



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 11. mája 2023¹

Vec C-278/22

AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., predtým ANTERRA d.o.o.
proti
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Upravni sud u Zagrebu (Správny súd Záhreb, Chorvátsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Sloboda usadiť sa – Sloboda poskytovať služby – Pôsobnosť smernice 2006/123/ES – Článok 2 ods. 2 písm. b) – Finančné služby – Finančný a operatívny lízing – Články 9 a 10 – Povinnosť získať povolenie od dozornej agentúry“

I. Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Upravni sud u Zagrebu (Správny súd Záhreb, Chorvátsko), sa týka najmä pôsobnosti smernice 2006/123/ES² známej tiež ako „smernica o službách“. Spoločnosti, ktorá prenajímala motorové vozidlá svojim klientom, bola uložená povinnosť ukončiť svoju činnosť, pretože nemala platné povolenie na poskytovanie finančných služieb.
2. Súdny dvor sa už v minulosti zaoberal otázkou rôznych foriem lízingu, najmä v kontexte dane z pridanej hodnoty (DPH) a spotrebiteľského práva. Ide však o prvý prípad, v ktorom je lízing posudzovaný v kontexte smernice 2006/123.
3. V týchto návrhoch prednesiem Súdnemu dvoru návrh, že také činnosti, ako sú činnosti vo veci samej, ktoré spočívajú v ponúkaní tzv. operatívneho lízingu, nie sú vylúčené z pôsobnosti smernice 2006/123; nepredstavujú finančné služby v zmysle článku 2 ods. 2 písm. b) tejto smernice. Z toho dôvodu členský štát nemôže stanoviť, že systém udeľovania povolení bude spravovať agentúra poverená dohľadom nad finančnými trhmi.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

II. Právny rámec

A. Právo Európskej únie

1. Smernica 2006/123

4. V článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123 sa uvádza, že táto smernica sa nevzťahuje na „finančné služby, akými sú bankovníctvo, služby súvisiace s úvermi, poistením a zaistením, pracovnými alebo osobnými dôchodkami, cennými papiermi, investičnými fondmi, platbami a investičným poradenstvom, vrátane služieb uvedených v prílohe I k smernici [Európskeho parlamentu a Rady] 2006/48/ES [zo 14. júna 2006 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (Ú. v. EÚ L 177, 2006, s. 1)]“.

5. Oddiel 1 kapitoly III³ smernice 2006/123 sa týka „udeľovania povolení“ a obsahuje články 9 až 13.

6. Článok 9 smernice 2006/123, nazvaný „Systémy udeľovania povolení“, v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení, pokiaľ nie sú splnené tieto podmienky:

- a) systém udeľovania povolení nediskriminuje daného poskytovateľa;
- b) potreba existencie systému udeľovania povolení je opodstatnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;
- c) sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia, najmä v dôsledku skutočnosti, že následná inšpekcia by bola vykonaná príliš neskoro, aby bola skutočne účinná.“

7. Článok 10 smernice 2006/123 s názvom „Podmienky pre udeľovanie povolení“ stanovuje:

„1. Systémy udeľovania povolení sa zakladajú na kritériách, ktoré zabraňujú tomu, aby príslušné orgány vykonávali svoju hodnotiacu právomoc svojvoľným spôsobom.

2. Kritériá uvedené v odseku 1 musia byť:

- a) nediskriminačné;
- b) opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;
- c) primerané cieľu tohto verejného záujmu;
- d) jasné a jednoznačné;
- e) objektívne;
- f) vopred zverejnené;

³ Kapitola III smernice 2006/123 sa zaoberá slobodou poskytovateľov usadiť sa.

g) transparentné a dostupné.

3. Podmienky udeľovania povolení pre novú prevádzku nesmú duplikovať požiadavky a kontroly, ktoré sú s ohľadom na ich účel rovnocenné alebo v zásade porovnateľné a ktoré sa už na prevádzkovateľa vzťahujú v inom členskom štáte alebo v tom istom členskom štáte. Kontaktné miesta uvedené v článku 28 ods. 2 a poskytovateľ pomáhajú príslušnému orgánu tým, že mu poskytujú všetky potrebné informácie o týchto požiadavkách.

4. Povolenie umožňuje poskytovateľovi prístup k činnosti v oblasti služieb alebo vykonávanie tejto činnosti na celom území štátu, čo zahŕňa zakladanie obchodných zástupcov, dcérskych spoločností, pobočiek alebo kancelárií s výnimkou prípadov, v ktorých povolenie pre každú jednotlivú prevádzku alebo obmedzenie povolenia na určitú časť územia je opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu.

5. Povolenie sa udeľí hneď, ako sa v rámci riadneho preskúmania zistí, že podmienky pre udelenie povolenia boli splnené.

6. Okrem prípadu udelenia povolenia musí existovať možnosť preskúmania každého rozhodnutia príslušných orgánov vrátane zamietnutia či odňatia povolenia, ktoré musí byť riadne odôvodnené, súdom alebo inými odvolacími orgánmi.

