



Zbiór Orzeczeń

Sprawy połączone C-724/18 i C-727/18

Cali Apartments SCI

i

HX

przeciwko

Procureur général près la cour d'appel de Paris

i

Ville de Paris

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja)]

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 września 2020 r.

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2006/123/WE – Zakres stosowania – Wielokrotny, krótkoterminowy wynajem umebłowanych lokali klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania – Uregulowanie krajowe przewidujące system uprzednich zezwoleń w odniesieniu do pewnych określonych gmin, nakładające na owe gminy obowiązek ustanowienia warunków udzielania zezwoleń przewidzianych w tym systemie – Artykuł 4 ust. 6 – Pojęcie „systemu zezwoleń” – Artykuł 9 – Względy uzasadniające – Niewystarczająca podaż przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy – Proporcjonalność – Artykuł 10 – Wymogi dotyczące warunków udzielania zezwoleń

1. *Swoboda przedsiębiorczości – Swoboda świadczenia usług – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123 – Usługi – Pojęcie – Wielokrotny, krótkoterminowy wynajem umebłowanych lokali klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania – Włączenie (art. 57 TFUE; dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady, motyw 33, art. 2 ust. 2, 3, art. 4 pkt 1)*

(zob. pkt 33–36)

2. *Swoboda przedsiębiorczości – Swoboda świadczenia usług – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123 – Zakres stosowania – Uregulowanie dotyczące działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym wynajmie umebłowanych lokali klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania – Włączenie – Uregulowanie znajdujące zastosowanie także do podejmowania lub prowadzenia niektórych rodzajów działalności wyłączonych z zakresu stosowania tejże dyrektywy – Brak wpływu*

(dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady, motywy 1, 7, 9, art. 1, art. 2, art. 4 pkt 1)

(zob. pkt 39–42, 44, 45; pkt 1 sentencji)

3. *Swoboda przedsiębiorczości – Swoboda świadczenia usług – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123 – Zakres stosowania – Uregulowanie dotyczące działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym wynajmie umeblowanych lokali klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania – Uregulowanie skierowane tylko do osób zajmujących się określonym rodzajem wynajmu – Konsekwencje – Uregulowanie nieobjęte wyłączeniem dotyczącym użytkowania lub zagospodarowania terenu oraz planowania przestrzennego w środowisku miejskim i wiejskim w rozumieniu motywu 9 tejże dyrektywy*
(dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady, motyw 9, art. 2 ust. 1, art. 4 pkt 1)

(zob. pkt 40–44)

4. *Swoboda przedsiębiorczości – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123 – System zezwoleń – Pojęcie – Uregulowanie krajowe ustanawiające wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na wynajmie lokali mieszkalnych – Włączenie*
(dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 pkt 6, 7)

(zob. pkt 49, 51–53; pkt 2 sentencji)

5. *Swoboda przedsiębiorczości – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123 – System zezwoleń – Warunki udzielenia zezwolenia – Ocena przez sąd krajowy warunków przewidzianych w art. 9 i 10 tejże dyrektywy*
(dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 pkt 6, 9, 10)

(zob. pkt 57–59)

6. *Swoboda przedsiębiorczości – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123 – System zezwoleń – Przestrzeganie warunków dotyczących niedyskryminacji, niezbędnego charakteru i proporcjonalności określonych w art. 9 – Uregulowanie krajowe wdrożone przez organy lokalne, ustanawiające wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na wynajmie lokali mieszkalnych – Uregulowanie mające przeciwdziałać problemowi niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy – Cel objęty nadrzędnym względem interesu ogólnego – Środek proporcjonalny do zamierzonego celu*
[dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 pkt 8, art. 9 ust. 1 lit. b), c)]

(zob. pkt 65–75; pkt 3 sentencji)

7. *Swoboda przedsiębiorczości – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123 – System zezwoleń – Warunki udzielenia zezwolenia określone w art. 10 –*

Uregulowanie krajowe ustanawiające wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na wynajmie lokali mieszkalnych – Uregulowanie dotyczące wynajmu „wielokrotnego, krótkoterminowego, klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują zameldowania” – Uregulowanie przewidujące uprawnienie do ustanowienia obowiązku rekompensaty w postaci dodatkowego, jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania – Dopuszczalność – Warunki – Ustalenie przez sąd krajowy (dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady, motywy 59, 60, art. 10 ust. 2, 7, art. 13 ust. 1)

(zob. pkt 79–108; pkt 4 sentencji)

Streszczenie

Uregulowanie krajowe, które ustanawia wymóg uzyskania zezwolenia na wielokrotny, krótkoterminowy wynajem lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nim zameldowania, jest zgodne z prawem Unii

Przeciwdziałanie problemowi niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który uzasadnia takie uregulowanie

Cali Apartments i HX są, każde z osobna, właścicielami jednopokojowego mieszkania w Paryżu. Owe jednopokojowe mieszkania, których wynajem zaoferowano na stronie internetowej, były wielokrotnie i bez uprzedniego zezwolenia organów lokalnych krótkoterminowo wynajmowane klientom zatrzymującym się przejazdem.

