

**Sprawa C-38/20****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

27 stycznia 2020 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Hiszpania)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

20 grudnia 2019 r.

**Strona skarżąca:**

ZP

**Druga strona postępowania:**

Delegación del Gobierno en Melilla

**Przedmiot postępowania głównego**

Przedmiotem postępowania głównego jest ustalenie zgodności z prawem decyzji Delegación del Gobierno en Melilla (delegatury rządu w Melilli) nakładająca na ZP karę pieniężną oraz obowiązek rozbiórki szeregu budynków, wydana na podstawie uregulowania hiszpańskiego, które ogranicza możliwość wykonywania przez cudzoziemców prawa własności do nieruchomości położonych na określonych obszarach ze względu na wymogi obrony narodowej.

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zgodności z art. 18 TFUE, 49 TFUE, 63 TFUE i 65 TFUE uregulowania hiszpańskiego, które ogranicza cudzoziemcom możliwość wykonywania prawa własności do nieruchomości położonych na określonych obszarach ze względu na wymogi obrony narodowej. Podstawę prawną stanowi art. 267 TFUE.

## Pytania prejudycjalne

1) Czy art. 18, 49, 63 i 65 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak zawarte w art. 18, 4 i 29 Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (ustawy 8/1975 z dnia 12 marca 1975 r. o obszarach i obiektach istotnych dla obrony narodowej) oraz art. 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 (dekretu królewskiego 689/1978 z dnia 10 lutego 1978 r. w sprawie zatwierdzenia rozporządzenia o obszarach i obiektach istotnych dla obrony narodowej), który jest aktem wykonawczym do Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, w zakresie, w jakim przepisy te ustanawiają poważne ograniczenia w wykonywaniu przez cudzoziemców prawa własności, w tym konieczność uzyskania, w celu pełnego wykonywania tego prawa, zezwolenia wydawanego przez organy wojskowe – z którego to obowiązku zwolnieni są obywatele hiszpańscy – którego brak skutkuje nałożeniem kary administracyjnej, w sytuacji gdy ograniczenia te są nakładane na obywateli państw trzecich, którzy działalność będącą przedmiotem ograniczeń wykonują wraz z obywatelami państw członkowskich Unii?

2) W przypadku udzielenia na pytanie poprzednie odpowiedzi twierdzącej: czy art. 18, 49, 63 i 65 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak zawarte w art. 18, 4 i 29 Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (ustawy 8/1975 z dnia 12 marca 1975 r. o obszarach i obiektach istotnych dla obrony narodowej) oraz art. 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 (dekretu królewskiego 689/1978 z dnia 10 lutego 1978 r. w sprawie zatwierdzenia rozporządzenia o obszarach i obiektach istotnych dla obrony narodowej), który jest aktem wykonawczym do Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, w zakresie, w jakim przepisy te ustanawiają poważne ograniczenia w wykonywaniu przez cudzoziemców prawa własności, w tym konieczność uzyskania, w celu pełnego wykonywania tego prawa, zezwolenia wydawanego przez organy wojskowe – z którego to obowiązku zwolnieni są obywatele hiszpańscy – którego brak skutkuje nałożeniem kary administracyjnej, w sytuacji gdy ograniczenia te są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego związanymi z obroną narodową, jeżeli pod uwagę brane jest *wyłącznie* znaczenie interesu publicznego związanego z obroną narodową w zachowaniu enklaw o szczególnym znaczeniu strategicznym?

## Powołane orzecznictwo i przepisy prawa Unii

Artykuły 18 TFUE, 49 TFUE, 63 TFUE i 65 TFUE.

Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1993 r., Kraus, C-19/92, EU:C:1993:125.

Wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 1998 r., Bickel i Franz, C-274/96, EU:C:1998:563, pkt 15, 16.

Wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 2000 r., Haim, C-424/97, EU:C:2000:357.

Wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 2000 r., Albore, C-423/98, EU:C:2000:401, zwany dalej „wyrokiem Albore”, pkt 22.

Wyrok Trybunału z dnia 1 lutego 2001 r., Mac Quen, C-108/96, EU:C:2001:67.

Wyrok Trybunału z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, zwany dalej „wyrokiem Grzelczyk”, pkt 31.