7. Tento článok nespochybňuje rozdelenie právomocí orgánov členských štátov na miestnej alebo regionálnej úrovni, ktoré udeľujú povolenia.“

B. Chorvátske právo

8. Ustanovenie § 15 ods. 1 Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (zákon o chorvátskej agentúre pre dohľad nad finančnými službami) (*Narodne novine*, č. 140/05, 154/11 a 12/12) stanovuje, že na účely výkonu právomocí verejnej moci je Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Chorvátska agentúra pre dohľad nad finančnými službami) (ďalej len „Agentúra“) oprávnená vydávať vykonávacie predpisy podľa tohto zákona, zákonov upravujúcich kapitálový trh, investičné a iné fondy, prevzatie akciových spoločností, fondy dôchodkového poistenia, poistenie a zaistenie a finančné služby a podľa iných zákonov, ak ju tieto zákony na to oprávňujú.

9. V § 15 ods. 2 zákona o chorvátskej agentúre pre dohľad nad finančnými službami sa stanovuje, že Agentúra je na účely výkonu verejných právomocí oprávnená vykonávať dohľad nad činnosťou subjektov podliehajúcich dohľadu, ktoré sú uvedené v ustanoveniach odseku 1 tohto §, a právnických osôb, ktoré sa zaoberajú faktoringovými službami, pokiaľ ich neposkytujú banky v rámci svojich registrovaných činností. Agentúra je tiež oprávnená ukladať opatrenia na nápravu zistených prípadov nezákonnosti a nezrovnalostí.

10. V § 3 ods. 1 Zakon o lizingu (zákon o lízingu) (*Narodne novine*, č. 141/13) sa stanovuje, že lízingová spoločnosť je obchodná spoločnosť so sídlom v Chorvátskej republike zapísaná do súdneho registra na základe povolenia na vykonávanie lízingových činností, ktoré vydáva Agentúra za podmienok stanovených v tomto zákone.

11. V § 4 ods. 1 zákona o lízingu sa uvádza, že lízing je právny úkon, ktorým prenajímateľ nadobúda predmet lízingu tak, že ho kupuje od dodávateľa a nadobúda k nemu vlastnícke právo a umožňuje nájomcovi užívať predmet lízingu po určitú dobu a nájomca sa zaväzuje platiť zaň odplatu.

12. V § 5 ods. 1 zákona o lízingu sa stanovuje, že v závislosti od obsahu a konkrétnych podmienok lízingu môže ísť o finančný alebo operatívny lízing.

13. V § 5 ods. 2 zákona o lízingu sa stanovuje, že finančný lízing je právny úkon, pri ktorom nájomca počas doby užívania predmetu lízingu platí prenajímateľovi odplatu zohľadňujúcu celkovú hodnotu predmetu lízingu, znáša náklady amortizácie tohto predmetu lízingu a prostredníctvom opcie na odkúpenie môže nadobudnúť predmet lízingu do vlastníctva za pevne stanovenú cenu, ktorá je v čase uplatnenia tejto opcie nižšia ako skutočná hodnota predmetu lízingu v danom čase. Riziká a výhody spojené s vlastníctvom predmetu lízingu prechádzajú z veľkej časti na nájomcu.

14. V § 5 ods. 3 zákona o lízingu sa stanovuje, že operatívny lízing je právny úkon, pri ktorom nájomca počas doby užívania predmetu lízingu platí prenajímateľovi určitú platbu, ktorá nemusí zohľadňovať celkovú hodnotu predmetu lízingu. Prenajímateľ znáša náklady amortizácie predmetu lízingu a nájomca nemá zmluvne stanovenú opciu na odkúpenie, pričom riziká a výhody spojené s vlastníctvom predmetu lízingu zostávajú z veľkej časti na strane prenajímateľa, t. j. neprechádzajú na nájomcu.

15. Ustanovenie § 6 ods. 1 zákona o lízingu stanovuje, že lízingovú činnosť môže vykonávať lízingová spoločnosť uvedená v § 3 tohto zákona, lízingová spoločnosť členského štátu uvedená v § 46 tohto zákona a organizačná zložka lízingovej spoločnosti z tretej krajiny uvedená v § 48 tohto zákona.

III. Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

16. AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (ďalej len „Autotechnica“) je spoločnosť registrovaná v Chorvátsku, ktorá vykonáva činnosti „lízingu motorových vozidiel“, „prenájom a lízing osobných a nákladných vozidiel (s vodičom alebo bez vodiča)“ a „prenájom a lízing bicyklov, skútrov atď.“. Ide o dcérsku spoločnosť materskej spoločnosti so sídlom v inom členskom štáte, kde táto spoločnosť poskytuje služby rovnakého druhu ako služby, o ktoré ide v tejto veci.

