



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JÁNA MAZÁKA
přednesené dne 4. října 2012¹

Spojené věci C-197/11 a C-203/11

Eric Libert
Christian Van Eycken
Max Bleecx
Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (ASBL)
Olivier de Clippele
proti
Gouvernement flamand (C-197/11),
a
All Projects & Developments NV
Bouw- en Coördinatiekantoor Andries NV
Belgische Gronden Reserve NV
Bouwonderneming Ooms NV
Bouwwerken Taelman NV
Brummo NV
Cordeel Zetel Temse NV
DMI Vastgoed NV
Dumobil NV
Durabrik Bouwbedrijven NV
Eijssen NV
Elbeko NV
Entro NV
Extensa NV
Flanders Immo JB NV
Green Corner NV
Huysman Bouw NV
Imano BVBA
Impact Ontwikkeling NV
Invest Group Dewaele NV
Invimmo NV
Kwadraat NV
Liburni NV
Lotinvest NV
Matexi NV
Novus NV
Plan & Bouw NV
7Senses Real Estate NV
Sibomat NV
Tradiplan NV
Uma Invest NV
Versluys Bouwgroep BVBA
Villabouw Francis Bostoën NV
Willemen General Contractor NV
Wilma Project Development NV
Woningbureau Paul Huyzentruyt NV (C-203/11)
proti
Vlaamse Regering

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Cour constitutionnelle (Belgie)]

¹ — Původní jazyk: francouzština.

„Regionální právní úprava podmiňující převod pozemků a staveb existencí dostatečné vazby budoucího nabyvatele nebo nájemce s cílovou obcí — Sociální povinnost ukládaná developerům a stavebníkům — Daňové pobídky a mechanismy poskytování podpor — Omezení základních svobod — Odůvodnění — Zásada proporcionality — Státní podpory — Pojem ‚veřejná zakázka na stavební práce‘“

I – Úvod

1. V těchto věcech má Soudní dvůr rozhodnout o výkladu několika článků primárního a o několika ustanoveních sekundárního unijního práva. Co se týče primárního práva, jedná se o články 21, 45, 49, 56, 63, 107 a 108 SFEU. Co se týče sekundárního práva, položené otázky se týkají směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby², směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS³, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu⁴, jakož i rozhodnutí Komise 2005/842/ES ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu⁵.

2. Odpověď Soudního dvora by měla napomoci Cour constitutionnelle (Belgie), který položil předběžné otázky, rozhodnout o žalobách na neplatnost různých ustanovení nařízení Région flamande ze dne 27. března 2009 o politice v oblasti půdy a nemovitostí (dále jen „nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí“).

3. Žalobci v původním řízení ve věci C-197/11 upozorňují na ustanovení nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí, která vážou převod pozemků a staveb zřízených na těchto pozemcích v určitých vlámských obcích na podmínku existence dostatečné vazby budoucího nabyvatele nebo nájemce k dotčené obci, což podle nich omezuje možnost volně nakládat s nemovitým majetkem.

4. Žalobci v původním řízení ve věci C-203/11 spatřují důvod pro neplatnost nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí nejen v podmínce existence dostatečné vazby budoucího nabyvatele nebo nájemce k dotčené obci, ale též v sociální povinnosti, jíž jsou podrobeni developeri a stavebníci, jakož i v daňových pobídkách a mechanismech dotací, které zčásti vyrovnávají zmíněnou sociální povinnost.

II – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Směrnice 2004/18

5. Článek 1 směrnice 2004/18, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„1. Pro účely této směrnice se použijí definice uvedené v odstavcích 2 až 15.

2 — Úř. věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 11/38, s. 62.

3 — Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05 s. 46.

4 — Úř. věst. L 376, s. 36.

5 — Úř. věst. L 312, s. 67.

2.

- a) ‚Veřejné zakázky‘ jsou úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb ve smyslu této směrnice.
- b) ‚Veřejné zakázky na stavební práce‘ jsou veřejné zakázky, jejichž předmětem je buď provedení, nebo projekt i provedení stavebních prací vztahujících se k jedné z činností uvedených v příloze I nebo stavby, nebo provedení stavby, která odpovídá požadavkům stanoveným veřejným zadavatelem, jakýmkoli prostředky. ‚Stavbou‘ se rozumí výsledek souboru stavebních nebo inženýrských stavebních prací, který je sám o sobě dostačující, aby plnil hospodářskou nebo technickou funkci.[...]“

2. Směrnice 2004/38

6. Článek 22 směrnice 2004/38, nadepsaný „Územní působnost“, zní následovně:

„Právo pobytu a právo trvalého pobytu se vztahuje na celé území hostitelského členského státu. Členské státy mohou právo pobytu a právo trvalého pobytu územně omezit pouze tehdy, vztahují-li se stejná omezení i na jejich vlastní státní příslušníky.“

7. Článek 24 uvedené směrnice, nadepsaný „Rovné zacházení“, v odstavci 1 stanoví:

„S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.“

3. Rozhodnutí 2005/842

8. Článek 1 rozhodnutí 2005/842, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Toto rozhodnutí stanoví podmínky, za nichž se státní podpora ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytnutá určitým podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu považuje za slučitelnou se společným trhem a je vyňata z oznamovací povinnosti podle čl. 88 odst. 3 Smlouvy.“

9. Článek 2 odst. 1 tohoto rozhodnutí, nadepsaný „Rozsah působnosti“, stanoví:

„Toto rozhodnutí se vztahuje na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytnutou podnikům v souvislosti se službami obecného hospodářského zájmu podle čl. 86 odst. 2 Smlouvy, které spadají do některé z těchto kategorií:

[...]

- b) vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby poskytovanou nemocnicím [a zařízeními sociálního bydlení] vykonávajícím činnosti, jež daný členský stát označil za služby obecného hospodářského zájmu;

[...]“

10. Článek 3 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Slučitelnost a výjimka z ohlašovací povinnosti“, stanoví

„Státní podpora ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby splňující podmínky stanovené v tomto rozhodnutí musí být slučitelná se společným trhem a platí pro ni výjimka z povinnosti ohlašování předem, která je stanovena v čl. 88 odst. 3 Smlouvy, aniž by tím byla dotčena přísnější ustanovení týkající se závazků veřejné služby obsažená v odvětvových právních předpisech Společenství.“

B – *Belgické právo*

11. Kniha 4 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí týkající se dostupného bydlení obsahuje ve své kapitole 3, nadepsané „Sociální povinnosti“ článek 4.1.16., který zní:

„§ 1. Podléhá-li návrh územního rozhodnutí nebo stavební projekt takové právní normě, jež je definována v kapitole 2 oddílu 2, je se schválením územního rozhodnutí, popřípadě se schválením urbanistické studie ze zákona spojena sociální povinnost .

Sociální povinnost [...] zavazuje developera nebo stavebníka přijmout opatření k realizaci nabídky sociálního bydlení v souladu s procentní sazbou, jež se uplatní ohledně návrhu územního rozhodnutí nebo stavebního projektu.“

12. Článek 4.1.17. nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí stanoví:

„Developer nebo stavebník může splnit sociální povinnost jedním z následujících způsobů:

1. věcným plněním v souladu s pravidly článků 4.1.20. až 4.1.24.;
2. prodejem pozemků potřebných k realizaci nabídky sociálního bydlení organizaci působící v oblasti sociálního bydlení v souladu s pravidly článku 4.1.25;
3. pronájmem bytů vystavěných v rámci územního rozhodnutí nebo stavebního projektu agentuře pro pronájem sociálních bytů v souladu s pravidly článku 4.1.26;
4. kombinací bodů 1, 2 nebo 3.“

13. Podle článku 4.1.19 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí

„Developer nebo stavebník může splnit sociální povinnost zcela nebo zčásti vyplacením sociálního příspěvku obci, v níž se realizuje návrh územního rozhodnutí nebo stavební projekt. Sociální příspěvek se vypočítá vynásobením počtu sociálních bytů nebo sociálních stavebních parcel v zásadě částkou 50 000 eur a indexací této částky na základě indexu ABEX, přičemž základním indexem je index z prosince 2008.