Wyrok Trybunału z dnia 11 lipca 2002 r., D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432.

Wyrok Trybunału z dnia 11 marca 2003 r., Dory, C-186/01, EU:C:2003:146, pkt 31.

Wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 2006 r., Komisja/Królestwo Hiszpanii, C-514/03, EU:C:2006:63.

Wyrok Trybunału z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141.

Wyrok Trybunału z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, zwany dalej „wyrokiem „Vatsouras i Koupatantze”.

Wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 2010 r., Blanco Pérez i Chao Gómez, (C-507/07 i C-571/07, EU:C:2010:300.

### **Powołane orzecznictwo i przepisy prawa krajowego**

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (ustawa 8/1975 z dnia 12 marca 1975 r. o obszarach i obiektach istotnych dla obrony narodowej) (BOE nr 63 z dnia 14 marca 1975 r., s. 5275). Artykuły 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 i 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 (dekret królewski 689/1978 z dnia 10 lutego 1978 r. w sprawie zatwierdzenia rozporządzenia o obszarach i obiektach istotnych dla obrony narodowej), który jest aktem wykonawczym do Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (BOE nr 89 z dnia 14 kwietnia 1978 r., s. 8569). Artykuły 37 i 91.

### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego**

- 1 ZP, który jest obywatelem państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, jest właścicielem 50% działki gruntu. Właścicielem pozostałych 50% działki gruntu jest TG, który jest obywatelem Niderlandów.
- 2 W dniu 25 lutego 2016 r. Delegación del Gobierno en Melilla (delegatura rządu w Melilli) wydała decyzję nakładającą na ZP karę w wysokości 10 000 EUR oraz obowiązek rozbiórki budynków zbudowanych na wspomnianej działce gruntu bezprawnie, to jest z naruszeniem przepisów o obszarach istotnych dla obrony narodowej. Budynki te zostały bowiem wzniesione na obszarze uznanym za obszar ograniczonego wykonywania prawa własności przez cudzoziemców bez uprzedniego uzyskania obowiązkowego zezwolenia wydawanego przez organy wojskowe. Zgodnie z przywołaną decyzją TG został solidarnie zobowiązany do zapłaty nałożonej kary jako współwłaściciel działki gruntu i jeden ze zleceńodawców robót.
- 3 W następstwie decyzji Delegación del Gobierno de Melilla z dnia 25 lutego 2016 r. ZP złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek ten został oddalony decyzją Delegación del Gobierno de Melilla z dnia 22 kwietnia 2016 r.
- 4 Na decyzję Delegación del Gobierno de Melilla z dnia 22 kwietnia 2016 r. ZP wniósł skargę w postępowaniu sądoadministracyjnym do Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (sądu administracyjnego nr 3 w Melilli). Sąd ten oddalił skargę i utrzymał w mocy zaskarżone decyzje.
- 5 ZP wniósł apelację od wyroku Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla do sądu odsyłającego.

### **Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 6 ZP oparł swoją apelację na: 1) błędnej ocenie dowodów, z których jego zdaniem wynika, iż budynki usytuowane na działce gruntu położonej w obszarze istotnym dla obrony narodowej zostały zbudowane przed datą nabycia tej działki oraz 2) naruszeniu zasady proporcjonalności poprzez niedokonanie, jego zdaniem, należytej oceny okoliczności sprawy, które wskazują na brak zamiaru dokonania naruszenia przez sprawcę. ZP wniósł o obniżenie kary grzywny i uchylenie nakazu rozbiórki.
- 7 Abogacía del Estado (prokuratoria generalna) wnosi o oddalenie apelacji, podnosząc, iż postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w sposób prawidłowy.
- 8 Sąd odsyłający zwrócił się do stron o przedstawienie stanowiska w przedmiocie wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zważywszy, że zaskarżona decyzja oprócz nałożenia kary na ZP czyni solidarnie zobowiązanym do jej zapłaty TG,

obywatela Niderlandów, jako współwłaściciela działki gruntu i jednego ze zleceniodawców robót. Sąd odsyłający stoi na stanowisku, iż okoliczność ta może stanowić naruszenie zasady niedyskryminacji obywateli państw członkowskich w odniesieniu do podstawowych swobód przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału.

