

## Věc C-38/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

27. ledna 2020

**Předkládající soud:**

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Španělsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

20. prosince 2019

**Odvolatel:**

ZP

**Žalovaný (odpůrce v odvolacím řízení):**

Delegación del Gobierno en Melilla

**Předmět původního řízení**

Předmětem sporu v původním řízení je vyjasnění otázky legality rozhodnutí Delegación del Gobierno en Melilla (regionální zastoupení vlády v Melille, Španělsko), kterým se ZP ukládá peněžitá sankce a povinnost odstranit několik staveb a jehož základem je španělská právní úprava omezující v určitých oblastech přístup cizinců k vlastnictví z důvodů požadavků národní obrany.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Předmětem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je slučitelnost španělské právní úpravy, která z důvodů požadavků národní obrany omezuje v určitých oblastech přístup cizinců k vlastnictví, s články 18, 49, 63 a 65 SFEU. Právním základem je článek 267 SFEU.

### Předběžné otázky

1) Musí být články 18, 49, 63 a 65 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava obsažená v člancích 18, 4 a 29 Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la defensa nacional (zákon č. 8/1985 ze dne 12. března 1975, o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany) a v článku 37 RD 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional (nařízení vlády č. 689/1978 ze dne 10. února 1978, kterým se přijímají Předpisy o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany, jimiž se provádí zákon č. 8/1985 ze dne 12. března 1975, o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany), neboť pro cizince stanoví závazná omezení výkonu vlastnického práva, včetně povinnosti získat k plnému výkonu takového práva vojenské povolení, s jejímž nesplněním je spojena správní sankce a od níž jsou v každém případě osvobození španělské státní příslušníci, přičemž tato omezení platí pro cizince ze třetích států tehdy, když činnosti podléhající omezení vyvíjejí v součinnosti se státními příslušníky Evropské unie?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, musí být články 18, 49, 63 a 65 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava obsažená v člancích 18, 4 a 29 zákona č. 8/1985 ze dne 12. března 1975, o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany, a v článku 37 nařízení vlády č. 689/1978 ze dne 10. února 1978, kterým se přijímají Předpisy o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany, jimiž se provádí zákon č. 8/1985 ze dne 12. března 1975, o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany, neboť pro cizince stanoví závazná omezení výkonu vlastnického práva, včetně povinnosti získat k plnému výkonu takového práva vojenské povolení, s jejímž nesplněním je spojena správní sankce a od níž jsou v každém případě osvobození španělské státní příslušníci, jsou-li taková omezení odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu souvisejícími s národní obranou *vylučně* s ohledem na významnost veřejných zájmů pro jejich souvislost s národní obranou při ochraně enkláv zvláštního strategického významu?

### Uplatňovaná judikatura a ustanovení unijního práva

Články 18, 49, 63 a 65 SFEU.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. března 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. listopadu 1998, Bickel a Franz (C-274/96, EU:C:1998:563), body 15 a 16.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401; dále jen „Albore“), bod 22.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. února 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; dále jen „Grzelczyk“), bod 31.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. března 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146), bod 31.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-514/03, EU:C:2006:63).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. března 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344; dále jen „Vatsouras a Koupatantze“).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-507/07 a C-571/07, EU:C:2010:300).

### **Uplatňovaná judikatura a ustanovení vnitrostátního práva**

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la defensa nacional (zákon č. 8/1985 ze dne 12. března 1975, o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany; BOE č. 63 ze dne 14. března 1975, s. 5275): články 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 a 29.

Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional (nařízení vlády č. 689/1978 ze dne 10. února 1978, kterým se přijímají Předpisy o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany, jimiž se provádí zákon č. 8/1985 ze dne 12. března 1975, o oblastech, stavbách a zařízeních významných z hlediska národní obrany; BOE č. 89 ze dne 14. dubna 1978, s. 8569): články 37 a 91.

**Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení**

- 1 ZP, státní příslušník státu, který není členským státem Evropské unie, je vlastníkem 50 % jednoho pozemku. Zbývajících 50 % vlastní TG, státní příslušník Nizozemska.
- 2 Dne 25. února 2016 Delegación del Gobierno en Melilla (regionální zastoupení vlády v Melille, Španělsko) přijalo rozhodnutí, kterým se ZP ukládá sankce 10 000 eur a povinnost odstranit stavby či jejich části již vybudované na uvedeném pozemku nezákonně, tj. v rozporu s právní úpravou oblastí významných z hlediska národní obrany, protože prováděl stavební činnost v prostoru kvalifikovaném jako oblast s omezeným přístupem k vlastnictví pro cizince, aniž získal předepsané předchozí vojenské povolení. Uvedeným rozhodnutím byla určena společná a nerozdílná odpovědnost TG coby spoluvlastníka pozemků a spolustavebníka za uhrazení částky uložené sankce.
- 3 Proti rozhodnutí regionálního zastoupení vlády v Melille ze dne 25. února 2016 podal ZP žádost o opětovné přezkoumání v režimu autoremedury (*recurso de reposición*), která byla zamítnuta rozhodnutím regionálního zastoupení vlády v Melille ze dne 22. dubna 2016.
- 4 Proti rozhodnutí regionálního zastoupení vlády v Melille ze dne 22. dubna 2016 podal ZP správní žalobu k Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (správní soud prvního stupně č. 3 v Melille, Španělsko). Ten žalobu zamítl a napadená správní rozhodnutí potvrdil.
- 5 ZP podal proti rozsudku Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (správní soud prvního stupně č. 3 v Melille) odvolání k předkládajícímu soudu.

