



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

23. prosince 2015*

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2006/123/ES — Věcná působnost — Činnosti spjaté s výkonem veřejné moci — Povolání kominíka — Úkoly spadající do oblasti ‚požárního dohledu‘ — Územní omezení živnostenského oprávnění — Služba obecného hospodářského zájmu — Nezbytnost — Proporcionalita“

Ve věci C-293/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud, Rakousko) ze dne 20. května 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 13. června 2014, v řízení

Gebhart Hiebler

proti

Walteru Schlagbauerovi,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano (zpravodaj), místopředseda Soudního dvora, vykonávající funkci předsedy prvního senátu, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger a S. Rodin, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. května 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za G. Hieblera G. Medweschekem, Rechtsanwalt,
- za W. Schlagbauera A. Seebacherem, Rechtsanwalt,
- za rakouskou vládu G. Eberhardem, jako zmocněncem,
- za nizozemskou vládu M. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi F. Bulstem a T. Scharfem, jakož i H. Tserepa-Lacombe, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. července 2015,

* Jednací jazyk: němčina.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 odst. 2 písm. i), čl. 10 odst. 4, čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. a) a čl. 15 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení o opravném prostředku „Revision“ mezi Gebhartem Hieblerem a Walterem Schlagbauerem, dvěma rakouskými státními příslušníky, kteří vykonávají povolání kominíka, ve věci žaloby Waltera Schlagbauera na zdržení se nekalé obchodní praktiky vytýkané Gebhartovi Hieblerovi v rámci výkonu jeho profesní činnosti.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 17, 70 a 72 odůvodnění směrnice 2006/123 uvádějí:

„(17) Tato směrnice se vztahuje pouze na služby, které jsou poskytovány za hospodářské protiplnění. Na služby obecného zájmu se nevztahuje definice v článku [57 SFEU], a proto tyto služby nespádají do oblasti působnosti této směrnice. Služby obecného hospodářského zájmu jsou služby poskytované za hospodářské protiplnění, a proto spadají do oblasti působnosti této směrnice. Avšak některé služby obecného hospodářského zájmu, jako například služby v oblasti dopravy, jsou z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny a na některé další služby obecného hospodářského zájmu, jako například ty, které mohou existovat v oblasti poštovních služeb, se vztahuje výjimka z ustanovení o volném pohybu služeb podle této směrnice. Tato směrnice se nezabývá financováním služeb obecného hospodářského zájmu a nevztahuje se na režimy podpor poskytovaných členskými státy, zejména v sociální oblasti, v souladu s pravidly Společenství týkajícími se hospodářské soutěže. Tato směrnice se nezabývá následnými kroky v návaznosti na bílou knihu Komise o službách obecného zájmu.

[...]

(70) Pro účely této směrnice, a aniž je dotčen článek [14 SFEU], mohou být služby považovány za služby obecného hospodářského zájmu pouze v případě, že jsou poskytovány při plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byl poskytovatel pověřen dotčeným členským státem. Toto pověření by mělo být provedeno jedním či více akty, jejichž formu si určí dotýčný členský stát, a mělo by uvádět přesnou povahu daného zvláštního úkolu.

[...]

(72) Službám obecného hospodářského zájmu náleží významné úkoly v souvislosti se sociální a územní soudržností. Proces hodnocení podle této směrnice by neměl bránit plnění těchto úkolů. Tento proces by se neměl dotýkat požadavků nezbytných pro provádění těchto úkolů, přičemž zároveň je třeba se zabývat neopodstatněnými omezeními svobody usazování.“
- 4 Článek 2 směrnice 2006/123 stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

[...]

i) činnosti spojené s výkonem veřejné moci podle článku [51 SFEU];

[...]“

5 Článek 4 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

6) „povolovacím režimem“ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu;

7) „požadavkem“ jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie; pravidla stanovená v kolektivních smlouvách sjednaných sociálními partnery se sama o sobě za požadavky ve smyslu této směrnice nepovažují;

8) „naléhavými důvody obecného zájmu“ důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví, zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, ochrana spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků, poctivost obchodních transakcí, boj proti podvodům, ochrana životního prostředí a městského prostředí, zdraví zvířat, duševní vlastnictví, zachování národního historického a uměleckého dědictví a cíle sociální a kulturní politiky;

[...]“

6 Článek 10 odst. 4 uvedené směrnice zní takto:

„Povolení poskytovateli umožní přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na celém území daného členského státu, včetně zřizování zastoupení, dceřiných společností, poboček nebo kanceláří, ledaže je povolení pro každou jednotlivou provozovnu nebo omezení povolení na určitou část území opodstatněno naléhavým důvodem obecného zájmu.“

7 Článek 15 téže směrnice upřesňuje:

„1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

a) množství nebo územní omezení, zejména ve formě omezení stanovených podle počtu obyvatel nebo minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli;

[...]

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

- a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;
- b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

4. Odstavce 1, 2 a 3 se vztahují na právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy těchto služeb.

[...]"