Sędzia tribunal de grande instance de Paris (sądu wielkiej instancji w Paryżu), orzekający w przedmiocie środków tymczasowych, a następnie cour d’appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu), na podstawie code de la construction et de l’habitation (francuskiego kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa), orzekli wobec obu rzeczonych właścicieli karę grzywny oraz nakazali przywrócenie mieszkalnego sposobu użytkowania przedmiotowych nieruchomości. Kodeks ten przewiduje bowiem między innymi, że w gminach liczących ponad 200 000 mieszkańców i w gminach znajdujących się w trzech departamentach sąsiadujących z Paryżem zmiana sposobu użytkowania lokali mieszkalnych jest uzależniona od uzyskania uprzedniego zezwolenia oraz że wielokrotny, krótkoterminowy wynajem umeblowanego lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania, stanowi taką zmianę sposobu użytkowania. Ów kodeks stanowi również, że wydanie owego zezwolenia przez mera gminy, w której znajduje się nieruchomość, może zostać uzależnione od rekompensaty w postaci jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania. Ponadto, zgodnie ze wspomnianym kodeksem, uchwała rady gminy określa warunki, na jakich wydawane są zezwolenia i ustalane są rekompensaty w danej dzielnicy lub, w stosownych przypadkach, w danym okręgu, w świetle celów zróżnicowania społecznego, zwłaszcza z uwzględnieniem charakterystyki rynków lokali mieszkalnych i konieczności niepogłębiania problemu niedoboru mieszkań.

W ramach skarg kasacyjnych wniesionych przez obu rzeczonych właścicieli od wyroków wydanych przez cour d’appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu) Cour de cassation (sąd kasacyjny) zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności rozpatrywanego uregulowania krajowego z dyrektywą 2006/123

dotyczącą usług na rynku wewnętrznym¹.

W wyroku z dnia 22 września 2020 r. Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, w pierwszej kolejności, że dyrektywa 2006/123 ma zastosowanie do uregulowania państwa członkowskiego dotyczącego działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umebrowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania, wykonywanej zawodowo lub niezawodowo. W tym względzie Trybunał podkreślił, że taka działalność wchodzi w zakres pojęcia „usługi” w rozumieniu art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 i nie jest ponadto objęta żadnym z rodzajów działalności wyłączonych z zakresu stosowania tej dyrektywy na podstawie jej art. 2 ust. 2. Uznał on ponadto, że rozpatrywane uregulowanie nie jest wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123 na tej podstawie, że miałyby ono być uregulowaniem ogólnym, mającym zastosowanie każdorazowo do każdej osoby w zakresie użytkowania lub zagospodarowania terenu, a w szczególności planowania przestrzennego w środowisku miejskim. Jakkolwiek bowiem celem owego uregulowania jest zapewnienie wystarczającej podaży przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy, to jednak jest ono skierowane tylko do tych osób, które zajmują się określonym rodzajem wynajmu.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że uregulowanie krajowe, które ustanawia wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na wynajmie lokali mieszkalnych, wchodzi w zakres pojęcia „systemu zezwoleń” w rozumieniu art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123, nie zaś pojęcia „wymogu” w rozumieniu pkt 7 tego artykułu. „System zezwoleń” różni się bowiem od „wymogu” tym, że wiąże się on z koniecznością podjęcia przez usługodawcę stosownych kroków oraz wydania przez właściwe organy formalnej decyzji, w drodze której zezwalają one na działalność owego usługodawcy, jak ma to miejsce w przypadku rozpatrywanego uregulowania.

W trzeciej kolejności Trybunał wskazał, że „system zezwoleń”, taki jak ten ustanowiony w rozpatrywanym uregulowaniu, musi być zgodny z wymogami zawartymi w sekcji 1 rozdziału III dyrektywy 2006/123, a w szczególności z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 2 tej dyrektywy, co wymaga zbadania w pierwszym rzędzie tego, czy samo ustanowienie takiego systemu jest uzasadnione w świetle art. 9 wspomnianej dyrektywy, a następnie kryteriów udzielania zezwoleń przewidzianych w tym systemie w świetle art. 10 tejże dyrektywy.

Co się tyczy warunków określonych w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/123 – zwłaszcza tych, zgodnie z którymi system zezwoleń musi być uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego, a celu tego systemu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków (kryterium proporcjonalności) – Trybunał zauważył z jednej strony, że celem rozpatrywanego uregulowania jest ustanowienie mechanizmu przeciwdziałania problemowi niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy, by zaradzić pogarszaniu się warunków dostępu do mieszkań i wzmaganiu się napięcia na rynkach nieruchomości, co stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Z drugiej strony Trybunał stwierdził, że rozpatrywane uregulowanie krajowe jest proporcjonalne do zamierzonego celu. Jest ono bowiem przedmiotowo ograniczone do określonej działalności polegającej na wynajmie, wyłącza ze swego zakresu stosowania lokale stanowiące główne miejsce zamieszkania wynajmującego, a system zezwoleń, jaki ustanawia, ma zawężony zakres geograficzny. Ponadto zamierzonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na to, iż kontrola następcza, na przykład poprzez zastosowanie

¹ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

systemu zgłoszenia uzupełnionego o sankcje, nie umożliwiłaby natychmiastowego i skutecznego zahamowania szybko postępującego procesu przekształceń, który wywołuje niedobór mieszkań na wynajem długoterminowy.

