



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 8 maja 2013 r. *

Swobody podstawowe — Ograniczenia — Względy uzasadniające — Pomoc państwa — Pojęcie „zamówienia publicznego na roboty budowlane” — Grunty i budynki znajdujące się na terenie określonych gmin — Uregulowania regionalne uzależniające przeniesie prawa do tych gruntów i budynków od „wystarczającego związku” potencjalnego nabywcy lub najemcy z właściwą gminą — Zobowiązanie socjalne nałożone na inwestorów i deweloperów — Zachęty podatkowe i mechanizmy subwencjonowania

W sprawach połączonych C-197/11 i C-203/11

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Cour constitutionnelle (Belgia) postanowieniami z dnia 6 kwietnia 2011 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 28 kwietnia 2011 r., w postępowaniach:

Eric Libert,

Christian Van Eycken,

Max Bleeckx,

Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL,

Olivier de Clippele

przeciwko

Gouvernement flamand,

przy udziale:

Collège de la Commission communautaire française,

Gouvernement de la Communauté française,

Conseil des ministres (C-197/11),

oraz

All Projects & Developments NV i in.

przeciwko

* Języki postępowania: francuski i niderlandzki.

Vlaamse Regering,

przy udziale:

College van de Franse Gemeenschapscommissie,

Franse Gemeenschapsregering,

Ministerraad,

Immo Vilvo NV,

PSR Brownfield Developers NV (C-203/11),

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano (sprawozdawca), prezes izby, M. Ilešič, E. Levits, J.J. Kasel i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,

sekretarz: R. Šereš, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 czerwca 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu E. Liberta, C. Van Eyckena i M. BleECKsa przez F. Gosselina, avocat,
- w imieniu Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL przez C. Lesaffera i E. Desaira, avocats,
- w imieniu All Projects & Developments NV i in. przez P. de Brandta i J. Dewispelaerego, advocaten,
- w imieniu Vlaamse Regering przez P. van Orshovena i A. Vandaelego, advocaten,
- w imieniu Collège de la Commission communautaire française i gouvernement de la Communauté française przez M. Uyttendaelego i J. Sautois, avocats,
- w imieniu Immo Vilvo NV przez P. Flameya i P.J. Vervoorta, advocaten,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i A. Wiedmann, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels, C. Schillemans i K. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez T. van Rijna, I. Rogalskiego, S. Thomasa i F. Wilmana, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 października 2012 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE 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. L 158, s. 77, sprostowania Dz.U. L 229, s. 35, oraz Dz.U. L 197, s. 34).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między, odpowiednio, E. Libertem, C. Van Eyckenem, M. Bleecksem, Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL i O. de Clippele'em, a także All Projects & Developments NV i 35 innymi spółkami a Vlaamse Regering w przedmiocie przepisów uzależniających przeniesienie prawa do nieruchomości znajdujących się na terytorium niektórych gmin wskazanych przez Vlaamse Regering (zwanych dalej „gminami objętymi spornym uregulowaniem”) od „szczególnego warunku”, zgodnie z którym prawo do dysponowania nieruchomością może zostać „przeniesione”, w drodze sprzedaży, najmu na więcej niż dziewięć lat, dzierżawy lub ustanowienia prawa zabudowy, tylko na rzecz osób, które w opinii lokalnej komisji mają „wystarczający związek” z właściwą gminą objętą spornym uregulowaniem.
- 3 Ponadto w sprawie C-203/11 Cour constitutionnelle zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy art. 49 TFUE, 56 TFUE, 63 TFUE, 107 TFUE i 108 TFUE oraz przepisy dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36) i dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134, s. 114), w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 596/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. (Dz.U. L 188, s. 14) (zwanej dalej „dyrektywą 2004/18”), stoją na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów, które w niektórych wypadkach nakładają na deweloperów i inwestorów „zobowiązanie socjalne”, polegające w istocie na przeznaczeniu części inwestycji na budowę mieszkań socjalnych lub wpłacie składki socjalnej, co pozwala tym przedsiębiorstwom na skorzystanie w zamian z szeregu zachęt podatkowych lub mechanizmów subwencjonowania.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 4 Artykuł 1 dyrektywy 2004/18 przewiduje:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają definicje określone w ust. 2–15 poniżej.

2.

- a) »Zamówienia publiczne« oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu niniejszej dyrektywy.
- b) »Zamówienia publiczne na roboty budowlane« oznaczają zamówienia publiczne, których przedmiotem jest albo wykonanie, albo zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie robót budowlanych, związanych z jedną z działalności określonych w załączniku I, lub obiektu budowlanego albo realizacja, za pomocą dowolnych środków, obiektu budowlanego

odpowiadającego wymogom określonym przez instytucję zamawiającą. »Obiekt budowlany« oznacza wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną.[...]».

5 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2004/38:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

- a) warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny;
- b) prawo stałego pobytu na terytorium państw członkowskich dla obywateli Unii i członków ich rodziny;
- c) ograniczenia w prawach określonych w lit. a) i b) uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”.

6 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

7 Artykuł 22 tej dyrektywy, „Zakres terytorialny”, przewiduje:

„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”.

8 Artykuł 24 cytowanej dyrektywy, „Równe traktowanie”, stanowi w ust. 1:

„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”.

9 Decyzja Komisji 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 312, s. 67, zwana dalej „decyzją 2005/842”), przewidywała w art. 1:

„Niniejsza decyzja określa warunki, przy spełnieniu których pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznana niektórym przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym należy uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem i zwolnić z obowiązku zgłoszenia określonego w art. 88 ust. 3 traktatu”.

10 Artykuł 3 cytowanej decyzji, „Zgodność i zwolnienia z obowiązku zgłoszenia”, stanowił:

„Pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych spełniająca warunki określone w niniejszej decyzji jest zgodna ze wspólnym rynkiem i jest zwolniona z obowiązku zgłoszenia określonego w art. 88 ust. 3 traktatu, bez uszczerbku dla stosowania surowszych przepisów dotyczących zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, określonych w sektorowym prawodawstwie wspólnotowym”.

11 Motyw 9 dyrektywy 2006/123 jest sformułowany następująco:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie do wymogów prawnych, które mają wpływ na podejmowanie i prowadzenie działalności usługowej. Nie ma zatem zastosowania do wymogów takich jak przepisy ruchu drogowego, przepisy dotyczące użytkowania lub zagospodarowania terenu, planowania przestrzennego w środowisku miejskim i wiejskim, normy budowlane [...]”.

12 Artykuł 2 tej dyrektywy, „Zakres zastosowania”, stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do następujących rodzajów działalności:

a) usług o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym;

[...]

j) usług społecznych świadczonych przez usługodawców upoważnionych do tego przez państwo lub organizacje charytatywne uznane za takie przez państwo, związane z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom będącym stale lub tymczasowo w potrzebie;

[...]”.

Prawo belgijskie

13 Décret de la Région flamande du 27 mars 2009, relatif à la politique foncière et immobilière (rozporządzenie regionu Flandrii z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie zagospodarowania gruntów i nieruchomości, *Moniteur belge* z dnia 15 maja 2009 r., s. 37408, zwane dalej „rozporządzeniem władz flamandzkich”) obejmuje księgę 4, dotyczącą „Działań na rzecz dostępności mieszkań”, w której tytule 1 znajduje się rozdział 3, „Zobowiązania socjalne”, zawierający art. 4.1.16 w następującym brzmieniu:

„§ 1. W przypadku gdy projekt parcelacji lub projekt budowlany podlega zasadzie określonej w trybie rozdziału 2 dział 2, zobowiązanie socjalne jest związane z mocy prawa z pozwoleniem na parcelację lub odpowiednio pozwoleniem na budowę.

Zobowiązanie socjalne [...] zobowiązuje dewelopera lub inwestora do podjęcia działań w celu przygotowania oferty mieszkań socjalnych zgodnej ze współczynnikiem procentowym mającym zastosowanie do projektu parcelacji lub projektu budowlanego.

[...]”.

14 Artykuł 4.1.17 cytowanego rozporządzenia, znajdujący się w tym samym rozdziale 3, stanowi:

„Deweloper lub inwestor może wykonać zobowiązanie socjalne poprzez dowolne zastosowanie jednej z następujących metod:

- 1) w naturze, zgodnie z art. 4.1.20–4.1.24;
- 2) przez sprzedaż na rzecz instytucji mieszkalnictwa socjalnego parceli niezbędnych do realizacji ustalonej oferty mieszkań socjalnych, zgodnie z art. 4.1.25;
- 3) przez wynajem agencji mieszkalnictwa socjalnego mieszkań wykonanych w ramach parcelacji lub projektu budowlanego, zgodnie z art. 4.1.26;
- 4) przez dowolne połączenie pkt 1, 2 lub 3”.