Rakouské právo

- 8 Ustanovení § 120 odst. 1 živnostenského zákona (Gewerbeordnung, dále jen „GewO“) stanoví:

„K výkonu povolání kominíka [...] pro čištění, vymetání a kontrolu komínů a odvodů plynových spalin, kouřovodů a spalínovodů a k nim patřících spotřebičů paliv se vyžaduje živnostenské oprávnění. Pokud jsou kominíci pověřeni na základě zemských právních předpisů prováděním činností správního dohledu, a to zejména činností spojených s ‚požárním dohledem‘ [(„Feuerpolizei“)], kontrolou budov a podobných činností, plní tím veřejné úkoly a musí být za tím účelem usazeni v Rakousku.“

- 9 Ustanovení § 123 GewO stanoví:

„1. Zemský hejtman [(Landeshauptmann)] nařízením územně vymezí výkon živnosti kominíka. V tomto nařízení se hranice kominických obvodů stanoví tak, aby mohly být řádně plněny úkoly , požárního dohledu‘ a aby byla v rámci jednotlivých kominických obvodů zajištěna hospodářská životaschopnost alespoň dvou kominictví, v nichž budou zaměstnáni vždy dva zaměstnanci na hlavní pracovní poměr. [...]

2. Pro účely výkonu povolání kominíka lze podat pouze taková ohlášení živnosti, která jsou omezena na provádění činností podle § 120 odst. 1 v příslušném kominickém obvodu. V případě bezprostředního nebezpečí je však v případě pověření podle § 122 odst. 2 nebo v případě přestupu do jiného kominického obvodu podle § 124 výkon činností vymezených v § 120 odst. 1 přípustný také mimo daný kominický obvod. [...]

3. Kominíci jsou povinni provádět v rámci svého kominického obvodu a v souladu s platnými maximálními sazbami činnosti vymezené v § 120 odst. 1.

- 10 Ustanovení § 124 GewO stanoví:

„V případě změny kominíka pověřeného čištěním objektu musí nahrazený kominík neprodleně předat písemnou zprávu o naposledy provedeném čištění a o stavu čištěného objektu novému kominíkovi, příslušné obci a majiteli uvedeného objektu. [...] Pokud v daném kominickém obvodu nepůsobí více než dva kominíci, je změna kominického obvodu povolena.“

11 Ustanovení § 125 odst. 1 GewO upřesňuje:

„Zemský hejtman stanoví nařízením maximální sazby. Při jejich stanovení je nutno zohlednit výkonnost provozovatelů, jakož i zájmy příjemců služeb. [...]“

12 Právní předpisy spolkových zemí obsahují ustanovení o povinnosti vlastníků topných zařízení nechat si pravidelně vyčistit komíny kominíky. Tyto právní předpisy kromě toho kominíkům svěřují plnění zvláštních úkolů týkajících se „požárního dohledu“.

13 Ve spolkové zemi Korutansko tyto úkoly spočívají zejména v provádění pravidelných protipožárních kontrol (dále jen „protipožární kontroly“).

14 Konkrétně § 26 řádu spolkové země Korutansko o dohledu nad nebezpečnými situacemi a o požárním dohledu (Kärntner Gefahrenpolizei- und Feuerpolizeiordnung, dále jen „dozorový řád“) stanoví:

„1. Kontrola požární bezpečnosti stavebních zařízení slouží k odhalování situací, které by mohly vyvolat nebo zvýšit nebezpečí vzniku požáru a ztížit nebo znemožnit boj proti požárům a provádění záchranných opatření.

2. V rámci kontroly požární bezpečnosti je nutno běžným ohledáním zejména zjistit,

a) zda jsou vlastníkem budovy (objektu) nebo oprávněným uživatelem dodržována ustanovení tohoto zákona nebo nařízení a rozhodnutí přijatá na základě tohoto zákona, nebo zda neexistují jiné nesrovnalosti v [právní úpravě v oblasti požárního dohledu];

b) zda nedošlo k poškození budovy, které by mohlo představovat riziko vzniku požáru; a

c) zda nenastaly jiné okolnosti, které jsou relevantní z hlediska požární bezpečnosti nebo boje proti požárům. [...]

3. [Kontrolu požární bezpečnosti] je nutno provádět s ohledem na požárně-technické riziko stavby a je třeba ji provádět

a) u staveb s malým požárnětechnickým rizikem každých 15 let;

b) u staveb se středním požárnětechnickým rizikem každých 9 let;

c) u staveb s vysokým požárnětechnickým rizikem každých 5 let; [...]“

15 Ustanovení § 27 dozorového řádu zní takto:

„1. Pověřený kominík provede kontrolu podle § 26 [...] samostatně.

[...]

