



Zbierka súdnych rozhodnutí

Spojené veci C-724/18 a C-727/18

Cali Apartments SCI

a

HX

proti

Procureur général près la cour d'appel de Paris

a

Ville de Paris

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Cour de cassation (Kasačný súd, Francúzsko)]

Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 22. septembra 2020

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2006/123/ES – Pôsobnosť – Opakovaný prenájom zariadených priestorov na krátke časové obdobia príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt – Vnútroštátna právna úprava stanovujúca pre určité vymedzené obce systém predchádzajúceho povolenia a oprávňujúca tieto obce vymedziť podmienky udeľovania povolení stanovených týmto systémom – Článok 4 ods. 6 – Pojem ‚systém udeľovania povolení‘ – Článok 9 – Odôvodnenie – Nedostatočná ponuka cenovo dostupných nehnuteľností na bývanie určených na dlhodobý prenájom – Proporcionalita – Článok 10 – Požiadavky vzťahujúce sa na podmienky udeľovania povolení“

1. *Sloboda usadiť sa – Slobodné poskytovanie služieb – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123 – Služby – Pojem – Opakovaný prenájom zariadených priestorov na krátke časové obdobia príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt – Zahrnutie (Článok 57 ZFEÚ; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123, odôvodnenie 33, článok 2 ods. 2 a 3 a článok 4 bod 1)*

(pozri body 33 – 36)

2. *Sloboda usadiť sa – Slobodné poskytovanie služieb – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123 – Pôsobnosť – Právna úprava týkajúca sa opakovaného prenájmu zariadených priestorov na krátke časové obdobia príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt – Zahrnutie – Právna úprava, ktorá sa uplatňuje aj na prístup k určitým činnostiam vylúčeným z pôsobnosti uvedenej smernice alebo na ich výkon – Neexistencia vplyvu (Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123, odôvodnenia 1, 7 a 9, článok 1, článok 2 a článok 4 bod 1)*

(pozri body 39 – 42, 44, 45, bod 1 výroku)

3. *Sloboda usadiť sa – Slobodné poskytovanie služieb – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123 – Pôsobnosť – Právna úprava týkajúca sa opakovaného prenájmu zariadených priestorov na krátke časové obdobia príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt – Právna úprava týkajúca sa len osôb poskytujúcich určitý druh nájmu – Dôsledok – Právna úprava, ktorú sa nevzťahuje vylúčenie týkajúce sa rozvoja alebo využitia pozemkov alebo v oblasti územného plánovania v mestách a na vidieku v zmysle odôvodnenia 9 uvedenej smernice*
(Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123, odôvodnenie 9, článok 2 ods. 1 a článok 4 bod 1)

(pozri body 40 – 44)

4. *Sloboda usadiť sa – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123 – Pôsobnosť – Systém udeľovania povolení – Pojem – Vnútroštátna právna úprava podmieňujúca výkon určitých činností prenájmu priestorov určených na bývanie predchádzajúcim povolením – Zahrnutie*
(Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123, článok 4 body 4 a 7)

(pozri body 49, 51 – 53, bod 2 výroku)

5. *Sloboda usadiť sa – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123 – Pôsobnosť – Systém udeľovania povolení – Podmienky pre udeľovanie povolení – Posúdenie podmienok stanovených v článkoch 9 a 10 uvedenej smernice vnútroštátnym súdom*
(Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123, článok 4 bod 6, články 6, 9 a 10)

(pozri body 57 – 59)

6. *Sloboda usadiť sa – Slobodné poskytovanie služieb – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123 – Dodržiavanie podmienok nediskriminácie, nevyhnutnosti a proporcionality uvedených v článku 9 – Vnútroštátna právna úprava, ktorú vykonávajú miestne orgány a ktorá podmieňuje výkon určitých činností prenájmu priestorov určených na bývanie predchádzajúcim povolením – Právna úprava, ktorej cieľom je boj proti nedostatku nehnuteľností na bývanie určených na dlhodobý prenájom – Cieľ týkajúci sa naliehavého dôvodu všeobecného záujmu – Opatrenie primerané sledovanému cieľu*
[Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123, článok 4 bod 8, článok 9 ods. 1 písm. b) a c)]

