastech s nedostatkem bydlení dokonce dvakrát větší) a přeměnit je na bytové prostory.

46 – Viz příklady uvedené v bodě 68 tohoto stanoviska.

47 – Body 92 až 95 výše.

48 – Článek L. 631-7-1 čtvrtý odstavec zákoníku o výstavbě a bydlení.

49 – Viz například rozsudek ze dne 4. července 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, body 66 až 82).

50 – Viz například rozsudek ze dne 26. září 2018, Van Gennip a další (C-137/17, EU:C:2018:771, body 79 až 81 a citovaná judikatura).

127. Na první pohled je způsob, jakým je tato povinná kompenzace koncipována, velmi účinný pro dosažení sledovaného cíle: udržet přibližně stejnou plochu bydlení na trhu s dlouhodobým bydlením. Je však možná tak účinný, že svým způsobem začíná popírat účel žádostí o povolení. Pokud má dát vlastník náhradu za byt, který chce stáhnout z trhu s dlouhodobým bydlením tak, že na stejném trhu nabídne stejnou nebo větší podlahovou plochu, z jakého důvodu by nejdříve tento první byt stahoval z trhu? Lze takovou podmínku považovat za přiměřenou?

128. Jak na jednání zdůraznilo město Paříž, pro vlastníka několika nemovitostí nebo developera by nemělo být příliš obtížné splnit požadavek na kompenzaci. Ve vztahu k nim tedy pravděpodobně takový požadavek nečiní povolovací režim města Paříže nepřiměřeným.

129. Takové zjištění však přináší další otázku: je požadavek na kompenzaci vytvořený městem Paříž přiměřený i ve vztahu k „nepodnikajícím vlastníkům“, typicky fyzickým osobám vlastnícím pouze jeden další byt, a podmínkám jejich přístupu na trh s krátkodobým pronájmem zařízených prostor?

130. Příkladem, který se nabízí, je pronajímatel, který není podnikatelem a vlastní garsoniéru o rozměrech 20 m² v centru Paříže, kde nemá hlavní bydliště, neboť sám bydlí na okraji Paříže. Vzhledem k tomu, že se povolovací režim a jeho hlavní podmínka kompenzace vztahují na všechny vlastníky, tito pronajímatelé musí rovněž koupit obchodní prostory o stejné nebo dvakrát větší velikosti ve stejné čtvrti a přeměnit je na (dlouhodobé) bydlení, aby mohli na trhu dle svého výběru pronajímat svoji malou garsoniéru. Je takový požadavek přiměřený i ve vztahu k těmto vlastníkům?

131. Tato posledně uvedená otázka ukazuje na skutečný problém, který patrně vyplývá z podmínek daného povolovacího režimu. Tato otázka může být formulována buď z hlediska přiměřenosti požadavku na kompenzaci stanoveného pro určité sociální skupiny [podle čl. 10 odst. 2 písm. c)], nebo z hlediska diskriminace [podle čl. 10 odst. 2 písm. a)]. Jak jsem již uvedl výše⁵¹, neexistuje žádný důvod k tomu, aby byl zákaz diskriminace stanovený v čl. 10 odst. 2 písm. a) vykládán tak, že jde o diskriminaci pouze na základě státní příslušnosti poskytovatele služeb. Může jít také o diskriminaci na základě jiných důvodů, zejména těch, které jsou již uvedeny v čl. 21 odst. 1 Listiny. Vlastnictví je jedním z již uvedených důvodů.

132. Toto všechno, včetně samotného fungování požadavku na kompenzaci, přísluší ověřit předkládajícímu soudu. Podle mého názoru by však bylo poněkud obtížné vysvětlit, proč by přístup na trh, který je zdánlivě spíše výnosný pro určitý druh služby, měl být ve skutečnosti vyhrazen pouze majetnějším, kteří mohou splňovat požadavek na kompenzaci a kterými budou typicky právnické osoby nebo developeri, jak uvedlo město Paříž. Pokud to nebylo cílem při tvorbě těchto pravidel⁵², proč by měl být účinný přístup k těmto službám⁵³ vyhrazen, metaforicky řečeno, těm, kteří již hrají Monopoly (*grandeur nature*)?

133. Všemi těmito skutečnostmi se v konečném důsledku musí podle čl. 10 odst. 2 směrnice o službách zabývat předkládající soud. V závěru tohoto oddílu bych však chtěl uvést jednu obecnou poznámku. I když navrhovatelky na jednání tvrdily, že požadavek na kompenzaci může být v éře digitálního hospodářství zastaralý a nevhodný, takový názor nesdílím. Požadavek na kompenzaci jako takový by obecně skutečně mohl vyřešit problém bytové nouze. Nelze tvrdit, že tento požadavek je sám o sobě neslučitelný s čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice o službách.

51 – Viz výše bod 113 tohoto stanoviska.

52 – V tak málo pravděpodobném případě, i když by vskutku mohlo být spíše cynicky uvedeno, že taková podmínka je přiměřená tomuto *konkrétnímu* cíli, by toto tvrzení mohlo vyvolat lavinu dalších otázek.