9. Za každou kontrolu provedenou podle odstavce 1 je vlastník (oprávněný uživatel nebo správa budov) povinen zaplatit finanční příspěvek, který vybere kominík. Není-li tento příspěvek hrazen poplatníkem, obec jej musí stanovit rozhodnutím. Výše příspěvku se určí podle sazeb stanovených pro kontrolu ve vyhlášce, kterou se stanoví maximální sazby v oblasti kominických činností.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 Gebhart Hiebler pracuje jako kominík ve spolkové zemi Korutansko na základě živnostenského oprávnění platného pro kominický obvod „A“ této spolkové země v souladu s § 123 GewO.
- 17 Až do 26. července 2011 působili v kominickém obvodu „B“ nanejvýš dva kominíci. Kominíci oprávnění působit v jiných kominických obvodech, jako Gebhart Hiebler, tudíž mohli podle § 124 GewO oslovovat rovněž zákazníky usazené v tomto kominickém obvodu „B“.
- 18 Změna právní úpravy týkající se rozdělení kominických obvodů pro výkon kominických služeb ve spolkové zemi Korutansko, která vstoupila v platnost dne 27. července 2011, vedla k vytvoření nového kominického obvodu „C“, který vznikl spojením kominického obvodu „B“ a jiného obvodu.
- 19 Ačkoli v důsledku tohoto spojení pracovali v tomto novém sektoru „C“ čtyři kominíci, Gebhart Hiebler pokračoval v oslovování zákazníků bydlících v tomto obvodu, jakož i ve výkonu povolání kominíka pro několik takových zákazníků, kteří ho pověřili čištěním komínů.
- 20 Tato činnost zapříčinila ztráty na výdělku Waltera Schlagbauera, kterému bylo uděleno oprávnění k výkonu činnosti v uvedeném kominickém obvodu „C“. Walter Schlagbauer proto podal žalobu k Landesgericht Klagenfurt (Zemský soud v Klagenfurtu), v níž se domáhal nároku na zdržení se obchodní praktiky uplatňované Gebhartem Hieblerem, která je pokládána za nekalou, a uložení povinnosti Gebhartu Hieblerovi zaplatit částku 2 594,65 eura z titulu náhrady škody spolu s úroky a náklady řízení, jakož i zveřejnění rozhodnutí, které má být vydáno. Gebhart Hiebler navrhoval, aby byla žaloba zamítnuta s odůvodněním, že směrnice 2006/123 brání rakouské právní úpravě dotčené ve věci v původním řízení v rozsahu, v němž stanoví územní omezení povolení k výkonu soukromých hospodářských činností kominíků.
- 21 Landesgericht Klagenfurt (Zemský soud v Klagenfurtu) žalobě Waltera Schlagbauera vyhověl, přičemž rozhodl, že územní omezení stanovené v § 123 GewO je v souladu s uvedenou směrnicí, jelikož toto omezení je nediskriminační, nezbytné a přiměřené.
- 22 Oberlandesgericht Graz (Vrchní zemský soud ve Štýrském Hradci) toto rozhodnutí potvrdil, přičemž doplnil, že úkoly veřejné služby svěřené kominíkům v oblasti „požárního dohledu“ odůvodňují územní omezení živnostenského oprávnění kominíků.
- 23 Gebhart Hiebler podal opravný prostředek „Revision“ k Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud). Před tímto soudem uvedl, že ačkoli lze vnitrostátní právní úpravu dotčenou ve věci v původním řízení pokládat za slučitelnou s unijním právem v rozsahu, v němž se dotčené územní omezení týká úkolů vykonávaných kominíky v oblasti „požárního dohledu“, není s ním slučitelná v rozsahu, v němž se toto omezení vztahuje také na soukromé hospodářské činnosti kominíků týkající se čištění a údržby komínů a odvodů plynových spalin, kouřovodů a spalinovodů a k nim patřících topenišť.
- 24 Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud) má za to, že směrnice 2006/123 se podle čl. 2 odst. 2 písm. i) nemá vztahovat na úkoly veřejné služby spadající do oblasti „požárního dohledu“, ale pouze na soukromé hospodářské činnosti kominíků. Tento soud se nicméně zamýšlí nad tím, zda se lze vzhledem k existujícímu propojení těchto úkolů a těchto činností domnívat, že se tato směrnice nepoužije na výkon povolání kominíka jako celku.
- 25 Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud) dále pro případ, že by uvedené soukromé hospodářské činnosti spadaly do oblasti působnosti uvedené směrnice, vyjádřil rovněž pochybnosti týkající se slučitelnosti rakouské právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení s pravidly v oblasti svobody usazování poskytovatelů služeb z Unie, která jsou stanovena v člancích 10 a 15 téže směrnice.

26 Za těchto podmínek se Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je celá živnostenská činnost kominíka vyňata z oblasti působnosti směrnice 2006/123 na základě čl. 2 odst. 2 písm. i) z důvodu, že kominíci plní také úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ (protipožární kontroly, vydávání odborných posudků v rámci stavebních řízení atd.)?