**Základní argumenty účastníků původního řízení**

- 6 ZP zakládá své odvolání na (1) nesprávném posouzení důkazů, které podle jeho mínění dokládají, že stavby umístěné na pozemku nacházejícím se v oblasti významné z hlediska národní obrany pocházejí z doby před nabytím pozemků, a na (2) porušení zásady proporcionality, neboť podle jeho názoru nebyly náležitě posouzeny okolnosti projednávané věci, které u přestupce dokládají absenci úmyslu, přičemž v této souvislosti požádal o snížení pokuty a zrušení nařízení odstranění stavby.
- 7 Abogacía del Estado (úřad pro zastupování státu) navrhl, aby odvolání bylo zamítnuto, a uvedl, že hodnocení důkazů bylo podle něj provedeno náležitě.
- 8 Předkládající soud vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k účelnosti předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru EU, jelikož napadeným rozhodnutím byla nejen uložena sankce ZP, ale zároveň určena společná a nerozdílná odpovědnost TG, státního příslušníka Nizozemska, coby

spoluvlastníka pozemků a spolustavebníka za její uhrazení. Předkládající soud má za to, že tato okolnost by mohla představovat porušení zásady zákazu diskriminace státních příslušníků členských států ve vztahu k základním svobodám usazování a volného pohybu kapitálu.

- 9 Právní zastoupení ZP souhlasí s předložením žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Úřad pro zastupování státu s předložením žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nesouhlasí.

### **Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 10 Předkládající soud má za to, že odpověď na jeho žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající slučitelnosti článků 4, 18 a 29 zákona č. 8/1985 ze dne 12. března 1975, o oblastech, stavebách a zařízeních významných z hlediska národní obrany (dále jen „zákon č. 8/1975“), a článku 37 nařízení vlády č. 689/1978 ze dne 10. února 1978, kterým se přijímají Předpisy o oblastech, stavebách a zařízeních významných z hlediska národní obrany (dále jen „nařízení vlády č. 689/1978“), s unijním právem je rozhodující pro řešení sporu v původním, protože výrok konstatující neslučitelnost této vnitrostátní právní úpravy se základními svobodami zakotvenými v unijních Smlouvách by znamenal nemožnost uplatnit – v důsledku přednosti unijního práva – uvedenou právní úpravu.
- 11 K **první předběžné otázce** předkládající soud uvádí, že vnitrostátní právní úpravou této oblasti se zavádí režim výkonu vlastnického práva, který je přísnější vůči cizincům než vůči Španělům, jelikož plné využívání vlastnického práva k pozemkům nacházejícím se v oblastech vojenského významu kvalifikovaných jako „oblasti s omezeným přístupem k vlastnictví pro cizince“ váže na vojenské povolení. Správnímu povolení ze strany vojenského orgánu podléhá zejména zřizování staveb. S nesplněním této povinnosti je spojeno uložení peněžité sankce, jejíž výše dosahuje v projednávané věci 10 000 eur, a povinnost odstranit již vybudované stavby či jejich části.
- 12 Tyto požadavky, kterým španělští státní příslušníci nepodléhají, mohou vést k omezením výkonu svobody usazování, neboť stavbami spornými v původním řízení jsou haly určené ke skladování zboží. Dotčen může být i volný pohyb kapitálu, protože v důsledku vnitrostátní právní úpravy se pro cizince, který je občanem Unie, může výrazně snížit atraktivita finanční investice spočívající v nabytí pozemků s takovým vojenským zařízením.
- 13 ZP, státní příslušník státu, který není členským státem Unie, byl sankcionován za vybudování staveb bez vojenského povolení požadovaného po cizincích, nicméně přitom jednal v součinnosti se státním příslušníkem Nizozemska, jenž je vlastníkem 50 % pozemků a jemuž se připisuje 50 % investic určených k vybudování staveb. Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda lze na tuto situaci uplatnit pravidlo zákazu diskriminace občanů Unie, což by zvýhodnilo státního příslušníka třetího státu, který se spojí s občanem Unie, přičemž přihlíží zejména ke skutečnosti, že uvedený občan Unie nese následky uložení sankce,