(pozri body 65 – 75, bod 3 výroku)

7. *Sloboda usadiť sa – Slobodné poskytovanie služieb – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123 – Systém udeľovania povolení – Podmienky udeľovania povolení podľa článku 10 – Vnútroštátna právna úprava podmieňujúca výkon určitých činností prenájmu priestorov určených na bývanie predchádzajúcim povolením – Právna úprava týkajúca sa prenájmu „opakovane a na krátke časové obdobia, a to príležitostným zákazníkom, ktorí tam*

nemajú nahlásený pobyt“ – Právna úprava stanovujúca možnosť uložiť povinnosť kompenzácie vo forme akcesorickej a súbežnej premeny priestorov určených na iné účely na priestory určené na bývanie – Prípustnosť – Podmienky – Overenie vnútroštátnym súdom (Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123, odôvodnenia 59 a 60, článok 10 ods. 2 a 7 a článok 13 ods. 1)

(pozri body 79 – 108, bod 4 výroku)

Zhrnutie

Vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje požiadavku povolenia pre opakovaný prenájom priestoru určeného na bývanie na krátke časové obdobia príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt, je v súlade s právom Únie

Boj proti nedostatku nehnuteľností na bývanie určených na prenájom predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý odôvodňuje takúto právnu úpravu

Každá zo spoločností Cali Apartments SCI a HX vlastní garsónku v Paríži. Tieto garsónky, ktoré boli ponúkané na prenájom cez internetovú stránku, boli bez prechádzajúceho povolenia miestnych orgánov opakovane krátkodobo prenajímané príležitostným zákazníkom.

Sudca Tribunal de grande instance de Paris (Prvostupňový súd Paríž, Francúzsko) rozhodujúci v konaní o neodkladnom a zabezpečovacom opatrení, a následne aj sudca Cour d'appel de Paris (Odvolací súd Paríž, Francúzsko) na základe francúzskeho Zákonníka výstavby a bývania uložil obom vlastníkom pokutu a nariadil obnovenie užívania predmetných nehnuteľností na účely bývania. Tento zákonník totiž okrem iného stanovuje, že v obciach s viac ako 200 000 obyvateľmi a v obciach troch departementov susediacich s Parížom podlieha zmena užívania priestorov určených na bývanie predchádzajúcemu povoleniu, pričom opakovaný prenájom zariadeného priestoru určeného na bývanie na krátke časové obdobia príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt, predstavuje takúto zmenu užívania. Zároveň tento zákonník stanovuje, že vydanie tohto povolenia zo strany starostu obce, v ktorej sa nachádza nehnuteľnosť, môže byť podmienené kompenzáciou vo forme súbežnej premeny priestorov, ktoré sú určené na iné účely, na priestory určené na bývanie. Podľa toho istého zákonníka mestské zastupiteľstvo uznesením určí podmienky, podľa ktorých sa udeľujú povolenia a stanovujú kompenzácie pre jednotlivé mestské časti, prípadne obvody, so zreteľom na ciele sociálnej rozmanitosti, najmä v závislosti od charakteristík trhu s obytnými priestormi a potreby nezhoršiť nedostatok nehnuteľností určených na bývanie.

V rámci konania o opravných prostriedkoch, ktoré proti rozsudkom Cour d'appel de Paris (Odvolací súd Paríž, Francúzsko) podali obaja vlastníci, predložil Cour de cassation (Kasačný súd, Francúzsko) Súdneho dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania, aby mohol rozhodnúť o zlučiteľnosti predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy so smernicou 2006/123 o službách na vnútornom trhu¹.