2) Bude-li na první otázku odpovězeno záporně:

Je vnitrostátní právní úprava, podle níž je oprávnění k výkonu povolání kominíka v zásadě omezeno na určitý „kominický obvod“, slučitelná s čl. 10 odst. 4, čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. a) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123?“

K předběžným otázkám

K první otázce

27 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice 2006/123 vykládána v tom smyslu, že výkon takového povolání, jako je povolání kominíka dotčené ve věci v původním řízení, je jako celek vyloučen z oblasti působnosti uvedené směrnice z důvodu že toto povolání zahrnuje nejen výkon soukromých hospodářských činností, nýbrž i úkoly v oblasti „požárního dohledu“.

28 Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud) klade tuto otázku s odkazem na implicitní předpoklad, že úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ svěřené kominíkům ze spolkové země Korutansko je třeba kvalifikovat jako činnosti, které jsou spjaty s výkonem veřejné moci, a tudíž jsou vyňaty z oblasti působnosti uvedené směrnice podle jejího čl. 2 odst. 2 písm. i). Podle tohoto soudu je tedy třeba určit, zda má propojení mezi plněním těchto úkolů a výkonem soukromých hospodářských činností za následek, že uvedenou směrnici nelze použít na výkon povolání kominíka jako celku.

29 Jak kromě toho uvedla i Evropská komise ve svém písemném vyjádření, tento soud v předkládacím rozhodnutí neupřesnil okolnosti, které mu umožnily dospět k takové kvalifikaci uvedených úkolů.

30 Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi na první otázku je tudíž nejprve třeba ověřit, zda jsou takové úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“, jako jsou úkoly dotčené ve věci v původním řízení, spjaty s „výkonem veřejné moci“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. i) směrnice 2006/123, nebo zda případně spadají do některé jiné kategorie činností, které jsou vyňaty z oblasti působnosti této směrnice. Pouze v těchto případech je dále třeba určit, zda má taková okolnost za následek, že uvedenou směrnici nelze použít na výkon povolání kominíka jako celku.

31 V rámci prvního přezkumu je třeba nejprve posoudit dosah ustanovení tohoto čl. 2 odst. 2 písm. i).

32 Jak přitom bylo uvedeno v bodě 2.1.2 Příručky k provedení směrnice o službách (dále jen příručka“), toto ustanovení odráží výjimku z právní úpravy týkající se svobody usazování obsažené v článku 45 ES, který se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost stal článkem 51 SFEU. Za účelem výkladu uvedeného ustanovení je tudíž třeba odkázat na zásady, které Soudní dvůr koncipoval ve své judikatuře týkající se těchto článků.

33 Ve světle této judikatury je třeba předeslat, že výjimka stanovená v čl. 2 odst. 2 písm. i) směrnice 2006/123 musí být jakožto výjimka ze základní svobody vykládána způsobem, který omezuje její působnost na případy, kdy je to striktně nezbytné k hájení zájmů, jejichž ochranu toto ustanovení členským státům umožňuje (obdobně viz rozsudek Komise v. Belgie, C-47/08, EU:C:2011:334, bod 84

a citovaná judikatura), a musí být omezena na činnosti, jež jsou samy o sobě přímo a specificky spjaty s výkonem veřejné moci (obdobně viz rozsudky Komise v. Belgie, C-47/08, EU:C:2011:334, bod 85, a SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, bod 51).

