

Vec C-38/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

27. január 2020

Vnútroštátny súd:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

20. december 2019

Odvolaťel':

ZP

Odporca v odvolacom konaní:

Delegación del Gobierno en Melilla

Predmet konania vo veci samej

Predmetom konania vo veci samej je otázka, či je rozhodnutie Delegación del Gobierno en Melilla (zastúpenie vlády v Melille, Španielsko), ktorým sa pánovi ZP ukladá peňažná sankcia a povinnosť zbúrať viaceré stavby a ktoré je založené na španielskej právnej úprave, ktorá obmedzuje prístup cudzincov k vlastníctvu na určitých územiach z dôvodov národnej obrany, zákonné.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je zlučiteľnosť španielskej právnej úpravy, ktorá obmedzuje prístup cudzincov k vlastníctvu na určitých územiach z dôvodov národnej obrany, s článkami 18, 49, 63 a 65 ZFEÚ. Právnym základom je článok 267 ZFEÚ.

Prejudiciálne otázky

1. Má sa vychádzať z toho, že články 18, 49, 63 a 65 ZFEÚ bránia vnútroštátnej právnej úprave, akú tvoria články 18, 4 a 29 Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (zákon 8/1975 z 12. marca o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu) a článok 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, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (kráľovský dekrét 689/1978 z 10. februára, ktorým sa schvaľuje nariadenie o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu, ktorým sa vykonáva zákon 8/1975 z 12. marca o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu), v rozsahu, v akom tieto články ukladajú vážne obmedzenia výkonu vlastníckeho práva cudzincami, vrátane povinnosti získať vojenské povolenie na úplný výkon tohto práva, ktorej nedodržanie má za následok uloženie administratívnej sankcie, ktorá sa v každom prípade nevzťahuje na španielskych štátnych príslušníkov, pokiaľ sa také obmedzenia ukladajú cudzincom z tretích štátov, ak vykonávajú činnosti podliehajúce obmedzeniu spolu so štátnymi príslušníkmi Európskej únie?

2. V prípade, ak je odpoveď na predchádzajúcu otázku kladná, má sa vychádzať z toho, že články 18, 49, 63 a 65 ZFEÚ bránia vnútroštátnej právnej úprave, akú tvoria články 18, 4 a 29 zákona 8/1975 z 12. marca o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu a článok 37 kráľovského dekrétu 689/1978 z 10. februára, ktorým sa schvaľuje nariadenie o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu, ktorým sa vykonáva zákon 8/1975 z 12. marca o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu, v rozsahu, v akom tieto články ukladajú vážne obmedzenia výkonu vlastníckeho práva

cudzincami, vrátane povinnosti získať vojenské povolenie na úplný výkon tohto práva, ktorej nedodržanie má za následok uloženie administratívnej sankcie, ktorá sa v každom prípade nevzťahuje na španielskych štátnych príslušníkov, ak sú také obmedzenia odôvodnené na základe naliehavých dôvodov všeobecného záujmu súvisiacich s národnou obranou, *výlučne* vzhľadom na význam verejných záujmov, ktoré súvisia s národnou obranou, na ochrane enkláv s osobitným strategickým významom?

Uvádzaná judikatúra Únie a uvádzané právne predpisy Únie

Články 18, 49, 63 a 65 ZFEÚ.

Rozsudok Súdneho dvora z 31. marca 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Rozsudok Súdneho dvora z 24. novembra 1998, Bickel a Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, body 15 a 16).

Rozsudok Súdneho dvora zo 4. júla 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Rozsudok Súdneho dvora z 13. júla 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401; ďalej len „Albore“, bod 22).

Rozsudok z 1. februára 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Rozsudok Súdneho dvora z 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; ďalej len „Grzelczyk“, bod 31).

Rozsudok Súdneho dvora z 11. júla 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Rozsudok Súdneho dvora z 11. marca 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146, bod 31).

Rozsudok Súdneho dvora z 26. januára 2006, Komisia/Španielske kráľovstvo (C-514/03, EU:C:2006:63).

Rozsudok Súdneho dvora z 10. marca 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Rozsudok Súdneho dvora zo 4. júna 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344; ďalej len „Vatsouras a Koupatantze“).

