



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

20. dubna 2023*

„Řízení o předběžné otázce – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123/ES – Posouzení platnosti – Právní základ – Články 47, 55 a 94 ES – Výklad – Článek 12 odst. 1 a 2 této směrnice – Přímý účinek – Bezpodmínečná a dostatečně přesná povaha povinnosti členských států použít na potenciální uchazeče nestranné a transparentní výběrové řízení, jakož i zákazu automaticky prodloužit platnost povolení uděleného pro danou činnost – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví automatické prodloužení koncesí na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech“

Ve věci C-348/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (regionální správní soud pro Apulii, Itálie) ze dne 11. května 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 30. května 2022, v řízení

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

proti

Comune di Ginosa,

za účasti:

Angolino Soc. coop.,

Lido Orsa Minore di AB,

Capannina Srl,

Sud Platinum Srl,

Lido Zanzibar Srl,

Poseidone Srl,

LG Srls.,

Lido Franco di GH & C. Snc,

* Jednací jazyk: italština.

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,
JE,
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,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení: K. Jürimäe, předsedkyně senátu, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen a M. Gavalec (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: T. Čapeta,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s P. Palmieri, avvocato dello Stato,
- za Comune di Ginosa: G. Misserini, avvocato,

- za Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls a E. T. Edilizia e Turismo Srl: I. Loiodice, N. Maellaro a F. Mazzella, avvocati,
- za Sib Sindacato Italiano Balneari: A. Capacchione, S. Frandi a B. Ravenna, avvocati,
- za nizozemskou vládu: M. K. Bulterman a A. Hanje, jako zmocněnkyně,
- za finskou vládu: A. Laine a H. Leppo, jako zmocněnkyně,
- za Evropský parlament: M. Menegatti a L. Stefani, jako zmocněnci,
- za Radu Evropské unie: A.-L. Meyer a S. Scarpa Ferraglio, jako zmocněnkyně,
- za Evropskou komisi: L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari a M. Mataija, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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), jakož i výkladu článku 12 této směrnice a článků 49 a 115 SFEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Úřad pro hospodářskou soutěž a trh, Itálie) (dále jen „AGCM“) a comune di Ginosa (obec Ginosa, Itálie) ve věci rozhodnutí této obce prodloužit na svém území koncese na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech do 31. prosince 2033.

Právní rámec

Unijní právo

Primární právo

- 3 Článek 47 ES byl obsažen v kapitole 2 hlavy III Smlouvy o ES, nadepsané „Právo usazování“, a v odstavci 2 stanovil:

„[Za účelem usnadnění přístupu osob k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu] přijímá Rada [Evropské unie] postupem podle článku 251 směrnice ke koordinaci právních a správních předpisů členských států, jež se týkají přístupu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu. Rada rozhoduje postupem podle článku 251 jednomyslně o směrnících, k jejichž provedení jsou alespoň v jednom členském státě zapotřebí změny stávajících zásad zákonné právní úpravy jednotlivých povolání týkajících se vzdělání a podmínek přístupu fyzických osob k nim. V ostatních případech Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.“

4 Článek 55 ES byl obsažen v kapitole 3 hlavy III Smlouvy o ES, nadepsané „Služby“, a zněl takto:

„Pro otázky upravené touto kapitolou se použijí články 45 až 48.“

5 Článek 94 ES, kterému v podstatě odpovídá článek 115 SFEU, stanovil:

„Rada na návrh [Evropské] komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně přijímá směrnice o sblížení právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování společného trhu.“

Směrnice 2006/123

6 Body 1, 5, 12, 64 a 116 odůvodnění směrnice 2006/123 uvádějí:

„(1) [...] Odstranění překážek rozvoje činností poskytování služeb mezi členskými státy má zásadní význam pro posílení integrace národů Evropy a pro podporu vyváženého a udržitelného hospodářského a sociálního pokroku. [...]

[...]

(5) Je proto nutné odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy, jakož i zajistit příjemcům a poskytovatelům právní jistotu nutnou pro praktické uplatňování těchto dvou základních svobod [ES]. [...]

[...]

(12) Cílem této směrnice je vytvořit právní rámec pro zajištění svobody usazování a volného pohybu služeb mezi členskými státy [...]

[...]

(64) Aby bylo možné zavést skutečný vnitřní trh služeb, je nutné zrušit veškerá omezení svobody usazování a volného pohybu služeb, která jsou stále ještě zakotvena v právních předpisech některých členských států a která jsou neslučitelná s články 43 a 49 [ES]. [...]

[...]

(116) Jelikož cílů této směrnice, totiž odstranění překážek svobody usazování pro poskytovatele v členských státech a volného pohybu služeb mezi členskými státy, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto jich může být z důvodu rozsahu této akce lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 [ES]. [...]

7 Článek 1 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.“

8 Článek 12 uvedené směrnice, nadepsaný „Výběr mezi více uchazeči“, stanoví:

„1. Je-li počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku dostupných přírodních zdrojů nebo technických kapacit, použijí členské státy na potenciální uchazeče výběrové řízení, které poskytne plnou záruku nestrannosti a transparentnosti, zahrnující zejména dostatečné zveřejnění informací o zahájení, průběhu a ukončení řízení.

2. V případech uvedených v odstavci 1 se povolení udělí na přiměřenou omezenou dobu a nesmí umožňovat automatické prodloužení ani nesmí poskytovateli, jemuž právě skončila platnost povolení, nebo jiné osobě, která má na tohoto poskytovatele jakékoliv zvláštní vazby, udělovat jiné výhody.

3. S výhradou odstavce 1 a článků 9 a 10 mohou členské státy vzít při stanovování pravidel výběrového řízení v úvahu hlediska veřejného zdraví, cílů sociální politiky, bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, ochrany životního prostředí, zachování kulturního dědictví a jiné naléhavé důvody obecného zájmu v souladu s právem Společenství.“

9 Článek 44 směrnice 2006/123, nadepsaný „Provedení“, v 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

Plavební zákon

10 Článek 37 Codice della Navigazione (plavební zákon), schválený regio decreto n. 327 (královské nařízení č. 327) ze dne 30. března 1942 (GURI č. 93 ze dne 18. dubna 1942), stanovil postup srovnávacího hodnocení uchazečů pouze v případě, že bylo podáno několik žádostí o udělení koncese pro tentýž veřejný majetek. Z tohoto čl. 37 druhého pododstavce druhé věty však vyplývalo, že přednost musí být dána držiteli koncese, který tak má právo na „pokračování“ nebo „na obnovení“.