17. V priebehu mimoriadnej kontroly vykonanej Agentúrou bolo zistené, že Autotechnica uzavrela tri zmluvy o dlhodobom prenájme (týkajúce sa štyroch vozidiel) a následne na výslovnú žiadosť zákazníkov nadobudla vozidlá kúpou od dodávateľa, čím ich nadobudla do vlastníctva a dala ich zákazníkom do užívania. Na základe uvedených skutočností Agentúra dospela k záveru, že takýto obchodný model skutočne predstavuje lízing, v dôsledku čoho spoločnosť skutočne vykonávala lízingovú činnosť bez platného povolenia. V dôsledku toho rozhodnutím zo 14. februára 2019 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) zakázala spoločnosti Autotechnica vykonávať lízingové činnosti bez platného povolenia.

18. Autotechnica podala na vnútroštátny súd žalobu o neplatnosť tohto rozhodnutia. Namieta, že došlo k porušeniu práv, ktoré jej podľa nej vyplývajú z práva Únie z dôvodu, že Chorvátska republika nemohla považovať operatívny lízing za finančnú službu, a preto by poskytovanie takých služieb, ako je lízing motorových vozidiel, nemalo podliehať dohľadu Agentúry.

19. Vnútroštátny súd pripomína, že smernica 2013/36/EÚ⁴ sa týka výlučne finančného lízingu a nevzťahuje sa na operatívny lízing. V tom prípade by bolo vhodné na základe výkladu *a contrario* uplatniť ustanovenia smernice 2006/123 na operatívny lízing. Z odôvodnenia 33 a článku 2 smernice 2006/123 vyplýva, že táto smernica sa vzťahuje na širokú škálu služieb zahŕňajúcich rôzne činnosti vrátane prenájmu vozidiel, ktorý možno považovať za operatívny lízing.

20. Vnútroštátny súd dodáva, že chorvátska právna úprava dotknutá vo veci samej môže spoločnosti Autotechnica a osobám z iných členských štátov, ktoré sa chcú usadiť v Chorvátsku, brániť vo vykonávaní činností komerčného prenájmu alebo operatívneho lízingu, alebo ich od tejto činnosti odradiť, v dôsledku čoho táto právna úprava nemusí spĺňať požiadavky vyplývajúce z článku 49 ZFEÚ.

21. Za týchto okolností Upravni sud u Zagrebu (Správny súd Záhreb) uznesením z 12. apríla 2022, ktoré bolo doručené Súdnemu dvoru 22. apríla 2022, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Patria služby operatívneho lízingu a/alebo dlhodobého prenájmu motorových vozidiel do pôsobnosti [smernice 2006/123] (smernica o službách) ako sa uvádza v *Príručke o vykonávaní smernice o službách* z 13. marca 2008, ktorú vydalo Generálne riaditeľstvo pre vnútorný trh a služby? Má sa subjekt, ktorý vykonáva činnosť operatívneho lízingu (ale nie finančného lízingu) a/alebo dlhodobého prenájmu motorových vozidiel, považovať za finančnú inštitúciu v zmysle článku 4 ods. 1 bodu 26 nariadenia (EÚ) č. 575/2013 [z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012] (Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 1)?
2. Ak je odpoveď na [prvú časť] prvej otázky kladná a odpoveď na druhú [časť prvej] otázky záporná, je udelenie právomoci [Agentúre] vykonávať dohľad nad poskytovaním služieb operatívneho lízingu a/alebo dlhodobého prenájmu motorových vozidiel podľa § 6 ods. 1 zákona o lízingu a uloženie ďalších požiadaviek a obmedzení podnikateľom vykonávajúcim takéto činnosti... v súlade s článkom 49 [ZFEÚ] v spojení s článkami 9 až 13 [smernice 2006/123]?
3. Majú sa článok 49 [ZFEÚ] a články 9 až 13 [smernice 2006/123] za okolností, o aké ide v tomto spore, keď materská spoločnosť usadená v jednom členskom štáte zamýšľa prostredníctvom dcérskej spoločnosti poskytovať v inom členskom štáte služby rovnakého druhu ako služby, ktoré poskytuje v pôvodnom členskom štáte, vykladať v tom zmysle, že umožňujú, aby vnútroštátny zákon (zákon o lízingu) uložil dcérskej spoločnosti dodatočné požiadavky a obmedzenia, a tým sťažil/znížil príťažlivosť predmetnej činnosti?“

22. Písomné pripomienky predložili účastníci konania vo veci samej, chorvátska a holandská vláda, ako aj Európska komisia. Pojednávania, ktoré sa konalo 1. marca 2023, sa zúčastnili všetky strany s výnimkou holandskej vlády.

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 338).

IV. Posúdenie

A. O prvej otázke

23. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či operatívny lízing predstavuje finančnú službu v zmysle článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123 a či musí takúto službu poskytovať „finančná inštitúcia“ v zmysle článku 4 ods. 1 bodu 26 nariadenia č. 575/2013.