15 Zgodnie z art. 4.1.19 rozporządzenia władz flamandzkich:

„Deweloper lub inwestor może zrealizować w całości lub w części zobowiązanie socjalne poprzez zapłatę składki na zabezpieczenie społeczne na rzecz gminy, w której przedstawiono projekt parcelacji lub projekt budowlany. Ta składka na zabezpieczenie społeczne jest obliczana poprzez pomnożenie liczby przewidzianych do realizacji mieszkań lub parceli socjalnych zasadniczo przez 50 000 EUR, a następnie poprzez indeksację tej kwoty w oparciu o wskaźnik ABEX, przy czym wskaźnikiem bazowym jest tu wskaźnik z grudnia 2008 r. [...]”.

16 Artykuły 4.1.20–4.1.24 rozporządzenia władz flamandzkich przewidują na rzecz przedsiębiorstw prywatnych wykonujących „zobowiązanie socjalne” w naturze zachęty podatkowe i mechanizmy subwencjonowania, takie jak zastosowanie obniżonej stawki podatku od wartości dodanej (zwanego dalej „podatkiem VAT”) i obniżonej stawki opłat rejestracyjnych (art. 4.1.20 ust. 3 akapit drugi), gwarancję odbioru wybudowanych mieszkań, jeżeli nie przejmie ich żadna instytucja mieszkalnictwa socjalnego (art. 4.1.21), oraz dotacje infrastrukturalne (art. 4.1.23).

17 Zgodnie z art. 4.1.22 cytowanego rozporządzenia:

„Mieszkania socjalne i parcele są wystawione na sprzedaż w imieniu i na rzecz inwestora lub dewelopera przez instytucję mieszkalnictwa socjalnego obejmującą swoim zasięgiem działania właściwą gminę. Oferta jest zgodna z zasadami określonymi przez Gouvernement flamand dla sprzedaży nieruchomości przez Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen i instytucje mieszkalnictwa socjalnego. Inwestor lub deweloper oraz agencja mieszkalnictwa socjalnego podpisują w tym celu umowę administracyjną.

Agencja mieszkalnictwa socjalnego wykonuje w stosunku do mieszkań socjalnych na sprzedaż i parceli socjalnych wszystkie uprawnienia określone w Code flamand du Logement [flamandzkim kodeksie mieszkalnictwa] lub na jego podstawie, tak jakby zbudowała je samodzielnie”.

18 Ponadto księga 3 rozporządzenia władz flamandzkich przewiduje, że dotacje przyznawane są niezależnie od wykonania jakiegokolwiek „zobowiązania socjalnego”. W szczególności chodzi o dotacje do „projektów aktywizacyjnych” (art. 3.1.2 rozporządzenia), obniżenie podatku od osób fizycznych w ramach zawieranych umów o renowację (art. 3.1.3 i nast. rozporządzenia) oraz ryczałtowe obniżenie podstawy wymiaru opłaty rejestracyjnej (art. 3.1.10 rozporządzenia).

- 19 Księga 5 rozporządzenia władz flamandzkich, zatytułowana „Zamieszkanie we własnym regionie”, przewiduje w art. 5.2.1:

„§ 1. Istnieje szczególny warunek przeniesienia prawa do nieruchomości gruntowych i wzniesionych na nich budynków w strefach spełniających dwa opisane poniżej warunki:

- 1) zostały one przeznaczone pod »obszary rozwoju mieszkalnictwa« określone w rozporządzeniu królewskim z dnia 28 grudnia 1972 r. dotyczącym przedstawienia i wdrożenia wstępnych planów i planów sektorowych oraz daty wejścia w życie tego rozporządzenia;
- 2) w chwili podpisania umowy o przeniesieniu prawa do nieruchomości znajdują się one w gminach objętych uregulowaniem wymienionych na najnowszej liście opublikowanej w *Moniteur belge*, o której mowa w art. 5.1.1, przy czym umowę o przeniesieniu prawa do nieruchomości uważa się za podpisaną sześć miesięcy przed uzyskaniem ostatecznej daty stosowania tego przepisu, o ile pomiędzy dniem podpisania i dniem uzyskania ostatecznej daty upłynęło ponad sześć miesięcy.

Szczególny warunek przeniesienia prawa do nieruchomości oznacza, że prawo do gruntów i budynków na nich wzniesionych może być przeniesione tylko na osoby, które posiadają, zgodnie z opinią specjalnej komisji lokalnej, wystarczający związek z tą gminą. Poprzez »przeniesienie prawa do nieruchomości« należy rozumieć: sprzedaż, najem na okres powyżej dziewięciu lat, dzierżawę lub prawo zabudowy.

[...]

Szczególny warunek przeniesienia prawa do nieruchomości wygasa, definitywnie i bez możliwości jego odnowienia, po dwudziestu latach od chwili, gdy ustalona została ostateczna data pierwotnego przeniesienia prawa do nieruchomości.

[...]

§ 2. Dla celów stosowania § 1 akapit drugi osoba ma wystarczający związek z gminą, jeśli spełnia jeden lub kilka następujących warunków:

- 1) posiada miejsce zamieszkania w tej gminie lub w gminie sąsiedniej nieprzerwanie przez okres przynajmniej sześciu lat, pod warunkiem że gmina ta została również wskazana na liście określonej w art. 5.1.1;
- 2) w dniu przeniesienia prawa do nieruchomości wykonuje działalność w gminie, o ile działalność ta zajmuje średnio przynajmniej połowę tygodniowego czasu pracy;
- 3) ze względu na istotne i długotrwałe okoliczności istnieje jej związek zawodowy, rodzinny, społeczny lub ekonomiczny z gminą.

[...]”.

- 20 Dla celów stosowania przytoczonych przepisów „gminami objętymi uregulowaniem” art. 5.1.1 rozporządzenia władz flamandzkich są te, w których średnia cena metra kwadratowego gruntu jest najwyższa lub w których istnieje najwyższy wskaźnik migracji wewnętrznej. Jak wynika z *arrêté du Gouvernement flamand du 19 juin 2009, établissant une liste des communes dans le sens de l’article 5.1.1, alinéa premier, du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière* (zarządzenia z dnia 19 czerwca 2009 r. w sprawie określenia wykazu gmin objętych uregulowaniem art. 5.1.1 akapit pierwszy rozporządzenia z dnia 27 marca 2009 r., *Moniteur belge* z dnia 22 września 2009 r., s. 63341), liczba gmin objętych uregulowaniem wynosi 69.

- 21 Wreszcie zgodnie z art. 5.2.3 omawianego rozporządzenia lokalna komisja oraz poszkodowane osoby trzecie mogą zażądać unieważnienia przeniesienia prawa do nieruchomości dokonanego z naruszeniem szczególnego warunku.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-197/11

- 22 W sprawie tej E. Libert, C. Van Eycken i M. Bleeckx, zamieszkali w Belgii, a także Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL i O. de Clippele, notariusz, wnoszą do Cour constitutionnelle o stwierdzenie nieważności przepisów księgi 5 rozporządzenia władz flamandzkich z tego względu, że ograniczają one prawo do nabywania i sprzedaży nieruchomości w gminach objętych uregulowaniem.
- 23 Sąd odsyłający zwraca uwagę w swoim postanowieniu, że zaskarżone przed nim przepisy, po pierwsze, uniemożliwiają osobom niemającym „wystarczającego związku” z gminą objętą uregulowaniem w rozumieniu art. 5.2.1 § 2 omawianego rozporządzenia nabycie, najem, dzierżawę lub uzyskanie prawa zabudowy nieruchomości znajdujących się na terytorium takiej gminy. Po drugie, przepisy te zniechęcają obywateli Unii Europejskiej będących właścicielami lub wynajmujących nieruchomości w tych gminach do ich opuszczenia w celu zamieszkania lub wykonywania działalności zawodowej w innym państwie członkowskim, jako że po określonym czasie zamieszkiwania poza gminą objętą uregulowaniem tracą oni „wystarczający związek” z nią.
- 24 W tej kwestii Cour constitutionnelle stwierdza, że według dokumentów z postępowania legislacyjnego poprzedzającego wydanie rozporządzenia władz flamandzkich ma ono na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych miejscowej ludności niektórych gmin flamandzkich, w których wysokie ceny gruntów prowadzą do „gentryfikacji”, to jest do wykluczenia z rynku nieruchomości osób mniej zamożnych w związku z przybyciem osób „o wyższych dochodach” z innych gmin. Sąd ten stawia wobec tego, po pierwsze, pytanie, czy tego rodzaju cel można uznać za przejaw realizacji „interesu ogólnego” w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, uzasadniający ograniczenia wprowadzone przez Gouvernement flamand, a po drugie, czy zastosowane środki są konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu.
- 25 W tych okolicznościach Cour constitutionnelle postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 21 [TFUE], 45 [TFUE], 49 [TFUE], 56 [TFUE] i 63 [TFUE] oraz art. 22 i 24 dyrektywy [2004/38] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom ustanowionym w księdze 5 [rozporządzenia władz flamandzkich], które uzależniają przeniesienie prawa do gruntów i wzniesionych na nich budynków w określonych gminach, zwanych »gminami objętymi uregulowaniem«, od wykazania przez kupującego lub najemcę wystarczającego związku z tymi gminami w rozumieniu art. 5.2.1 § 2 tego rozporządzenia?”.

