

**Sprawa C-152/05**

**Komisja Wspólnot Europejskich**

**przeciwko**

**Republice Federalnej Niemiec**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuły 18 WE, 39 WE i 43 WE – Ustawodawstwo krajowe – Warunki przyznania dodatku na budowę lub nabycie mieszkania na własne cele mieszkaniowe – Mieszkanie, które musi być położone na terytorium danego państwa członkowskiego

**Streszczenie wyroku**

1. *Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi – Wezwanie do usunięcia uchybienia*

*(art. 226 WE)*

2. *Swobodny przepływ osób – Pracownicy – Swoboda przedsiębiorcy – Obywatelstwo Unii Europejskiej*

*(art. 18 WE, 39 WE, 43 WE)*

1. Uzasadniona opinia powinna przedstawiać w sposób spójny i szczegółowy powody, dla których Komisja uznała, że zainteresowane państwo uchybiło jednemu ze zobowiązań określonych na nim na mocy traktatu WE. Natomiast wezwanie do usunięcia uchybienia nie jest poddane tak ścisłym wymogom w zakresie precyzji, bowiem może ono jedynie formułować krótkie, wstępne streszczenie zarzutów. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie temu, aby Komisja uszczegółowiła w uzasadnionej opinii zarzuty, które zgłosiła już wcześniej w sposób ogólny w wezwaniu do usunięcia uchybienia.

*(por. pkt 10)*

2. Uchybia zobowiązaniom, które na nim ciąży na mocy art. 18 WE, 39 WE i 43 WE państwa członkowskie, które wyłącza w swoim ustawodawstwie w stosunku do mieszkań położonych w innym państwie członkowskim możliwość korzystania z dodatku mieszkaniowego przyznawanego osobom podlegającym nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w podatku dochodowym.

W istocie ustawodawstwo to ma skutek zniechęcający względem osób podlegających nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w danym państwie członkowskim, którym przysuguje prawo do swobodnego przemieszczania się wynikające z art. 18 WE, 39 WE i 43 WE i które zamierzają wybudować lub nabyć mieszkanie na własne cele mieszkaniowe w innym państwie członkowskim. Takie ograniczenie nie może być uzasadnione celem polegającym na zachęcaniu do budowy mieszkań na terytorium danego państwa członkowskiego w celu zagwarantowania wystarczającej podaży nieruchomości w zakresie, w jakim wykracza ono poza to, co jest niezbędnym dla osiągnięcia zamierzonego celu.

(por. pkt 24, 27, 31; pkt 1sentencji)

WYROK TRYBUNA?U (druga izba)

z dnia 17 stycznia 2008 r.(\*)

Uchybienie zobowi?zaniom pa?stwa cz?onkowskiego – Artyku?y 18 WE, 39 WE i 43 WE – Ustawodawstwo krajowe – Warunki przyznania dodatku na budow? lub nabycie mieszkania na w?asne cele mieszkaniowe – Mieszkanie, które musi by? po?o?one na terytorium danego pa?stwa cz?onkowskiego

W sprawie C?152/05

maj?cej za przedmiot skarg? o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowi?zaniom pa?stwa cz?onkowskiego, wniesion? w dniu 5 kwietnia 2005 r.,

**Komisja Wspólnot Europejskich**, reprezentowana przez R. Lyala oraz K. Grossa, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników, z adresem do dor?cze? w Luksemburgu,

strona skar??ca,

przeciwko

**Republice Federalnej Niemiec**, reprezentowanej przez M. Lumm? oraz C. Schulze?Bahr, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników,

strona pozwana,

TRYBUNA? (druga izba),

w sk?adzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, J. Makarczyk (sprawozdawca), P. K?ris, J.C. Bonichot i C. Toader, s?dziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: R. Grass,

uwzgl?dniaj?c procedur? pisemn?,

po zapoznaniu si? z opini? rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2007 r.,

wydaje nast?puj?cy

## Wyrok

1 W ramach niniejszej skargi Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybuna?u o stwierdzenie, ?e wy??czaj?c w § 2 ust. 1 zdanie pierwsze Eigenheimzulagengesetz (ustawy o

