



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

11. července 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Článek 49 SFEU – Koncese na užívání přímořských pozemků ve veřejném vlastnictví – Uplynutí doby platnosti a obnovení – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví bezúplatný převod neodstranitelných staveb vybudovaných na pozemku ve veřejném vlastnictví na stát – Omezení – Neexistence“

Ve věci C-598/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 15. září 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 16. září 2022, v řízení

Società Italiana Imprese Balneari Srl

proti

Comune di Rosignano Marittimo,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Agenzia del demanio – Direzione regionale Toscana e Umbria,

Regione Toscana,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení: K. Jürimäe, předsedkyně senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce třetího senátu, N. Piçarra, N. Jääskinen a M. Gavalec (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: T. Ćapeta,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Società Italiana Imprese Balneari Srl: E. Nesi a R. Righi, avvocati,

* Jednací jazyk: italština.

- za Comune di Rosignano Marittimo: R. Grassi, avvocato,
- za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: P. Palmieri a L. Delbono, avvocati dello Stato,
- za Evropskou komisi: L. Armati, L. Malferrari a M. Mataija, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 8. února 2024,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 a 56 SFEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Società Italiana Imprese Balneari Srl (dále jen „SIIB“) a Comune Rosignano Marittimo (obec Rosignano Marittimo, Itálie, dále jen „obec“) ve věci rozhodnutí, v nichž obec konstatovala, že po uplynutí doby platnosti koncese na užívání přímořských pozemků ve veřejném vlastnictví udělené společnosti SIIB byly stavby vybudované touto společností na těchto pozemcích bezúplatně nabyty italským státem, a proto uložila povinnost zaplatit zvýšené poplatky za užívání veřejného majetku.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), v čl. 44 odst. 1 prvním pododstavci stanoví:
„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 28. prosince 2009.“

Italské právo

- 4 Codice della Navigazione (zákon o letecké a lodní dopravě), schválený královským nařízením č. 327 ze dne 30. března 1942 (GURI č. 93 ze dne 18. dubna 1942), v odstavci 1 článku 49, nadepsaného „Převod neodstranitelných staveb“, stanoví:
„Není-li v koncesní listině stanoveno jinak, zůstávají po skončení koncese neodstranitelné stavby vybudované na pozemcích ve veřejném vlastnictví ve vlastnictví státu, a to bez jakékoli náhrady nebo vyrovnání, aniž je dotčeno právo orgánu udělujícího koncesi nařídít jejich demolici a uvedení pozemků ve veřejném vlastnictví do původního stavu.“
- 5 Podle čl. 1 odst. 251 legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) [zákon č. 296, kterým se stanoví pravidla pro sestavování ročního a víceletého státního rozpočtu (finanční zákon 2007)] ze dne

27. prosince 2006 (běžný doplněk č. 244 ke GURI č. 299 ze dne 27. prosince 2006) vede převod staveb vybudovaných koncesionářem do veřejného vlastnictví ke zvýšení poplatku, neboť tyto stavby jsou považovány za příslušenství veřejného majetku.

- 6 Článkem 1 nařízení předsedy regionální vlády Toskánska č. 52/R ze dne 24. září 2013 bylo změněno nařízení předsedy regionální vlády Toskánska č. 18/R z roku 2001 tak, že do něj byl doplněn článek 44a, který stanoví:

