

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 1. októbra 2009*

Vo veci C-567/07,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Raad van State (Holandsko) z 19. decembra 2007 a doručený Súdnemu dvoru 27. decembra 2007, ktorý súvisí s konaním:

Minister voor Wonen, Wijken en Integratie

proti

Woningstichting Sint Servatius,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann, sudcovia A. Tizzano (spravodajca), A. Borg Barthet, E. Levits a J.-J. Kasel,

* Jazyk konania: holandčina.

generálny advokát: M. Poiares Maduro,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 19. marca 2009,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Woningstichting Sint Servatius, v zastúpení: M. de Boer, J. de Pree a P. Slot, advocaten,

- holandská vláda, v zastúpení: C. Wissels a Y. de Vries, splnomocnení zástupcovia,

- nemecká vláda, v zastúpení: M. Lumma, splnomocnený zástupca,

- írsky vláda, v zastúpení: D. O'Hagan, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci M. Gray, barrister,

- maďarská vláda, v zastúpení: J. Fazekas, R. Somssich a K. Borvölgyi, splnomocnené zástupkyne,

- poľská vláda, v zastúpení: M. Dowgiewicz, P. Kucharski a K. Majcher, splnomocnení zástupcovia,

- švédská vláda, v zastúpení: S. Johannesson, splnomocnená zástupkyňa,

- Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: E. Traversa, V. Di Bucci, H. van Vliet a A. Nijenhuis, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- ¹ Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 56 ES, 58 ES, 86 ods. 2 ES, 87 ES a 88 ES.

- ² Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (minister pre bývanie, oblasti a integráciu, ďalej len „minister“) a Woningstichting Sint Servatius (ďalej len „Servatius“), ktorého predmetom je rozhodnutie ministra o odmietnutí vydať tejto registrovanej organizácii, ktorá pôsobí v oblasti sociálneho bývania v Holandsku, povolenie investovať do projektu výstavby v Liège (Belgicko).

Vnútroštátny právny rámec

3 Článok 22 ods. 2 holandskej ústavy stanovuje, že „podpora ponuky bývania je úlohou štátu“. Povaha a rozsah tejto úlohy sú vymedzené v zákone o bývaní (Woningwet) a v nariadení o správe oblasti prenajímania sociálnych bytov (Besluit Beheer Sociale-huursector, ďalej len „BBSH“).

4 Článok 70 ods. 1 zákona o bývaní stanovuje:

„Združenia s neobmedzenou právnou subjektivitou a nadácie, ktoré si stanovia cieľ pôsobiť výlučne v oblasti bývania a ktoré nezamýšľajú použiť zisk na iné účely ako v záujme bývania, je možné prostredníctvom kráľovského nariadenia zaregistrovať ako organizácie pôsobiace výlučne v záujme bývania.“

5 Podľa článku 70c uvedeného zákona:

„Registrované organizácie poskytnú priestor na bývanie prednostne osobám, ktoré majú z dôvodu svojho príjmu alebo iných okolností ťažkosti nájsť pre seba vhodné bývanie. ...“

6 Článok 70d tohto zákona stanovuje:

„1. Registrované organizácie podliehajú kontrole príslušného ministra v súlade s článkom 71a ods. 1, úvodnou časťou a písm. b).

2. Dodatočné predpisy v oblasti kontroly budú prijaté vykonávacím nariadením alebo na základe takéhoto nariadenia. ...“

7 Článok 120a ods. 1 zákona o bývaní znie takto:

„Vykonávacím nariadením alebo na jeho základe možno stanoviť, že príslušný minister sa z dôvodu experimentu môže dočasne odchyliť od ustanovení prijatých vykonávacím predpisom alebo na jeho základe alebo takéto odchylenie schváliť.“

8 Podľa článku 9 BBSH musia byť zmeny stanov registrovanej organizácie vrátane zmien týkajúcich sa geografických oblastí pôsobenia tejto organizácie schválené príslušným ministrom.

9 Článok 11 ods. 1 BBSH stanovuje, že „registrovaná organizácia pôsobí výlučne v oblasti bývania“.

