



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 11 lipca 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 49 TFUE – Koncesje na położone nad brzegiem morza nieruchomości publiczne – Wygaśnięcie i odnowienie – Uregulowanie krajowe przewidujące nieodpłatne zbycie na rzecz państwa niemożliwych do usunięcia obiektów zbudowanych na nieruchomości publicznej – Ograniczenie – Brak

W sprawie C-598/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 15 września 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 września 2022 r., w postępowaniu:

Società Italiana Imprese Balneari Srl

przeciwko

Comune di Rosignano Marittimo,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Agenzia del demanio – Direzione regionale Toscana e Umbria,

Regione Toscana,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego trzeciej izby, N. Piçarra, N. Jääskinen i M. Gavalec (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Società Italiana Imprese Balneari Srl – E. Nesi i R. Righi, avvocati,

* Język postępowania: włoski.

- w imieniu Comune di Rosignano Marittimo – R. Grassi, avvocato,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierały P. Palmieri i L. Delbono, avvocati dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati, L. Malferrari i M. Mataija, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 8 lutego 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 i 56 TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Società Italiana Imprese Balneari Srl (zwaną dalej „SIIB”) a Comune Rosignano Marittimo (gminą Rosignano Marittimo, Włochy, zwaną dalej „gminą”) w przedmiocie decyzji, w których gmina stwierdziła, że po wygaśnięciu przyznanej SIIB koncesji na zajmowanie położonej nad brzegiem morza nieruchomości publicznej obiekty zbudowane przez SIIB na tej nieruchomości zostały nabyte nieodpłatnie przez państwo włoskie, i w konsekwencji nałożyła na SIIB obowiązek uiszczenia podwyższonych opłat za użytkowanie mienia.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36) stanowi w art. 44 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

- 4 Codice della Navigazione (kodeks żeglugi), zatwierdzony dekretem królewskim nr 327 z dnia 30 marca 1942 r. (GURI nr 93 z dnia 18 kwietnia 1942 r.), stanowi w art. 49 ust. 1, zatytułowanym „Zwrot niemożliwych do usunięcia obiektów budowlanych”:
„O ile umowa koncesji nie stanowi inaczej, po wygaśnięciu koncesji niemożliwe do usunięcia obiekty zbudowane na nieruchomości publicznej przechodzą na własność państwa bez jakiegokolwiek odszkodowania ani zwrotu kosztów, przy czym organowi udzielającemu koncesji przysługuje prawo do nakazania ich rozbiórki oraz przywrócenia nieruchomości publicznej do stanu pierwotnego”.
- 5 Zgodnie z art. 1 ust. 251 legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) [ustawy nr 296 w sprawie przepisów dotyczących uchwalenia rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa budżetowa na

2007 r.)] z dnia 27 grudnia 2006 r. (dodatek zwyczajny nr 244 do GURI nr 299 z dnia 27 grudnia 2006 r.) włączenie składników mienia wybudowanych przez koncesjonariusza do nieruchomości publicznej prowadzi do zastosowania w odniesieniu do nich podwyższonej opłaty, ponieważ obiekty te uznaje się za części składowe nieruchomości publicznej.

- 6 Artykuł 1 dekretu przewodniczącego rządu regionalnego Toskanii nr 52/R z dnia 24 września 2013 r. zmienił dekret przewodniczącego rządu regionalnego Toskanii nr 18/R z 2001 r., dodając do niego art. 44 bis, który stanowi:

„Za budynki i budowle łatwe do usunięcia i opróżnienia uznaje się budynki i budowle wykorzystywane w celu prowadzenia działalności turystyczno-rekreacyjnej, osadzone na powierzchni gruntu lub pod powierzchnią gruntu na położonych nad brzegiem morza nieruchomościach publicznych będących przedmiotem koncesji, które można całkowicie usunąć przy użyciu zwykłych metod technicznych, przywracając dane grunty do stanu pierwotnego, w czasie nieprzekraczającym 90 dni”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 7 Od 1928 r. SIIB zarządza bez przerwy na terenie gminy kąpieliskiem usytuowanym w przeważającej części na położonej nad brzegiem morza nieruchomości publicznej. SIIB twierdzi, że zgodnie z prawem wybudowała na tej działce szereg obiektów, z których część była przedmiotem inwentaryzacji w 1958 r. W latach 1964–1995 powstały kolejne budynki.
- 8 Decyzją z dnia 20 listopada 2007 r. gmina zaklasyfikowała jako części składowe nieruchomości publicznej położonej nad brzegiem morza różne obiekty budowlane posadowione na tej nieruchomości i uznane za trudne do usunięcia. Zostały one nabyte zgodnie z prawem przez gminę po wygaśnięciu koncesji nr 36/2002, która obejmowała okres od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2002 r. i która została odnowiona na okres do dnia 31 grudnia 2008 r. na mocy koncesji nr 27/2003.
- 9 W dniu 23 września 2008 r. gmina powiadomiła SIIB o wszczęciu postępowania mającego na celu włączenie do nieruchomości publicznej nienabytych jeszcze jej części składowych, którego jednak nie dokończyła.
- 10 Następnie gmina przyznała tej spółce na tę położoną nad brzegiem morza nieruchomość publiczną koncesję nr 181/2009, ważną przez sześć lat, od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2014 r. (zwaną dalej „koncesją z 2009 r.”).
- 11 Powołując się na art. 1 dekretu przewodniczącego rządu regionalnego Toskanii nr 52/R z dnia 24 września 2013 r., SIIB przedstawiła oświadczenie, zgodnie z którym wszystkie obiekty posadowione na nieruchomości publicznej mogą zostać usunięte w ciągu 90 dni, w związku z czym należy je uznać za łatwe do usunięcia.
- 12 Gmina uznała tę kwalifikację omawianych obiektów budowlanych w decyzji z dnia 3 lutego 2014 r., ale decyzją z dnia 26 listopada 2014 r. cofnęła to uznanie ze względu na to, że składniki majątku posadowione na nieruchomości publicznej będącej przedmiotem koncesji zostały już nabyte przez państwo na podstawie art. 49 kodeksu żeglugi.
- 13 SIIB zaskarżyła tę decyzję do Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (regionalnego sądu administracyjnego dla Toskanii, Włochy).

- 14 Decyzją z dnia 16 kwietnia 2015 r. gmina potwierdziła, że budynki wzniesione na obszarze objętym koncesją stanowią części składowe nieruchomości publicznej. W konsekwencji zgodnie z art. 1 ust. 251 ustawy nr 296 z dnia 27 grudnia 2006 r. gmina zastosowała do nich podwyższoną opłatę za lata 2009–2015. W drodze innych aktów gmina ustaliła kwoty należne za kolejne lata.
- 15 SIIB zaskarżyła do tego samego sądu również decyzje, o których mowa w poprzednim punkcie. Sąd ten oddalił wszystkie skargi wyrokiem z dnia 10 marca 2021 r., od którego SIIB wniosła apelację do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), która jest sądem odsyłającym.
- 16 Consiglio di Stato (rada stanu) wskazuje, że art. 49 kodeksu żeglugi należy interpretować w ten sposób, że nabycie mienia przez państwo następuje automatycznie po wygaśnięciu koncesji, nawet w przypadku jej odnowienia, gdyż jej odnowienie pociąga za sobą przerwanie ciągłości uprawnienia do zajmowania nieruchomości publicznej. Natomiast w przypadku przedłużenia koncesji przed jej zwykłym wygaśnięciem obiekty zbudowane przez koncesjonariuszy na nieruchomości publicznej pozostają wyłączną własnością prywatną koncesjonariusza do czasu rzeczywistego wygaśnięcia lub wcześniejszego odebrania koncesji i w odniesieniu do tych obiektów nie jest wymagane uiszczenie żadnej opłaty.
- 17 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w pierwszej instancji Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (regionalny sąd administracyjny dla Toskanii) orzekł, że zarówno inwentaryzacja z 1958 r., jak i koncesja z 2009 r. wywołały skutki, które stały się ostateczne, ponieważ SIIB nie zakwestionowała ich we właściwym czasie. Sąd ten dodał, że kwalifikacja obiektów zbudowanych przez SIIB na położonej nad brzegiem morza nieruchomości publicznej jako obiektów trudnych do usunięcia i jako części składowych tej nieruchomości nie wynikała z jednostronnej decyzji gminy, lecz z porozumienia urzeczywistnionego w postaci umowy koncesji podpisanej przez obie strony.
- 18 Sąd ten wykluczył w szczególności, by zastosowanie art. 49 kodeksu żeglugi prowadziło do faktycznego wywłaszczenia koncesjonariusza bez odszkodowania. Nieodpłatne nabycie przez państwo niemożliwych do usunięcia obiektów zbudowanych na nieruchomości publicznej następuje bowiem zgodnie z tym przepisem jedynie w braku odmiennego postanowienia w umowie koncesji. W związku z tym zasada nieodpłatnego nabycia ma zastosowanie wyłącznie za zgodą stron.
- 19 SIIB podnosi jednak, że w przypadku odnowienia koncesji włączenie do położonej nad brzegiem morza nieruchomości publicznej należącej do państwa zbudowanych przez koncesjonariusza na tej nieruchomości obiektów, które są trudne do usunięcia, bez rekompensaty, jest sprzeczne z prawem Unii, w szczególności z art. 49 i 56 TFUE, zgodnie z ich wykładnią dokonaną w wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60). Zgodnie z orzecznictwem Consiglio di Stato (rady stanu) nieodpłatne włączenie do nieruchomości jest uzasadnione koniecznością zapewnienia, by podmiot udzielający koncesji mógł w pełni dysponować nieusuwalnymi obiektami budowlanymi, które mają pozostać na tej nieruchomości. Tymczasem w przypadku gdy koncesja zamiast wygasnąć zostanie przedłużona bez jej przerywania, skutek w postaci przyłączenia przewidziany w art. 49 kodeksu żeglugi jest nieuzasadniony. Ponadto skutek ten czyniłby mniej atrakcyjnym prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty gospodarcze z innych państw członkowskich zainteresowane tym samym składnikiem majątku i wymagałby od koncesjonariusza nieproporcjonalnych wyrzeczeń, jeśli chodzi o jego prawa, ponieważ musiałby on zbyć swoje mienie na rzecz państwa bez świadczenia wzajemnego.