Sprawa C-203/11

- 26 Postępowanie główne dotyczy skarg o stwierdzenie nieważności szeregu przepisów rozporządzenia władz flamandzkich wniesionych do Cour constitutionnelle przez All Projects & Developments NV oraz 35 innych spółek prawa belgijskiego prowadzących działalność w sektorze nieruchomości na terytorium Région flamande.
- 27 Spółki te twierdzą, po pierwsze, że zobowiązanie socjalne nałożone na nie na mocy przepisów księgi 4 rozporządzenia władz flamandzkich jest sprzeczne z prawem Unii, a w szczególności ze swobodą przedsiębiorczości, swobodą świadczenia usług, swobodą przepływu kapitału oraz z dyrektywami 2006/123 i 2004/18. Natomiast zachęty podatkowe i mechanizmy subwencjonowania przewidziane

w tej samej księdze 4 omawianego rozporządzenia, z jakich owe spółki korzystają w zamian za nałożone na nie zobowiązanie socjalne, mogą ich zdaniem stanowić bezprawną pomoc państwa, która nie została zgłoszona Komisji Europejskiej i w związku z tym powinna zostać odzyskana.

28 Po drugie, spółki te utrzymują, że „szczególny warunek” przeniesienia prawa do nieruchomości przewidziany w księdze 5 rozporządzenia władz flamandzkich stanowi ograniczenie w korzystaniu z uprawnień ustanowionych w prawie Unii oraz ze swobód podstawowych chronionych na mocy traktatu FUE, zważywszy że z powodu stosowania tego warunku zmniejsza się liczba potencjalnych nabywców budowanych przez nie domów i mieszkań w gminach objętych uregulowaniem.

29 W tym kontekście, mając wątpliwości co do prawidłowej wykładni właściwych przepisów prawa Unii, Cour constitutionnelle postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 107 [TFUE] i 108 [TFUE], same w sobie bądź w związku z decyzją [2005/842], należy interpretować w ten sposób, że wymagają one, aby środki ustanowione w art. 3.1.3, 3.1.10, art. 4.1.20 § 3 akapit drugi, art. 4.1.21 i 4.1.23 [rozporządzenia władz flamandzkich] podlegały zgłoszeniu Komisji Europejskiej przed wydaniem, względnie wejściem w życie tych przepisów?

2) Czy uregulowanie nakładające z mocy prawa na podmioty prywatne, których projekt parcelacji lub projekt budowy mają pewien minimalny rozmiar, zobowiązanie socjalne w wysokości od 10 do 20% tego projektu parcelacji lub projektu budowy, które to zobowiązanie może zostać wykonane w naturze bądź w drodze zapłaty kwoty 50 000 EUR za niezrealizowaną parcelę socjalną bądź mieszkanie socjalne, należy badać w świetle swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług czy swobody przepływu kapitału, czy też należy uznać je za kompleksowe uregulowanie, które należy badać w świetle każdej z tych swobód?

3) Czy dyrektywa [2006/123], biorąc pod uwagę jej art. 2 ust. 2 lit. a) i j)), znajduje zastosowanie do obowiązkowego udziału podmiotów prywatnych w realizacji mieszkań socjalnych, który to obowiązek jest nakładany z mocy prawa jako zobowiązanie socjalne w związku z każdym zezwoleniem budowlanym bądź zezwoleniem na parcelację udzielanym na projekt mający pewien ustawowo określony minimalny rozmiar, przy czym zrealizowane mieszkania socjalne są nabywane przez instytucje mieszkalnictwa socjalnego po wcześniej określonej cenie maksymalnej w celu wynajęcia tych mieszkań szerokiej kategorii osób prywatnych bądź po przeniesieniu prawa do nich na instytucje mieszkalnictwa socjalnego sprzedawane osobom prywatnym, należącym do tej samej kategorii?

4) Czy jeżeli na pytanie trzecie udzielona zostanie odpowiedź twierdząca, pojęcie »wymogi podlegające ocenie«, występujące w art. 15 dyrektywy 2006/123, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono zobowiązanie podmiotów prywatnych, dodatkowo bądź jako część ich zwykłej działalności, do udziału w budowie mieszkań socjalnych i sprzedaży zrealizowanych mieszkań po cenach maksymalnych na rzecz instytucji publicznoprawnej, względnie przeniesienia na nią prawa do nieruchomości, mimo iż te podmioty prywatne nie mają żadnej dalszej inicjatywy na rynku mieszkań socjalnych?

5) Czy jeżeli na trzecie pytanie udzielona zostanie odpowiedź twierdząca, sąd krajowy ma łączyć sankcję, i jeżeli tak, to jaką,

a) ze stwierdzeniem, że nowy wymóg podlegający ocenie zgodnie z art. 15 dyrektywy 2006/123 nie został sprawdzony w specyficzny sposób zgodnie z art. 15 ust. 6 tej dyrektywy;

b) ze stwierdzeniem, że nowy wymóg nie został podany do informacji zgodnie z art. 15 ust. 7 tej dyrektywy?

- 6) Czy jeżeli na pytanie trzecie udzielona zostanie odpowiedź twierdząca, pojęcie »zakazany wymóg«, występujące w art. 14 dyrektywy 2006/123, należy interpretować w ten sposób, że zakazuje ono, nie tylko w sytuacjach opisanych w tym artykule, przyjęcia w prawie krajowym uregulowania, jeżeli uregulowanie to uzależnia podjęcie lub wykonywanie działalności usługowej od spełnienia wymogu, lecz również jeżeli uregulowanie to przewiduje jedynie, że niespełnienie tego wymogu skutkuje przypadkiem rekompensaty finansowej z tytułu świadczenia usługi, której obowiązek świadczenia został ustanowiony w ustawie, i wykluczeniem zwrotu kaucji finansowej uiszczonej na poczet świadczenia tej usługi?
- 7) Czy jeżeli na pytanie trzecie udzielona zostanie odpowiedź twierdząca, pojęcie »konkurencyjny podmiot«, występujące w art. 14 pkt 6 dyrektywy 2006/123, należy interpretować w ten sposób, że stosuje się ono również do instytucji publicznej, której zadania mogą częściowo pokrywać się z zadaniami usługodawcy, jeżeli podejmuje ona decyzje wymienione w art. 14 pkt 6 tej dyrektywy i jednocześnie jest zobowiązana, na ostatnim etapie, w ramach wielopoziomowego systemu, do kupna mieszkań socjalnych zrealizowanych przez usługodawcę w ramach wykonania spoczywającego na nim zobowiązania socjalnego?
- 8) a) Czy jeżeli na pytanie trzecie udzielona zostanie odpowiedź twierdząca, pojęcie »system zezwoleń«, występujące w art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123, należy interpretować w ten sposób, że stosuje się ono do zaświadczeń wystawianych przez instytucję publiczną, po tym jak pierwotne zezwolenie na budowę lub zezwolenie na parcelację zostało już wydane, i które są niezbędne do uzyskania prawa do rekompensaty za wykonanie zobowiązania socjalnego związanego z mocy prawa z tym pierwotnym zezwoleniem i które jednocześnie są niezbędne do wystąpienia z żądaniem zwrotu kaucji finansowej, do której uiszczenia usługodawca jest zobowiązany na rzecz tej instytucji publicznej?
- b) Czy jeżeli na pytanie trzecie udzielona zostanie odpowiedź twierdząca, pojęcie »system zezwoleń«, występujące w art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123, należy interpretować w ten sposób, że ma ono zastosowanie do porozumienia, które podmiot prywatnoprawny zawiera na podstawie normy ustawowej z instytucją publiczną w ramach przeniesienia prawa do nieruchomości na rzecz tej instytucji publicznej w związku ze sprzedażą mieszkania socjalnego, zrealizowanego przez tenże podmiot prywatnoprawny, i to w celu wykonania zobowiązania socjalnego w naturze, związanego z mocy prawa z zezwoleniem na budowę lub zezwoleniem na parcelację, przy uwzględnieniu okoliczności, że zawarcie tego porozumienia stanowi warunek wykonalności tego zezwolenia?
- 9) Czy art. 49 [TFUE] i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania, które skutkuje tym, że z udzieleniem zezwolenia na budowę lub zezwolenia na parcelację w odniesieniu do projektu o pewnym minimalnym rozmiarze z mocy prawa związane jest zobowiązanie socjalne, które polega na zrealizowaniu, w wysokości określonego odsetka wielkości projektu, mieszkań socjalnych, które następnie muszą być sprzedawane po cenach, których maksymalna wysokość jest określona, na rzecz instytucji publicznej bądź, za pośrednictwem przeniesienia na nią prawa do nieruchomości, przez tę instytucję?
- 10) Czy art. 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on przyjęcia uregulowania, które skutkuje tym, że z udzieleniem zezwolenia na budowę lub zezwolenia na parcelację w odniesieniu do projektu o pewnym minimalnym rozmiarze z mocy prawa związane jest zobowiązanie socjalne, które polega na zrealizowaniu, w wysokości określonego odsetka wielkości projektu, mieszkań socjalnych, które następnie muszą być sprzedawane po cenach, których maksymalna wysokość jest określona, na rzecz instytucji publicznej, bądź, za pośrednictwem przeniesienia na nią prawa do nieruchomości, przez tę instytucję?

