



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 22 września 2020 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2006/123/WE – Zakres stosowania – Wielokrotny, krótkoterminowy wynajemumeblowanych 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

W sprawach połączonych C-724/18 i C-727/18

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja) postanowieniami z dnia 15 listopada 2018 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniach 21 i 22 listopada 2018 r., w postępowaniach:

**Cali Apartments SCI (C-724/18),**

**HX (C-727/18)**

przeciwko

**Procureur général près la cour d’appel de Paris,**

**Ville de Paris,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby (sprawozdawca) i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: V. Giacobbo, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 listopada 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Cali Apartments SCI i HX – P. Spinosi i V. Steinberg, avocats,

\* Język postępowania: francuski.

- w imieniu ville de Paris – G. Parleani, D. Rooz i D. Foussard, avocats,
- w imieniu rządu francuskiego – E. de Moustier i M.R. Coesme, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller i T. Machovičová, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i S. Eisenberg, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii – M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, w charakterze pełnomocników, których wspierali D. Fennelly, BL, i N. Butler, SC,
- w imieniu rządu greckiego – S. Charitaki, S. Papaioannou i M. Michelogiannaki, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego – S. Jiménez García i M.J. García-Valdecasas Dorrego, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman i J.M. Hoogveld, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – É. Gippini Fournier, L. Malferrari i L. Armati, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 kwietnia 2020 r.,

wydaje następujący

### **Wyrok**

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 1, 2 i 9–15 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).
- 2 Wnioski te przedstawiono w ramach sporów pomiędzy Cali Apartments SCI i HX a Procureur général près la cour d’appel de Paris (prokuratorem generalnym przy sądzie apelacyjnym w Paryżu) i ville de Paris (miastem Paryżem) w przedmiocie naruszenia przez te osoby uregulowania krajowego nakładającego obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania.

### **Ramy prawne**

#### ***Prawo Unii***

- 3 Motywy 1, 7, 9, 27, 33, 59 i 60 dyrektywy 2006/123 mają następujące brzmienie:  
„(1) Wspólnota Europejska dąży do tworzenia coraz ściślejszych związków między państwami i narodami Europy oraz do zapewnienia postępu gospodarczego i społecznego. Zgodnie z art. 14 ust. 2 traktatu rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym

zapewniony jest swobodny przepływ usług. Zgodnie z art. 43 traktatu zapewniona jest swoboda przedsiębiorczości. Artykuł 49 traktatu ustanawia swobodę świadczenia usług wewnątrz Wspólnoty. Zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi jest niezbędne w celu wzmocnienia integracji narodów Europy oraz promowania zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego. W celu zniesienia takich barier kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie, aby rozwój działalności usługowej przyczyniał się do realizacji zadania określonego w art. 2 traktatu polegającego na wspieraniu w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji działań gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi.

[...]

- (7) Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne ramy prawne, które przynoszą korzyści dla szerokiej gamy usług, a jednocześnie uwzględniają specyficzne cechy każdego rodzaju działalności lub zawodu oraz ich system regulacji. Ramy te są oparte na dynamicznym i selektywnym podejściu, które zakłada usunięcie w pierwszej kolejności tych barier, które można zlikwidować szybko, a w przypadku innych barier uruchomienie procesu oceny, konsultacji i uzupełniającej harmonizacji konkretnych kwestii, co umożliwi stopniową i skoordynowaną modernizację krajowych systemów regulacyjnych w zakresie działalności usługowej, niezbędną dla wprowadzenia rzeczywistego rynku wewnętrznego usług do 2010 roku. Należy uwzględnić zrównoważony zestaw środków, w tym ukierunkowaną harmonizację, współpracę administracyjną, przepis dotyczący swobody świadczenia usług oraz zachęcanie do opracowywania kodeksów postępowania w pewnych kwestiach. Owa koordynacja krajowych systemów ustawodawczych powinna gwarantować wysoki stopień integracji prawnej Wspólnoty oraz wysoki poziom ochrony celów leżących w ogólnym interesie, w szczególności ochrony konsumentów, co jest niezbędne dla budowy zaufania między państwami członkowskimi. W niniejszej dyrektywie uwzględniono również inne cele leżące w ogólnym interesie, w tym ochronę środowiska naturalnego, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, jak i potrzebę przestrzegania prawa pracy.

[...]

- (9) 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 oraz sankcje administracyjne nakładane w przypadku niewypełnienia takich wymogów, które szczegółowo nie dotyczą działalności usługowej lub nie mają na nią szczególnego wpływu, ale które powinny być przestrzegane przez usługodawców w trakcie prowadzenia ich działalności gospodarczej w ten sam sposób jak przez osoby fizyczne działające prywatnie.

[...]

- (27) Niniejsza dyrektywa nie powinna obejmować usług społecznych w dziedzinie budownictwa socjalnego, opieki nad dziećmi oraz usług dla rodzin i osób potrzebujących, świadczonych przez państwo na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym przez usługodawców upoważnionych do tego przez państwo lub przez organizacje charytatywne uznane za takie przez to państwo w celu zapewnienia wsparcia osobom stale lub tymczasowo szczególnie potrzebującym z powodu ich niewystarczającego dochodu rodzinnego, całkowitego lub częściowego braku niezależności

oraz osobom, którym grozi marginalizacja. Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć wpływu na te usługi, gdyż są [one] niezbędne do zagwarantowania podstawowych praw do godności i uczciwości ludzkiej oraz wyrażają zasady spójności i solidarności społecznej.

[...]

(33) Niniejszą dyrektywą są objęte różne usługi w ramach stale zmieniających się rodzajów działalności, w tym usług dla przedsiębiorstw, takich jak doradztwo w dziedzinie zarządzania, certyfikacja i testowanie; zarządzanie obiektami, w tym utrzymanie biur; reklama; usługi rekrutacji; oraz usługi pośredników handlowych. Objęte dyrektywą są również usługi świadczone zarówno na rzecz przedsiębiorców, jak i konsumentów, na przykład doradztwo prawne lub podatkowe; usługi dotyczące nieruchomości, takie jak usługi agencji nieruchomości; usługi budowlane, w tym architektoniczne; dystrybucja; organizacja targów; wynajem samochodów i usługi biur podróży. Dyrektywa obejmuje również usługi dla konsumentów, takie jak usługi turystyczne [...].

[...]

(59) Zezwolenie powinno co do zasady umożliwić usługodawcy podjęcie działalności lub prowadzenie tej działalności na całym terytorium państwa, chyba że nadrzędny interes publiczny [nadrzędny względ interesu ogólnego] uzasadnia ograniczenie jego zakresu do określonego terytorium. Przykładowo ochrona środowiska naturalnego może uzasadniać wymóg uzyskania odrębnego zezwolenia na każdą instalację na terytorium państwa. Niniejszy przepis nie powinien wpływać na kompetencje władz regionalnych i lokalnych w zakresie udzielania zezwoleń w państwach członkowskich.

(60) Niniejsza dyrektywa, a w szczególności jej przepisy dotyczące systemów zezwoleń i terytorialnego zakresu obowiązywania zezwolenia, nie powinna naruszać podziału kompetencji na szczeblu regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich, w tym w zakresie samorządu regionalnego i lokalnego oraz używania języków urzędowych”.

4 Artykuł 1 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz [ze] swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług”.

5 Zgodnie z art. 2 rzeczonej dyrektywy:

„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;

b) usług finansowych [...];

c) usług i sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących, w związku z zagadnieniami objętymi [dyrektywą 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz.U. 2002, L 108, s. 7), dyrektywą 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. 2002,

L 108, s. 21), dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33), dyrektywą 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 51) oraz dyrektywą 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. 2002, L 201, s. 37)];

- d) usług w dziedzinie transportu [...];
- e) usług agencji pracy tymczasowej;
- f) usług zdrowotnych [...];
- g) usług audiowizualnych [...];
- h) działalności hazardowej ze stawkami pieniężnymi w grach losowych [...];
- i) działań, które są związane z wykonywaniem władzy publicznej zgodnie z art. 45 traktatu;
- j) usług społecznych świadczonych przez [państwo,] usługodawców upoważnionych do tego przez państwo lub organizacje charytatywne uznane za takie przez państwo, związane [związanymi] z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom będącym stale lub tymczasowo w potrzebie;
- k) usług ochrony osobistej;
- l) usług świadczonych przez notariuszy i komorników powołanych na mocy aktu urzędowego.

3. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania w dziedzinie podatków”.

6 Artykuł 4 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- 1) »usługa« oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 50 traktatu;
- 2) »usługodawca« oznacza każdą osobę fizyczną będącą obywatelem państwa członkowskiego lub każdą osobę prawną, o której mowa w art. 48 traktatu, prowadzącą przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która oferuje lub świadczy usługę;

[...]

- 6) »system zezwoleń« oznacza każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej;
- 7) »wymóg« oznacza wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji

zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej; zasady ustanowione na mocy układów zbiorowych wynegocjowanych przez partnerów społecznych nie są uznawane za wymogi w rozumieniu niniejszej dyrektywy;

8) »nadrzędny interes publiczny« oznacza [»nadrzędne względy interesu ogólnego« oznaczają] względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i obejmuje [obejmują]: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej;

[...]”.

7 Artykuły 9–13 dyrektywy 2006/123 dotyczą „zezwoleń”.

8 Artykuł 9 ust. 1 te same dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, chyba że spełnione są następujące warunki:

- a) system zezwoleń nie dyskryminuje danego usługodawcy;
- b) potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym [nadrzędnym względem interesu ogólnego];
- c) wyznaczonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na fakt, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek”.

9 Artykuł 10 ust. 1, 2 i 7 rzeczony dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. Systemy zezwoleń opierają się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny.

2. Kryteria określone w ust. 1 muszą być:

- a) niedyskryminacyjne;
- b) uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym [nadrzędnym względem interesu ogólnego];
- c) proporcjonalne do danego celu związanego z interesem publicznym;
- d) jasne i jednoznaczne;
- e) obiektywne;
- f) podane z wyprzedzeniem do publicznej wiadomości;
- g) przejrzyste i łatwo dostępne.

[...]

7. Niniejszy artykuł nie narusza podziału kompetencji na szczeblu lokalnym lub regionalnym pomiędzy wydającymi zezwolenia organami państwa członkowskiego”.

10 Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2006/123 przewiduje:

„Procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń są przejrzyste, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i gwarantują wnioskodawcom, że ich wnioski będą rozpatrzone w sposób obiektywny i bezstronny”.

11 Artykuły 14 i 15 dyrektywy 2006/123 dotyczą „wymogów zakazanych lub podlegających ocenie”. Artykuł 14 tejże dyrektywy wymienia wymogi, od spełnienia których państwa członkowskie nie mogą uzależniać podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium. Artykuł 15 rzeczony dyrektywy nakłada na państwa członkowskie w szczególności obowiązek zbadania, czy ich systemy prawne uzależniają podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od spełnienia jednego lub większej liczby wymogów wymienionych w ust. 2 tego artykułu, i – jeśli tak jest – zapewnienia zgodności takich wymogów z warunkami wymienionymi w ust. 3 tegoż artykułu.

### ***Prawo francuskie***

#### *Kodeks turystyki*

12 Artykuł L. 324-1-1 code du tourisme (kodeksu turystyki) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniach głównych (zwanego dalej „kodeksem turystyki”) stanowi:

„Każda osoba, która oferuje wynajem umeblowanego lokalu turystycznego, niezależnie od tego, czy jest on sklasyfikowany w rozumieniu niniejszego kodeksu, ma obowiązek uprzednio dokonać zgłoszenia tego faktu merowi gminy, w której znajduje się ten lokal.

Uprzednie zgłoszenie nie jest wymagane, jeżeli lokal mieszkalny stanowi główne miejsce zamieszkania wynajmującego w rozumieniu art. 2 loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 [ustawy nr 89-462 z dnia 6 lipca 1989 r. w sprawie poprawy stosunków najmu, zmieniającej ustawę nr 86-1290 z dnia 23 grudnia 1986 r.]”.

#### *Kodeks budownictwa i mieszkalnictwa*

13 Artykuł L. 631-7 code de la construction et de l’habitation (kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa) przewiduje w szczególności, że w gminach liczących ponad 200 000 mieszkańców i w gminach znajdujących się w departamentach Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis i Val-de-Marne zmiana sposobu użytkowania lokali mieszkalnych jest, na warunkach określonych w art. L. 631-7-1 tego kodeksu, uzależniona od uzyskania uprzedniego zezwolenia oraz że wielokrotny, krótkoterminowy wynajem umeblowanego lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania, stanowi zmianę sposobu użytkowania w rozumieniu rzeczony art. L. 631-7.

14 Artykuł L. 631-7-1 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa stanowi:

„Uprzednie zezwolenie na zmianę sposobu użytkowania wydaje mer gminy, w której znajduje się nieruchomość; merowie Paryża, Marsylii i Lyonu zasięgają uprzednio opinii mera właściwego okręgu. Wydanie zezwolenia może zostać uzależnione od rekompensaty w postaci jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania.

Zezwolenia na zmianę sposobu użytkowania udziela się imiennie. Przestaje ono wywoływać skutki prawne w przypadku definitywnego zakończenia, niezależnie od powodu, wykonywania działalności zawodowej przez posiadacza zezwolenia. Jednakże w przypadku, gdy wydanie zezwolenia uzależniono

od rekompensaty, zezwolenie jest związane z lokalem, a nie z osobą. Lokale zaoferowane w ramach rekompensaty wskazuje się w zezwoleniu, które podlega opublikowaniu w rejestrze nieruchomości lub wpisowi do księgi wieczystej.

Roszczenia związane z użytkowaniem lokali, o których mowa w art. L. 631-7, w żadnym razie nie podlegają trzydziestoletniemu terminowi przedawnienia przewidzianemu w art. 2227 code civil [kodeksu cywilnego].

Do celów stosowania art. L. 631-7 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. [...]”.

15 Zgodnie z art. L. 631-7-1 A kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa zezwolenie na zmianę sposobu użytkowania nie jest natomiast wymagane, jeżeli lokal stanowi główne miejsce zamieszkania wynajmującego w rozumieniu art. 2 ustawy nr 89-462 z dnia 6 lipca 1989 r. w sprawie poprawy stosunków najmu, zmieniającej ustawę nr 86-1290 z dnia 23 grudnia 1986 r. (JORF z dnia 8 lipca 1989 r., s. 8541), czyli gdy mieszkanie jest zajmowane przez co najmniej osiem miesięcy w roku – z wyjątkiem nieobecności spowodowanych obowiązkami zawodowymi, względami zdrowotnymi lub działaniem siły wyższej – przez wynajmującego lub jego małżonka albo osobę pozostającą na jego utrzymaniu.

16 Artykuł L. 651-2 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniach głównych przewiduje:

„Kto narusza przepisy art. L. 631-7 lub nie przestrzega warunków lub obowiązków nałożonych na mocy tego artykułu, podlega karze grzywny w wysokości 25 000 EUR.

Grzywnę na wniosek prokuratora nakłada w postępowaniu w sprawie środków tymczasowych prezes sądu wielkiej instancji, w którego okręgu nieruchomość jest położona; wpływy są w całości wpłacane na rzecz gminy, w której nieruchomość się znajduje.

Prezes sądu zarządza przywrócenie mieszkalnego sposobu użytkowania lokali przekształconych bez zezwolenia w terminie, który określa. Po upływie tego terminu nakłada on karę pieniężną w maksymalnej wysokości 1000 EUR dziennie na każdy metr kwadratowy powierzchni użytkowej nieprawidłowo przekształconych lokali. Wpływy są w całości wpłacane na rzecz gminy, w której nieruchomość się znajduje.

Po upływie tego terminu administracja może z urzędu i na koszt sprawcy przystąpić do eksmisji lokatorów i wykonania niezbędnych prac”.

#### *Ogólny kodeks jednostek samorządu terytorialnego*

17 Artykuł L. 2121-25 code général des collectivités territoriales (ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego) przewiduje, że protokoły posiedzeń rady gminy wywiesza się w merostwie i publikuje na stronie internetowej gminy.

#### *Uchwała rady miasta Paryża*

18 Artykuł 2 règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d’usage de locaux d’habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre VI du code de la construction et de l’habitation [uchwały rady miasta ustanawiającej warunki wydawania zezwoleń na zmianę sposobu użytkowania lokali mieszkalnych



i określającej rekompensaty zgodnie z częścią 2 rozdziału I tytułu III księgi VI kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa], przyjętej przez radę miasta Paryża na posiedzeniu, które odbyło się w dniach 15, 16 i 17 grudnia 2008 r., ma następujące brzmienie:

„I – Rekompensata polega na przekształceniu w mieszkania lokali posiadających w dniu 1 stycznia 1970 r. sposób użytkowania inny niż mieszkaniowy lub lokali, w odniesieniu do których wydano zezwolenie budowlane zmieniające ich przeznaczenie po dniu 1 stycznia 1970 r. i które nie stanowiły dotychczas przedmiotu rekompensaty.