- 34 Kromě toho, jak dále vyplývá z judikatury Soudního dvora, pomocné nebo přípravné činnosti prováděné při výkonu veřejné moci je třeba pokládat za vyloučené z takovéto výjimky (obdobně viz rozsudek Komise v. Německo, C-404/05, EU:C:2007:723, bod 44), jelikož nezahrnují výkon nezávislé rozhodovací pravomoci, jsou vykonávány v rámci přímého státního dohledu (obdobně viz rozsudky Komise v. Portugalsko, C-438/08, EU:C:2009:651, body 36 a 41, jakož i SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, bod 53), a nezahrnují výkon donucovací pravomoci (obdobně viz rozsudky Komise v. Španělsko, C-114/97, EU:C:1998:519, bod 37) či pravomoci přijímat vynucovací opatření (obdobně viz rozsudky Anker a další, C-47/02, EU:C:2003:516, bod 61, jakož i Komise v. Portugalsko, C-438/08, EU:C:2009:651, bod 44).
- 35 Ve světle této judikatury je tedy třeba ověřit, zda jsou úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ svěřené komisím ze spolkové země Korutansko spjaty s „výkonem veřejné moci“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. i) směrnice 2006/123.
- 36 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že jak vyplývá z § 26 dozorového řádu, spočívají tyto úkoly zejména v pravidelné kontrole budov za účelem zjištění, zda jsou vlastníkem budovy nebo oprávněným uživatelem dodržovány právní a správní předpisy vydané v této oblasti, zda nedošlo k poškození budovy, které by mohlo být nebezpečné z požárního hlediska a zda nenastaly jiné okolnosti, které by mohly vyvolávat nebo zvýšit nebezpečí požáru, nebo které by mohly ztížit boj proti požárům a provádění záchranných opatření.
- 37 Jak uvedla rakouská vláda ve svém písemném vyjádření, komisí nicméně při výkonu uvedených úkolů zabezpečují úlohy, jež jsou svěřeny obcím podle čl. 118 odst. 3 bodu 9 rakouské ústavy, na základě něhož obcím přísluší místní úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ v rámci jejich vlastní oblasti činnosti.
- 38 Jak uvedl generální advokát v bodě 35 svého stanoviska, úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ představují pomocné činnosti v rámci výkonu veřejné moci, jelikož komisí jsou jejich výkonem v zásadě pověřeni starostou každé obce a jejich provádění podléhá přímému dohledu daného starosty, aniž mají komisí vlastní pravomoc výkonu, donucovací pravomoc či pravomoc přijímat vynucovací opatření vůči svým zákazníkům. Tento závěr je potvrzen povinností, která je uložena komisím a spočívá v tom, že při provádění těchto úkolů musí dotčenou obec informovat o nedostatcích, které nebyly odstraněny, pokud vyvstane bezprostřední riziko požáru nebo pokud byl narušen průběh kontroly.
- 39 Úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ prováděné komisí ve spolkové zemi Korutansko proto nejsou jako takové spjaty s výkonem veřejné moci ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. i) směrnice 2006/123, a tudíž nepředstavují činnosti, které jsou na základě tohoto ustanovení vyňaty z oblasti působnosti této směrnice.
- 40 Na tomto závěru se nemůže nic změnit, ani kdyby předkládající soud kvalifikoval uvedené úkoly jako úkoly související se službou obecného hospodářského zájmu, jak uvedla rakouská vláda v odpovědi na písemnou otázku položenou Soudním dvorem.
- 41 V tomto ohledu je jisté třeba uvést, že jak vyplývá ze spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, činnosti spadající do oblasti „požárního dohledu“ jsou prováděny komisí ze spolkové země Korutansko v souladu s bodem 70 odůvodnění směrnice 2006/123 a s judikaturou Soudního dvora na základě výkonu zvláštního úkolu veřejné služby, který jim byl svěřen na základě povolení, a sice jejich živnostenského oprávnění, a podle ustanovení právního předpisu, tj. § 26 dozorového řádu, které jasně

a transparentně vymezují přesnou povahu povinnosti poskytnout veřejnou službu, která jim byla svěřena (obdobně viz rozsudky Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, bod 37, a Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 48).

- 42 Kromě toho z uvedeného spisu podle všeho rovněž vyplývá, že podle článku 14 SFEU, článku 1 protokolu (č. 26) o službách obecného zájmu, který tvoří přílohu Smlouvy o FEU, a podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou kominíci, jejichž živnost byla schválena ve spolkové zemi Korutansko, povinni v souladu s uvedenou povinností spočívající v poskytování veřejné služby zajistit plnění úkolů spadajících do oblasti „požárního dohledu“ ve prospěch všech uživatelů daného odvětví, které jim bylo svěřeno, a to takovým způsobem, aby byl zajištěn rovný přístup ke službám za jednotné sazby, jejichž maximální výše je stanovena vládní vyhláškou této spolkové země (obdobně viz rozsudky Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, bod 38, a Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 47), a za podmínek obdobné kvality bez ohledu na konkrétní situace a na stupeň hospodářské výnosnosti jednotlivých operací (v tomto smyslu viz rozsudek Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, bod 15).
- 43 Avšak i kdyby měly být tyto úkoly kvalifikovány jako úkoly související s poskytováním služby obecného hospodářského zájmu, ověření čehož přísluší předkládajícímu soudu, spadaly by tyto úkoly do oblasti působnosti směrnice 2006/123.
- 44 Jak zdůraznil generální advokát v bodě 37 svého stanoviska, z čl. 2 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice ve spojení s body 17, 70 a 72 jejího odůvodnění výslovně vyplývá, že pravidla stanovená touto směrnicí se v zásadě použijí na všechny služby obecného hospodářského zájmu, jelikož pouze služby obecného zájmu nehospodářské povahy jsou vyloučeny z oblasti působnosti těchto pravidel.
- 45 Je tak třeba dospět k závěru, že ať už předkládající soud kvalifikuje úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ vykonávané kominíky ve spolkové zemi Korutansko jakkoli, tyto úkoly spadají do oblasti působnosti téže směrnice.
- 46 Za těchto podmínek tedy není namístě zabývat se otázkou, zda má propojení uvedených úkolů a soukromých hospodářských činností vykonávaných kominíky ve spolkové zemi Korutansko za následek, že směrnicí 2006/123 nelze použít ani na posledně uvedené činnosti, a tudíž na výkon povolání kominíka jako celku, jelikož tato otázka se jeví bezpředmětná.
- 47 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že směrnice 2006/123 musí být vykládána v tom smyslu, že zahrnuje výkon takového povolání, jako je povolání kominíka dotčené ve věci v původním řízení, jako celku, přestože toto povolání zahrnuje nejen provádění soukromých hospodářských činností, ale i plnění úkolů spadajících do oblasti „požárního dohledu“.