- 11) Czy pojęcie »zamówienie publiczne na roboty budowlane«, występujące w art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy [2004/18], należy interpretować w ten sposób, że stosuje się ono do uregulowania, które skutkuje tym, że z udzieleniem zezwolenia na budowę lub zezwolenia na parcelację w odniesieniu do projektu o pewnym minimalnym rozmiarze z mocy prawa związane jest zobowiązanie socjalne, które polega na zrealizowaniu, w wysokości określonego odsetka wielkości projektu, mieszkań socjalnych, które następnie muszą być sprzedawane po cenach, których maksymalna wysokość jest określona, na rzecz instytucji publicznej, bądź, za pośrednictwem przeniesienia na nią prawa do nieruchomości, przez tę instytucję?
- 12) Czy art. 21 [TFUE], 45 [TFUE], 49 [TFUE], 56 [TFUE] i 63 [TFUE] oraz art. 22 i 24 dyrektywy [2004/38] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom ustanowionym w księdze 5 [rozporządzenia władz flamandzkich], które uzależniają przeniesienie prawa do gruntów i wzniesionych na nich budynków w określonych gminach, zwanych »gminami objętymi uregulowaniem«, od wykazania przez kupującego lub najemcę wystarczającego związku z tymi gminami w rozumieniu art. 5.2.1 § 2 tego dekrety?».
- 30 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 7 czerwca 2011 r. sprawy C-197/11 i C-203/11 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania skierowanego w sprawie C-197/11 i pytania dwunastego w sprawie C-203/11

- 31 Występując z tymi pytaniami, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE i 63 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38 stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu tego rodzaju uregulowania jak wynikające z księgi 5 rozporządzenia władz flamandzkich, uzależniającego przeniesienie prawa do nieruchomości znajdującej się na terytorium gminy objętej uregulowaniem od sprawdzenia przez lokalną komisję „wystarczającego związku” potencjalnego nabywcy owego prawa z tą gminą.

Uwagi wstępne

- 32 Należy na wstępie wspomnieć, że zdaniem Gouvernement flamand udzielenie odpowiedzi na te pytania jest niedopuszczalne, jako że dotyczą one sytuacji czysto wewnętrznej, niemającej żadnego związku z prawem Unii. W sprawach głównych występują bowiem albo obywatele Belgii zamieszkali na jej terytorium, albo przedsiębiorstwa z siedzibą w Belgii, w związku z czym spór zamyka się w obrębie jednego państwa członkowskiego, a powołane przepisy prawa Unii nie znajdują zastosowania.
- 33 W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału normy traktatu w dziedzinie swobodnego przemieszczania się osób i akty wydane w celu ich wykonania nie mogą mieć zastosowania do sytuacji, które nie mają żadnego łącznika z jakąkolwiek sytuacją uregulowaną przez prawo Unii i których wszystkie elementy o zasadniczym znaczeniu zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-212/06 *Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon*, Zb.Orz. s. I-1683, pkt 33; a także z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 *McCarthy*, Zb.Orz. s. I-3375, pkt 45).
- 34 Jest wprawdzie bezsporne, że skarżący w postępowaniach głównych mają obywatelstwo belgijskie i że wszystkie elementy sporu zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego. Jednakże nie można w żaden sposób wykluczyć, że osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa pochodzące z innych niż Królestwo Belgii państw członkowskich zechcą nabyć lub wynająć nieruchomości położone na

terytorium gmin objętych uregulowaniem i zostaną z tego względu objęte działaniem przepisów spornego w postępowaniach głównych rozporządzenia władz flamandzkich (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-470/11 Garkalns, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 35 Ponadto, jak wskazuje rzecznik generalny w pkt 23 opinii, sąd odsyłający złożył wniosek do Trybunału w ramach postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności owych przepisów, które obowiązują nie tylko wobec obywateli belgijskich, lecz również wobec podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich. W związku z tym orzeczenie sądu odsyłającego wydane w wyniku niniejszego wyroku wywrze skutki również wobec tych ostatnich podmiotów.
- 36 W związku z powyższym wydanie przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie dwóch powyższych pytań jest dopuszczalne.

W przedmiocie istnienia ograniczenia podstawowych swobód chronionych na mocy traktatu FUE

- 37 Należy ustalić, czy i w jaki sposób art. 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE i 63 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38 stoją na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowań tego rodzaju jak przepisy sporne w sprawach głównych.
- 38 Trzeba, po pierwsze, przypomnieć, że art. 21 TFUE, a w odpowiednich dziedzinach także art. 45 TFUE i 49 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38 zakazują stosowania przepisów krajowych uniemożliwiających podmiotom z państwa członkowskiego opuszczenie jego terytorium w celu skorzystania z prawa do przemieszczania się na terytorium Unii lub zniechęcających owe podmioty do tego. Przepisy takie, nawet jeżeli znajdują zastosowanie niezależnie od przynależności państwowej zainteresowanych podmiotów, stanowią ograniczenie swobód podstawowych chronionych na mocy wymienionych artykułów (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie C-152/05 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-39, pkt 21, 22; z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-253/09 Komisja przeciwko Węgrom, Zb.Orz. s. I-12391, pkt 46, 47, 86; a także z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie C-46/12 N., pkt 28).
- 39 W niniejszym przypadku, jak zauważył Cour constitutionnelle w postanowieniach odsyłających, przepisy księgi 5 rozporządzenia władz flamandzkich uniemożliwiają osobom niemającym „wystarczającego związku” z gminą objętą uregulowaniem w rozumieniu art. 5.2.1 § 2 tego rozporządzenia nabycie na jej terytorium gruntów lub wybudowanych na nich budynków, ich wynajęcie na okres dłuższy niż dziewięć lat, ich dzierżawę lub uzyskanie prawa zabudowy.
- 40 Ponadto przepisy te zniechęcają obywateli Unii będących właścicielami lub najemcami nieruchomości w gminach objętych uregulowaniem do opuszczenia ich w celu zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego lub wykonywania tam działalności zawodowej. Po zamieszkiwaniu poza terytorium tych gmin przez określony czas obywatele ci przestaną bowiem mieć „wystarczający związek” z właściwą gminą, co jest ustanowionym w art. 5.2.1 § 2 omawianego rozporządzenia warunkiem nabycia praw do nieruchomości wskazanych w punkcie poprzedzającym.
- 41 Zatem przepisy księgi 5 rozporządzenia władz flamandzkich stanowią niewątpliwie ograniczenie swobód podstawowych chronionych na mocy art. 21 TFUE, 45 TFUE i 49 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38.
- 42 Następnie, jeśli chodzi o swobodę świadczenia usług ustanowioną w art. 56 TFUE, omawiane przepisy rozporządzenia władz flamandzkich mogą stanowić również ograniczenie działalności przedsiębiorstw z sektora nieruchomości, zarówno mających siedzibę w Belgii i świadczących usługi osobom zamieszkałym poza jej terytorium, jaki i mających siedzibę w innych państwach członkowskich.