1. Kvalifikácia lízingových zmlúv vo vnútroštátnom práve

24. Z otázky je zrejmé, že vnútroštátny súd rozlišuje tri rôzne typy situácií: prenájom motorových vozidiel, operatívny lízing a finančný lízing. Všetky tieto pojmy majú svoj pôvod vo vnútroštátnom občianskom práve. Ako také doteraz neboli predmetom harmonizácie zo strany Únie, z čoho vyplýva, že nie sú pozitívne definované na úrovni Únie. Na účely týchto návrhov je teda na úvod potrebné tieto pojmy v krátkosti objasniť.

25. Vykonanie komplexného porovnania úprav nájomných zmlúv, zmlúv o operatívnom lízingu a finančných lízingových zmlúv medzi rôznymi vnútroštátnymi občianskymi zákonníkmi prekračuje rámec prejednávanej veci. Možno však konštatovať, že hoci sú nájomné zmluvy základným predmetom vnútroštátneho občianskeho práva (zákonníkov) už storočia, v prípade lízingových zmlúv (či už ide o operatívny alebo finančný lízing) to tak nie je. Dôvodom je skutočnosť, že lízingové zmluvy uspokojujú potreby, ktoré sa objavili až v posledných desaťročiach, ako sa pokúsim ilustrovať nižšie, najmä v súvislosti so zmluvami týkajúcimi sa motorového vozidla.

26. Služby prenájmu motorových vozidiel sú z právneho a ekonomického hľadiska najľahšie pochopiteľnou kategóriou služieb prenájmu. Existuje len jeden (právny) vzťah: osoba A, majiteľ motorového vozidla, prenajme toto vozidlo za odplatu osobe B, ktorá ho bude mať dočasne v držbe. Obvykle ide o krátkodobý prenájom motorových vozidiel. Toto môže v obchodnom kontexte nastať napríklad pri služobných cestách alebo v rámci voľnočasových aktivít, ako aj počas dovolenky. Prenájom motorových vozidiel sa uskutočňuje nezávisle od toho, či osoba, ktorá si motorové vozidlo prenajíma, vlastní vozidlo aj „v bežnom živote“⁵.

27. Lízingové zmluvy sa riadia inou logikou: v tomto prípade by chcela mať osoba motorové vozidlo k dispozícii natrvalo (t. j. cez deň aj v noci), a to na určitú dobu. Tieto dohody neslúžia na uspokojovanie krátkodobých potrieb (pracovných alebo rekreačných), ale skôr strednodobých a dlhodobých, a čo je dôležitejšie, tiež každodenných potrieb. Osoba by chcela používať motorové vozidlo vždy, keď jej to vyhovuje, a to na každodenné účely. Otázka, kto skutočne vlastní vozidlo, sa stáva druhoradou. Rozhodujúce je, že vozidlo sa dáva k dispozícii niekomu, kto ho následne môže skutočne využívať.

28. V rámci zmluvy o operatívnom lízingu nájomca (užívateľ motorového vozidla) nepreberá žiadne riziko spojené s vlastníctvom alebo zostatkovou hodnotou. Prenajímateľ (vlastník motorového vozidla) si ponecháva vozidlo vo svojom vlastníctve a je zodpovedný za jeho údržbu a opravy. Po skončení zmluvy nájomca vráti motorové vozidlo prenajímateľovi. Naproti tomu v rámci zmluvy o finančnom lízingu sa nájomca stáva vlastníkom a preberá riziká týkajúce sa

⁵ Hoci zo súčasných štatistík vyplýva, že to tak pravdepodobne v modernej dobe je. Podľa štatistík Eurostatu v roku 2020 bolo vlastníctvo motorového vozidla v Európskej únii na úrovni 0,53 vozidla na obyvateľa; pozri <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1>.

zostatkovej hodnoty. Obvykle prenajíateľ kupuje vozidlo na žiadosť nájomcu a prenajme mu ho na určitú dobu, zvyčajne niekoľko rokov. Nájomca platí pravidelné lízingové splátky a je zodpovedný za údržbu a opravy. Po skončení zmluvy má nájomca obvykle možnosť odkúpiť vozidlo za zostatkovú hodnotu.

29. Na ilustráciu, operatívny lízing obvykle funguje takto: osoba A má záujem o vozidlo, zvyčajne na každodenné používanie. Na tento účel sa osoba A obracia na špecialistu B, zvyčajne na predajcu motorových vozidiel alebo, ako je to v prejednávanej veci, na spoločnosť špecializovanú na poskytovanie vozidiel zákazníkom na určitú dobu. Osoba B má buď vozidlo k dispozícii vo svojom vozovom parku, alebo, čo je pravdepodobnejšie, obstará vozidlo podľa požiadaviek osoby A a následne ho osobe A prenajme.

