



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 20 kwietnia 2023 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123/WE – Ocena ważności – Podstawa prawna – Artykuły 47, 55 i 94 WE – Wykładnia – Artykuł 12 ust. 1 i 2 tej dyrektywy – Bezpośrednia skuteczność – Bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny charakter spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku stosowania bezstronnej i przejrzystej procedury wyboru potencjalnych kandydatów oraz zakazu automatycznego przedłużenia zezwolenia na daną działalność – Uregulowanie krajowe przewidujące automatyczne przedłużenie koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz

W sprawie C-348/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (regionalny sąd administracyjny dla Apulii, Włochy) postanowieniem z dnia 11 maja 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 maja 2022 r., w postępowaniu:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

przeciwko

Comune di Ginosa,

przy udziale:

L'Angolino Soc. coop.,

Lido Orsa Minore di AB,

La Capannina Srl,

Sud Platinum Srl,

Lido Zanzibar Srl,

Poseidone Srl,

LG Srls,

* Język postępowania: włoski.

Lido Franco di GH & C. Snc,

Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl,

Bagno Cesena Srls,

E.T. Edilizia e Turismo Srl,

Bluserena SpA,

Associazione Pro Loco „Luigi Strada”,

M2g Raw Materials SpA,

JF,

D.M.D. Snc di CD & C. Snc,

Ro.Mat., di MN & Co Snc,

Perla dello Jonio Srl,

Ditta Individuale EF,

Associazione Dopolavoro Ferroviario Sez. Marina di Ginosa,

Al Capricio Bis di RS,

LB,

Sib Sindacato Italiano Balneari,

Federazione Imprese Demaniali,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes izby, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen i M. Gavalec (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: T. Čapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato oraz w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierała P. Palmieri, avvocato dello Stato,

- w imieniu Comune di Ginosa – G. Misserini, avvocato,
- w imieniu Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls oraz E.T. Edilizia e Turismo Srl – I. Loiodice, N. Maellaro oraz F. Mazzella, avvocati,
- w imieniu Sib Sindacato Italiano Balneari – A. Capacchione, S. Frandi oraz B. Ravenna, avvocati,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman oraz A. Hanje, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu fińskiego – A. Laine oraz H. Leppo, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego – M. Menegatti oraz L. Stefani, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej – A.-L. Meyer oraz S. Scarpa Ferraglio, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari oraz M. Mataija, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznik generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36) i wykładni art. 12 TFUE tej dyrektywy oraz art. 49 i 115 TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (urzędem ochrony konkurencji i rynku, Włochy, zwanym dalej „AGCM”) a comune di Ginosa (gminą Ginosa, Włochy) w przedmiocie decyzji tego urzędu o przedłużeniu na swoim terytorium koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz do dnia 31 grudnia 2033 r.

Ramy prawne

Prawo Unii

Prawo pierwotne

- 3 Artykuł 47 WE znajdował się w rozdziale 2 tytułu III traktatu WE, zatytułowanym „Prawo przedsiębiorczości”, a w ust. 2 stanowił:

„[W celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek] Rada [Unii Europejskiej], stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, uchwała dyrektywy zmierzające do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek. Rada stanowi jednomyślnie w toku całej procedury określonej w artykule 251 w sprawach dyrektyw, których wykonanie w przynajmniej jednym państwie członkowskim spowoduje zmianę istniejących zasad ustawowych regulujących wykonywanie zawodów w odniesieniu do kształcenia zawodowego i warunków dostępu osób fizycznych. W innych przypadkach Rada stanowi większością kwalifikowaną”.

- 4 Artykuł 55 WE znajdował się w rozdziale 3 tytułu III traktatu WE, zatytułowanym „Usługi”, i miał następujące brzmienie:

„Postanowienia artykułów 45–48 mają zastosowanie do spraw uregulowanych w niniejszym rozdziale”.

- 5 Artykuł 94 WE, któremu odpowiada zasadniczo art. 115 TFUE, stanowił:

„Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji [Europejskiej] i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku”.

Dyrektywa 2006/123

- 6 Motywy 1, 5, 12, 64 i 116 dyrektywy 2006/123 stanowią:

„(1) [...] Zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi jest niezbędne w celu wzmocnienia integracji narodów Europy oraz promowania zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego. [...]

[...]

(5) Niezbędne jest więc usunięcie barier w swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców w państwach członkowskich, a także barier w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi oraz zagwarantowanie usługobiorcom i usługodawcom pewności prawnej niezbędnej do realizowania w praktyce tych dwóch podstawowych swobód zapisanych w traktacie [WE]. [...]

[...]

(12) Niniejsza dyrektywa ma na celu stworzenie ram prawnych służących zapewnieniu swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług między państwami członkowskimi [...].

[...]

(64) W celu rzeczywistego ustanowienia rynku wewnętrznego usług konieczne jest zniesienie ograniczeń w zakresie swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego przepływu usług, które nadal znajdują się w przepisach niektórych państw członkowskich i które są niezgodne odpowiednio z art. 43 i 49 [WE]. [...]

[...]

(116) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, a mianowicie usunięcie barier w swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców w państwach członkowskich i w swobodzie świadczenia usług pomiędzy państwami członkowskimi, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast mogą zostać ze względu na skalę działania lepiej osiągnięte na poziomie wspólnotowym, Wspólnota może podjąć działania, zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [WE]. [...].”

7 Zgodnie z art. 1 ust. 1 owej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług”.

8 Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wybór spośród kilku kandydatów”, stanowi:

„1. W przypadkach, w których liczba dostępnych zezwoleń na prowadzenie danej działalności jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne lub możliwości techniczne, państwa członkowskie stosują procedurę wyboru spośród potencjalnych kandydatów, która w pełni zapewnia bezstronność i przejrzystość, w tym w szczególności odpowiednie podanie do wiadomości informacji na temat rozpoczęcia procedury, jej przeprowadzania i zakończenia.

2. W przypadkach określonych w ust. 1 udzielane zezwolenie ma odpowiedni ograniczony okres ważności i nie może podlegać automatycznemu odnowieniu ani przyznawać jakichkolwiek innych korzyści usługodawcy, którego zezwolenie właśnie wygasło, lub też jakiegokolwiek innej osobie mającej szczególne powiązania z tym usługodawcą.

3. Z zastrzeżeniem ust. 1 oraz art. 9 i 10, państwa członkowskie określając zasady procedury wyboru mogą brać pod uwagę względy dotyczące zdrowia publicznego, cele związane z polityką społeczną, względy zdrowia i bezpieczeństwa pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek, ochrony środowiska naturalnego, zachowania dziedzictwa kulturowego oraz inne względy nadrzędnego interesu publicznego, zgodnie z prawem wspólnotowym”.

9 Artykuł 44 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Transpozycja”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do dnia 28 grudnia 2009 r.”.

