



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 8. mája 2013*

„Základné slobody — Obmedzenie — Odôvodnenie — Štátna pomoc — Pojem ‚verejná zákazka na práce‘ — Pozemky a stavby nachádzajúce sa v určitých obciach — Regionálna právna úprava podmieňujúca prevod týchto pozemkov a stavieb existenciou ‚dostatočnej väzby‘ kupujúceho alebo potenciálneho nájomcu s cieľovou obcou — Sociálna povinnosť uložená stavebníkom a developerom — Daňové stimuly a dotačné mechanizmy“

V spojených veciach C-197/11 a C-203/11,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutiami Cour constitutionnelle (Belgicko) zo 6. apríla 2011 a doručené Súdnemu dvoru 28. apríla 2011, ktoré súvisia s konaniami:

Eric Libert,

Christian Van Eycken,

Max Bleeckx,

Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL,

Olivier de Clippele

proti

Vlaamse Regering,

za účasti:

Collège de la Commission communautaire française,

gouvernement de la Communauté française,

Conseil des ministres (C-197/11),

a

All Projects & Developments NV a i.

proti

Vlaamse Regering,

* Jazyky konania: francúzština a holandčina.

za účasti:

College van de Franse Gemeenschapscommissie,

Franse Gemeenschapsregering,

Ministerraad,

Immo Vilvo NV,

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

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano (spravodajca), sudcovia M. Ilešič, E. Levits, J.-J. Kasel a M. Safjan,

generálny advokát: J. Mazák,

tajomník: R. Șereș, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 20. júna 2012,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- E. Libert, Ch. Van Eycken a M. Bleeckx, v zastúpení: F. Gosselin, avocat,
- Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL, v zastúpení: C. Lesaffer a E. Desair, avocats,
- All Projects & Developments NV a i., v zastúpení: P. de Bandt a J. Dewispelaere, advocaten,
- Vlaamse Regering, v zastúpení: P. van Orshoven a A. Vandaele, advocaten,
- Collège de la Commission communautaire française a gouvernement de la Communauté française, v zastúpení: M. Uyttendaele a J. Sautois, avocats,
- Immo Vilvo NV, v zastúpení: P. Flamey a P. J. Vervoort, advocaten,
- nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze a A. Wiedmann, splnomocnení zástupcovia,
- holandská vláda, v zastúpení: C. Wissels, C. Schillemans a K. Bulterman, splnomocnené zástupkyne,
- Európska komisia, v zastúpení: T. van Rijn, I. Rogalski, S. Thomas a F. Wilman, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 4. októbra 2012,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článkov 21 ZFEÚ, 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ a 63 ZFEÚ, ako aj článkov 22 a 24 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).
- 2 Tieto návrhy boli podané v rámci sporov medzi pánmi Libertom, Van Eyckenom a Bleeckxom, Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL, pánom de Clippelem, ako aj All Projects & Developments NV a 35 ďalšími spoločnosťami na jednej strane a Vlaamse Regering na druhej strane vo veci právnej úpravy stanovujúcej, že prevod nehnuteľností nachádzajúcich sa v určitých obciach určených Vlaamse Regering (ďalej len „cieľové obce“) podlieha „osobitnej podmienke“, podľa ktorej tieto nehnuteľnosti možno „previesť“, teda predať, prenajať na viac ako deväť rokov alebo zaťažiť právom dedičného nájmu alebo dedičným právom stavby, iba na osoby, ktoré majú podľa názoru provinčnej hodnotiacej komisie s uvedenými obcami „dostatočnú väzbu“.
- 3 Okrem toho vo veci C-203/11 sa Cour constitutionnelle pýta Súdneho dvora, či sú v rozpore s článkami 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ, 63 ZFEÚ, 107 ZFEÚ a 108 ZFEÚ, ako aj s ustanoveniami smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, s. 36) a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132) v znení vyplývajúcom z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 596/2009 z 18. júna 2009 (Ú. v. EÚ L 188, s. 14, ďalej len „smernica 2004/18“) ustanovenia, ktoré v niektorých prípadoch ukladajú developerom a stavebníkom „sociálnu povinnosť“, akou je v podstate vyhradenie časti ich stavebného projektu na výstavbu sociálneho bývania alebo uhradenie sociálneho príspevku, čo týmto prevádzkovateľom umožňuje, aby ako protihodnotu čerpali rôzne daňové stimuly a dotačné mechanizmy.

Právny rámec

Právo Únie

- 4 Článok 1 smernice 2004/18 stanovuje:

„1. Na účely tejto smernice sa použijú pojmy vymedzené v odsekoch 2 až 15.

2.

- a) ‚Verejné zákazky‘ sú zmluvy s peňažným plnením, uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je vykonanie prác, dodávka výrobkov alebo poskytnutie služieb v zmysle tejto smernice.
- b) ‚Verejné zákazky na práce‘ sú verejné zákazky, ktorých predmetom je buď vykonanie prác, alebo vypracovanie projektovej dokumentácie a vykonanie prác súvisiacich s jednou z činností v zmysle prílohy I, alebo dielo, alebo realizácia diela akýmkoľvek spôsobom zodpovedajúcim požiadavkám špecifikovaným verejným obstarávateľom. ‚Dielo‘ znamená výsledok stavebných prác alebo stavebnoinžinierskych prác ako celku, ktorý sám o sebe postačuje na to, aby plnil ekonomickú alebo technickú funkciu...“

5 Podľa článku 1 smernice 2004/38:

„Táto smernica stanovuje:

- a) podmienky, ktoré upravujú uplatňovanie práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi Únie a ich rodinných príslušníkov;
- b) právo trvalého pobytu na území členských štátov pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov;
- c) obmedzenia zavedené pre práva uvedené v a) a b) na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.“

6 Článok 3 ods. 1 tej istej smernice znie:

„Táto smernica sa uplatňuje na všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, a na ich rodinných príslušníkov, ako sú definovaní v bode 2 článku 2, ktorí ich sprevádzajú, alebo sa k nim pripájajú.“

7 Článok 22 uvedenej smernice, nazvaný „Územná pôsobnosť“, stanovuje:

„Právo pobytu a právo trvalého pobytu sa vzťahuje na celé územie hostiteľského členského štátu. Členské štáty môžu zaviesť územné obmedzenia práva pobytu a práva trvalého pobytu iba vtedy, ak sa rovnaké obmedzenia vzťahujú aj na [ich] vlastných štátnych príslušníkov.“

8 Článok 24 smernice 2004/38, nazvaný „Rovnaké zaobchádzanie“, stanovuje v odseku 1:

„S výhradou takých osobitných ustanovení, ako sú výslovne uvedené v [Zmluve o ES] a v sekundárnom práve, všetci občania Únie, ktorí sa na základe tejto smernice zdržiavajú na území hostiteľského členského štátu, využívajú rovnaké zaobchádzanie ako so štátnymi príslušníkmi tohto členského štátu v rámci pôsobnosti zmluvy. Výhoda tohto práva sa rozširuje na rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú právo pobytu alebo právo trvalého pobytu.“

9 Rozhodnutie Komisie 2005/842/ES z 28. novembra 2005 o uplatňovaní článku 86 ods. 2 [ES] na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (Ú. v. EÚ L 312, s. 67, ďalej len „rozhodnutie o SVHZ“) stanovuje v článku 1:

„Týmto rozhodnutím sa stanovujú podmienky, podľa ktorých sa štátna pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udelenej určitým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu má považovať za zlučiteľnú so spoločným trhom a vyňať z oznamovacej povinnosti podľa článku 88 ods. 3 [ES].“

10 Článok 3 uvedeného rozhodnutia, nazvaný „Zlučiteľnosť a výnimka z oznamovacej povinnosti“, stanovuje:

„Štátna pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme, ktorá spĺňa podmienky stanovené týmto rozhodnutím, je zlučiteľná so spoločným trhom a vyňatá z povinnosti predchádzajúceho oznámenia podľa článku 88 ods. 3 zmluvy bez toho, aby bolo dotknuté uplatňovanie prísnejších ustanovení týkajúcich sa záväzkov služby vo verejnom záujme obsiahnutých v sektorových právnych predpisoch Spoločenstva.“

11 Odôvodnenie 9 smernice 2006/123 znie takto:

„Táto smernica sa uplatňuje len na požiadavky, ktoré majú vplyv na prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo na ich výkon. Z tohto dôvodu sa neuplatňuje na požiadavky, ako sú pravidlá cestnej premávky, pravidlá týkajúce sa rozvoja alebo využitia pozemkov, územné plánovanie v mestách a na vidieku, stavebné predpisy...”

12 Článok 2 tej istej smernice, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, znie:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.

2. Táto smernica sa nevzťahuje na tieto činnosti:

a) služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru;

...

j) sociálne služby súvisiace so sociálnym ubytovaním, starostlivosťou o deti a podporou rodín a osôb v trvalej alebo dočasnej núdzi, ktoré sú poskytované štátom, poskytovateľmi poverenými štátom alebo charitatívnymi organizáciami uznanými ako takými štátom;

...”

Belgické právo

13 Dekrét Flámskeho regiónu z 27. marca 2009 o politike v oblasti pôdy a nehnuteľností (*Moniteur belge* z 15. mája 2009, s. 37408, ďalej len „flámsky dekrét“) obsahuje knihu 4, ktorej predmetom sú opatrenia týkajúce sa dostupného bývania a v ktorej sa v rámci oddielu 1 nachádza kapitola 3 s názvom „Sociálne povinnosti“, zahŕňajúca článok 4.1.16 v takomto znení:

„§ 1. Pokiaľ projekt parcelácie alebo stavebný projekt podlieha takému predpisu, akým je predpis určený na základe kapitoly 2 oddielu 2, zo zákona je s povolením na parceláciu alebo s územným povolením spojená sociálna povinnosť.