Lokale zaoferowane w ramach rekompensaty spełniają wszystkie poniższe warunki:

- a) składają się z jednostek mieszkaniowych i mają standard oraz powierzchnię odpowiadające lokalom, których sposób użytkowania ma ulec zmianie, przy czym badaniu w poszczególnych przypadkach podlega przydatność lokali do celów mieszkaniowych. Lokale zaoferowane w ramach rekompensaty spełniają normy przewidziane w décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent [dekrecie z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie zdefiniowania godnych warunków mieszkaniowych];
- b) znajdują się w tym samym okręgu co lokale mieszkalne, których sposób użytkowania ma ulec zmianie.

Powierzchnię oblicza się zgodnie z art. R. 111-2 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa.

II – W strefie o wysokim poziomie intensywności rekompensaty, którą wskazano w załączniku nr 1, lokale zaoferowane w ramach rekompensaty powinny mieć, w drodze odstępstwa od przepisów ust. I lit. a), dwukrotnie większą powierzchnię niż powierzchnia lokali, których dotyczy wnioszek o zmianę sposobu użytkowania, chyba że owe lokale są przekształcane w socjalne lokale mieszkalne na wynajem stanowiące przedmiot umowy zawieranej na podstawie art. L. 351-2 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa na okres co najmniej 20 lat.

W drodze odstępstwa od przepisów ust. I lit. b) socjalne lokale mieszkalne na wynajem stanowiące rekompensatę za przekształcone lokale w strefie o wysokim poziomie intensywności rekompensaty mogą znajdować się w dowolnej części owej strefy. Jeżeli jednak przekształcone lokale znajdują się w okręgach pierwszym, drugim, czwartym, piątym, szóstym, siódmym, ósmym lub dziewiątym, w których niedobór mieszkań jest, w stosunku do poziomu realizowanej działalności, szczególnie dotkliwy, maksymalnie 50% przekształcanej powierzchni może zostać poddane rekompensacie poza okręgiem, w którym ma dojść do przekształcenia.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez INSEE [francuski państwowy instytut statystyki i badań ekonomicznych], okręgi te charakteryzują się wyższym niż średni dla całego Paryża stosunkiem liczby miejsc pracy do liczby mieszkańców aktywnych zawodowo.

Jeżeli wszystkie jednostki zaoferowane w ramach rekompensaty znajdują się poza okręgiem, w którym ma dojść do przekształcenia, liczba jednostek mieszkaniowych zaoferowanych w ramach rekompensaty musi być przynajmniej równa liczbie wycofywanych jednostek mieszkaniowych.

W przypadku przekształcania lokali i oferowania rekompensaty przez tego samego właściciela w obrębie pojedynczej jednostki własności, w związku z racjonalizacją przestrzeni mieszkaniowej w obrębie tej jednostki, minimalną powierzchnię wymaganą na potrzeby rekompensaty stanowi powierzchnia przekształcanych lokali”.

## Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 19 Sędzia tribunal de grande instance de Paris (sądu wielkiej instancji w Paryżu), orzekający w przedmiocie środków tymczasowych, do którego procureur de la République (prokurator Republiki) działający przy tym sądzie wystąpił z wnioskiem na podstawie art. L. 631-7 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa, orzekł wobec Cali Apartments i HX, z których każde jest właścicielem jednopokojowego mieszkania w Paryżu, karę grzywny w wysokości, odpowiednio, 5000 EUR i 15 000 EUR, oraz nakazał przywrócenie mieszkalnego sposobu użytkowania przedmiotowych nieruchomości.
- 20 Do sprawy w charakterze interwenienta dobrowolnie wstąpiło miasto Paryż.
- 21 W dwóch wyrokach z dnia 19 maja i 15 czerwca 2017 r. cour d’appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu), do którego Cali Apartments i HX wniosły apelację, orzekł, że przedmiotowe jednopokojowe mieszkania, których wynajem zaoferowano na stronie internetowej, były wielokrotnie i bez uprzedniego zezwolenia krótkoterminowo wynajmowane klientom zatrzymującym się przejazdem, z naruszeniem przepisów art. L. 631-7 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa. Sąd ten, na podstawie art. L. 651-2 rzeczonoego kodeksu w jego brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniach głównych, orzekł wobec Cali Apartments i HX kary grzywny, każdą w wysokości 15 000 EUR, postanowił, że wpływy z owych grzywien otrzyma miasto Paryż, oraz nakazał przywrócenie mieszkalnego sposobu użytkowania przedmiotowych lokali.
- 22 Cali Apartments i HX wniosły od wspomnianych wyroków skargę kasacyjną, podnosząc, iż wyroki te wydano z naruszeniem zasady pierwszeństwa prawa Unii z uwagi na to, iż nie wykazano w nich, że ograniczenie swobodnego świadczenia usług wynikające z rozpatrywanego uregulowania krajowego jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, że celu zamierzonego przez to uregulowanie nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, jak wymaga tego art. 9 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2006/123, ani że wdrożenie tego ograniczenia nie podlega kryteriom odpowiadającym wymogom określonym w art. 10 tejszej dyrektywy.
- 23 W tym kontekście Cour de cassation (sąd kasacyjny) ma wątpliwości co do tego, czy działalność usługowa, o której mowa w art. L. 631-7 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa w jego brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniach głównych – którego przepisy uzupełnia w odniesieniu do wynajmu umeblowanych lokali turystycznych system zgłoszenia przewidziany w art. L. 324-1-1 kodeksu turystyki – jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2006/123.
- 24 Na wypadek udzielenia przez Trybunał odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający zastanawia się również, czy uregulowanie to wchodzi w zakres pojęcia „systemu zezwoleń” w rozumieniu art. 4 pkt 6 tejszej dyrektywy, do którego zastosowanie znajduje sekcja 1 jej rozdziału III, czy też jest ono objęte zakresem pojęcia „wymogu” w rozumieniu art. 4 pkt 7 owej dyrektywy, do którego zastosowanie znajduje sekcja 2 jej rozdziału III.
- 25 Wreszcie, w przypadku gdyby rzeczono uregulowanie było objęte zakresem pojęcia „systemu zezwoleń” w rozumieniu art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123, sąd ten zastanawia się, czy takie uregulowanie jest zgodne ze wspomnianą dyrektywą, zważywszy na jego cel polegający na przeciwdziałaniu pogarszaniu się warunków dostępu do mieszkań i wzmaganiu się napięcia na rynkach nieruchomości, w szczególności poprzez uregulowanie niewydolności rynku, a także na ochronie właścicieli i lokatorów oraz na umożliwieniu zwiększenia podaży mieszkań na warunkach zapewniających równowagę terytorialną, ponieważ mieszkanie jest dobrem pierwszej potrzeby, a prawo do godnych warunków mieszkaniowych stanowi cel chroniony przez francuską konstytucję.

26 W tych okolicznościach Cour de cassation (sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowania i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, których brzmienie jest identyczne w obu sprawach C-724/18 i C-727/18:

- „1) Czy dyrektywa 2006/123 [...], w świetle definicji jej przedmiotu i zakresu stosowania zawartej w art. 1 i art. 2 tej dyrektywy, ma zastosowanie do wielokrotnego, krótkotrwałego, odpłatnego wynajmu, nawet prowadzonego poza działalnością zawodową, umeblowanego lokalu mieszkalnego, który nie stanowi głównego miejsca zamieszkania wynajmującego, klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania, zwłaszcza w świetle pojęć usługodawcy i usług?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie, czy uregulowanie krajowe, takie jak przewidziane w art. L. 631-7 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa, stanowi system udzielania zezwoleń na powyższą działalność w rozumieniu art. 9–13 dyrektywy 2006/123 [...], czy jedynie wymóg podlegający przepisom art. 14 i 15 [też dyrektywy]?