- 43 Zgodnie bowiem z tymi przepisami nieruchomości położone na terytorium gmin objętych uregulowaniem nie mogą zostać sprzedane lub wynajęte każdemu obywatelowi Unii, lecz tylko tym, którzy mogą wykazać „wystarczający związek” z właściwą gminą, co ogranicza w sposób oczywisty swobodę świadczenia usług przez przedsiębiorstwa działające w sektorze obrotu nieruchomościami.
- 44 Wreszcie, jeśli chodzi o swobodę przepływu kapitału, warto przypomnieć, że działaniami zakazanymi na mocy art. 63 ust. 1 TFUE, jako że ograniczają swobodę przepływu kapitału, są między innymi takie, które mogą zniechęcać podmioty z jednego z państw członkowskich do dokonywania inwestycji w nieruchomości w innych państwach członkowskich (zob. wyrok z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07 *Woningstichting Sint Servatius*, Zb.Orz. s. I-9021, pkt 21).
- 45 Jest tak w szczególności w przypadku przepisów krajowych, które poddają inwestycje w nieruchomości procedurze uprzedniego zezwolenia, ograniczając w ten sposób poprzez swój cel swobodę przepływu kapitału (zob. ww. wyrok w sprawie *Woningstichting Sint Servatius*, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 W sprawach głównych jest zaś bezsporne, że przepisy księgi 5 rozporządzenia władz flamandzkich przewidują taką procedurę uprzedniego zezwolenia, służącą sprawdzeniu, czy istnieje „wystarczający związek” potencjalnego nabywcy praw do nieruchomości z właściwą gminą.
- 47 Należy więc uznać, że konieczność poddania się takiej procedurze może zniechęcać osoby niezamieszkujące w gminach Région flamande objętych uregulowaniem do dokonywania tam inwestycji w nieruchomości, w związku z czym obowiązek taki stanowi ograniczenie swobody przepływu kapitału ustanowionej w art. 63 TFUE.
- 48 Wobec powyższego należy stwierdzić, że przepisy księgi 5 rozporządzenia władz flamandzkich stanowią oczywiste ograniczenie swobód podstawowych chronionych na mocy art. 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE i 63 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38.

W przedmiocie uzasadnienia środków przyjętych w rozporządzeniu władz flamandzkich

- 49 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepisy krajowe mogące utrudniać wykonywanie podstawowych swobód ustanowionych w traktacie FUE lub czynić je mniej atrakcyjnym mogą mimo to być dopuszczalne, pod warunkiem że służą osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza zakres konieczny do jego osiągnięcia (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie *Woningstichting Sint Servatius*, pkt 25; w sprawie *Komisja przeciwko Węgrom*, pkt 69).
- 50 Vlaamse Regering twierdzi w tej kwestii, że warunek „wystarczającego związku” potencjalnego nabywcy lub najemcy z właściwą gminą jest uzasadniony celem w postaci zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnych mieszkańców, w szczególności osób w trudnej sytuacji i młodych małżeństw oraz osób samotnych, które nie są w stanie zgromadzić wystarczających środków pieniężnych w celu nabycia lub wynajęcia nieruchomości w gminach objętych uregulowaniem. Ta część miejscowej ludności jest bowiem wykluczona z rynku nieruchomości z powodu pojawienia się grupy osób dysponujących wyższymi dochodami, pochodzących z innych gmin, które to osoby są w stanie zapłacić wyższe ceny gruntów lub budynków w gminach objętych uregulowaniem.
- 51 Zasady ustanowione w księdze 5 rozporządzenia władz flamandzkich służą zatem celom z zakresu zagospodarowania przestrzennego poprzez zapewnienie wystarczającej oferty mieszkań osobom o niskich dochodach i innym mniej zamożnym kategoriom miejscowej ludności.

- 52 W tej mierze należy przypomnieć, że tego rodzaju wymagania związane z polityką mieszkalnictwa socjalnego prowadzoną przez państwo członkowskie mogą stanowić nadrzędne względy interesu ogólnego i uzasadniać wobec tego takie ograniczenia, jak ustanowione w rozporządzeniu władz flamandzkich (zob. ww. wyrok w sprawie *Woningstichting Sint Servatius*, pkt 29, 30; a także wyrok z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie C-400/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, *Zb.Orz.* s. I-1915, pkt 74).
- 53 Trzeba jednak ustalić również, czy omawiany warunek „wystarczającego związku” z gminą objętą uregulowaniem stanowi środek niezbędny i właściwy do osiągnięcia celu, na jaki powołuje się *Vlaamse Regering* i o którym mowa w pkt 50 i 51 niniejszego wyroku.
- 54 Należy zwrócić uwagę, że art. 5.2.1 § 2 rozporządzenia władz flamandzkich przewiduje trzy alternatywne kryteria, których spełnienie bada lokalna komisja, przesądzające o spełnieniu warunku wystarczającego związku potencjalnego nabywcy prawa do nieruchomości z gminą objętą uregulowaniem. Pierwsze kryterium polega na wymogu miejsca zamieszkania we właściwej gminie przez osobę, na którą ma być przeniesione prawo do nieruchomości, przez przynajmniej sześć lat przed tym przeniesieniem. Zgodnie z kryterium drugim w dniu przeniesienia prawa do nieruchomości potencjalny nabywca lub najemca powinien wykonywać działalność w tej gminie przez okres co najmniej połowy tygodnia roboczego. Trzecie kryterium przewiduje istnienie związku zawodowego, rodzinnego, społecznego lub ekonomicznego z gminą ze względu na istotne i długoterminowe okoliczności.
- 55 Jak zaś rzecznik generalny stwierdził w pkt 37 opinii, żadne z tych kryteriów nie ma bezpośredniego związku z czynnikami społeczno-ekonomicznymi odpowiadającymi celowi, na jaki powołuje się *Vlaamse Regering*, w postaci ochrony miejscowej mniej zamożnej ludności na rynku nieruchomości. Wymienione kryteria mogą bowiem spełniać nie tylko osoby mniej zamożne, lecz również inne, dysponujące stosownymi zasobami finansowymi i niepotrzebujące w związku z tym szczególnej ochrony socjalnej na rynku nieruchomości. Zastosowane środki wykraczają zatem poza zakres niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 56 Ponadto należy stwierdzić, że inne, mniej restrykcyjne niż przewidziane w rozporządzeniu władz flamandzkich metody mogłyby prowadzić do osiągnięcia celów, jakim akt ten ma służyć. Metody te nie musiałyby przy tym powodować *de facto* zakazu nabywania lub wynajmowania nieruchomości przez osoby niespełniające powyższych kryteriów. Można na przykład wprowadzić dopłaty do nabycia nieruchomości lub inne formy subwencjonowania dla mniej zamożnych, pozwalające osobom mogącym wykazać niskie dochody na nabycie lub wynajem nieruchomości w gminach objętych uregulowaniem.
- 57 Trzeba na koniec przypomnieć, w odniesieniu do trzeciego kryterium omówionego w pkt 54 niniejszego wyroku, wymagającego istnienia związku zawodowego, rodzinnego, społecznego lub ekonomicznego z gminą ze względu na istotne i długoterminowe okoliczności, że system zezwoleń administracyjnych nie może uzasadniać dyskrejonálního postępowania organów krajowych, powodującego pozbawienie skuteczności przepisów prawa Unii, zwłaszcza dotyczących swobód podstawowych. Zatem system taki jest uzasadniony, nawet jeżeli stanowi odstępstwo od podstawowych swobód, tylko pod warunkiem, że opiera się na kryteriach obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych z góry, gwarantujących wystarczające ograniczenie swobody uznania organów krajowych (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie *Woningstichting Sint Servatius*, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Biorąc zaś pod uwagę nieprecyzyjny charakter wymienionego kryterium i brak wskazania konkretnych sytuacji, w jakich należy je uznać za spełnione, przepisy art. 5.2.1 rozporządzenia władz flamandzkich nie odpowiadają omówionym powyżej wymaganiom.

- 59 Wobec tego systemu uprzednich zezwoleń administracyjnych tego rodzaju jak w sprawach głównych nie można uznać za oparty na zasadach ograniczających w wystarczającym stopniu swobodę działania lokalnej komisji, w związku z czym system ten nie może stanowić uzasadnienia dla odstępstwa od podstawowych swobód chronionych w prawie Unii.
- 60 Wobec całości powyższych rozważań na pytanie postawione w sprawie C-197/11 i na dwunaste pytanie w sprawie C-203/11 trzeba odpowiedzieć, iż art. 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE i 63 TFUE oraz art. 22 i 24 dyrektywy 2004/38 stoją na przeszkodzie obowiązywaniu tego rodzaju uregulowania jak wynikające z księgi 5 rozporządzenia władz flamandzkich, uzależniającego przeniesienie prawa do nieruchomości znajdującej się na terytorium gminy objętej uregulowaniem od sprawdzenia przez lokalną komisję „wystarczającego związku” potencjalnego nabywcy owego prawa z tą gminą.