Sociálna povinnosť... zaväzuje developera alebo stavebníka, aby prijal opatrenia s cieľom dosiahnuť ponuku sociálnych bytov, ktorá je v súlade s percentuálnou sadzbou uplatniteľnou na projekt parcelácie alebo stavebný projekt.

...”

14 Článok 4.1.17 uvedeného dekrétu, ktorý sa nachádza v tej istej kapitole 3, stanovuje:

„Developer alebo stavebník si môže splniť sociálnu povinnosť jedným z týchto spôsobov, ktorý si zvolí:

1° vecným plnením v súlade s pravidlami článkov 4.1.20 až 4.1.24;

2° predajom pozemkov potrebných na dosiahnutie stanovenej ponuky sociálnych bytov organizácii sociálneho bývania v súlade s pravidlami článku 4.1.25;

3° prenájomom bytov postavených v rámci projektu parcelácie alebo stavebného projektu agentúre sociálneho prenájmu v súlade s pravidlami článku 4.1.26;

4° kombináciou bodov 1, 2 a/alebo 3.“

15 Podľa článku 4.1.19 flámskeho dekrétu:

„Developer alebo stavebník si môže splniť sociálnu povinnosť úplne alebo sčasti prostredníctvom vyplatenia sociálneho príspevku obci, v ktorej sa projekt parcelácie alebo stavebný projekt vykonáva. Sociálny príspevok sa vypočíta vynásobením počtu sociálnych bytov alebo sociálnych parciel, ktoré sa majú zhotoviť, v zásade sumou 50 000 eur a indexáciou tejto sumy na základe indexu ABEX, pričom základným indexom je index z decembra 2008. ...“

16 Články 4.1.20 až 4.1.24 flámskeho dekrétu stanovujú v prospech súkromných podnikov, ktoré si plnia „sociálnu povinnosť“ prostredníctvom vecného plnenia, daňové stimuly a dotačné mechanizmy, ako napríklad uplatnenie zníženej sadzby dane z pridanej hodnoty a zníženej sadzby registračných poplatkov (článok 4.1.20 ods. 3 druhý pododsek), záruku prevzatia postavených bytov, ktoré neprevezme inštitúcia sociálneho bývania (článok 4.1.21), a dotácie na infraštruktúru (článok 4.1.23).

17 Podľa článku 4.1.22 uvedeného dekrétu:

„Sociálne bývanie určené na predaj a sociálne stavebné parcely vytvorené na základe sociálnej povinnosti ponúka v mene a na účet stavebníka alebo developera inštitúcia sociálneho bývania, pod ktorú obec patrí. Ponuku realizuje v súlade s podmienkami stanovenými Vlaamse Regering na prevod nehnuteľného majetku spoločnosť Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen a inštitúcie sociálneho bývania. Stavebník alebo developer a inštitúcia sociálneho bývania uzatvoria s týmto cieľom správnu dohodu.

Inštitúcia sociálneho bývania vo vzťahu k dotknutému sociálnemu bývaniu určenému na predaj a sociálnym stavebným parcelám vykonáva všetky práva definované vo flámskom Zákoníku bývania alebo na základe neho, akoby toto bývanie alebo parcely sama vytvorila.“

18 Okrem toho kniha 3 flámskeho dekrétu stanovuje, že dotácie sa poskytujú nezávisle od splnenia si akejkoľvek „sociálnej povinnosti“. Ide najmä o dotácie na „aktivačné projekty“ (článok 3.1.2 tohto dekrétu), zníženie dane z príjmu fyzických osôb dosiahnuté v rámci uzatvorenia zmlúv o rekonštrukcii (článok 3.1.3 a nasl. uvedeného dekrétu) a paušálne zníženie výpočtového základu registračných poplatkov (článok 3.1.10 uvedeného dekrétu).

19 Kniha 5 flámskeho dekrétu, nazvaná „Bývanie vo vlastnom regióne“, stanovuje v článku 5.2.1:

„§ 1. V regiónoch, ktoré spĺňajú obe ďalej uvedené podmienky, platí osobitná podmienka na prevod pozemkov a stavieb, ktoré sú na nich postavené:

1° ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto dekrétu patria do ‚zóny rozširovania bývania‘ uvedenej v kráľovskom nariadení z 28. decembra 1972 o predkladaní a vykonávaní návrhov plánov a odvetvových plánov;

2° v čase podpísania súkromnej listiny o prevode sa nachádzajú medzi cieľovými obcami, ktoré sú uvedené v najnovšom zozname uverejnenom v *Moniteur belge* uvedenom v článku 5.1.1, pričom súkromná listina o prevode sa na účely tohto ustanovenia považuje za podpísanú šesť mesiacov pred stanovením pevného dátumu na uplatnenie tohto ustanovenia, pokiaľ medzi dňom podpísania a dňom stanovenia uvedeného pevného dátumu uplynulo viac ako šesť mesiacov.

Osobitná podmienka prevodu znamená, že pozemky a stavby, ktoré sú na nich postavené, možno previesť len na osoby, ktoré majú podľa názoru provinčnej hodnotiacej komisie dostatočnú väzbu s obcou. Pod ‚prevodom‘ sa rozumie: predaj, prenájom na viac ako deväť rokov alebo zaťaženie právom dedičného nájmu alebo dedičným právom stavby.

...

Osobitná podmienka prevodu definitívne a bez možnosti jej obnovenia zaniká po dvadsiatich rokoch od okamihu stanovenia pevného dátumu pôvodného prevodu podliehajúceho tejto podmienke.

...

§ 2. Na účely § 1 druhého odseku má osoba dostatočnú väzbu s obcou, pokiaľ spĺňa jednu alebo viaceré z týchto podmienok:

- 1° má nepretržite najmenej šesť rokov bydlisko v obci alebo v susednej obci, pokiaľ je táto obec tiež uvedená na zozname uvedenom v článku 5.1.1;
- 2° v čase prevodu vykonáva činnosť v obci, pokiaľ táto činnosť zaberá priemerne aspoň polovicu pracovného týždňa;
- 3° na základe významnej a dlhodobej okolnosti si vytvorila s obcou pracovnú, rodinnú, sociálnu alebo hospodársku väzbu.

...“

- 20 Na účely uplatnenia týchto ustanovení sú „cieľové obce“ podľa článku 5.1.1 flámskeho dekrétu tie, v ktorých je priemerná cena pozemkov najvyššia na meter štvorcový a kde je najvyššia interná alebo externá intenzita migrácie. Z dekrétu flámskej vlády z 19. júna 2009, ktorým sa stanovil zoznam obcí v zmysle článku 5.1.1 prvého odseku dekrétu z 27. marca 2009 o politike v oblasti pôdy a nehnuteľností (*Moniteur belge* z 22. septembra 2009, s. 63341), vyplýva, že počet cieľových obcí je 69.
- 21 Napokon podľa článku 5.2.3 uvedeného dekrétu sa provinčná hodnotiacia komisia a tretie strany, ktoré by boli poškodené, môžu domáhať neplatnosti prevodu, ku ktorému došlo v rozpore s osobitnou podmienkou.

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

Vec C-197/11

- 22 V tejto veci sa páni Libert, Van Eycken a Bleeckx, s bydliskom v Belgicku, ako aj Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL a pán de Clippele, notár, domáhajú toho, aby Cour constitutionnelle zrušil ustanovenia knihy 5 flámskeho dekrétu z dôvodu, že tieto ustanovenia obmedzujú právo nadobúdať alebo predávať nehnuteľnosti v cieľových obciach.
- 23 V tejto súvislosti sa v rozhodnutí vnútroštátneho súdu uvádza, že ustanovenia, ktoré sú v konaní pred ním napadnuté, jednak bránia osobám, ktoré nemajú „dostatočnú väzbu“ s cieľovými obcami v zmysle článku 5.2.1 ods. 2 uvedeného dekrétu, nadobudnúť, prenajať na viac ako deväť rokov alebo zaťažiť právom dedičného nájmu alebo dedičným právom stavby nehnuteľnosti nachádzajúce sa v týchto obciach. Ďalej tieto ustanovenia na základe svojej povahy odrádzajú občanov Únie, ktorí vlastnia alebo prenajímajú nehnuteľnosť v týchto obciach, aby tieto obce opustili a bývali v inom členskom štáte alebo tam vykonávali profesijnú činnosť, keďže po určitom čase pobytu mimo týchto obcí by už nemali „dostatočnú väzbu“ s týmito obcami.

24 V tejto súvislosti sa Cour constitutionnelle domnieva, že podľa *travaux préparatoires* k flámskemu dekrétu je cieľom tohto dekrétu splniť požiadavky týkajúce sa nehnuteľností autochtónneho obyvateľstva v určitých flámskych obciach, kde vysoká cena pozemkov spôsobuje „majetkovú selekciu obyvateľstva“, teda vylúčenie obyvateľstva, ktoré je chudobnejšie, z trhu nehnuteľností z dôvodu príchodu „bohatších“ osôb pochádzajúcich z iných obcí. Preto sa pýta v prvom rade, či takýto cieľ možno považovať za cieľ patriaci do rámca „všeobecného záujmu“ v zmysle judikatúry Súdneho dvora a či takýto cieľ môže odôvodniť takéto reštriktívne opatrenia prijaté flámskou vládou, a v druhom rade, či sú tieto opatrenia nevyhnutné a proporcionálne na dosiahnutie takéhoto cieľa.