- 9 Pełnomocnik ZP opowiada się za wystąpieniem z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Abogacia del Estado sprzeciwia się wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

### **Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

- 10 Sąd odsyłający stoi na stanowisku, iż odpowiedź na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności z prawem Unii art. 4, 18 i 29 Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones para la Defensa Nacional (ustawy 8/1975 z dnia 12 marca 1975 r. o obszarach i obiektach istotnych dla obrony narodowej, zwanej dalej „ustawą 8/1975”) oraz art. 37 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 (dekretu królewskiego 689/1978 z dnia 10 lutego 1978 r. w sprawie zatwierdzenia rozporządzenia o obszarach i obiektach istotnych dla obrony narodowej, zwanego dalej „dekretem 689/1978”) będzie mieć zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia postępowania głównego, ponieważ wyrok stwierdzający niezgodność uregulowania krajowego z podstawowymi swobodami zapisanymi w traktatach Unii Europejskiej skutkowałby, w wyniku prymatu prawa Unii, niemożnością zastosowania tego uregulowania.
- 11 W odniesieniu do **pierwszego pytania prejudycjalnego** sąd odsyłający wskazuje, iż regulujące tę kwestię przepisy prawa krajowego ustanawiają system wykonywania prawa własności bardziej restrykcyjny w stosunku do cudzoziemców niż wobec obywateli hiszpańskich, uzależniając pełne wykonywanie prawa własności do nieruchomości położonych na obszarach istotnych dla obronności, zakwalifikowanych jako „strefy ograniczonego wykonywania prawa własności przez cudzoziemców”, od otrzymania zezwolenia wydawanego przez organy wojskowe. W szczególności wznoszenie budynków wymaga otrzymania zezwolenia administracyjnego wydawanego przez organy wojskowe. Niedopełnienie tego obowiązku pociąga za sobą nałożenie kary pieniężnej, która w niniejszej sprawie wyniosła 10 000 EUR, oraz obowiązku rozbiórki budynków.
- 12 Ograniczenia te, którym nie podlegają obywatele hiszpańscy, mogą prowadzić do ograniczenia wykonywania swobody przedsiębiorczości, ponieważ budynki będące przedmiotem postępowania głównego są magazynami przeznaczonymi do składowania towarów. Może dojść również do naruszenia swobodnego przepływu kapitału, ponieważ to uregulowanie krajowe może sprawić, iż inwestycje gospodarcze polegające na nabywaniu nieruchomości położonych na obszarach



uznanych za istotne dla celów obronności staną się mniej atrakcyjne dla cudzoziemców będących obywatelami państw członkowskich Unii.

- 13 ZP, obywatel państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, został ukarany za zbudowanie budynków bez wymaganego w przypadku cudzoziemców zezwolenia wydanego przez organy wojskowe, jednakże prowadził on działalność wspólnie z obywatelem Niderlandów, który jest właścicielem 50% działki gruntu i któremu przypisuje się 50% inwestycji polegającej na budowie domów. Sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy możliwe jest zastosowanie w takiej sytuacji zasady niedyskryminacji obywateli państw członkowskich Unii w ten sposób, iż obywatel państwa trzeciego od chwili nawiązania współpracy z obywatelem państwa członkowskiego Unii również jest jej beneficjentem, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczność, że wspomniany obywatel państwa członkowskiego Unii ponosi konsekwencje nałożenia kary, będąc solidarnie odpowiedzialnym za zapłatę grzywny i ponosząc w każdym przypadku negatywne skutki rozbiórki budynków. Zapewniłoby to obywatelom państw członkowskich skuteczność statusu obywatelstwa Unii, który stanowi podstawowy element prawa do równego traktowania (wyroki *Grzelczyk* oraz *Vatsouras i Koupatantze*). Zachowana zostałaby również pełna skuteczność przywołanych swobód podstawowych, co zapobiegłoby ich ograniczaniu zgodnie z kryteriami, które stanowią dyskryminację ze względu na przynależność państwową.
- 14 Z drugiej strony można by stwierdzić, iż nadrzędne względy interesu publicznego związane z obroną narodową zezwalają na to, by cudzoziemiec będący obywatelem państwa trzeciego podlegał odrębnemu systemowi ograniczeń dotyczących obszarów istotnych dla obrony narodowej i karom, jakie wiążą się z naruszeniem tego systemu, a przy tym obywatel państwa członkowskiego Unii musi ponieść negatywne konsekwencje wynikające z jego decyzji o nawiązaniu współpracy z cudzoziemcem będącym obywatelem państwa trzeciego.
- 15 Gdyby uznać, że udział obywatela państwa członkowskiego Unii oznacza zastosowanie zasady niedyskryminacji wobec całości prowadzonej działalności i wszystkich jej uczestników, uregulowanie hiszpańskie, na podstawie którego została nałożona kara, mogłoby zostać zakwestionowane, co mogłoby prowadzić do uwzględnienia wniesionej apelacji i stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji administracyjnej.
- 16 W odniesieniu do **drugiego pytania prejudycjalnego** sąd odsyłający wskazuje, iż mając na uwadze wyrok *Albore* ograniczenie podstawowych swobód zapisanych w traktatach w sposób dyskryminujący obywateli innych państw członkowskich skutkowałoby naruszeniem prawa Unii, chyba że przyczyny uzasadniające odmienne traktowanie zostałyby w odpowiedni sposób uzasadnione, aby jasne było, iż „niedyskryminacyjne traktowanie obywateli wszystkich państw członkowskich oznaczałoby rzeczywiste, konkretne i poważne zagrożenie dla interesów danego państwa członkowskiego w zakresie obronności, którego nie można było uniknąć za pomocą mniej restrykcyjnych procedur”.

