



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 20 września 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Swobody podstawowe – Artykuły 21, 45, 49 i 63 TFUE – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuły 22 i 24 – Przysługujące agencji publicznej prawo pierwokupu dotyczące gruntów znajdujących się na jej terytorialnym obszarze działania i związane z budową mieszkań socjalnych – Mieszkania przyznawane w drodze pierwszeństwa osobom prywatnym wykazującym „silną więź społeczną, gospodarczą, społeczno-kulturową” z częścią terytorium odpowiadającą wspomnianemu terytorialnemu obszarowi działania – Sytuacja, w której wszystkie okoliczności ograniczają się do jednego państwa członkowskiego – Niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W sprawie C-343/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (niderlandzkojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) postanowieniem z dnia 19 maja 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 czerwca 2017 r., w postępowaniu:

Fremoluc NV

przeciwko

Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest APB),

Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlaams Financieringsfonds),

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen NV (VMSW),

Christof De Knop i in.,

przy udziale:

Vlaamse Gewest,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz (sprawozdawca), prezes izby, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

* Język postępowania: niderlandzki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 maja 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Fremoluc NV przez P. Peetersa, R. van Cleemputa, P. de Bandta i J. Dewispelaerego, advocaten,
- w imieniu Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest APB) oraz Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen NV (VMSW) przez P. Hofströsslera i V. Sagaerta, advocaten,
- w imieniu Vlaams Gewest przez E. Cloots, S. Sottiaux oraz J. Roets, advocaten,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Vlácilu oraz J. Pavliša, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Tserepę-Lacombe, M. Kellerbauera, L. Malferrarięgo i F. Wilmana, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 21, 45, 49 i 63 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77; wersja skonsolidowana z 16.6.2011 r.).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Fremoluc NV a Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (agencją ds. polityki gruntowej i mieszkaniowej w Brabancji Flamandzkiej, Belgia, zwaną dalej „Vlabinvest APB”), Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (flamandzkim funduszem finansowania polityki gruntowej i mieszkaniowej w Brabancji Flamandzkiej, Belgia), Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen NV (flamandzkim towarzystwem mieszkań socjalnych, Belgia, zwanym dalej „VMSW”), Vlaams Gewest (regionem Flandria, Belgia) i Christofem De Knopem i in. (zwanymi dalej „współuczestnikami De Knop”) dotyczącego ważności umowy sprzedaży nieruchomości przez współuczestników De Knop na rzecz Vlabinvest APB, w następstwie wykonania przez Vlabinvest APB ustawowego prawa pierwokupu dotyczącego tych nieruchomości.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 22 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zakres terytorialny”, stanowi:

„Prawo pobytu i prawo stałego pobytu obejmuje całe terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie mogą narzucić terytorialne ograniczenia w prawie pobytu i prawie stałego pobytu, tylko kiedy takie same ograniczenia stosują się do ich własnych obywateli”.

- 4 Artykuł 24 ust. 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Równe traktowanie”, stanowi:

„Z zastrzeżeniem specjalnych przepisów wyraźnie określonych w traktacie i prawie wtórnym wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie niniejszej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w traktacie. Korzystanie z tego prawa obejmuje członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu”.