25 Za týchto podmienok Cour constitutionnelle rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa články 21 [ZFEÚ], 45 [ZFEÚ], 49 [ZFEÚ], 56 [ZFEÚ] a 63 [ZFEÚ], ako aj články 22 a 24 [smernice 2004/38] vykladať v tom zmysle, že im odporuje právna úprava zavedená knihou 5 [flámskeho dekrétu], ktorá podmieňuje prevod pozemkov a na nich postavených stavieb v určitých obciach, nazývaných ‚cieľové obce‘, preukázaním dostatočnej väzby s týmito obcami v zmysle článku 5.2.1 [ods.] 2 dekrétu kupujúcim alebo nájomcom?“

Vec C-203/11

26 Spor vo veci samej sa týka žaloby o neplatnosť viacerých ustanovení flámskeho dekrétu, ktorú na Cour constitutionnelle podali All Projects & Developments NV a 35 iných spoločností zriadených podľa belgického práva vykonávajúcich profesijnú činnosť v oblasti realít vo Flámskom regióne.

27 Uvedené spoločnosti na jednej strane tvrdia, že sociálna povinnosť, ktorej podliehajú na základe knihy 4 flámskeho dekrétu, je v rozpore s právom Únie a najmä so slobodou usadiť sa, slobodným poskytovaním služieb, s voľným pohybom kapitálu, ako aj so smernicami 2006/123 a 2004/18 a že daňové stimuly a dotačné mechanizmy stanovené v tej istej knihe 4, ktoré môžu využívať ako protihodnotu za sociálnu povinnosť, ktorá im bola uložená, by mohli predstavovať protiprávnu štátnu pomoc, pričom v súvislosti s ňou – keďže nebola oznámená Európskej komisii – by mohlo byť vydané rozhodnutie nariaďujúce jej vrátenie.

28 Na druhej strane tie isté spoločnosti tvrdia, že „osobitná podmienka“ týkajúca sa prevodu nehnuteľností, stanovená v knihe 5 flámskeho dekrétu, predstavuje prekážku výkonu práv priznaných právom Únie a základných slobôd garantovaných Zmluvou o FEÚ vzhľadom na to, že z dôvodu uplatnenia tejto podmienky sa znížil počet potenciálnych kupujúcich pozemkov a nehnuteľností na bývanie, ktoré tieto spoločnosti realizujú v cieľových obciach.

29 V tomto kontexte Cour constitutionnelle, keďže mal pochybnosti týkajúce sa výkladu relevantných ustanovení práva Únie, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa články 107 [ZFEÚ] a 108 [ZFEÚ] samostatne alebo v spojení s [rozhodnutím o SVHZ] vykladať tak, že vyžadujú, aby sa opatrenia uvedené v článkoch 3.1.3, 3.1.10, článku 4.1.20 [ods.] 3 [druhom] pododseku a článkoch 4.1.21 a 4.1.23 [flámskeho dekrétu] oznámili Európskej komisii pred prijatím alebo pred nadobudnutím účinnosti týchto ustanovení?

2. Má sa právna úprava ukladajúca súkromným subjektom, ktorých parcelácia alebo stavebný projekt dosahuje určitú minimálnu veľkosť, zo zákona sociálnu povinnosť vo výške najmenej 10 percent a najviac 20 percent z tejto parcelácie alebo tohto stavebného projektu, ktorá môže byť splnená *in natura* alebo vyplatením sumy vo výške 50 000 eur za nevytvorenú parcelu alebo nevytvorený sociálny byt, preskúmať z hľadiska slobody usadiť sa, slobodného poskytovania služieb a voľného pohybu kapitálu, alebo sa má považovať za komplexnú právnu úpravu, ktorá sa má preskúmať z hľadiska každej z týchto slobôd?

3. Vztahuje sa [smernica 2006/123] vzhľadom na jej článok 2 ods. 2 písm. a) a j) na povinnú výstavbu sociálneho bývania a sociálnych bytov, ktorá sa zo zákona ukladá ako „sociálna povinnosť“ v spojení s každým stavebným povolením alebo povolením na parceláciu týkajúcim sa projektu, ktorý dosahuje zákonom stanovený minimálny rozsah, pričom postavené sociálne byty odkupujú za vopred stanovené maximálne ceny inštitúcie sociálneho bývania na účely ich prenájmu širokej kategórii jednotlivcov alebo ich predaj inštitúcie sociálneho bývania sprostredkujú jednotlivcom, ktorí patria do tej istej kategórie?
4. V prípade kladnej odpovede na tretiu prejudiciálnu otázku, má sa výraz „požiadavka podliehajúca hodnoteniu“ uvedený v článku 15 [smernice 2006/123] vykladať v tom zmysle, že zahŕňa povinnosť súkromných subjektov prispievať nad rámec svojej bežnej činnosti alebo v jej rámci na výstavbu sociálnych bytov a previesť postavené byty za maximálne ceny na verejné inštitúcie alebo prípadne ich predaj sprostredkuje táto inštitúcia, hoci tieto súkromné subjekty nemajú žiadne ďalšie právo iniciatívy na trhu sociálnych bytov?
5. V prípade kladnej odpovede na tretiu prejudiciálnu otázku, musí vnútroštátny súd uložiť sankciu, a ak áno, akú, ak:
 - a) konštatuje, že nová požiadavka podliehajúca hodnoteniu podľa článku 15 [smernice 2006/123] nebola preskúmaná špecifickým spôsobom podľa článku 15 ods. 6 tejto smernice;
 - b) konštatuje, že táto nová požiadavka nebola oznámená podľa článku 15 ods. 7 tejto smernice?
6. V prípade kladnej odpovede na tretiu prejudiciálnu otázku, má sa pojem „zakázaná požiadavka“ uvedený v článku 14 [smernice 2006/123] vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, ak táto úprava podmieňuje prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie požiadavkou, nielen za podmienok stanovených v tomto článku, ale aj ak táto právna úprava len stanovuje, že nesplnenie tejto požiadavky má za následok, že finančná náhrada za poskytnutie zákonom predpísanej služby sa neprizná a že poskytnutá finančná záruka na výkon tejto služby nebude vrátená?
7. V prípade kladnej odpovede na tretiu prejudiciálnu otázku, má sa pojem „konkurenčný prevádzkovateľ“ uvedený v článku 14 bode 6 [smernice 2006/123] vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje aj na verejnoprávnú inštitúciu, ktorej úlohy sa môžu čiastočne prekrývať s úlohami poskytovateľov služieb, ak prijíma rozhodnutia uvedené v článku 14 bode 6 tejto smernice a zároveň je povinná ako posledná inštancia vo viacstupňovom systéme kúpiť sociálne byty, ktoré postavil poskytovateľ služieb na splnenie si sociálnej povinnosti, ktorá mu bola uložená?
8.
 - a) V prípade kladnej odpovede na tretiu prejudiciálnu otázku, má sa pojem „systém udeľovania povolení“ uvedený v článku 4 bode 6 [smernice 2006/123] vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na potvrdenia, ktoré sú udeľované verejnoprávnou inštitúciou po vydaní prvotného stavebného povolenia alebo povolenia na parceláciu a ktoré sú potrebné na vznik nároku na niektoré z náhrad priznaných za splnenie si „sociálnej povinnosti“, ktorá bola zo zákona spojená s prvotným povolením, a ktoré sú súčasne potrebné na uplatnenie nároku na vrátenie finančnej záruky, ktorú musí poskytovateľ služieb uhradiť v prospech tejto verejnoprávnej inštitúcie?
 - b) V prípade kladnej odpovede na tretiu prejudiciálnu otázku, má sa pojem „systém udeľovania povolení“ uvedený v článku 4 bode 6 [smernice 2006/123] vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na dohodu, ktorú súkromný subjekt musí uzavrieť na základe zákonného ustanovenia s verejnoprávnou inštitúciou, aby mohol v jej mene predať sociálny byt, ktorý postavil na účely splnenia si „sociálnej povinnosti“ *in natura*, ktorá je zo zákona spojená so stavebným povolením alebo s povolením na parceláciu, ak je uzatvorenie tejto dohody podmienkou vykonateľnosti tohto povolenia?