Nařízení s mocí zákona č. 194/2009

11 Článek 1 odst. 18 decreto-legge č. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (nařízení s mocí zákona č. 194 o prodloužení lhůt stanovených právními předpisy) ze dne 30. prosince 2009 (GURI č. 302 ze dne 30. prosince 2009), které bylo se změnami přeměněno na zákon prostřednictvím legge n. 25 (zákon č. 25) ze dne 26. února 2010 (běžný doplněk č. 39 ke GURI č. 48 ze dne 27. února 2010) (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 194/2009“), stanovil prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech pro turisticko-rekreační účely existujících ke dni nabytí účinnosti tohoto nařízení s mocí zákona do 31. prosince 2015. Tato lhůta byla následně prodloužena do 31. prosince 2020 článkem 34k decreto-legge n. 179. – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (nařízení s mocí zákona č. 179 o dalších naléhavých opatřeních pro růst země) ze dne 18. října 2012 (běžný doplněk č. 194 ke GURI č. 245 ze dne 19. října 2012), které bylo se změnami přeměněno na zákon

prostřednictvím legge n. 221 (zákon č. 221) ze dne 17. prosince 2012 (běžný doplněk č. 208 ke GURI č. 294 ze dne 18. prosince 2012). Článek 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/2009 ve znění použitelném na spor v původním řízení mimo jiné stanoví:

„[...] po dobu revize právního rámce pro udělování koncesí na veřejný majetek v přímořských, jezerních a říčních oblastech pro turistické a rekreační účely [...], a za účelem odstranění režimu přednostního práva stanoveného v čl. 37 druhém pododstavci druhé věty plavebního zákona, doba platnosti koncesí existujících ke dni nabytí účinnosti tohoto nařízení, jejichž platnost uplyne nejpozději 31. prosince 2018, se prodlužuje do 31. prosince 2020 [...]“

Legislativní nařízení č. 59 ze dne 26. března 2010

- 12 Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (legislativní nařízení č. 59, kterým se provádí směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu) ze dne 26. března 2010 (běžný doplněk č. 75 ke GURI č. 94 ze dne 23. dubna 2010), kterým se do italského právního řádu provádí směrnice 2006/123, v článku 16 stanoví:

„1. Je-li počet povolení, která jsou k dispozici pro určitou činnost poskytování služeb, omezen z důvodů souvisejících s nedostatkem dostupných přírodních zdrojů nebo technických kapacit, použijí příslušné orgány na potenciální uchazeče výběrové řízení a zajistí, aby kritéria a pravidla pro zajištění nestrannosti řízení, která musí orgány dodržovat, byla stanovena předem a zveřejněna způsobem požadovaným právními předpisy, které se na ně vztahují.

[...]

4 V případech uvedených v odstavci 1 se povolení uděluje na omezenou dobu a nelze ho automaticky prodlužovat, ani nesmí jakkoli zvýhodňovat poskytovatele služby, jehož platnost povolení skončila, nebo jinou osobu, i kdyby to bylo odůvodněno zvláštními vztahy s uvedeným držitelem.

[...]“

Zákon č. 145/2018

- 13 Článek 1 odst. 675 až 680 legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (zákon č. 145 o předběžném státním rozpočtu na rozpočtový rok 2019 a víceletém rozpočtu na období 2019–2021) ze dne 30. prosince 2018 (běžný doplněk č. 62 ke GURI č. 302 ze dne 31. prosince 2018, dále jen „zákon č. 145/2018“) uložil příslušným správním orgánům, aby ve lhůtě dvou let provedly řadu předběžných úkolů nezbytných pro vypracování reformy koncesí na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech, jako je zmapování pobřeží, určení stávajících koncesí a různých typů struktur na pozemcích ve veřejném vlastnictví, jakož i zjištění uskutečněných investic, dob amortizace, poplatků a doby platnosti koncesí.
- 14 Tento čl. 1 odst. 682 a 683 stanoví:

„682. Koncese [...], které jsou platné ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, mají patnáctiletou dobu trvání, která začíná běžet dnem nabytí účinnosti tohoto zákona [...]

683. Za účelem zajištění ochrany a zachování italského pobřeží, pro něž byla udělena koncese, jakožto základních turistických zdrojů země, a ochrany zaměstnanosti a příjmů podniků, které procházejí krizí v důsledku škod způsobených změnou klimatu a mimořádnými katastrofami, mají koncese uvedené v bodě 682, které byly v platnosti ke dni nabytí účinnosti [nařízení s mocí zákona č. 194/2009], jakož i koncese udělené po tomto datu [...], dobu platnosti patnácti let, která běží ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona [...]"

Narízení s mocí zákona č. 34 ze dne 19. května 2020

- 15 Článek 182 odst. 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 (nařízení s mocí zákona č. 34 o naléhavých opatřeních v oblasti zdraví, podpory práce a hospodářství, jakož i sociálních politik v důsledku epidemiologické situace související s onemocněním covid-19) ze dne 19. května 2020 (běžný doplněk č. 21 ke GURI č. 128 ze dne 19. května 2020), které bylo se změnami přeměněno na zákon prostřednictvím legge n. 77 (zákon č. 77) ze dne 17. července 2020 (běžný doplněk č. 25 ke GURI č. 180 ze dne 18. července 2020), stanoví:

„Aniž jsou dotčena ustanovení čl. 1 odst. 682 a násl. [zákona č. 145/2018], pokud jde o koncesionáře, za účelem oživení odvětví cestovního ruchu a omezení přímých a nepřímých škod způsobených mimořádnou epidemiologickou situací v souvislosti s onemocněním covid-19, nemohou příslušné správní orgány vůči koncesionářům, kteří chtějí pokračovat ve své činnosti a využívat při tom majetek v přímořských, jezerních a říčních oblastech, zahajovat správní řízení týkající se převodu neodstranitelných děl uvedených v článku 49 plavebního zákona, udělování nebo přidělování oblastí prostřednictvím veřejných výběrových řízení, které byly předmětem koncese ke dni nabytí účinnosti zákona o přeměně tohoto nařízení, nebo v těchto řízeních pokračovat. [...]"