Prawo belgijskie

- 5 Zgodnie z decreet betreffende opdracht van de bevoegdheid inzake het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant aan de Provincie Vlaams Brabant (dekretom w sprawie przekazania prowincji Brabancja Flamandzka właściwości w zakresie polityki gruntowej i mieszkaniowej w Brabancji Flamandzkiej) z dnia 31 stycznia 2014 r. (*Moniteur belge* z dnia 28 lutego 2014 r., s. 17461) Vlabinvest APB ma właściwość do prowadzenia polityki gruntowej i mieszkaniowej w prowincji Vlaams Brabant (prowincji Brabancja Flamandzka, Belgia), obejmującej realizację projektów mieszkaniowych o charakterze socjalnym w gminach w tej prowincji, i w celu wdrożenia tej polityki dysponuje prawem pierwokupu dotyczącym gruntów budowlanych znajdujących się w strefach rewitalizacji i zabudowy mieszkalnej 26 gmin w jej terytorialnym obszarze działania, wskazanych przez Vlaams regering (rząd flamandzki, Belgia).
- 6 W besluit houdende het provinciaal reglement betreffende de werking en het beheer van [Vlabinvest APB] (dekrecie dotyczącym zarządzenia rady prowincji w sprawie funkcjonowania i zarządzania [Vlabinvest APB]) z dnia 25 lutego 2014 r., zwanego dalej „zarządzeniem rady prowincji z dnia 25 lutego 2014 r.”), określono terytorialny obszar działania Vlabinvest APB obejmujący 39 gmin w prowincji Brabancja Flamandzka, zdefiniowano projekt o charakterze socjalnym jako „projekt, który był lub jest w całości lub w części finansowany przez [...] Vlabinvest APB w celu udostępnienia mieszkań lub działek na korzystnych warunkach”, a także określono kryteria dochodowe odnoszące się do dostępu do mieszkań na wynajem i na sprzedaż.
- 7 Artykuł 2 tego zarządzenia stanowi:

„§ 1. Zarząd Vlabinvest APB proponuje na wynajem, wynajem długoterminowy (użytkowanie) lub sprzedaż mieszkania i działki objęte projektem mieszkaniowym o charakterze socjalnym finansowanym przez [...] Vlabinvest APB, po dokonaniu oceny najemców, użytkowników lub potencjalnych nabywców przez komitet oceniający [...].

§ 2. Co się tyczy przekazania mieszkań lub gruntów objętych projektem mieszkaniowym o charakterze socjalnym wskazanym w § 1 [...], bezwzględne pierwszeństwo jest przyznawane, na każdym etapie projektu, najemcom, użytkownikom lub potencjalnym nabywcom wykazującym silną więź społeczną, gospodarczą, społeczno-kulturową z danym terytorialnym obszarem działania”.

- 8 Zgodnie z art. 2/2 Besluit van de Vlaamse regering betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode (dekretu rządu flamandzkiego w sprawie warunków przekazania nieruchomości flamandzkiemu towarzystwu mieszkań socjalnych i towarzystwom budownictwa społecznego w celu wykonania flamandzkiego kodeksu mieszkaniowego) z dnia 29 września 2006 r. (*Moniteur belge* z dnia 13 listopada 2006 r., s. 60628), zmienionego przez Besluit van de Vlaamse regering (dekret rządu flamandzkiego) z dnia 4 kwietnia 2014 r. (*Moniteur belge* z dnia 11 lipca 2014 r., s. 53261), (zwanego dalej „dekretem z dnia 29 września 2006 r.”):

„[...] Pierwszeństwo zbycia lokali i działek stanowiących część projektu mieszkaniowego finansowanego częściowo za pomocą środków pochodzących [...] od Vlabinvest APB ma zastosowanie dopiero po zastosowaniu pierwszeństwa wskazanego w art. 2 § 2 [zarządzenia rady prowincji z dnia 25 lutego 2014 r.] [...] w odniesieniu do osób prywatnych potrzebujących mieszkania i wykazujących silną więź społeczną, gospodarczą, społeczno-kulturową z terytorialnym obszarem działania Vlabinvest APB.

Ta reguła pierwszeństwa ma na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najmniej zamożnej miejscowej ludności w regionie, w którym występują szczególne problemy na rynku mieszkaniowym. [...]”.

- 9 Ta sama reguła pierwszeństwa została także zawarta w art. 17 akapity od drugiego do szóstego Besluit van de Vlaamse regering tot reglementering van het sociale huurwoningstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode (dekretu rządu flamandzkiego w sprawie reżimu wynajmu socjalnego i wykonania tytułu VII flamandzkiego kodeksu mieszkaniowego) z dnia 12 października 2007 r. (*Moniteur belge* z dnia 7 grudnia 2007 r., s. 60428, zwanego dalej „dekretem z dnia 12 października 2007 r.”).