[...]“

14. Nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí stanoví ve prospěch soukromých podniků plnících „sociální povinnost“ věcným plněním tyto daňové pobídky a mechanismy dotací: uplatnění snížené sazby daně z přidané hodnoty a snížené sazby registračních poplatků (čl. 4.1.20, § 3 druhý pododstavec) dotace na infrastrukturu (článek 4.1.23) a záruku převzetí vystavěných bytů (článek 4.1.21).

15. Kromě toho kniha 3 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí nadepsaná „Aktivace pozemků a budov“ stanoví dotace poskytované nezávisle na plnění jakékoli „sociální povinnosti“. Jedná se zejména o dotace na „aktivační projekty“ (článek 3.1.2 zmíněného nařízení), snížení daně z příjmů fyzických osob dosažených v rámci uzavření dohod o renovaci (články 3.1.3 a následující výše uvedeného nařízení) a paušální snížení zdanitelného základu registračních poplatků (článek 3.1.10 zmíněného nařízení).

16. Článek 5.1.1 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí, který je součástí jeho knihy 5, nadepsané „Bydlet ve svém regionu“, stanoví:

„Vlámská vláda sestavuje jednou za tři roky, poprvé pak v kalendářním měsíci, v němž toto nařízení nabude účinnosti, seznam obcí, které podle nejnovějších statistik splňují dvě níže uvedené podmínky:

1. obec patří až do výše 40 procent k vlámským obcím s nejvyšší průměrnou cenou pozemků za metr čtvereční;
2. obec patří
 - a) buď k 25 procentům vlámských obcí s největší intenzitou vnitřní migrace;
 - b) nebo k 10 procentům vlámských obcí s největší intenzitou vnější migrace.

Seznam podle prvního pododstavce se zveřejňuje v Moniteur Belge.

[...]“

17. Článek 5.2.1. nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí, jenž je též součástí jeho knihy 5, stanoví:

„§1. Zvláštní podmínka pro převod pozemků a na nich zřízených staveb platí v oblastech, které splňují obě níže uvedené podmínky:

1. nachází se k datu nabytí účinnosti tohoto nařízení v ‚zóně rozvoje bydlení‘ stanovené královským nařízením ze dne 28. prosince 1972 o předkládání a realizaci návrhů plánů a odvětvových plánů;
2. k okamžiku podpisu soukromoprávní smlouvy o převodu patří k cílovým obcím, jež jsou uvedeny v nejnovějším seznamu zveřejněném v Moniteur Belge podle ustanovení článku 5.1.1, přičemž soukromoprávní smlouva o převodu se považuje za podepsanou šest měsíců před získáním pevného data pro uplatnění tohoto ustanovení, uplynulo-li od data podpisu do získání pevného data více než šest měsíců.

Zvláštní podmínka převodu znamená, že pozemky a na nich zřízené stavby lze převádět pouze na osoby, které podle názoru provinční hodnotící komise vykazují dostatečné vazby k obci. ‚Převody‘ se rozumí prodej, pronájem na více než devět let nebo zatížení právem dědičného nájmu nebo dědičným právem stavby.

[...]

Zvláštní podmínka převodu zaniká s konečnou platností bez možnosti obnovení uplynutím dvaceti let od okamžiku, kdy k původnímu podmíněnému převodu byl stanoveno pevné datum,

[...]

§ 2. Pro účely §1 druhého pododstavce má osoba dostatečnou vazbu k obci, splňuje-li jednu či více následujících podmínek:

1. má po dobu nejméně šesti let nepřetržitě bydliště v obci, popřípadě v sousední obci, za podmínky, že tato obec je rovněž uvedena v seznamu podle článku 5.1.1;
2. k datu převodu vykonává v obci činnost v trvání v průměru nejméně poloviny pracovního týdne;
3. vytvořila si na základě významné a dlouhodobé okolnosti profesní, rodinné, sociální nebo hospodářské pouto k obci.

[...]“

18. Na základě článku 5.1.1 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí stanoví nařízení vlámské vlády ze dne 19. června 2009 seznam 69 obcí, na něž se vztahuje zvláštní podmínka převodu majetku ve smyslu článku 5.2.1 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí (dále jen „cílové obce“).

III – Předběžné otázky

19. Jediná otázka ve věci C-197/11 má následující znění:

„Musí být články 21, 45, 49, 56 a 63 [SFEU] a články 22 a 24 směrnice [2004/38] vykládány v tom smyslu, že brání uplatnění režimu zavedeného Knihou 5 [nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí] nadepsanou ‚Bydlet ve svém regionu‘, která v určitých obcích označených jako cílové podmiňuje převod pozemků a staveb na nich zřízených prokázáním dostatečné vazby k obci ze strany nabyvatele nebo nájemce ve smyslu čl. 5.2.1 § 2 nařízení?“

20. Otázky ve věci C-203/11 znějí takto:

- „1) Mají být články 107 a 108 [SFEU] samy o sobě nebo ve spojení s rozhodnutím [2005/842] vykládány tak, že opatření obsažená v člancích 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20 § 3 druhém pododstavci, 4.1.21 a 4.1.23 [nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí] musí být oznámena Evropské komisi před přijetím těchto ustanovení nebo před jejich nabytím účinností?
- 2) Má být právní úprava, která soukromým účastníkům, jejichž parcelování nebo stavební projekt vykazuje určitou minimální velikost, *ex lege* ukládá sociální povinnost ve výši procentní sazby činící minimálně 10 % a maximálně 20 % tohoto parcelování nebo tohoto stavebního projektu, která může být splněna *in natura* nebo zaplacením peněžité částky 50 000 eur za nerealizovanou sociální parcelu nebo sociální byt, zkoumána z hlediska svobody usazování, volného pohybu služeb nebo volného pohybu kapitálu, nebo má být kvalifikována jako komplexní právní úprava podléhající přezkumu z hlediska každé z těchto svobod?
- 3) Použije se čl. 2 odst. 2 písm. a) a j) směrnice [2006/123] na povinné vybudování sociálních bytů a apartmánů, které je *ex lege* uloženo soukromým účastníkům jakožto ‚sociální povinnost‘ spojená s každým stavebním povolením nebo povolením k parcelování pro projekt vykazující zákonem stanovený minimální rozsah, přičemž takto vystavěné sociální byty jsou kupovány za předem stanovené maximální ceny společností působícími v oblasti sociálního bydlení za účelem jejich pronájmu širokému spektru soukromých osob, nebo jsou s převodem práva ve prospěch sociálních bytových stavebních společností prodávány soukromým osobám náležejícím ke stejné kategorii?