Zákon č. 118/2022

- 16 Legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza (roční zákon č. 118 pro trh a hospodářskou soutěž) ze dne 5. srpna 2022 (GURI č. 188 ze dne 12. srpna 2022) (dále jen „zákon č. 118/2022“) v článku 3 stanoví:

„1. Do 31. prosince 2023 nebo do lhůty uvedené v odstavci 3, pokud tato lhůta spadá na pozdější datum, jsou nadále účinné, pokud existují ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona na základě prodloužení nebo obnovení upravených rovněž na základě [zákona č. 145/2018] a decreto-legge n. 104 [(nařízení s mocí zákona č. 104)] ze dne 14. srpna 2020 [(běžný doplněk č. 30 ke GURI č. 203 ze dne 14. srpna 2020)], přeměněného se změnami na zákon prostřednictvím legge č. 126 [(zákon č. 126)] ze dne 13. října 2020 [(běžný doplněk č. 37 ke GURI č. 253 ze dne 13. října 2020)]:

- a) koncese na veřejný majetek v přímořských, jezerních a říčních oblastech pro provozování turistických a rekreačních činností [...]

[...]

3. Existují-li objektivní důvody, které brání ukončení výběrového řízení před 31. prosincem 2023, například v souvislosti s probíhajícím sporem nebo s objektivními obtížemi souvisejícími s dokončením samotného řízení, může příslušný orgán odůvodněným aktem odložit uplynutí doby platnosti stávajících koncesí na dobu nezbytně nutnou pro ukončení řízení, avšak v každém

případě nejpozději do 31. prosince 2024. Do tohoto data je využívání veřejné zóny koncesionářem, jemuž právě skončila platnost koncese, v každém případě legitimní rovněž s ohledem na článek 1161 plavebního zákona.

[...]

5. Dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se zrušují:

a) čl. 1 odst. 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 a 683 [zákona č. 145/2018];

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 17 Obec Ginosa přijala rozhodnutím ze dne 24. prosince 2020, opraveným pozdějším rozhodnutím ze dne 17. února 2021 (dále jen společně „sporné rozhodnutí“), mimo jiné předběžné sdělení potvrzující povahy, jehož účelem bylo informovat všechny držitele koncesí na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech v působnosti této obce, že tyto koncese budou prodlouženy v souladu s čl. 1 odst. 682 a 683 zákona č. 145/2018 a článkem 182 nařízení s mocí zákona č. 34 ze dne 19. května 2020, které bylo se změnami přeměněno na zákon prostřednictvím zákona č. 77 ze dne 17. července 2020 (dále jen společně „vnitrostátní ustanovení o automatickém prodloužení koncesí“).
- 18 Vzhledem k tomu, že AGCM měl za to, že sporné rozhodnutí je v rozporu s články 49 a 56 SFEU, jakož i s článkem 12 směrnice 2006/123, zaslal uvedené obci odůvodněné stanovisko, ve kterém jí připomněl požadavek předchozího zadávacího řízení za účelem zajištění dodržení zásad hospodářské soutěže a svobody usazování. Tento orgán zejména uvedl, že vnitrostátní ustanovení o automatickém prodloužení koncesí jsou v rozporu s touto směrnicí, takže je žádné státní orgány nesmí použít.
- 19 Vzhledem k tomu, že obec Ginosa odmítla tomuto stanovisku vyhovět, podal AGCM k Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (regionální správní soud pro Apulii, Itálie), který je předkládajícím soudem, žalobu na zrušení sporného rozhodnutí a všech následně vydaných prohlášení nebo osvědčení o prodloužení.
- 20 Obec Ginosa a ostatní účastníci původního řízení tvrdí, že jelikož směrnice 2006/123 není „samovykonatelná“, je třeba za účelem zachování zásady právní jistoty použít zákon č. 145/2018. Kromě toho nejsou na pobřežním území této obce splněny základní podmínky pro použití této směrnice, které se týkají nedostatku dotčeného přírodního zdroje, a tedy omezeného počtu dostupných povolení, neboť kromě oblastí, pro které již byly uděleny koncese, je k dispozici mnoho dalších. Nebyla prokázána ani existence nepochybného přeshraničního významu.
- 21 Kromě toho uvedená obec tvrdí, že všeobecné odmítnutí prodloužit koncese na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech, které by vyplynulo z pouhého nepoužití tohoto zákona, by při neexistenci jakéhokoliv ustanovení o odškodnění za uskutečněné investice a obchodní majetek zjevně porušovalo vlastnické právo k obchodnímu majetku, jakož i zásadu ochrany legitimního očekávání. Toto odmítnutí rovněž neumožňuje posoudit případ od případu doby amortizace uskutečněných investic nebo také zvláštní situace, za nichž byly na pozemcích ve veřejném vlastnictví vybudovány řádně povolené zděné stavby.