- 20 Gmina z kolei przypomina, że odnawiając koncesję nr 27/2003, nie udzieliła koncesji z 2009 r. w sposób automatyczny, lecz w następstwie konkretnego postępowania, w ramach którego skorzystała z przysługującego jej uznania. Przewidziano wówczas, że nowa koncesja będzie uważana za koncesję całkowicie różną od poprzedniej. Ponadto brak odmiennego postanowienia w umowie koncesji świadczy o tym, że koncesjonariusz uznał, iż utrata własności wybudowanych obiektów pozostaje w zgodzie z ogólną równowagą ekonomiczną koncesji.
- 21 Sąd odsyłający, wezwany przez Trybunał do udzielenia informacji, wskazał w dniu 8 września 2023 r., że SIIB zachowuje interes prawny w zaskarżeniu włączenia do nieruchomości publicznej położonej nad brzegiem morza niemożliwych do usunięcia składników majątku, które postawiła na tym terenie, na który może w szczególności powołać się w ramach skargi na decyzję podmiotu udzielającego koncesji zobowiązującą ją do uiszczenia podwyższonej opłaty. Sąd ten wyjaśnił również, że przeniesienie własności takich obiektów do majątku państwa następuje z mocy prawa po wygaśnięciu koncesji na zajmowanie nieruchomości. Ewentualne stwierdzenie, na drodze administracyjnej lub sądowej, prawa własności państwa do tych obiektów ma jedynie charakter deklaratoryjny i upoważnia udzielającego koncesji do podwyższenia kwoty opłaty.
- 22 Sąd ten wskazał, że w niniejszej sprawie włączenie zbudowanych przez SIIB niemożliwych do usunięcia obiektów do położonej nad brzegiem morza nieruchomości publicznej nastąpiło w dniu 31 grudnia 2008 r., wraz z wygaśnięciem koncesji nr 27/2003. Włączenie to skłoniło gminę do stosowania wobec SIIB podwyższonej opłaty począwszy od 2009 r.
- 23 Wreszcie sąd odsyłający wyjaśnił w istocie, że kodeks żeglugi ma zastosowanie bez różnicy do włoskich podmiotów gospodarczych i do podmiotów z innych państw członkowskich.
- 24 W powyższych okolicznościach Consiglio di Stato (rada państwa) postanowiła zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 49 i 56 TFUE oraz zasady wynikające z wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60) – w zakresie, w jakim zostały one uznane za mające zastosowanie – stoją na przeszkodzie dokonywaniu wykładni przepisu prawa krajowego takiego jak art. 49 [kodeksu żeglugi] w ten sposób, że zobowiązuje on do nieodpłatnego zbycia przez koncesjonariusza i bez odszkodowania po wygaśnięciu koncesji – gdy koncesja jest odnawiana bez przerwania ciągłości, nawet i na mocy nowej decyzji – obiektów budowlanych wzniesionych na obszarze nieruchomości publicznej, będących częścią zespołu składników mienia urządzonego w celu prowadzenia działalności kąpieliska, gdyż ten skutek w postaci natychmiastowego włączenia do majątku państwa może stanowić ograniczenie wykraczające poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu rzeczywiście zamierzonego przez ustawodawcę krajowego, a zatem jest nieproporcjonalne do celu?”.