9. Majú sa články 49 [ZFEÚ] a 56 [ZFEÚ] vykladať v tom zmysle, že im odporuje právna úprava, ktorá spôsobuje, že s vydaním stavebného povolenia alebo povolenia na parceláciu v súvislosti s projektom s určitým minimálnym rozsahom je zo zákona spojená „sociálna povinnosť“, ktorá spočíva v postavení sociálnych bytov vo výške určitej percentuálnej sadzby projektu, ktoré sa následne musia predať za ceny so stanovenou maximálnou výškou verejnoprávnej inštitúcii alebo ich predaj táto inštitúcia sprostredkuje?
 10. Má sa článok 63 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že mu odporuje právna úprava, ktorá spôsobuje, že s vydaním stavebného povolenia alebo povolenia na parceláciu v súvislosti s projektom s určitým minimálnym rozsahom je zo zákona spojená „sociálna povinnosť“, ktorá spočíva v postavení sociálnych bytov vo výške určitej percentuálnej sadzby projektu, ktoré sa následne musia predať za ceny so stanovenou maximálnou výškou verejnoprávnej inštitúcii alebo ich predaj táto inštitúcia sprostredkuje?
 11. Má sa pojem „verejná zákazka na práce“ uvedený v článku 1 ods. 2 písm. b) [smernice 2004/18] vykladať v tom zmysle, že sa uplatňuje na právnu úpravu, ktorá spôsobuje, že s vydaním stavebného povolenia alebo povolenia na parceláciu v súvislosti s projektom s určitým minimálnym rozsahom je zo zákona spojená „sociálna povinnosť“, ktorá spočíva v postavení sociálnych bytov vo výške určitej percentuálnej sadzby projektu, ktoré sa následne musia predať za ceny so stanovenou maximálnou výškou verejnoprávnej inštitúcii alebo ich predaj táto inštitúcia sprostredkuje?
 12. Majú sa články 21 [ZFEÚ], 45 [ZFEÚ], 49 [ZFEÚ], 56 [ZFEÚ] a 63 [ZFEÚ] a články 22 a 24 [smernice 2004/38] vykladať v tom zmysle, že im odporuje právna úprava zavedená knihou 5 [flámskeho dekrétu], ktorá podmieňuje prevod pozemkov a na nich postavených stavieb v určitých obciach, nazývaných „cieľové obce“, preukázaním dostatočnej väzby s týmito obcami v zmysle článku 5.2.1 [ods.] 2 dekrétu kupujúcim alebo nájomcom?“
- 30 Uznesením predsedu Súdneho dvora zo 7. júna 2011 boli veci C-197/11 a C-203/11 spojené na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

O otázke vo veci C-197/11 a o dvanástej otázke vo veci C-203/11

- 31 Týmito otázkami, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či je v rozpore s článkami 21 ZFEÚ, 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ a 63 ZFEÚ, ako aj článkami 22 a 24 smernice 2004/38 taká právna úprava, akú stanovuje kniha 5 flámskeho dekrétu, ktorá podriaďuje prevod nehnuteľností nachádzajúcich sa v cieľových obciach podmienke, aby provinčná hodnotiacia komisia preverila existenciu „dostatočnej väzby“ medzi nadobúdateľom alebo prípadným nájomcom a týmito obcami.

Úvodné pripomienky

- 32 Na úvod treba uviesť, že flámska vláda tvrdí, že na tieto otázky nie je potrebné odpovedať, pretože podľa nej sa týkajú čisto vnútroštátnej situácie, ktorá nemá žiadnu spojitosť s právom Únie. Spory vo veci samej, ktoré sa týkajú buď belgických štátnych príslušníkov s bydliskom v Belgicku, alebo podnikov usadených na belgickom území, sú vymedzené ako vnútroštátna záležitosť jedného a toho istého členského štátu, takže uvádzané ustanovenia práva Únie sa neuplatnia.

- 33 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že pravidlá Zmluvy v oblasti voľného pohybu osôb a akty prijaté na ich vykonanie sa nemôžu uplatňovať na situácie, ktoré nemajú nijakú spojitosť s niektorou zo situácií, ktoré predpokladá právo Únie a v prípade ktorých sa všetky relevantné skutočnosti obmedzujú iba na územie jedného členského štátu (pozri rozsudky z 1. apríla 2008, *Gouvernement de la Communauté française a gouvernement wallon*, C-212/06, Zb. s. I-1683, bod 33, ako aj z 5. mája 2011, *McCarthy*, C-434/09, Zb. s. I-3375, bod 45).
- 34 Je istotne nesporné, že žalobcovia vo veci samej sú belgickí štátni príslušníci a že všetky prvky sporov vo veci samej sa týkajú len vnútroštátnych záležitostí jedného členského štátu. Nemožno však vôbec vylúčiť, že jednotlivci alebo podniky usadené v iných členských štátoch ako Belgické kráľovstvo môžu mať zámer nadobudnúť alebo prenajať si nehnuteľnosti nachádzajúce sa v cieľových obciach a ustanovenia flámskeho dekrétu, o ktoré ide vo veci samej, na nich budú mať vplyv (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. júla 2012, *Garkalns*, C-470/11, bod 21 a citovanú judikatúru).
- 35 Okrem toho, ako uviedol generálny advokát v bode 23 svojich návrhov, vnútroštátny súd sa obrátil na Súdny dvor práve v rámci konania o neplatnosť uvedených ustanovení, ktoré sa uplatňujú nielen na belgických štátnych príslušníkov, ale takisto na štátnych príslušníkov iných členských štátov. V dôsledku toho rozhodnutie, ktoré prijme tento súd po vydaní tohto rozsudku, bude mať účinky aj voči štátnym príslušníkom iných členských štátov.
- 36 Za týchto podmienok je potrebné, aby sa Súdny dvor k uvedeným dvom otázkam vyjadril.

O existencii obmedzenia základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ

- 37 V tejto súvislosti je potrebné určiť, či a v akej miere je právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, v rozpore s článkami 21 ZFEÚ, 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ a 63 ZFEÚ, ako aj článkami 22 a 24 smernice 2004/38.
- 38 Najprv je potrebné pripomenúť, že článok 21 ZFEÚ a v príslušnej oblasti články 45 ZFEÚ a 49 ZFEÚ, ako aj články 22 a 24 smernice 2004/38 zakazujú vnútroštátne opatrenia, ktoré štátnym príslušníkom členského štátu bránia alebo ich odrádzajú, aby ho opustili s cieľom vykonávať svoje právo na voľný pohyb v rámci Únie. Takéto opatrenia, aj keď sa uplatňujú nezávisle od štátnej príslušnosti dotknutých štátnych príslušníkov, predstavujú obmedzenia základných slobôd zaručených týmito článkami (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. januára 2008, *Komisija/Nemecko*, C-152/05, Zb. I-39, body 21 a 22; z 1. decembra 2011, *Komisija/Maďarsko*, C-253/09, Zb. s. I-12391, body 46, 47 a 86, ako aj z 21. februára 2013, *N.*, C-46/12, bod 28).
- 39 V predmetnom prípade, ako uviedol *Cour constitutionnelle* vo svojich rozhodnutiach o predložení prejudiciálnych otázok, ustanovenia knihy 5 flámskeho dekrétu bránia osobám, ktoré nemajú „dostatočnú väzbu“ s cieľovou obcou v zmysle článku 5.2.1 ods. 2 uvedeného dekrétu, nadobudnúť pozemky alebo stavby, ktoré sú na nich postavené, prenajať si ich na viac ako deväť rokov alebo zaťažiť ich právom dedičného nájmu alebo dedičným právom stavby.
- 40 Okrem toho uvedené ustanovenia odrádzajú štátnych príslušníkov Únie, ktorí vlastnia alebo si prenajímajú nehnuteľnosť v cieľových obciach, aby ich opustili a odišli bývať na územie iného členského štátu alebo tam vykonávali povolanie. Po určitom čase pobytu mimo týchto obcí už títo štátni príslušníci nebudú mať nevyhnutne „dostatočnú väzbu“ s dotknutou obcou, ktorú uvedený článok 5.2.1 ods. 2 vyžaduje na výkon práv uvedených v prechádzajúcom bode.
- 41 Z toho vyplýva, že ustanovenia knihy 5 flámskeho dekrétu nepochybne predstavujú obmedzenia základných slobôd zakotvených v článkoch 21 ZFEÚ, 45 ZFEÚ a 49 ZFEÚ, ako aj v článkoch 22 a 24 smernice 2004/38.

- 42 Ďalej, čo sa týka slobodného poskytovania služieb, zakotveného v článku 56 ZFEÚ, predmetné ustanovenia flámskeho dekrétu by tiež mohli prekážať podnikom aktívnym v oblasti realít vo výkone činnosti, a to tak pokiaľ ide o podniky, ktoré sú usadené na belgickom území a ponúkajú svoje služby najmä nerezidentom, ako aj o podniky, ktoré sú usadené v iných členských štátoch.
- 43 Na základe týchto ustanovení sa totiž nehnuteľnosti nachádzajúce sa v cieľovej obci môžu predávať alebo prenajímať nie každému štátnemu príslušníkovi Únie, ale iba tým, ktorí môžu preukázať, že majú „dostatočnú väzbu“ s dotknutou obcou, čo zjavne obmedzuje slobodu poskytovania služieb predmetnými realitnými agentúrami.
- 44 Napokon, pokiaľ ide o voľný pohyb kapitálu, je potrebné pripomenúť, že opatrenia zakázané článkom 63 ods. 1 ZFEÚ, ako aj 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 rozsudok z 1. októbra 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Zb. s. I-9021, bod 21).
- 45 Tak je to najmä v prípade vnútroštátnych opatrení, ktoré na investovanie do nehnuteľností vyžadujú postup vydania predchádzajúceho povolenia, a teda z hľadiska svojho predmetu obmedzujú voľný pohyb kapitálu (pozri rozsudok Woningstichting Sint Servatius, už citovaný, bod 22 a citovanú judikatúru).
- 46 Vo veciach samých je nesporné, že kniha 5 flámskeho dekrétu stanovuje takýto postup vydania predchádzajúceho povolenia, ktorého cieľom je overiť existenciu „dostatočnej väzby“ medzi nadobúdateľom alebo prípadným nájomcom nehnuteľnosti a dotknutou cieľovou obcou.
- 47 Treba teda dospieť k záveru, že povinnosť podriaďiť sa takémuto postupu môže odrádzať nerezidentov od toho, aby vykonávali investície do nehnuteľností v jednej z cieľových obcí Flámskeho regiónu, a preto takáto povinnosť predstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu uvedené v článku 63 ZFEÚ.
- 48 Za týchto podmienok je potrebné konštatovať, že ustanovenia knihy 5 flámskeho dekrétu zjavne predstavujú obmedzenia základných slobôd garantovaných článkami 21 ZFEÚ, 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ a 63 ZFEÚ, ako aj článkami 22 a 24 smernice 2004/38.