W przypadku gdy zastosowanie znajdują art. 9–13 dyrektywy 2006/123 [...]:

- 3) Czy art. 9 lit. b) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że cel w postaci zwalczania problemu niedoboru mieszkań przeznaczonych na wynajem stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego pozwalający uzasadnić przepis krajowy ustanawiający wymóg uzyskania, w niektórych obszarach geograficznych, zezwolenia na wielokrotny, krótkoterminowy wynajem umeblowanego lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania?
  - 4) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej, czy taki przepis jest proporcjonalny w stosunku do zamierzonego celu?
  - 5) Czy art. 10 ust. 2 lit. d) i e) dyrektywy [2006/123] stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który wymaga posiadania zezwolenia na »wielokrotny«, »krótkoterminowy« wynajem umeblowanego lokalu mieszkalnego »klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania«?
  - 6) Czy art. 10 ust. 2 lit. d)–g) dyrektywy [2006/123] stoi na przeszkodzie systemowi zezwoleń, w ramach którego warunki wydawania zezwoleń są określane w drodze uchwały rady gminy w świetle celów zróżnicowania społecznego, zwłaszcza z uwzględnieniem charakterystyki rynków lokali mieszkalnych i konieczności niepogłębiania problemu niedoboru mieszkań?”.
- 27 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 18 grudnia 2018 r. sprawy C-724/18 i C-727/18 połączono do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 28 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 i 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta ma zastosowanie do uregulowania państwa członkowskiego dotyczącego działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania, wykonywanej zawodowo lub niezawodowo.

- 29 Artykuł 1 dyrektywy 2006/123 stanowi zasadniczo w ust. 1, że celem tej dyrektywy jest ułatwienie korzystania ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz ze swobodnego przepływu usług przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu jakości usług.
- 30 Dyrektywa 2006/123, zgodnie z jej art. 2 ust. 1, ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim. Artykuł 2 ust. 2 tej dyrektywy wyłącza jednak szereg rodzajów działalności z zakresu jej stosowania. Artykuł 2 ust. 3 rzeczony dyrektywy uściśla, że nie ma ona zastosowania w dziedzinie podatków.
- 31 Artykuł 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 definiuje pojęcie „usługi” na potrzeby tej dyrektywy.
- 32 Należy zatem ustalić, czy działalność polegająca na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmieumeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania, wykonywana zawodowo lub niezawodowo, wchodzi w zakres pojęcia „usługi” w rozumieniu art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123, a jeśli tak, to czy taka usługa nie jest jednak wyłączona z zakresu stosowania tej dyrektywy na podstawie jej art. 2, a także czy samo uregulowanie krajowe takie jak opisane w pkt 28 niniejszego wyroku nie jest wyłączone z zakresu stosowania rzeczony dyrektywy.
- 33 Co się tyczy przede wszystkim kwalifikacji przedmiotowej działalności, z art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 wynika, że na potrzeby tej dyrektywy „usługa” oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 57 TFUE.
- 34 W niniejszej sprawie działalność polegająca na wynajmie nieruchomości, taka jak opisana w pkt 28 niniejszego wyroku, prowadzona przez osobę prawną lub osobę fizyczną na własny rachunek, wchodzi w zakres pojęcia „usługi” w rozumieniu art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123.
- 35 W tym względzie motyw 33 rzeczony dyrektywy stanowi zresztą, że ma ona zastosowanie do różnych usług w ramach stale zmieniających się rodzajów działalności, w tym usług dotyczących nieruchomości oraz usług turystycznych. Otóż, jak wskazał sąd odsyłający, uregulowanie rozpatrywane w postępowaniach głównych uzupełnia wcześniejsze przepisy objęte art. L. 324-1-1 kodeksu turystyki w jego brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniach głównych.
- 36 Następnie, co się tyczy kwestii, czy taka usługa jest jednak wyłączona z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123 na podstawie jej art. 2 ust. 2, należy zauważyć, że z żadnego dokumentu objętego aktami sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by rzeczona usługa mogła wchodzić w zakres jednego z rodzajów działalności wyłączonych na gruncie tego przepisu, czego zresztą nie rozważa sam sąd odsyłający. Sytuacja leżąca u podstaw rozpatrywanych spraw nie jest również objęta dziedziną podatków w rozumieniu art. 2 ust. 3 tej dyrektywy.
- 37 Rząd niemiecki podnosi jednak, że przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych regulują nie tyle usługę, ile zmianę sposobu użytkowania lokali mieszkalnych, i z tego względu mogą znajdować zastosowanie w szczególności do tego rodzaju zmian dokonywanych w celu zapewnienia mieszkania osobom bezdomnym lub uchodźcom, podczas gdy tego rodzaju działalność o charakterze niegospodarczym jest wprost wyłączona z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123 na podstawie jej art. 2 ust. 2 lit. j) w związku z jej motywem 27.
- 38 Taka ewentalność, której sąd odsyłający ani rząd francuski nie przywołują ani nie potwierdzają, jest jednak nie tylko hipotetyczna, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 42 opinii, ale również nie może jako taka wykluczyć z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123 uregulowania takiego jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, mającego zastosowanie do działalności, która niewątpliwie stanowi „usługę” w rozumieniu art. 4 pkt 1 rzeczony dyrektywy, jak wskazano w pkt 34 niniejszego wyroku.

- 39 Sama bowiem okoliczność, że uregulowanie krajowe znajduje zastosowanie do podejmowania lub prowadzenia działalności wyłączonej z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123, takiej jak działalność, o której mowa w jej art. 2 ust. 2 lit. j), nie oznacza, że z zakresu stosowania tej dyrektywy wyłączone jest samo uregulowanie, skoro ma ono zastosowanie do innych rodzajów działalności, które ze swej strony nie są objęte jednym z wyłączeń określonych w art. 2 ust. 2 tejże dyrektywy; w przeciwnym razie zagrożone byłyby zarówno skuteczność (effet utile) rzeczony dyrektywy, jak i cel określony w jej motywach 1 i 7, polegający na ustanowieniu obszaru bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ szerokiej gamy usług.
- 40 Wreszcie, co się tyczy kwestii, czy takie uregulowanie jest jednak wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123 w świetle jej motywu 9, Trybunał miał już sposobność wyjaśnić, że zgodnie ze wspomnianym motywem – na gruncie którego z zakresu stosowania tejże dyrektywy wyłączone są w szczególności „wymog[i] taki[e] jak [...] przepisy dotyczące użytkowania lub zagospodarowania terenu, planowania przestrzennego w środowisku miejskim i wiejskim” – rzeczona dyrektywa nie może mieć zastosowania do wymogów, co do których nie można uznać, że stwarzają ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości usługodawców w państwach członkowskich oraz w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi, gdyż wymogi takie nie regulują konkretnie dostępu do danej działalności usługowej lub jej wykonywania ani nie mają na nie szczególnego wpływu, lecz muszą być przestrzegane przez usługodawców w związku z prowadzeniem przez nich działalności gospodarczej, tak samo jak przez osoby działające prywatnie (zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 123).
- 41 Wynika z tego, że zakresem stosowania dyrektywy 2006/123 objęte są jedynie takie formalności administracyjne, wymogi, a tym samym uregulowania państw członkowskich, które regulują konkretnie podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej bądź jej podejmowanie lub prowadzenie w ramach określonej kategorii usług w rozumieniu art. 2 ust. 1 tejże dyrektywy w związku z jej art. 4 pkt 1.
- 42 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że jakkolwiek celem uregulowania rozpatrywanego w postępowaniach głównych jest zapewnienie wystarczającej podaży przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy, wobec czego można uznać, że uregulowanie to dotyczy użytkowania lub zagospodarowania terenu, a w szczególności planowania przestrzennego w środowisku miejskim, to jednak nie ma ono zastosowania bez rozróżnienia do wszystkich osób, lecz jest skierowane konkretnie do tych osób, które zamierzają świadczyć określone rodzaje usług, takie jak usługi polegające na wielokrotnym, krótkoterminowym wynajmie umeblowanych nieruchomości mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania (zob. analogicznie wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 124).
- 43 Jak wynika z postanowień odsyłających oraz z art. L. 631–7 i L. 631-7-1 A kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa, odpłatny wynajem nieruchomości nieumeblowanej, podobnie jak wynajem na łączny okres poniżej czterech miesięcy rocznie nieruchomości umeblowanej stanowiącej główne miejsce zamieszkania wynajmującego, w szczególności, nie podlegają temu uregulowaniu.
- 44 Tym samym, ze względu na to, że rzeczony uregulowanie normuje podejmowanie i prowadzenie pewnych określonych form działalności polegającej na wynajmie nieruchomości, nie jest ono uregulowaniem mającym każdorazowo zastosowanie w zakresie użytkowania lub zagospodarowania terenu bądź planowania przestrzennego w środowisku miejskim i wiejskim, a zatem nie może ono być wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123.
- 45 W świetle powyższego na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że art. 1 i 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta ma zastosowanie do uregulowania państwa członkowskiego dotyczącego działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania, wykonywanej zawodowo lub niezawodowo.