- 22 Předkládající soud v těchto různých ohledech uvádí, že původně vyžadoval článek 37 plavebního zákona uspořádat postup srovnávacího hodnocení uchazečů o udělení této koncese pouze v případě, že se téhož veřejného majetku týkalo více žádostí o udělení koncese. V takovém případě však měl držitel koncese podle druhé věty druhého pododstavce tohoto článku právo na její pokračování nebo obnovení. V průběhu roku 1993 bylo zavedeno automatické prodlužování stávajících koncesí každých šest let a v roce 2006 byla stanovena maximální doba trvání koncese na veřejný majetek na dobu dvaceti let.
- 23 Poté, co Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti č. 2008/4908, přijala Italská republika nařízení s mocí zákona č. 194/2009, jehož čl. 1 odst. 18 zrušil druhou větu druhého pododstavce článku 37 plavebního zákona a prodloužil platnost stávajících koncesí do 31. prosince 2012. Tato lhůta byla následně zákonem ze dne 26. února 2010 prodloužena do 31. prosince 2015.
- 24 S ohledem na tyto změny a na závazek italských orgánů dodržovat unijní právo se Komise dne 27. února 2012 rozhodla toto řízení o nesplnění povinnosti odložit.
- 25 Navzdory tomu byly na konci roku 2012 koncese na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech prodlouženy o pět let, tedy do 31. prosince 2020. Kromě toho s blížícím se uplynutím této lhůty a vzhledem k tomu, že italské právo nebylo uvedeno do souladu se směrnicí 2006/123, byly platné koncese opět prodlouženy čl. 1 odst. 682 a 683 zákona č. 145/2018 do 31. prosince 2033.
- 26 Toto poslední prodloužení koncesí na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech je podle předkládajícího soudu zjevným porušením směrnice 2006/123 a v každém případě článku 49 SFEU. V tomto kontextu některé obce použily zákon č. 145/2018 a prodloužily platnost do 31. prosince 2033, zatímco jiné to odmítly, avšak nepoužily unijní právo. Další z nich poté, co toto prodloužení povolily, nařídily jeho zrušení v rámci svého práva autoremedury. Některé obce pak na předložené žádosti o prodloužení koncesí nereagovaly. Taková situace je zdrojem právní nejistoty a má negativní dopady na hospodářství celého dotčeného odvětví.
- 27 Předkládající soud z rozsudku ze dne 14. července 2016, *Promoimpresa a další* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), vyvozuje, že vnitrostátní ustanovení o automatickém prodloužení koncesí jsou bez provedení jakéhokoli výběrového řízení mezi potenciálními uchazeči neslučitelná jak s čl. 12 odst. 1 a 2 této směrnice, tak s článkem 49 SFEU, přičemž v posledně uvedeném případě je tomu tak s výhradou, že tyto koncese mají nepochybný přeshraniční význam. Článek 12 uvedené směrnice však nemůže vést k vyloučení vnitrostátních pravidel, která jsou s ním v rozporu, jelikož tento čl. 12 odst. 3 ponechává výslovně na členských státech, aby stanovily pravidla výběrového řízení.
- 28 V tomto ohledu předkládající soud nesouhlasí s Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která dvěma rozsudky, č. 17 a 18 ze dne 9. listopadu 2021, přijatými v plénu, konstatovala, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. července 2016, *Promoimpresa a další* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), výslovně uznal samovykonatelný charakter uvedeného článku 12. Kromě toho má předkládající soud za to, že omezení časových účinků těchto dvou rozsudků, o němž rozhodla Consiglio di Stato (Státní rada), není konzistentní s uznáním přímého účinku směrnice 2006/123. Ačkoli je pravděpodobně cílem tohoto řešení umožnit italskému zákonodárci, aby přijal vnitrostátní právní předpisy ke konkrétnímu provedení této směrnice, vedlo by k dalšímu automatickému a obecnému prodloužení doby platnosti stávajících veřejných koncesí od 31. prosince 2020 do 31. prosince 2023.

- 29 Nakonec předkládající soud nesouhlasí ani s rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada) kvalifikovat směrnici 2006/123 jako liberalizační, a nikoli jako harmonizační, a má tedy za to, že tato směrnice měla být v souladu s článkem 115 SFEU přijata jednomyslně, a nikoli většinou hlasů Rady.
- 30 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (regionální správní soud pro Apulii) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je směrnice 2006/123 platná a závazná pro členské státy, anebo je neplatná, neboť byla – jakožto harmonizační směrnice – přijata pouze většinou hlasů, a nikoli jednomyslně, v rozporu s článkem 115 [SFEU]?
 - 2) Splňuje směrnice 2006/123[...] objektivně a abstraktně minimální požadavky na dostatečnou podrobnost právní úpravy, a tedy na neexistenci prostoru pro uvážení vnitrostátního zákonodárce, takže ji lze považovat za samovykonatelnou a bezprostředně použitelnou?
 - 3) *V případě, že by bylo shledáno, že směrnice 2006/123 není ‚self-executing‘, je účinek, který spočívá v pouhém vyloučení nebo v pouhém zamezení použití vnitrostátního zákona i v případě, že vnitrostátní soud nemůže použít konformní výklad, v souladu se zásadou právní jistoty, anebo naopak v takovém případě vnitrostátní zákon nemusí nebo nemůže být použit, aniž jsou dotčeny zvláštní sankce stanovené unijním právním řádem pro případ, že členský stát nesplní povinnosti vyplývající z jeho přistoupení ke Smlouvě [FEU] (článek 49) nebo z neprovedení [této] směrnice (řízení o nesplnění povinnosti)?*
 - 4) Znamená *přímý účinek* čl. 12 odst. 1, 2 a 3 směrnice 2006/123 uznání charakteru ‚self-executing‘ nebo bezprostřední použitelnosti této směrnice, anebo je třeba jej v rámci takové harmonizační směrnice, o jakou se jedná v projednávané věci (*je třeba mít za to, že články 9 až 13 [této] směrnice provádějí úplnou harmonizaci* podle rozsudku [ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558)]), chápat tak, že ukládá členskému státu povinnost přijmout harmonizační opatření, která nemají obecnou povahu, ale jsou závazná svým obsahem?
 - 5) Může či musí být kvalifikace směrnice jako samovykonatelné a v případě takovéto kvalifikace pouhé zamezující upuštění od použití vnitrostátního zákona považovány za výlučnou pravomoc vnitrostátního soudu (jemuž jsou za tímto účelem přiznány zvláštní výkladové prostředky, jako je podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru nebo řízení o kontrole ústavnosti) nebo též pravomoc úředníků či vedoucích pracovníků obcí?
 - 6) *Naopak v případě, že by směrnice 2006/123 byla shledána ‚self-executing‘, je vzhledem k tomu, že článek 49 [SFEU] brání automatickému prodlužování koncesí-povolení k využívání veřejného majetku v přímořských oblastech k provozování turistických a rekreačních činností pouze ‚v rozsahu, v němž mají tyto koncese nepochybný přeshraniční význam‘, splnění této podmínky rovněž nezbytným předpokladem pro použití čl. 12 odst. 1 a 2 [této] směrnice [...]*?
 - 7) Je v souladu s cíli sledovanými směrnicí 2006/123 a článkem 49 [SFEU], aby vnitrostátní soud obecně a abstraktně konstatoval existenci požadavku nepochybného přeshraničního významu ve vztahu k celému území státu bez dalšího upřesnění, anebo naopak vzhledem k pravomoci přenesené na italské obce nemůže být toto posouzení chápáno tak, že se vztahuje na pobřežní území každé obce, a je tedy vyhrazeno pravomoci obcí?