Prawo włoskie

Kodeks żeglugi

- 10 Artykuł 37 Codice della Navigazione (kodeksu żeglugi), zatwierdzonego regio decreto n. 327 (dekretom królewskim nr 327) z dnia 30 marca 1942 r. (GURI nr 93 z dnia 18 kwietnia 1942 r.) przewidywał procedurę oceny porównawczej kandydatów jedynie w przypadku, gdy złożono kilka wniosków o udzielenie koncesji dla tego samego mienia należącego do majątku publicznego. Z art. 37 akapit drugi zdanie drugie wynika jednak, że preferencja powinna być przyznana posiadaczowi koncesji, który w ten sposób korzystał z prawa „pierwszeństwa” lub „odnowienia”.

Rozporządzenie z mocą ustawy nr 194/2009

- 11 Artykuł 1 ust. 18 decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (rozporządzenia z mocą ustawy nr 194 dotyczącego przedłużenia terminów przewidzianych w przepisach prawa) z dnia 30 grudnia 2009 r. (GURI nr 302 z dnia 30 grudnia 2009 r.), przekształconego w ustawę, ze zmianami, na mocy legge n. 25 (ustawy nr 25) z dnia 26 lutego 2010 r. (dodatek zwyczajny nr 39 do GURI nr 48 z dnia 27 lutego 2010 r.) (zwanego dalej „rozporządzeniem z mocą ustawy nr 194/2009”) przewidywał przedłużenie okresu obowiązywania koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz w celach turystyczno-rekreacyjnych istniejących w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia z mocą ustawy do dnia 31 grudnia 2015 r. Przedłużenie to zostało następnie przedłużone do dnia 31 grudnia 2020 r. na mocy art. 34 duodecies decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (rozporządzenia nr 179 dotyczącego pozostałych pilnych środków na rzecz rozwoju kraju) z dnia 18 października 2012 r. (dodatek zwyczajny nr 194 do GURI nr 245 z dnia 19 października 2012 r.), przekształconego w ustawę, ze zmianami, na mocy legge n. 221 (ustawy nr 221) z dnia 17 grudnia 2012 r. (dodatek zwyczajny nr 208 do GURI nr 294 z dnia 18 grudnia 2012 r.). Artykuł 1 ust. 18 rozporządzenia z mocą ustawy nr 194/2009 w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym przewiduje w szczególności:

„[...] w trakcie procedury przeglądu ram prawnych w dziedzinie udzielania koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz, jezior i rzek w celach turystyczno-rekreacyjnych [...], a także w celu zniesienia systemu prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 37 akapit drugi zdanie drugie kodeksu żeglugi, okres obowiązywania koncesji istniejących w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia [...] i wygasających najpóźniej w dniu 31 grudnia 2018 r. zostaje przedłużony do dnia 31 grudnia 2020 r. [...]”.

Rozporządzenie ustawodawcze nr 59 z dnia 26 marca 2010 r.

- 12 Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (rozporządzenie ustawodawcze nr 59 w sprawie wdrożenia dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym) z dnia 26 marca 2010 r. (dodatek zwyczajny nr 75 do GURI nr 94 z dnia 23 kwietnia 2010 r.), które transponuje do włoskiego porządku prawnego dyrektywę 2006/123, stanowi w art. 16:

„1. W przypadkach, w których liczba dostępnych zezwoleń na prowadzenie danej działalności usługodawczej jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne lub możliwości techniczne, właściwe organy stosują procedurę wyboru spośród potencjalnych kandydatów

i zapewniają uprzednie określenie i publikację, w formie przewidzianej w przepisach mających do nich zastosowanie, obowiązujących je same kryteriów i zasad właściwych dla zagwarantowania bezstronności procedury.

[...]

4. W przypadkach określonych w ust. 1 udzielane zezwolenie ma odpowiedni ograniczony okres ważności i nie może podlegać automatycznemu odnowieniu ani przyznawać jakichkolwiek innych korzyści usługodawcy, którego zezwolenie właśnie wygasło, lub też jakiejkolwiek innej osobie mającej szczególne powiązania z tym usługodawcą.

[...]”.

Ustawa nr 145/2018

13 Artykuł 1 ust. 675 i 680 legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (ustawy nr 145 w sprawie przewidywanego budżetu państwa na rok budżetowy 2019 oraz budżetu wieloletniego na okres 2019–2021) z dnia 30 grudnia 2018 r. (dodatek zwyczajny nr 62 do GURI nr 302 z dnia 31 grudnia 2018 r., zwanej dalej „ustawą nr 145/2018”) nałożył na właściwe organy administracyjne obowiązek wykonania w terminie dwóch lat szeregu wstępnych zadań niezbędnych do opracowania reformy koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, takich jak mapowanie wybrzeża, określenie obowiązujących koncesji i różnych rodzajów istniejących struktur mienia publicznego, a także określenie zrealizowanych inwestycji, terminów amortyzacji, opłat i czasu obowiązywania koncesji.

14 Artykuł 1 ust. 682 i 683 tej dyrektywy przewiduje:

„682. Koncesje [...] obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy są udzielane na okres piętnastu lat, począwszy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy [...]

683. W celu zapewnienia ochrony i zachowania włoskich wybrzeży objętych koncesją, jako podstawowych zasobów turystycznych kraju, oraz w celu ochrony zatrudnienia i dochodów przedsiębiorstw znajdujących się w kryzysie z powodu szkód spowodowanych zmianą klimatu i wynikającymi z tego nadzwyczajnymi klęskami żywiołowymi koncesje, o których mowa w ust. 682, które obowiązywały w dniu wejścia w życie [rozporządzenia z mocą ustawy nr 194/2009], a także koncesje udzielone po tej dacie [...] obowiązują przez okres piętnastu lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy [...]

Rozporządzenie z mocą ustawy nr 34 z dnia 19 maja 2020 r.

15 Artykuł 182 ust. 2 decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19 (rozporządzenia z mocą ustawy nr 34 w sprawie pilnych środków w dziedzinie zdrowia, wsparcia pracy i gospodarki oraz polityki społecznej w związku z sytuacją epidemiologiczną związaną

z COVID-19) z dnia 19 maja 2020 r. (dodatek zwyczajny nr 21 do GURI nr 128 z dnia 19 maja 2020 r.) przekształconego w ustawę, ze zmianami, przez legge n. 77 (ustawę nr 77) z dnia 17 lipca 2020 r. (dodatek zwyczajny nr 25 do GURI nr 180 z dnia 18 lipca 2020 r.) stanowi, co następuje:

„Bez uszczerbku dla przepisów przewidzianych w art. 1 ust. 682 i nast. [ustawy nr 145/2018] w odniesieniu do koncesjonariuszy, na potrzeby odbudowy sektora turystyki i w celu ograniczenia szkód bezpośrednich i pośrednich spowodowanych sytuacją epidemiologiczną związaną z COVID-19 właściwe organy administracji nie mogą wszczynać ani prowadzić procedur administracyjnych dotyczących przekazania robót trwałych, o których mowa w art. 49 kodeksu żeglugi, w celu przyznania lub udzielenia, w drodze przetargu publicznego, obszarów objętych koncesją w dniu wejścia w życie ustawy przekształcającej niniejsze rozporządzenie, w odniesieniu do koncesjonariuszy, którzy zamierzają kontynuować swoją działalność z wykorzystaniem majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, jezior i rzek. [...]”.