***W przedmiocie pytania drugiego***

- 46 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 4 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, 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 pkt 6 wspomnianego artykułu, czy też w ten sposób, że jest ono objęte pojęciem „wymogu” w rozumieniu pkt 7 tego artykułu.
- 47 Zgodnie z art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123 „system zezwoleń” oznacza każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej.
- 48 Z kolei art. 4 pkt 7 tejże dyrektywy definiuje pojęcie „wymogu” jako wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe bądź wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej.
- 49 „System zezwoleń” w rozumieniu art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123 różni się zatem od „wymogu” w rozumieniu art. 4 pkt 7 tej dyrektywy 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 (zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 115).
- 50 W niniejszej sprawie z art. L. 631-7 w związku z art. L. 631-7-1 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa wynika, że osoby będące właścicielami lokalu znajdującego się w gminie liczącej ponad 200 000 mieszkańców, które zamierzają wielokrotnie i krótkoterminowo wynajmować ów lokal jako lokal umebłowany klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nim zameldowania, mają co do zasady i pod groźbą sankcji przewidzianych w art. L. 651-2 tego kodeksu obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia na zmianę sposobu użytkowania, wydawanego przez mera gminy, w której tenże lokal się znajduje, przy czym wydanie takiego zezwolenia może zostać uzależnione od rekompensaty w postaci dodatkowego, jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania.
- 51 Uregulowanie to nakłada zatem na osoby zamierzające świadczyć tego rodzaju usługi wynajmu nieruchomości obowiązek poddania się procedurze, na gruncie której wymaga się od nich podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej decyzji zezwalającej im na podjęcie i prowadzenie takiej działalności usługowej.
- 52 Rzeczone uregulowanie należy tym samym uznać za ustanawiające „system zezwoleń” w rozumieniu art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123, który to system musi być zgodny z wymogami zawartymi w sekcji 1 rozdziału III tejże dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 lipca 2019 r., Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, pkt 64), nie zaś za „wymóg” w rozumieniu jej art. 4 pkt 7.
- 53 W świetle powyższego na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, że art. 4 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, 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 pkt 6 tego artykułu.

## *W przedmiocie pytań od trzeciego do szóstego*

### *Uwagi wstępne*

- 54 Poprzez pytania od trzeciego do szóstego sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy sekcję 1 rozdziału III dyrektywy 2006/123, a w szczególności art. 9 ust. 1 lit. b) i art. 10 ust. 2 lit. d)–g) tejszej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które w celu zapewnienia wystarczającej podaży przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy obejmuje niektóre rodzaje działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nich zameldowania, systemem uprzednich zezwoleń mającym zastosowanie w pewnych gminach, których organy lokalne określają, w ustanowionych w rzeczonym uregulowaniu ramach, warunki udzielania zezwoleń przewidzianych w tym systemie, uzupełniając je w razie potrzeby o obowiązek rekompensaty w postaci dodatkowego, jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania.
- 55 W tym względzie należy, po pierwsze, zauważyć, podobnie jak sąd odsyłający oraz rzecznik generalny w pkt 70 opinii, że rozdział III dyrektywy 2006/123, w tym jego sekcja 1, ma zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniach głównych.
- 56 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że rozdział ten znajduje zastosowanie nawet do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, to znaczy takich, których wszystkie istotne elementy występują w obrębie tylko jednego państwa członkowskiego (wyroki: z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 110; z dnia 4 lipca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-377/17, EU:C:2019:562, pkt 58; a także z dnia 4 lipca 2019 r., Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, pkt 24).
- 57 Po drugie, z sekcji 1 rozdziału III dyrektywy 2006/123 wynika, że aby krajowy system zezwoleń, ze swej natury ograniczający swobodne świadczenie rozpatrywanych usług, był zgodny z przewidzianymi w niej wymogami, konieczne jest w szczególności, by spełniał on warunki określone w art. 9 ust. 1 tej dyrektywy, a mianowicie był niedyskryminacyjny, uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego i proporcjonalny, a także by kryteria udzielania zezwoleń przewidzianych w tym systemie odpowiadały art. 10 ust. 2 tejszej dyrektywy, a mianowicie były niedyskryminacyjne, uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, proporcjonalne do owego celu związanego z interesem ogólnym, jasne i jednoznaczne, obiektywne, podane z wyprzedzeniem do publicznej wiadomości oraz przejrzyste i łatwo dostępne.
- 58 Z powyższego wynika, że ocena zgodności uregulowania państwa członkowskiego, ustanawiającego taki system zezwoleń, ze wskazanymi w poprzednim punkcie wyroku dwoma artykułami, które określają jasne, precyzyjne i bezwarunkowe obowiązki, nadające rzeczonym przepisom bezpośrednią skuteczność (zob. analogicznie w odniesieniu do art. 15 dyrektywy 2006/123 wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 130), wymaga zbadania, odrębnie i sukcesywnie, w pierwszym rzędzie tego, czy samo ustanowienie rzeczonego systemu jest uzasadnione, a następnie kryteriów udzielenia zezwoleń przewidzianych w tymże systemie.
- 59 Co się tyczy uregulowania państwa członkowskiego, w drodze którego ustawodawca krajowy nakłada na pewne organy lokalne obowiązek wdrożenia „systemu zezwoleń” w rozumieniu art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123 poprzez ustanowienie warunków wydawania zezwoleń przewidzianych w tym systemie, do sądów krajowych należy, po pierwsze, dokonanie oceny zgodności zastosowania przez ustawodawcę krajowego takiego rozwiązania z art. 9 tej dyrektywy oraz, po drugie, zbadanie, czy kryteria określone przez rzeczonego ustawodawcę, regulujące udzielanie tych zezwoleń przez organy lokalne, a także ich rzeczywiste wdrożenie przez organy lokalne, których przepisy stanowią przedmiot niniejszego sporu, są zgodne z wymogami przewidzianymi w art. 10 tejszej dyrektywy.

- 60 W rozpatrywanej sprawie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 9 i art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/123 nie w odniesieniu do przepisów przyjętych przez miasto Paryż, lecz wyłącznie w odniesieniu do uregulowania krajowego wynikającego z art. L. 631-7 i L. 631-7-1 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa, nakładającego na pewne organy lokalne obowiązek przyjęcia systemu zezwoleń na rozpatrywaną działalność usługową i określającego warunki udzielania przez owe organy zezwoleń przewidzianych w tym systemie.
- 61 W świetle powyższego należy zatem w pierwszej kolejności udzielić odpowiedzi na pytania trzecie i czwarte, dotyczące zgodności z art. 9 dyrektywy 2006/123 uregulowania krajowego nakładającego na pewne organy lokalne obowiązek wdrożenia systemu uprzednich zezwoleń na rozpatrywaną działalność usługową, a w drugiej kolejności – na pytania piąte i szóste, dotyczące zgodności z art. 10 tejże dyrektywy kryteriów określonych w tym uregulowaniu, regulujących warunki wydawania przez wspomniane organy lokalne zezwoleń przewidzianych w tym systemie.