„Stavby a konstrukce, jež jsou používány pro výkon turistických a rekreačních aktivit, vybudované buď na přímořském pozemku ve veřejném vlastnictví, který podléhá koncesi, nebo pod ním, a jež [...] mohou být do 90 dnů zcela odstraněny pomocí běžných technologických metod s následným uvedením míst do původního stavu, jsou považovány za snadno odstranitelné a vykliditelné.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 7 Společnost SIIB provozuje nepřetržitě od roku 1928 na území obce plážový klub, který se z převážné části nachází na přímořských pozemcích ve veřejném vlastnictví. SIIB tvrdí, že na tomto pozemku legálně postavila řadu staveb, z nichž část byla zapsána do inventárního soupisu převedeného majetku v roce 1958. Další stavby byly vybudovány později, a to v období od roku 1964 do roku 1995.
- 8 Rozhodnutím ze dne 20. listopadu 2007 klasifikovala obec různé stavby, které zasahují do této oblasti a jsou považovány za obtížně odstranitelné, jako příslušenství přímořských pozemků ve veřejném vlastnictví. Podle tohoto rozhodnutí přešly tyto stavby po uplynutí doby platnosti koncese č. 36/2002, která platila od 1. ledna 1999 do 31. prosince 2002 a byla koncesí č. 27/2003 obnovena do 31. prosince 2008, právoplatně do vlastnictví obce.
- 9 Dne 23. září 2008 oznámila obec společnosti SIIB, že zahájila postup spočívající v převodu dosud nepřevedeného příslušenství majetku ve veřejném vlastnictví, avšak neukončila jej.
- 10 Následně udělila této společnosti koncesi na užívání přímořských pozemků ve veřejném vlastnictví č. 181/2009 platnou na dobu šesti let od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2014 (dále jen „koncese z roku 2009“).
- 11 S odvoláním na článek 1 nařízení předsedy regionální vlády Toskánska č. 52/R ze dne 24. září 2013 předložila společnost SIIB prohlášení, podle něhož všechny stavby, které zasahují do veřejného majetku, mohou být odstraněny do 90 dnů, takže je třeba je považovat za snadno odstranitelné.
- 12 Obec uznala tuto kvalifikaci dotčeným stavbám v rozhodnutí ze dne 3. února 2014 a poté ji rozhodnutím ze dne 26. listopadu 2014 zrušila s odůvodněním, že stavby, které zasahují do koncesovaných pozemků ve veřejném vlastnictví, již byly nabyty státem na základě článku 49 zákona o letecké a lodní dopravě.
- 13 SIIB napadla posledně uvedené rozhodnutí u Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (regionální správní soud Toskánska, Itálie).
- 14 Rozhodnutím ze dne 16. dubna 2015 obec opětovně potvrdila, že budovy postavené v oblasti, na kterou se vztahuje koncese, jsou příslušenstvím veřejného majetku. Proto na ně v souladu s čl. 1 odst. 251 zákona č. 296 ze dne 27. prosince 2006 vyměřila navýšený poplatek za období od roku 2009 do roku 2015. Dalšími akty stanovila obec dlužné částky pro následující roky.