W przedmiocie wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo

- 25 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 17 kwietnia 2024 r. SIIB wniosła o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo na podstawie art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

- 26 Na poparcie swojego wniosku SIIB podnosi, że w pkt 103 opinia rzecznik generalnej wykracza poza przedmiot pytania prejudycjalnego, stwierdzając, w sposób dorozumiany, lecz niewątpliwy, brak naruszenia art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) przez uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 27 W tych okolicznościach SIIB wnosi o przeprowadzenie rozprawy, aby kwestia znaczenia art. 17 Karty w ramach niniejszej sprawy mogła być przedmiotem kontradyktoryjnej debaty.
- 28 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania nie dają zainteresowanym, o których mowa w art. 23 tego statutu, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (postanowienie z dnia 4 lutego 2000 r., *Emesa Sugar*, C-17/98, EU:C:2000:69, pkt 2; wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Po drugie, na podstawie art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny przedstawia publicznie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnioną opinię w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Nie chodzi tu zatem o opinię skierowaną do sędziów lub stron, która pochodzi od organu spoza Trybunału, lecz o opinię indywidualną, uzasadnioną i publicznie wyrażoną przez członka samej instytucji. W tych okolicznościach opinia rzecznika generalnego nie może być przedmiotem dyskusji między stronami. Ponadto Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w opinii wniosków. W konsekwencji okoliczność, że jedna z zainteresowanych stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Trybunał może przy tym w każdej chwili, zgodnie z art. 83 swego regulaminu, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 31 W niniejszej sprawie sytuacja taka nie ma miejsca.
- 32 Po pierwsze, należy zauważyć, że pytanie przedstawione przez sąd odsyłający dotyczy wykładni art. 49 i 56 TFUE, które ustanawiają, odpowiednio, swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług. Sąd ten nie zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni konkretnie art. 17 Karty, dotyczącego prawa własności.
- 33 Po drugie, w pkt 103 opinii rzecznik generalna ograniczyła się do przywołania istniejącego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym badanie ograniczenia wprowadzonego przez uregulowanie krajowe na podstawie art. 49 TFUE obejmuje również ewentualne ograniczenia wykonywania praw i wolności przewidzianych w art. 15–17 Karty, w związku z czym odrębne

badanie prawa własności ustanowionego w art. 17 Karty nie jest konieczne (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 50; z dnia 7 września 2022 r., *Cilevičs i in.*, C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 56).