dodatku mieszkaniowym) w wersji opublikowanej w BGBl. 1997 I, s. 734, zmienionej Haushaltsbegleitgesetz 2004 (ustaw? oko?obud?etow? na rok 2004, BGBl. 2003 I, s. 3076, zwanej dalej „EigZulG”) w stosunku do nieruchomości po?o?onych w innym pa?stwie cz?onkowskim mo?liwo?? korzystania z dodatku mieszkaniowego przyznawanego osobom podlegaj?cym nieograniczonemu obowi?zkowi podatkowemu w podatku dochodowym, niezale?nie od tego, czy mog? one uzyska? porównywalny dodatek w tym innym pa?stwie cz?onkowskim, Republika Federalna Niemiec uchybi?a zobowi?zaniom, które na niej ci??? na mocy art. 18 WE, 39 WE i 43 WE.

## **Uregulowania krajowe**

2 Zgodnie z § 1 Einkommensteuergesetz (ustawy o podatku dochodowym) w wersji opublikowanej w BGBl. 2002 I, s. 4210 (zwanej dalej „EStG”):

„1. Osoby fizyczne maj?ce miejsce zamieszkania lub zwyk?e miejsce pobytu w Niemczech podlegaj? nieograniczonemu obowi?zkowi podatkowemu w podatku dochodowym. [...]

2. Nieograniczonemu obowi?zkowi podatkowemu w podatku dochodowym podlegaj? równie? obywatele niemieccy, którzy

1) nie posiadaj? miejsca zamieszkania ani zwyk?ego miejsca pobytu w Niemczech i

2) s? zwi?zani umow? o prac? z osob? prawn? krajowego prawa publicznego i uzyskuj? w zwi?zku z tym wynagrodzenie pochodz?ce z bud?etu pa?stwa, jak równie? osoby nale??ce do ich gospodarstwa domowego posiadaj?ce obywatelstwo niemieckie lub nieuzyskuj?ce dochodów b?d? uzyskuj? jedynie dochody podlegaj?ce opodatkowaniu wy??cznie w Niemczech. Dotyczy to jedynie osób fizycznych, które w pa?stwie, w którym maj? miejsce zamieszkania lub zwyk?e miejsce pobytu, podlegaj? podatkowi dochodowemu jedynie w sposób równowa?ny z ograniczonym obowi?zkiem podatkowym.

3. Osoby fizyczne, które chocia? nie posiadaj? miejsca zamieszkania lub zwyk?ego miejsca pobytu w Niemczech, mog? by? na ich wniosek obj?te nieograniczonym obowi?zkiem podatkowym w podatku dochodowym, je?li osi?gaj? w Niemczech dochody [...]. Mo?liwo?? ta ma zastosowanie jedynie, w przypadku gdy ich dochody podlegaj? w co najmniej 90% niemieckiemu podatkowi dochodowemu lub gdy ich dochody niepodlegaj?ce podatkowi niemieckiemu nie przekraczaj? kwoty 6136 EUR na rok kalendarzowy; kwota ta mo?e zosta? zmniejszona, je?li si? to oka?e niezb?dne i w?a?ciwe w zwi?zku z sytuacj? w pa?stwie zamieszkania. [...]”.

3 Paragraf 1 EigZulG przewiduje, ?e osoby podlegaj?ce nieograniczonemu obowi?zkowi podatkowemu w podatku dochodowym w rozumieniu EStG maj? prawo do dodatku mieszkaniowego.

4 Zgodnie z § 2 ust. 1 zdanie pierwsze EigZulG dodatek ten jest przyznawany w przypadku budowy lub nabycia mieszkania w domu b?d?cym przedmiotem w?asno?ci, po?o?onym na terytorium Niemiec lub mieszkania w?asno?ciowego po?o?onego na terytorium Niemiec.

5 Zgodnie z § 4 tej ustawy prawo do dodatku mieszkaniowego przys?uguje wy??cznie za lata kalendarzowe, podczas których beneficjent korzysta z tego mieszkania na w?asne cele mieszkaniowe. Nieodp?atne zajmowanie mieszkania przez cz?onka rodziny beneficjenta umo?liwia równie? przyznanie tego dodatku.