*W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego*

- 62 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 9 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe, które w celu zapewnienia wystarczającej podaży przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy obejmuje niektóre rodzaje działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nich zameldowania, systemem uprzednich zezwoleń mającym zastosowanie w pewnych gminach, w których napięcie w zakresie czynszów jest szczególnie wyraźne, jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego związanym z przeciwdziałaniem problemowi niedoboru mieszkań na wynajem oraz proporcjonalne do zamierzonego celu.
- 63 Na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/123 państwa członkowskie mogą uzależnić podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od systemu zezwoleń jedynie pod warunkiem, że system ten jest niedyskryminacyjny w stosunku do danego usługodawcy i uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego, a celu owego systemu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na to, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek.
- 64 Na wstępie należy zauważyć, że pytania trzecie i czwarte dotyczą wyłącznie warunków drugiego i trzeciego przewidzianych w art. 9 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2006/123.
- 65 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, warunku określonego we wspomnianym art. 9 ust. 1 lit. b), z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że celem art. L. 631-7 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa jest ustanowienie mechanizmu przeciwdziałania problemowi niedoboru mieszkań na wynajem, by zaradzić pogarszaniu się warunków dostępu do mieszkań i wzmaganiu się napięcia na rynkach nieruchomości, w szczególności poprzez uregulowanie niewydolności rynku, chronić właścicieli i lokatorów oraz umożliwić zwiększenie podaży mieszkań na warunkach zapewniających równowagę terytorialną, ponieważ mieszkanie jest dobrem pierwszej potrzeby, a prawo do godnych warunków mieszkaniowych stanowi cel chroniony przez francuską konstytucję.
- 66 Otóż, cel taki jak ten, któremu służy omawiane uregulowanie krajowe, stanowi nadrzędny względem interesu ogólnego w rozumieniu prawa Unii, a w szczególności dyrektywy 2006/123.
- 67 Artykuł 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123 przewiduje bowiem, że nadrzędne względy interesu ogólnego, na które państwa członkowskie mogą się powołać, to względy uznane za takie w orzecznictwie Trybunału, obejmujące w szczególności względy dotyczące ochrony środowiska miejskiego (wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 135), a także cele polityki społecznej.



- 68 Co więcej, Trybunał uznał już, że wymogi związane z polityką mieszkalnictwa socjalnego, mające na celu zwalczanie presji rynku nieruchomości, zwłaszcza gdy na danym rynku występuje strukturalny niedobór mieszkań i szczególnie wysokie zagęszczenie ludności, mogą stanowić nadrzędne względy interesu ogólnego (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 1 października 2009 r., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, pkt 30; a także z dnia 8 maja 2013 r., *Libert i in.*, C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 50–52).
- 69 W związku z tym, zważywszy na informacje przedstawione przez sąd odsyłający oraz przekazaną Trybunałowi przez rząd francuski i potwierdzoną przez miasto Paryż analizę, w której wykazano, że działalność polegająca na krótkoterminowym wynajmie umeblowanych lokali wywołuje znaczące skutki inflacyjne dla poziomu czynszów w szczególności w Paryżu, ale również w innych miastach francuskich, zwłaszcza gdy wynajmujący oferują wynajem dwóch lub większej liczby całych mieszkań bądź jednego całego mieszkania przez okres przekraczający 120 dni w roku, należy stwierdzić, że uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego.
- 70 Co się tyczy, w drugiej kolejności, warunku określonego w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2006/123, z rozpatrywanych łącznie art. L. 631-7 i L. 631-7-1 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa wynika zasadniczo, że w gminach francuskich liczących ponad 200 000 mieszkańców oraz w gminach znajdujących się w trzech departamentach sąsiadujących z Paryżem działalność polegająca na wielokrotnym, krótkoterminowym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania, wymaga, z pewnymi wyjątkami, zezwolenia na zmianę sposobu użytkowania wydawanego przez mera gminy, w której dana nieruchomość się znajduje.
- 71 Takie uregulowanie krajowe jest przede wszystkim przedmiotowo ograniczone do określonej działalności polegającej na wynajmie nieruchomości mieszkaniowych.
- 72 Zgodnie z art. L. 631-7-1 A kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa wspomniane uregulowanie podobnie wyłącza ze swego zakresu stosowania lokale stanowiące główne miejsce zamieszkania wynajmującego, ponieważ – w braku potrzeby ustanowienia przez rzeczonoego wynajmującego głównego miejsca zamieszkania w innym miejscu – wynajem takich lokali nie ma wpływu na rynek wynajmu długoterminowego.
- 73 Następnie, owo uregulowanie ustanawia system zezwoleń, który nie jest ogólnie obowiązujący, lecz ma zawężony zakres geograficzny, obejmujący ograniczoną liczbę gęsto zaludnionych gmin, których rynki wynajmu lokali mieszkalnych – jak wynika z wielu dokumentów przedstawionych Trybunałowi przez rząd francuski, w tym analizy wspomnianej w pkt 69 niniejszego wyroku – doznają napięć w wyniku rozpowszechniania się wielokrotnego, krótkoterminowego wynajmu umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania.
- 74 Wreszcie, jak podnosi miasto Paryż w uwagach na piśmie, zastosowanie systemu zgłoszenia uzupełnionego o sankcje nie zapewniłoby skutecznej realizacji celu polegającego na przeciwdziałaniu problemowi niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy. Tego rodzaju system, który upoważniałby organy lokalne do podjęcia działań dopiero ex post, nie umożliwiłby bowiem natychmiastowego i skutecznego zahamowania szybko postępującego procesu przekształceń, który wywołuje ów niedobór.
- 75 W świetle powyższego na pytania trzecie i czwarte trzeba odpowiedzieć, że art. 9 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe, które w celu zapewnienia wystarczającej podaży przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy obejmuje niektóre rodzaje działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nich zameldowania, systemem uprzednich zezwoleń mającym zastosowanie w pewnych gminach,

w których napięcie w zakresie czynszów jest szczególnie wyraźne, jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego związanym z przeciwdziałaniem problemowi niedoboru mieszkań na wynajem oraz proporcjonalne do zamierzonego celu, ponieważ celu tego nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na to, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek.

*W przedmiocie pytań piątego i szóstego*

- 76 Poprzez pytania piąte i szóste, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które ustanawia system uzależniający prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia, opiera się na kryteriach związanych z wynajmowaniem danego lokalu „wielokrotnie, krótkoterminowo, klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania”, oraz przyznaje organom lokalnym uprawnienie do określenia, w ustanowionych w tym uregulowaniu ramach, warunków udzielania zezwoleń przewidzianych w owym systemie w świetle celów zróżnicowania społecznego, z uwzględnieniem charakterystyki lokalnych rynków mieszkaniowych i konieczności niepogłębiania problemu niedoboru mieszkań, z możliwością uzupełnienia ich w razie potrzeby o obowiązek rekompensaty w postaci dodatkowego, jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania.
- 77 Zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2006/123, systemy zezwoleń, o których mowa w art. 9 ust. 1 tejże dyrektywy, muszą opierać się na kryteriach wykluczających możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny. Stosownie do art. 10 ust. 2 wspomnianej dyrektywy kryteria te muszą być w szczególności uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, proporcjonalne do owego celu związanego z interesem ogólnym, jasne i jednoznaczne, obiektywne, podane z wyprzedzeniem do publicznej wiadomości oraz przejrzyste i łatwo dostępne.
- 78 W tym względzie trzeba przypomnieć, że o ile ostatecznie to do sądu krajowego, który jest wyłącznie właściwy do oceny okoliczności faktycznych i dokonania wykładni prawa krajowego, należy ustalenie, czy w niniejszej sprawie spełnione są te wymogi, o tyle Trybunał, do którego zwrócono się o dostarczenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi w ramach odesłania prejudycjalnego, jest właściwy do udzielenia wskazówek na podstawie akt sprawy w postępowaniu głównym, a także uwag, które zostały mu przedstawione ustnie i na piśmie, tak aby umożliwić sądowi krajowemu wydanie rozstrzygnięcia w sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 79).
- 79 Mając to na uwadze, co się tyczy, w pierwszej kolejności, określonego w art. 10 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2006/123 wymogu, by kryteria udzielenia zezwoleń były uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, trzeba stwierdzić, że kryteria ustanowione w uregulowaniu takim jak wskazane w pkt 76 niniejszego wyroku – ze względu na to, że regulują one zasady określania na szczeblu lokalnym warunków udzielania zezwoleń przewidzianych w przyjętym na szczeblu krajowym systemie, który jest uzasadniony takim względem, jak wynika to z pkt 65–69 niniejszego wyroku – należy co do zasady uznać za uzasadnione tymże względem.
- 80 Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której – tak jak w art. L. 631-7-1 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa – ustawodawca krajowy ustanowił wymóg, by organy lokalne kierowały się takim względem przy konkretnym wdrażaniu uregulowania krajowego, kładąc nacisk na cel związany z zapewnieniem zróżnicowania społecznego, na potrzebę uwzględnienia przy owym wdrażaniu charakterystyki rynków lokali mieszkalnych, a także na konieczność niepogłębiania problemu niedoboru mieszkań.