10 Napokon článok 49 ods. 1 BBSH stanovuje:

„Príslušný minister sa môže odchyliť od ustanovení tohto nariadenia alebo takéto odchylenie schváliť v prospech experimentov, ak sa domnieva, že sú v záujme bývania.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 11 Servatius je registrovanou organizáciou v zmysle článku 70 ods. 1 zákona o bývaní. Podľa jej stanov je cieľom tejto organizácie vykonávanie činnosti výlučne v oblasti bývania a rozsah jej činnosti je obmedzený na určité holandské obce. Servatius je jediným akcionárom a konateľom spoločnosti Servatius Holding Maastricht BV.
- 12 S cieľom realizovať projekt výstavby bytov v meste Liège, nachádzajúcom sa 30 km od holandskej hranice, Servatius založila prostredníctvom Servatius Holding Maastricht BV dve spoločnosti belgického práva a požiadala príslušného holandského ministra, aby jej z dôvodu experimentu vydal povolenie v súlade s článkom 120a zákona o bývaní a článkom 49 BBSH. Tento plán zahŕňal komplex bytov určených na predaj, nájomných bytov, parkovacích miest a priestorov na podnikanie.
- 13 S cieľom financovať tento projekt Servatius požičala jednej zo svojich belgických pobočiek peniaze s úrokom 1,5 % po tom, ako sama ako registrovaná organizácia v Holandsku uzatvorila zmluvu o pôžičke za osobitne výhodných podmienok.

- 14 Rozhodnutím z 5. decembra 2002 minister odmietol organizácii Servatius vydať povolenie na dotknutý projekt výstavby z dôvodu jeho umiestnenia v Belgicku. Minister zastával názor, že Servatius nepreukázala, že uvedený plán výstavby by mohol prospieť holandskému trhu s bytmi, najmä osobám hľadajúcim byt v regióne Maastricht (Holandsko). Z tohto dôvodu projekt výstavby Servatius nezískal štatút experimentálneho projektu v zmysle článku 120a zákona o bývaní a článku 49 BBSH, ktorý by jej umožnil uskutočniť zamýšľanú výstavbu v Belgicku.
- 15 Rozhodnutím z 29. decembra 2003 minister vyhlásil sťažnosť, ktorú Servatius podala proti rozhodnutiu o odmietnutí vydať povolenie na projekt výstavby, za nedôvodnú.
- 16 Rozsudkom z 19. mája 2006 Rechtbank Maastricht (Okresný súd v Maastrichte) vyhlásil za dôvodnú žalobu, ktorú Servatius podala proti uvedenému rozhodnutiu o odmietnutí a po zrušení tohto rozhodnutia vec vrátil ministrovi a uložil mu, aby prijal nové rozhodnutie o sťažnosti Servatius.
- 17 Dňa 29. júna 2006 podal minister proti tomuto rozsudku odvolanie na vnútroštátny súd.
- 18 Keďže Raad van State mal pochybnosti o výklade článkov 56 ES, 58 ES, článku 86 ods. 2 ES a článkov 87 ES a 88 ES, rozhodol konanie prerušiť a Súdnemu dvoru položil nasledujúce prejudiciálne otázky:
- „1. Možno za obmedzenie voľného pohybu kapitálu v zmysle článku 56 ES považovať prípad, keď podnik, ktorý bol registrovaný v súlade so zákonom s cieľom zabezpečiť záujmy v oblasti bývania v Holandsku, na čo môže získať verejné prostriedky, ktorý podľa zákona smie vykonávať svoju činnosť výlučne v tomto

záujme a ktorý svoju činnosť vykonáva v zásade v Holandsku („registrovaná organizácia“), nesmie bez predchádzajúceho povolenia ministerstva vykonávať cezhraničné činnosti?

2. a) Je možné záujmy členského štátu v oblasti bývania považovať za záujem verejného poriadku v zmysle článku 58 ES?

 - b) Je možné záujmy členského štátu v oblasti bývania považovať za naliehavý dôvod všeobecného záujmu uznaný judikatúrou Súdneho dvora?

 - c) Možno najmä záujem na účinnosti politiky bývania členského štátu a financovanie systému bývania členského štátu považovať za záujem verejného poriadku v zmysle článku 58 ES alebo za naliehavý dôvod verejného záujmu uznaný judikatúrou Súdneho dvora?
3. a) Je požiadavka predchádzajúceho povolenia uložená registrovanej organizácii v zmysle prvej otázky nevyhnutná a primeraná za predpokladu, že predstavuje obmedzenie, ktoré je možné odôvodniť v zmysle otázok 2a) až 2c)?

 - b) Má členský štát, odvolávajúci sa na toto odôvodnenie, pri stanovení rozsahu dotknutého verejného záujmu a spôsobu, akým sa tento záujem má zabezpečiť, širokú diskrečnú právomoc? Je pritom relevantná aj skutočnosť, že [Európskemu] spoločenstvu v oblasti bývania neprináleží žiadna alebo iba malá právomoc?