30. Z právneho hľadiska je osoba B vlastníkom vozidla. Osoba A ho používa a platí za jeho užívanie poplatok. V zmluve uzavretej medzi osobami A a B sú stanovené rôzne ďalšie podmienky, ako napríklad maximálny počet najazdených kilometrov a poplatky, ktoré je nutné zaplatiť v prípade prekročenia tohto počtu najazdených kilometrov. Po uplynutí doby stanovenej v zmluve sa vozidlo vráti osobe B. Rozhodujúce je, že platby uskutočnené osobou A nezodpovedajú amortizácii hodnoty vozidla. Inými slovami, osoba B preberá ekonomické riziko vo vzťahu ku svojej schopnosti opätovne použiť, opätovne prenajať, alebo opätovne poskytnúť vozidlo v rámci lízingu alebo ho opätovne predať.

31. Finančný lízing je založený na inom modeli. Základná úprava je podobná úprave operatívneho lízingu (pozri bod 29 vyššie). Tieto dva líziny sa však líšia v otázke amortizácie motorového vozidla prostredníctvom platieb medzi osobou A a osobou B. Pri finančnom lízingu je typické, že na konci stanoveného obdobia je vozidlo buď „splatené“ a vlastníctvo prechádza z osoby B na osobu A, prípadne existuje možnosť, že osoba A získa vozidlo po zaplatení konečnej splátky. Prevažuje druhá možnosť, čo znamená, že ani finančný lízing nemusí nutne smerovať k nadobudnutiu vozidla. Je to logické – ak by nadobudnutie vozidla bolo kľúčové pre zábery zmluvných strán, rozhodli by sa pre bežnú kúpnu zmluvu s odloženou platbou.

32. Stručne povedané, účelom lízingu – či už operatívneho alebo finančného – je sprístupnenie vozidla zákazníkovi, aby ho mohol používať. Z tohto dôvodu sa vo vnútroštátnych právnych poriadkoch lízing, a najmä operatívny lízing, vo všeobecnosti považuje za nájomnú zmluvu s určitými osobitosťami.

33. Inými slovami, napriek tomu, že zmluvy o operatívnom lízingu zahŕňajú podľa okolností prvky prenájmu, predaja a pôžičky,⁶ majú tendenciu byť v zásade považované predovšetkým za zmluvy o prenájme, keďže ťažiskom zmluvy je v súlade s úmyslom zmluvných strán aspekt prenájmu. V niektorých prípadoch sú dokonca operatívny lízing a finančný lízing posudzované v rámci vnútroštátneho občianskeho práva rovnako.⁷

34. Na záver tejto časti možno na základe informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, konštatovať, že operatívny lízing, tak ako ho vykonáva Autotechnica, je poskytovaný spôsobom opísaným v bodoch 28 až 30 vyššie.

⁶ To je napríklad prípad Španielska, pozri rozsudok Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko) z 19. januára 2000 (STS 203/2000 – ECLI:ES:TS:2000:203). Rovnaká situácia je tiež v Nemecku; pozri PIERSON, T.: Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings. In: *Juristische Schulung*, 2021, s. 8 – 12, na s. 9. V Nemecku je aj finančný lízing upravený predovšetkým v rámci občianskoprávných predpisov týkajúcich sa prenájmu.

⁷ Je to tak napríklad v Poľsku, kde lízing vedie k nadobudnutiu predmetného tovaru.

2. O článku 2 ods. 2 smernice 2006/123

35. To nás privádza k podstate prvej otázky: je možné operatívny lízing za takých podmienok, o aké ide vo veci samej, považovať za „finančnú službu“ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123?

36. Odpoveď je jednoznačne „nie“.

37. Predmet smernice 2006/123 je definovaný v jej článku 1 ako stanovenie „všeobecných ustanovení, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb“. Smernica 2006/123 má širokú pôsobnosť, pretože sa v zásade vzťahuje na všetky služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.⁸ Výnimky, teda oblasti, na ktoré sa nevzťahuje smernica 2006/123, sú vymenované v článku 2 ods. 2 tejto smernice.

38. V súlade so všeobecnou logikou pravidla a výnimky, na ktorej je založený celý vnútorný trh, sa tieto výnimky majú vykladať reštriktívne. Okrem toho, hoci sa na prvý pohľad môže zdať, že činnosti vymenované v článku 2 ods. 2 písm. a) až l) smernice 2006/123 nemajú žiadnu vnútornú logiku a predstavujú náhodnú „zlátaninu“, diktovanú politickými požiadavkami normotvorcu Únie v danej dobe,⁹ tvrdím, že sledujú právnu logiku. Činnosti sú vylúčené z jedného z troch dôvodov: normotvorca Únie sa rozhodol riadiť logikou zakotvenou v primárnom práve;¹⁰ prinajmenšom v niektorých členských štátoch tieto činnosti z dôvodu ich citlivosti obvykle vykonávajú verejné orgány;¹¹ alebo tieto činnosti boli harmonizované na úrovni Únie, a v dôsledku toho je uplatnenie smernice 2006/123 zbytočné. Príkladmi poslednej uvedenej kategórie sú elektronické komunikačné služby a siete¹² a, ako uvádzam, finančné služby¹³. Potvrďuje to aj odôvodnenie 18 smernice 2006/123, podľa ktorého by finančné služby mali byť vylúčené z pôsobnosti tejto smernice, „keďže tieto činnosti sú predmetom osobitných právnych predpisov Spoločenstva zameraných, rovnako ako táto smernica, na vytvorenie skutočného vnútorného trhu so službami“¹⁴.