Rozsudok Súdneho dvora z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-507/07 a C-571/07, EU:C:2010:300).

Uvádzaná vnútroštátna judikatúra a uvádzané vnútroštátne právne predpisy

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (zákon 8/1975 z 12. marca o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu) (BOE č. 63 zo 14. marca 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 (kráľovský dekrét 689/1978 z 10. februára, ktorým sa schvaľuje nariadenie o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu, ktorým sa vykonáva zákon 8/1975 z 12. marca o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu) (BOE č. 89 zo 14. apríla 1978, s. 8569). Články 37 a 91.

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Pán ZP, štátny príslušník štátu, ktorý nie je členským štátom Európskej únie, vlastní 50 % pozemku. Zvyšných 50 % vlastní pán TG, štátny príslušník Holandska.
- 2 Dňa 25. februára 2016 zastúpenie vlády v Melille prijalo rozhodnutie, ktorým sa pánovi ZP ukladá sankcia vo výške 10 000 eur spolu s povinnosťou zbúrať stavby, ktoré boli nelegálne postavené na uvedenom pozemku v rozpore s právnou úpravou týkajúcou sa území dôležitých pre národnú obranu, keďže pán ZP staval v priestore označenom ako územie s obmedzeným prístupom cudzincov k vlastníctvu bez predchádzajúceho povinného vojenského povolenia. V spomenutom rozhodnutí sa konštatovalo, že pán TG ako spoluvlastník pozemkov a spoluinvestor stavieb spoločne a nerozdielne zodpovedá za zaplatenie uloženej sankcie.
- 3 Pán ZP podal proti rozhodnutiu zastúpenia vlády v Melille z 25. februára 2016 námietku, ktorá bola zamietnutá rozhodnutím zastúpenia vlády v Melille z 22. apríla 2016.
- 4 Pán ZP podal na Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (Správny súd č. 3 v Melille, Španielsko) žalobu vo veci správneho súdnictva proti rozhodnutiu zastúpenia vlády v Melille z 22. apríla 2016. Tento súd zamietol žalobu a potvrdil napadnuté správne rozhodnutia.
- 5 Pán ZP podal na vnútroštátnom súde odvolanie proti rozsudku Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (Správny súd č. 3 v Melille).

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 6 Pán ZP založil svoje odvolanie na: 1. nesprávnom hodnotení dôkazov, ktoré podľa jeho názoru preukazujú, že stavby umiestnené na pozemku, ktorý sa nachádza na území dôležitom pre národnú obranu, boli postavené pred nadobudnutím pozemkov, a 2. porušení zásady proporcionality, lebo podľa jeho názoru neboli náležite posúdené okolnosti veci, ktoré svedčia o neexistencii úmyslu porušovateľa, pričom na tento účel žiada znížiť pokutu a zrušiť príkaz na zbúranie stavieb.
- 7 Abogacia del Estado (štátne zastupiteľstvo, Španielsko) sa bráni odvolaniu, pričom uskutočnené hodnotenie dôkazov považuje za správne.
- 8 Vnútroštátny súd vyzval účastníkov konania, aby sa vyjadrili k opodstatnenosti podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdnom dvore EÚ, keďže v napadnutom rozhodnutí sa okrem uloženia sankcie pánovi ZP tiež uvádza, že za zaplatenie uvedenej sankcie spoločne a nerozdielne zodpovedá pán TG, štátny príslušník Holandska, ako spoluvlastník pozemkov a spoluinvestor stavieb. Vnútroštátny súd zastáva názor, že táto okolnosť by mohla predstavovať porušenie zásady zákazu diskriminácie štátnych príslušníkov členských štátov, pokiaľ ide o základné slobody týkajúce sa usadenia sa a voľného pohybu kapitálu.
- 9 Právny zástupca pána ZP vyjadril súhlas s podaním návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Štátne zastupiteľstvo vyjadrilo nesúhlas s podaním tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 Vnútroštátny súd sa domnieva, že odpoveď na jeho prejudiciálne otázky týkajúce sa zlučiteľnosti článkov 4, 18 a 29 zákona 8/1975 z 12. marca o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu (ďalej len „zákon 8/1975“) a článku 37 kráľovského dekrétu 689/1978 z 10. februára, ktorým sa schvaľuje nariadenie o územiach a zariadeniach dôležitých pre národnú obranu (ďalej len „kráľovský dekrét 689/1978“), s právom Únie bude mať rozhodujúci význam pre vyriešenie sporu vo veci samej, keďže rozhodnutie, ktorým sa určí, že uvedená vnútroštátna právna úprava je nezlučiteľná so základnými slobodami zakotvenými v Zmluvách EÚ, by malo za následok, že táto právna úprava sa v dôsledku prednosti práva Únie nemôže uplatniť.
- 11 Pokiaľ ide o **prvú prejudiciálnu otázku**, vnútroštátny súd uvádza, že vnútroštátne predpisy, ktoré upravujú danú oblasť, stanovujú režim výkonu vlastníckeho práva, ktorý je reštriktívnejší pre cudzincov než pre španielskych štátnych príslušníkov, keďže podmieňuje úplný výkon vlastníckeho práva k pozemkom, ktoré sa nachádzajú na územiach vojenského významu označených ako „územia s obmedzeným prístupom cudzincov k vlastníctvu“, vojenským povolením. Konkrétne sa na výstavbu budov vyžaduje administratívne povolenie vydané vojenským orgánom. Nedodržanie tejto povinnosti má za následok