protože společně a nerozdílně odpovídá za uhrazení pokuty a musí v každém případě nést nepříznivé následky odstranění již vybudovaných staveb nebo jejich částí. Tím by se státnímu příslušníkovi Unie zajistila účinnost statusu občanství Unie, neboť základní složkou práva na rovné zacházení je status občana Unie (rozsudky Grzelczyk, jakož i Vatsouras a Koupatantze). Rovněž by byla zajištěna plná účinnost dotčených základních svobod, neboť by se zabránilo jejich omezení na základě diskriminačních kritérií z důvodu státní příslušnosti.

- 14 V opačném případě by bylo možné dospět k závěru, že v důsledku naléhavých důvodů veřejného zájmu souvisejících s národní obranou lze vůči cizinci, který je státním příslušníkem třetího státu, samostatně uplatňovat omezující režim platný pro oblasti významné z hlediska národní obrany a sankce spojené s nedodržením tohoto režimu a že občan Unie musí čelit nepříznivým následkům vyplývajícím z jeho rozhodnutí spojit se s cizincem, který je státním příslušníkem třetího státu.
- 15 V případě odpovědi v tom smyslu, že v důsledku účasti občana Unie se pravidlo zákazu diskriminace musí použít na veškerou činnost jako celek i na všechny osoby, které se jí účastní, by španělská právní úprava, na jejímž základě byla uložena daná sankce, mohla být zpochybněna, což by mohlo vést ke zrušení napadeného správního rozhodnutí a vyhovění podanému odvolání.
- 16 Ke **druhé předběžné otázce** předkládající soud uvádí, že s ohledem na znění rozsudku Albore by uplatnění omezení základních svobod zakotvených ve Smlouvách takovým způsobem, který by byl ve vztahu ke státním příslušníkům jiných členských států diskriminační, znamenalo porušení unijního práva, kdyby důvod takového odlišného zacházení nebyl specificky odůvodněn, takže by vyšlo najevo, že „nediskriminační zacházení se státními příslušníky všech členských států by pro vojenské zájmy dotčeného členského státu znamenalo skutečné, konkrétní a závažné riziko, kterému nelze zabránit méně omezujícími postupy“.
- 17 Druhou otázkou, kterou předkládající soud pokládá pro případ kladné odpovědi na první otázku, tedy je, zda takové opatření, jako je opatření stanovené v čl. 18 písm. c) zákona č. 8/1975 a v článku 37 nařízení vlády č. 689/1978 a kterým se výhradně cizincům ukládá povinnost získat vojenské povolení, aby mohli vykonat právo stavby spojené s vlastnickým právem, lze považovat za odůvodněné jen na základě mimořádně silných důvodů souvisejících s národní obranou, jako jsou důvody existující v projednávané věci, kdy se sporná parcela nachází v oblastech vojenského významu autonomního města Melilla, a to pro jeho strategický význam coby historické enklávy pod španělskou svrchovaností nacházející se na severu Afriky a v celé délce hranice obklopené Marockým královstvím, což jsou důvody výslovně konstatované v platné vnitrostátní právní úpravě, která zohledňuje jedinečnost těchto enkláv a jejich význam pro národní obranu; anebo zda toto posouzení musí být nutně doplněno zvláštní analýzou nezbytnosti uplatňovat opatření k ochraně vnější bezpečnosti státu i vůči občanům členských států Evropské unie.

- 18 Kdyby mimořádná síla náležitě odůvodněných důvodů souvisejících s národní obranou neměla být považována za dostatečnou pro dosažení souladu s kritériem vhodnosti a proporcionality umožňujícím přijmout opatření omezující základní svobody, včetně opatření diskriminačních, mohlo by neprovedení analýzy významu konkrétního rizika, které pro tyto účely představují občané Unie, znamenat neuplatnění sporných vnitrostátních právních předpisů na daný případ, což by nutně vedlo ke zrušení správního rozhodnutí sporného v původním řízení.
- 19 Konečně má předkládající soud za to, že status občana Unie (článek 20 SFEU) ve spojení s rozšířením zásady vzájemné důvěry vyplývající ze zavedení schengenského prostoru, jehož společných vnějších hranic se – pro jejich blízkost k dotčenému pozemku – týká spor v původním řízení, vyžaduje výklad, který by rozptýlil pochybnosti předkládajícího soudu o platnosti obecných ustanovení diskriminujících občany Unie a vycházejících z naléhavých důvodů veřejného zájmu, dosud platných ve vnitrostátních právních předpisech o síle zákona.

PRACOVNÍ DOKUMENT