Ustawa nr 118/2022

- 16 Legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza (ustawa nr 118 – coroczna ustawa w sprawie rynku i konkurencji) z dnia 5 sierpnia 2022 r. (GURI nr 188 z dnia 12 sierpnia 2022 r.) (zwana dalej ustawą „nr 118/2022”) stanowi w art. 3:

„1. W dalszym ciągu wywołują skutki prawne do dnia 31 grudnia 2023 r. lub do terminu, o którym mowa w ust. 3, w zależności od tego, który termin jest późniejszy, jeżeli istnieją w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przedłużeń lub odnowień przewidzianych również na mocy [ustawy nr 145/2018] i decreto-legge n. 104 [(rozporządzenia z mocą ustawy nr 104)] z dnia 14 sierpnia 2020 r. [(dodatek zwyczajny nr 30 do GURI nr 203 z dnia 14 sierpnia 2020 r.)], przekształconego w ustawę, ze zmianami, przez legge n. 126 [(ustawę nr 126)] z dnia 13 października 2020 r. [(dodatek zwyczajny nr 37 do GURI nr 253 z dnia 13 października 2020 r.)]:

- a) koncesje dotyczące majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, jezior i rzek w celu prowadzenia działalności turystyczno-rekreacyjnej i sportowej [...]

[...]

3. Jeżeli istnieją obiektywne powody uniemożliwiające zakończenie procedury wyboru do dnia 31 grudnia 2023 r., np. w związku z toczącym się sporem lub obiektywnymi trudnościami związanymi z samym zakończeniem procedury, właściwy organ może, w drodze uzasadnionej decyzji, odroczyć termin wygaśnięcia istniejących koncesji na okres ściśle niezbędny do zakończenia procedury, a w każdym razie nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2024 r. Do tego dnia zajmowanie obszaru stanowiącego majątek publiczny przez koncesjonariusza, którego koncesja wygasa, jest w każdym razie uzasadnione również w świetle art. 1161 kodeksu żeglugi.

[...]

5. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy uchyla się:

- a) art. 1 ust. 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 i 683 [ustawy nr 145/2018];

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 17 Decyzją z dnia 24 grudnia 2020 r., sprostowaną późniejszą decyzją z dnia 17 lutego 2021 r. (zwaną dalej „sporną decyzją”), gmina Ginosa wydała między innymi wstępne zawiadomienie o charakterze deklaratoryjnym, które miało na celu poinformowanie wszystkich posiadaczy koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz w okręgu gminy, że koncesje te zostaną przedłużone zgodnie z przepisami art. 1 ust. 682 i 683 ustawy nr 145/2018 oraz art. 182 rozporządzenia z mocą ustawy nr 34 z dnia 19 maja 2020 r., przekształconego w ustawę, ze zmianami, na mocy ustawy nr 77 z dnia 17 lipca 2020 r. (zwanymi dalej łącznie „przepisami krajowymi automatycznie przedłużającymi koncesje”).
- 18 Uznając, że sporna decyzja jest sprzeczna z art. 49 i 56 TFUE oraz z art. 12 dyrektywy 2006/123, AGCM doręczył tej gminie uzasadnioną opinię, w której przypomniał jej o wymogu uprzedniego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu zapewnienia przestrzegania zasad konkurencji i swobody przedsiębiorczości. Organ ten zauważył w szczególności, że przepisy krajowe automatycznie przedłużające koncesje są sprzeczne z tą dyrektywą, w związku z czym wszystkie organy państwa powinny odstąpić od ich stosowania.
- 19 Ponieważ gmina Ginosa odmówiła zastosowania się do tej opinii, AGCM wniósł do Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (regionalnego sądu administracyjnego dla Apulii, Włochy), będącego sądem odsyłającym, skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji i wszystkich późniejszych deklaracji lub świadectw przedłużenia.
- 20 Gmina Ginosa i pozostali uczestnicy postępowania głównego twierdzą, że ponieważ dyrektywa 2006/123 nie jest „samowykonalna”, należy zastosować ustawę nr 145/2018 w celu zachowania zasady pewności prawa. Ponadto podstawowe przesłanki stosowania tej dyrektywy, związane z ograniczonymi zasobami naturalnymi, a w konsekwencji z ograniczoną liczbą dostępnych zezwoleń, nie zostały spełnione na obszarze nadbrzeżnym tej gminy, ponieważ oprócz obszarów, na które zostały już przyznane zezwolenia, dostępne są liczne inne obszary. Nie wykazano również istnienia niewątpliwego znaczenia transgranicznego.
- 21 Ponadto uogólniona odmowa przedłużenia koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, z czym wiąże się zwykle niestosowanie tej ustawy, w oczywisty sposób naruszałaby prawo własności przedsiębiorstwa oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w braku jakiegokolwiek postanowienia przyznającego odszkodowanie za dokonane inwestycje i zasoby przedsiębiorstwa. Odmowa ta nie pozwala również na dokonanie indywidualnej oceny okresów amortyzacji zrealizowanych inwestycji, ani też szczególnych sytuacji, w których należycie zatwierdzone obiekty budowlane zostały wzniesione na obszarze należącym do majątku publicznego.
- 22 Sąd odsyłający zauważa w kontekście tych różnych aspektów, że początkowo art. 37 kodeksu żeglugi nakładał obowiązek przeprowadzenia procedury oceny porównawczej kandydatów ubiegających się o udzielenie koncesji jedynie w przypadku, gdy kilka wniosków o udzielenie koncesji dotyczyło tego samego mienia należącego do majątku publicznego. Jednakże w tego rodzaju przypadku na mocy akapitu drugiego zdanie drugie tego artykułu posiadaczowi koncesji przysługiwało prawo do kontynuacji lub odnowienia koncesji. W 1993 r. wprowadzono automatyczne odnowienie istniejących koncesji co sześć lat, a w 2006 r. maksymalny okres obowiązywania koncesji na majątek publiczny został ustalony na 20 lat.