uloženie peňažnej sankcie, ktorá v prejednávacom prípade dosahuje 10 000 eur, a povinnosti zbúrať postavené stavby.

- 12 Tieto podmienky, ktoré sa nevzťahujú na španielskych občanov, môžu viesť k obmedzeniam výkonu slobody usadiť sa, pričom budovami, o ktoré ide v spore vo veci samej, sú sklady určené na skladovanie tovaru. Môže byť dotknutý aj voľný pohyb kapitálu, keďže vnútroštátna právna úprava môže spôsobiť, že ekonomické investície do nadobúdania pozemkov tejto vojenskej kategórie budú pre cudzincov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi Únie, menej atraktívne.
- 13 Pán ZP, štátny príslušník štátu, ktorý nie je členským štátom Únie, je sankcionovaný za výstavbu stavieb bez vojenského povolenia, ktoré sa vyžaduje od cudzincov, ale ich výstavba sa uskutočňuje spolu so štátnym príslušníkom Holandska, ktorý vlastní 50 % pozemkov a ktorému patrí 50 % investície určenej na realizáciu stavieb. Vnútroštátny súd sa pýta, či na túto situáciu možno uplatniť pravidlo zákazu diskriminácie štátnych príslušníkov EÚ, v dôsledku čoho sa toto pravidlo uplatní v prospech štátneho príslušníka tretieho štátu, pokiaľ sa spojí so štátnym príslušníkom EÚ, najmä s prihliadnutím na to, že tento štátny príslušník EÚ znáša dôsledky uloženia sankcie, lebo spoločne a nerozdielne zodpovedá za zaplatenie pokuty a v každom prípade musí znášať nepriaznivé následky zbúrania stavieb. Takto by sa zabezpečila účinnosť štatútu európskeho občianstva štátneho príslušníka EÚ, keďže tento štatút európskeho občianstva je základnou zložkou práva na rovnaké zaobchádzanie (rozsudok Grzelczyk a rozsudok Vatsouras a Koupatantze). Tiež by sa zachovala plná účinnosť dotknutých základných slobôd, pričom by sa zabránilo ich obmedzovaniu podľa kritérií založených na diskriminácii z dôvodu štátnej príslušnosti.
- 14 V opačnom prípade by bolo možné konštatovať, že závažné dôvody verejného záujmu súvisiace s národnou obranou dovoľujú, aby sa na cudzinca, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, samostatne vzťahovali reštriktívne pravidlá týkajúce sa území dôležitých pre národnú obranu a sankcie, ktoré vyplývajú z porušenia týchto pravidiel, pričom štátny príslušník EÚ by musel čeliť nepriaznivým dôsledkom, ktoré vyplývajú z jeho rozhodnutia spojiť sa s cudzincom, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu.
- 15 Ak sa konštatuje, že účasť štátneho príslušníka EÚ znamená, že pravidlo zákazu diskriminácie sa uplatní na činnosť ako celok a na všetky osoby, ktoré sa na nej podieľajú, mohli by vzniknúť pochybnosti o španielskej právnej úprave, na ktorej spočíva uložená sankcia, čo by mohlo viesť k zrušeniu napadnutého správneho rozhodnutia a k rozhodnutiu, ktorým sa vyhovie podanému odvolaniu.
- 16 Čo sa týka **druhej prejudiciálnej otázky**, vnútroštátny súd uvádza, že vzhľadom na znenie rozsudku Albore by obmedzenie základných slobôd zakotvených v Zmluvách, ktoré sa uplatňuje diskriminačne vo vzťahu k štátnym príslušníkom iných členských štátov, spôsobilo porušenie práva EÚ, pokiaľ dôvod tohto rozdielného zaobchádzania nie je osobitne odôvodnený v tom zmysle, že „nediskriminačné zaobchádzane so štátnymi príslušníkmi všetkých členských