39. V článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123 sú medzi finančnými službami, na ktoré sa táto smernica nevzťahuje,¹⁵ napríklad uvedené bankovníctvo, služby súvisiace s úvermi, poistením a zaistením, pracovnými alebo osobnými dôchodkami, cennými papiermi, investičnými fondmi,

⁸ Pozri článok 2 ods. 1 smernice 2006/123.

⁹ Nie je žiadnym tajomstvom, že legislatívny proces, ktorý viedol k prijatiu smernice 2006/123, bol náročný.

¹⁰ Pozri napríklad služby v oblasti dopravy vrátane prístavných služieb [článok 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123] alebo činnosti, ktoré sú spojené s výkonom verejnej moci [písm. i) tamže].

¹¹ Pozri napríklad činnosti týkajúce sa hazardných hier [článok 2 ods. 2 písm. h) smernice 2006/123] sociálne služby súvisiace so sociálnym ubytovaním, starostlivosťou o deti a podporou rodín a osôb v trvalej alebo dočasnej núdzi, ktoré sú poskytované štátom, poskytovateľmi poverenými štátom alebo charitatívnymi organizáciami uznanými ako takými štátom [písm. j) tamže].

¹² Pozri písm. c) článku 2 ods. 2 smernice 2006/123.

¹³ Pozri písm. b) článku 2 ods. 2 smernice 2006/123.

¹⁴ Zvyšok odôvodnenia odráža článok 2 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice. Toto vylúčenie by sa preto malo vzťahovať na všetky finančné služby, ako je bankovníctvo, služby súvisiace s úvermi, poistením a zaistením, pracovnými alebo osobnými dôchodkami, cennými papiermi, investičnými fondmi, platbami a investičným poradenstvom, vrátane služieb uvedených v prílohe I k smernici 2013/36.

¹⁵ V oblasti ochrany spotrebiteľa existujú ďalšie akty sekundárneho práva Únie, ktoré na účely jednotlivých aktov definujú, čo je „finančná služba“. Pozri článok 2 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/65 z 23. septembra 2002 o poskytovaní finančných služieb spotrebiteľom na diaľku a o zmene a doplnení smernice Rady 90/619/EHS a smerníc 97/7/ES a 98/27/ES (Ú. v. ES L 271, 2002, s. 16; Mim. vyd. 15/004, s. 319) a článok 2 ods. 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/ES z 25. októbra 2011 o právach spotrebiteľov, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 93/13/EHS a smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/44/ES a ktorou sa ruší smernica Rady 85/577/EHS a smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES (Ú. v. EÚ L 304, 2011, s. 64). Podľa oboch ustanovení je „finančnou službou“ „akákoľvek služba bankového, úverového, poisťového, osobného dôchodkového, investičného alebo platobného charakteru“. Tieto definície však neprispievajú k vyriešeniu právneho problému, ktorému v prejednávanej veci čelíme, keďže nepresahujú rámec zoznamu uvedeného v článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123.

platbami a investičným poradenstvom, vrátane služieb uvedených v prílohe I k smernici 2013/36.¹⁶ V tejto prílohe je uvedených 15 činností, ktoré podľa uvedenej smernice podliehajú vzájomnému uznaniu. Jednou z týchto činností je finančný lízing;¹⁷ operatívny lízing tam uvedený nie je.

40. Už toto posledné uvedené zistenie umožňuje dospieť k záveru, že operatívny lízing nie je normotvorcom Únie považovaný za finančnú službu a v dôsledku toho patrí do pôsobnosti smernice 2006/123. Potvrďuje to aj *Príručka o vykonávaní smernice o službách* vydaná Komisiou, ktorá nie je právne záväzná, avšak názorná, v ktorej sa uvádza, že „služby, ktoré nepredstavujú finančnú službu, ako napríklad služby súvisiace s prevádzkovým lízingom, ktoré pozostávajú z prenájmu tovarov, nie sú zahrnuté do tejto výnimky“¹⁸.