4. a) Môže sa členský štát s cieľom odôvodniť obmedzenie voľného pohybu kapitálu okrem naliehavých dôvodov verejného záujmu, uvedených v článku 58 ES a uznaných judikatúrou Súdneho dvora, alebo v súvislosti s týmito naliehavými dôvodmi, odvolávať na článok 86 ods. 2 ES, ak sú dotknutým podnikom priznané osobitné práva a tieto podniky sú poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu?
- b) Zhodujú sa obsahovo verejný záujem v zmysle článku 58 ES a naliehavé dôvody všeobecného záujmu uznané judikatúrou Súdneho dvora so všeobecným hospodárskym záujmom v zmysle článku 86 ods. 2 ES?
- c) Má dodatočný význam odvolávanie sa príslušného členského štátu na článok 86 ods. 2 ES s tvrdením, že dotknuté podniky, ktorým boli priznané osobitné práva, vykonávajú úlohy vo všeobecnom hospodárskom záujme vo vzťahu k odvolávaniu sa na verejný záujem v zmysle článku 58 ES a na naliehavé dôvody verejného záujmu uznané judikatúrou Súdneho dvora?
5. a) Možno podniky ako registrované organizácie v zmysle prvej otázky, ktoré sú jednak povinné použiť všetky svoje prostriedky na potreby bývania, ktoré však okrem toho vykonávajú tiež hospodárske činnosti v oblasti bývania, pokiaľ ide o všetky alebo časť ich úloh, považovať za podniky, ktoré sú poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu v zmysle článku 86 ods. 2 ES?
- b) Je pre kladnú odpoveď na otázku 5a) nevyhnutné, aby dotknuté podniky viedli samostatné účtovníctvo, na základe ktorého je možné jednoznačne zistiť, ktoré výdavky a ktoré príjmy sú spojené jednak s ich sociálnymi činnosťami a jednak s ich hospodárskymi činnosťami, a aby táto povinnosť bola zakotvená vo

vnútroštátnom právnom predpise? Musí byť pritom zabezpečené, aby finančné prostriedky, ktoré poskytol členský štát, sa použili výlučne na sociálne činnosti a ich plynulosť?

6. a) V prípade, ak registrovanú organizáciu v zmysle prvej otázky je možné so zreteľom na všetky alebo časť jej činností považovať za podnik, ktorý je poverený poskytovaním služieb verejného hospodárskeho záujmu v zmysle článku 86 ods. 2 ES, môže poverenie poskytovaním takýchto služieb odôvodniť obmedzenie voľného pohybu kapitálu v zmysle článku 56 ES uloženého registrovanej organizácii?

 - b) Má členský štát odvolávajúci sa na toto odôvodnenie, pri stanovení rozsahu dotknutého všeobecného hospodárskeho záujmu a spôsobu, akým sa tento záujem bude realizovať, širokú diskrečnú právomoc? Je pritom relevantnou skutočnosť, že Spoločenstvu neprináležia v oblasti bývania žiadne alebo iba malé právomoci?
-
7. a) Má skutočnosť, že členský štát poskytne určitým podnikom v zmysle článku 86 ods. 2 ES finančné prostriedky, za následok nevyhnutnosť územne obmedziť ich činnosti a tak zabrániť, aby tieto finančné prostriedky mohli predstavovať nedovolenú štátnu pomoc a aby tieto podniky použitím týchto prostriedkov v inom členskom štáte mohli konkurovať podnikom tohto iného členského štátu spôsobom, ktorý je v rozpore s pravidlami hospodárskej súťaže?

 - b) Môže členský štát, v tomto prípade Holandsko, uložiť registrovaným organizáciám v zmysle prvej otázky, ktoré zamýšľajú vykonávať činnosti sociálnej a hospodárskej povahy v oblasti bývania v inom členskom štáte, požiadavku získať predchádzajúce povolenie, ak v prvom členskom štáte zatiaľ neexistuje zákonná povinnosť rozlišovať medzi týmito dvoma druhmi činnosti? Je požiadavka predchádzajúceho povolenia v tomto prípade nevyhnutným a primeraným opatrením so zreteľom na články 87 ES a 88 ES?“