štátov by spôsobili, že vojenské záujmy dotknutého členského štátu budú skutočne, konkrétne a vážne ohrozené, pričom tejto hrozbe nemožno predísť menej obmedzujúcimi postupmi“.

- 17 Druhou otázkou, ktorú kladie vnútroštátny súd pre prípad, že odpoveď na prvú otázku bude kladná, teda je, či opatrenie, aké je stanovené v článku 18 písm. c) zákona 8/1975 a v článku 37 kráľovského dekrétu 689/1978, ktoré vyžaduje získanie vojenského povolenia na výkon práva stavby spojeného s vlastníckym právom len od cudzincov, možno považovať za odôvodnené len na základe osobitne závažných dôvodov súvisiacich s národnou obranou, aké existujú v prejednávacom prípade, v ktorom sa sporný pozemok nachádza na územiach vojenského významu v autonómnom meste Melilla, z dôvodu jej strategického významu ako historickej enklávy španielskej zvrchovanosti, ktorá sa nachádza na severe Afriky a ktorej hranice zo všetkých strán obklopuje Marocké kráľovstvo, pričom tieto dôvody sú osobitne stanovené vo vnútroštátnom vykonávacom predpise, v ktorom sa uvádza, že tieto enklávy sú špecifické a dôležité pre národnú obranu; alebo či sa toto posúdenie musí nevyhnutne doplniť konkrétnou analýzou týkajúcou sa potreby rozšíriť uplatnenie opatrení na ochranu vonkajšej bezpečnosti štátu na občanov členských štátov Európskej únie.
- 18 Ak by sa konštatovalo, že osobitná závažnosť náležite odôvodnených dôvodov súvisiacich s národnou obranou nepostačuje na splnenie kritéria primeranosti a proporcionality, ktoré dovoľuje uložiť – dokonca aj diskriminačné – opatrenia obmedzujúce základné slobody, neexistencia analýzy týkajúcej sa významu konkrétneho nebezpečenstva pre tieto ciele, ktoré predstavujú občania EÚ, môže znamenať, že na daný prípad sa neuplatnia sporné vnútroštátne predpisy, čo bude mať za následok nevyhnutné zrušenie správneho rozhodnutia, ktoré je predmetom sporu vo veci samej.
- 19 Napokon sa vnútroštátny súd domnieva, že štatút európskeho občianstva (článok 20 ZFEÚ) spolu s rozšírením zásady vzájomnej dôvery vyplývajúcej z vytvorenia schengenského priestoru, ktorého spoločných vonkajších hraníc sa dotýka spor vo veci samej, keďže predmetný pozemok sa nachádza v ich blízkosti, si vyžadujú výklad, ktorý objasní pochybnosti, ktoré má uvedený súd, pokiaľ ide o platnosť všeobecných ustanovení, ktoré diskriminujú štátnych príslušníkov Únie, založených na závažných dôvodoch verejného záujmu, ktoré stále platia vo vnútroštátnych predpisoch s právnou silou zákona.