Vo svojom rozsudku z 22. septembra 2020 veľká komora Súdneho dvora v prvom rade rozhodla, že smernica 2006/123 sa uplatňuje na právnu úpravu členského štátu týkajúcu sa činností odplátneho prenájmu zariadených priestorov určených na bývanie príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt, a to opakovane a na krátke časové obdobia, tak v rámci podnikateľskej činnosti, ako aj nepodnikateľsky. V tejto súvislosti Súdny dvor zdôraznil, že takéto

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

činnosti spadajú pod pojem „služba“ v zmysle článku 4 bodu 1 smernice 2006/123, a že zároveň nezodpovedajú žiadnej z činností vylúčených z pôsobnosti tejto smernice jej článkom 2 ods. 2. Okrem toho dospel k záveru, že dotknutá právna úprava nie je vylúčená z pôsobnosti smernice 2006/123 z dôvodu, že by išlo o všeobecnú právnu úpravu, ktorá sa v oblasti rozvoja alebo využitia pozemkov, a osobitne v oblasti územného plánovania v mestských zónach, vo všeobecnosti uplatňuje na každú osobu bez rozdielu. Hoci je totiž cieľom tejto právnej úpravy zabezpečiť dostatočnú ponuku cenovo dostupných nehnuteľností na bývanie určených na dlhodobý prenájom, týka sa len osôb, ktoré sa venujú poskytovaniu určitého osobitného druhu prenájmu.

V druhom rade Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje výkon určitých činností prenájmu priestorov určených na bývanie predchádzajúcim povolením, spadá pod pojem „systém udeľovania povolení“ v zmysle bodu 6 článku 4 smernice 2006/123, a nie pod pojem „požiadavka“ v zmysle bodu 7 tohto článku. „Systém udeľovania povolení“ sa totiž odlišuje od „požiadavky“ tým, že zahŕňa podniknutie krokov zo strany poskytovateľa služby, ako aj úradné rozhodnutie, ktorým príslušné orgány povoľujú činnosť tohto poskytovateľa, čo je aj prípad, o ktorý ide vo veciach samých.

V treťom rade Súdny dvor uviedol, že „systém udeľovania povolení“, ako je ten, ktorý zaviedla vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veciach samých, musí byť v súlade s požiadavkami uvedenými v oddiele 1 kapitoly III smernice 2006/123, a konkrétnejšie v článku 9 ods. 1 a článku 10 ods. 2 tejto smernice, čo predpokladá najprv posúdiť odôvodnenosť samotnej zásady zavedenia tohto systému vzhľadom na článok 9 uvedenej smernice a následne kritériá udeľovania povolení stanovených týmto systémom vzhľadom na článok 10 rovnakej smernice.

Pokiaľ ide o požiadavky stanovené v článku 9 ods. 1 smernice 2006/123, a osobitne o požiadavky, podľa ktorých systém povolenia musí byť odôvodnený naliehavým dôvodom všeobecného záujmu a cieľ sledovaným týmto systémom nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia (kritérium proporcionality), Súdny dvor jednak uviedol, že predmetná vnútroštátna právna úprava má vytvoriť nástroj na boj proti nedostatku nehnuteľností na bývanie určených na dlhodobý prenájom s cieľom reagovať na zhoršenie podmienok prístupu k bývaniu a vystupňovanie napätia na trhoch s nehnuteľnosťami, čo predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu. Okrem toho Súdny dvor konštatoval, že predmetná vnútroštátna úprava je primeraná sledovanému cieľu. Je totiž vecne obmedzená na osobitnú činnosť prenájmu, vylučuje zo svojej pôsobnosti nehnuteľnosti určené na bývanie, ktoré predstavujú hlavné bydlisko prenajímateľa a ňou zavedený systém udeľovania povolení má obmedzený geografický rozsah. Okrem toho sledovaný cieľ nie je možné dosiahnuť menej obmedzujúcim opatrením, a to osobitne z dôvodu, že následná inšpekcia napríklad prostredníctvom systému ohlasovacej povinnosti spojenej so sankciami by neumožňovala okamžite a účinne zastaviť rozmach rýchleho trendu zmeny, ktorý zapríčinil nedostatok nehnuteľností na bývanie určených na dlhodobý prenájom.

Pokiaľ ide o požiadavky stanovené v článku 10 ods. 2 smernice 2006/123 týkajúce sa kritérií udeľovania povolení stanovených predmetnou právnou úpravou, Súdny dvor uviedol, že pokiaľ ide v prvom rade o požiadavku týkajúcu sa odôvodnenosti týchto kritérií naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, je potrebné v zásade považovať ich za odôvodnené takýmto dôvodom, keďže rámcovo vymedzujú, ako budú na miestnej úrovni určené podmienky udeľovania povolení zavedených systémom prijatým na vnútroštátnej úrovni, ktorý sa sám osebe javí ako odôvodnený rovnakým dôvodom.