- 4) Má být v případě kladné odpovědi na třetí předběžnou otázku pojem ‚požadavek podléhající hodnocení‘ uvedený v článku 15 směrnice [2006/123] vykládán tak, že zahrnuje závazek pro soukromé účastníky vedle jejich běžné činnosti nebo v rámci této běžné činnosti přispívat na výstavbu sociálních bytů a převádět vystavěné byty za maximální ceny veřejným orgánům nebo s převodem práva na tyto orgány, přestože tito soukromí účastníci nemají další právo iniciativy na trhu sociálního bydlení?
- 5) Má vnitrostátní soud, pokud bude na třetí předběžnou otázkou odpovězeno kladně, spojovat se
 - a) zjištěním, že nový požadavek podléhající hodnocení podle článku 15 směrnice [2006/123] nebyl přezkoumán specifickým způsobem podle čl. 15 odst. 6 této směrnice a
 - b) zjištěním, že tento nový požadavek nebyl oznámen podle čl. 15 odst. 7 této směrnice, sankci, a v případě že ano, jakou?
- 6) Má být v případě kladné odpovědi na třetí předběžnou otázku pojem ‚zakázaný požadavek‘ uvedený v článku 14 směrnice [2006/123] vykládán tak, že za předpokladů popsaných v tomto článku brání vnitrostátní právní úpravě nejen tehdy, když tato podmiňuje přístup k výkonu služeb nebo jejich výkon určitým požadavkem, nýbrž i tehdy, když tato úprava pouze stanoví, že nesplnění tohoto požadavku má za následek, že finanční vyrovnání za poskytnutí zákonem předepsané služby nebude poskytnuto a že zřízená finanční záruka za poskytnutí této služby nebude vrácena?
- 7) Má být v případě kladné odpovědi na třetí předběžnou otázku pojem ‚konkurenční hospodářský subjekt‘ uvedený v čl. 14 bodu 6 směrnice [2006/123] vykládán tak, že je použitelný i na veřejné zařízení, jehož úkoly se částečně mohou překrývat s úkoly poskytovatelů služeb, pokud přijímá rozhodnutí zmíněná v čl. 14 bodu 6 této směrnice a současně je povinno v poslední fázi odstupňovaného systému koupit sociální byty vystavěné poskytovatelem služeb v rámci plnění jemu uložené sociální povinnosti?
- 8)
 - a) Má být v případě kladné odpovědi na třetí předběžnou otázku pojem ‚povolovací režim‘ uvedený v čl. 4 bodu 6 směrnice [2006/123] vykládán, tak, že se použije na osvědčení vydávaná veřejným zařízením po udělení původního stavebního povolení nebo povolení k parcelování, která jsou nutná k získání nároku na některou z vyrovnávacích plateb za plnění sociální povinnosti, která se *ex lege* pojí k původnímu povolení, a která jsou současně nutná k získání nároku na vrácení finanční záruky obligatorně poskytnuté poskytovatelem služeb ve prospěch tohoto veřejného zařízení?
 - b) Má být v případě kladné odpovědi na třetí předběžnou otázku pojem ‚povolovací režim‘ uvedený v čl. 4 bodu 6 směrnice [2006/123] vykládán tak, že se použije na dohodu, kterou musí soukromý účastník uzavřít na základě právní normy s veřejným zařízením v rámci převodu práva ve prospěch tohoto veřejného zařízení na prodej sociálního bytu, který tento soukromý účastníkem vystavěl za účelem splnění ‚sociální povinnosti‘ *in natura*, jež se *ex lege* pojí ke stavebnímu povolení nebo povolení k parcelování, s přihlédnutím k okolnosti, že uzavření této dohody je předpokladem výkonu tohoto povolení?
- 9) Mají být články 49 a 56 SFEU vykládány tak, že brání právní úpravě, jejímž důsledkem je, že s udělením stavebního povolení nebo povolení k parcelování ohledně projektu určitého minimálního rozsahu *ex lege* pojí ‚sociální povinnost‘ spočívající v tom, že budou v určité procentní výši projektu vystavěny sociální byty, které musí být následně prodány za ceny omezené směrem nahoru veřejnému zařízení nebo s převodem práva na toto zařízení?

- 10) Má být článek 63 SFEU vykládán tak, že brání právní úpravě, jejímž důsledkem je, že s udělením stavebního povolení nebo povolení k parcelování ohledně projektu určitého minimálního *ex lege* pojí ‚sociální povinnost‘ spočívající v tom, že budou v určité procentní výši projektu vystavěny sociální byty, které musí být následně prodány za ceny omezené směrem nahoru veřejnému zařízení nebo s převodem práva na toto zařízení?
- 11) Má být pojem ‚veřejná zakázka na stavební práce‘ uvedený v čl. 1 odst. 2 písm. b) směrnice [2004/18] vykládán tak, že se použije na právní úpravu, jejímž důsledkem je, že s udělením stavebního povolení nebo povolení k parcelování ohledně projektu určitého minimálního rozsahu *ex lege* pojí ‚sociální povinnost‘ spočívající v tom, že budou ve určité procentní výši projektu vystavěny sociální byty, které musí být následně prodány za ceny omezené směrem nahoru veřejnému zařízení nebo s převodem práva na toto zařízení?
- 12) Mají být články 21, 45 a 49, 56 a 63 SFEU a články 22 a 24 směrnice [2004/38] vykládány tak, že brání úpravě zavedené 5. knihou [nařízení o politice v oblasti pozemků a nemovitostí], nadepsanou ‚Bydlet ve svém regionu‘, kterou je převod pozemků a na nich zřízených staveb v určitých, tzv. cílových obcích podmíněn tím, že kupující nebo nájemce prokáže dostatečnou vazbu k dotčené obci ve smyslu čl. 5.2.1 § 2 nařízení?“

IV – Posouzení

A – K jediné otázce ve věci C-197/11 a dvanácté otázce ve věci C-203/11

21. Jediná otázka ve věci C-197/11 se shoduje s dvanáctou otázkou ve věci C-203/11 a týká se zjištění, zda ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie, z nichž vyplývá zákaz omezení základních svobod, jakož i články 22 a 24 směrnice 2004/38 brání právní úpravě členského státu, která převod nemovitého majetku v cílových obcích, tzn. v obcích s nejvyšší průměrnou cenou čtverečního metru pozemku nebo největší intenzitou vnitřní nebo vnější migrace, podmiňuje existenci dostatečné vazby budoucího nabyvatele nebo nájemce k dané obci.

22. Co se týče této otázky, vlámská vláda upozorňuje na skutečnost, že se spory projednávané před předkládajícím soudem týkají čistě vnitřní situace vzhledem k tomu, že všichni žalobci ve věcech v původním řízení mají sídlo nebo bydliště v Belgii.

23. V tomto ohledu je třeba vzít na zřetel, že spory v původním řízení neobsahují přeshraniční prvky. Nelze však zapomínat, že předběžné otázky byly položeny v rámci specifického řízení před předkládajícím soudem. Jedná se o řízení o prohlášení neplatnosti legislativního aktu vnitrostátního práva, který se použije jak na belgické státní příslušníky, tak na státní příslušníky ostatních členských států. Je zřejmé, že rozhodnutí předkládajícího soudu vydané v rámci takového řízení bude působit účinky *erga omnes*, tedy i vůči státním příslušníkům ostatních členských států.

24. Žalobci v původním řízení se dovolávají unijního práva a Soudní dvůr není s to posoudit, zda předkládající soud může v rámci řízení o prohlášení neplatnosti přezkoumat dotčený legislativní akt vnitrostátního práva nejen z hlediska vnitrostátního práva, ale i z hlediska unijního práva. V projednávaných věcech by měl Soudní dvůr podle mého názoru důvěřovat předkládajícímu soudu v tom smyslu, že rozhodnutí o předběžné otázce je nezbytné k tomu, aby mohl předkládající soud vydat rozsudek⁶, a tudíž podat žádaný výklad ustanovení Smlouvy týkajících se základních svobod na vnitřním trhu⁷.

6 — V tomto ohledu je třeba poznamenat, že zástupce vlády Francouzského společenství na jednání zdůraznil, že předkládající soud již několikrát rozhodl, že žalobce, jenž prokáže svůj zájem na žalobě, není povinen navíc prokázat svůj konkrétní zájem na žalobním důvodu vzneseném v této žalobě.

7 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 19. července 2012, Garkalns (C-470/11, bod 17 a citovaná judikatura).

25. Předkládající soud považuje podmínku existence dostatečné vazby s cílovou obcí za omezení základních svobod.

26. S tím souhlasím. Ve smyslu judikatury je přístup k bytům a jiným nemovitostem podmínkou využívání základních svobod⁸. Podmínka dostatečné vazby s cílovou obcí ve skutečnosti znamená zákaz platící ve vztahu k určitým osobám, tj. takovým osobám, které nesplňují zmíněnou podmínku, aby si zakoupily nebo na dobu delší devíti let najaly pozemky a na nich zřízené stavby. Není pochyb o tom, že tato podmínka je s to odradit občany Unie od využívání jejich základních svobod zakotvených ve Smlouvě.

27. Zastávám názor, že skutečnost, že se podmínka existence dostatečné vazby s cílovou obcí uplatní pouze u obcí, kterých je v současné době 69, a že její uplatnění je omezeno na určité části těchto obcí, je bez významu pro zodpovězení otázky, zda zmíněná podmínka představuje omezení základních svobod, či nikoli. Omezený rozsah působnosti podmínky existence dostatečné vazby s cílovou obcí může být vzat na zřetel v rámci vyhodnocování odůvodnění tohoto omezení základních svobod.

28. Ve smyslu ustálené judikatury vnitrostátní opatření, která mohou bránit výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo jej činit méně atraktivním, mohou být nicméně přípustná za podmínky, že sledují cíl obecného zájmu, jsou způsobilá zaručit jeho uskutečnění a nepřekračují meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné⁹.

29. Je tedy třeba zkoumat jednak otázku, zda nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí zavádějící podmínku existence dostatečné vazby s cílovou obcí sleduje cíl obecného zájmu, a jednak otázku, zda je podmínka existence dostatečné vazby s cílovou obcí způsobilá zaručit uskutečnění vymezeného cíle a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné.