- 15 Společnost SIIB rovněž napadla rozhodnutí uvedená v předchozím bodě u téhož soudu. Ten zamítl všechny žaloby rozsudkem ze dne 10. března 2021, proti němuž společnost SIIB podala odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která je předkládajícím soudem.
- 16 Consiglio di Stato (Státní rada) uvádí, že článek 49 zákona o letecké a lodní dopravě je vykládán v tom smyslu, že k nabytí majetku státem dochází automaticky po uplynutí doby platnosti koncese, a to i v případě jejího obnovení, jelikož její obnovení vede k přerušení kontinuity mezi tituly k užívání veřejného majetku. Naproti tomu v případě prodloužení platnosti koncese před jejím obvyklým uplynutím zůstávají stavby vybudované koncesionáři na veřejném pozemku výlučným soukromým majetkem koncesionáře až do skutečného uplynutí doby platnosti nebo předčasného odnětí koncese a tyto stavby nepodléhají žádnému poplatku.
- 17 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (regionální správní soud Toskánska) v prvním stupni rozhodl, že inventární soupis převedeného majetku z roku 1958 i koncese z roku 2009 vyvolaly účinky, které se staly konečnými, neboť je společnost SIIB včas nezpochybnila. Předkládající soud dodal, že kvalifikace staveb vybudovaných společnostmi SIIB na přímořských pozemcích ve veřejném vlastnictví jako staveb, které je obtížné odstranit, a jako příslušenství veřejného majetku vyplývá nikoli z jednostranného rozhodnutí obce, ale ze společné dohody, která je konkretizována koncesní listinou podepsanou oběma stranami.
- 18 Uvedený soud zejména vyloučil, že by použití článku 49 zákona o letecké a lodní dopravě vedlo k faktickému vyvlastnění koncesionáře bez náhrady. K bezplatnému nabytí neodstranitelných staveb vybudovaných na veřejných pozemcích státem totiž podle tohoto ustanovení dochází pouze tehdy, pokud v koncesní listině není stanoveno jinak. Pravidlo bezúplatného nabytí se tedy uplatní pouze se souhlasem stran.
- 19 Společnost SIIB však tvrdí, že v případě obnovení koncese je převod staveb, jež koncesionář postavil na přímořských pozemcích ve veřejném vlastnictví a jež jsou obtížně odstranitelné, do vlastnictví státu bez náhrady v rozporu s unijním právem, zejména s články 49 a 56 SFEU, jak byly vyloženy v rozsudku ze dne 28. ledna 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60). Podle judikatury Consiglio di Stato (Státní rada) je bezplatný převod do vlastnictví státu odůvodněn nutností zajistit, aby neodstranitelné stavby, které mají zůstat na těchto pozemcích, byly zcela k dispozici poskytovateli koncese. Pokud je však koncese namísto ukončení platnosti obnovena bez přerušení, je účinek nabytí stanovený v článku 49 zákona o letecké a lodní dopravě neodůvodněný. Kromě toho tento účinek činí usazení hospodářských subjektů z jiných členských států, které mají zájem o tentýž majetek, méně atraktivním a žádá po koncesionáři nepřiměřenou oběť na svých právech, neboť musí převést svůj majetek na stát bez protiplatebu.
- 20 Obec připomíná, že koncesi z roku 2009 udělila při obnovování koncese č. 27/2003 nikoli automaticky, ale na základě zvláštního šetření, v jehož rámci využila své diskreční pravomoci. Počítalo se proto s tím, že nová koncese bude považována za koncesi zcela odlišnou od koncese předchozí. Kromě toho neexistence opačného ustanovení v koncesní listině potvrzuje, že koncesionář měl za to, že ztráta vlastnictví k vybudovaným stavbám je slučitelná s obecnou hospodářskou rovnováhou nastolenou koncesí.
- 21 V odpověď na žádost Soudního dvora o informace předkládající soud dne 8. září 2023 uvedl, že společnost SIIB má nadále právní zájem na podání žaloby proti převodu neodstranitelných staveb, které vybuvovala na pozemcích ve veřejném vlastnictví, do vlastnictví státu, a tohoto zájmu se může dovolávat zejména v rámci žaloby proti rozhodnutí poskytovatele koncese,

kterým jí byla uložena povinnost zaplatit zvýšené poplatky. Předkládající soud rovněž upřesnil, že k převodu vlastnictví takových staveb na stát dochází automaticky po uplynutí doby platnosti koncese na užívání pozemků ve veřejném vlastnictví. Případné konstatování vlastnického práva státu k těmto stavbám ve správním nebo soudním řízení má pouze deklaratorní povahu a opravňuje poskytovatele koncese ke zvýšení poplatku.

- 22 Předkládající soud uvedl, že v projednávaném případě došlo k převodu neodstranitelných staveb vybudovaných společností SIIB do veřejného vlastnictví dne 31. prosince 2008, kdy uplynula doba platnosti koncese č. 27/2003. V návaznosti na tento převod vlastnictví uplatnila obec vůči SIIB od roku 2009 navýšený poplatek.
- 23 Závěrem předkládající soud upřesnil, že se zákon o letecké a lodní dopravě použije bez rozdílu na italské hospodářské subjekty i na hospodářské subjekty z jiných členských států.
- 24 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání články 49 a 56 SFEU a zásady, které lze vyvodit z rozsudku ze dne 28. ledna 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), v rozsahu, v němž jsou považovány za použitelné, výkladu takového vnitrostátního ustanovení, jako je článek 49 [zákonu o letecké a lodní dopravě], v tom smyslu, že stanoví, že po uplynutí platnosti koncese, když je tato bez přerušování obnovována, byť na základě nového rozhodnutí, převede koncesionář bezúplatně a bez náhrady vlastnické právo ke stavbám vybudovaným na pozemcích ve veřejném vlastnictví, které jsou součástí souboru majetku určeného k provozování plážového klubu, přičemž tento účinek okamžitého převodu vlastnického práva může představovat omezení, které překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle skutečně sledovaného vnitrostátním zákonodárcem, a je tudíž nepřiměřené tomuto účelu?“