O odôvodnení opatrení stanovených vo flámskom dekréte

- 49 Treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora vnútroštátne opatrenia, ktoré môžu brániť výkonu základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ alebo ho robiť menej atraktívnym, môžu byť napriek tomu prípustné pod podmienkou, že sledujú cieľ všeobecného záujmu, sú vhodné na zabezpečenie jeho dosiahnutia a nejdú nad rámec toho, čo je na dosiahnutie sledovaného cieľa nevyhnutné (pozri najmä rozsudky Woningstichting Sint Servatius, už citovaný, bod 25, a Komisia/Maďarsko, už citovaný, bod 69).
- 50 V tejto súvislosti Vlaamse Regering tvrdí, že podmienka existencie „dostatočnej väzby“ nadobúdateľa alebo prípadného nájomcu s dotknutou obcou je odôvodnená najmä cieľom uspokojiť realitné potreby najchudobnejšieho autochtónneho obyvateľstva, najmä osôb so slabším sociálnym postavením a mladých rodín, ako aj izolovaných osôb, ktoré nie sú schopné zadovážiť si dostatočné prostriedky na kúpu alebo prenájom nehnuteľnosti v cieľových obciach. Táto časť miestneho obyvateľstva je totiž z realitného trhu vylúčená z dôvodu príchodu lepšie finančne zabezpečených skupín osôb pochádzajúcich z iných obcí, ktoré sú schopné čeliť vysokým cenám pozemkov a stavieb v cieľových obciach.

- 51 Režim zavedený knihou 5 flámskeho dekrétu teda na účely územného plánovania sleduje cieľ zabezpečiť dostatočnú ponuku bývania pre osoby s nízkym príjmom alebo pre iné znevýhodnené kategórie miestneho obyvateľstva.
- 52 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že takéto požiadavky týkajúce sa politiky sociálneho bývania členského štátu môžu predstavovať naliehavé dôvody všeobecného záujmu, a teda odôvodniť také obmedzenia, aké stanovuje flámsky dekrét (pozri rozsudky *Woningstichting Sint Servatius*, už citovaný, body 29 a 30, ako aj z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko, C-400/08, Zb. s. I-1915, bod 74).
- 53 Je však potrebné ešte overiť, či podmienka existencie „dostatočnej väzby“ s dotknutou cieľovou obcou predstavuje nevyhnutné a vhodné opatrenie na dosiahnutie cieľa uvádzaného zo strany Vlaamse Regering, ako je vykreslený v bodoch 50 a 51 tohto rozsudku.
- 54 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že článok 5.2.1 ods. 2 flámskeho dekrétu stanovuje tri alternatívne kritériá, ktorých splnenie musí provinčná hodnotiaca komisia systematicky overovať, aby mohla konštatovať, že podmienka existencie „dostatočnej väzby“ s cieľovou obcou je splnená. Prvé kritérium spočíva v požiadavke, aby osoba, na ktorú sa má nehnuteľnosť previesť, mala bydlisko v cieľovej obci alebo susednej obci nepretržite aspoň šesť rokov pred plánovaným prevodom. V zmysle druhého kritéria by budúci kupujúci alebo nájomca mal ku dňu prevodu vykonávať v predmetnej obci činnosti, ktoré by mali zaberať priemerne aspoň polovicu pracovného týždňa. Tretie kritérium stanovuje pracovnú, rodinnú, sociálnu alebo hospodársku väzbu uvedeného kupujúceho alebo nájomcu s touto obcou na základe významnej a dlhodobej okolnosti.
- 55 Ako uviedol generálny advokát v bode 37 svojich návrhov, žiadna z týchto podmienok nie je v priamom vzťahu so sociálno-ekonomickými aspektmi zodpovedajúcimi cieľu uvádzanému Vlaamse Regering, a to ochraňovať výlučne najchudobnejšie autochtónne obyvateľstvo na realitnom trhu. Takéto podmienky môže totiž splniť nielen toto najchudobnejšie obyvateľstvo, ale aj iné osoby, ktoré majú dostatočné prostriedky a ktoré v dôsledku toho nemajú žiadnu špecifickú potrebu sociálnej ochrany na uvedenom trhu. Tieto opatrenia teda zachádzajú nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa.
- 56 Okrem toho je potrebné uviesť, že môžu existovať iné, menej reštriktívne opatrenia, než sú tie, ktoré stanovuje flámsky dekrét, pričom takéto iné opatrenia by viac zodpovedali cieľu sledovanému týmto dekrétom bez toho, aby *de facto* nevyhnutne viedli k zákazu, v rámci ktorého nemôže kupujúci nadobudnúť a nájomca prenajať si nehnuteľnosť, ak uvedené podmienky nespĺňajú. Mohli by sa napríklad zaviesť príspevky pri kúpe alebo iné typy podpory špecificky koncipované v prospech chudobnejších osôb, aby sa umožnilo najmä tým, ktorí môžu preukázať, že majú nízke príjmy, kúpiť si alebo prenajať si nehnuteľnosti v cieľových obciach.
- 57 Napokon práve v súvislosti s treťou podmienkou uvedenou v bode 54 tohto rozsudku, ktorá vyžaduje preukázanie pracovnej, rodinnej, sociálnej alebo hospodárskej väzby kupujúceho alebo prípadného nájomcu s dotknutou obcou na základe významnej a dlhodobej okolnosti, je potrebné pripomenúť, že režimom predchádzajúceho správneho povolenia nemožno legitimizovať diskrečné správanie vnútroštátnych orgánov, ktoré má takú povahu, že zbavuje ustanovenia práva Únie, najmä tie, ktoré sa týkajú základnej slobody, potrebného účinku. Navyše na to, aby bol takýto režim odôvodnený, keďže predstavuje výnimku z takejto základnej slobody, musí byť založený na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, ktoré zabezpečujú, že sa ním dá dostatočne vymedziť výkon voľnej úvahy vnútroštátnymi orgánmi (pozri najmä rozsudok *Woningstichting Sint Servatius*, už citovaný, bod 35 a citovanú judikatúru).
- 58 Vzhľadom na to, že uvedená podmienka je relatívne široko formulovaná, a vzhľadom na neexistenciu špecifikácie situácií, keď by sa mala v konkrétnych prípadoch považovať za splnenú, ustanovenia článku 5.2.1 flámskeho dekrétu nezodpovedajú takýmto požiadavkám.

- 59 V dôsledku toho režim predchádzajúceho správneho povolenia, o aký ide v spore vo veci samej, nemožno považovať za založený na podmienkach, ktoré by dostatočne vymedzovali výkon voľnej úvahy zo strany provinčnej hodnotiacej komisie, a preto takýto režim nemôže odôvodniť výnimku zo základnej slobody garantovanej právom Únie.
- 60 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy je potrebné na otázku vo veci C-197/11 a na dvanástu otázku vo veci C-203/11 odpovedať tak, že vnútroštátna právna úprava, akú stanovuje kniha 5 flámskeho dekrétu, ktorá podriaďuje prevod nehnuteľností nachádzajúcich sa v cieľových obciach podmienke, aby provinčná hodnotiacia komisia preverila existenciu „dostatočnej väzby“ medzi nadobúdateľom alebo prípadným nájomcom a týmito obcami, je v rozpore s článkami 21 ZFEÚ, 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ a 63 ZFEÚ, ako aj s článkami 22 a 24 smernice 2004/38.