- 17 Drugie pytanie prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający w przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze dotyczy zatem tego, czy środek taki jak przewidziany w art. 18 lit. c) Ley 8/1975 i w art. 37 Real Decreto 689/1978, na podstawie którego jedynie cudzoziemcy są zobowiązani uzyskać zezwolenie wydawane przez organy wojskowe na wykonywanie związanego z prawem własności gruntu prawa do budowy budynków, może zostać uznany za uzasadniony jedynie w oparciu o szczególnie ważne względy związane z obroną narodową takie jak te, które zostały przedstawione w niniejszej sprawie, w której sporna działka gruntu położona jest na obszarze istotnym dla obronności Ciudad Autónoma de Melilla (miasta autonomicznego Melilla) ze względu na jego strategiczne znaczenie jako historycznej enklawy hiszpańskiej suwerenności na północy Afryki i otoczenie na całej długości granicy przez Królestwo Maroka, które to względy są wyraźnie określone w krajowym uregulowaniu wykonawczym uwzględniającym szczególny charakter tych enklaw i ich znaczenie dla obrony narodowej, czy też ocenę tę należy bezwzględnie uzupełnić o szczególną analizę dotyczącą konieczności rozszerzenia zakresu zastosowania środków ochronnych z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego państwa na obywateli państw członkowskich Unii.
- 18 Jeżeli należy uznać, iż same należycie uzasadnione szczególnie ważne względy związane z obroną narodową nie są wystarczające dla osiągnięcia standardu adekwatności i proporcjonalności, który umożliwia zastosowanie środków ograniczających podstawowe swobody, także o charakterze dyskryminacyjnym, to brak analizy dotyczącej znaczenia konkretnego ryzyka, jakie stanowią dla tych celów obywatele państw członkowskich Unii, może oznaczać konieczność odstąpienia od stosowania w danym przypadku spornego uregulowania krajowego, co bezwzględnie prowadzi do stwierdzenia nieważności spornej w postępowaniu głównym decyzji administracyjnej.
- 19 Sąd odsyłający uważa wreszcie, iż status obywatelstwa Unii (art. 20 TFUE) w połączeniu z rozszerzeniem zasady wzajemnego zaufania wynikającej z utworzenia strefy Schengen, której wspólnych granic zewnętrznych dotyczy postępowanie główne z uwagi na bliskie położenie spornej działki gruntu, wymaga dokonania wykładni wyjaśniającej wątpliwości, które powziął ten sąd w odniesieniu do klauzul ogólnych zawartych w uregulowaniu krajowym o randze ustawy, które dyskryminują obywateli państw członkowskich Unii ze względu na nadrzędne względy interesu publicznego.