K návrhu na znovuotevření ústní části řízení

- 25 Podáním došlým soudní kanceláři Soudního dvora dne 17. dubna 2024 podala SIIB návrh na znovuotevření ústní části řízení na základě článku 83 jednacího řádu Soudního dvora.
- 26 Na podporu svého návrhu SIIB tvrdí, že generální advokátka překročila v bodě 103 svého stanoviska rámec předběžné otázky, když implicitně, avšak nutně dospěla k závěru, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení není v rozporu s článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 27 Za těchto podmínek SIIB navrhuje, aby se konalo jednání, aby mohla být otázka relevance článku 17 Listiny v rámci projednávané věci předmětem kontradiktorní diskuze.
- 28 V tomto ohledu je třeba připomenout, že statut Soudního dvora Evropské unie ani jednací řád neumožňují zúčastněným uvedeným v článku 23 tohoto statutu předložit vyjádření v reakci na stanovisko přednesené generálním advokátem (usnesení ze dne 4. února 2000, Emesa Sugar, C-17/98, EU:C:2000:69, bod 2, a rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, bod 40 a citovaná judikatura).

- 29 Kromě toho podle čl. 252 druhého pododstavce SFEU předkládá generální advokát veřejně, zcela nestranně a nezávisle odůvodněná stanoviska ve věcech, které podle statutu Soudního dvora Evropské unie vyžadují jeho účast. Nejedná se tedy o stanovisko určené pro soudce nebo účastníky řízení, které by pocházelo od instituce mimo Soudní dvůr, ale o individuální, odůvodněné a veřejně vyjádřené stanovisko člena samotného orgánu. Za těchto podmínek nemůže být stanovisko generálního advokáta projednáno účastníky řízení. Soudní dvůr mimoto není vázán ani tímto stanoviskem ani důvody, na základě kterých k němu generální advokát dospěl. Nesouhlas zúčastněného se stanoviskem generálního advokáta tedy nemůže sám o sobě představovat důvod ke znovuotevření ústní části řízení, a to bez ohledu na otázky, kterými se generální advokát ve stanovisku zabýval (rozsudek ze dne 9. června 2022, *Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, bod 41 a citovaná judikatura).
- 30 Nicméně v souladu s článkem 83 jednacího řádu může Soudní dvůr kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídit znovuotevření ústní části řízení, zejména má-li za to, že věc není dostatečně objasněna, nebo má-li být věc rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi zúčastněnými uvedenými v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie projednán.
- 31 Tak tomu v projednávané věci není.
- 32 Zprv je třeba poznamenat, že se otázka položená předkládajícím soudem týká výkladu článku 49 SFEU, který upravuje svobodu usazování, a článku 56 SFEU, který upravuje volný pohyb služeb. Tento soud se Soudního dvora konkrétně netázal na výklad článku 17 Listiny týkajícího se práva na vlastnictví.
- 33 Zadruhé generální advokátka v bodě 103 svého stanoviska pouze zmínila stávající judikaturu Soudního dvora, podle níž přezkum omezení, jež bylo zavedeno vnitrostátní právní úpravou, na základě článku 49 SFEU zahrnuje také případná omezení výkonu práv a svobod upravených v člancích 15 až 17 Listiny, takže samostatné posouzení práva na vlastnictví zakotveného v článku 17 Listiny není nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. prosince 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 50, a ze dne 7. září 2022, *Cilevičs a další*, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 56).
- 34 Pakliže se SIIB návrhem na znovuotevření ústní části řízení ve skutečnosti snaží posledně uvedené posouzení vyvrátit, stačí připomenout, že z judikatury citované v bodě 29 tohoto rozsudku vyplývá, že nesouhlas zúčastněného se stanoviskem generálního advokáta nemůže sám o sobě představovat důvod ke znovuotevření ústní části řízení, a to bez ohledu na otázky, kterými se generální advokát ve stanovisku zabýval.
- 35 Zatřetí má Soudní dvůr v projednávaném případě za to, že disponuje všemi poznatky nezbytnými pro zodpovězení otázky, která je mu položena.
- 36 Za těchto podmínek není namístě nařizovat znovuotevření ústní části řízení.