- 81 Co się tyczy, w drugiej kolejności, wymogu proporcjonalności, określonego w art. 10 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123, z postanowień odsyłających, uzupełnionych o zgodne w swej treści uwagi na piśmie przedstawione przez strony i innych uczestników niniejszego postępowania, wynika, że zasadniczo dyskusja dotyczy przyznanego przedmiotowym gminom francuskim w art. L. 631-7-1 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa uprawnienia do uzupełnienia wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia, o którym mowa w art. L. 631-7 tego kodeksu, o obowiązek rekompensaty w postaci dodatkowego, jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania, którego wymiar określa rada gminy.
- 82 W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że takie uregulowanie pozwala zapewnić dostosowanie systemu zezwoleń, jaki ustanawia, do szczególnej sytuacji każdej z przedmiotowych gmin, w odniesieniu do której jej organy lokalne dysponują największą wiedzą.
- 83 Uregulowanie to przyznaje bowiem tymże organom lokalnym uprawnienie do określenia warunków wydawania zezwoleń przewidzianych w tym systemie. W szczególności art. L. 631-7-1 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa umożliwia im uzależnienie wydania uprzedniego zezwolenia od obowiązku rekompensaty, choć ich do tego nie zobowiązuje, przewidując jednocześnie, po pierwsze, że organy lokalne, które zdecydują się ustanowić taki obowiązek, zapewniają, by był on ściśle dostosowany nie tyle do konkretnej sytuacji danej gminy traktowanej jako całość, ile do sytuacji każdej dzielnicy lub, w stosownych przypadkach, każdego okręgu danej gminy, a po drugie, że wymiar owej rekompensaty jest ustalany w świetle celu związanego z zapewnieniem zróżnicowania społecznego oraz z uwzględnieniem, w szczególności, charakterystyki rynków lokali mieszkalnych i konieczności nie pogłębiania problemu niedoboru mieszkań.
- 84 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 133 opinii, ustanowienie takiego obowiązku rekompensaty – na które uregulowanie krajowe w ten sposób zezwala gminom podlegającym szczególnej presji rynku nieruchomości wynikającej ze znacznego wzrostu ogółu powierzchni nieruchomości wykorzystywanej na wynajem umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem ze szkodą dla długoterminowego wynajmu lokali mieszkalnych klientom ustanawiającym w nich miejsce zamieszkania – jest zasadniczo instrumentem odpowiednim do osiągnięcia celów związanych z zapewnieniem na ich terytorium zróżnicowania społecznego w zakresie mieszkalnictwa, wystarczającej podaży mieszkań oraz utrzymania czynszów na przystępnym poziomie.
- 85 Jest tak w szczególności w sytuacji, gdy przedmiotowy obowiązek rekompensaty przyczynia się do utrzymania ogółu powierzchni lokali mieszkalnych na rynku wynajmu długoterminowego na przynajmniej stałym poziomie i tym samym służy celowi polegającemu na utrzymaniu przystępnych cen na owym rynku poprzez przeciwdziałanie inflacji w zakresie czynszów, jak podniósł rząd francuski na rozprawie przed Trybunałem.
- 86 Jednakże przyznane odnośnym organom lokalnym przez uregulowanie krajowe – które przewiduje już system uprzednich zezwoleń – uprawnienie do ustanowienia obowiązku rekompensaty takiego jak ten, o którym mowa w pkt 81 niniejszego wyroku, nie może wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia wspomnianego celu.
- 87 Dokonanie tej oceny wymaga zbadania przez sąd krajowy przede wszystkim tego, czy w świetle wszystkich informacji, jakie posiada, uprawnienie to rzeczywiście przyczynia się do rozwiązania problemu niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy, stwierdzonego na odnośnych obszarach.
- 88 W tym celu szczególnie znaczenie będą miały badania i inne obiektywne analizy wykazujące, że obowiązek rekompensaty pozwala organom lokalnym podjąć skuteczne działania w sytuacji, w której popyt na lokale wykorzystywane jako stałe miejsce zamieszkania oferowane na akceptowalnych warunkach ekonomicznych nie może zostać zaspokojony zwłaszcza ze względu na rozpowszechnianie się wielokrotnego, krótkoterminowego wynajmu umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania.

- 89 Następnie, sąd krajowy powinien upewnić się, czy przyznane odnośnym organom lokalnym przez uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniach głównych uprawnienie do określenia wymiaru obowiązku rekompensaty, który organy te zdecydowały się ustanowić, jest nie tylko dostosowane do sytuacji rynków wynajmu przedmiotowych gmin, lecz także zgodne z prowadzeniem działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania.
- 90 Jeśli chodzi, po pierwsze, o dostosowanie tego wymiaru do sytuacji rynków wynajmu przedmiotowych gmin, uprawnienie to stanowi wyraźną wskazówkę przemawiającą za tym, że obowiązek rekompensaty, na którego ustanowienie zezwała uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniach głównych, spełnia przesłankę adekwatności, pod warunkiem że skorzystanie z tego uprawnienia jest uzależnione od uwzględnienia obiektywnego zróżnicowania sytuacji poszczególnych obszarów, których to dotyczy, a tym samym pozwala na wzięcie pod uwagę szczególnych okoliczności dotyczących każdej gminy, względnie każdej jej dzielnicy lub każdego jej okręgu.
- 91 Jeśli chodzi, po drugie, o zgodność wymiaru obowiązku rekompensaty, którego ustanowienie jest w ten sposób dopuszczone, z prowadzeniem działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania, oceny tejże zgodności należy dokonać zwłaszcza z uwzględnieniem zwykle występującej ponadprzeciętnej rentowności tej działalności w stosunku do wynajmu lokali wykorzystywanych jako stałe miejsce zamieszkania.
- 92 Ponadto, należy zauważyć, że obowiązek rekompensaty, który odnośny organ lokalny zdecydował się ustanowić, co do zasady nie pozbawia właściciela nieruchomości na wynajem możliwości pobierania z niej pożytków, ponieważ na ogół może on wynajmować tę nieruchomość nie jako umeblowany lokal do użytku klientów zatrzymujących się przejazdem, a jako lokal do użytku klientów ustanawiających w nim miejsce zamieszkania, co jest wprawdzie działalnością mniej rentowną, lecz nieobjętą rzeczonym obowiązkiem.
- 93 Wreszcie, sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę praktyczne uwarunkowania umożliwiające spełnienie obowiązku rekompensaty w przedmiotowej miejscowości.
- 94 W szczególności sąd ten powinien uwzględnić okoliczność, że ów obowiązek można spełnić nie tylko w drodze przekształcenia w mieszkania należących do danej osoby lokali o innym sposobie użytkowania, lecz również w drodze zastosowania innych mechanizmów rekompensaty, takich jak w szczególności nabycie przez tę osobę praw od innych właścicieli, co pozwala przyczynić się do utrzymania zasobu mieszkań na pobyt długoterminowy. Mechanizmy te muszą wszakże odpowiadać racjonalnym, przejrzystym i łatwo dostępnym warunkom rynkowym.
- 95 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, wymogów jasności, jednoznaczności i obiektywności, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. d) i e) dyrektywy 2006/123 i których dotyczą pytania prejudycjalne piąte i szóste, z postanowień odsyłających oraz dyskusji przed Trybunałem wynika, że Cali Apartments i HX zasadniczo podnoszą przeciwko rozpatrywanemu w postępowaniach głównych uregulowaniu krajowemu argument, że opiera się ono na niejednoznacznym i trudnym do zrozumienia pojęciu zawartym w art. L. 631-7 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa, mianowicie pojęciu „wielokrotnego, krótkoterminowego wynajmu umeblowanego lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania”.
- 96 W tym względzie Trybunał miał już sposobność wyjaśnić, że wymogi jasności i jednoznaczności, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123, odnoszą się do konieczności uczynienia warunków zezwolenia łatwo zrozumiałymi dla każdego, przy zachowaniu troski o uniknięcie wszelkiej niejednoznaczności w ich sformułowaniu (wyrok z dnia 26 września 2018 r., Van Gennip i in., C-137/17, EU:C:2018:771, pkt 85). Jeśli chodzi o wymóg obiektywności ustanowiony w art. 10 ust. 2 lit. e) tejże dyrektywy, jego celem jest to, by wnioski o udzielenie zezwolenia oceniano na podstawie

ich własnej wartości merytorycznej, tak by zapewnić wnioskodawcom, że ich wniosek zostanie rozpatrzony obiektywnie i bezstronnie, jak zresztą wymaga tego art. 13 ust. 1 wspomnianej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r., Konle, C-302/97, EU:C:1999:271, pkt 44).