## **Post?powanie poprzedzaj?ce wniesienie skargi**

6 Pismem z dnia 4 kwietnia 2000 r. Komisja poinformowa?a Republik? Federaln? Niemiec o

swych w?tpliwo?ciach co do zgodno?ci § 2 ust. 1 zdanie pierwsze EigZulG z art. 18 WE, 39 WE i 43 WE. Republika Federalna Niemiec udzieli?a odpowiedzi na to wezwanie do usuni?cia uchybienia pismem z dnia 30 maja 2000 r.

7 W dniu 16 grudnia 2003 r. Komisja skierowa?a do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnion? opini?, wzywaj?c j? do podj?cia dzia?a? niezbd?dnych w celu zastosowania si? do niej w terminie dwóch miesi?cy od daty jej dor?czenia. Uznawszy odpowied? w?adz niemieckich na ow? uzasadnion? opini? za niesatysfakcjonuj?c?, Komisja pismem z dnia 17 lutego 2004 r. wnios?a niniejsz? skarg?.

## **W przedmiocie skargi**

### *Co do dopuszczalno?ci*

8 Republika Federalna Niemiec podnosi, ?e skarga jest w cz??ci niedopuszczalna z tego wzgl?du, ?e w wezwaniu do usuni?cia uchybienia Komisja, pos?uguj?c si? s?owami „podatnik niemiecki”, wskaza?a jedynie na obywateli niemieckich podlegaj?cych opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Zatem Komisja nie mog?a rozszerzy? przedmiotu skargi na sytuacj? pracowników b?d?cych obywatelami innego pa?stwa.

9 Nale?y w tym zakresie przypomnie?, ?e o ile przedmiot skargi na podstawie art. 226 WE jest wyznaczony przez przewidziane w tym przepisie post?powanie poprzedzaj?ce wniesienie skargi i w zwi?zku z tym uzasadniona opinia Komisji oraz skarga powinny by? oparte na tych samych zarzutach, o tyle nie jest wymagane, aby pisma te musia?y by? w ka?dym przypadku sformu?owane w sposób identyczny, skoro przedmiot sporu nie zosta? rozszerzony lub zmieniony (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C?490/04 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I?6095, pkt 36 i 37).

10 Ponadto uzasadniona opinia powinna przedstawia? w sposób spójny i szczegó?owy powody, dla których Komisja uzna?a, ?e zainteresowane pa?stwo uchybi?o jednemu ze zobowi?za? ci???cych na nim na mocy traktatu WE. Natomiast wezwanie do usuni?cia uchybienia nie jest poddane tak ?cis?ym wymogom w zakresie precyzji, bowiem mo?e ono jedynie formu?owa? krótkie, wst?pne streszczenie zarzutów. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie temu, aby Komisja uszczegó?owi?a w uzasadnionej opinii zarzuty, które zg?osi?a ju? wcze?niej w sposób ogólny w wezwaniu do usuni?cia uchybienia (zob. wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C?365/97 Komisja przeciwko W?ochom, Rec. s. I?7773, pkt 26).

11 W niniejszym przypadku, odmiennie od tego, co twierdzi Republika Federalna Niemiec, z wezwania do usuni?cia uchybienia nie wynika, by Komisja zamierza?a ograniczy? przedmiot sporu do obywateli niemieckich.

12 Po pierwsze bowiem, w pkt 3 tego wezwania Komisja odwo?uje si? w szczególno?ci do § 1 ust. 3 EStG, który dla celów opodatkowania podatkiem dochodowym odnosi si? do osób fizycznych niemaj?cych ani miejsca zamieszkania, ani zwyk?ego miejsca pobytu w Niemczech i które niezale?nie od ich obywatelstwa uzyskuj? dochody w tym pa?stwie cz?onkowskim. Po drugie, w pkt 5 tego wezwania Komisja wyja?nia, ?e jej zdaniem wy??czenie osób, które wykazuj? aktywno?? transgraniczn?, z mo?liwo?ci korzystania z dodatku mieszkaniowego jest w ?wietle art. 18 WE, 39 WE i 43 WE niezgodne z zasad? swobodnego przep?ywu osób.

13 Jako przedmiot sporu nie został zmieniony ani rozszerzony, a wezwanie do usunięcia uchybienia umożliwiło wskazanie Republice Federalnej Niemiec elementów niezbędnych do przygotowania obrony, należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez tę ostatnią i stwierdzić, że skarga wniesiona przez Komisję jest dopuszczalna.