O druhej, deviatej a desiatej otázke vo veci C-203/11

- 61 Vnútroštátny súd sa týmito otázkami v podstate pýta, či je v rozpore s článkami 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ a 63 ZFEÚ právna úprava, akú stanovuje kniha 4 flámskeho dekrétu, podľa ktorej sa určitým hospodárskym subjektom pri vydávaní stavebného povolenia alebo povolenia na parceláciu ukladá „sociálna povinnosť“.
- 62 Na účely odpovedania na tieto otázky je potrebné najprv konštatovať, že hoci uvedená právna úprava môže patriť pod tri základné slobody uvedené vnútroštátnym súdom, nič to nemení na skutočnosti, ako uviedol generálny advokát v bode 68 svojich návrhov, že obmedzenia slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb predstavujú vo veci samej nevyhnutný dôsledok obmedzenia voľného pohybu kapitálu, a preto neodôvodňujú samostatné skúmanie tej istej právnej úpravy vzhľadom na články 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. septembra 2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, Zb. s. I-8591, bod 51 a citovanú judikatúru).
- 63 Z toho vyplýva, že režim upravený v knihe 4 flámskeho dekrétu musí byť preskúmaný výlučne z hľadiska voľného pohybu kapitálu.
- 64 V súlade s judikatúrou Súdneho dvora opatrenia zakázané článkom 63 ods. 1 ZFEÚ zahŕňajú opatrenia, ktoré sú spôsobilé odradiť osoby s bydliskom v niektorom členskom štáte od investovania do nehnuteľností v iných členských štátoch. Tak je to najmä v prípade vnútroštátnych opatrení, ktoré na investovanie do nehnuteľností vyžadujú postup vydania predchádzajúceho povolenia, čím teda samotným svojím predmetom obmedzujú voľný pohyb kapitálu (pozri rozsudok Woningstichting Sint Servatius, už citovaný, body 21 a 22).
- 65 Vo veci samej je nesporné, že na základe ustanovení knihy 4 flámskeho dekrétu sú niektorí stavebníci alebo developeri s cieľom získať stavebné povolenie alebo povolenie na parceláciu povinní podriaďiť sa postupu, v rámci ktorého si musia splniť sociálnu povinnosť, ktorá spočíva v tom, že časť ich projektu musí tvoriť výstavba sociálneho bývania, alebo musia uhradiť finančný príspevok obci, v ktorej sa projekt realizuje.
- 66 Za týchto podmienok je potrebné dospieť k záveru, že keďže predmetní investori nemôžu, ako uvádza Cour constitutionnelle vo svojom rozhodnutí, voľne použiť pozemky na účely, na ktoré ich chceli nadobudnúť, režim zriadený knihou 4 flámskeho dekrétu predstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu.
- 67 Treba však pripomenúť, že podľa judikatúry citovanej v bode 52 tohto rozsudku to, že uvedené hospodárske subjekty si majú splniť sociálnu povinnosť stanovenú uvedeným dekrétom, keďže táto povinnosť má zabezpečiť dostatočnú ponuku bývania pre osoby s nízkym príjmom alebo iné znevýhodnené kategórie miestneho obyvateľstva, môže byť odôvodnené požiadavkami spojenými s politikou sociálneho bývania členského štátu ako naliehavým dôvodom všeobecného záujmu.

- 68 Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby vzhľadom na okolnosti veci samej posúdil, či takáto povinnosť spĺňa kritérium proporcionality, teda či je potrebná a vhodná na dosiahnutie sledovaného cieľa.
- 69 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy je potrebné na druhú, deviatu a desiatu otázku vo veci C-203/11 odpovedať tak, že článok 63 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že s ním nie je v rozpore taká právna úprava, akú stanovuje kniha 4 flámskeho dekrétu, podľa ktorej sa určitým hospodárskym subjektom pri vydávaní stavebného povolenia alebo povolenia na parceláciu ukladá „sociálna povinnosť“, ak vnútroštátny súd konštatuje, že táto právna úprava je potrebná a vhodná na dosiahnutie cieľa, ktorým je zabezpečiť dostatočnú ponuku bývania pre osoby s nízkym príjmom alebo iné znevýhodnené kategórie miestneho obyvateľstva.

O prvej otázke vo veci C-203/11

- 70 Vnútroštátny súd sa touto otázkou v podstate pýta, či sa vzhľadom na články 107 ZFEÚ a 108 ZFEÚ v spojení s rozhodnutím o SVHZ majú daňové stimuly a dotačné mechanizmy stanovené flámskym dekrétom považovať za štátnu pomoc podliehajúcu povinnosti oznámenia Komisii.
- 71 Cieľom niektorých z predmetných opatrení je práve kompenzovať sociálnu povinnosť, ktorej podliehajú stavebníci, ako aj developeri, a spočívajú po prvé v uplatnení zníženej sadzby dane z pridanej hodnoty z predaja bytov a zníženej sadzby registračných poplatkov pri kúpe stavebného pozemku (článok 4.1.20 ods. 3 druhý pododsek flámskeho dekrétu), po druhé v záruke prevzatia už postavených bytov (článok 4.1.21 tohto dekrétu) a po tretie v dotáciách na infraštruktúru (článok 4.1.23 tohto istého dekrétu).
- 72 Iné opatrenia majú za cieľ „reaktiváciu“ pozemkov a nehnuteľností a spočívajú v znížení dane z príjmu fyzických osôb dosiahnutom v rámci uzatvorenia zmlúv o rekonštrukcii (článok 3.1.3 a nasl. uvedeného dekrétu) a v paušálnom znížení výpočtového základu registračných poplatkov (článok 3.1.10 tohto dekrétu). Ako uviedol Cour constitutionnelle vo svojom rozhodnutí, hoci je pravda, že príjmom takýchto opatrení je fyzická osoba, nič to nemení na skutočnosti, že tieto opatrenia nepriamo prinášajú výhodu podnikom aktívnym v oblasti rekonštrukcie nehnuteľností.
- 73 Na účely odpovede na prvú otázku vo veci C-203/11 je potrebné poskytnúť vnútroštátnemu súdu výkladové prvky, ktoré mu umožnia určiť, či opatrenia opísané v dvoch predchádzajúcich bodoch možno kvalifikovať ako štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ (rozsudok z 10. júna 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, Zb. s. I-5243, body 23 a 24).
- 74 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ak sa má opatrenie považovať za štátnu pomoc, musí spĺňať všetky podmienky uvedené v tomto ustanovení. Po prvé musí ísť o intervenciu zo strany štátu alebo prostredníctvom štátnych prostriedkov. Po druhé táto intervencia musí byť spôsobilá ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Po tretie musí priniesť príjemcovi výhodu. Po štvrté musí narušať alebo hroziť narušením hospodárskej súťaže (rozsudky Fallimento Traghetti del Mediterraneo, už citovaný, bod 31 a citovaná judikatúra, ako aj z 29. marca 2012, 3M Italia, C-417/10, bod 37).
- 75 Vo veci samej, hoci sa vnútroštátny súd domnieva, že opatrenia stanovené flámskym dekrétom spĺňajú prvú a štvrtú podmienku pripomenuté v predchádzajúcom bode, má pochybnosti, pokiaľ ide o druhú podmienku, týkajúcu sa dosahu takýchto opatrení na obchod medzi členskými štátmi, a tretiu podmienku, týkajúcu sa ich selektívnej povahy.
- 76 Pokiaľ ide o druhú podmienku, je potrebné pripomenúť, že na účely kvalifikovania vnútroštátneho opatrenia ako štátnej pomoci sa nemusí zistiť skutočný dosah pomoci na obchod medzi členskými štátmi a skutočné narušenie hospodárskej súťaže, ale len preskúmať, či táto pomoc môže tento obchod

ovplyvniť a narušiť hospodársku súťaž (rozsudky z 15. decembra 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, Zb. s. I-11137, bod 54, ako aj z 10. januára 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a i., C-222/04, Zb. s. I-289, bod 140).

- 77 Presnejšie, ak pomoc, ktorú členský štát poskytne, posilňuje v rámci obchodu v Spoločenstve postavenie jedného podniku voči ostatným konkurujúcim podnikom, treba na tieto ostatné konkurujúce podniky hľadieť ako na podniky ovplyvnené pomocou (pozri najmä rozsudky Unicredito Italiano, už citovaný, bod 56 a citovanú judikatúru, ako aj Cassa di Risparmio di Firenze a i., už citovaný, bod 141).
- 78 V tejto súvislosti nie je nevyhnutné, aby sa podnik príjemca pomoci sám zúčastňoval na obchode v rámci Spoločenstva. Ak totiž členský štát poskytne podniku pomoc, činnosť v rámci štátu možno udržať alebo zvýšiť s takým následkom, že sa šance podnikov so sídlom v iných členských štátoch vstúpiť na trh tohto členského štátu znížia. Ďalej posilnením podniku, ktorý sa až dovtedy nezúčastňoval na obchode v rámci Spoločenstva, ho možno uviesť do postavenia, ktoré mu umožní preniknúť na trh iného členského štátu (rozsudky Unicredito Italiano, už citovaný, bod 58, ako aj Cassa di Risparmio di Firenze a i., už citovaný, bod 143).
- 79 Vo veci C-203/11 nemožno vylúčiť, že opatrenia uvedené vo flámskom dekréte v rámci obchodu v Spoločenstve posilňujú postavenie prijímajúcich podnikov voči iným konkurujúcim podnikom. Okrem toho výhoda, pokiaľ ide o schopnosť konkurovať, ktorá vznikla v dôsledku dotácií poskytnutých dotknutým hospodárskym subjektom, by mohla na základe svojej povahy sťažiť preniknutie prevádzkovateľov usadených v iných členských štátoch ako Belgické kráľovstvo na belgický trh, prípadne uľahčiť preniknutie predmetných belgických prevádzkovateľov na iné trhy.
- 80 Okrem toho je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že vnútroštátne opatrenie, ktorým verejné orgány priznajú určitým podnikom výhodné daňové zaobchádzanie, ktoré – aj keď nepredstavuje prevod štátnych prostriedkov, ale stavia jeho príjemcov do výhodnejšej finančnej situácie než iných daňovníkov – predstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ (pozri rozsudok z 15. júna 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 a C-41/05, Zb. s. I-5293, bod 30 a citovanú judikatúru).
- 81 Treba však uviesť, že podľa odôvodnenia 8 a článku 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1998/2006 z 15. decembra 2006 o uplatňovaní článkov 87 [ES] a 88 [ES] na pomoc *de minimis* (Ú. v. EÚ L 379, s. 5) pomoc neprekračujúca strop 200 000 eur za obdobie troch rokov sa považuje za pomoc, ktorá neovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi a neskresľuje ani nehrozí skresľovaním hospodárskej súťaže. Takéto opatrenia sú vylúčené z pojmu štátna pomoc, a teda nepodliehajú povinnosti oznámenia stanovenej v článku 108 ods. 3 ZFEÚ.
- 82 V spore vo veci samej prináleží vnútroštátnemu súdu vzhľadom na vyššie uvedené výkladové prvky a na základe všetkých relevantných okolností predmetného prípadu zo skutkového hľadiska posúdiť, či obchod medzi členskými štátmi môže byť ovplyvnený opatreniami uvedenými vo flámskom dekréte a či sa má v predmetnom prípade uplatniť nariadenie č. 1998/2006.
- 83 Pokiaľ ide o tretiu podmienku pripomenutú v bode 74 tohto rozsudku, týkajúcu sa výhodnosti uvedených opatrení, je potrebné pripomenúť, že za štátnu pomoc sa považujú intervencie, ktoré sú bez ohľadu na formu spôsobilé priamo alebo nepriamo zvýhodniť podniky alebo ktoré treba považovať za ekonomickú výhodu, ktorú by prijímajúci podnik za normálnych trhových podmienok nezískal (pozri najmä rozsudok z 30. marca 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Zb. s. I-2941, bod 59).
- 84 Pokiaľ však štátnu intervenciu treba naopak chápať ako protihodnotu za plnenia, ktoré poskytujú prijímajúce podniky v rámci plnenia záväzkov verejnej služby, takže tieto podniky v skutočnosti nepožívajú žiadnu finančnú výhodu a uvedená intervencia tak nespôsobuje, že by boli vo výhodnejšom

postavení oproti konkurenčním podnikům, takáto intervencia nepredstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ (rozsudok z 24. júla 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Zb. s. I-7747, bod 87).