W przedmiocie pytań drugiego, dziewiątego i dziesiątego w sprawie C-203/11

- 61 Występując z tymi pytaniami, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE, 56 TFUE i 63 TFUE stoją na przeszkodzie obowiązywaniu tego rodzaju uregulowań jak ustanowione w księdze 4 rozporządzenia władz flamandzkich, zgodnie z którymi na niektóre podmioty gospodarcze nakłada się „zobowiązanie socjalne” przy udzielaniu pozwolenia na budowę lub na parcelację.
- 62 Odpowiadając na te pytania, należy na wstępie stwierdzić, że jakkolwiek omawiane uregulowania mogą podlegać trzem swobodom podstawowym wskazanym przez sąd odsyłający, to jednak, jak podkreśla rzecznik generalny w pkt 68 opinii, ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług stanowią w sprawie głównej nieuchronną konsekwencję ograniczenia swobody przepływu kapitału, brak więc powodu do odrębnego rozpatrywania omawianych uregulowań w świetle art. 49 TFUE i 56 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2009 r. w sprawie C-182/08 Glaxo Wellcome, Zb.Orz. s. I-8591, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Wobec tego zasady wynikające z księgi 4 rozporządzenia władz flamandzkich należy rozpatrywać wyłącznie w świetle swobody przepływu kapitału.
- 64 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału do środków zakazanych na mocy art. 63 ust. 1 TFUE zaliczają się te, które mogą zniechęcać osoby pochodzące z jednego z państw członkowskich do dokonywania inwestycji w nieruchomości w innym państwie członkowskim. Jest tak w szczególności w wypadku przepisów krajowych poddających inwestycje w nieruchomości konieczności uzyskania uprzedniego zezwolenia i ograniczających w ten sposób przez sam swój cel swobodę przepływu kapitału (zob. ww. wyrok w sprawie Woningstichting Sint Servatius, pkt 21, 22).
- 65 W sprawie głównej jest bezsporne, że na podstawie przepisów księgi 4 rozporządzenia władz flamandzkich niektórzy inwestorzy i deweloperzy mogą otrzymać pozwolenie na budowę lub parcelację dopiero po przeprowadzeniu procedury, w ramach której zmuszeni są wykonać zobowiązanie socjalne polegające na przeznaczaniu części realizowanego projektu na mieszkania socjalne lub zapłacie określonej kwoty na rzecz gminy, w której realizowany jest projekt.
- 66 Wobec tego należy stwierdzić, że ponieważ inwestorzy ci nie są w stanie, jak wskazuje to Cour constitutionnelle w postanowieniu odsyłającym, swobodnie dysponować gruntem w celu, w jakim zamierzają go nabyć, zasady ustanowione w księdze 4 rozporządzenia władz flamandzkich stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału.
- 67 Trzeba jednakże przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 52 niniejszego wyroku obowiązek wywiązania się przez te podmioty gospodarcze ze zobowiązania socjalnego przewidzianego w omawianym rozporządzeniu, które ma na celu zapewnienie osobom o niskich dochodach i innym

niezamożnym kategoriom miejscowej ludności wystarczającej oferty mieszkaniowej, może być uzasadniony wymaganiami związanymi z polityką mieszkaniową państwa członkowskiego, które stanowią nadrzędny wzgląd interesu ogólnego.

- 68 Do sądu odsyłającego należy jednakże ustalenie w świetle okoliczności sprawy głównej, czy obowiązek taki jest zgodny z kryterium proporcjonalności, to znaczy czy jest niezbędny i właściwy do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 69 Na podstawie całości powyższych rozważań na pytania drugie, dziewiąte i dziesiąte w sprawie C-203/11 trzeba odpowiedzieć, iż art. 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu tego rodzaju uregulowań jak ustanowione w księdze 4 rozporządzenia władz flamandzkich, zgodnie z którymi na niektóre podmioty gospodarcze nakłada się „zobowiązanie socjalne” przy udzielaniu pozwolenia na budowę lub na parcelację, pod warunkiem stwierdzenia przez sąd odsyłający, iż uregulowanie to jest niezbędne i właściwe do osiągnięcia celu w postaci zapewnienia osobom o niskich dochodach i innym niezamożnym kategoriom miejscowej ludności wystarczającej oferty mieszkaniowej.

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-203/11

- 70 Występując z tym pytaniem, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w świetle art. 107 TFUE i 108 TFUE w związku z decyzją 2005/842 zachęty podatkowe i mechanizmy subwencjonowania przewidziane w rozporządzeniu władz flamandzkich należy uznać za pomoc państwa podlegającą obowiązkowi zgłoszenia Komisji.
- 71 Niektóre z omawianych środków mają na celu rekompensatę z tytułu zobowiązania socjalnego spoczywającego na inwestorach i deweloperach i polegają, po pierwsze, na zastosowaniu obniżonej stawki podatku VAT do dostawy mieszkań oraz obniżonej stawki opłaty rejestracyjnej przy nabyciu gruntów budowlanych (art. 4.1.20 § 3 akapit drugi rozporządzenia władz flamandzkich), po drugie, na gwarancji odbioru wybudowanych mieszkań (art. 4.1.21 tego rozporządzenia), a po trzecie, na subwencjach infrastrukturalnych (art. 4.1.23 tego rozporządzenia).
- 72 Inne środki mają na celu „rewitalizację” gruntów i budynków i polegają na obniżeniu podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie umowy o renowację (art. 3.1.3 i nast. rozporządzenia władz flamandzkich) oraz na ryczałtowym obniżeniu podstawy wymiaru opłaty rejestracyjnej (art. 3.1.10 omawianego rozporządzenia). Jak wskazuje Cour constitutionnelle w postanowieniu odsyłającym, beneficjentami tych działań są bezpośrednio osoby fizyczne, jednakże przynoszą one również pośrednie korzyści przedsiębiorstwom działającym na rynku renowacji nieruchomości.
- 73 Odpowiadając na pierwsze pytanie w sprawie C-203/11, należy sądowi odsyłającemu udzielić wskazówek interpretacyjnych pozwalających mu ustalić, czy działania opisane w dwóch punktach poprzedzających można uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (wyrok z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie C-140/09 Fallimento Traghetti del Mediterraneo, Zb.Orz. s. I-5243, pkt 23, 24).
- 74 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uznanie środka za pomoc państwa wymaga spełnienia wszystkich przesłanek zawartych w owym postanowieniu. Po pierwsze, musi mieć miejsce działanie państwa lub przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, środek musi być tego rodzaju, że może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi dawać beneficjentowi korzyść. Po czwarte, musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji (ww. wyrok w sprawie Fallimento Traghetti del Mediterraneo, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-417/10 3M Italia, pkt 37).

- 75 W sprawie głównej sąd odsyłający uznaje, że udogodnienia przewidziane w rozporządzeniu władz flamandzkich spełniają pierwszy i czwarty z warunków wymienionych w punkcie poprzedzającym, podnosi on jednak wątpliwość co do drugiego warunku, dotyczącego wpływu owych udogodnień na wymianę handlową między państwami członkowskimi, oraz trzeciego warunku, dotyczącego ich selektywnego charakteru.
- 76 W odniesieniu do drugiego warunku należy przypomnieć, że w celu zakwalifikowania środka krajowego jako pomocy państwa nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i wystarczającego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję (wyroki: z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-148/04 Unicredito Italiano, Zb.Orz. s. I-11137, pkt 54; a także z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze i in., Zb.Orz. s. I-289, pkt 140).
- 77 W szczególności, jeśli pomoc udzielona przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do pozycji zajmowanej przez inne przedsiębiorstwa konkurencyjne w wewnątrzwspólnotowej wymianie handlowej, należy uznać, że ma ona wpływ na tę wymianę (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Unicredito Italiano, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo; a także w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze i in., pkt 141).
- 78 W tym zakresie nie jest konieczne, aby uprzywilejowane przedsiębiorstwo uczestniczyło w wewnątrzwspólnotowej wymianie handlowej. Jeżeli bowiem państwo członkowskie udziela pomocy przedsiębiorstwu, jego działalność krajowa może być dzięki temu utrzymana lub zwiększona z tym skutkiem, że zmniejszą się szanse wejścia na rynek przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich. Ponadto wzmocnienie przedsiębiorstwa, które dotychczas nie uczestniczyło w wewnątrzwspólnotowej wymianie handlowej, może postawić je w sytuacji umożliwiającej mu wejście na rynek innego państwa członkowskiego (zob. ww. wyroki: w sprawie Unicredito Italiano, pkt 58; a także w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze i in., pkt 143).
- 79 W sprawie C-203/11 nie można wykluczyć, że udogodnienia przewidziane w rozporządzeniu władz flamandzkich wzmacniają pozycję korzystających z nich przedsiębiorstw w stosunku do innych konkurencyjnych przedsiębiorstw działających na rynku wewnątrzwspólnotowym. Ponadto korzyści w zakresie konkurencyjności wynikające z subwencji przyznanych owym przedsiębiorstwom mogą utrudniać wejście na rynek belgijski przedsiębiorstw z siedzibą w innych niż Królestwo Belgii państwach członkowskich, a nawet ułatwiać wejście wskazanych przedsiębiorstw belgijskich na inne rynki.
- 80 Należy ponadto przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż środek, w drodze którego władze publiczne przyznają niektórym przedsiębiorstwom zwolnienie podatkowe, co wprowadzie nie jest związane z przekazaniem zasobów państwowych, ale stawia beneficjentów w korzystniejszej sytuacji finansowej niż innych podatników, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-393/04 i C-41/05 Air Liquide Industries Belgium, Zb.Orz. s. I-5293, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 Trzeba jednakże przypomnieć, że zgodnie z motywem 8 i z art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 [WE] i 88 [WE] do pomocy de minimis (Dz.U. L 379, s. 5) uznaje się, iż pomoc nieprzekraczająca 200 000 EUR w okresie trzech lat nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz nie zakłóca i nie grozi zakłóceniem konkurencji. Działania takie są wyłączone z zakresu pojęcia pomocy państwa i nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TFUE.