- 8) Je v souladu s cíli sledovanými směrnicí 2006/123 a článkem 49 [SFEU], aby vnitrostátní soud obecně a abstraktně konstatoval existenci požadavku nedostatku zdrojů a dostupných koncesí ve vztahu k celému území státu bez dalšího upřesnění, anebo naopak vzhledem k pravomoci přenesené na italské obce nemůže být toto posouzení chápáno tak, že se vztahuje na pobřežní území každé obce, a je tedy vyhrazeno pravomoci obcí?
- 9) *V případě, že by směrnice 2006/123 byla abstraktně shledána ‚self-executing‘, lze tuto bezprostřední použitelnost považovat za existující také v konkrétním právním rámci – jako je italský právní rámec – v němž platí článek 49 [plavebního zákona] (který stanoví, že při uplynutí platnosti koncese ‚všechna neodstranitelná díla připadají státu bez jakékoli náhrady nebo odškodnění‘) a je tento důsledek samovykonatelnosti nebo bezprostřední použitelnosti předmětné směrnice (zejména s odkazem na řádně povolené zděné stavby nebo koncese na veřejný majetek funkčně související s turistickými ubytovacími činnostmi, jako jsou hotely nebo rekreační střediska) slučitelný s ochranou základních práv, jako je právo na vlastnictví, uznaných unijním právním řádem a Listinou základních práv [Evropské unie] jako práva zasluhující přednostní ochranu?“*

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 31 AGCM a italská vláda vyjádřily pochybnosti o přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Podle jejich názoru se otázky položené Soudnímu dvoru staly hypotetickými poté, co byla zákonem č. 118/2022 zrušena vnitrostátní ustanovení o automatickém prodloužení koncesí.
- 32 V tomto ohledu je nutno uvést, že tato ustanovení, a zejména ustanovení zákona č. 145/2018, sice byla skutečně zrušena zákonem č. 118/2022, avšak nemění to nic na tom, že když obec Ginosa přijala sporné rozhodnutí, byla uvedena ustanovení v účinnosti a toto rozhodnutí bylo přijato na jejich základě. Kromě toho z informací, které má k dispozici Soudní dvůr, nevyplývá, že zrušení vnitrostátních ustanovení o automatickém prodloužení koncesí zbavilo uvedené rozhodnutí jeho účinků.
- 33 Z toho vyplývá, že zrušení vnitrostátních ustanovení o automatickém prodloužení koncesí nemůže vyvrátit domněnku relevance, která se váže k předběžným otázkám, jež předkládající soud položil Soudnímu dvoru (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. září 1999, Beck a Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, bod 22, jakož i ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 43). V projednávané věci není tedy zjevné, že by požadovaný výklad unijního práva neměl žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původních řízeních nebo by daný problém byl hypotetický (obdobně viz rozsudek ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další, C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 26).
- 34 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je tedy přípustná.

K předběžným otázkám

- 35 Nejprve je třeba zkoumat šestou a sedmou otázku, jakož i první část osmé otázky v rozsahu, v němž se týkají použitelnosti směrnice 2006/123 na spor v původním řízení, poté první otázku, která zpochybňuje platnost této směrnice, a zatřetí druhou až pátou otázku, druhou část osmé otázky, jakož i devátou otázku, jimiž se tento soud snaží zjistit, zda má článek 12 uvedené směrnice přímý účinek.

K použitelnosti směrnice 2006/123

Úvodní poznámky

- 36 Jak vyplývá z ustálené judikatury, každé vnitrostátní opatření v oblasti, která byla na úrovni Unie plně harmonizována, musí být posuzováno nikoli s ohledem na ustanovení primárního práva, nýbrž s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního opatření (rozsudky ze dne 12. října 1993, Vanacker a Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, bod 9; ze dne 11. prosince 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, bod 64, a ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další, C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 59).
- 37 Jak přitom vyplývá zejména z bodu 61 rozsudku ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), v projednávané věci provádějí články 9 až 13 směrnice 2006/123 úplnou harmonizaci v souvislosti se službami spadajícími do jejich působnosti.
- 38 Za těchto podmínek budou šestá a sedmá otázka, jakož i první část osmé otázky zkoumány výlučně z hlediska článku 12 této směrnice.

K šesté otázce

- 39 Podstatou šesté otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje pouze na koncese na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech, které mají nepochybný přeshraniční význam.
- 40 V tomto ohledu měl již Soudní dvůr příležitost na základě doslovného, historického, kontextuálního a teleologického výkladu směrnice 2006/123 opakovaně rozhodnout, že ustanovení její kapitoly III týkající se svobody usazování pro poskytovatele, která zahrnují článek 12 této směrnice, musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí zejména v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 99 až 110, jakož i ze dne 22. září 2020, Cali Apartments, C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:743, bod 56).
- 41 Z toho vyplývá, že čl. 12 odst. 1 a 2 uvedené směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že se nevztahuje pouze na koncese na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech, které mají nepochybný přeshraniční význam.

K sedmé otázce

- 42 S ohledem na odpověď na šestou otázku není třeba odpovídat na sedmou otázku, která vychází z předpokladu, že použitelnost článku 12 směrnice 2006/123 je podmíněna prokázáním, že dotčená koncese k využívání veřejného majetku v přímořských oblastech má nepochybný přeshraniční význam.