53 – Dalo by se dodat, že pokud neexistují rozumné požadavky týkající se kapitálu nebo majetkového vlastnictví, které vyplývají z povahy služby, jež má být povolena. Samozřejmě že existují další druhy služeb, pro které jsou požadavky týkající se kapitálu, postavení či majetkového vlastnictví zcela vhodné.

134. Je možné si představit několik případů, ve kterých může být takový požadavek přiměřený v obecním kontextu, zejména s odvoláním se na určité výjimky, jako je omezení požadavku na kompenzaci pro prostory od určité velikosti; nebo je omezit na vlastníky, kteří mají více bytových prostor; nebo vydáním dočasných povolení nepodléhajících požadavku na kompenzaci, která by byla předmětem pravidelného přezkumu a potenciálního přerozdělování.

135. Konečně, celková logika prostoru přiměřených výsledků⁵⁴ by se měla uplatnit i v tomto případě, zejména při posuzování přiměřenosti jednotlivých podmínek. Pokud by nebyl místní volbě přiznán dostatečný prostor, mohla by být v konečném důsledku zpochybněna jakákoli z těchto podmínek, neboť se budou nutně někoho dotýkat. Zásadní otázkou je celková sociální spravedlnost a přijetí nediskriminačních opatření v návaznosti na rozhodování založeném na důkazech a transparentním legislativním a rozhodovacím procesu vedeném v rámci dotyčného územního celku.

136. V takovém rámci není místní rozmanitost, pokud jde o zvláštní podmínky povolení, pouze přípustná; je dokonce žádoucí. Připustíme-li, že na místní úrovni mohou být přijímána pravidla a upřesňovány podmínky povolovacích režimů⁵⁵, pak přiměřenost těchto pravidel bude pravděpodobně záviset na zohlednění místních okolností a zvláštností. Je zajisté pravda, že takové místní rozdíly vytvoří rozdíly v rámci členského státu, pokud jde o přístup a místní režimy, což je myšlenka, ohledně které Komise na jednání projevila určité rozpaky⁵⁶. To je však nezbytná cena za to, aby Unie v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU ctěla místní a regionální samosprávu v členských státech.

3. Soulad s dalšími kritérii podle čl. 10 odst. 2 směrnice o službách

137. Podstatou otázek 5 a 6 předkládajícího soudu je, zda jsou dvě vnitrostátní ustanovení týkající se dotčených povolovacích režimů v souladu se *zvláštními* požadavky čl. 10 odst. 2 směrnice o službách.

138. Otázkou 5 se předkládající soud konkrétně táže, zda je pojem opakovaného krátkodobého pronájmu zařízených prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt⁵⁷, založen na jasných, jednoznačných a objektivních kritériích [čl. 10 odst. 2 písm. d) a e) směrnice o službách]. Kromě výše uvedeného aspektu přiměřenosti chápu otázku 6 tak, že předkládající soud chce určit, zda je vnitrostátní ustanovení, které dává obecní radě pravomoc stanovit konkrétní podmínky pro udělení povolení⁵⁸, založeno na kritériích, která jsou jasná a jednoznačná, objektivní, předem zveřejněná, průhledná a přístupná [čl. 10 odst. 2 písm. d) až g) směrnice o službách].

139. Navrhovatelky tvrdí, že výrazy použité dotčenou právní úpravou, jako jsou pojmy „krátkodobý“ a „příležitostní zákazníci, kteří nemají trvalý pobyt“, jsou příliš nepřesné. Kromě toho nejsou podmínky pro získání povolení dostatečně jasné. Tím, že se dotčená právní úprava opírá o cíl sociální rozmanitosti nebo o potřebu nezhoršovat bytovou nouzi, umožňuje obcím, aby na základě vlastního uvážení rozhodovaly o podmínkách vydávání povolení. Navrhovatelky rovněž tvrdí, že v praxi je obtížné získat přístup k rozhodnutím obecní rady, i když jsou zveřejněna na radnici a on-line. První z nich znamená navštívit radnici, zatímco druhý není dostatečný, neboť internetové stránky nejsou pokaždé aktualizovány a nejsou uživatelsky přívětivé.

54 – Body 92 až 95 výše.

55 – Viz čl. 10 odst. 2 ve spojení s čl. 10 odst. 7.

56 – I když nebylo zcela jasné, zda se jedná o otázku přiměřenosti nebo spíše o otázku jasnosti a jednoznačnosti takové místní právní úpravy.

57 – Článek L. 631-7 šestý odstavec zákoníku o výstavbě a bydlení.

58 – Článek L. 631-7 čtvrtý odstavec zákoníku o výstavbě a bydlení.

140. Podle města Paříž a francouzské vlády jsou uvedené podmínky objektivní, předem známé a plně přístupné různými způsoby. Francouzská vláda se dovolává zejména skutečnosti, že v rozhodné době byl pojem „příležitostní zákazníci, kteří nemají trvalý pobyt“, definován článkem D. 324-1 zákona o cestovním ruchu jako zákazníci, kteří si pronajímají ubytování na jeden den, jeden týden či jeden měsíc.

141. Komise má za to, že pojmy použité ve francouzských právních předpisech nejsou dostatečně přesné a transparentní vzhledem k těžkopádnosti správního řízení, které upravují.