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 10 W dniu 9 lutego 2015 r. Fremoluc, z siedzibą w Belgii, jako nabywca zawarł ze współuczestnikami De Knop, sprzedawcami zamieszkałymi w tym samym państwie członkowskim, umowę sprzedaży dotyczącą gruntów znajdujących się w prowincji Brabancja Flamandzka, pod warunkiem zawieszającym odnoszącym się do braku wykonania ustawowego prawa pierwokupu. Vlabinvest APB, prowadząca politykę gruntową i mieszkaniową w tej prowincji, wykonała takie prawo i nabyła te grunty w dniu 14 lipca 2015 r., przed ich odsprzedażą, w dniu 31 lipca 2015 r., na rzecz VMSW, które w tym samym dniu przeniosło na nią prawo do zabudowy wspomnianych gruntów.
- 11 Fremoluc wniósł pozew do sądu odsyłającego, Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (niderlandzkojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) o stwierdzenie nieważności umów zawartych przez Vlabinvest APB w dniach 14 i 31 lipca 2015 r. i orzeczenie, że umowa zawarta w dniu 9 lutego 2015 r. jest skuteczna. Spółka ta podnosi w szczególności, że umowa z dnia 14 lipca 2015 r. opiera się na bezprawnej kauzie, co skutkuje bezwzględną nieważnością umowy, a mianowicie na wdrażaniu przez Vlabinvest APB polityki gruntowej przewidującej regułę pierwszeństwa niezgodną z art. 21, 45, 49 i 63 TFUE oraz z art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38.
- 12 Vlabinvest APB, VMSW i region Flandria są natomiast zdania, że te przepisy nie mają zastosowania w niniejszym wypadku w zakresie, w jakim wszystkie okoliczności sporu ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, a mianowicie Belgii. Dodają one, że wspomniana reguła pierwszeństwa może być stosowana jedynie na etapie przyznania działek i mieszkań, jakie zostaną wybudowane przez Vlabinvest APB w ramach projektu mieszkań socjalnych. Podnoszone ewentualne ograniczenie nie jest zatem istotne na etapie rozpatrywanego w postępowaniu głównym sporu, który dotyczy nabycia gruntów budowlanych w celu realizacji takiego projektu.