- 82 W sprawie głównej zadaniem sądu odsyłającego będzie ustalić, w świetle powyższych wskazówek interpretacyjnych i na podstawie wszelkich istotnych okoliczności sprawy, czy działania przewidziane w rozporządzeniu władz flamandzkich mogą wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz czy rozporządzenie nr 1998/2006 znajduje zastosowanie w sprawie.
- 83 W odniesieniu do trzeciej przesłanki wymienionej w pkt 74 niniejszego wyroku, dotyczącej korzyści wynikających z analizowanych udogodnień, należy przypomnieć, że za pomoc uznaje się środki, które niezależnie od ich formy mogą uprzywilejowywać przedsiębiorstwa w sposób pośredni lub bezpośredni i które można uznać za korzyść, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych (zob. w szczególności wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Zb.Orz. s. I-2941, pkt 59).
- 84 Natomiast jeżeli działanie państwa można uznać za wynagrodzenie stanowiące rekompensatę wypełniania przez korzystające z niego przedsiębiorstwa zobowiązań do świadczenia usług publicznych, z tym skutkiem, że podmioty te rzeczywiście nie czerpią z tego tytułu korzyści finansowych, a zatem działanie to nie powoduje ich uprzywilejowania względem przedsiębiorstw konkurujących, tego rodzaju działanie nie podlega art. 107 ust. 1 TFUE (wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, Rec. s. I-7747, pkt 87).
- 85 Jednakże aby w konkretnym przypadku wynagrodzenie takie nie było uznawane za pomoc państwa, musi zostać spełniony szereg przesłanek (ww. wyrok w sprawie *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, pkt 88).
- 86 Jak rzecznik generalny wskazał w pkt 50 opinii, przed rozważeniem spełnienia owych przesłanek trzeba dodać, że orzecznictwo przytoczone w punkcie poprzedzającym znajduje zastosowanie wyłącznie do środków przewidzianych w księdze 4 rozporządzenia władz flamandzkich, wymienionych w pkt 71 niniejszego wyroku, bo tylko one mają na celu rekompensatę z tytułu zobowiązania socjalnego nałożonego na inwestorów i deweloperów.
- 87 W odniesieniu do warunków, od jakich uzależnione jest wyłączenie omawianych działań z zakresu pojęcia pomocy państwa, należy przypomnieć, że po pierwsze, korzystające z takiej rekompensaty przedsiębiorstwo powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem jasno określonych zobowiązań w zakresie świadczenia usług publicznych (ww. wyrok w sprawie *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, pkt 89).
- 88 W tej kwestii, zważywszy w szczególności na szeroki zakres uznania przysługujący państwom członkowskim, nie można wykluczyć uznania działań w dziedzinie mieszkalnictwa socjalnego za „usługi publiczne”. Podnoszona przez sąd odsyłający okoliczność, iż zobowiązanie socjalne działa bezpośrednio nie na rzecz osób poszukujących mieszkań socjalnych, lecz na rzecz instytucji mieszkalnictwa socjalnego, jest bez znaczenia z punktu widzenia kwalifikacji omawianych usług.
- 89 Po drugie, parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób, tak aby owa rekompensata nie powodowała powstania dodatkowej korzyści ekonomicznej, która mogłaby powodować uprzywilejowanie przedsiębiorstw będących beneficjentami względem przedsiębiorstw konkurujących (ww. wyrok w sprawie *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, pkt 90).
- 90 Jak rzecznik generalny wskazał w pkt 53 opinii, okazuje się, że o ile przepisy rozporządzenia władz flamandzkich pozwalają zidentyfikować beneficjentów przewidzianych tam udogodnień, o tyle nie umożliwiają one określenia w sposób wystarczająco obiektywny i przejrzysty parametrów, na podstawie których rekompensata jest obliczana.

- 91 Po trzecie, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań (ww. wyrok w sprawie Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, pkt 92).
- 92 Po czwarte, rekompensata powinna zostać określona na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i odpowiednio wyposażone w środki umożliwiające świadczenie żądanych usług publicznych, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi kosztów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań (ww. wyrok w sprawie Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, pkt 93).
- 93 Ocena spełnienia tych dwóch ostatnich przesłanek wymaga analizy okoliczności faktycznych sprawy głównej.
- 94 Nawet zaś gdyby Trybunał dysponował informacjami niezbędnymi do dokonania takiej analizy, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie, należy przypomnieć, że nie jest on właściwy do dokonywania oceny okoliczności faktycznych sprawy głównej ani do stosowania wobec działań lub sytuacji krajowych norm prawa Unii, których wykładnię ustalił, jako że należy to do wyłącznej właściwości sądów krajowych (zob. ww. wyrok w sprawie Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 95 Zadaniem Cour constitutionnelle będzie więc ustalenie, w świetle powyższych wskazówek interpretacyjnych, czy udogodnienia rozpatrywane w postępowaniu głównym należy uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 96 Na wypadek gdyby środki stanowiące rekompensatę z tytułu zobowiązania socjalnego ciążącego na inwestorach i deweloperach zostały uznane za pomoc państwa, sąd odsyłający zwraca się jeszcze do Trybunału z pytaniem, czy środki te można uznać za zwolnione na podstawie decyzji 2005/842 z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE.
- 97 W tej mierze należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) decyzji 2005/842 znajduje ona zastosowanie między innymi do pomocy państwa przyznawanej w formie rekompensaty z tytułu usług publicznych przedsiębiorstwom z sektora mieszkalnictwa socjalnego prowadzącym działalność uznawaną przez państwo członkowskie za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym.
- 98 Jak stwierdza motyw 7 tej decyzji, państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres uznania w kwestii określenia usług uznawanych za świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.
- 99 Artykuł 3 decyzji 2005/842 dodaje, że pomoc państwa udzielana w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przedsiębiorstwom świadczącym tego rodzaju usługi w ogólnym interesie gospodarczym jest zgodna ze wspólnym rynkiem i nie podlega obowiązkowi uprzedniego zgłoszenia, jeżeli spełnia warunki określone w art. 4–6 tej decyzji.
- 100 Jak rzecznik generalny wskazał w pkt 61 opinii, warunki te wzorowane są na warunkach określonych w ww. wyroku w sprawie Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, w szczególności na pierwszych trzech z nich, których spełnienia Trybunał nie jest władny oceniać w niniejszym wyroku, jak to już zostało stwierdzone w jego pkt 94.
- 101 W związku z powyższym zadaniem sądu odsyłającego będzie ocenić, czy warunki te są spełnione w odniesieniu do udogodnień przewidzianych w księdze 4 rozporządzenia władz flamandzkich, a wymienionych w pkt 71 niniejszego wyroku, w celu ustalenia, czy w okolicznościach sprawy głównej znajduje zastosowanie wyłączenie obowiązku zgłoszenia Komisji ustanowione w decyzji 2005/842.

102 Na pierwsze pytanie w sprawie C-203/11 trzeba wobec tego odpowiedzieć, iż zachęty podatkowe i mechanizmy subwencjonowania przewidziane w rozporządzeniu władz flamandzkich mogą zostać uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Zadaniem sądu odsyłającego jest ocena, czy spełnione zostały przesłanki istnienia pomocy państwa, a jeżeli tak, ustalenie w odniesieniu do udogodnień przewidzianych w księdze 4 rozporządzenia władz flamandzkich, mających na celu rekompensatę z tytułu zobowiązania socjalnego ciążącego na inwestorach i deweloperach, czy do środków tych znajduje zastosowanie decyzja 2005/842.

W przedmiocie pytań od trzeciego do ósmego w sprawie C-203/11

103 Występując z tymi pytaniami, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywa 2006/123 znajduje zastosowanie w okolicznościach takich jak w sprawie głównej, a w razie odpowiedzi twierdzącej wnosi o wykładnię szeregu jej przepisów.

104 Udzielając odpowiedzi na to pytanie, trzeba przypomnieć, jak stwierdza motyw 9 omawianej dyrektywy, że nie znajduje ona zastosowania między innymi „do wymogów, takich jak [...] przepisy dotyczące użytkowania lub zagospodarowania terenu, planowania przestrzennego w środowisku miejskim i wiejskim, normy budowlane [...]”.

105 Ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. j) tej dyrektywy, nie ma ona zastosowania do usług budownictwa socjalnego ani do pomocy osobom wymagającym jej trwale lub czasowo udzielanej przez organy państwa lub upoważnione przez nie podmioty.