O prvej až tretej otázke

- 19 Prvými troma otázkami, ktoré je potrebné skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či skutočnosť, že členský štát vyžaduje od organizácie, akou je Servatius, ktorá je registrovaná v zmysle článku 70 ods. 1 zákona o bývaní ako organizácia vykonávajúca činnosť v oblasti bývania, aby získala predchádzajúce povolenie na uskutočňovanie investícií v oblasti výstavby v inom členskom štáte, predstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu v zmysle článku 56 ES. V prípade kladnej odpovede na túto otázku uvedený súd chce vedieť, jednak či tento druh obmedzenia možno odôvodniť dôvodmi spočívajúcimi v politike bývania v dotknutom členskom štáte, ako aj vo financovaní takejto politiky na základe výnimky výslovne povolenej článkom 58 ES alebo naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu uznanými judikatúrou Súdneho dvora a jednak či takéto obmedzenie je opatrením, ktoré je primerané a nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa.
- 20 Na účely zodpovedania týchto otázok je na úvod potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pohybu kapitálu zahŕňajú operácie, ktorými cudzozemci vykonávajú investície do nehnuteľného majetku na území členského štátu, ako to okrem iného vyplýva z nomenklatúry kapitálových pohybov uvedenej v prílohe I smernice Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonáva článok 67 zmluvy (ES, článok zrušený Amsterdamskou zmluvou) (Ú. v. ES L 178, s. 5; Mim. vyd. 10/001, s. 10), pričom táto nomenklatúra si zachováva svoju informatívnu hodnotu, ktorú mala prv, pokiaľ ide o definovanie pojmu pohybu kapitálu (pozri najmä rozsudok z 25. januára 2007, Festersen, C-370/05, Zb. s. I-1129, bod 23 a citovanú judikatúru). Inak povedané, právo nadobúdať, užívať a predávať nehnuteľný majetok na území iného členského štátu spôsobuje pri jeho výkone pohybu kapitálu (pozri najmä rozsudok z 5. marca 2002, Reisch a i., C-515/99, C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, Zb. s. I-2157, bod 29, ako aj rozsudok Festersen, už citovaný, bod 22).

- 21 Preto, ako už Súdny dvor rozhodol, opatrenia zakázané článkom 56 ods. 1 ES ako obmedzenia pohybu kapitálu zahŕňajú opatrenia, ktoré sú spôsobilé odradiť osoby s bydliskom v jednom členskom štáte od investovania do nehnuteľností v iných členských štátoch (pozri v tomto zmysle rozsudok Festersen, už citovaný, bod 24).
- 22 Tak je to najmä v prípade vnútroštátnych opatrení, ktoré na investovanie do nehnuteľností vyžadujú konanie o vydaní predbežného povolenia, čím teda samotným svojím predmetom obmedzujú voľný pohyb kapitálu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. júna 1999, Konle, C-302/97, Zb. s. I-3099, bod 39, ako aj Reisch a i., už citovaný, bod 32).
- 23 Vo veci samej je nesporné, že na základe dotknutých vnútroštátnych ustanovení sú holandské registrované organizácie práve povinné podriadiť svoje cezhraničné projekty investovania do nehnuteľností správne konaniu o vydaní predbežného povolenia, v rámci ktorého musia preukázať, že dotknuté investovanie je realizované v záujme bývania v Holandsku.
- 24 Za týchto podmienok je potrebné dôjsť k záveru, že povinnosť týchto organizácií získať predchádzajúce povolenie príslušného ministra na investovanie do nehnuteľností v iných členských štátoch ako v štáte, v ktorom majú svoje sídlo, predstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu.
- 25 Treba však pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry vnútroštátne opatrenia obmedzujúce voľný pohyb kapitálu možno odôvodniť dôvodmi uvedenými v článku 58 ES alebo naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu za predpokladu, že tieto opatrenia sú spôsobilé zaručiť dosiahnutie sledovaného cieľa a nejdú nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné (pozri rozsudok z 23. októbra 2007, Komisia/Nemecko, C-112/05, Zb. s. I-8995, body 72 a 73 a citovanú judikatúru).