- 13 Jednakże zdaniem sądu odsyłającego mimo że wszystkie okoliczności sporu w postępowaniu głównym ograniczają się do Belgii, spór ten nie jest pozbawiony wszelkiego związku z sytuacją, w której prawo Unii mogłoby mieć zastosowanie. W szczególności kwestionowany przez Fremoluc reżim prawny obejmujący regułę pierwszeństwa wykazuje zarówno liczne podobieństwa, jak i istotne różnice z okolicznościami rozpatrywanymi w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in. (C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288). Odnosząc się do pkt 33–35 tego wyroku, sąd ten wskazuje, że ta reguła wydaje się dotyczyć obywateli i przedsiębiorstw z innych państw członkowskich, a w wypadku stwierdzenia nieważności umów z dnia 14 i 31 lipca 2015 r. uniknięto by stosowania wspomnianej reguły przy dalszej sprzedaży lub dalszym wynajmie wybudowanych działek i mieszkań. Sąd odsyłający nie wyklucza jednak, że w niniejszym wypadku Trybunał orzeknie, iż prawo Unii nie ma zastosowania w sporze rozpatrywanym w postępowaniu głównym.
- 14 W tych okolicznościach *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (niderlandzkojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy art. 21, 45, 49 i 63 [TFUE] oraz art. 22 i 24 [dyrektywy 2004/38] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, na podstawie którego instytucja publiczna przygotowuje tereny w celu oferowania ich na rynku do sprzedaży i wynajmu działek i mieszkań na korzystnych warunkach, przyznając pierwszeństwo osobom, które mają silną więź społeczną, gospodarczą, społeczno-kulturową z terytorialnym obszarem działalności tej instytucji, przy zastosowaniu kryteriów dochodowych, które mogą zostać spełnione przez większość tych osób, tak jak w przypadku uregulowania wynikającego z:
- [zarządzenia rady prowincji z dnia 25 lutego 2014 r.];
 - artykułu 2/2 [dekretu z dnia 29 września 2006 r.] i art. 17 akapity od drugiego do szóstego [dekretu z dnia 12 października 2007 r.]?”.
- 15 W dniu 9 marca 2018 r. *Vlabinvest APB* i *VMSW* wniosły odwołanie od postanowienia odsyłającego. Orzeczeniem z dnia 24 kwietnia 2018 r. *hof van beroep te Brussel* (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia), który uzyskał właściwość ze względu na określony w prawie krajowym skutek dewolutywny odwołania, postanowił podtrzymać wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 16 W zadanym pytaniu sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 21, 45, 49 i 63 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przyznającemu prawo pierwokupu agencji publicznej prowadzącej politykę gruntową i mieszkaniową w celu nabycia gruntów budowlanych, na których zostaną wybudowane mieszkania socjalne, a także przewidującemu, że mieszkania te zostaną przyznane zgodnie z regułą pierwszeństwa opartą na istnieniu istotnego związku, jaki potencjalni beneficjenci utrzymują z częścią terytorium odpowiadającą terytorialnemu obszarowi działania tej agencji.
- 17 *Vlabinvest APB*, *VMSW* i region Flandria twierdzą, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny ze względu na to, że sprawa rozpatrywana w postępowaniu głównym jest pozbawiona wszelkiego związku z prawem Unii, co kwestionują *Fremoluc*, rząd czeski i Komisja Europejska.
- 18 Na wstępie należy stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnosi się do wykładni postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu osób, swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału, a także aktów przyjętych w wykonaniu tych postanowień, w sytuacji gdy – jak wskazał sam sąd odsyłający – wszystkie okoliczności sporu

rozpatrywanego w postępowaniu głównym ograniczają się do jednego państwa członkowskiego. Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Trybunału te postanowienia traktatu FUE, a także akty przyjęte w ich wykonaniu, nie mają zastosowania do sytuacji, w której wszystkie okoliczności ograniczają się do jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 maja 2013 r., *Libert i in.*, C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 15 listopada 2016 r., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 19 Jak przypomniał Trybunał, o ile wniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wymaga, by Trybunał zbadał, czy kwestionowany środek krajowy może ogólnie zniechęcać podmioty z innych państw członkowskich do korzystania z danych swobód podstawowych, o tyle misja Trybunału w ramach postępowania w trybie prejudycjalnym polega natomiast na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego, zawisłego przed nim sporu, co zakłada możliwość powołania się na te swobody w ramach tego sporu – a zatem ustalenie, czy wspomniane swobody znajdują zastosowanie we wspomnianym sporze (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 49; postanowienie z dnia 31 maja 2018 r., *Bán*, C-24/18, niepublikowane, EU:C:2018:376, pkt 22).
- 20 W pkt 50–53 wyroku z dnia 15 listopada 2016 r., *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874), Trybunał przypomniał cztery sytuacje, w których dla rozstrzygnięcia sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych może jednak okazać się niezbędne dokonanie wykładni postanowień traktatów dotyczących swobód podstawowych, pomimo że wszystkie okoliczności wspomnianych sporów ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, co skutkuje stwierdzeniem przez Trybunał dopuszczalności takich wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 21 Ponadto Trybunał uściślił, że w tych czterech sytuacjach nie może on – jedynie na podstawie stwierdzenia przez sąd odsyłający, iż sporne w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe jest stosowane bez rozróżnienia do obywateli danego państwa członkowskiego oraz obywateli innych państw członkowskich – stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący postanowień traktatu FUE gwarantujących swobody podstawowe jest z punktu widzenia owego sądu odsyłającego niezbędny dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu. Konkretnie okoliczności sprawy pozwalające na ustalenie związku pomiędzy przedmiotem lub okolicznościami sporu, którego wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, a tymi postanowieniami traktatu powinny bowiem wynikać z postanowienia odsyłającego (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 54; postanowienia: z dnia 27 kwietnia 2017 r., *Emmea i Commercial Hub*, C-595/16, niepublikowane, EU:C:2017:320, pkt 18; z dnia 31 maja 2018 r., *Bán*, C-24/18, niepublikowane, EU:C:2018:376, pkt 17).
- 22 Trybunał dodał, że w kontekście sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której wszystkie okoliczności ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, to do sądu odsyłającego należy wskazanie Trybunałowi, zgodnie z wymogami określonymi w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, związku, jaki zawisły przed nim spór – mimo jego czysto wewnętrznego charakteru – wykazuje z postanowieniami prawa Unii gwarantującymi swobody podstawowe, który to związek czyni uzyskanie wykładni wnioskowanej w ramach odesłania prejudycjalnego niezbędnym dla rozstrzygnięcia owego sporu (wyroki: z dnia 15 listopada 2016 r., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 55; z dnia 8 grudnia 2016 r., *Eurosaneamientos i in.*, C-532/15 i C-538/15, EU:C:2016:932, pkt 47; a także postanowienie z dnia 31 maja 2018 r., *Bán*, C-24/18, niepublikowane, EU:C:2018:376, pkt 18).
- 23 Należy podkreślić, że wymagania te ujęto również w zaleceniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla sądów krajowych dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U. 2016, C 439, s. 1).