- 97 Należy również zauważyć, że art. 10 ust. 7 oraz motywy 59 i 60 dyrektywy 2006/123 stanowią, iż dyrektywa ta, a w szczególności jej art. 10, nie narusza podziału kompetencji na szczeblu lokalnym lub regionalnym pomiędzy wydającymi zezwolenia organami państwa członkowskiego.
- 98 I tak, jeśli chodzi o uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, które ustanawia znajdujący zastosowanie w pewnych gminach system uprzednich zezwoleń w odniesieniu do działalności polegającej na „wielokrotnym, krótkoterminowym wynajmie umeblowanego lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania”, przyznając jednocześnie odnośnym organom lokalnym uprawnienie do określenia warunków wydawania wymaganych zezwoleń, ustanowienia obowiązku rekompensaty i – w takim wypadku – określenia wymiaru tego obowiązku z uwzględnieniem, w szczególności, charakterystyki rynków lokali mieszkalnych i konieczności niepogłębiania problemu niedoboru mieszkań, okoliczność, że rzezone uregulowanie krajowe nie definiuje tego pojęcia, w szczególności poprzez określenie progów liczbowych, nie stanowi sama w sobie elementu pozwalającego wykazać naruszenie wymogów jasności, jednoznaczności i obiektywności ustanowionych w art. 10 ust. 2 lit. d) i e) dyrektywy 2006/123.
- 99 Na potrzeby tego przepisu należy jednakże zweryfikować, czy – w braku wystarczających wskazówek w uregulowaniu krajowym – odnośne organy lokalne określiły treść rozpatrywanego pojęcia w sposób jasny, jednoznaczny i obiektywny, tak aby jego zrozumienie nie budziło wątpliwości odnośnie do zakresu stosowania tak ustanowionych przez wspomniane organy lokalne warunków i obowiązków oraz aby organy te nie mogły stosować owego pojęcia w sposób arbitralny.
- 100 Weryfikacja ta ma zasadnicze znaczenie, zważywszy zwłaszcza na to, że kwestia jasności rozpatrywanego pojęcia pojawia się w ramach postępowania, do którego powinna mieć zastosowanie zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, stanowiąca ogólną zasadę prawa Unii (wyrok z dnia 3 maja 2007 r., *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, pkt 49).
- 101 Sąd odsyłający zastanawia się również nad tym, czy art. L. 631-7-1 kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa jest wystarczająco jasny i obiektywny w zakresie, w jakim przewiduje on, że warunki, na jakich wydawane są zezwolenia i ustalane są rekompensaty w danej dzielnicy lub, w stosownych przypadkach, w danym okręgu, określa się w świetle celów zróżnicowania społecznego, zwłaszcza z uwzględnieniem charakterystyki rynków lokali mieszkalnych i konieczności niepogłębiania problemu niedoboru mieszkań.
- 102 W tym względzie należy zauważyć, że okoliczność, iż 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 warunki te są niewystarczająco jasne i obiektywne, zwłaszcza jeśli rozpatrywane uregulowanie krajowe nie tylko określa zamierzenia, jakie odnośne organy lokalne powinny realizować, lecz wskazuje również obiektywne elementy, na podstawie których organy te powinny określać rzezone warunki udzielenia zezwoleń.
- 103 Z zastrzeżeniem dokonania oceny przez sąd odsyłający tego rodzaju warunki cechują się bowiem wystarczającą precyzją i jasnością oraz mogą pozwolić zapobiec wszelkiemu ryzyku arbitralności przy ich wdrażaniu.
- 104 W czwartej i ostatniej kolejności, co się tyczy wymogów uprzedniego podania do publicznej wiadomości, przejrzystości i łatwej dostępności warunków udzielania zezwoleń, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. f) i g) dyrektywy 2006/123 i których dotyczy szóste pytanie prejudycjalne,

z postanowień odsyłających wynika, że Cali Apartments i HX podnoszą przeciwko rozpatrywanemu w postępowaniach głównych uregulowaniu krajowemu argument, że nie spełnia ono rzeczonych wymogów ze względu na to, iż warunki wydawania wspomnianych zezwoleń oraz wymiar rekompensaty określa nie ustawa, lecz rada każdej z przedmiotowych gmin.

- 105 Jednakże zważywszy na to, co zauważono w pkt 97 niniejszego wyroku, w kontekście normatywnym opisanym w pkt 98 tegoż wyroku, należy na potrzeby art. 10 ust. 2 lit. f) i g) dyrektywy 2006/123 zweryfikować, czy każdy właściciel, który zamierza wynajmować umeblowany lokal mieszkalny klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nim zameldowania, jest w stanie w pełni zapoznać się z warunkami wydawania zezwoleń i ewentualnym obowiązkiem rekompensaty, określonymi przez odnośne organy lokalne, zanim podejmie rozpatrywaną działalność polegającą na wynajmie.
- 106 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z art. L. 2121-25 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego protokoły posiedzeń rady gminy wywiesza się w merostwie i publikuje na stronie internetowej danej gminy.
- 107 Taki sposób ogłoszenia wystarcza, aby spełnić wymogi uprzedniego podania do publicznej wiadomości, przejrzystości i łatwej dostępności określone w art. 10 ust. 2 lit. f) i g) dyrektywy 2006/123, ponieważ umożliwia on każdej zainteresowanej osobie niezwłoczne zapoznanie się z uregulowaniem mogącym mieć wpływ na podjęcie lub prowadzenie danej działalności.
- 108 W świetle powyższego na pytania piąte i szóste trzeba odpowiedzieć, że art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które ustanawia system uzależniający prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia, opiera się na kryteriach związanych z wynajmowaniem danego lokalu „wielokrotnie, krótkoterminowo, klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania”, oraz przyznaje organom lokalnym uprawnienie do określenia, w ustanowionych w tym uregulowaniu ramach, warunków udzielania zezwoleń przewidzianych w owym systemie w świetle celów zróżnicowania społecznego, z uwzględnieniem charakterystyki lokalnych rynków mieszkaniowych i konieczności nie pogłębiania problemu niedoboru mieszkań, z możliwością uzupełnienia ich w razie potrzeby o obowiązek rekompensaty w postaci dodatkowego, jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania, o ile rzeczony obowiązek udzielania zezwoleń są zgodne z wymogami ustanowionymi we wspomnianym przepisie, a rzeczony obowiązek może zostać spełniony w warunkach przejrzystości i łatwej dostępności.

### **W przedmiocie kosztów**

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

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

- 1) **Artykuły 1 i 2 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta ma zastosowanie do uregulowania państwa członkowskiego dotyczącego działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nich zameldowania, wykonywanej zawodowo lub niezawodowo.**

- 2) Artykuł 4 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, 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 pkt 6 tego artykułu.
- 3) Artykuł 9 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe, które w celu zapewnienia wystarczającej podaży przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy obejmuje niektóre rodzaje działalności polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nich zameldowania, systemem uprzednich zezwoleń mającym zastosowanie w pewnych gminach, w których napięcie w zakresie czynszów jest szczególnie wyraźne, jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego związanym z przeciwdziałaniem problemowi niedoboru mieszkań na wynajem oraz proporcjonalne do zamierzonego celu, ponieważ celu tego nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na to, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek.
- 4) Artykuł 10 ust. 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które ustanawia system uzależniający prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia, opiera się na kryteriach związanych z wynajmowaniem danego lokalu „wielokrotnie, krótkoterminowo, klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania”, oraz przyznaje organom lokalnym uprawnienie do określenia, w ustanowionych w tym uregulowaniu ramach, warunków udzielania zezwoleń przewidzianych w owym systemie w świetle celów zróżnicowania społecznego, z uwzględnieniem charakterystyki lokalnych rynków mieszkaniowych i konieczności niepogłębiania problemu niedoboru mieszkań, z możliwością uzupełnienia ich w razie potrzeby o obowiązek rekompensaty w postaci dodatkowego, jednoczesnego przekształcenia w mieszkania lokali o innym sposobie użytkowania, o ile rzezone warunki udzielania zezwoleń są zgodne z wymogami ustanowionymi we wspomnianym przepisie, a rzezony obowiązek może zostać spełniony w warunkach przejrzystości i łatwej dostępności.

Podpisy