- 23 Po wszczęciu przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nr 2008/4908 Republika Włoska przyjęła rozporządzenie z mocą ustawy nr 194/2009, którego art. 1 ust. 18 uchylił art. 37 akapit drugi zdanie drugie kodeksu żeglugi i przedłużył obowiązywanie istniejących koncesji do dnia 31 grudnia 2012 r. Termin ten został następnie przesunięty na dzień 31 grudnia 2015 r. ustawą z dnia 26 lutego 2010 r.
- 24 Biorąc pod uwagę te zmiany i zobowiązanie władz włoskich do przestrzegania prawa Unii, w dniu 27 lutego 2012 r. Komisja postanowiła umorzyć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 25 Mimo to pod koniec 2012 r. koncesje na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz zostały przedłużone o pięć lat, to jest do dnia 31 grudnia 2020 r. Ponadto przed upływem tego terminu, wobec braku dostosowania prawa włoskiego do dyrektywy 2006/123, art. 1 ust. 682 i 683 ustawy nr 145/2018 ponownie przedłużył obowiązywanie koncesji do dnia 31 grudnia 2033 r.
- 26 Zdaniem sądu odsyłającego to ostatnie przedłużenie koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz stanowi oczywiste naruszenie dyrektywy 2006/123, a w każdym razie art. 49 TFUE. W tym kontekście niektóre gminy zastosowały ustawę nr 145/2018 i zezwoliły na przedłużenie terminu do dnia 31 grudnia 2033 r., podczas gdy inne sprzeciwiły się temu, nie stosując jednak prawa Unii. Inne gminy, po wyrażeniu zgody na to przedłużenie, zarządziły jego uchylenie w ramach przysługujących im uprawnień do samoregulacji. Wreszcie, niektóre gminy wolały powstrzymać się od rozpatrywania wniesionych do nich wniosków o przedłużenie koncesji. Taka sytuacja byłaby źródłem niepewności prawnej i miałaby negatywny wpływ na gospodarkę całego omawianego sektora.
- 27 Sąd odsyłający wywodzi z wyroku z dnia 14 lipca 2016 r., *Promoimpresa i in.* (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558), że w braku jakiegokolwiek procedury wyboru spośród potencjalnych kandydatów przepisy krajowe automatycznie przedłużające koncesje są niezgodne zarówno z art. 12 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy, jak i z art. 49 TFUE, z zastrzeżeniem w tym ostatnim przypadku, że koncesje te mają niewątpliwe znaczenie transgraniczne. Artykuł 12 tej dyrektywy nie może jednak wywoływać skutku w postaci wykluczenia sprzecznych z nim przepisów krajowych, ponieważ art. 12 ust. 3 wyraźnie pozostawia państwom członkowskim zadanie ustanowienia zasad procedury selekcji.
- 28 W tej kwestii sąd odsyłający nie zgadza się z Consiglio di Stato (radą stanu, Włochy), która w dwóch wyrokach nr 17 i 18 z dnia 9 listopada 2021 r., wydanych na posiedzeniu plenarnym, stwierdziła, że Trybunał wyraźnie uznał w wyroku z dnia 14 lipca 2016 r., *Promoimpresa i in.* (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558) samowykonalny charakter owego art. 12. Ponadto sąd odsyłający uważa, że ograniczenie w czasie skutków tych dwóch wyroków, postanowione przez Consiglio di Stato (radę stanu), nie jest zgodne z uznaniem bezpośredniej skuteczności dyrektywy 2006/123. Chociaż rozwiązanie to ma prawdopodobnie na celu umożliwienie ustawodawcy włoskiemu przyjęcia przepisów krajowych w celu konkretnego wdrożenia tej dyrektywy, skutkowałoby ono ponownym automatycznym i ogólnym przedłużeniem terminu wygaśnięcia istniejących koncesji publicznych z dnia 31 grudnia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2023 r.
- 29 Wreszcie, sąd odsyłający nie podziela również decyzji Consiglio di Stato (rady stanu) o zakwalifikowaniu dyrektywy 2006/123 jako dyrektywy liberalizacyjnej, a nie harmonizacyjnej, i uważa zatem, że zgodnie z art. 115 TFUE dyrektywa ta powinna być przyjęta jednomyślnie, a nie większością głosów Rady.

30 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (regionalny sąd administracyjny dla regionu Apulia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy dyrektywa 2006/123 jest obowiązująca dla państw członkowskich i wiążąca je, czy też przeciwnie, jest nieważna, ponieważ – jako dyrektywa harmonizacyjna – została przyjęta jedynie większością głosów, a nie jednomyślnie, z naruszeniem art. 115 [TFUE]?
- 2) Czy dyrektywa 2006/123 [...] spełnia obiektywnie i abstrakcyjnie minimalne wymogi wystarczającej szczegółowości uregulowań i wynikającego z tego braku swobody uznania po stronie ustawodawcy krajowego, tak że można ją uznać za samowykonalną i mającą natychmiastowe zastosowanie?
- 3) Na wypadek uznania, że dyrektywa 2006/123 nie jest samowykonalna, czy jest zgodne z zasadą pewności prawa, aby skutkiem było jedynie wyłączenie lub jedynie hamujący brak zastosowania prawa krajowego, nawet jeśli sąd krajowy nie ma możliwości posłużenia się wykładnią zgodną, czy też przeciwnie, w takim przypadku prawo krajowe nie powinno lub nie może mieć zastosowania, bez uszczerbku dla szczególnych sankcji przewidzianych w prawie Unii Europejskiej za uchybienie przez państwo krajowe zobowiązaniom wynikającym z przystąpienia do traktatu [FUE] (art. 49) lub z braku transpozycji [tej] dyrektywy (postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego)?
- 4) Czy bezpośrednia skuteczność, o której mowa w art. 12 ust. 1, 2 i 3 dyrektywy 2006/123 polega na uznaniu samowykonalnego charakteru lub natychmiastowego stosowania tej dyrektywy, czy też, w kontekście dyrektywy harmonizacyjnej, takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie (»należy uznać, że art. 9–13 [...] dyrektywy dokonują wyczerpującej harmonizacji [...]«na mocy wyroku [z dnia 14 lipca 2016 r., Promoimpresa i in. C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558]), należy ją rozumieć jako zobowiązanie państwa krajowego do przyjęcia środków harmonizacyjnych, które nie mają charakteru ogólnego, lecz są zdefiniowane w sposób wiążący co do swej treści?
- 5) Czy zakwalifikowanie dyrektywy jako samowykonalnej lub jej niezakwalifikowanie, a w pierwszym przypadku jedynie hamujący brak zastosowania prawa krajowego, może lub powinno być uznane za należące do wyłącznej kompetencji sądu krajowego (któremu w tym celu przypisuje się określone narzędzia wspomagające interpretację, takie jak posłużenie się wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału lub wnioskiem o kontrolę zgodności aktu prawnego z konstytucją), czy też do kompetencji danego urzędnika lub kierownictwa gminy?
- 6) Jeżeli natomiast dyrektywa 2006/123 zostanie uznana za samowykonalną, ze względu na to, że art. 49 [TFUE] stanowi przeszkodę dla automatycznego przedłużenia koncesji-zezwoleń na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz dla celów turystyki rekreacyjnej jedynie »w zakresie, w jakim takie koncesje mają niewątpliwe znaczenie transgraniczne«, to czy istnienie tego wymogu jest koniecznym warunkiem również w odniesieniu do stosowania art. 12 ust. 1 i 2 [tej] dyrektywy [...]?

