



Sbírka soudních rozhodnutí

Spojené věci C-724/18 a C-727/18

Cali Apartments SCI

a

HX

v.

Procureur général près la cour d'appel de Paris

a

Ville de Paris

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

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 22. září 2020

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2006/123/ES – Oblast působnosti – Opakovaný krátkodobý pronájem zařízených prostor příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt – Vnitrostátní právní úprava stanovující režim předchozího povolení pro některé určené obce a pověřující tyto obce vymezením podmínek pro udělení povolení stanovených tímto režimem – Článek 4 odst. 6 – Pojem ‚povolovací režim‘ – Článek 9 – Odůvodnění – Nedostatečná nabídka bytů určených k dlouhodobému pronájmu za dostupné ceny – Přiměřenost – Článek 10 – Požadavky týkající se podmínek pro udělení povolení“

1. *Svoboda usazování – Volný pohyb služeb – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123 – Služby – Pojem – Opakovaný krátkodobý pronájem zařízených prostor příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt – Zahrnutí (Článek 57 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123, bod 33 odůvodnění a čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 bod 1)*

(viz body 33–36)

2. *Svoboda usazování – Volný pohyb služeb – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123 – Oblast působnosti – Právní úprava týkající se činností spočívajících v opakovaném krátkodobém pronájmu zařízených prostor příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt – Zahrnutí – Právní úprava použitelná i na přístup k některým činnostem vyloučeným z působnosti uvedené směrnice nebo na jejich výkon – Neexistence vlivu (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123, body 1, 7 a 9 odůvodnění, články 1, 2 a čl. 4 bod 1)*

(viz body 39–42, 44, 45, výrok 1)

3. *Svoboda usazování – Volný pohyb služeb – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123 – Oblast působnosti – Právní úprava týkající se činností spočívajících v opakovaném krátkodobém pronájmu zařízených prostor příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt – Právní úprava vztahující se pouze na osoby, které se zabývají zvláštním druhem pronájmu – Důsledek – Právní úprava, na kterou se nevztahuje výjimka týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování ve smyslu bodu 9 odůvodnění uvedené směrnice*
(Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123, bod 9 odůvodnění, čl. 2 odst. 1 a čl. 4 bod 1)

(viz body 40–44)

4. *Svoboda usazování – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123 – Povolovací režim – Pojem – Vnitrostátní právní úprava podmiňující výkon některých činností pronájmu prostor určených k bydlení předchozím povolením – Zahrnutí*
(Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123, čl. 4 body 6 a 7)

(viz body 49, 51–53, výrok 2)

5. *Svoboda usazování – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123 – Povolovací režim – Podmínky pro udělení povolení – Posouzení podmínek stanovených v článcích 9 a 10 uvedené směrnice vnitrostátním soudem*
(Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123, čl. 4 bod 6, články 9 a 10)

(viz body 57–59)

6. *Svoboda usazování – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123 – Povolovací režim – Dodržení podmínek nediskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti uvedených v článku 9 – Vnitrostátní právní úprava prováděná místními orgány, která podmiňuje výkon některých činností pronájmu prostor určených k bydlení předchozím povolením – Právní úprava, jejímž cílem je boj proti nedostatku bytů určených k dlouhodobému pronájmu – Cíl spadající pod naléhavý důvod obecného zájmu – Opatření přiměřené sledovanému cíli*
[Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123, čl. 4 bod 8 a čl. 9 odst. 1 písm. b) a c)]

(viz body 65–75, výrok 3)

7. *Svoboda usazování – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123 – Povolovací režim – Podmínky pro udělení povolení uvedené v článku 10 – Vnitrostátní právní úprava podmiňující výkon některých činností pronájmu prostor určených k bydlení předchozím povolením – Právní úprava týkající se „opakovaného krátkodobého pronájmu příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt“ – Právní úprava, která stanoví možnost uložit povinnost kompenzace ve formě přidružené a souběžné přeměny prostor určených k jinému účelu na bytové prostory – Přípustnost – Podmínky – Ověření vnitrostátním soudem*
(Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123, body 59 a 60 odůvodnění, čl. 10 odst. 2 a 7 a čl. 13 odst. 1)

(viz body 79–108, výrok 4)

Shrnutí

Vnitrostátní právní úprava, jež podmiňuje činnost spočívající v opakovaném krátkodobém pronájmu prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt, je v souladu s unijním právem

Boj proti nedostatku bytů určených k dlouhodobému pronájmu představuje naléhavý důvod obecného zájmu opodstatňující takovouto právní úpravu

Cali Apartments SCI a HX jsou obě vlastníky garsonek nacházejících se v Paříži. Tyto garsonky, které byly nabízeny k pronájmu na internetových stránkách, byly bez předchozího povolení místních orgánů opakovaně krátkodobě pronajímány příležitostným zákazníkům.