- 26 Vo veci samej holandská vláda uvádza, že dotknutý režim predchádzajúceho povolenia je odôvodnený požiadavkami súvisiacimi s politikou bývania, ktorú realizuje tento členský štát, a s financovaním tejto politiky, dôvodmi verejného poriadku v zmysle článku 58 ES, ako aj naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu uznanými judikatúrou Súdneho dvora.
- 27 Tento režim má teda zabezpečiť, aby registrované organizácie v súlade so svojimi stanovami investovali do projektov týkajúcich sa záujmov bývania v Holandsku, najmä s cieľom zabezpečiť dostatočnú ponuku bývania pre osoby s nízkym príjmom alebo pre iné znevýhodnené kategórie osôb. Ide tiež o to, aby sa zabránilo uvedeným organizáciám, ktoré majú prospech zo svojich štatutárnych úloh, zneužívať finančné výhody v prospech iných hospodárskych činností, čo by ohrozovalo účinnosť a financovanie uvedenej politiky bývania.
- 28 Pokiaľ ide v prvom rade o výnimky povolené článkom 58 ES, stačí konštatovať, že ak by sme pripustili, že nevyhnutnosť, aby členský štát podporoval sociálne bývanie, môže predstavovať základný záujem spoločnosti, v prejednávanej veci by nebolo možné odvolávať sa na verejný poriadok, keďže hypotetické porušovanie štatutárnych povinností registrovaných organizácií, ako aj možné zneužitie prostriedkov, ktoré dostávajú na iné než sociálne činnosti, nemôže predstavovať skutočné a dostatočne závažné porušenie tohto základného záujmu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, Zb. s. I-1335, bod 17 a citovanú judikatúru).
- 29 Pokiaľ ide ďalej o odôvodnenia prostredníctvom naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, treba pripomenúť, že Súdny dvor už pripustil, že vnútroštátne právne predpisy môžu obmedziť voľný pohyb kapitálu s cieľom bojovať proti tlaku dopytu alebo s cieľom udržať stále obyvateľstvo vo vidieckych oblastiach v rámci územného plánovania (pozri v tomto zmysle rozsudky Konle, už citovaný, bod 40; Reisch a i., už citovaný, bod 34, a Festersen, už citovaný, body 27 a 28).

- 30 Treba preto analogicky vychádzať z toho, že požiadavky súvisiace s politikou sociálneho bývania členského štátu a s financovaním tejto politiky môžu takisto predstavovať naliehavé dôvody všeobecného záujmu, a teda odôvodňovať obmedzenia stanovené vnútroštátnou právnou úpravou dotknutou vo veci samej. Ako holandská vláda správne zdôraznila, tieto úvahy môžu byť iba podopreté niektorými osobitosťami, ktorými sa vyznačuje situácia na trhu členského štátu dotknutom vo veci samej, akým je napríklad štrukturálny nedostatok bytových jednotiek a mimoriadne vysoká hustota obyvateľstva.
- 31 Navyše, ako táto vláda správne uviedla, Súdny dvor už pripustil, že riziko závažného narušenia finančnej rovnováhy sociálnej politiky môže rovnako predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý je spôsobilý odôvodniť obmedzenia voľného pohybu (k systému sociálneho zabezpečenia pozri analogicky rozsudok zo 16. mája 2006, *Watts*, C-372/04, Zb. s. I-4325, bod 103 a citovanú judikatúru).
- 32 Po tomto spresnení je potrebné ešte overiť, či povinnosť registrovanej organizácie podriaďiť sa správne konaniu o vydaní predbežného povolenia skôr, ako táto organizácia môže realizovať projekt výstavby v inom členskom štáte ako štát, v ktorom má svoje sídlo, je primeraným a nevyhnutným opatrením na dosiahnutie cieľov uvedených v bodoch 26 a 27 tohto rozsudku.
- 33 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že režim predchádzajúceho povolenia môže byť v niektorých prípadoch určite primeraný a nevyhnutný na dosiahnutie sledovaných cieľov, ak tieto ciele nie je možné dosiahnuť menej obmedzujúcimi opatreniami, najmä zodpovedajúcim systémom prehlásenia (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. decembra 1995, *Sanz de Lera a i.*, C-163/94, C-165/94 a C-250/94, Zb. s. I-4821, body 23 až 28; *Konle*, už citovaný, bod 44, ako aj z 20. februára 2001, *Analir a i.*, C-205/99, Zb. s. I-1271, bod 35).