- 7) Czy jest zgodne z celami dyrektywy 2006/123 i art. 49 [TFUE] orzeczenie przez sąd krajowy dotyczące istnienia, w sposób generalny i abstrakcyjny, wymogu dotyczącego niewątpliwego znaczenia transgranicznego odnoszącego się tout court do całego terytorium kraju, czy też przeciwnie, biorąc pod uwagę, że we Włoszech jest to kompetencja poszczególnych gmin, oceny tej nie należy rozumieć jako odnoszącej się do terytorium nadbrzeżnego każdej gminy i w związku z tym zastrzeżonej do kompetencji gmin?
- 8) Czy jest zgodne z celami dyrektywy 2006/123 i art. 49 [TFUE] orzeczenie przez sąd krajowy dotyczące istnienia, w sposób generalny i abstrakcyjny, wymogu ograniczenia dostępnych zasobów i koncesji odnoszącego się tout court do całego terytorium kraju, czy też przeciwnie, biorąc pod uwagę, że we Włoszech jest to kompetencja poszczególnych gmin, oceny tej nie należy rozumieć jako odnoszącej się do terytorium nadbrzeżnego każdej gminy i w związku z tym zastrzeżonej do kompetencji gmin?
- 9) Jeżeli w sposób abstrakcyjny dyrektywa 2006/123 zostanie uznana za samowystępującą, czy można uznać, że takie natychmiastowe stosowanie istnieje również w konkretnych ramach prawnych – takich jak włoskie – w których obowiązuje art. 49 [kodeksu żegluga] (stanowiący, że po wygaśnięciu koncesji »wszystkie nieusuwalne obiekty budowlane pozostają własnością państwa bez prawa do jakiegokolwiek rekompensaty ani spłaty«) i czy ta konsekwencja samowystępującego charakteru lub natychmiastowego stosowania omawianej dyrektywy (w szczególności w odniesieniu do konstrukcji murowanych objętych odpowiednim zezwoleniem lub do koncesji na majątek publiczny, które są funkcjonalnie związane z działalnością w zakresie zakwaterowania turystycznego takich jak hotel lub miasteczko) jest zgodna z ochroną praw podstawowych, takich jak prawo własności, uznanych za zasługujące na uprzywilejowaną ochronę w porządku prawnym Unii Europejskiej i w karcie praw podstawowych [Unii Europejskiej]?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 31 AGCM i rząd włoski wyraziły wątpliwości co do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ich zdaniem pytania przedstawione Trybunałowi stały się hipotetyczne w następstwie uchylenia przez ustawę nr 118/2022 przepisów krajowych automatycznie przedłużających koncesje.
- 32 W tym względzie, nawet jeśli przepisy te, w szczególności przepisy ustawy nr 145/2018, zostały rzeczywiście uchylone przez ustawę nr 118/2022, nie zmienia to faktu, że gdy gmina Ginosa wydała sporną decyzję, przepisy te obowiązywały, a owa decyzja została podjęta na ich podstawie. Ponadto z informacji, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, że uchylenie przepisów krajowych automatycznie przedłużających koncesje pozbawiło ową decyzję jej skutków.
- 33 Z powyższego wynika, że uchylenie przepisów krajowych automatycznie przedłużających koncesje nie może obalić domniemania posiadania znaczenia dla sprawy związanego z pytaniami prejudycjalnymi, które sąd odsyłający skierował do Trybunału (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 września 1999 r., Beck i Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, pkt 22; a także z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 43). W związku z tym nie wydaje się, że wnioskowana interpretacja prawa Unii pozostaje bez związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, czy też że problem ma charakter hipotetyczny (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Admiral Gaming Network i in., od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, pkt 26).

34 W związku z tym wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

35 W pierwszej kolejności należy zbadać pytania szóste i siódme, a także część pierwszą pytania ósmego w zakresie, w jakim dotyczą one stosowania dyrektywy 2006/123 do sporu w postępowaniu głównym, w drugiej kolejności, pytanie pierwsze, które podważa ważność tej dyrektywy, a w trzeciej kolejności pytania od drugiego do piątego, część drugą pytania ósmego oraz pytanie dziewiąte, poprzez które sąd ten zmierza do ustalenia, czy art. 12 wspomnianej dyrektywy jest bezpośrednio skuteczny.

W przedmiocie możliwości stosowania dyrektywy 2006/123/WE

Rozważania wstępne

36 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, każdy przepis krajowy w dziedzinie, która była przedmiotem pełnej lub wyczerpującej harmonizacji na szczeblu unijnym, powinien być oceniany nie w świetle przepisów prawa pierwotnego, lecz w świetle owych przepisów harmonizujących (wyroki: z dnia 12 października 1993 r., Vanacker i Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, pkt 9; z dnia 11 grudnia 2003 r., Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, pkt 64; a także z dnia 14 lipca 2016 r., Promoimpresa i in., C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558, pkt 59).

37 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak wynika w szczególności z pkt 61 wyroku z dnia 14 lipca 2016 r., Promoimpresa i in. (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558), art. 9–13 dyrektywy 2006/123 dokonują wyczerpującej harmonizacji dotyczącej usług objętych ich zakresem stosowania.

38 W tych okolicznościach pytania szóste i siódme oraz część pierwsza pytania ósmego zostaną zbadane wyłącznie w świetle art. 12 tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania szóstego

39 Poprzez pytanie szóste sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie wyłącznie do koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, które mają niewątpliwe znaczenie transgraniczne.

40 W tym względzie Trybunał miał już wielokrotnie okazję orzec, zgodnie z wykładnią literalną, historyczną, kontekstową i celowościową dyrektywy 2006/123, że przepisy jej rozdziału III, dotyczącego swobody przedsiębiorczości dla usługodawców, w tym art. 12 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że mają one zastosowanie w szczególności do sytuacji, w której wszystkie istotne elementy występują w obrębie tylko jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 99–110; a także z dnia 22 września 2020 r., Cali Apartments, C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:743, pkt 56).

- 41 Z powyższego wynika, że art. 12 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania wyłącznie do koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, które mają niewątpliwe znaczenie transgraniczne.

W przedmiocie pytania siódmego

- 42 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie szóste nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie siódme, które opiera się na założeniu, zgodnie z którym możliwość zastosowania art. 12 dyrektywy 2006/123 jest uzależniona od wykazania, że rozpatrywana koncesja na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz ma niewątpliwe znaczenie transgraniczne.