41. Proti posudzovaniu lízingu ako finančnej služby hovoria aj ďalšie argumenty.

42. Každá obchodná transakcia zahŕňa finančný prvok v širšom zmysle slova, a to najmä cenu alebo poplatok zaplatený za tovar alebo službu. Napríklad, aby si človek mohol kúpiť fľašu vody v supermarkete musí zaplatiť stanovenú cenu a aby mohol cestovať vlakom musí si kúpiť cestovný lístok – väčšina obchodných transakcií však nepredstavuje finančné služby. Rozhodujúcou otázkou je, kde sa nachádza ťažisko úpravy. Je účelom zmluvy priamo nadobudnutie alebo prenájom tovaru alebo služby, alebo *financovanie* nadobudnutia tovaru alebo služby?

43. Pokiaľ ide o operatívny lízing, odpoveď je jasná: účelom zmluvy je prenájom vozidla na dobu určitú. Finančné prvky sú totiž druhoradé a nemôžu same osebe viesť k posudzovaniu operatívneho lízingu ako finančnej služby.

44. V záverečnej, ale dôležitej poznámke by som rád zdôraznil, že v tejto súvislosti nie je dôležité, ako namieta Agentúra, či prenajímateľ nadobudne vozidlo na žiadosť nájomcu. To je typické pre všetky druhy lízingu a nemá to žiaden vplyv na to, či transakcia predstavuje finančnú službu alebo nie.

45. Operatívny lízing teda nepredstavuje finančnú službu. Z toho tiež vyplýva, že nie je nevyhnutné, aby išlo o „finančnú inštitúciu“ v zmysle článku 4 ods. 1 bodu 26 nariadenia č. 575/2013, ktorá môže takéto služby ponúkať.¹⁹

3. Návrh odpovede na prvú otázku

46. Na záver navrhujem odpovedať na prvú otázku tak, že operatívny lízing nepredstavuje „finančnú službu“ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123; patrí preto do pôsobnosti tejto smernice.

¹⁶ Znenie smernice 2006/123 tu odkazuje na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/48/ES zo 14. júna 2006 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (Ú. v. EÚ L 177, 2006, s. 1), ktorá je predchodkyňou smernice 2013/36. Podľa článku 163 smernice 2013/36 sa odkazy na smernicu 2006/48 považujú za odkazy na smernicu 2013/36.

¹⁷ Pozri bod 3 prílohy I smernice 2013/36. Tu treba poznamenať, že francúzske znenie je zvláštne v tom, že zmieňuje iba „crédit-bail“ bez ďalšej špecifikácie. To však nemení súčasnú právnu analýzu vzhľadom na to, že ostatné jazykové znenia upresňujú, že sa toto ustanovenie týka „finančného lízingu“.

¹⁸ Pozri *Príručku o vykonávaní smernice o službách*, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, 2007, bod 2.1.2, dostupná na <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>.

¹⁹ Európsky orgán pre bankovníctvo taktiež v súlade s tým konštatoval, že subjekt, ktorý vykonáva výlučne operatívny lízing, nemožno považovať za „finančnú inštitúciu“, pozri odpoveď na otázku ID 2014_1644, ktorá je k dispozícii na adrese: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644.

B. O druhej a tretej otázke

47. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa články 9 až 13 smernice 2006/123 alebo článok 49 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že bránia požiadavke predchádzajúceho povolenia na výkon činnosti operatívneho lízingu. Tretia otázka sa týka situácie, v ktorej chce spoločnosť z jedného členského štátu poskytovať v inom členskom štáte prostredníctvom svojej dcérskej spoločnosti služby operatívneho lízingu.

48. Vzhľadom na to, že právna analýza je rovnaká, budem sa týmito otázkami zaoberať spoločne. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123, ktorá sa týka slobody poskytovateľov usadiť sa,²⁰ sa majú vykladať v tom zmysle, že sa uplatňujú nielen na cezhraničnú situáciu, ale aj na situáciu, ktorej všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu.²¹

49. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či články 9 až 13 smernice 2006/123 a článok 49 ZFEÚ bránia vnútroštátnym ustanoveniam, akými sú ustanovenia zákona o lízingu, uplatniteľným vo veci samej, ktoré považujú poskytovateľov služieb operatívneho lízingu a dlhodobého lízingu vozidiel za poskytovateľov finančných služieb, a teda za finančné inštitúcie, a najmä požiadavke predchádzajúceho povolenia Agentúry.

1. Systémy udeľovania povolení podľa článkov 9 a 10 smernice 2006/123

50. Na úvod treba zdôrazniť, že vzhľadom na môj záver, podľa ktorého Autotechnica neposkytuje finančné služby, sa celá logika zverenia právomoci Agentúre udeľovať povolenia podnikom poskytujúcim služby operatívneho lízingu a žiadať ich, aby ukončili svoju činnosť, zdá byť pochybná. Je ťažké pochopiť, prečo by sa Agentúra poverená dohľadom nad finančnými trhmi mala zaoberať takými neškodnými činnosťami, ako je prevádzkovanie operatívneho lízingu vozidiel.