142. Jestliže jsou informace a údaje poskytnuté předkládajícím soudem ve vztahu k otázkám, kterými se toto stanovisko již zabývalo, nedostatečné, musím přiznat, že v předkládacím rozhodnutí není k těmto konkrétním otázkám předkládajícího soudu prakticky nic, z čeho by se dalo vycházet. Z argumentů zúčastněných, kteří předložili vyjádření k těmto otázkám, rovněž vyplývá, že se neshodují na právní úpravě (celostátní nebo obecní), která je relevantní pro posouzení souladu se zvláštními povinnostmi stanovenými v čl. 10 odst. 2 písm. d) až g) směrnice o službách. Zatímco někteří z nich poukazují na údajnou neurčitost pojmů obsažených ve vnitrostátní právní úpravě, jiní diskutují o způsobu, jakým jsou místní pokyny zveřejňovány.

143. Za těchto okolností mohu pouze uvést několik relativně vágních a abstraktních poznámek. Pojem *jasná* uvedený v čl. 10 odst. 2 chápu tak, že odkazuje na potřebu stanovit snadno srozumitelná kritéria pro každého, a to tak, že nebudou používat nejednoznačný jazyk. Cílem *objektivních* kritérií je zajistit, aby se se všemi subjekty zacházelo spravedlivě a nestranně a aby žádosti byly posuzovány na základě skutkových okolností. *Průhlednost, přístupnost a zveřejnění* zajišťují, že povolovací režim bude srozumitelný pro všechny potenciální žadatele a že jednotlivé fáze řízení budou předem známé⁵⁹.

144. Je pravda, že článek L. 631-7 šestý odstavec zákoníku o výstavbě a bydlení („opakovaný krátkodobý“ pronájem zařízení prostor určených k bydlení „příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt“) obsahuje poněkud vágní pojmy. To je však zcela pochopitelné s ohledem na skutečnost, že má obecním radám ponechat určitý rozhodovací prostor k dalšímu upřesnění významu těchto pojmů.

145. Nedomnívám se, že by se Soudní dvůr měl abstraktně vyjadřovat k tomu, co by rozumně mohlo spadat pod pojem „krátkodobý“⁶⁰, což je základem pro účely věcí týkajících se *krátkodobého* pronájmu zařízení prostor. Lze pouze uvést, že pokud několik dnů nebo několik týdnů zjevně spadá pod přirozený význam pojmu „krátkodobý“, pravděpodobně by tomu tak nebylo v případě období delšího než několik měsíců, a tím spíše ne pro celý rok. Je pravděpodobné, že čím delší je doba, tím méně je vhodný povolovací režim. Nad určitou dobu lze pochybovat o tom, že by takový režim byl nadále vhodný k dosažení cíle spočívajícího v boji proti nedostatku *dlouhodobého* bydlení. Nicméně řada (odlišných) řešení je v této oblasti zcela zjevně přípustná, a tedy přiměřená.

146. Konečně, pokud jde o přístupnost a zveřejňování, nevidím důvod, proč by podle navrhovatele nemělo být dostačující zveřejnění obecních právních předpisů na radnici a on-line na internetových stránkách města Paříže. Kromě tohoto obecného tvrzení není úlohou Soudního dvora být náhradou za správce internetových stránek (nebo *arbiter webelegantiae*) města Paříže, pokud by se měl zabývat otázkou, zda toto rozhraní je či není dostatečně aktualizováno a přístupné všem, zejména potenciálním žadatelům o povolení.

59 – Viz rovněž v tomto smyslu příručku Evropské komise k provádění směrnice o službách, s. 25.

60 – Na jednání navrhovatelky uvedly, že francouzská města definovala pojem „krátkodobý“ různými způsoby, pravděpodobně od tří nebo osmi po sobě jdoucích měsíců po téměř jeden rok.

V. Závěry

147. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Cour de cassation (kasační soud, Francie) odpověděl následovně:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu se vztahuje na celostátní a obecní právní předpisy, které upravují přístup ke službě spočívající v úplatném krátkodobém opakovaném pronájmu – i v rámci nepodnikatelské činnosti – prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt;
- Pokud tyto celostátní a obecní právní předpisy zavádějí postup pro získání rozhodnutí o přístupu k poskytování takových služeb, představují tyto právní předpisy povolovací režim podle článků 9 až 13 směrnice 2006/123;
- Článek 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že cíl spočívající v boji proti bytové nouzi v oblasti dlouhodobého bydlení představuje naléhavý důvod obecného zájmu, který umožňuje odůvodnit vnitrostátní opatření vyžadující v některých zeměpisných oblastech získání povolení k opakovanému krátkodobému pronájmu zařízených prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt;
- Směrnice 2006/123 musí být vykládána v tom smyslu, že umožňuje celostátním a obecním ustanovením vázat povolení k opakovanému krátkodobému pronájmu zařízených prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt, na podmínky, že tato ustanovení splňují požadavky stanovené v čl. 10 odst. 2 směrnice 2006/123, zejména podmínky přiměřenosti a zákazu diskriminace, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.