W przedmiocie części pierwszej pytania ósmego

- 43 W części pierwszej pytania ósmego sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by ograniczone zasoby naturalne i dostępne koncesje były oceniane poprzez połączenie podejścia abstrakcyjnego i ogólnego na szczeblu krajowym z podejściem kazuistycznym, opartym na analizie obszaru nadbrzeżnego danej gminy, lub czy takiej oceny należy dokonywać wyłącznie na podstawie pierwszego, czy też drugiego z tych podejść.
- 44 Prawdą jest, że w pkt 43 wyroku z dnia 14 lipca 2016 r., *Promoimpresa i in.* (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558), Trybunał wyjaśnił, iż należy wziąć pod uwagę okoliczność, że sporne koncesje są udzielane nie na poziomie krajowym, lecz na poziomie gminnym, w celu ustalenia, czy obszary mogące być przedmiotem wykorzystania gospodarczego są ograniczone.
- 45 Niemniej jednak uściślenie to stanowiło zwykłe wskazanie udzielone sądowi odsyłającemu i wynikało z kontekstu, w jaki wpisywała się sprawa, w której zapadł ten wyrok.
- 46 Mając bowiem na uwadze brzmienie art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123, przyznaje on państwom członkowskim pewien zakres uznania co do wyboru kryteriów pozwalających na ocenę ograniczonych zasobów naturalnych. Ten zakres uznania może prowadzić do przyznania pierwszeństwa abstrakcyjnej i ogólnej ocenie, obowiązującej w odniesieniu do całego terytorium kraju, ale także, przeciwnie, do uprzywilejowania podejścia kazuistycznego, które kładzie nacisk na sytuację panującą na terytorium nadbrzeżnym gminy lub właściwego organu administracyjnego, a nawet do połączenia tych dwóch podejść.
- 47 W szczególności połączenie abstrakcyjnego i ogólnego podejścia na szczeblu krajowym z podejściem kazuistycznym, które opiera się na analizie obszaru nadbrzeżnego danej gminy, wydaje się wyważone i w związku z tym może jednocześnie zapewnić poszanowanie celów związanych z gospodarczym wykorzystaniem wybrzeża, które mogą być określone na poziomie krajowym, i upewnić się co do znaczenia konkretnej realizacji tych celów na obszarze nadbrzeżnym gminy.
- 48 W każdym razie jest istotne, by przesłanki przyjęte przez państwo członkowskie przy ocenie ograniczonych zasobów naturalnych, które mogą być wykorzystane, opierały się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych, przejrzystych i proporcjonalnych kryteriach.

- 49 W świetle powyższych rozważań na część pierwszą pytania ósmego należy odpowiedzieć, iż art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by ograniczone zasoby naturalne i dostępne koncesje były oceniane poprzez połączenie podejścia abstrakcyjnego i ogólnego na szczeblu krajowym z podejściem kazuistycznym, opartym na analizie obszaru nadbrzeżnego danej gminy.

W przedmiocie pytania pierwszego, dotyczącego ważności dyrektywy 2006/123

- 50 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywa 2006/123 jest ważna w świetle art. 94 WE, ponieważ ta dyrektywa harmonizująca nie została przyjęta przez Radę stanowiącą jednomyślnie.
- 51 Pytanie to sugeruje, że wspomniana dyrektywa jest nieważna, ponieważ powinna była zostać przyjęta na podstawie art. 94 WE, który przewidywał jednomyślne głosowanie w Radzie, a nie na podstawie art. 47 ust. 2 zdania pierwsze i trzecie oraz art. 55 WE, które przewidywały głosowanie większością kwalifikowaną.
- 52 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach systemu kompetencji Unii wybór podstawy prawnej aktu nie może być uzależniony jedynie od przekonania instytucji co do realizowanego celu, lecz musi być oparty na obiektywnych przesłankach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, takich jak cel i treść danego aktu. Jeżeli analiza aktu Unii wykaże, że zmierza on do osiągnięcia dwóch celów lub ma dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma charakter jedynie pomocniczy, wówczas akt ten należy oprzeć na jednej tylko podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. W drodze wyjątku w przypadku stwierdzenia, że dany akt służy realizacji szeregu celów, które są ze sobą nierozdzielnie powiązane i z których żaden nie jest drugorzędny ani pośredni względem innego, taki akt należy ustanowić w oparciu o różne, odpowiednie podstawy prawne. Niemniej jednak użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 marca 1987 r., Komisja/Rada, 45/86, EU:C:1987:163, pkt 11; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, pkt 54–57).
- 53 W niniejszym przypadku, ponieważ art. 94 WE przewidywał jednomyślne głosowanie w Radzie, podczas gdy w ramach art. 47 ust. 2 zdania pierwsze i trzecie oraz art. 55 WE Rada powinna stanowić większością kwalifikowaną, kumulacja tych podstaw prawnych okazała się niemożliwa.
- 54 W drugiej kolejności zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2006/123 ma ona na celu „ustan[owienie] ogóln[ych] przepis[ów] ułatwiają[ych] korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług”. Ów cel polegający na przyczynieniu się do zapewnienia skuteczności swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług jest wielokrotnie potwierdzony w preambule tej dyrektywy, w szczególności w jej motywach 1, 5, 12, 64, czy też 116.
- 55 Jest zatem oczywiste, że zgodnie z art. 47 ust. 2 WE w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek dyrektywa 2006/123 „zmierza[...] do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw

członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek”. To samo dotyczy art. 55 WE dotyczącego usług, który odsyła w szczególności do owego art. 47 ust. 2 WE.

- 56 Ponadto w trakcie procedury przyjęcia tej dyrektywy żadne państwo członkowskie nie zwróciło się, na podstawie wskazanego art. 47 ust. 2 zdanie drugie, o jednomyślne głosowanie w Radzie na tej podstawie, że wykonanie wspomnianej dyrektywy miałyby spowodować zmianę istniejących zasad ustawowych regulujących wykonywanie zawodów w odniesieniu do kształcenia zawodowego i warunków dostępu osób fizycznych.
- 57 W trzeciej kolejności zgodnie z ostatnim zdaniem owego art. 47 ust. 2, do którego odsyła zresztą art. 55 WE, Rada słusznie stanowiła większością kwalifikowaną.
- 58 Postanowienia te przyznają bowiem prawodawcy Unii szczególną kompetencję do przyjmowania środków mających na celu poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 października 2000 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 87). Tymczasem wedle zasady, zgodnie z którą przepisy szczególne wprowadzają odstępstwo od przepisów ogólnych, jeżeli traktat WE zawiera bardziej szczegółowe postanowienie mogące stanowić podstawę prawną danego aktu, wówczas akt ten powinien zostać oparty na tym postanowieniu (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, pkt 60). Prawodawca Unii słusznie zatem przyznał pierwszeństwo art. 47 ust. 2 zdania pierwsze i trzecie oraz art. 55 WE względem art. 94 WE.
- 59 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że analiza pytania pierwszego nie wykazała, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność dyrektywy 2006/123 w świetle art. 94 WE.