30. Co se týče cíle sledovaného nařízením o politice v oblasti půdy a nemovitostí, předkládající soud vycházející z přípravných dokumentů týkajících se nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí zmiňuje cíl vyhovět potřebám místního obyvatelstva v oblasti nemovitostí. Sám si klade otázku, zda lze zmíněný cíl označit za naléhavý důvod obecného zájmu, jenž je s to odůvodnit omezení základních svobod.

31. K lepšímu pochopení cíle nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí cituje předkládající soud přípravné dokumenty k tomuto nařízení, jež vysvětlují, že „vysoká cena pozemků v určitých vlámských obcích vede v těchto obcích ke zvýšené koncentraci majetnějšího obyvatelstva. Toto zjištění znamená, že méně majetné skupiny obyvatelstva jsou v důsledku příchodu finančně silnějších skupin obyvatelstva z jiných obcí vyloučeny z trhu. K méně majetným skupinám obyvatelstva nepatří pouze sociálně slabé osoby, ale též mladá manželství nebo osaměle žijící osoby, které mají mnoho výdajů, avšak dosud nejsou s to vytvořit si dostatečný kapitál“.

32. Vlámská vláda upřesňuje, že předmětná vnitrostátní právní úprava má především za cíl podpořit místní obyvatelstvo v zónách rozvoje bydlení, což zákonodárce, který vydal předmětné nařízení, považoval za nezbytné k zajištění práva na přiměřené bydlení a v širším smyslu též sociální soudržnosti podporou územního plánování a zabráněním rozpadu sociálních a ekonomických vazeb.

8 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. ledna 1988, Komise v. Itálie (63/86, Recueil, s. 29, bod 15), a ze dne 1. prosince 2011, Komise v. Maďarsko (C-253/09, Sb. rozh. s. I-12391, bod 67).

9 — Viz rozsudek ze dne 1. prosince 2011, Komise v. Maďarsko (uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 69).

33. Pokud by cílem nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí vskutku bylo podpořit bydlení méně majetného místního obyvatelstva v cílových obcích, bylo by podle mého názoru možné takovýto cíl považovat za sociální, spojený s politikou územního plánování. Soudní dvůr již dříve rozhodl v tom smyslu, že takovýto cíl představuje naléhavý důvod obecného zájmu¹⁰.

34. Je však třeba nepouštět se zřetele, že existují i jiné názory na cíl sledovaný nařízením o politice v oblasti půdy a nemovitostí. V tomto směru vláda *Communauté française* tvrdí, že skutečným cílem nařízení není omezit účinky koncentrace bohatších vrstev obyvatelstva, ale zachovat vlámský charakter populace cílových obcí. Je zřejmé, že takovýto cíl nelze označit za naléhavý důvod obecného zájmu. V tomto ohledu bych rád připomněl, že předkládajícímu soudu přísluší určit přesný cíl nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí.

35. Nyní přezkoumám, zda je podmínka existence dostatečné vazby s cílovou obcí s to zabezpečit uskutečnění cíle vyhovět potřebám méně majetného místního obyvatelstva v oblasti nemovitostí a zda toto opatření nepřekračuje meze toho, co je k dosažení zmíněného cíle nezbytné.

36. Článek 5.2.1 odst. 2 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí stanoví tři alternativní kritéria pro splnění podmínky existence dostatečné vazby s cílovou obcí. První kritérium spočívá v požadavku bydliště osoby, na niž má být nemovitý majetek v cílové obci převeden, po dobu nejméně šesti let před převodem. Ve smyslu druhého kritéria musí budoucí nabyvatel nebo nájemce být k datu převodu v dotyčné obci činný. Třetí kritérium vyžaduje profesní, rodinné, sociální nebo hospodářské pouto budoucího nabyvatele nebo nájemce k obci na základě významné a dlouhodobé okolnosti. Provinční hodnotící komise vyhodnocuje, zda budoucí nabyvatel nebo nájemce nemovitostí splňuje jedno či několik ze zmíněných kritérií.

37. Lze konstatovat, že žádné z těchto kritérií neodráží socioekonomické aspekty odpovídající cíli ochrany méně majetného místního obyvatelstva na trhu s nemovitostmi. Zmíněná kritéria zvýhodňují nejen méně majetné místní obyvatelstvo, ale i část místního obyvatelstva, která disponuje dostatečnými prostředky, a tudíž nemá potřebu ochrany na trhu s nemovitostmi.

38. Jak jsem již uvedl, podmínka dostatečné vazby s cílovou obcí ve skutečnosti znamená zákaz platící ve vztahu k určitým osobám, tzn. těm, které nespĺňují zmíněnou podmínku, kupovat nebo najímat na dobu delší než devět let pozemky a na nich zřízené stavby. Sdílím názor prezentovaný zástupcem žalobců v původním řízení ve věci C-197/11 v jeho písemném vyjádření, tj. že cíl sledovaný nařízením o politice v oblasti půdy a nemovitostí by mohla splnit jiná opatření, jež by nutně nevedla k zákazu nabývání nebo nájmu jinými osobami. Jednalo by se například o bonusy při koupi, regulaci cen v cílových obcích nebo průvodní opatření, o nichž by rozhodoval orgán pro chráněné místní obyvatelstvo.

39. Z předchozího vyplývá, že podmínka existence dostatečné vazby budoucího nabyvatele nebo nájemce nemovitostí s cílovou obcí, jež předpokládá buď bydliště budoucího nabyvatele nebo nájemce v cílové obci po dobu nejméně šesti let před převodem, nebo výkon činností budoucího nabyvatele či nájemce v obci, popřípadě profesní, rodinné, sociální nebo hospodářské pouto budoucího nabyvatele nebo nájemce na základě významné a dlouhodobé okolnosti, nepředstavuje opatření, které je s to zaručit uskutečnění cíle vyhovět potřebám méně majetného místního obyvatelstva v oblasti nemovitostí. I kdybychom připustili, že podmínka existence dostatečné vazby budoucího nabyvatele nebo nájemce nemovitostí by mohla být způsobilá k uskutečnění cíle sledovaného nařízením o politice v oblasti půdy a nemovitostí, překračuje toto opatření meze toho, co je k dosažení zmíněného cíle nezbytné.

10 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. března 2002, *Reisch a další* (C-515/99, C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, Recueil, s. I- 2157, bod 34); ze dne 23. září 2003, *Ospelt a Schlössle Weissenberg* (C-452/01, Recueil, s. I- 9743, body 38 a 39); ze dne 1. října 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, Sb. rozh. s. I- 9021, bod 30), a ze dne 24. března 2011, *Komise v. Španělsko* (C-400/08, Sb. rozh. s. I-1915, bod 74).

40. Co se týče článků 22 a 24 směrnice 2004/38, jejichž cílem je usnadnit výkon základního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států přiznaného Smlouvou přímo občanům Unie, a mají zejména za účel zmíněné právo posílit¹¹, pochybuji o nezbytnosti zkoumat předmětnou vnitrostátní právní úpravu ve světle zmíněných ustanovení, jelikož neobsahují nové konkrétní důvody odůvodňující omezení práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Pokud jde o článek 24 směrnice 2004/38, je konkrétním výrazem obecného zákazu diskriminace stanoveného článkem 18 SFEU.

41. Pokud jde o článek 22 směrnice 2004/38, vymezuje územní působnost práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V tomto ohledu mohou být určité pochybnosti spojeny s druhou větou zmíněného článku, podle níž „[č]lenské státy mohou právo pobytu a právo trvalého pobytu územně omezit pouze tehdy, vztahují-li se stejná omezení i na jejich vlastní státní příslušníky“. Nelze z ní však vyvozovat, že územní omezení jsou obecně přípustná pod podmínkou, že se vztahují i na státní příslušníky hostitelského státu, a že tudíž zmíněná opatření zavádějí nový důvod odůvodňující omezení práva, které občanům Unie přiznává Smlouva. Jak totiž správně uvádí Komise, druhá věta článku 22 směrnice 2004/38 obsahuje doplňující podmínku k tomu, aby bylo možno odůvodnit omezení práva pobytu a práva trvalého pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví ve smyslu článku 27 uvedené směrnice.