Soudce tribunal de grande instance de Paris (soud prvního stupně v Paříži) příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních a následně cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži) uložily na základě francouzského zákoníku o výstavbě a bydlení oběma vlastníkům povinnost zaplatit pokutu a nařídily přeměnu dotčeného majetku zpět k účelu bydlení. Uvedený zákoník totiž zejména stanoví, že v obcích s více než 200 000 obyvateli, jakož i v obcích tří departementů sousedících s Paříží je ke změně v užívání prostor určených k bydlení nutné předchozí povolení a že opakovaný krátkodobý pronájem zařízení prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt, představuje takovouto změnu v užívání. Tento zákoník rovněž stanoví, že uvedené povolení, které vydává starosta obce, v níž se nemovitost nachází, může být podmíněno kompenzací ve formě souběžné přeměny nebytových prostor na prostory určené k bydlení. Podle výše zmíněného zákoníku také platí, že rozhodnutí rady obce stanoví podmínky pro udělení povolení a určí kompenzace podle čtvrti a případně podle okrsku, s ohledem na cíl udržení sociální rozmanitosti a zejména v závislosti na charakteristikách trhů s bytovými prostory a na potřebě nezhoršovat bytovou nouzi.

V rámci kasačních opravných prostředků, které podali oba vlastníci proti rozsudkům vydaným cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži), předložil Cour de cassation (kasační soud) žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru, aby se tento mohl vyjádřit ke slučitelnosti dotčené vnitrostátní právní úpravy se směrnicí 2006/123 o službách na vnitřním trhu¹.

Velký senát Soudního dvora rozsudkem ze dne 22. září 2020 zaprvé rozhodl, že se směrnice 2006/123 vztahuje na právní úpravu členského státu, která se týká činností spočívajících v úplatném opakovaném krátkodobém pronájmu zařízení prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt, vykonávaných v rámci podnikatelské či nepodnikatelské činnosti. V této souvislosti zdůraznil, že takovéto činnosti spadají pod pojem „služba“ ve smyslu čl. 4 bodu 1 směrnice 2006/123 a mimoto neodpovídají žádné z činností vyloučených z oblasti působnosti této směrnice na základě jejího čl. 2 odst. 2. Dále měl za to, že dotčená právní úprava není vyloučena z oblasti působnosti směrnice 2006/123 z důvodu, že by představovala obecnou právní úpravu použitelnou bez rozdílu na všechny v oblasti výstavby nebo využívání půdy a zejména územního plánování. Je-li totiž cílem této právní úpravy zajištění dostatečné nabídky bytů určených k dlouhodobému pronájmu za dostupné ceny, tato úprava se však vztahuje pouze na osoby vykonávající zvláštní druh pronájmu.

¹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

Soudní dvůr zadruhé rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje výkon některých činností pronájmu prostor určených k bydlení předchozím povolením, spadá pod pojem „povolovací režim“ ve smyslu bodu 6 článku 4 směrnice 2006/123, a nikoli pod pojem „požadavek“ ve smyslu bodu 7 tohoto článku. „Povolovací režim“ se totiž liší od „požadavku“ tím, že vyžaduje postup ze strany poskytovatele služby, jakož i formální rozhodnutí, kterým příslušné orgány povolují činnost tohoto poskytovatele, což platí pro dotčenou právní úpravu.

Zatřetí Soudní dvůr uvedl, že takový „povolovací režim“, jaký je stanoven dotčenou právní úpravou, musí být v souladu s požadavky uvedenými v oddíle 1 kapitoly III směrnice 2006/123, zejména s čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 této směrnice, což předpokládá, že bude posouzena nejprve opodstatněnost samotného principu zavedení tohoto režimu s ohledem na článek 9 uvedené směrnice a poté kritéria pro udělení povolení stanovených tímto režimem ve světle článku 10 téže směrnice.

Pokud jde o podmínky stanovené v čl. 9 odst. 1 směrnice 2006/123, zejména ty, podle nichž musí být povolovací režim opodstatněný naléhavým důvodem obecného zájmu a cíle sledovaného tímto režimem nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření (kritérium přiměřenosti), Soudní dvůr uvedl, že účelem dotčené právní úpravy je stanovit mechanismus pro boj proti nedostatku bytů určených k dlouhodobému pronájmu, s cílem reagovat na zhoršující se podmínky přístupu k bydlení a zvýšení napětí na trzích s nemovitostmi, což představuje naléhavý důvod obecného zájmu. Soudní dvůr dále konstatoval, že dotčená vnitrostátní právní úprava je přiměřená sledovanému cíli. Dotčená právní úprava je totiž věcně omezená na zvláštní činnost pronájmu, z oblasti její působnosti jsou vyloučeny byty, v nichž má pronajímatel hlavní bydliště, a povolovací režim, který zavádí, má zeměpisně omezenou působnost. Navíc sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že by následná kontrola, např. prostřednictvím ohlašovacího systému spojeného se sankcemi, neumožňovala okamžitě a účinně zbrzdit pokračující proces rychlé přeměny, který vytváří nedostatek bytů určených k dlouhodobému pronájmu.