K první části osmé otázky

- 43 Podstatou první části osmé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby nedostatek přírodních zdrojů a dostupných koncesí byl posuzován na základě kombinace abstraktního a obecného přístupu na vnitrostátní úrovni a kazuistického přístupu založeného na analýze pobřežního území dotyčné obce, nebo zda takové posouzení musí být provedeno výlučně na základě jednoho z těchto přístupů.
- 44 Je pravda, že Soudní dvůr v bodě 43 rozsudku ze dne 14. července 2016, *Promoimpresa* a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), upřesnil, že při určování, zda počet uvedených lokalit, které lze hospodářsky využívat, je omezený, je třeba zohlednit okolnost, že dotčené koncese jsou udělovány nikoliv na celostátní, nýbrž na místní úrovni.
- 45 Toto upřesnění však představovalo pouze informaci poskytnutou předkládajícímu soudu a bylo vysvětleno kontextem věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek.
- 46 S ohledem na své znění totiž čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123 přiznává členským státům určitý prostor pro uvážení při volbě kritérií umožňujících posoudit nedostatek přírodních zdrojů. Tento prostor pro uvážení je může vést k upřednostnění abstraktního a obecného posouzení platného pro celé území státu, ale také naopak k upřednostnění kazuistického přístupu, který klade důraz na situaci existující na pobřežním území obce nebo příslušného správního orgánu, nebo i ke kombinaci těchto dvou přístupů.
- 47 Zejména kombinace abstraktního a obecného přístupu na vnitrostátní úrovni a kazuistického přístupu spočívajícího v analýze pobřežního území dotyčné obce se jeví jako vyvážená, a může proto zajistit dodržení cílů hospodářského využívání pobřeží, které mohou být vymezeny na vnitrostátní úrovni, a zároveň zajistit význam konkrétního provedení těchto cílů na pobřežním území obce.
- 48 V každém případě je důležité, aby kritéria použitá členským státem pro posouzení nedostatku využitelných přírodních zdrojů byla objektivní, nediskriminační, transparentní a přiměřená.
- 49 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první část osmé otázky odpovědět tak, že čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby nedostatek přírodních zdrojů a dostupných koncesí byl posuzován na základě kombinace abstraktního a obecného přístupu na vnitrostátní úrovni a kazuistického přístupu založeného na analýze pobřežního území dotyčné obce.

K první otázce, týkající se platnosti směrnice 2006/123

- 50 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda je směrnice 2006/123 platná z hlediska článku 94 ES, jelikož tato harmonizační směrnice nebyla přijata Radou jednomyslně.
- 51 Tato otázka naznačuje, že uvedená směrnice je neplatná z důvodu, že měla být přijata na základě článku 94 ES, který stanovil jednomyslné hlasování v Radě, a nikoli na základě čl. 47 odst. 2 první a třetí věty ES a článku 55 ES, které stanovily hlasování kvalifikovanou většinou.
- 52 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že v rámci systému pravomocí Unie nemůže volba právního základu aktu záviset pouze na přesvědčení orgánu, pokud jde o sledovaný cíl, ale musí se zakládat na objektivních

skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, jako je účel a obsah aktu. Pokud přezkum unijního aktu ukáže, že akt sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud je jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek možné označit za hlavní nebo převažující, kdežto druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který vyžaduje hlavní nebo převažující účel nebo složka. Pouze výjimečně, pokud se prokáže, že akt sleduje současně několik cílů, které jsou neoddělitelně spjaté, aniž je jeden vůči druhému vedlejší a nepřímý, může být takový akt založen na různých odpovídajících právních základech. Kumulace dvou právních základů je však vyloučena, pokud jsou postupy stanovené pro oba právní základy neslučitelné (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, 45/86, EU:C:1987:163, bod 11, a ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, body 54 až 57).

- 53 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci stanovil článek 94 ES jednomyslné hlasování v Radě, zatímco v rámci čl. 47 odst. 2 první a třetí věty ES a článku 55 ES musela Rada rozhodovat kvalifikovanou většinou, není kombinace těchto právních základů možná.
- 54 Zadržet podle čl. 1 odst. 1 směrnice 2006/123 je jejím předmětem „stanovit obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb“. Tento cíl přispět k zajištění účinnosti svobody usazování a poskytování služeb je opakovaně potvrzen v preambuli této směrnice, zejména v jejích bodech 1, 5, 12, 64 nebo 116 odůvodnění.
- 55 Je tedy zjevné, že cílem směrnice 2006/123 je za účelem usnadnění přístupu osob k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu v souladu s čl. 47 odst. 2 ES „koordinace právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu“. Totéž platí pro článek 55 ES týkající se služeb, který odkazuje zejména na tento čl. 47 odst. 2.
- 56 Kromě toho žádný členský stát nepožádal v průběhu postupu přijímání této směrnice na základě druhé věty uvedeného čl. 47 odst. 2 Radu o jednomyslné hlasování z důvodu, že provedení uvedené směrnice by znamenalo změny stávajících zásad zákonné právní úpravy jednotlivých povolání týkajících se vzdělání a podmínek přístupu fyzických osob k nim.
- 57 Zatřetí Rada správně rozhodla kvalifikovanou většinou v souladu s poslední větou téhož čl. 47 odst. 2, na který také odkazuje článek 55 ES.
- 58 Tato ustanovení totiž přiznávala unijnímu normotvůrci zvláštní pravomoc k přijetí opatření určených ke zlepšení fungování vnitřního trhu (obdobně viz rozsudek ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, bod 87). V souladu se zásadou, podle které se zvláštní pravidla odchyľují od obecných pravidel, pokud ve Smlouvě o ES existuje specifitější ustanovení, které může být právním základem dotčeného aktu, se přitom tento akt musí zakládat na tomto ustanovení (obdobně viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, bod 60). Unijní normotvůrce tedy správně upřednostnil čl. 47 odst. 2 první a třetí větu ES, jakož i článek 55 ES před článkem 94 ES.
- 59 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba dospět k závěru, že posouzení první otázky neodhalilo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost směrnice 2006/123 z hlediska článku 94 ES.