- 24 W niniejszym wypadku należy przede wszystkim zauważyć, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera żadnego wskazania wykazującego, iż sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym mogłaby być zakwalifikowana jako jedna z sytuacji wspomnianych w orzecznictwie wynikającym z wyroków: z dnia 5 grudnia 2000 r., Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663); z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360), przywołanych w pkt 52 i 53 wyroku z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874). W szczególności sąd odsyłający nie wskazał, by na mocy prawa belgijskiego miał obowiązek przyznać Fremolucowi takie same prawa, jakie przysługiwałyby obywatelowi innego państwa członkowskiego na mocy prawa Unii w takiej samej sytuacji, ani że na mocy ustawodawstwa belgijskiego mogłyby mieć zastosowanie przepisy prawa Unii.
- 25 Następnie należy wskazać, że rozpatrywany w postępowaniu głównym spór dotyczy stwierdzenia nieważności umowy sprzedaży dotyczącej gruntów znajdujących się w Belgii, zawartej między właścicielami zamieszkałymi w Belgii a agencją publiczną tego państwa członkowskiego oraz dalszych umów zawartych między agencjami publicznymi tego państwa, a także że jest to konkretny spór z zakresu prawa cywilnego, który może zostać rozstrzygnięty jedynie w drodze orzeczenia mającego zastosowanie do stron tego sporu. W tych okolicznościach w niniejszej sprawie nie zaistniała sytuacja określona w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in. (C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288), do którego odniósł się sąd odsyłający.
- 26 W sprawie leżącej u podstaw tego wyroku Cour constitutionnelle de Belgique (trybunał konstytucyjny, Belgia) zwrócił się bowiem do Trybunału w ramach procedury dotyczącej stwierdzenia nieważności przepisów mających zastosowanie nie tylko do obywateli krajowych, lecz także do obywateli innych państw członkowskich, skutkującej tym, że orzeczenie przyjęte przez sąd odsyłający – w następstwie wyroku Trybunału – wywoła także skutki w odniesieniu do tych ostatnich obywateli. Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest również objęty sytuacją wskazaną w pkt 51 wyroku z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).
- 27 Wreszcie należy określić, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może być objęty jedną z sytuacji określonych w orzecznictwie wynikającym z wyroku z dnia 1 czerwca 2010 r., Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300), przywołanym w pkt 50 wyroku z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874). W tym względzie należy podkreślić, że dopuszczalność takiego wniosku jest uzależniona od spełnienia wymogów wynikających z pkt 54 i 55 tego wyroku.
- 28 Z wymogów tych wynika, że aby stwierdzić, iż istnieje wspomniany związek, nie wystarcza samo stwierdzenie przez sąd odsyłający, zgodnie z którym nie można wykluczyć, iż obywatele z innych państw członkowskich byli lub są zainteresowani skorzystaniem z przepisów Unii dotyczących swobód podstawowych w celu wykonywania działalności na terytorium państwa członkowskiego, które ustanowiło rozpatrywane uregulowanie krajowe, i w konsekwencji, że to uregulowanie – stosowane bez rozróżnienia do obywateli krajowych i do obywateli innych państw członkowskich – może wywołać skutki, które nie są ograniczone do tego państwa członkowskiego.
- 29 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinny bowiem wynikać konkretne okoliczności, a mianowicie nie tylko hipotetyczne, lecz pewne wskazówki – takie jak zażalenia lub skargi złożone przez podmioty z innych państw członkowskich lub dotyczące obywateli tych państw – umożliwiające ustalenie, w sposób pozytywny, istnienia wymaganego związku. W szczególności sąd odsyłający nie może ograniczyć się do przedstawienia Trybunałowi okoliczności, które mogłyby umożliwić niewykluczenie istnienia takiego związku, lub które, rozważane abstrakcyjnie, mogą stanowić wskazówki w tym zakresie, lecz – przeciwnie – powinien przedstawić obiektywne i spójne okoliczności umożliwiające Trybunałowi zbadanie istnienia wspomnianego związku (zob. analogicznie wyroki: z dnia 6 października 2016 r., Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, pkt 20, 22; z dnia 19 kwietnia 2018 r., Oftalma Hospital, C-65/17, EU:C:2018:263, pkt 39, 40).