W przedmiocie bezpośredniej skuteczności art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123

W przedmiocie pytań drugiego i czwartego

- 60 Na wstępie należy zauważyć, że przepisy krajowe będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym skutkowały automatycznym przedłużeniem obowiązujących koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, w związku z czym w ramach tego sporu nie została przeprowadzona żadna procedura wyboru. W niniejszym przypadku istotne są zatem wyłącznie przepisy art. 12 dyrektywy 2006/123, które dotyczą, po pierwsze, spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku stosowania bezstronnej i przejrzystej procedury wyboru potencjalnych kandydatów oraz, po drugie, zakazu automatycznego przedłużenia zezwolenia udzielonego na daną działalność. Należy zatem uznać, że pytania drugie i czwarte dotyczą wykładni art. 12 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, z wyłączeniem ust. 3 tego artykułu.
- 61 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że poprzez pytania drugie i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 12 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że ciążący na państwach członkowskich obowiązek stosowania bezstronnej i przejrzystej procedury wyboru potencjalnych kandydatów, a także zakaz automatycznego przedłużenia zezwolenia wydanego w odniesieniu do danej działalności są sformułowane w sposób bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby można je było uznać za bezpośrednio skuteczne.

- 62 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że we wszystkich wypadkach, gdy przepisy dyrektywy są z punktu widzenia swej treści bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mogą powoływać się na nie przed sądami krajowymi przeciwko państwu członkowskiemu, jeśli państwo to nie transponowało dyrektywy do prawa krajowego w wyznaczonym terminie lub jeśli dokonało niewłaściwej transpozycji [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 stycznia 1982 r., Becker, 8/81, EU:C:1982:7, pkt 25; z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 103; z dnia 17 września 1996 r., Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio i in., od C-246/94 do C-249/94, EU:C:1996:329, pkt 18, 19; a także z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 17].
- 63 Trybunał wyjaśnił, że przepis prawa Unii jest, po pierwsze, bezwarunkowy, jeżeli ustanawia zobowiązanie niepoddane żadnym warunkom i nieuzależnione, w zakresie jego wykonania lub skutków, od wydania przez instytucje lub państwa członkowskie jakiegokolwiek aktu, innego niż akt, który transponuje ten przepis do prawa krajowego, po drugie zaś, wystarczająco precyzyjny, by podmioty prawa mogły się na niego powoływać, a sądy mogły go stosować, jeżeli formułuje zobowiązanie w sposób niedwuznaczny [zob. podobnie wyroki: z dnia 3 kwietnia 1968 r., Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, EU:C:1968:17, s. 226; z dnia 26 lutego 1986 r., Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, pkt 52; z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 18].
- 64 Trybunał orzekł ponadto, że nawet jeśli dyrektywa pozostawia państwom członkowskim pewien zakres uznania przy ustalaniu sposobów jej wykonania, można uznać, że przepis tej dyrektywy ma charakter bezwarunkowy i precyzyjny, jeżeli nakłada on na państwa członkowskie w jednoznaczny sposób wyraźny obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu, który nie jest obwarowany żadnym warunkiem co do stosowania wyrażonej w nim zasady [zob. podobnie wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 19].
- 65 Nawet jeśli bowiem dana dyrektywa pozostawia państwom członkowskim pewien zakres uznania, gdy przyjmują one sposoby jej wykonania, to okoliczność ta nie ma wpływu na precyzyjny i bezwarunkowy charakter jej przepisów, jeżeli ten zakres uznania nie wyklucza możliwości określenia praw minimalnych, a zatem istnieje możliwość określenia minimalnego stopnia ochrony, jaki w każdym razie należy zapewnić (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 lipca 1994 r., Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, pkt 17; z dnia 3 października 2000 r., Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, pkt 68; a także z dnia 14 stycznia 2021 r., RTS infra i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, pkt 49).
- 66 W niniejszej sprawie z samego brzmienia art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123 wynika, że w przypadkach, w których liczba dostępnych zezwoleń na prowadzenie danej działalności jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne, państwa członkowskie powinny stosować procedurę wyboru spośród potencjalnych kandydatów, która w pełni zapewnia bezstronność i przejrzystość, w tym w szczególności odpowiednie podanie do wiadomości informacji na temat rozpoczęcia procedury, jej przeprowadzania i zakończenia.
- 67 Prawdą jest, że państwa członkowskie zachowują pewien zakres uznania, gdy postanawiają przyjąć przepisy mające na celu konkretne zapewnienie bezstronności i przejrzystości procedury wyboru. Niemniej jednak art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123, nakładając obowiązek przeprowadzenia bezstronnej i przejrzystej procedury wyboru, określa, w sposób bezwarunkowy i wystarczająco

precyzyjny, minimalny zakres ochrony potencjalnych kandydatów (zob. analogicznie wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 74; a także z dnia 5 października 2004 r., *Pfeiffer i in.*, od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 105).

- 68 Co się tyczy art. 12 ust. 2 tej dyrektywy, przewiduje on w szczególności, że zezwolenie, takie jak koncesja na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, jest udzielane na odpowiedni czas określony i nie może podlegać procedurze automatycznego odnowienia.
- 69 Postanowienie to jest bezpośrednio skuteczne w zakresie, w jakim zakazuje państwom członkowskim, w sposób jednoznaczny, ustanawiania automatycznych i generalnych przedłużeń takich koncesji, przy czym państwa te nie dysponują żadnym zakresem uznania i nie mogą uzależnić tego zakazu od spełnienia jakichkolwiek warunków oraz brak jest w tym zakresie konieczności przyjęcia aktu Unii lub państw członkowskich. Z orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, że automatyczne ich przedłużenie jest wykluczone na podstawie samego brzmienia art. 12 ust. 2 dyrektywy 2006/123 (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2016 r., *Promoimpresa i in.*, C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558, pkt 50).
- 70 Artykuł 12 ust. 1 i 2 tej dyrektywy nakłada zatem na państwa członkowskie obowiązek stosowania bezstronnej i przejrzystej procedury wyboru potencjalnych kandydatów i zakazuje im w sposób bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny automatycznego przedłużenia zezwolenia na daną działalność.
- 71 Okoliczność, że wspomniany obowiązek i wspomniany zakaz mają zastosowanie jedynie w przypadku, w którym liczba dostępnych zezwoleń na daną działalność jest ograniczona ze względu na ograniczone zasoby naturalne nadające się do wykorzystania, które powinny być określone w odniesieniu do sytuacji faktycznej ocenianej przez właściwy organ administracji pod kontrolą sądu krajowego, nie może podważyć bezpośredniej skuteczności związanej z tym art. 12 ust. 1 i 2.
- 72 Ponadto należy przypomnieć, że bezpośrednia skuteczność, z jakiej korzystają bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy, stanowi gwarancję minimalną, wynikającą z wiążącego charakteru obowiązku nałożonego na państwa członkowskie na mocy dyrektyw zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE, która nie może służyć państwu członkowskiemu jako uzasadnienie uchylecia się od przyjęcia w odpowiednim czasie środków wykonawczych odpowiednich do celu każdej dyrektywy (wyrok z dnia 6 maja 1980 r., *Komisja/Belgia*, 102/79, EU:C:1980:120, pkt 12). Wynika z tego, że pomimo uznania bezpośredniej skuteczności owego obowiązku i zakazu, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123, władze włoskie pozostają zobowiązane do zapewnienia ich transpozycji do swojego porządku prawnego.
- 73 Wreszcie, należy podkreślić, że wyrok wydany w trybie prejudycjalnym, taki jak wyrok z dnia 14 lipca 2016 r., *Promoimpresa i in.* (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558), wyjaśnia i precyzuje w razie potrzeby znaczenie i zakres normy zawartej w tym przepisie dyrektywy 2006/123, tak jak powinien lub powinien być on być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie, czyli zgodnie z art. 44 tej dyrektywy od dnia 28 grudnia 2009 r. Wynika z tego, że sądy powinny stosować zinterpretowany w ten sposób przepis również do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem tego wyroku [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 marca 1980 r., *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, pkt 16; z dnia 22 lutego 2022 r., *RS* (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 77].