- 34 Nemožno však vylúčiť, že tak to bude v prípade politiky bývania, ktorá sleduje ciele stanovené v zákone o bývaní a v nariadení BBSH. Predchádzajúcou kontrolou vykonávanou príslušným správnym orgánom by sa totiž mohlo účinnejšie zabezpečiť, aby boli prostriedky registrovaných organizácií určené prednostne na uspokojenie potrieb bývania určitých skupín obyvateľov v Holandsku, zatiaľ čo systém následného overovania by niesol riziko neskorého zásahu, najmä ak už boli vynaložené značné výdavky, ktoré bude obtiažne vrátiť.
- 35 Súdny dvor však takisto rozhodol a veľa krát zopakoval, že režim predchádzajúceho správneho povolenia nemôže zlegitímniť diskrečný postup vnútroštátnych orgánov, ktorý by zbavil ustanovenia Spoločenstva, najmä ustanovenia týkajúce sa základnej slobody dotknutej vo veci samej ich potrebného účinku. Na to, aby bol takýto režim odôvodnený, hoci porušuje takúto základnú slobodu, musí byť založený na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, ktoré zabezpečia, že je spôsobilý vytvoriť dostatočný rámec na výkon diskrečnej právomoci vnútroštátnych orgánov (pozri najmä rozsudok z 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, Zb. s. I-1721, bod 64 a citovanú judikatúru).
- 36 Na základe skutočností obsiahnutých v spise, ktorý bol preložený Súdnemu dvoru, však nemožno vylúčiť, že ustanovenia zákona o bývaní a nariadenia BBSH dotknuté vo veci samej nespĺňajú úplne tieto požiadavky.
- 37 V tejto súvislosti na jednej strane z odpovede holandskej vlády na písomné otázky Súdného dvora predovšetkým vyplýva, že uvedené vnútroštátne ustanovenia viažu vydanie predbežného povolenia príslušným ministrom na jedinú podmienku, podľa

ktorej sa zamýšľaný projekt musí realizovať v záujme sociálneho bývania v Holandsku, ako to vyžaduje článok 49 ods. 1 nariadenia BBSH. Na druhej strane, ako sa zdá, splnenie tejto podmienky sa overuje v každom konkrétnom prípade bez toho, aby táto otázka bola upravená v právnom predpise, a bez toho, aby existovali akékoľvek iné špecifické a objektívne kritériá umožňujúce dotknutým organizáciám vopred poznať podmienky, na základe ktorých bude vyhovené ich žiadosti o vydanie povolenia, a súdom rozhodujúcim o prípadných žalobách proti rozhodnutiam o odmietnutí vydať povolenie plne vykonávať súdne preskúmanie.

38 Za týchto okolností, s výhradou overovania týchto skutočností vnútroštátnym súdom, v kontexte kritérií zavedených judikatúrou uvedenou v bode 35 tohto rozsudku, režim predchádzajúceho povolenia dotknutý vo veci samej nie je možné považovať za režim založený na podmienkach spôsobilých vytvoriť dostatočný rámec na výkon diskrečnej právomoci vnútroštátnych orgánov, a teda odôvodniť výnimku z voľného pohybu kapitálu.

39 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy je na prvé tri prejudiciálne otázky potrebné odpovedať tak, že článok 56 ES sa má vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, akou je úprava vo veci samej, ktorá podmieňuje výkon cezhraničných činností registrovaných organizácií v oblasti bývania v zmysle článku 70 ods. 1 zákona o bývaní získaním prechádzajúceho povolenia správnych orgánov, ak sa táto právna úprava nezakladá na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, ktoré sú spôsobilé vytvoriť dostatočný rámec na výkon diskrečnej právomoci vnútroštátnych orgánov, pričom vnútroštátnemu súdu prináleží overiť túto skutočnosť.

O štvrtej až šiestej otázke

- 40 Štvrtou až šiestou otázkou, ktoré je potrebné skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa členský štát s cieľom odôvodniť obmedzenie voľného pohybu kapitálu uloženého podnikom, ktoré sú poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu a ktorým sú priznané osobitné práva, môže odvolávať na článok 86 ods. 2 ES.
- 41 V rámci týchto otázok sa uvedený súd pýta, či môžu byť podniky ako Servatius, ak vykonávajú aj obchodné činnosti v oblasti bývania, považované pre všetky alebo časť ich úloh za podniky poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu v zmysle článku 86 ods. 2 ES a či je na tento účel nevyhnutné, aby dotknutý podnik viedol samostatné účtovníctvo umožňujúce rozlišovať medzi výdavkami a príjmami, ktoré sú spojené jednak s ich sociálnymi činnosťami a jednak s ich hospodárskymi činnosťami. Ďalej sa vnútroštátny súd pýta na rozsah diskrečnej právomoci, ktorú majú členské štáty pri stanovení rozsahu všeobecného hospodárskeho záujmu v zmysle uvedeného ustanovenia, a na spôsob, akým sa tento záujem zabezpečí.
- 42 V tejto súvislosti treba hneď pripomenúť, že vzhľadom na rozdelenie právomocí v rámci prejudiciálneho konania prináleží výlučne vnútroštátnemu súdu, aby vymedzil predmet otázok, ktoré zamýšľa predložiť Súdnemu dvoru, pričom Súdny dvor rozhodol, že za výnimočných okolností mu prináleží skúmať podmienky, za ktorých sa vnútroštátny súd naň obrátil, s cieľom preveriť svoju vlastnú právomoc.
- 43 Tak by to bolo najmä vtedy, ak by otázka položená Súdnemu dvoru bola čisto hypotetická alebo ak by výklad právneho predpisu Spoločenstva, o ktorý vnútroštátny súd požiadal, nemal žiadnu súvislosť s realitou alebo predmetom sporu vo veci samej

(pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. decembra 1995, *Bosman*, C-415/93, Zb. s. I-4921, bod 61; z 15. júna 2006, *Acereda Herrera*, C-466/04, Zb. s. I-5341, bod 48, a z 31. januára 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05, Zb. s. I-349, bod 53). Súdny dvor v tejto súvislosti vylúčil svoju právomoc pre prípady, v ktorých je zjavné, že ustanovenie práva Spoločenstva podrobené výkladu Súdneho dvora sa nemôže uplatniť (rozsudok z 5. decembra 1996, *Reisdorf*, C-85/95, Zb. s. I-6257, bod 16 a citovaná judikatúra).

44 Treba pritom zdôrazniť, že článok 86 ods. 2 ES v spojení s odsekom 1 toho istého článku umožňuje členskému štátu odôvodniť priznanie osobitných alebo výlučných práv, ktoré sú v rozpore so Zmluvou, podniku poverenému poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, pokiaľ plnenie osobitných úloh, ktoré mu boli zverené, nemôže byť zabezpečené inak ako priznaním týchto práv a pokiaľ rozvoj obchodu nie ovplyvnený v takom rozsahu, aby to bolo v rozpore so záujmami Spoločenstva (rozsudok zo 17. mája 2001, *TNT Traco*, C-340/99, Zb. s. I-4109, bod 52, a z 18. decembra 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-220/06, Zb. s. I-12175, bod 78).

45 V prejednávanej veci však treba konštatovať, že to nie je cieľom režimu predchádzajúceho povolenia upraveného dotknutými vnútroštátnymi predpismi v rámci sporu vo veci samej.

46 Tento spor sa netýka priznania osobitných alebo výlučných práv organizácii *Servatius*, ako ani kvalifikácie činností tejto organizácie ako služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, ale jeho predmetom je výlučne zákonnosť obmedzenia uloženého tejto organizácii vo forme povinnosti podriaďiť sa správne konaniu o vydaní predbežného povolenia.

47 Z toho vyplýva, že nie je potrebné odpovedať na štvrtú až šiestu otázku vnútroštátneho súdu týkajúcu sa výkladu článku 86 ods. 2 ES, ktorý sa neuplatní na situáciu, akou je situácia v spore vo veci samej.

O siedmej otázke

48 Touto otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či po prvé, v prípade, ak členský štát poskytne finančné prostriedky podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, je nevyhnutné územne obmedziť činnosti týchto podnikov, a tak zabrániť, aby tieto finančné prostriedky mohli predstavovať nedovolenú štátnu pomoc v rozpore s článkom 87 ES a aby tieto podniky použitím týchto prostriedkov v inom členskom štáte mohli porušovať pravidlá hospodárskej súťaže. Po druhé sa uvedený súd pýta, či skutočnosť, že členský štát, v ktorom neexistuje zákonná povinnosť rozlišovať medzi hospodárskymi a sociálnymi činnosťami, vyžaduje, aby registrované organizácie, ktoré zamýšľajú vykonávať činnosti v inom členskom štáte, získali predchádzajúce povolenie, predstavuje nevyhnutné a primerané opatrenie so zreteľom na rešpektovanie článkov 87 ES a 88 ES.

49 Pritom, ako bolo uvedené v bodoch 42 a 43 tohto rozsudku, domnienku relevantnosti, ktorá platí pre prejudiciálne otázky položené vnútroštátnymi súdmi, možno vyvrátiť iba vo výnimočných prípadoch. Ak sa totiž položené otázky týkajú výkladu práva Spoločenstva, je Súdny dvor v zásade povinný rozhodnúť.