K druhé otázce

- 48 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda články 10 a 15 směrnice 2006/123 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která omezuje povolení k výkonu povolání kominíka jako celku na určitou zeměpisnou oblast.
- 49 V tomto ohledu je třeba předeslat, že takové územní omezení povolení k výkonu určité činnosti spočívající v poskytování služeb podle článků 10 a 15 uvedené směrnice představuje omezení svobody usazování poskytovatelů služeb.
- 50 Z článku 10 odst. 4 téže směrnice, který stanoví, že každé povolení k usazení poskytovateli umožní výkon jeho činnosti poskytování služeb „na celém území daného členského státu“, totiž implicitně vyplývá, že územní omezení takového povolení představuje překážku výkonu dotčené činnosti.

- 51 Dále čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 výslovně kvalifikuje „územní omezení“ výkonu určité činnosti spočívající v poskytování služeb jako „požadavky“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 této směrnice, které představují podmínky, jež mají vliv na svobodu usazování poskytovatelů služeb.
- 52 V této souvislosti je za účelem poskytnutí užitečné odpovědi vnitrostátnímu soudu třeba určit právní režim, kterému podléhá takové územní omezení, o jaké jde v původním řízení, podle článků 10 a 15 uvedené směrnice s cílem ověřit, zda je toto omezení zakázáno nebo je lze za určitých podmínek připustit.
- 53 Pokud jde o článek 10 směrnice 2006/123, ačkoli je pravda, že znění odstavce 4 tohoto článku vyžaduje pro účely odůvodnění omezení povolení na určitou oblast státního území pouze existenci „naléhavého důvodu obecného zájmu“, nic to nemění na skutečnosti, že jak uvedl generální advokát v bodě 45 svého stanoviska a jak vyplývá i z bodu 6.1.5 příručky, toto ustanovení požaduje, aby takové omezení bylo v souladu jak se zásadami nediskriminace a proporcionality, tak i s obecnými zásadami unijního práva.
- 54 Dále je třeba konstatovat, že článek 15 směrnice 2006/123 tím, že zařazuje územní omezení výkonu určité činnosti spočívající v poskytování služeb na seznam požadavků podléhajících posouzení, které jsou uvedeny v odstavci 2 tohoto článku, podle odstavce 1 uvedeného článku rovněž opravňuje členské státy k tomu, aby zachovaly nebo případně zavedly do svého právního systému taková omezení za podmínky, že jsou v souladu s podmínkami nediskriminace, nezbytnosti a proporcionality uvedenými v odstavci 3 tohoto článku (v tomto smyslu viz rozsudek Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, body 32 a 33).
- 55 Z těchto úvah vyplývá, že jak uvedla Komise ve svém písemném vyjádření, čl. 10 odst. 4 a čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice stanoví možnost odůvodnit takové omezení svobody usazování, jakým je územní omezení dotčené v původním řízení, a za tímto účelem požadují dodržování stejných podmínek, jejichž cílem je dosáhnout v první řadě toho, aby takové omezení nebylo diskriminační na základě státní příslušnosti, dále aby bylo odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu, a konečně aby samo o sobě zajišťovalo dosažení sledovaného cíle, nepřekračovalo meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení, a nemohlo být nahrazeno jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.
- 56 V projednávané věci je třeba zaprvé konstatovat, že územní omezení dotčené ve věci v původním řízení se použije bez diskriminace na základě státní příslušnosti.
- 57 Zadruhé je třeba uvést, že jak vyplývá z písemného vyjádření rakouské vlády, toto omezení má za cíl zaručit řádné fungování ochranných systémů před požáry a zlepšit preventivní opatření proti požárům, výbuchům a otravám plynem.
- 58 Vzhledem k tomu, že takové cíle spadají pod ochranu veřejného zdraví, která, jak vyplývá z čl. 4 bodu 8 směrnice 2006/123 a z ustálené judikatury Soudního dvora, patří mezi naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení svobody usazování (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 34 a citovaná judikatura), je třeba dospět k závěru, že podmínka týkající se nezbytnosti územního omezení dotčeného ve věci v původním řízení je také splněna.
- 59 Zatřetí je proto třeba přezkoumat otázku proporcionality územního omezení dotčeného v původním řízení a nejprve ověřit, zda je toto omezení způsobilé zaručit dosažení sledovaného cíle
- 60 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora mohou být zdravotnická zařízení a infrastruktura, lékárny, jakož i oční optiky předmětem plánování, tak aby byla zajištěna zdravotní péče přizpůsobená potřebám obyvatelstva, která pokryje celé území a bude brát ohled na zeměpisně odlehle nebo jinak znevýhodněné oblasti (v tomto smyslu viz rozsudky Hartlauer,

C-169/07, EU:C:2009:141, body 51 a 52; Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 70, jakož i Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, body 36 a 37).