K přímému účinku čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123

Ke druhé a čtvrté otázce

- 60 Úvodem je třeba uvést, že účinkem vnitrostátních ustanovení dotčených ve sporu v původním řízení bylo automatické prodloužení platných koncesí na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech, takže v rámci tohoto sporu nebylo uspořádáno žádné výběrové řízení. V projednávané věci jsou tedy relevantní pouze ustanovení článku 12 směrnice 2006/123, která se týkají jednak povinnosti členských států použít na potenciální uchazeče nestranné a transparentní výběrové řízení a jednak zákazu automatického prodloužení povolení uděleného pro danou činnost. Je tedy třeba mít za to, že se druhá a čtvrtá otázka týkají výkladu čl. 12 odst. 1 a 2 této směrnice, s vyloučením odstavce 3 tohoto článku.
- 61 Podstatou druhé a čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, tedy je, zda čl. 12 odst. 1 a 2 uvedené směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost členských států použít na potenciální uchazeče nestranné a transparentní výběrové řízení, jakož i zákaz automatického prodloužení povolení uděleného pro danou činnost jsou stanoveny bezpodmínečně a dostatečně přesně, takže mohou mít přímý účinek.
- 62 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči členskému státu, a to ať již v případě, že stát směrnicí včas neprovedl do vnitrostátního práva, tak i v případě, že ji provedl nesprávně [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. ledna 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, bod 25; ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další, C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 103; ze dne 17. září 1996, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio a další, C-246/94 až C-249/94, EU:C:1996:329, body 18 a 19, jakož i ze dne 8. března 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Přímý účinek), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 17].
- 63 Soudní dvůr upřesnil, že ustanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, kromě aktu, kterým je toto ustanovení provedeno do vnitrostátního práva, a že je dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. dubna 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen v. Lippe, 28/67, EU:C:1968:17, s. 226; ze dne 26. února 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, bod 52, a ze dne 8. března 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Přímý účinek), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 18].
- 64 Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že i když směrnice ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení při jejím provádění, ustanovení této směrnice lze považovat za přesné a bezpodmínečné, pokud členským státům jednoznačně ukládá přesnou povinnost dosáhnout výsledku, která není vázána na žádnou podmínku, co se týče použití pravidla v ní obsaženého [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Přímý účinek), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 19].
- 65 Směrnice totiž sice ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení při jejím provádění, avšak tato okolnost nemá vliv na přesnou a bezpodmínečnou povahu jejích ustanovení, jestliže tento prostor pro uvážení nevylučuje možnost stanovení minimálních práv, a je tedy možné určit minimální ochranu, jež musí být v každém případě zavedena (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne

14. července 1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, bod 17, ze dne 3. října 2000, Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, bod 68, jakož i ze dne 14. ledna 2021, RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, bod 49).

- 66 V projednávané věci ze samotného znění čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123 vyplývá, že je-li počet povolení pro danou činnost omezen z důvodu nedostatku přírodních zdrojů, musí členské státy použít na potenciální uchazeče výběrové řízení, které poskytne plnou záruku nestrannosti a transparentnosti, zahrnující zejména dostatečné zveřejnění informací o zahájení řízení, průběhu a ukončení řízení.
- 67 Je pravda, že si členské státy ponechávají určitý prostor pro uvážení, pokud se rozhodnou přijmout ustanovení, která mají konkrétně zaručit nestrannost a transparentnost výběrového řízení. To však nemění nic na tom, že čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123 uložením povinnosti uspořádání nestranného a transparentního výběrového řízení stanoví bezpodmínečně a dostatečně přesně obsah minimální ochrany ve prospěch potenciálních uchazečů (obdobně viz rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, bod 74, jakož i ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další, C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 105).
- 68 Zejména čl. 12 odst. 2 této směrnice stanoví, že takové povolení, jako je koncese na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech, se uděluje na přiměřenou omezenou dobu a nesmí umožňovat automatické prodloužení.
- 69 Toto ustanovení má přímý účinek, jelikož členským státům jednoznačně zakazuje, aby stanovily automatická a všeobecná prodloužení takových koncesí, aniž mají jakýkoli prostor pro uvážení nebo mohou tento zákaz jakkoli podmínit a aniž je zapotřebí aktu Unie nebo členských států. Z judikatury Soudního dvora navíc vyplývá, že automatické prodloužení je vyloučeno samotným zněním čl. 12 odst. 2 směrnice 2006/123 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další, C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 50).
- 70 Článek 12 odst. 1 a 2 této směrnice tedy ukládá členským státům povinnost použít na potenciální uchazeče nestranné a transparentní výběrové řízení a zakazuje jim bezpodmínečně a dostatečně přesně automaticky prodloužovat povolení udělené pro danou činnost.
- 71 Okolnost, že tato povinnost a tento zákaz se použijí pouze v případech, kdy je počet povolení, která jsou k dispozici pro danou činnost, omezen z důvodu nedostatku použitelných přírodních zdrojů, které musí být určeny s ohledem na faktickou situaci posouzenou příslušným správním orgánem pod kontrolou vnitrostátního soudu, nemůže zpochybnit přímý účinek tohoto čl. 12 odst. 1 a 2.
- 72 Kromě toho je třeba připomenout, že přímý účinek, který mají bezpodmínečná a dostatečně přesná ustanovení směrnice, představuje minimální záruku vyplývající ze závazné povahy povinnosti uložené členským státům v důsledku směrnic na základě čl. 288 třetího pododstavce SFEU, která členskému státu nemůže sloužit jako odůvodnění k tomu, aby se vyhnul povinnosti přijmout včas prováděcí opatření odpovídající předmětu každé směrnice (rozsudek ze dne 6. května 1980, Komise v. Belgie, 102/79, EU:C:1980:120, bod 12). Z toho vyplývá, že navzdory uznání přímého účinku výše uvedené povinnosti a zákazu uvedených v čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 jsou italské orgány nadále povinny zajistit jejich provedení do svého právního řádu.