Pokiaľ ide v druhom rade o požiadavku proporcionality uvedených kritérií, Súdny dvor uviedol, že predmetná vnútroštátna úprava umožňuje spojiť vydanie povolenia, o ktorého vydanie sa žiada, s povinnosťou kompenzácie vo forme akcesorickej a súbežnej premeny priestorov určených na iné účely na priestory určené na bývanie, pričom rozsah tejto kompenzácie stanovuje mestské zastupiteľstvo dotknutých obcí vzhľadom na ciele sociálnej rozmanitosti a v závislosti od charakteristík trhu s obytnými priestormi a od potreby nezhoršiť nedostatok nehnuteľností určených na bývanie. Hoci takáto možnosť predstavuje v zásade vhodný nástroj na sledovanie týchto cieľov, keďže ponecháva miestnym úradom možnosť skutočne stanoviť povinnosť kompenzácie, ako aj prípadne vymedziť jej rozsah, vnútroštátnemu súdu prislúcha overiť, či táto možnosť v prvom rade skutočne reaguje na nedostatok nehnuteľností na bývanie určených na dlhodobý prenájom, zistený na území týchto obcí. Ďalej sa vnútroštátny súd musí ubezpečiť, že táto možnosť sa javí nielen ako zodpovedajúca situácii na trhu s prenájomom, ale aj ako zlučiteľná s výkonom predmetnej činnosti prenájomu. Na tento posledný uvedený účel musí prihliadnuť na všeobecne konštatovanú vyššiu rentabilitu tejto činnosti v porovnaní s prenájomom priestorov určených na rezidenčné bývanie, ako aj na praktické podmienky umožňujúce splniť povinnosť kompenzácie v dotknutej oblasti, pričom sa má ubezpečiť, že túto povinnosť možno zabezpečiť rôznymi kompenzačnými mechanizmami zodpovedajúcimi primeraným, transparentným a dostupným trhovým podmienkam.

Pokiaľ ide v treťom rade o požiadavky jasnosti, jednoznačnosti a objektívnosti, skutočnosť, že predmetná vnútroštátna úprava nedefinuje pojem „prenájom zariadeného priestoru určeného na bývanie opakovane na krátke časové obdobia príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt“, napríklad prostredníctvom vyčíslených prahových hodnôt, nepredstavuje sama osebe skutočnosť, ktorá by mohla preukázať porušenie týchto požiadaviek, pokiaľ príslušné miestne úrady jasným, jednoznačným a objektívnym spôsobom spresnili zodpovedajúci obsah tohto pojmu. Rovnako tak ani skutočnosť, že vnútroštátny zákonodarca sa obmedzil na to, že rámcovo vymedzil, ako budú na miestnej úrovni určené podmienky udeľovania povolení stanovených systémom tak, že odkázal na ciele, ktoré musí tento úrad zohľadniť, v zásade nemôže viesť k záveru, že tieto podmienky sú nedostatočne jasné a objektívne, najmä ak predmetná vnútroštátna právna úprava stanovuje nielen ciele, ktoré majú sledovať príslušné miestne úrady, ale aj objektívne skutočnosti, na základe ktorých musia tieto úrady určovať tieto podmienky udeľovania.

Napokon, pokiaľ ide vo štvrtom rade o požiadavky predchádzajúceho zverejnenia, transparentnosti a dostupnosti podmienok udeľovania povolení, Súdny dvor zdôraznil, že pre splnenie týchto požiadaviek postačuje, ak je každý vlastník, ktorý má v úmysle prenajímať zariadený priestor na účely bývania príležitostným zákazníkom, ktorí tam nemajú nahlásený pobyt, schopný v plnom rozsahu sa oboznámiť s podmienkami vydávania povolenia a prípadnej povinnosti kompenzácie, ktoré stanovili príslušné miestne úrady, a to predtým, než začne vykonávať predmetnú činnosť prenájomu, čo je umožnené, ak sú zápisnice zo zasadnutia mestského zastupiteľstva verejne dostupné na radnici a sprístupnené na internetovej stránke príslušnej obce.