- 85 Na to, aby sa takáto kompenzácia v konkrétnom prípade nekvalifikovala ako štátna pomoc, musia byť splnené určité podmienky (rozsudok Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, už citovaný, bod 88).
- 86 Ako uviedol generálny advokát v bode 50 svojich návrhov, pred preskúmaním uvedených podmienok je potrebné spresniť, že judikatúru uvedenú v predchádzajúcom bode možno uplatniť len vo vzťahu k opatreniam stanoveným v knihe 4 flámskeho dekrétu, uvedeným v bode 71 tohto rozsudku, ktoré majú len kompenzovať sociálnu povinnosť prislúchajúcu developerom a stavebníkom.
- 87 Pokiaľ ide o podmienky, ktoré sa musia splniť na to, aby sa uvedené opatrenia nepovažovali za štátnu pomoc, je potrebné pripomenúť, že po prvé podnik, ktorý prijíma takúto kompenzáciu, musí byť skutočne poverený plnením záväzkov verejnej služby a tieto záväzky musia byť jasne definované (rozsudok Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, už citovaný, bod 89).
- 88 V tomto kontexte, najmä vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty, nemožno vylúčiť, že služby sociálneho bývania by sa mohli považovať za verejnú službu. V tejto súvislosti okolnosť uvádzaná vnútroštátnym súdom, podľa ktorej sociálna povinnosť prináša výhodu nie priamo jednotlivcom, žiadateľom o sociálne bývanie, ale inštitúciám sociálneho bývania, nemá žiadny dosah na kvalifikáciu predmetnej služby.
- 89 Po druhé kritériá, na základe ktorých sa vypočíta kompenzácia, musia byť vopred objektívne a transparentne stanovené, aby sa vylúčilo, že kompenzácia bude predstavovať ekonomickú výhodu, ktorá je spôsobilá zvýhodniť prijímajúci podnik vo vzťahu ku konkurenčným podnikom (rozsudok Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, už citovaný, bod 90).
- 90 V tejto súvislosti, ako uviedol generálny advokát v bode 53 svojich návrhov, sa zdá, že hoci ustanovenia flámskeho dekrétu umožňujú identifikovať príjemcov ním stanovených opatrení, neumožňujú dostatočne objektívnym a transparentným spôsobom určiť parametre, na základe ktorých sa kompenzácia vypočítava.
- 91 Po tretie poskytnutá kompenzácia nemôže prekročiť sumu potrebnú na úplné alebo čiastočné pokrytie všetkých nákladov, ktoré vznikli pri plnení úloh verejnej služby, berúc do úvahy príslušné tržby, ako aj primeraný zisk z plnenia týchto záväzkov (rozsudok Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, už citovaný, bod 92).
- 92 Po štvrté uvedená kompenzácia by mala byť určená na základe analýzy nákladov, ktoré by na plnenie týchto záväzkov vynaložil priemerný, dobre riadený podnik, ktorý má k dispozícii primerané prostriedky potrebné na splnenie požiadaviek na verejnú službu, berúc do úvahy príslušné tržby, ako aj primeraný zisk z plnenia týchto záväzkov (rozsudok Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, už citovaný, bod 93).
- 93 Skúmanie týchto dvoch posledných uvedených podmienok si vyžaduje posúdenie skutkových okolností sporu vo veci samej.
- 94 Aj keby Súdny dvor mohol mať k dispozícii prvky potrebné na vykonanie tohto posúdenia, čo však nie je prípad tejto veci, je potrebné pripomenúť, že nie je oprávnený vykonať posúdenie skutkového stavu vo veci samej alebo uplatniť právne predpisy Únie, ktorých výklad uskutočnil, na vnútroštátne opatrenia alebo situácie, keďže tieto otázky patria výlučne do právomoci vnútroštátneho súdu (pozri rozsudok Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, už citovaný, bod 69 a citovanú judikatúru).

- 95 Prináleží teda Cour constitutionnelle, aby vzhľadom na vyššie uvedené výkladové prvky posúdil, či sa opatrenia, o ktoré ide vo veci samej, musia považovať za štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ.
- 96 V prípade, že by dospel k takémuto záveru, pokiaľ ide o opatrenia kompenzujúce sociálnu povinnosť, ktorú si musia splniť stavebníci a developeri, vnútroštátny súd sa ešte pýta Súdneho dvora, či je možné, aby tieto opatrenia na základe rozhodnutia o SVHZ nepoliehali oznamovacej povinnosti stanovenej v článku 108 ods. 3 ZFEÚ.
- 97 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že v súlade s článkom 2 ods. 1 písm. b) rozhodnutia o SVHZ sa toto rozhodnutie uplatňuje najmä na štátnu pomoc poskytnutú vo forme kompenzácie za verejnú službu priznanej podnikom sociálneho bývania, ktoré vykonávajú činnosti kvalifikované dotknutým členským štátom ako služby vo všeobecnom hospodárskom záujme.
- 98 Ako sa uvádza v odôvodnení 7 uvedeného rozhodnutia, pokiaľ ide o definíciu služieb, ktoré by sa mohli klasifikovať ako služby vo všeobecnom hospodárskom záujme, členské štáty majú veľkú mieru voľnej úvahy.
- 99 Článok 3 rozhodnutia o SVHZ stanovuje, že štátna pomoc vo forme kompenzácie za verejnú službu poskytnutej podnikom povereným výkonom takýchto služieb vo všeobecnom hospodárskom záujme je zlučiteľná so spoločným trhom a vyňatá z povinnosti predchádzajúceho oznámenia pod podmienkou, že spĺňa podmienky stanovené v článkoch 4 až 6 tohto rozhodnutia.
- 100 Ako uviedol generálny advokát v bode 61 svojich návrhov, tieto podmienky vychádzajú z tých, ktoré stanovil už citovaný rozsudok Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, a to najmä z prvých troch spomedzi nich, v súvislosti s ktorých dodržiavaním Súdny dvor nemá právomoc vyjadriť sa v tomto rozsudku, ako už bolo uvedené v bode 94 vyššie.
- 101 V dôsledku toho prináleží vnútroštátnemu súdu, aby na účely zistenia, či sa má výnimka z povinnosti oznamovania Komisii v zmysle rozhodnutia o SVHZ uplatniť za okolností ako vo veci samej, preveril, či sú uvedené podmienky splnené, pokiaľ ide o opatrenia stanovené v knihe 4 flámskeho dekrétu, uvedené v bode 71 tohto rozsudku.
- 102 Preto treba na prvú otázku vo veci C-203/11 odpovedať tak, že daňové stimuly a dotačné mechanizmy stanovené vo flámskom dekréte možno považovať za štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Prináleží vnútroštátnemu súdu posúdiť, či sú podmienky spojené s existenciou štátnej pomoci splnené, a ak áno, pokiaľ ide o opatrenia uvedené v knihe 4 flámskeho dekrétu, ktorých cieľom je kompenzovať sociálnu povinnosť, ktorej podliehajú stavebníci a developeri, overiť, či sa má rozhodnutie o SVHZ uplatniť na takéto opatrenia.

O tretej až ôsmej otázke vo veci C-203/11

- 103 Týmito otázkami sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má smernica 2006/123 uplatňovať za takých okolností, o aké ide vo veci samej, a ak áno, žiada o výklad viacerých ustanovení tejto smernice.
- 104 Na účely odpovede na tieto otázky je potrebné pripomenúť, ako sa uvádza v odôvodnení 9 uvedenej smernice, že táto smernica sa neuplatňuje okrem iného „na požiadavky, ako sú pravidlá... týkajúce sa rozvoja alebo využitia pozemkov, územné plánovanie v mestách a na vidieku, stavebné predpisy“.
- 105 Okrem toho podľa článku 2 ods. 2 písm. j) uvedenej smernice sa táto smernica neuplatňuje na služby týkajúce sa sociálneho bývania ani na pomoc osobám nachádzajúcim sa trvale alebo dočasne v stave núdze, ktoré zabezpečuje štát alebo ním poverené subjekty.