- 73 Konečně je třeba zdůraznit, že takový rozsudek o předběžné otázce, jako je rozsudek ze dne 14. července 2016, *Promoimpresa a další* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), vyjasňuje a v případě potřeby upřesňuje význam a působnost pravidla obsaženého v tomto ustanovení směrnice 2006/123 tak, jak musí nebo mělo být chápáno a uplatňováno od okamžiku jeho vstupu v platnost, tedy v souladu s článkem 44 této směrnice nejpozději od 28. prosince 2009. Z toho vyplývá, že takto vyložené uvedené pravidlo musí soud použít i na právní vztahy, které vznikly a byly založeny před tímto rozsudkem [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. března 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, bod 16, a ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 77].
- 74 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou a čtvrtou otázku odpovědět tak, že čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost členských států použít na potenciální uchazeče nestranné a transparentní výběrové řízení, jakož i zákaz automatického prodloužení povolení uděleného pro danou činnost jsou stanoveny bezpodmínečně a dostatečně přesně, takže mohou mít přímý účinek.

K třetí otázce

- 75 S ohledem na odpověď na druhou a čtvrtou otázku není důvodné na třetí otázku odpovídat.

K páté otázce a ke druhé části osmé otázky

- 76 Podstatou páté otázky a druhé části osmé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 288 třetí pododstavec SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že posouzení přímého účinku povinnosti a zákazu stanovených v čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123, jakož i povinnosti nepoužít vnitrostátní ustanovení, která jsou s ním v rozporu, přísluší výlučně vnitrostátním soudům, nebo rovněž správním orgánům, včetně orgánů obce.
- 77 V tomto ohledu postačí připomenout, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že správní orgán, včetně obecního, má stejně jako vnitrostátní soud povinnost použít bezpodmínečná a dostatečně přesná ustanovení směrnice, jakož i nepoužít ta ustanovení vnitrostátního práva, která s nimi nejsou v souladu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. června 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, body 29 až 33, jakož i ze dne 10. října 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745, bod 33).
- 78 V této souvislosti je nutné upřesnit, že závěr uvedený v bodě 43 rozsudku ze dne 14. července 2016, *Promoimpresa a další* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), podle něhož je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda byla splněna podmínka týkající se nedostatku přírodních zdrojů stanovená v čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123, nemůže znamenat, že na splnění této podmínky jsou povinny dohlížet pouze vnitrostátní soudy. Vzhledem k tomu, že počet povolení, která jsou pro danou činnost k dispozici, je omezen z důvodu nedostatku použitelných přírodních zdrojů, je totiž každý správní orgán povinen na základě tohoto ustanovení uspořádat výběrové řízení pro potenciální uchazeče a zajistit, aby byly splněny všechny podmínky stanovené v uvedeném ustanovení, a případně upustit od použití pravidel vnitrostátního práva, která nejsou s tímto ustanovením v souladu.

79 S ohledem na výše uvedené úvahy je tedy třeba na pátou otázku a druhou část osmé otázky odpovědět tak, že čl. 288 třetí pododstavec SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že posouzení přímého účinku povinnosti a zákazu stanovených v čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123, jakož i povinnosti nepoužít vnitrostátní ustanovení, která jsou s ním v rozporu, přísluší vnitrostátním soudům a správním orgánům, včetně orgánů obce.

K deváté otázce

80 Podstatou deváté otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že přímý účinek tohoto ustanovení vyžaduje, aby nebyla použita vnitrostátní právní úprava, podle které po uplynutí platnosti koncese zůstávají všechna neodstranitelná díla vybudovaná koncesionářem na pozemku, který mu byl poskytnut, ve vlastnictví poskytovatele koncese bez jakékoli náhrady nebo odškodnění, a zda je nepoužití této právní úpravy slučitelné s článkem 17 Listiny základních práv.

81 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury duch spolupráce, jímž má být veden průběh řízení o předběžné otázce, znamená, že vnitrostátní soud bere ohled na funkci svěřenou Soudnímu dvoru, kterou je přispívat k výkonu spravedlnosti v členských státech, a nikoliv poskytovat poradní stanoviska k obecným či hypotetickým otázkám (rozsudky ze dne 3. února 1983, Robards, 149/82, EU:C:1983:26, bod 19; ze dne 16. července 1992, Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, bod 25, a ze dne 15. prosince 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, bod 60).

82 Soudní dvůr tedy může odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem, je-li zjevné, že žádaný výklad nebo posouzení platnosti unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. prosince 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, bod 61, a ze dne 15. července 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, bod 55).

83 V projednávané věci se spor v původním řízení týká prodloužení platnosti koncesí, a nikoli otázky práva koncesionáře získat po uplynutí platnosti koncese jakoukoli náhradu za neodstranitelná díla, která vybuvoval na pozemku, který mu byl přidělen. Vzhledem k tomu, že předkládající soud neuvedl skutkové a právní okolnosti charakterizující situaci dotčenou v původním řízení, nemůže Soudní dvůr poskytnout užitečnou odpověď na devátou otázku.

84 Tuto otázku je tedy třeba prohlásit za nepřijatelnou.

K nákladům řízení

85 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:

1) Článek 12 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu

musí být vykládán v tom smyslu, že

se nevztahuje pouze na koncese na využívání veřejného majetku v přímořských oblastech, které mají nepochybný přeshraniční význam.

2) Článek 12 odst. 1 směrnice 2006/123

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání tomu, aby nedostatek přírodních zdrojů a dostupných koncesí byl posuzován na základě kombinace abstraktního a obecného přístupu na vnitrostátní úrovni a kazuistického přístupu založeného na analýze pobřežního území dotčené obce.

3) Posouzení první otázky neodhalilo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost směrnice 2006/123 z hlediska článku 94 ES.

4) Článek 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123

musí být vykládán v tom smyslu, že

povinnost členských států použít na potenciální uchazeče nestranné a transparentní výběrové řízení, jakož i zákaz automatického prodloužení povolení uděleného pro danou činnost jsou stanoveny bezpodmínečně a dostatečně přesně, takže mohou mít přímý účinek.

5) Článek 288 třetí pododstavec SFEU

musí být vykládán v tom smyslu, že

posouzení přímého účinku povinnosti a zákazu stanovených v čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123, jakož i povinnosti nepoužít vnitrostátní ustanovení, která jsou s ním v rozporu, přísluší vnitrostátním soudům a správním orgánům, včetně orgánů obce.

Podpisy.