- 30 W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ograniczono się zaś do wspomnienia, że rozpatrywana w postępowaniu głównym reguła pierwszeństwa wydaje się dotyczyć obywateli i przedsiębiorstw z innych państw członkowskich – bez wskazania takich konkretnych okoliczności. W szczególności we wniosku nie wskazano żadnej okoliczności umożliwiającej stwierdzenie istnienia interesu obywateli innych państw członkowskich, takich jak konkurenci Fremoluc, w skorzystaniu z rozpatrywanych swobód podstawowych w sytuacji zaistniałej w postępowaniu głównym.
- 31 Z powyższego wynika, że żadna z czterech sytuacji przywołanych w pkt 20 niniejszego wyroku – w których dla rozstrzygnięcia rozpatrywanego w postępowaniu głównym sporu mogłyby się okazać niezbędne dokonanie wykładni postanowień traktatów dotyczących swobód podstawowych – nie ma zastosowania w ramach niniejszej sprawy. Co się tyczy art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38, należy przypomnieć, że reguluje ona jedynie warunki wjazdu i pobytu obywatela Unii do państw członkowskich innych niż państwo, którego jest on obywatelem (wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in., C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo). Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika zaś wcale, by rozpatrywany w postępowaniu głównym spór dotyczył obywateli państw członkowskich innych niż Królestwo Belgii.
- 32 W tych okolicznościach we wspomnianym wniosku nie wykazano istnienia związku między przedmiotem lub okolicznościami rozpatrywanego w postępowaniu głównym sporu, którego wszystkie okoliczności ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, a art. 21, 45, 49 i 63 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38, o których wykładnię się zwrócono.
- 33 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny.

W przedmiocie kosztów

- 34 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony postanowieniem z dnia 19 maja 2017 r. przez Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (niderlandzkojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) jest niedopuszczalny.

Podpisy