50 Z ustálenej judikatúry však vyplýva, že nevyhnutnosť dospieť k výkladu práva Spoločenstva, ktorý je užitočný pre vnútroštátny súd, vyžaduje, aby tento súd vymedzil skutkový a právny rámec, do ktorého sa začleňujú ním položené otázky, alebo aby

prinajmenšom objasnil skutkové predpoklady, na ktorých sa tieto otázky zakladajú (rozsudky z 26. januára 1993, Telemarsicabruzzo a i., C-320/90 až C-322/90, Zb. s. I-393, bod 6, a zo 7. septembra 2006, N, C-470/04, Zb. s. I-7409, bod 69, ako aj uznesenie z 9. apríla 2008, RAI, C-305/07, Zb. s. I-55, bod 16).

- 51 Rovnako je dôležité, aby vnútroštátny súd uviedol presné dôvody, ktoré ho viedli k tomu, aby požiadal Súdny dvor o výklad práva Spoločenstva, a na základe ktorých považuje predloženie prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru za nevyhnutné. V tomto kontexte je potrebné, aby vnútroštátny súd aspoň v minimálnej miere objasnil dôvody výberu ustanovení práva Spoločenstva, ktorých výklad navrhuje uskutočniť, a súvislosť, ktorá existuje medzi týmito ustanoveniami a ustanoveniami vnútroštátneho práva uplatniteľnými v spore vo veci samej (rozsudky zo 6. decembra 2005, ABNA a i., C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Zb. s. I-10423, bod 46; zo 6. marca 2007, Placanica a i., C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Zb. s. I-1891, bod 34, ako aj Centro Europa 7, už citovaný, bod 54).
- 52 Informácie obsiahnuté v návrhu na začatie prejudiciálneho konania totiž neslúžia iba na to, aby Súdnemu dvoru umožnili poskytnúť užitočné odpovede, ale tiež na to, aby vládam členských štátov, ako aj ďalším dotknutým stranám bola poskytnutá možnosť podať pripomienky v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora. Súdnemu dvoru prináleží dbať na to, aby táto možnosť bola zaručená, keďže podľa tohto ustanovenia sa oznamujú dotknutým osobám iba návrhy na začatie prejudiciálneho konania (pozri rozsudok z 1. apríla 1982, Holdijk a i., 141/81 až 143/81, Zb. s. 1299, bod 6, ako aj uznesenie z 28. júna 2000, Laguillaumie, C-116/00, Zb. s. I-4979, bod 14).
- 53 Okrem toho treba dodať, že požiadavka presnosti, najmä pokiaľ ide o skutkový a právny kontext v spore vo veci samej, sa uplatňuje najmä v oblasti hospodárskej súťaže, ktorá sa vyznačuje zložitými skutkovými a právnymi situáciami (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. novembra 2006, Asnef-Équifax a Administración del Estado, C-238/05, Zb. s. I-11125, bod 23, ako aj uznesenie RAI, už citované, bod 18).

- 54 V prejednávanej veci je potrebné konštatovať, že siedma otázka je založená na predpoklade, že štátna pomoc v zmysle článku 87 ods. 1 ES môže byť v spore vo veci samej poskytnutá Servatius pod podmienkou, že by táto organizácia využila tieto verejné prostriedky na realizáciu budúceho projektu. Tak návrh na začatie prejudiciálneho konania, ako ani pripomienky účastníkov konania vo veci samej však neobsahujú skutočnosti umožňujúce prípadne preukázať, že táto výhoda bola skutočne poskytnutá v rámci investície do výstavby dotknutej v spore vo veci samej, ktorá navyše nebola uskutočnená, keďže Servatius nezískala požadované predchádzajúce povolenie.
- 55 Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že spor vo veci samej sa netýka podmienok, za ktorých táto pomoc mala byť alebo mohla byť poskytnutá organizácii Servatius, ale týka sa úplne odlišnej a samostatnej otázky, a to spochybnenia zákonnosti zamietnutia žiadosti o vydanie predchádzajúceho povolenia touto organizáciou na účely realizácie projektu výstavby mimo holandského územia.
- 56 V dôsledku toho je potrebné dôjsť k záveru, že siedma otázka, ktorú položil vnútroštátny súd, je neprípustná.

O trovách

- 57 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

Článok 56 ES sa má vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, akou je právna úprava vo veci samej, ktorá podmieňuje výkon cezhraničných činností registrovaných organizácií v oblasti bývania v zmysle článku 70 ods. 1 zákona o bývaní (Woningwet) získaním prechádzajúceho povolenia správnych orgánov, ak sa táto právna úprava nezakladá na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, ktoré sú spôsobilé vytvoriť dostatočný rámec na výkon diskrečnej právomoci vnútroštátnych orgánov, pričom vnútroštátnemu súdu prináleží overiť túto skutočnosť.

Podpisy