#### *Co do istoty*

14 Na wstępie należy wskazać, że pismem z dnia 4 stycznia 2006 r. Republika Federalna Niemiec poinformowała Trybunał o wydaniu w dniu 22 grudnia 2005 r. Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage (ustawy znoszącej dodatek mieszkaniowy, BGBl. 2005 I, s. 76).

15 W tym zakresie wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-161/02 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-6567, pkt 6, i z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-26/07 Komisja przeciwko Grecji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 6). Bezsporne jest zatem, że skoro ustawa znosząca dodatek mieszkaniowy została wydana po upływie tego terminu, nie należy jej uwzględniać w ramach niniejszego postępowania.

16 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, choć opodatkowanie bezpośrednio należy do kompetencji państw członkowskich, to muszą one wykonywać swoje uprawnienia z poszanowaniem prawa wspólnotowego (zob. wyroki: z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-446/03 Marks & Spencer, Zb.Orz. s. I-10837, pkt 29; z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-345/05 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. s. I-10633, pkt 10, i z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-104/06 Komisja przeciwko Szwecji, Zb.Orz. s. I-671, pkt 12).

17 Należy zatem zbadać, czy – jak twierdzi Komisja – EigZulG, a w szczególności § 2 ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy stanowi ograniczenie swobody przepływu i swobody działalności gospodarczej osób, które zostały ustanowione w art. 18 WE, 39 WE i 43 WE.

18 Artykuł 18 WE, który formułuje w sposób ogólny prawo każdego obywatela Unii Europejskiej do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, zostało uszczegółowione w art. 39 WE w zakresie dotyczącym swobody przepływu pracowników oraz w art. 43 WE w zakresie dotyczącym swobody działalności gospodarczej (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 13, ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, pkt 15, i wyrok z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-318/05 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6957, pkt 35).

19 W konsekwencji należy po pierwsze zbadać, czy art. 39 WE i 43 WE stoją na przeszkodzie stosowaniu uregulowań krajowych, takich jak te z § 2 ust. 1 zdanie pierwsze EigZulG, które uzależniają przyznanie dodatku mieszkaniowego – do którego zgodnie z § 1 tej ustawy uprawnione są osoby podlegające nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w podatku dochodowym w Niemczech – od warunku, że mieszkania wybudowane lub nabyte przez te osoby na własne cele mieszkaniowe będą położone na terytorium Niemiec.

20 Należy w tym miejscu wskazać, iż każdy obywatel państwa członkowskiego niezależnie od miejsca zamieszkania czy przynależności państwowej, który skorzysta z prawa do swobodnego przepływu pracowników lub swobody działalności gospodarczej i wykonywać działalność zawodową w innym państwie członkowskim niż państwo jego miejsca zamieszkania, jest objęty w zależności od przypadku zakresem art. 39 WE lub 43 WE (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie C-152/03 Ritter-Coulais, Zb.Orz. s. I-1711, pkt 31; z dnia 7 września 2006 r. w

sprawie C-470/04 N, Zb.Orz. s. I-7409, pkt 28, i z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-212/05 Hartmann, Zb.Orz. s. I-6303, pkt 17).

21 Ponadto ogół przepisów traktatu dotyczących swobodnego przemieszczania się osób ma na celu ułatwienie obywatelom Wspólnoty wykonywania działalności zawodowej wszelkiego rodzaju na całym terytorium Wspólnoty Europejskiej i zabrania stosowania przepisów, które mogłyby stawiać ich w niekorzystnym położeniu, w przypadku gdy chcieliby podjąć działalność gospodarczą na terenie innego państwa członkowskiego (zob. wyrok z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-464/02 Komisja przeciwko Danii, Zb.Orz. s. I-7929, pkt 34, ww. wyroki w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 15, w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, pkt 17, oraz ww. wyrok z dnia 11 września 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 114).

22 Przepisy zabraniające lub zniechęcające obywateli danego państwa członkowskiego do opuszczenia ich państwa pochodzenia w celu wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się stanowią przeszkodę w korzystaniu z tej swobody nawet wtedy, gdy znajdują one zastosowanie niezależnie od obywatelstwa zainteresowanych pracowników (zob. ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Danii, pkt 35; w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 16; w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, pkt 18, i z dnia 11 września 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 115).