42. Vzhledem k předcházejícím poznámkám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl, že články 21, 45, 56 a 63 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která v určitých obcích podmiňuje převod pozemků a na nich zřízených staveb tím, že nabyvatel nebo nájemce prokáže dostatečnou vazbu s těmito obcemi, je-li existence zmíněné vazby vyhodnocována podle následujících alternativních kritérií:

- požadavku bydliště osoby, na niž má být nemovitost v dotyčné obci převedena, po dobu nejméně šesti let před převodem;
- povinnost budoucího nabyvatele nebo nájemce být v době převodu v obci činný a
- existence profesního, rodinného, sociálního nebo hospodářského pouta k obci na základě významné a dlouhodobé okolnosti.

B – K první otázce ve věci C-203/11

43. Tato otázka se týká daňových pobídek a mechanismů dotací stanovených nařízením o politice v oblasti půdy a nemovitostí. Předmětná opatření lze rozdělit do dvou skupin, které sledují rozdílné cíle. Opatření tvořící součást první skupiny mají za cíl reaktivovat určité pozemky a budovy. Jedná se o snížení daně přiznané věřiteli, který uzavře smlouvu o renovaci podle článku 3.1.3 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí, jakož i snížení základu pro registrační poplatek podle článku 3.1.10 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí¹². Opatření tvořící součást druhé skupiny vyrovnávají sociální povinnost, které podléhají developeři a stavebníci. Do této skupiny patří snížená sazba daně z přidané hodnoty z prodeje bytů a snížená sazba registračních poplatků při koupi stavebního pozemku podle čl. 4.1.20 odst. 3 druhého pododstavce nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí, dotace na infrastrukturu podle článku 4.1.23 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí, jakož i záruka převzetí vystavěných sociálních bytů organizací působících v oblasti sociálního bydlení podle článku 4.1.21 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí.

11 — Viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další (C-256/11, Sb. rozh. s. I-11315, bod 50 a citovaná judikatura).

12 — Žalobci v původním řízení napadli před předkládajícím soudem rovněž podpory určené na aktivační projekty podle článku 3.1.2 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí. Vnitrostátní soud již určil, že toto opatření představuje podporu *de minimis* ve smyslu nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu *de minimis* (Úř. věst. L 379, s. 5), která je vyloučena z pojmu „státní podpora“.

44. Předkládající soud se snaží zjistit, zda musí být předmětná opatření považována za státní podpory ve smyslu článku 107 SFEU, a v případě kladné odpovědi, v jakém okamžiku musí být tato opatření oznámena Komisi, popřípadě zda jsou zmíněná opatření vyňata z povinnosti oznámení státních podpor na základě rozhodnutí 2005/842.

1. Kvalifikace opatření

45. Co se týče kvalifikace předmětných opatření jakožto státní podpory, předkládající soud správně uvádí judikaturu Soudního dvora, která definuje pojem „státní podpora“ tak, že ji váže na splnění následujících podmínek. Zaprvé se musí jednat o zásah státu nebo ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí musí zvýhodňovat svého příjemce. Začtvrté musí fakticky nebo potenciálně narušovat hospodářskou soutěž¹³.

46. Z odůvodnění předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předkládající má soud pochybnosti ohledně druhé podmínky týkající se ovlivnění obchodu uvnitř Společenství, jakož i třetí podmínky týkající se zvýhodňující povahy předmětných opatření.

47. Co se týče otázky, zda předmětná opatření ovlivňují obchod uvnitř Společenství, rád bych připomněl, že předkládajícímu soudu přísluší posoudit, při zohlednění veškerých právních nebo skutkových okolností relevantních v projednávané věci, zda jsou konkrétní opatření způsobilá ovlivnit obchod uvnitř Společenství. Podle mého názoru poskytuje stávající judikatura dostatečný základ k tomu, aby předkládající soud mohl takovéto posouzení provést¹⁴.

48. Ve smyslu této judikatury musí předkládající soud zkoumat, zda předmětná opatření posilují postavení podniků, které jsou příjemci těchto opatření, ve srovnání s ostatními podniky, s nimiž soutěží při obchodování uvnitř Společenství¹⁵. Nicméně se podniky, které jsou příjemci podpory, nemusí nutně samy účastnit obchodování uvnitř Společenství. Pokud totiž členský stát určitému podniku poskytne podporu, může zůstat vnitrostátní činnost zachována nebo může vzrůst s tím důsledkem, že se sníží vyhlídky podniků usazených v jiných členských státech na proniknutí na trh tohoto členského státu¹⁶. Podpory poměrně malého významu mohou být taktéž způsobilé ovlivnit obchod mezi členskými státy, zejména tehdy, vyznačuje-li se dotčený sektor čilou hospodářskou soutěží¹⁷. Konečně nelze zapomínat, že není nezbytné prokazovat skutečný vliv předmětných opatření na obchod uvnitř Společenství ani skutečné narušení hospodářské soutěže, nýbrž pouze zkoumat, zda mohou mít zmíněná opatření takovýto účinek¹⁸.

49. Co se týče zvýhodňující povahy předmětných opatření, chápu tuto část předběžné otázky tak, že má v podstatě zajistit vyjasnění judikatury¹⁹, v jejímž smyslu – pokud musí být státní zásah považován za vyrovnávací platbu představující protihodnotu za plnění uskutečněná podniky, jež jsou příjemci podpory, ke splnění závazků veřejné služby, takže tyto podniky ve skutečnosti nezískávají finanční

13 — Viz rozsudky ze dne 29. března 2012, 3M Italia (C-417/10, bod 37), a ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, Sb. rozh. s. I- 5243, bod 31 a citovaná judikatura).

14 — Analýza obsažená v předkládacím rozhodnutí svědčí o tom, že předkládající soud je s touto judikaturou dobře obeznámen.

15 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. dubna 2009, Komise v. Itálie a Wam (C-494/06 P, Sb. rozh. s. I- 3639, bod 52), a ze dne 10. ledna 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a další (C-222/04, Sb. rozh. s. I- 289, bod 141 a citovaná judikatura).

16 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2011, Paint Graphos a další (C-78/08 až C-80/08, Sb. rozh. s. I-7611, bod 80 a citovaná judikatura).

17 — V tomto smyslu viz rozsudek dne 21. března 1991, Itálie v. Komise (303/88, Recueil, s. I-1433, bod 27).

18 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a další (uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 140 a citovaná judikatura).

19 — V tomto smyslu bych však rád podotkl, že předkládací soud nepožaduje výklad ustanovení unijního práva, ale spíše uplatnění již podaného výkladu v konkrétním případě. Důkazem toho je podrobná analýza relevantní judikatury obsažená v předkládacím rozhodnutí. Soudní dvůr však nemá pravomoc k posouzení skutkového stavu v původním řízení ani k použití pravidel unijního práva, ke kterým poskytl výklad, na vnitrostátní opatření nebo situace, neboť tyto otázky náleží do výlučné pravomoci vnitrostátního soudu (rozsudek ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 22).

výhodu, a zmíněná intervence nemá tudíž za následek zjednání výhodnějšího postavení v hospodářské soutěži těmto podnikům ve srovnání s ostatními soutěžiteli – takovýto zásah nepředstavuje státní podporu ve smyslu unijního práva²⁰. Avšak k tomu, aby konkrétní opatření nebyla kvalifikována jako státní podpory, je třeba splnit čtyři podmínky, tzv. „podmínky rozsudku Altmark“.

50. Než přistoupím k analýze těchto podmínek, je třeba poznamenat, že se zmíněná judikatura použije pouze u opatření vyrovnávajících sociální povinnost, jíž podléhají developéři a stavebníci. Vlaamse Regering (vlámská vláda) ve svém písemném vyjádření sama uvedla, že sociální povinnost uložená developerům a stavebníkům představuje rovněž přiměřenou cenu, kterou musí zaplatit za poskytnutí možnosti zrealizovat povolený projekt a za požívání významných ekonomických výhod, které z toho vyplývají.

51. Podle první podmínky rozsudku Altmark musí být podnik-příjemce skutečně pověřen plněním závazků veřejné služby a tyto závazky musí být jasně definovány²¹. Z toho plyne, že je třeba zkoumat, zda sociální povinnost, jíž jsou podrobeni developéři a stavebníci, může být považována za závazek veřejné služby.