- 74 W świetle powyższych rozważań na pytania drugie i czwarte należy odpowiedzieć, iż art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że ciążący na państwach członkowskich obowiązek stosowania bezstronnej i przejrzystej procedury wyboru potencjalnych kandydatów, a także zakaz automatycznego przedłużenia zezwolenia wydanego w odniesieniu do danej działalności są sformułowane w sposób bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby można je było uznać za bezpośrednio skuteczne.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 75 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytania drugie i czwarte nie ma konieczności udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie.

W przedmiocie pytania piątego i części drugiej pytania ósmego

- 76 Poprzez pytanie piąte i część drugą pytania ósmego sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 288 akapit trzeci TFUE należy interpretować w ten sposób, że ocena bezpośredniej skuteczności obowiązku i zakazu, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123, oraz obowiązek odstąpienia od stosowania sprzecznych z nimi przepisów krajowych spoczywają wyłącznie na sądach krajowych, czy również na organach administracyjnych, w tym gminnych.
- 77 W tej kwestii wystarczy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż podobnie jak sąd krajowy, organ administracji, w tym administracji gminnej, ma obowiązek stosować bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy oraz odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego, które nie są z nią zgodne (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, pkt 29–33; a także z dnia 10 października 2017 r., Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, pkt 33).
- 78 W tym względzie należy uściślić, że wskazanie zawarte w pkt 43 wyroku z dnia 14 lipca 2016 r., Promoimpresa i in. (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558), zgodnie z którym do sądu odsyłającego należało zbadać, czy została spełniona przesłanka dotycząca niedoboru zasobów naturalnych przewidziana w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123, nie może oznaczać, że jedynie sądy krajowe są zobowiązane do zapewnienia spełnienia tej przesłanki. Skoro bowiem liczba dostępnych zezwoleń na daną działalność jest ograniczona ze względu na ograniczone zasoby naturalne, które mogą być wykorzystywane, wszystkie organy administracji są zobowiązane na podstawie tego przepisu do przeprowadzenia procedury wyboru spośród potencjalnych kandydatów i upewnienia się, że wszystkie przesłanki przewidziane w tym przepisie są spełnione, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania niezgodnych z nim przepisów prawa krajowego.
- 79 W świetle powyższych rozważań na pytanie piąte i część drugą pytania ósmego należy zatem odpowiedzieć, iż art. 288 akapit trzeci TFUE należy interpretować w ten sposób, że ocena bezpośredniej skuteczności obowiązku i zakazu, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123, oraz obowiązek odstąpienia od stosowania sprzecznych z nimi przepisów krajowych spoczywają na sądach krajowych i na organach administracyjnych, w tym gminnych.

W przedmiocie pytania dziewiątego

- 80 Poprzez pytanie dziewiąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że bezpośrednia skuteczność, z której korzysta ten przepis, wymaga odstąpienia od stosowania uregulowania krajowego, na mocy którego po wygaśnięciu koncesji wszystkie nieusuwalne obiekty budowlane wzniesione przez koncesjonariusza na gruncie, który został mu powierzony, pozostają własnością udzielającego koncesji bez prawa do rekompensaty lub zwrotu kosztów i czy niestosowanie tych przepisów jest zgodne z art. 17 karty praw podstawowych.
- 81 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem duch współpracy, który powinien przyświecać funkcjonowaniu odesłania prejudycjalnego, wymaga, aby sąd krajowy uwzględnił rolę, jaka została powierzona Trybunałowi, która polega na wspieraniu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a nie na formułowaniu doradczych opinii w odniesieniu do pytań o charakterze ogólnym czy hipotetycznym (wyroki: z dnia 3 lutego 1983 r., Robards, 149/82, EU:C:1983:26, pkt 19; z dnia 16 lipca 1992 r., Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, pkt 25; z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 60).
- 82 W związku z tym odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe, gdy jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 61; z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 55).
- 83 W niniejszej sprawie spór w postępowaniu głównym dotyczy przedłużenia koncesji, a nie kwestii prawa koncesjonariusza do uzyskania, po wygaśnięciu koncesji, jakiejkolwiek rekompensaty za nieusuwalne obiekty, które wybudował na powierzonym mu gruncie. A zatem wobec braku przedstawienia przez sąd odsyłający okoliczności faktycznych i prawnych charakteryzujących sytuację rozpatrywaną w postępowaniu głównym Trybunał nie jest w stanie udzielić użytecznej odpowiedzi na pytanie dziewiąte.
- 84 Należy zatem uznać to pytanie za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

- 85 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Artykuł 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie ma on zastosowania wyłącznie do koncesji na zajmowanie majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz, które mają niewątpliwe znaczenie transgraniczne.

2) Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie temu, by ograniczone zasoby naturalne i dostępne koncesje były oceniane poprzez połączenie podejścia abstrakcyjnego i ogólnego na szczeblu krajowym z podejściem kazuistycznym, opartym na analizie obszaru nadbrzeżnego danej gminy.

3) Analiza pytania pierwszego nie wykazała, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność dyrektywy 2006/123 w świetle art. 94 WE.

4) Artykuł 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123

należy interpretować w ten sposób, że:

ciężący na państwach członkowskich obowiązek stosowania bezstronnej i przejrzystej procedury wyboru potencjalnych kandydatów, a także zakaz automatycznego przedłużenia zezwolenia wydanego w odniesieniu do danej działalności są sformułowane w sposób bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby można je było uznać za bezpośrednio skuteczne.

5) Artykuł 288 akapit trzeci TFUE

należy interpretować w ten sposób, że:

ocena bezpośredniej skuteczności obowiązku i zakazu, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123, oraz obowiązek odstąpienia od stosowania sprzecznych z nimi przepisów krajowych spoczywają na sądach krajowych i na organach administracyjnych, w tym gminnych.

Podpisy