- 34 W zakresie, w jakim poprzez swój wniosek o otwarcie procedury ustnej na nowo SIIB zmierza w rzeczywistości do obalenia tej ostatniej oceny, wystarczy przypomnieć, że z orzecznictwa przytoczonego w pkt 29 niniejszego wyroku wynika, iż okoliczność, że jedna z zainteresowanych stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia procedury ustnej na nowo.
- 35 Po trzecie, w niniejszej sprawie Trybunał uważa, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytanie.
- 36 W tych okolicznościach nie zachodzi potrzeba wydania postanowienia o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 37 W uwagach na piśmie rząd włoski podnosi niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ze względu na to, że pytanie zadane Trybunałowi nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 38 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór w postępowaniu głównym i który powinien przyjąć na siebie odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy dokonanie oceny, w świetle szczególnych okoliczności sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym po to, aby tenże sąd krajowy był w stanie wydać swoje orzeczenie, jak i znaczenia dla sprawy pytania zadanego Trybunałowi. Z tego wynika, że pytanie prejudycjalne dotyczące prawa Unii korzysta z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, które może zostać obalone w szczególności wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia lub ocena ważności przepisu prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 grudnia 1981 r., *Foglia*, 244/80, EU:C:1981:302, pkt 15, 18; z dnia 7 września 1999 r., *Beck i Bergdorf*, C-355/97, EU:C:1999:391, pkt 22; a także z dnia 7 września 2022 r., *Cilevičs i in.*, C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 42).
- 39 W niniejszej sprawie, w odpowiedzi na wezwanie Trybunału do udzielenia informacji, sąd odsyłający wskazał, że SIIB zachowuje interes prawny w zaskarżeniu włączenia do nieruchomości publicznej położonej nad brzegiem morza niemożliwych do usunięcia składników majątku, które wybudowała ona na tym obszarze, ponieważ owo włączenie doprowadziło do podwyższenia opłaty za zajmowanie nieruchomości, jaką spółka ta miała uiścić. Zdaniem tego sądu SIIB może zakwestionować wspomniane włączenie w ramach skargi na decyzję, w której podmiot udzielający koncesji zobowiązuje ją, zgodnie z art. 1 ust. 251 ustawy nr 296 z dnia 27 grudnia 2006 r., do uiszczenia podwyższonej opłaty.
- 40 Z powyższego wynika, że odpowiedź Trybunału na zadane pytanie jest użyteczna dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

- 41 Ponadto, chociaż spór ten ma charakter czysto wewnętrzny, wystarczy zauważyć, podobnie jak uczyniła to Komisja, że kodeks żeglugi ma zastosowanie bez rozróżnienia do włoskich podmiotów gospodarczych i do podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich. Zdaniem sądu krajowego nie można zatem wykluczyć, że podmioty gospodarcze mające siedzibę w innych państwach członkowskich były lub są zainteresowane skorzystaniem ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w celu prowadzenia działalności na terytorium Włoch, a w konsekwencji że przepisy te mogą wywoływać skutki, które nie ograniczają się do tego terytorium.
- 42 W tych okolicznościach wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczy art. 49 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 50).
- 43 W związku z tym należy wydać orzeczenie w trybie prejudycjalnym.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 44 W zakresie, w jakim sąd odsyłający odnosi się w swoim pytaniu do art. 49 i 56 TFUE, które ustanawiają, odpowiednio, swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług, należy wyjaśnić, że udzielenie koncesji na zajmowanie nieruchomości publicznej położonej nad brzegiem morza siłą rzeczy wymaga dostępu koncesjonariusza do terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu stałego i ciągłego uczestniczenia, przez stosunkowo długi okres, w życiu gospodarczym tego państwa. Wynika stąd, że udzielenie takiej koncesji wchodzi w zakres swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 49 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 25; z dnia 11 marca 2010 r., Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 39; a także z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 50).
- 45 Ponadto zgodnie z art. 57 akapit pierwszy TFUE postanowienia traktatu dotyczące swobody świadczenia usług mają zastosowanie tylko wtedy, gdy w szczególności postanowienia dotyczące prawa przedsiębiorczości nie mają zastosowania. Należy zatem pominąć art. 56 TFUE.
- 46 Ponadto, ponieważ z art. 44 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2006/123 wynika, że nie ma ona zastosowania *ratione temporis* do sporu w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne należy zbadać wyłącznie w świetle art. 49 TFUE.
- 47 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu, zgodnie z którym, o ile umowa koncesji nie stanowi inaczej, w razie wygaśnięcia koncesji na zajmowanie nieruchomości publicznej koncesjonariusz jest zobowiązany do natychmiastowego zbycia, nieodpłatnie i bez odszkodowania, niemożliwych do usunięcia obiektów, które zbudował na będącej przedmiotem koncesji nieruchomości, nawet w przypadku odnowienia koncesji.
- 48 Artykuł 49 akapit pierwszy TFUE zakazuje ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, za środki ograniczające tę swobodę należy uznać wszelkie środki, które – nawet jeżeli są stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – zakazują, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody zagwarantowanej

w art. 49 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 października 2004 r., CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, pkt 11; z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 48; a także z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 61).