52. Jak vysvětlila vlámská vláda ve svém písemném vyjádření, sociální povinnost je stavebníkům a developerům ukládána v rámci politiky, která má za cíl zajistit rovnější přístup k sociálnímu bydlení skupinám s nižšími příjmy, jakož i skupinám, které jsou sociálně znevýhodněné územním rozdělením založeným na skutečných potřebách, které nezávisí výlučně na dobrovolné iniciativě a dobré vůli zúčastněných osob. Z tohoto hlediska nic nebrání tomu, aby sociální povinnost vymezená nařízením o politice v oblasti půdy a nemovitostí byla považována za závazek veřejné služby. Skutečnost, že zmíněná sociální povinnost nezjednává přímý prospěch jednotlivcům, kteří jsou žadateli o sociální bydlení, ale společností působícím v oblasti sociálního bydlení (které představují zosobnění veřejné moci), je v tomto ohledu bez významu. Jak uvedla německá vláda ve svém písemném vyjádření, k tomu, aby bylo možno poskytnout určitý statek, je nezbytné vytvořit hmotnou základnu. Společnosti působící v oblasti sociálního bydlení tak vstupují do hry pouze jako zprostředkovatelé administrativních a technických aspektů.

53. Podle druhé podmínky rozsudku Altmark parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno, musí být objektivním a transparentním způsobem předem stanoveny²². Tato podmínka se jeví jako problematická, zejména ve vztahu k dotacím na infrastrukturu a k záruce převzetí sociálních bytů. Třebaže vnitrostátní právní předpisy citované předkládajícím soudem umožňují zjistit příjemce těchto opatření, naopak nedovolují zjistit parametry, na jejichž základě se takovýto druh vyrovnávací platby vypočítává. Vlámská vláda nicméně ve svém písemném vyjádření způsob výpočtu tohoto druhu vyrovnávací platby popisuje. Předkládajícímu soudu tudíž přísluší posoudit, zda parametry sloužící k výpočtu vyrovnávacích plateb zmíněných vlámskou vládou splňují druhou podmínku rozsudku Altmark.

54. Podle třetí podmínky rozsudku Altmark nemůže vyrovnání přesahovat meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených k plnění závazků veřejné služby²³. V projednávané věci se však jeví, že opatření k vyrovnání sociální povinnosti nejsou vypočítávána na základě skutečných nákladů na splnění uvedené povinnosti. Z tohoto důvodu považuji za možné, že konečná cena kombinace různých opatření k vyrovnání sociální povinnosti převyšuje výši nákladů spojených s plněním uvedené povinnosti.

20 — Viz rozsudky ze dne 24. července 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Recueil, s. I- 7747, bod 87), a ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 35 a citovaná judikatura).

21 — Viz rozsudek ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 35).

22 — Viz rozsudek ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 35).

23 — Viz rozsudek ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 35).

55. Podle čtvrté podmínky rozsudku Altmark v případě, že výběr podniku, který má být pověřen plněním závazků veřejné služby, není v konkrétním případě učiněn v rámci řízení o zadání veřejné zakázky umožňujícího vybrat zájemce schopného poskytnout tyto služby za nejmenších nákladů pro územně správní celek, musí být výše nutného vyrovnání určena na základě analýzy nákladů, které by průměrný podnik, správně řízený a přiměřeně vybavený dopravními prostředky, aby mohl uspokojit požadavky veřejné služby, vynaložil při plnění těchto závazků se zohledněním k nim se vztahujících příjmů, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností²⁴. V projednávané věci je zřejmé, že příjemci opatření vyrovnávajících sociální povinnost nebyli určeni v rámci zadávacího řízení. Ze spisu však podle všeho nevyplývá, že byla provedena analýza ve smyslu čtvrté podmínky a že dotčená opatření byla stanovena na základě výdajů, jež by řádně vedený podnik vynaložil v rámci plnění sociální povinnosti.

2. Okamžik oznámení státní podpory Komisi

56. Podle čl. 108 odst. 3 SFEU musí být Komise včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Má-li Komise za to, že záměr není slučitelný se společným trhem ve smyslu článku 107 SFEU, zahájí neprodleně řízení podle předchozího odstavce. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.

57. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že povinnost oznamovat nové státní podpory představuje jeden ze základních prvků systému kontroly zavedeného Smlouvou v oblasti státních podpor. V rámci tohoto systému je členským státům uložena povinnost v první řadě oznámit Komisi každé opatření, které směřuje k poskytnutí podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a dále neprovádět takové opatření, v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU, dokud uvedený orgán nepřijme konečné rozhodnutí týkající se uvedeného opatření²⁵. Předmětem ustanovení zavedeného čl. 108 odst. 3 SFEU není prostá oznamovací povinnost, ale povinnost předchozího oznamování, která jako taková implikuje odkladný účinek stanovený v poslední větě tohoto odstavce²⁶.

58. V tomto ohledu se předkládající soud snaží zjistit, zda měl být Komisi v případě kvalifikace dotací na infrastrukturu jakožto státní podpory oznámení článek 4.1.23 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí upravující dotace na infrastrukturu, nebo spíše prováděcí nařízení vlámské vlády vymezující podmínky, za nichž mohou být zmíněné dotace přiznány.

59. Mám za to, že odpověď je dosti jasná. Dotčené opatření bylo upraveno již nařízením o politice v oblasti půdy a nemovitostí, třebaže podrobnosti byly upřesněny prováděcím nařízením. Z tohoto důvodu měl být Komisi ke splnění povinností vyplývajících z čl. 108 odst. 3 SFEU oznámení návrh nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí.

3. Výjimka z povinnosti oznamovat Komisi nové státní podpory

60. Předkládající soud se snaží zjistit, zda opatření k vyrovnání sociální povinnosti, již podléhají developeri a stavebníci, za předpokladu, že zmíněná opatření musí být považována za státní podpory, mohou být vyňata z oznamovací povinnosti vůči Komisi ve smyslu rozhodnutí 2005/842.

24 — Viz rozsudek ze dne 24. července 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (uvedený v poznámce pod čarou 20, bod 93).

25 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2011, France Télécom v. Komise (C-81/10 P, Sb. rozh. s. I-12899, bod 58).

26 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2000, Francie v. Komise (C-332/98, Recueil, s. I- 4833, bod 32).

61. Článek 3 rozhodnutí 2005/842 prohlašuje státní podpory v podobě vyrovnávacích plateb za závazek veřejné služby, které splňují podmínky stanovené články 4 až 6 téhož rozhodnutí, za slučitelné se společným trhem a vyňaté z ohlašovací povinnosti. Souhlasím s názorem předkládajícího soudu, že tyto podmínky podle všeho vycházejí z prvních tří podmínek rozsudku Altmark.

62. Jak již bylo řečeno, zastávám názor, že zejména třetí z podmínek rozsudku Altmark není v projednávané věci splněna. Tato podmínka, podle níž vyrovnání nemůže přesahovat meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených k plnění závazků veřejné služby, je obsažena též v článku 5 rozhodnutí 2005/842. Jelikož opatření k vyrovnání sociální povinnosti musí být považována za státní podpory z důvodu, že nesplňují třetí podmínku rozsudku Altmark, plyne z toho, že se na ně nemůže vztahovat ani výjimka z oznamovací povinnosti vůči Komisi ve smyslu rozhodnutí 2005/842.

63. Vzhledem k předcházejícím poznámkám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl, že články 107 a 108 SFEU ve spojení s rozhodnutím 2005/842 musí být vykládány v tom smyslu, že vyžadují, aby opatření obsažená v člancích 3.1.3 a 3.1.10, čl. 4.1.20, § 3 druhém pododstavci, a člancích 4.1.21 a 4.1.23 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí byla oznamována Komisi před přijetím těchto ustanovení, za podmínky, že bude konstatováno, že zmíněná opatření jsou způsobilá ovlivnit obchod mezi členskými státy a nesplňují podmínky rozsudku Altmark.

C – K druhé, deváté a desáté otázce položeným ve věci C-203/11

64. Tato série otázek se týká sociální povinnosti přijmout opatření k realizaci nabídky sociálního bydlení, jíž jsou ve smyslu článku 4.1.16 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí vázáni developeři nebo stavebníci.