Jeśli chodzi o wymogi, które zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/123 znajdują zastosowanie do przewidzianych w rozpatrywanym uregulowaniu kryteriów udzielenia zezwoleń, Trybunał, po pierwsze, zauważył w odniesieniu do wymogu, by kryteria udzielenia zezwoleń były uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, że należy je co do zasady uznać za uzasadnione takim względem z uwagi na to, że regulują one zasady określania na szczeblu lokalnym warunków udzielania zezwoleń przewidzianych w przyjętym na szczeblu krajowym systemie, który sam jest uzasadniony tymże względem.

Co się tyczy, po drugie, wymogu, by wspomniane kryteria były proporcjonalne, Trybunał zauważył, że rozpatrywane uregulowanie krajowe przewiduje uprawnienie do uzależnienia udzielenia żądanego zezwolenia od spełnienia obowiązku rekompensaty w postaci jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania, którego wymiar określają rady przedmiotowych gmin w świetle celu związanego z zapewnieniem zróżnicowania społecznego oraz z uwzględnieniem, w szczególności, charakterystyki rynków lokali mieszkalnych i konieczności niepogłębiania problemu niedoboru mieszkań. O ile uprawnienie to zasadniczo jest instrumentem odpowiednim do osiągnięcia owych celów, ponieważ pozostawia organom lokalnym wybór między rzeczywistym ustanowieniem obowiązku rekompensaty a jego nieustanawianiem, a także umożliwia im określenie w stosownym przypadku jego wymiaru, o tyle do sądu krajowego należy zbadanie w pierwszym rzędzie tego, czy uprawnienie to rzeczywiście przyczynia się do rozwiązania problemu niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy, stwierdzonego na terytorium owych gmin. Następnie, sąd krajowy powinien upewnić się, czy uprawnienie to jest dostosowane do sytuacji lokalnego rynku wynajmu, a także czy jest ono zgodne z prowadzeniem rozpatrywanej działalności polegającej na wynajmie. W tym celu sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę zwykle występującą ponadprzeciętną rentowność tej działalności w stosunku do wynajmu lokali wykorzystywanych jako stałe miejsce zamieszkania, a także praktyczne uwarunkowania umożliwiające spełnienie obowiązku rekompensaty w danej miejscowości, upewniając się, że obowiązek ten można spełnić w drodze różnorodnych mechanizmów rekompensaty, które odpowiadają racjonalnym, przejrzystym i łatwo dostępnym warunkom rynkowym.

Po trzecie, jeśli chodzi o wymogi jasności, jednoznaczności i obiektywności, okoliczność, że rozpatrywane uregulowanie nie definiuje pojęcia „wielokrotnego, krótkoterminowego wynajmu umeblowanego lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania”, w szczególności poprzez określenie progów liczbowych, nie stanowi sama w sobie elementu pozwalającego wykazać naruszenie tychże wymogów, o ile odnośne organy lokalne określą treść tego pojęcia w sposób jasny, jednoznaczny i obiektywny. Podobnie okoliczność, że ustawodawca krajowy ogranicza się do uregulowania zasad określania przez organ lokalny warunków udzielania przewidzianych w systemie zezwoleń poprzez odesłanie do celów, które organ ten powinien uwzględnić, nie może co do zasady prowadzić do uznania, że owe warunki udzielania zezwoleń są niewystarczająco jasne i obiektywne, zwłaszcza jeśli rozpatrywane uregulowanie krajowe nie tylko określa zamierzenia, jakie odnośne organy lokalne powinny realizować, lecz również wskazuje obiektywne elementy, na podstawie których organy te powinny określić rzeczony warunki udzielenia zezwoleń.

Co się tyczy, po czwarte, wymogów uprzedniego podania do publicznej wiadomości, przejrzystości i łatwej dostępności warunków udzielania zezwoleń, Trybunał podkreślił, że do spełnienia tych wymogów wystarczy, by każdy właściciel, który zamierza wynajmować umeblowany lokal mieszkalny klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nim zameldowania, był w stanie w pełni zapoznać się z warunkami udzielania zezwoleń i ewentualnym obowiązkiem rekompensaty, określonymi przez odnośne organy lokalne, zanim podejmie rozpatrywaną działalność polegającą na wynajmie, co jest możliwe poprzez wywieszenie w merostwie i opublikowanie na stronie internetowej gminy protokołów posiedzeń rady gminy.