Pokud jde o požadavky, jež se podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2006/123 vztahují na kritéria pro povolení stanovená dotčenou právní úpravou, Soudní dvůr uvedl, že pokud jde zaprvé o kritérium opodstatněnosti těchto kritérií naléhavým důvodem obecného zájmu, tato kritéria musí být v zásadě považována za opodstatněná takovýmto důvodem, neboť vymezují postupy pro stanovení podmínek na místní úrovni pro udělení povolení stanovených režimem přijatým na celostátní úrovni, který je sám opodstatněný tímž důvodem.

Pokud jde zadruhé o požadavek přiměřenosti uvedených kritérií, Soudní dvůr poznamenal, že dotčená vnitrostátní právní úprava stanovuje možnost spojit udělení vyžadovaného povolení s povinností kompenzace ve formě souběžné přeměny prostor určených k jinému účelu na bytové prostory, jejíž rozsah určí rady dotčených obcí s ohledem na cíl udržet sociální rozmanitost, a zejména v závislosti na charakteristikách trhů s bytovými prostory a potřebě nezhoršovat bytovou nouzi. I když takováto možnost v zásadě představuje adekvátní nástroj k naplňování uvedených cílů, neboť místním orgánům ponechává volbu, zda skutečně povinnost kompenzace stanoví, a případně určí její rozsah, je však na vnitrostátním soudu, aby předně ověřil, zda je tato možnost skutečnou odpovědí na nedostatek bytů určených k dlouhodobému pronájmu, zjištěný na území těchto obcí. Poté se vnitrostátní soud musí ujistit, že se tato možnost jeví jako přizpůsobená situaci na místním trhu s pronájmem, ale rovněž jako slučitelná s výkonem předmětných činností pronájmu. Za posledně zmíněným účelem musí přihlídnout k obecně zjištěné nadvýnosnosti této činnosti ve vztahu k pronájmu prostor určených ke zřízení bydliště

a k praktickým podmínkám umožňujícím splnit povinnost kompenzace v dané lokalitě, tím, že se ujistí, že tuto povinnost lze splnit vícerem mechanismů kompenzace, které splňují přiměřené, průhledné a přístupné tržní podmínky.

Pokud jde zařetí o požadavky jasnosti, jednoznačnosti a objektivity, skutečnost, že dotčená právní úprava nevymezuje zejména prostřednictvím číselně vyjádřených prahových hodnot pojem „opakovaný krátkodobý pronájem zařízených prostor určených k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt“, není sama o sobě skutečností, jež by prokazovala nedodržení výše uvedených požadavků, pokud dotyčné místní orgány upřesní jasně, jednoznačně a objektivně výrazy odpovídající tomuto pojmu. Stejně tak skutečnost, že se vnitrostátní zákonodárce omezuje na vymezení postupů při určování podmínek pro udělení povolení ze strany místního orgánu, jež jsou stanoveny určitým režimem, prostřednictvím odkazu na cíle, které tento orgán musí zohlednit, nemůže v zásadě vést k závěru, že tyto podmínky pro udělení povolení nejsou dostatečně jasné a objektivní, zejména pokud dotčená vnitrostátní právní úprava stanoví nejen cíle, které musí dotyčné místní orgány naplňovat, ale též objektivní prvky, na jejichž základě musí tyto orgány určit tyto podmínky pro udělení povolení.

Konečně začtvrté, pokud jde o požadavky na předchozí zveřejnění, průhlednost a přístupnost podmínek pro udělení povolení, Soudní dvůr zdůraznil, že k tomu, aby tyto požadavky byly splněny, stačí, že se každý vlastník, který chce pronajmout zařízený prostor určený k bydlení příležitostným zákazníkům, kteří zde nemají trvalý pobyt, může před zahájením předmětné činnosti pronájmu plně seznámit s podmínkami pro vydání povolení a s případnou povinností kompenzace stanovenými dotyčnými místními orgány, což je umožněno vyvěšením zápisů ze zasedání rady obce na obecním úřadě a jejich zveřejněním na internetových stránkách dotyčné obce.