65. Předkládající soud podle všeho nemá pochybnosti o kvalifikaci sociální povinnosti jako nediskriminačního omezení základních svobod. Jeho pochybnosti se týkají zaprvé otázky, s ohledem na kterou základní svobodu má být přezkoumána zmíněná sociální povinnost, a zadruhé otázky, zda lze sociální povinnost jakožto omezení základních svobod odůvodnit naléhavým důvodem obecného zájmu.

66. Úvodem je třeba poznamenat, že stejně jako v případě jediné otázky ve věci C-197/11 a druhé otázky ve věci C-203/11 upozorňuje vlámská vláda na skutečnost, že se spory projednávané před předkládajícím soudem týkají čistě vnitrostátní situace. V tomto ohledu odkazují na své předchozí úvahy²⁷.

67. Co se týče svobody, s ohledem na niž je třeba zkoumat režim sociální povinnosti, je pravda, že lze konstatovat vliv sociální povinnosti jak na svobodu usazování, tak na volný pohyb služeb, jakož i na volný pohyb kapitálu.

68. Souhlasím však s Komisí, že v případě sociální povinnosti má volný pohyb kapitálu přednost, jelikož omezení svobody usazování a volného pohybu služeb je pouze nevyhnutelným důsledkem omezení volného pohybu kapitálu.

69. Vnitrostátní právní předpisy stanoví, že sociální povinnosti lze dostát buď věcným plněním, tzn. vybudováním sociálních bytů, nebo prodejem pozemků organizaci působící v oblasti sociálního bydlení, anebo pronájemem vystavěných bytů agentuře sociálního pronájmu, popřípadě zaplacením sociálního příspěvku. Je třeba připustit, že jak uvedl předkládající soud, takováto právní úprava je s to odradit státní příslušníky jednoho členského státu od investic v odvětví nemovitostí v jiném členském státě, vzhledem ke zjištění, že nemohou svobodně využívat pozemky pro účely, k nimž je hodlají

27 — Viz body 23 a 24 tohoto stanoviska.

nabýt. Podle ustálené judikatury zahrnuje pohyb kapitálu operace, kterými nerezidenti uskutečňují investice do nemovitostí na území určitého členského státu. Jinými slovy právo nabývat, využívat a zcizovat nemovitý majetek na území jiného členského státu vytváří při svém výkonu pohyb kapitálu²⁸.

70. Třebaže sociální povinnost omezuje volný pohyb kapitálu, může být odůvodněna naléhavým důvodem obecného zájmu za podmínky, že je způsobilá zaručit uskutečnění jí sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné²⁹.

71. Proto je třeba určit cíl předmětné právní úpravy a posoudit, zda může být označen za naléhavý důvod obecného zájmu.

72. Podle vlámské vlády je právní úprava ukládající sociální povinnost developerům a stavebníkům odpovědí na skutečný problém, přesněji řečeno na výrazný nedostatek dostupného bydlení. Zdá se tak, že sociální povinnost souvisí s politikou sociálního bydlení členského státu a jejím financováním, což již Soudní dvůr uznal za naléhavý důvod obecného zájmu³⁰. Zjištění přesného cíle předmětné právní úpravy nicméně přísluší předkládajícímu soudu.

73. Předkládajícímu soudu přísluší rovněž posoudit, zda je sociální povinnost v souladu se zásadou proporcionality, jinými slovy, zda je schopna zajistit navýšení nabídky sociálních bytů a zda by určeného cíle nebylo možné dosáhnout prostřednictvím opatření méně omezujících volný pohyb kapitálu.

74. Pro toto posouzení by mohly být užitečné statistiky vlámských úřadů uváděné na jednání zástupcem žalobců v původním řízení ve věci C-203/11. Z těchto statistik totiž vyplývá, že nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí zavádějící sociální povinnost developerů a stavebníků má na odvětví sociálního bydlení ve skutečnosti spíše záporný vliv.

75. Vzhledem k předcházejícím poznámkám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl, že článek 63 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě, jež s udělením stavebního povolení nebo povolení k parcelování ohledně projektu určitého minimálního rozsahu *ex lege* spojuje „sociální povinnost“ spočívající v tom, že budou v určité procentní výši projektu vystavěny sociální byty, které musí být následně prodány za ceny omezené směrem nahoru veřejnému zařízení nebo s převodem práv na toto zařízení, jestliže se zjistí, že tato právní úprava není v souladu se zásadou proporcionality.

D – *Ke třetí, čtvrté, páté, šesté, sedmé a osmé otázce položeným ve věci C-203/11*

76. Prostřednictvím této série otázek žádá předkládající soud o výklad určitých ustanovení směrnice 2006/123.

77. Podle bodu 9 odůvodnění se však směrnice 2006/123 nevztahuje na pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování. Navíc čl. 2 odst. 2 písm. j) směrnice 2006/123 výslovně uvádí, že se zmíněná směrnice nevztahuje na sociální služby v oblasti sociálního bydlení.

78. Podle mého názoru představuje nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí právní úpravu v oblasti výstavby nebo využívání půdy, jakož i úpravu územního plánování.

79. Z tohoto důvodu zastávám názor, že není namístě odpovídat na otázky týkající se směrnice 2006/123.

28 — Viz rozsudek ze dne 1. října 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (uvedený v poznámce pod čarou 10, bod 20 a citovaná judikatura).

29 — Tamtéž (bod 25 a citovaná judikatura).

30 — Viz rozsudek ze dne 1. října 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (uvedený v poznámce pod čarou 10, bod 30).

E – K jedenácté otázce ve věci C-203/11

80. V rámci této otázky žádá předkládající soud Soudní dvůr o výklad pojmu „veřejná zakázka na stavební práce“ obsaženého v čl. 1 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/18. Přesněji řečeno, snaží se zjistit, zda se o veřejnou zakázku na stavební práce jedná v případě právní úpravy, která s udělením stavebního povolení nebo povolení k parcelování *ex lege* spojuje sociální povinnost spočívající ve výstavbě sociálních bytů, které musí být následně prodány za ceny omezené směrem nahoru veřejnému zařízení nebo s převodem práv na toto zařízení.

81. Nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí považuje sociální povinnost za podmínku pro udělení stavebního povolení nebo povolení k parcelování. Třebaže článek 4.1.17 zmíněného nařízení stanoví několik možností splnění zmíněné povinnosti, týká se jedenáctá otázka pouze sociální povinnosti splněné *in natura*, tzn. formou výstavby sociálních bytů.

82. Je třeba připomenout, že vymezení pojmu veřejné zakázky na stavební práce spadá do oblasti působnosti unijního práva³¹. K tomu, aby bylo možno hovořit o veřejné zakázce na stavební práce ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) a b) směrnice 2004/18, je vyžadována přítomnost čtyř znaků. Zaprvé musí existovat smlouva uzavřená písemnou formou. Zadruhé se musí jednat o úplatnou smlouvu. Zatřetí musí být jejími smluvními stranami jeden či více hospodářských subjektů na straně jedné a jeden či více zadavatelů na straně druhé. Začtvrté musí být předmětem zakázky buď provedení, nebo projekt i provedení stavebních prací vztahujících se k jedné z činností uvedených v příloze I nebo stavby, nebo provedení stavby, která odpovídá požadavkům stanoveným veřejným zadavatelem, jakýmkoli prostředky.

83. Jsem názoru, že v projednávané věci je první z výše uvedených znaků, tzn. existence smlouvy uzavřené písemnou formou, problematický, a to proto, že sociální povinnost je developerům a stavebníkům uložena nařízením o politice v oblasti půdy a nemovitostí. Jak uvedl předkládající soud, vnitrostátní právní úprava stanoví požadavek správní dohody uzavřené mezi stavebníkem nebo developerem a společností působící v oblasti sociálního bydlení. Zároveň však uvádí, že se tato správní dohoda týká pouze skutečnosti uvedení již vystavěných sociálních bytů na trh, a nikoli jejich výstavby.

84. Třebaže předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda byla smlouva v projednávané věci uzavřena písemnou formou, lze uvést určité poznatky vyplývající z judikatury Soudního dvora, jež mohou být pro předkládající soud užitečné.