- 106 Ako vyplýva z bodov 50 a 51 tohto rozsudku, flámsky dekrét sleduje ciele územného plánovania a sociálneho bývania.
- 107 Za týchto podmienok je potrebné konštatovať, že smernica 2006/123 sa neuplatňuje na právnu úpravu, akou je flámsky dekrét, a že v dôsledku toho nie je potrebné odpovedať na tretiu až ôsmu otázku vo veci C-203/11.

O jedenástej otázke vo veci C-203/11

- 108 Touto otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa na výstavbu sociálnych bytov, ktoré sa potom predajú za stanovené maximálne ceny verejnoprávnej inštitúcii sociálneho bývania alebo ich predaj pre poskytovateľa služieb, ktorý tieto byty postavil, sprostredkuje táto inštitúcia, vzťahuje pojem „verejné zákazky na práce“ definovaný v článku 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18.
- 109 Na účely odpovede na túto otázku je potrebné pripomenúť, že v súlade s článkom 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18 v spojení s odsekom 2 písm. a) tohto článku na to, aby išlo o verejnú zákazku na práce, musia byť splnené štyri kritériá, teda musí ísť o písomne uzatvorenú zmluvu za protihodnotu medzi hospodárskym subjektom a verejným obstarávateľom, pričom predmetom tejto zmluvy musí byť buď vykonanie prác, alebo vypracovanie projektovej dokumentácie a vykonanie prác súvisiacich s jednou z činností v zmysle prílohy I tejto smernice, alebo dielo, alebo realizácia diela akýmkoľvek spôsobom zodpovedajúcim požiadavkám špecifikovaným verejným obstarávateľom.
- 110 Keďže Súdny dvor nemá k dispozícii všetky informácie potrebné na to, aby mohol overiť, či sú uvedené kritériá vo veci samej splnené, obmedzí sa v tomto rozsudku na poskytnutie usmernení vnútroštátnemu súdu, ktoré preň môžu byť užitočné na účely vykonania tohto posúdenia.
- 111 Pokiaľ ide konkrétne o existenciu písomne uzatvorenej zmluvy, z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že Cour constitutionnelle má zrejme pochybnosti, či je toto kritérium v predmetnom prípade splnené, keďže uložená sociálna povinnosť spočívajúca vo výstavbe sociálnych bytov v skutočnosti nie je predmetom dohody medzi správnym orgánom a dotknutým hospodárskym subjektom. Sociálnu povinnosť totiž stavebníkom a developerom ukladá priamo flámsky dekrét a táto povinnosť sa na nich uplatňuje len preto, že sú vlastníkami pozemkov, v súvislosti s ktorými požiadali o stavebné povolenie alebo povolenie na parceláciu.
- 112 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že judikatúra Súdneho dvora na konštatovanie existencie určitého zmluvného vzťahu medzi subjektom, ktorý by sa mohol považovať za verejného obstarávateľa, a stavebníkom alebo developerom vyžaduje, ako uviedol generálny advokát v bode 86 svojich návrhov, uzatvorenie dohody o parcelácii medzi správnym orgánom a dotknutým hospodárskym subjektom, ktorej cieľom je určiť diela, ktoré tento subjekt musí vykonať, ako aj podmienky s tým spojené.
- 113 Keď bola podpísaná takáto dohoda, okolnosť, že výstavbu sociálnych bytov ukladá priamo vnútroštátna právna úprava a že zmluvná strana správneho orgánu je nevyhnutne osoba, ktorá je vlastníkom stavebných pozemkov, nepostačuje na vylúčenie existencie zmluvnej povahy vzťahu vzniknutého medzi správnym orgánom a dotknutým developerom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2001, Ordine degli Architetti a i., C-399/98, Zb. s. I-5409, body 69 a 71).
- 114 Hoci je pravda, že flámsky dekrét v článku 4.1.22 prvom odseku výslovne vyžaduje uzatvorenie správnej dohody medzi stavebníkom alebo developerom a inštitúciou sociálneho bývania, nič to nemení na skutočnosti, že touto dohodou, ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, sa v zásade neriadia vzťahy medzi verejným obstarávateľom a dotknutým hospodárskym subjektom. Okrem toho sa zdá, že sa takáto dohoda netýka výstavby sociálnych bytov, ale len následnej fázy, teda fázy ich uvedenia na trh.

- 115 Prináleží však vnútroštátnemu súdu posúdiť vzhľadom na celú uplatniteľnú právnu úpravu, ako aj na všetky relevantné okolnosti veci samej, či výstavba sociálnych bytov vo veci samej patrí do rámca zmluvného vzťahu medzi verejným obstarávateľom a hospodárskym subjektom a či spĺňa ostatné kritériá stanovené v bode 109 tohto rozsudku.
- 116 V tomto kontexte je dôležité takisto pripomenúť jednak, že uplatnenie smernice 2004/18 na verejnú zákazku na práce podlieha podmienke, aby jej odhadovaná hodnota dosiahla prah, od ktorého sa uplatňuje, stanovený v článku 7 písm. c) tejto smernice, a jednak, že dva typy zákaziek uzatváraných verejnoprávnymi inštitúciami, ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, nepatria do pôsobnosti práva Únie v oblasti verejného obstarávania.
- 117 Po prvé ide o zákazky uzatvárané verejným orgánom s osobou odlišnou z právneho hľadiska, a to v prípade, že tento orgán má nad danou osobou podobnú kontrolu ako nad svojimi útvarmi a zároveň že táto osoba vykonáva zásadnú časť svojej činnosti s verejným orgánom alebo orgánmi, ktoré ju vlastnia (pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i., C-159/11, bod 32 a citovanú judikatúru).
- 118 Po druhé ide o zmluvy, ktorými si dva verejnoprávne subjekty upravujú spoluprácu, ktorej účelom je plnenie úlohy služby vo verejnom záujme, ktorá je pre tieto subjekty spoločná. V takom prípade sa pravidlá práva Únie v oblasti verejného obstarávania neuplatnia, pretože také zmluvy sú nielen uzatvárané výlučne medzi verejnoprávnymi subjektmi bez účasti akejkoľvek súkromnej osoby a žiadny súkromný podnik nie je vo výhodnejšej situácii než jeho konkurenti, ale navyše spolupráca, ktorú upravujú, sa riadi výlučne dôvodmi a požiadavkami potrebnými na sledovanie cieľov vo verejnom záujme (pozri rozsudok Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i., už citovaný, body 34 a 35).
- 119 Vzhľadom na vyššie uvedené pripomienky treba na jedenástu otázku vo veci C-203/11 odpovedať tak, že na výstavbu sociálnych bytov, ktoré sa potom predávajú za stanovené maximálne ceny verejnoprávnej inštitúcii sociálneho bývania alebo ich predaj pre poskytovateľa služieb, ktorý tieto byty postavil, sprostredkuje táto inštitúcia, sa vzťahuje pojem „verejné zákazky na práce“ definovaný v článku 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18, ak sú splnené kritériá stanovené v tomto ustanovení, čo prináleží preskúmať vnútroštátnemu súdu.

O trovách

- 120 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny 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:

1. **Vnútroštátna právna úprava, akú stanovuje kniha 5 dekrétu Flámskeho regiónu z 27. marca 2009 o politike v oblasti pôdy a nehnuteľností, ktorá podriaďuje prevod nehnuteľností nachádzajúcich sa v určitých obciach určených Vlaamse Regering podmienke, aby provinčná hodnotiacia komisia preverila existenciu „dostatočnej väzby“ medzi nadobúdateľom alebo prípadným nájomcom a týmito obcami, je v rozpore s článkami 21 ZFEÚ, 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ a 63 ZFEÚ, ako aj s článkami 22 a 24 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.**

2. Článok 63 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že s ním nie je v rozpore taká právna úprava, akú stanovuje kniha 4 uvedeného dekrétu Flámskeho regiónu, podľa ktorej sa určitým hospodárskym subjektom pri vydávaní stavebného povolenia alebo povolenia na parceláciu ukladá „sociálna povinnosť“, ak vnútroštátny súd konštatuje, že táto právna úprava je nevyhnutná a vhodná na dosiahnutie cieľa, ktorým je zabezpečiť dostatočnú ponuku bývania pre osoby s nízkym príjmom alebo iné znevýhodnené kategórie miestneho obyvateľstva.
3. Daňové stimuly a dotačné mechanizmy stanovené v tom istom dekréte Flámskeho regiónu možno považovať za štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Prináleží vnútroštátnemu súdu posúdiť, či sú podmienky spojené s existenciou štátnej pomoci splnené, a ak áno, pokiaľ ide o opatrenia uvedené v knihe 4 tohto dekrétu, ktorých cieľom je kompenzovať sociálnu povinnosť prislúchajúcu stavebníkom a developerom, overiť, či sa má na takéto opatrenia uplatniť rozhodnutie Komisie 2005/842/ES z 28. novembra 2005 o uplatňovaní článku 86 ods. 2 [ES] na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu.
4. Na výstavbu sociálnych bytov, ktoré sa potom predajú za stanovené maximálne ceny verejnoprávnej inštitúcii sociálneho bývania alebo ich predaj pre poskytovateľa služieb, ktorý tieto byty postavil, sprostredkuje táto inštitúcia, sa vzťahuje pojem „verejné zákazky na práce“ definovaný v článku 1 ods. 2 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby v znení vyplývajúcom z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 596/2009 z 18. júna 2009, ak sú splnené kritériá stanovené v tomto ustanovení, čo prináleží preskúmať vnútroštátnemu súdu.

Podpisy