- 49 Niemniej jednak nie narusza zakazu ustanowionego w ten sposób w art. 49 TFUE ustawodawstwo krajowe skuteczne wobec wszystkich podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terytorium krajowym, które nie ma na celu uregulowania warunków zakładania przedsiębiorstw przez dane podmioty i którego ewentualne skutki ograniczające swobodę przedsiębiorczości są zbyt niepewne i zbyt pośrednie, aby można było uznać, że ustanowiony w nich obowiązek może ograniczać tę swobodę (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 czerwca 1996 r., Semeraro Casa Uno i in., od C-418/93 do C-421/93, od C-460/93 do C-462/93, C-464/93, od C-9/94 do C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 i C-332/94, EU:C:1996:242, pkt 32; a także z dnia 6 października 2022 r., Contship Italia, C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, pkt 45).
- 50 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 23 niniejszego wyroku, bezsporne jest, że przepisy art. 49 ust. 1 kodeksu żeglugi obowiązują wobec wszystkich podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terytorium Włoch. W konsekwencji, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 51 opinii, wszystkie podmioty gospodarcze stoją przed tym samym dylematem, polegającym na tym, czy opłaca się z ekonomicznego punktu widzenia występować z kandydaturą i ofertą, by uzyskać koncesję, ze świadomością, że po jej wygaśnięciu zbudowane niemożliwe do usunięcia obiekty zostaną włączone do nieruchomości publicznej.
- 51 Ponadto przepis ten nie dotyczy jako taki warunków zakładania przedsiębiorstwa przez koncesjonariuszy uprawnionych do prowadzenia działalności turystyczno-rekreacyjnej na włoskiej nieruchomości publicznej położonej nad brzegiem morza. Przepis ten przewiduje bowiem jedynie, że po wygaśnięciu koncesji i w braku odmiennego postanowienia w umowie koncesji niemożliwe do usunięcia obiekty zbudowane przez koncesjonariusza zostaną natychmiast i bez rekompensaty finansowej włączone do nieruchomości publicznej położonej nad brzegiem morza.
- 52 Choć więc art. 49 ust. 1 kodeksu żeglugi nie ma na celu uregulowania warunków zakładania rozpatrywanych przedsiębiorstw, należy również zbadać, czy nie wywołuje on jednak skutków ograniczających w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 49 niniejszego wyroku.
- 53 W tym względzie należy zauważyć, że przepis art. 49 kodeksu żeglugi stanowi jedynie konsekwencję podstawowych zasad własności majątku publicznego. Jak bowiem podkreśliła rzecznik generalna w pkt 47 opinii, nieodpłatne przywłaszczenie bez odszkodowania przez podmiot publiczny udzielający koncesji niemożliwych do usunięcia obiektów zbudowanych przez koncesjonariusza na nieruchomości publicznej stanowi samą istotę niezbywalności mienia publicznego.
- 54 Zasada niezbywalności oznacza w szczególności, że mienie publiczne pozostaje własnością podmiotów publicznych i że zezwolenia na zajmowanie nieruchomości publicznych są tymczasowe, w tym znaczeniu, że mają określony czas obowiązywania, a co więcej – podlegają cofnięciu.