106 Jak zaś wynika z pkt 50 i 51 niniejszego wyroku, rozporządzenie władz flamandzkich dotyczy kwestii z zakresu zagospodarowania przestrzennego i mieszkalnictwa socjalnego.

107 Wobec powyższego należy stwierdzić, że dyrektywa 2006/123 nie znajduje zastosowania do uregulowań tego rodzaju jak rozporządzenie władz flamandzkich, w związku z czym nie ma potrzeby odpowiadać na pytania od trzeciego do ósmego w sprawie C-203/11.

W przedmiocie pytania jedenastego w sprawie C-203/11

108 Występując z tym pytaniem, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy budowa mieszkań socjalnych sprzedawanych następnie po ograniczonych z góry cenach instytucjom mieszkalnictwa socjalnego lub za pośrednictwem tej instytucji przez usługodawcę, który zbudował te mieszkania mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia „zamówienie publiczne na roboty budowlane” zdefiniowanego w art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/18.

109 Udzielając odpowiedzi na to pytanie, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/18 w związku z art. 1 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy zamówienie publiczne na roboty budowlane spełnia łącznie cztery kryteria, a mianowicie wymaga umowy sporządzonej na piśmie, przewidującej świadczenie odpłatne, zawartej między podmiotem gospodarczym a instytucją zamawiającą i mającej za przedmiot wykonanie lub zaprojektowanie wraz z wykonaniem robót związanych z jednym z rodzajów działalności wymienionych w załączniku I do dyrektywy lub obiektu budowlanego, albo wykonanie dowolnymi środkami obiektu budowlanego odpowiadającego wymaganiom zamawiającego.

110 Trybunał nie dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do oceny spełnienia tych kryteriów w sprawie głównej, ograniczy się więc w niniejszym wyroku do udzielenia sądowi odsyłającemu wskazówek, które mogą mu być przydatne przy dokonywaniu tej oceny.

111 W odniesieniu konkretnie do istnienia umowy zawartej w formie pisemnej z postanowienia odsyłającego wynika, iż Cour constitutionnelle zdaje się mieć wątpliwości co do spełnienia tego kryterium w niniejszym wypadku, z tego względu, że nałożone zobowiązanie socjalne, polegające na

budowie mieszkań socjalnych, nie jest w rzeczywistości przedmiotem umowy między organami administracji a zainteresowanym przedsiębiorstwem. Zobowiązanie socjalne nakładają bowiem na inwestorów i deweloperów bezpośrednio przepisy rozporządzenia władz flamandzkich i ma ono do nich zastosowanie automatycznie, tylko z tego powodu, że są oni właścicielami gruntów, w odniesieniu do których występują o pozwolenie na budowę lub parcelację.

- 112 W tej kwestii należy przypomnieć, że ustalenie istnienia określonego stosunku umownego między podmiotem, który można uznać za instytucję zamawiającą, a inwestorem lub deweloperem wymaga zgodnie z orzecznictwem Trybunału, jak wskazuje rzecznik generalny w pkt 86 opinii, zawarcia umowy o parcelacji między organem administracji a zainteresowanym przedsiębiorstwem, określającej obiekty, jakie przedsiębiorstwo to ma wybudować, i stosowne warunki.
- 113 Jeżeli zawarta została tego typu umowa, okoliczność, że budowy mieszkań socjalnych wymaga bezpośrednio uregulowanie krajowe, a kontrahentem organu administracji może być tylko właściciel gruntów budowlanych, nie jest wystarczająca do wykluczenia umownego charakteru stosunku prawnego powstałego między organem administracji a zainteresowanym deweloperem (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-399/98 Ordine degli Architetti i in., Rec. s. I-5409, pkt 69, 71).
- 114 O ile zaś rozporządzenie władz flamandzkich wprost wymaga w art. 4.1.22 akapit pierwszy zawarcia umowy administracyjnej między inwestorem lub deweloperem a instytucją mieszkalnictwa socjalnego, o tyle jednak umowa ta, jak wynika z postanowienia odsyłającego, nie reguluje co do zasady stosunków między instytucją zamawiającą a zainteresowanym podmiotem gospodarczym. Ponadto taka umowa nie dotyczy, jak się wydaje, budowy mieszkań socjalnych, lecz tylko następnego etapu, to jest ich sprzedaży.
- 115 Zadaniem sądu odsyłającego będzie jednakże ustalenie, z uwzględnieniem całości obowiązujących przepisów oraz wszelkich istotnych okoliczności sprawy, czy budowa mieszkań socjalnych będących przedmiotem sprawy głównej następuje w ramach stosunku umownego między instytucją zamawiającą a podmiotem gospodarczym oraz czy spełnia pozostałe kryteria wymienione w pkt 109 niniejszego wyroku.
- 116 W tym kontekście warto także przypomnieć, po pierwsze, że zastosowanie dyrektywy 2004/18 do zamówienia publicznego na roboty budowlane jest jednak uzależnione od tego, czy szacunkowa wartość owego zamówienia osiąga próg określony w art. 7 lit. c) tej dyrektywy, a po drugie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dwa rodzaje zamówień dokonywanych przez jednostki publiczne nie podlegają przepisom prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych.
- 117 Chodzi, po pierwsze, o umowy zawierane przez podmiot publiczny z odrębną pod względem prawnym osobą, jeżeli podmiot ten sprawuje nad ową osobą kontrolę podobną do tej, jaką sprawuje nad swoimi własnymi jednostkami organizacyjnymi, a osoba ta realizuje zasadniczą część swojej działalności na rzecz podmiotu lub podmiotów, które ją kontrolują (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-159/11 Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i in., pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 118 Po drugie, chodzi o umowy ustanawiające współpracę między podmiotami publicznymi, których celem jest wspólne świadczenie usług publicznych. W takim wypadku przepisy prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych nie mają zastosowania, jeżeli umowy te są zawierane wyłącznie przez podmioty publiczne bez udziału osób prywatnych, żaden świadczeniodawca prywatny nie znajduje się w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do swoich konkurentów, a ustanowiona współpraca służy wyłącznie celom i wymogom interesu publicznego (zob. ww. wyrok w sprawie Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i in., pkt 34, 35).

- 119 W świetle powyższych rozważań na jedenaste pytanie w sprawie C-203/11 trzeba odpowiedzieć, że budowa mieszkań socjalnych sprzedawanych następnie po ograniczonych z góry cenach instytucjom mieszkalnictwa socjalnego lub za pośrednictwem tej instytucji przez usługodawcę, który zbudował te mieszkania mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia „zamówienie publiczne na roboty budowlane” zdefiniowanego w art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/18, jeżeli spełnione są kryteria określone w tym przepisie, co ustalić powinien sąd odsyłający.

W przedmiocie kosztów

- 120 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuły 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE 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, stoją na przeszkodzie obowiązywaniu tego rodzaju uregulowania jak wynikające z księgi 5 décret de la Région flamande du 27 mars 2009, relatif à la politique foncière et immobilière, uzależniającego przeniesienie prawa do nieruchomości znajdującej się na terytorium niektórych gmin wskazanych przez Vlaamse Regering od sprawdzenia przez lokalną komisję „wystarczającego związku” potencjalnego nabywcy owego prawa z tą gminą.
- 2) Artykuł 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu tego rodzaju uregulowań jak ustanowione w księdze 4 wskazanego rozporządzenia władz flamandzkich, zgodnie z którymi na niektóre podmioty gospodarcze nakłada się „zobowiązanie socjalne” przy udzielaniu pozwolenia na budowę lub na parcelację, pod warunkiem stwierdzenia przez sąd odsyłający, iż uregulowanie to jest niezbędne i właściwe do osiągnięcia celu w postaci zapewnienia osobom o niskich dochodach i innym niezamożnym kategoriom miejscowej ludności wystarczającej oferty mieszkaniowej.
- 3) Zachęty podatkowe i mechanizmy subwencjonowania przewidziane we wskazanym rozporządzeniu władz flamandzkich mogą zostać uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Zadaniem sądu odsyłającego jest ocena, czy spełnione zostały przesłanki istnienia pomocy państwa, a jeżeli tak, ustalenie w odniesieniu do udogodnień przewidzianych w księdze 4 wymienionego rozporządzenia władz flamandzkich, mających na celu rekompensatę z tytułu zobowiązania socjalnego ciążącego na inwestorach i deweloperach, czy do środków tych znajduje zastosowanie decyzja Komisji 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 [WE] do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym.
- 4) Budowa mieszkań socjalnych sprzedawanych następnie po ograniczonych z góry cenach instytucjom mieszkalnictwa socjalnego lub za pośrednictwem tej instytucji przez usługodawcę, który zbudował te mieszkania mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia „zamówienie publiczne na roboty budowlane” zdefiniowanego w art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie

koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 596/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r., jeżeli spełnione są kryteria określone w tym przepisie, co ustalić powinien sąd odsyłający.

Podpisy