- 61 Tytéž zásady lze podle všeho použít i na výkon povolání kominíka dotčený ve věci v původním řízení.
- 62 Z vyjádření rakouské vlády totiž vyplývá, že ve spolkových zemích, například v Korutansku, existují aglomerace, které by mohly být kominíky považovány za velmi výnosné, a tudíž atraktivnější, například aglomerace nacházející se v městských oblastech. Jiné části území členského státu, jako jsou zeměpisně odlehle nebo jinak znevýhodněné oblasti, by mohly být naproti tomu považovány za méně atraktivní (obdobně viz rozsudek Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 72).
- 63 Nelze tak vyloučit, že se kominíci při neexistenci vymezení kominických obvodů rozhodnou soustředit své činnosti pouze do míst považovaných za atraktivní, a tedy ve prospěch omezené části populace, takže obyvatelé méně atraktivních lokalit budou trpět nedostatkem poskytovatelů služeb, kteří by mohli zajistit spolehlivé a kvalitní kominické služby (obdobně viz rozsudek Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 73).
- 64 Z toho vyplývá, že ohledně územního omezení dotčeného ve věci v původním řízení je třeba se domnívat, že může rovnoměrně rozdělit kominíky na státním území, zajistit celému obyvatelstvu přiměřený přístup ke kominickým službám, a tedy zajistit přiměřenou ochranu veřejného zdraví.
- 65 Ačkoliv z výše uvedených úvah vyplývá, že taková právní úprava je v zásadě způsobilá k dosažení cíle ochrany veřejného zdraví, je ještě třeba, aby tato právní úprava sledovala uvedený cíl soudržným způsobem. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že vnitrostátní právní úprava je způsobilá zaručit uskutečnění dovolávaného cíle pouze tehdy, pokud skutečně odpovídá snaze dosáhnout tohoto cíle soudržným a systematickým způsobem (v tomto smyslu viz rozsudky Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 94; Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 47, jakož i Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, bod 39).
- 66 V tomto ohledu je sice nakonec věcí předkládajícího soudu určit, zda a v jakém rozsahu § 123 GewO odpovídá této podmínce, avšak Soudní dvůr má pravomoc poskytnout vodítka vyplývající ze spisu ve věci v původním řízení, jakož i z předložených písemných a ústních vyjádření, jež uvedenému soudu umožní rozhodnout (viz rozsudek Grupo Itevelesa a další, C-168/14, EU:C:2015:685, bod 77 a citovaná judikatura).
- 67 Rovněž je třeba uvést, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení přímo nestanoví a neupravuje vymezení geografických obvodů na základě kritérií, která jsou soudržná s cílem zajistit rovnoměrné rozdělení výkonu soukromých hospodářských činností kominíky a současně jejich úkolů spadajících do oblasti „požárního dohledu“ v těchto obvodech.
- 68 Ačkoliv se územní omezení dotčené ve věci v původním řízení týká výkonu povolání kominíka jako celku, vnitrostátní právní úprava stanoví jako jediné kritérium pro vymezení kominických obvodů kritérium týkající se minimálního počtu kominíků, jimž je třeba zaručit hospodářskou životaschopnost činnosti v rámci každého kominického obvodu, aby bylo zajištěno uspokojivé provádění úkolů spadajících do oblasti „požárního dohledu“, aniž se jakkoli zohlední soukromé hospodářské činnosti, které ostatně představují nejpodstatnější část výkonu povolání kominíka.
- 69 Z toho důvodu při uplatňování § 123 GewO hrozí, že nebude zajištěno vyvážené rozdělení výkonu soukromých hospodářských činností kominíků na dotčeném území, a tudíž odpovídající úroveň ochrany veřejného zdraví na celém tomto území (obdobně viz rozsudek Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 54).