- 55 Zgodnie z tą zasadą ramy prawne mające zastosowanie w niniejszym przypadku do koncesji na zajmowanie nieruchomości publicznej określają w sposób jednoznaczny termin ważności udzielonego zezwolenia na zajmowanie nieruchomości. Wynika z tego, że w chwili zawarcia umowy koncesyjnej SIIB nie mogła nie wiedzieć, że udzielone jej zezwolenie na zajmowanie nieruchomości jest tymczasowe i podlega cofnięciu.
- 56 Ponadto wydaje się, że ewentualne skutki ograniczające swobodę przedsiębiorczości wynikające z tego art. 49 ust. 1 są zbyt niepewne i zbyt pośrednie w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 49 niniejszego wyroku, aby można było uznać, że przepis ten może ograniczać tę swobodę.
- 57 Skoro bowiem wspomniany art. 49 ust. 1 kodeksu żeglugi przewiduje wyraźnie możliwość odstąpienia w drodze umowy od zasady natychmiastowego włączenia do nieruchomości bez odszkodowania lub zwrotu kosztów niemożliwych do usunięcia obiektów zbudowanych przez koncesjonariusza na nieruchomości publicznej położonej nad brzegiem morza, przepis ten podkreśla umowy, a zatem będący wynikiem zgodnych oświadczeń woli, wymiar koncesji na zajmowanie nieruchomości publicznej. Wynika z tego, że włączenia do nieruchomości, natychmiastowo, nieodpłatnie i bez odszkodowania, nieusuwalnych obiektów zbudowanych przez koncesjonariusza na tej nieruchomości nie można postrzegać jako sposobu przymusowego zbycia tych obiektów.
- 58 Wreszcie kwestia, czy chodzi o odnowienie, czy o pierwsze udzielenie koncesji, nie może mieć żadnego wpływu na ocenę art. 49 ust. 1 kodeksu żeglugi. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że odnowienie koncesji na zajmowanie nieruchomości publicznej oznacza istnienie następujących po sobie dwóch uprawnień do zajmowania nieruchomości publicznej, a nie utrwalenie lub przedłużenie pierwszego z nich. Ponadto taka wykładnia może zagwarantować, że udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu postępowania przetargowego, dającego równe szanse wszystkim kandydatom i oferentom.
- 59 Należy jeszcze uściślić, że wykładni art. 49 TFUE przedstawionej w pkt 50–58 niniejszego wyroku nie podważają „zasady wynikające z wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60)”, do których odnosi się sąd odsyłający w swoim pytaniu.
- 60 W tamtej sprawie, która dotyczyła sektora gier losowych, koncesjonariusze używali w celu prowadzenia swojej działalności gospodarczej rzeczy, których byli prawdziwymi właścicielami. Natomiast w niniejszej sprawie, jak podniósł rząd włoski w swoich uwagach na piśmie, zezwolenie na zajmowanie nieruchomości publicznej położonej nad brzegiem morza, z którego korzystała SIIB, przyznawało jej jedynie zwykłe przejściowe prawo użytkowania w odniesieniu do niemożliwych do usunięcia obiektów, które zbudowała na tej nieruchomości.
- 61 Ponadto z pkt 43 wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60) wynika, że środek nakazujący nieodpłatne zbycie prawa do korzystania ze składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia gier losowych należał do gatunku sankcji, ponieważ był wiążący dla koncesjonariusza i nie mógł on go negocjować. Natomiast w niniejszej sprawie kwestia, czy składniki mienia wybudowane przez koncesjonariusza na nieruchomości publicznej w trakcie obowiązywania koncesji muszą zostać nieodpłatnie włączone do nieruchomości publicznej, wchodzi w obszar negocjacji umownych pomiędzy udzielającym koncesji podmiotem publicznym a jego koncesjonariuszem. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 1 kodeksu żeglugi jedynie uzupełniająco („o ile umowa koncesji nie stanowi inaczej”) „po wygaśnięciu koncesji niemożliwe do usunięcia obiekty zbudowane na nieruchomości publicznej przechodzą na własność państwa bez

jakiegokolwiek odszkodowania ani zwrotu kosztów, przy czym organowi udzielającemu koncesji przysługuje prawo do nakazania ich rozbiórki oraz przywrócenia nieruchomości publicznej do stanu pierwotnego”.

- 62 Odpowiedź na pytanie sądu odsyłającego powinna zatem brzmieć następująco: art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu, zgodnie z którym, o ile umowa koncesji nie stanowi inaczej, w razie wygaśnięcia koncesji na zajmowanie nieruchomości publicznej koncesjonariusz jest zobowiązany do natychmiastowego zbycia, nieodpłatnie i bez odszkodowania, niemożliwych do usunięcia obiektów, które zbudował na będącej przedmiotem koncesji nieruchomości, nawet w przypadku odnowienia koncesji.

W przedmiocie kosztów

- 63 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 postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu, zgodnie z którym, o ile umowa koncesji nie stanowi inaczej, w razie wygaśnięcia koncesji na zajmowanie nieruchomości publicznej koncesjonariusz jest zobowiązany do natychmiastowego zbycia, nieodpłatnie i bez odszkodowania, niemożliwych do usunięcia obiektów, które zbudował na będącej przedmiotem koncesji nieruchomości, nawet w przypadku odnowienia koncesji.

Podpisy