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 37 Italská vláda v písemném vyjádření namítá nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z důvodu, že otázka položená Soudnímu dvoru není relevantní pro rozhodnutí sporu v původním řízení.

- 38 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci spolupráce Soudního dvora a vnitrostátních soudů, zavedené článkem 267 SFEU, věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor v původním řízení předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku i relevanci otázky, kterou pokládá Soudnímu dvoru. Z toho plyne, že se na předběžnou otázku týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance, která může být vyvrácena mimo jiné tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti normy unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. prosince 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, body 15 a 18; ze dne 7. září 1999, Beck a Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, bod 22, a ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 42).
- 39 V projednávané věci předkládající soud v odpověď na žádost Soudního dvora o informace uvedl, že společnost SIIB má nadále právní zájem na podání žaloby proti tomu, aby neodstranitelné stavby, které vybudovala na pozemcích ve veřejném vlastnictví, byly převedeny do tohoto vlastnictví, neboť tento převod vedl ke zvýšení poplatku za užívání pozemků ve veřejném vlastnictví, který měla uhradit. Podle předkládajícího soudu může společnost SIIB napadnout uvedený převod v rámci žaloby proti rozhodnutí, kterým jí poskytovatel koncese v souladu s čl. 1 odst. 251 zákona č. 296 ze dne 27. prosince 2006 ukládá povinnost zaplatit navýšený poplatek.
- 40 Z toho plyne, že odpověď Soudního dvora na položenou otázku je užitečná pro rozhodnutí sporu v původním řízení.
- 41 Mimoto, i když má tento spor čistě vnitrostátní povahu, postačí souhlasně s Evropskou komisí uvést, že se zákon o letecké a lodní dopravě použije bez rozdílu na italské hospodářské subjekty a na hospodářské subjekty pocházející z jiných členských států. Podle předkládajícího soudu tak nelze vyloučit, že subjekty usazené v jiných členských státech měly nebo budou mít zájem využít svobody usazování a volného pohybu služeb za účelem výkonu činností na italském území, a tudíž že tato právní úprava může vyvolávat účinky, které se neomezují na uvedené území.
- 42 Za těchto podmínek je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná v rozsahu, v němž se týká článku 49 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 50).
- 43 O žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je tudíž třeba rozhodnout.

K předběžné otázce

- 44 Pakliže předkládající soud ve své otázce odkazuje na článek 49 SFEU, který zakotvuje svobodu usazování, a článek 56 SFEU, který zakotvuje volný pohyb služeb, je třeba upřesnit, že udělení koncese k užívání veřejných pozemků v přímořských oblastech nutně předpokládá přístup koncesionáře na území hostitelského členského státu za účelem stabilní a trvalé účasti na hospodářském životě tohoto státu po relativně dlouhou dobu. Z toho plyne, že udělení takové koncese spadá pod právo usazování upravené článkem 49 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, bod 25; ze dne 11. března 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, bod 39, a ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 50).