- 70 Za těchto podmínek a s výhradou ověření, jejichž provedení přísluší předkládajícímu soudu, vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení podle všeho nesleduje soudržným a systematickým způsobem cíl ochrany veřejného zdraví.
- 71 Takové posouzení, které vyplývá z výkladu čl. 10 odst. 4 a čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. a) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123, by však nemuselo převážet, pokud by uvedená vnitrostátní právní úprava měla být posouzena s ohledem na odstavec 4 tohoto článku 15 v případě, že by předkládající soud kvalifikoval úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ jako úkoly související se službou obecného hospodářského zájmu v souladu se zásadami uvedenými v bodech 41 a 42 tohoto rozsudku.
- 72 V této souvislosti je totiž třeba uvést, že článek 15 uvedené směrnice ve svém odstavci 4 stanoví, že pravidla uvedená v odstavcích 1 až 3 tohoto článku se vztahují na vnitrostátní právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy těchto služeb.
- 73 V této souvislosti a ve světle výkladu bodu 10.2.4 příručky ve spojení s bodem 72 odůvodnění směrnice 2006/123 je tedy třeba čl. 15 odst. 4 této směrnice vykládat v tom smyslu, že toto ustanovení nebrání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví takové územní omezení, o jaké jde ve věci v původním řízení, jestliže je toto omezení nezbytné k výkonu úkolů kominíků spadajících do oblasti „požárního dohledu“ za hospodářsky životaschopných podmínek a dále je přiměřené tomuto výkonu.
- 74 Jak přitom vyplývá z judikatury Soudního dvora v oblasti pravidel Smlouvy týkajících se hospodářské soutěže, pro účely posledně uvedeného posouzení je zřejmé třeba vycházet z předpokladu, podle něhož povinnost vykonavatelů úkolů obecného hospodářského zájmu, spočívající v zajištění poskytování jejich služeb za hospodářsky vyvážených podmínek, předpokládá možnost vyrovnání mezi výnosnými odvětvími činností a méně výnosnými odvětvími, a tudíž může odůvodnit omezení svobody usazování v hospodářsky výnosných odvětvích (obdobně viz rozsudky Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, body 16 a 17, jakož i Ambulanz Glöckner, C-475/99, EU:C:2001:577, bod 57).
- 75 Je však třeba také uvést, že takové omezení není odůvodněné, jestliže jde o zvláštní služby oddělitelné od dotčené služby obecného hospodářského zájmu, pokud tyto služby svou povahou a za podmínek, za kterých jsou nabízeny, nezpochybňují hospodářskou rovnováhu uvedené služby obecného hospodářského zájmu (obdobně viz rozsudky Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, bod 19, a Ambulanz Glöckner, C-475/99, EU:C:2001:577, bod 59).
- 76 Vzhledem k těmto úvahám předkládajícímu soudu přísluší v rámci posouzení proporcionality územního omezení dotčeného ve věci v původním řízení přezkoumat, zda jsou soukromé hospodářské činnosti vykonávané kominíky ve spolkové zemi Korutansko spjaté s úkoly spadajícími do oblasti „požárního dohledu“ tak úzce, že je třeba je považovat za neoddělitelné od těchto činností.
- 77 Pokud tomu tak není, uvedenému soudu přísluší ověřit, zda je územní omezení dotčené ve věci v původním řízení v rozsahu, v němž se vztahuje i na výkon soukromých hospodářských činností oddělitelných od úkolů spadajících do oblasti „požárního dohledu“, v každém případě nezbytné k tomu, aby dotčení kominíci mohli zajistit tyto úkoly za podmínek hospodářské rovnováhy, anebo zda lze hospodářskou životaschopnost výkonu uvedených úkolů zajistit rovněž vymezením kominických obvodů týkajícím se pouze posledně uvedeného výkonu.
- 78 V tomto ohledu ze spisu, kterým disponuje Soudní dvůr, vyplývá, že právní úprava spolkové země Salcbursko definuje kominické obvody pouze pro úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“, což může prokázat, že takové územní omezení by mohlo stačit k zajištění plnění těchto úkolů za podmínek hospodářské rovnováhy.

79 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba odpovědět na druhou otázku takto:

- Článek 10 odst. 4 a čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. a) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která omezuje povolení k výkonu povolání kominíka jako celku na určitou zeměpisnou oblast, jestliže tato právní úprava nesleduje soudržným a systematickým způsobem dosažení cíle ochrany veřejného zdraví, ověření čehož přísluší předkládajícímu soudu;
- článek 15 odst. 4 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové právní úpravě, pokud je třeba úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ kvalifikovat jako úkoly související se službou obecného hospodářského zájmu, jestliže je stanovené územní omezení nezbytné a přiměřené vzhledem k výkonu těchto úkolů za hospodářsky životaschopných podmínek. Provedení takového posouzení přísluší předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

80 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 (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu musí být vykládána v tom smyslu, že zahrnuje výkon takového povolání, jako je povolání kominíka dotčené ve věci v původním řízení, jako celku, přestože toto povolání zahrnuje nejen provádění soukromých hospodářských činností, ale i plnění úkolů spadajících do oblasti „požárního dohledu“.**
- 2) **Článek 10 odst. 4 a čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. a) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která omezuje povolení k výkonu povolání kominíka jako celku na určitou zeměpisnou oblast, jestliže tato právní úprava nesleduje soudržným a systematickým způsobem dosažení cíle ochrany veřejného zdraví, ověření čehož přísluší předkládajícímu soudu.**

Článek 15 odst. 4 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové právní úpravě, pokud je třeba úkoly spadající do oblasti „požárního dohledu“ kvalifikovat jako úkoly související se službou obecného hospodářského zájmu, jestliže je stanovené územní omezení nezbytné a přiměřené vzhledem k výkonu těchto úkolů za hospodářsky životaschopných podmínek. Provedení takového posouzení přísluší předkládajícímu soudu.

Podpisy.