23 W niniejszym przypadku § 2 ust. 1 zdanie pierwsze EigZulG stawia w mniej korzystnej sytuacji osoby podlegające nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Niemczech, które zlecają budowle lub nabywają na własne cele mieszkaniowe mieszkanie położone na terytorium innego państwa członkowskiego. Przepis ten nie pozwala tym osobom korzystać z dodatku mieszkaniowego, chociaż mają do niego prawo osoby, które są w takiej samej sytuacji pod kątem podatku dochodowego, które w związku z budowle lub nabyciem mieszkania decydują się zachować lub ustalić swoje miejsce zamieszkania na terytorium Niemiec.

24 W tych okolicznościach, podobnie jak twierdzi rzecznik generalny w pkt 64 opinii, przepis ten ma skutek zniechęcający względem osób podlegających nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Niemczech, którym przysuguje prawo do swobodnego przemieszczania się wynikające z art. 39 WE i 43 WE i które zamierzają wybudować lub nabyć mieszkanie na własne cele mieszkaniowe w innym państwie członkowskim.

25 Wynika stąd, że uzależniają możliwość skorzystania z dodatku mieszkaniowego przez osoby podlegające nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Niemczech od warunku, że mieszkanie budowane lub nabywane na własne cele mieszkaniowe ma być położone na terytorium Niemiec, § 2 ust. 1 zdanie pierwsze EigZulG może ograniczać swobodny przepływ osób i swobodę działalności gospodarczej, które są gwarantowane w art. 39 WE i 43 WE.

26 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy krajowe mogące utrudniać wykonywanie podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie lub czynić je mniej atrakcyjnym mogą mimo to być dopuszczone, pod warunkiem że są one osiągnięciem celu leżącego w interesie ogólnym, są one właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 24, i w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, pkt 25).

27 W niniejszym przypadku Republika Federalna Niemiec podnosi, że warunek ustanowiony w § 2 ust. 1 zdanie pierwsze EigZulG jest uzasadniony celem polegającym na zachęcaniu do budowy mieszkań na jej terytorium w celu zagwarantowania wystarczającej podaży nieruchomości. Przepis ten wykracza jednak w każdym razie poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu.

28 W istocie cel w postaci zaspokojenia popytu na mieszkania zostaje równie dobrze osiągnięty, w przypadku gdy osoba podlegająca nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w podatku dochodowym w Niemczech decyduje się ustanowić miejsce swego zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego, a nie na terytorium Niemiec (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 35).

29 Z powyższego wynika, że § 2 ust. 1 zdanie pierwsze EigZulG stanowi ograniczenie zabronione przez art. 39 WE i 43 WE, a zarzut Komisji dotyczący uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy tych postanowień traktatu jest uzasadniony.

30 Po drugie, w odniesieniu do osób podlegających nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Niemczech, które nie są gospodarczo aktywne, ten sam wniosek z identycznych powodów nasuwa się w związku z zarzutem dotyczącym art. 18 WE.

31 W konsekwencji należy stwierdzić, że wyrażając w § 2 ust. 1 zdanie pierwsze EigZulG w stosunku do mieszkańcy w innym państwie członkowskim możliwość korzystania z dodatku mieszkaniowego przyznawanego osobom podlegającym nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w podatku dochodowym, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 18 WE, 39 WE i 43 WE.

### **W przedmiocie kosztów**

32 Na mocy art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) **Wyrażając w § 2 ust. 1 zdanie pierwsze Eigenheimzulagengesetz (ustawy o dodatku mieszkaniowym) w wersji opublikowanej w 1997 r., zmienionej Haushaltsbegleitgesetz 2004 (ustawą o budżecie na rok 2004) w stosunku do mieszkańcy w innym państwie członkowskim możliwość korzystania z dodatku mieszkaniowego przyznawanego osobom podlegającym nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w podatku dochodowym, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 18 WE, 39 WE i 43 WE.**

2) **Republika Federalna Niemiec zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy

\* Język postępowania: niemiecki.