- 45 Mimoto na základě čl. 57 prvního pododstavce SFEU se ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb použijí pouze v případě, že se nepoužijí mimo jiné ustanovení o svobodě usazování. K článku 56 SFEU tedy není namístě přihlížet.
- 46 Navíc vzhledem k tomu, že z čl. 44 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2006/123 vyplývá, že tato směrnice je na spor v původním řízení *ratione temporis* nepoužitelná, musí být předběžná otázka posuzována pouze z hlediska článku 49 SFEU.
- 47 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 49 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu pravidlu, které stanoví, že není-li v koncesní listině stanoveno jinak, je koncesionář po uplynutí platnosti koncese na užívání pozemků ve veřejném vlastnictví povinen okamžitě, bezplatně a bez náhrady převést do tohoto vlastnictví neodstranitelné stavby, které vybudoval na koncesovaných pozemcích, a to i v případě obnovení koncese.
- 48 Článek 49 první pododstavec SFEU zakazuje omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Jak vyplývá z ustálené judikatury, musí být za omezení této svobody považována veškerá opatření, která, i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, výkon svobody zaručené v článku 49 SFEU zakazují, tvoří překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. října 2004, CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, bod 11; ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 48, a ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 61).
- 49 Se zákazem stanoveným článkem 49 SFEU však není v rozporu vnitrostátní právní úprava, která se uplatní vůči všem subjektům vykonávajícím činnosti v tuzemsku, jejímž cílem není upravit podmínky týkající se usazování dotyčných hospodářských subjektů a jejich případné omezující účinky na svobodu usazování jsou příliš nahodilé a nepřímé na to, aby povinnost, kterou stanoví, mohla být považována za způsobitou tuto svobodu narušit (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. června 1996, Semeraro Casa Uno a další, C-418/93 až C-421/93, C-460/93 až C-462/93, C-464/93, C-9/94 až C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 a C-332/94, EU:C:1996:242, bod 32, a ze dne 6. října 2022, Contship Italia, C-433/21 a C-434/21, EU:C:2022:760, bod 45).
- 50 V projednávané věci je – jak vyplývá z bodu 23 tohoto rozsudku – nesporné, že se čl. 49 odst. 1 zákona o letecké a lodní dopravě uplatní vůči všem hospodářským subjektům vykonávajícím činnosti na italském území. Proto, jak uvedla generální advokátka v bodě 51 svého stanoviska, se všechny hospodářské subjekty musí vypořádat se stejnou úvahou, totiž zda je ekonomicky výhodné ucházet se o koncesi s vědomím, že po uplynutí její platnosti budou vybudované neodstranitelné stavby převedeny do veřejného vlastnictví.
- 51 Platí též, že se toto ustanovení jako takové netýká podmínek usazování koncesionářů, kteří jsou oprávněni provozovat činnosti v oblasti turistiky a rekreace na italských přímořských pozemcích ve veřejném vlastnictví. Uvedené ustanovení totiž pouze stanoví, že po uplynutí doby platnosti koncese a v případě, že koncesní listina nestanoví jinak, budou neodstranitelné stavby vybudované koncesionářem okamžitě a bez finanční náhrady převedeny do veřejného vlastnictví v přímořských oblastech.
- 52 I když tedy čl. 49 odst. 1 zákona o letecké a lodní dopravě nemá za cíl upravit podmínky týkající se usazování dotyčných podniků, je rovněž třeba ověřit, zda přesto nemá omezující účinky ve smyslu judikatury citované v bodě 49 tohoto rozsudku.