85. Předně bych rád upozornil na rozsudek Ordine degli Architetti a další³². Soudní dvůr se v něm vyjádřil v tom smyslu, že skutečnost, že orgány veřejné moci nemají možnost zvolit si smluvního partnera, nemůže sama o sobě odůvodnit neuplatnění směrnice 2004/18, neboť takovýto případ by vedl k vyloučení zhotovení díla, na něž by se směrnice jinak vztahovala, z hospodářské soutěže ve Společenství³³.

86. V projednávané věci se jedná o podobnou situaci, jelikož sociální povinnost spočívající ve výstavbě sociálních bytů je *ex lege* spojena s povolením k parcelování nebo se schválením územního rozhodnutí. Nelze však zapomínat, že ve věci, v níž byl vydán rozsudek Ordine degli Architetti a další, Soudní dvůr zdůraznil skutečnost, že mezi orgánem obce a hospodářským subjektem musí být v každém případě uzavřena smlouva o parcelaci. V projednávané věci mám za to, že vnitrostátní úprava nestanoví povinnost uzavřít smlouvu ke splnění sociální povinnosti. Předkládajícímu soudu přísluší zkoumat, zda tomu tak skutečně je.

31 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. ledna 2007, Auroux a další (C-220/05, Sb. rozh. s. I-385, bod 40).

32 — Rozsudek ze dne 12. července 2001 (C-399/98, Recueil, s. I-5409).

33 — Tamtéž (bod 75).

87. Podle mého názoru je v zájmu věci připomenout si zjištění obsažené v rozsudku Ordine degli Architetti a další. Soudní dvůr v tomto rozsudku uvedl, že „základním účelem směrnice je [...] otevření veřejných zakázek na stavební práce soutěži. Otevření soutěži ve Společenství, v souladu s postupy stanovenými směrnicí, totiž zajišťuje, aby veřejní zadavatelé nemohli dopustit nadržování³⁴“. V tomto ohledu mám jisté pochybnosti ohledně otázky, jakým způsobem by mohla sociální povinnost zvýhodňovat developery a stavebníky. Žaloba v původním řízení ve věci C-203/11 svědčí o skutečnosti, že se i hospodářské subjekty, na něž se vztahuje sociální povinnost, domnívají, že je tato povinnost znevýhodňuje. Stejně tak samotný předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedl, že sociální povinnost plněná *in natura* ve všech případech implikuje újmu způsobenou developerům a stavebníkům.

88. Dalším rozsudkem, na nějž chci upozornit, je rozsudek Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia³⁵. Soudní dvůr v něm rozhodl, že ke konstatování, že smlouva ve smyslu právních předpisů upravujících veřejné zakázky neexistuje, musí předkládající soud zjistit, zda hospodářský subjekt může s veřejným zadavatelem vyjednávat o konkrétním obsahu služeb, které má poskytovat, a o cenách za ně, a zda tento hospodářský subjekt má, pokud jde o nevyhrazené služby, možnost zprostit se svých závazků vyplývajících z dohody o spolupráci při dodržení výpovědní doby, kterou tato dohoda stanoví³⁶.

89. Stejně jako ve výše uvedeném rozsudku Ordine degli Architetti a další a podle mého názoru na rozdíl od projednávané věci, byl ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, uzavřen určitý druh smlouvy mezi orgánem veřejné moci a soukromým subjektem. Konkrétně se jednalo o dohodu o spolupráci. Vystává otázka, zda takováto dohoda skutečně představuje smlouvu ve smyslu právních předpisů o veřejných zakázkách, jelikož hospodářský subjekt neměl možnost uzavření takovéto dohody odmítnout.

90. Z rozsudku Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia vyplývá, že pokud by předkládající soud dospěl v projednávané věci k závěru, že existuje určitý smluvní vztah mezi subjektem, který by mohl být považován za veřejného zadavatele, a developerem nebo stavebníkem v souvislosti se sociální povinností, musel by předkládající soud zkoumat, zda smluvní volnost developera nebo stavebníka nebyla omezena v tom smyslu, že by nebyl s to vyjednávat o konkrétním obsahu služeb, které mají být poskytovány, a o cenách za ně.

91. Na základě možného chápání dotčené vnitrostátní právní úpravy mám za to, že je omezena především schopnost sjednat cenu za provedené práce. Cenou za provedené práce je v projednávané věci prodejní cena sociálních bytů předaných společnosti působící v oblasti sociálního bydlení. Jedná se o maximální cenu stanovenou vnitrostátními právními předpisy, která tudíž neodpovídá tržní ceně.

92. Vzhledem k předchozímu mám za to, že na jedenáctou otázku je třeba odpovědět tak, že pojem „veřejná zakázka“ obsažený v čl. 1 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/18 musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na právní úpravu, která způsobuje, že s udělením stavebního povolení nebo povolení k parcelování ohledně projektu určitého minimálního rozsahu *ex lege* spojuje sociální povinnost spočívající ve výstavbě sociálních bytů, které musí být následně prodány za ceny omezené směrem nahoru veřejnému zařízení nebo s převodem práv na toto zařízení, za podmínky, že zaprvé zmíněná právní úprava stanoví existenci smlouvy uzavřené mezi veřejným zadavatelem a hospodářským subjektem a zadruhé že má hospodářský subjekt skutečnou možnost sjednat s veřejným zadavatelem obsah zmíněné smlouvy, jakož i cenu za provedené práce.

34 — Rozsudek ze dne 12. července 2001, Ordine degli Architetti a další (uvedený v poznámce pod čarou 32, bod 75).

35 — Rozsudek ze dne 18. listopadu 2007 (C-220/06, Sb. rozh. s. I- 12175).

36 — Rozsudek ze dne 18. listopadu 2007, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (uvedený v poznámce pod čarou 35, bod 55).

V – Závěry

93. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Cour constitutionnelle odpověděl následovně:

- „1) Články 21, 45, 56 a 63 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která v určitých obcích podmiňuje převod pozemků a na nich zřízených staveb tím, že nabyvatel nebo nájemce prokážou dostatečnou vazbu s těmito obcemi, je-li existence zmíněné vazby vyhodnocována podle následujících alternativních kritérií:
- požadavku bydliště osoby, na niž má být nemovitost v dotčené obci převedena, po dobu nejméně šesti let před převodem;
 - povinnosti budoucího nabyvatele nebo nájemce být v době převodu v obci činný a
 - existence profesního, rodinného, sociálního nebo hospodářského pouta k obci na základě významné a dlouhodobé okolnosti.
- 2) Články 107 a 108 SFEU ve spojení s rozhodnutím Komise 2005/842/ES ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, musí být vykládány v tom smyslu, že vyžadují, aby opatření obsažená v člancích 3.1.3 a 3.1.10, čl. 4.1.20 § 3 druhém pododstavci, a člancích 4.1.21 a 4.1.23 nařízení o politice v oblasti půdy a nemovitostí byla Evropské komisi oznamována před přijetím těchto ustanovení, za podmínky, že bude konstatováno, že zmíněná opatření jsou způsobilá ovlivnit obchod mezi členskými státy a nesplňují podmínky vyplývající z rozsudku ze dne 24. července 2003, *Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Recueil, s. I-7747).
- 3) Článek 63 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě, jež s udělením stavebního povolení nebo povolení k parcelování ohledně projektu určitého minimálního rozsahu *ex lege* spojuje sociální povinnost spočívající v tom, že budou ve výši určité procentní sazby projektu vystavěny sociální byty, které musí být následně prodány za ceny omezené směrem nahoru veřejnému zařízení nebo s převodem práv na uvedené zařízení, jestliže se zjistí, že tato právní úprava není v souladu se zásadou proporcionality.
- 4) Pojem ‚veřejná zakázka‘ obsažený v čl. 1 odst. 2 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na právní předpisy, které způsobují, že s udělením stavebního povolení nebo povolení k parcelování ohledně projektu určitého minimálního rozsahu *ex lege* spojují sociální povinnost spočívající v tom, že budou vystavěny sociální byty, které musí být následně prodány za ceny omezené směrem nahoru veřejnému zařízení nebo s převodem práva na toto zařízení, za podmínky, že zaprvé zmíněné právní předpisy stanoví existenci smlouvy uzavřené mezi veřejným zadavatelem a hospodářským subjektem a zadruhé že má hospodářský subjekt skutečnou možnost sjednat s veřejným zadavatelem obsah zmíněné smlouvy, jakož i cenu za provedené práce.“