- 53 V tomto ohledu je třeba uvést, že se článek 49 zákona o letecké a lodní dopravě omezuje na vyvození důsledků ze základních zásad veřejného vlastnictví. Jak totiž zdůraznila generální advokátka v bodě 47 svého stanoviska, skutečnost, že si osoba veřejného práva udělující koncesi zdarma a bez náhrady přisvojuje neodstranitelné stavby vybudované koncesionářem na pozemcích ve veřejném vlastnictví, představuje samotnou podstatu nezcizitelnosti veřejného majetku.
- 54 Zásada nezcizitelnosti znamená mimo jiné to, že veřejný majetek zůstává ve vlastnictví osob veřejného práva a povolení k užívání veřejného majetku jsou nejistá v tom smyslu, že mají určitou dobu trvání a navíc je lze zrušit.
- 55 V souladu s touto zásadou stanoví normativní rámec použitelný v projednávaném případě na koncesi k užívání veřejných pozemků jednoznačně konec koncesovaného užívání. Z toho plyne, že společnost SIIB nemohla již v okamžiku uzavření smlouvy o koncesi nevědět, že povolení k užívání pozemků ve veřejném vlastnictví, které jí bylo uděleno, je nejisté a zrušitelné.
- 56 Kromě toho se jeví, že případné omezující účinky tohoto čl. 49 odst. 1 na svobodu usazování jsou příliš nahodilé a nepřímé ve smyslu judikatury citované v bodě 49 tohoto rozsudku na to, aby toto ustanovení mohlo být považováno za způsobilé tuto svobodu narušit.
- 57 Vzhledem k tomu, že uvedený čl. 49 odst. 1 výslovně stanoví možnost smluvně se odchýlit od zásady převodu neodstranitelných staveb vybudovaných koncesionářem na přímořských pozemcích ve veřejném vlastnictví, který nastává okamžitě a bez jakékoli náhrady nebo vyrovnání, toto ustanovení zdůrazňuje smluvní rozměr koncese k užívání majetku ve veřejném vlastnictví. Z toho plyne, že převod neodstranitelných staveb vybudovaných koncesionářem na těchto pozemcích, který nastává okamžitě, bezplatně a bez náhrady, nelze považovat za způsob nuceného převodu těchto staveb.
- 58 A konečně otázka, zda se jedná o obnovení, nebo o první udělení koncese, nemůže mít žádný vliv na posouzení čl. 49 odst. 1 zákona o letecké a lodní dopravě. V tomto ohledu stačí konstatovat, že obnovení koncese k užívání pozemků ve veřejném vlastnictví se projevuje sledem dvou titulů k užívání pozemků ve veřejném vlastnictví, a nikoli opakováním nebo prodloužením této koncese. Takový výklad je ostatně způsobilý zaručit, že k udělení koncese může dojít až po ukončení nabídkového řízení, v němž si budou všichni zájemci a uchazeči rovni.
- 59 Je třeba ještě upřesnit, že výklad článku 49 SFEU podaný v bodech 50 až 58 tohoto rozsudku není vyvrácen „zásadami, které lze vyvodit z rozsudku ze dne 28. ledna 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60)“, na které předkládající soud odkazuje ve své otázce.
- 60 V uvedené věci, která se týkala odvětví hazardních her, využívali koncesionáři k výkonu své hospodářské činnosti majetek, jehož byli skutečně vlastníky. Naproti tomu v projednávané věci, jak uvedla italská vláda v písemném vyjádření, povolení udělené společnosti SIIB užívat přímořské pozemky ve veřejném vlastnictví přiznávalo této společnosti pouze přechodné právo povrchu k neodstranitelným stavbám, jež na těchto pozemcích vybudovala.
- 61 Kromě toho z bodu 43 rozsudku ze dne 28. ledna 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), vyplývá, že opatření nařizující bezúplatné přenechání majetku nezbytného k provozování hazardních her mělo povahu sankce, neboť bylo pro koncesionáře závazné a koncesionář o něm nemohl vyjednávat. Naproti tomu v projednávané věci je otázka, zda stavby vybudované koncesionářem na pozemcích ve veřejném vlastnictví v průběhu koncese musí být bezúplatně převedeny do

vlastnictví státu, součástí smluvního vyjednávání mezi osobou veřejného práva udělující koncesi a jejím koncesionářem. Podle čl. 49 odst. 1 zákona o letecké a lodní dopravě totiž pouze podpůrně („Není-li v koncesní listině stanoveno jinak“) platí, že „po skončení koncese [zůstávají] neodstranitelné stavby vybudované na pozemcích ve veřejném vlastnictví ve vlastnictví státu, a to bez jakékoli náhrady nebo vyrovnání, aniž je dotčeno právo orgánu udělujícího koncesi nařídít jejich demolici a uvedení pozemků ve veřejném vlastnictví do původního stavu“.

- 62 Za těchto podmínek je třeba na otázku položenou předkládajícím soudem odpovědět, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátnímu pravidlu, které stanoví, že není-li v koncesní listině stanoveno jinak, je koncesionář po uplynutí platnosti koncese na užívání pozemků ve veřejném vlastnictví povinen okamžitě, bezplatně a bez náhrady převést do tohoto vlastnictví neodstranitelné stavby, které vybudoval na koncesovaných pozemcích, a to i v případě obnovení koncese.

K nákladům řízení

- 63 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátnímu pravidlu, které stanoví, že není-li v koncesní listině stanoveno jinak, je koncesionář po uplynutí platnosti koncese na užívání pozemků ve veřejném vlastnictví povinen okamžitě, bezplatně a bez náhrady převést do tohoto vlastnictví neodstranitelné stavby, které vybudoval na koncesovaných pozemcích, a to i v případě obnovení koncese.

Podpisy