51. Ako správne zdôrazňuje Komisia vo svojich pripomienkach, ustanovenia chorvátskeho zákona o lízingu, najmä jeho § 3, zavádzajú systém udeľovania povolení v zmysle článku 4 bodu 6 smernice 2006/123.²²

52. V dôsledku toho²³ sa uplatňujú články 9 až 13 smernice 2006/123. Tieto ustanovenia sa týkajú systémov udeľovania povolení, ich podmienok a súvisiacich procesných aspektov. Článok 9 tejto smernice upravuje situácie, v ktorých členské štáty v zásade môžu využiť systémy udeľovania povolení upravujúce prístup k činnosti v oblasti služieb a jej vykonávanie (otázka „či“), zatiaľ čo článok 10 tej istej smernice stanovuje podmienky na udelenie povolenia (otázka „ako“).²⁴

²⁰ To znamená články 9 až 15 smernice 2006/123.

²¹ Pozri rozsudky z 30. januára 2018, X/Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110), a zo 4. júla 2019, Komisia/Nemecko (C-377/17, EU:C:2019:562, bod 58).

²² Podľa tohto ustanovenia je „systémom udeľovania povolení“ každý postup, podľa ktorého musí poskytovateľ alebo príjemca služby postupovať, aby od príslušného orgánu získal formálne alebo konkludentné rozhodnutie o prístupe k činnosti poskytovania služieb alebo o jej výkone.

²³ Tieto články tvoria oddiel 1 („Povolenia“) kapitoly III („Sloboda usadiť sa“) smernice 2006/123.

²⁴ Hoci sú tieto ustanovenia určené členským štátom, ukládajú im bezpodmienečné a dostatočne presné povinnosti na prispôbenie ich právneho poriadku tak, aby boli zlučiteľné s podmienkami stanovenými v týchto ustanoveniach. Sú priamo uplatniteľné a jednotlivci sa na nich môžu dovolávať voči vnútroštátnym orgánom. Pozri rozsudok zo 4. júla 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, bod 67 a nasl.), v ktorom Súdny dvor objasňuje článok 9 smernice 2006/123. Pozri okrem toho rozsudok z 30. januára 2018, X/Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 130), pokiaľ ide o rovnakú otázku podľa článku 15 smernice 2006/123. Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesol vo veci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 53).

53. Z článku 9 ods. 1 smernice 2006/123 vyplýva, že členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení, pokiaľ nie sú splnené tieto podmienky: a) systém udeľovania povolení nediskriminuje daného poskytovateľa; b) potreba existencie systému udeľovania povolení je opodstatnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu a c) sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia, najmä v dôsledku skutočnosti, že následná inšpekcia by bola vykonaná príliš neskoro, aby bola skutočne účinná.

54. Posúdenie týchto otázok prináleží vnútroštátnemu súdu. Na základe informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, a pripomienok jednotlivých strán môžem navrhnúť nasledujúce usmernenia.

55. Po prvé, keďže nie sú k dispozícii informácie o tom²⁵, ako Agentúra zaobchádza s konkurentmi spoločnosti Autotechnica, pokiaľ ide o otázku povolenia, nezdá sa, že by v Chorvátsku došlo k jej diskriminácii.²⁶ Vnútroštátnemu súdu však prináleží túto hypotézu overiť.

56. Po druhé sa zdá, že v zásade existuje dôvod na odôvodnenie systému udeľovania povolení v podobe ochrany spotrebiteľa, na ktorý sa odvolávajú Agentúra a chorvátska vláda. V tejto súvislosti stačí konštatovať, že ochrana spotrebiteľa patrí medzi naliehavé dôvody všeobecného záujmu výslovne uznané smernicou 2006/123.²⁷ Nie je mi však jasné, v čom sa operatívny lízing odlišuje od iných zmlúv, ktoré spotrebiteľ môže uzavrieť, aby to odôvodňovalo ochranu založenú na článkoch 9 a nasledujúcich smernice 2006/123, nad rámec všeobecnej ochrany spotrebiteľa, ktorú už poskytuje napríklad smernica 2011/83. V prípade finančnej služby je spotrebiteľ zjavne zraniteľný v tom zmysle, že mu hrozí nadmerné zadlženie, ak nie sú poskytnuté dostatočné záruky. Vzhľadom na to, keďže operatívny lízing nepredstavuje finančnú službu ani neexistuje žiadne riziko nadmerného zadlženia spotrebiteľa, je ťažké pochopiť, prečo musí byť spotrebiteľ chránený na základe ustanovení smernice 2006/123.

57. Rovnako nie je možné odvolávať sa na stabilitu alebo povesť²⁸ finančného sektora ani na potrebu prudenciálnych pravidiel,²⁹ keďže predmetné služby nepredstavujú finančné služby. Operatívny lízing, aj keby bol využívaný nadmerne, nepredstavuje hrozbu pre stabilitu alebo dobré meno finančného sektora, a to z jednoduchého dôvodu, pretože ak spotrebiteľ už nie je schopný platiť mesačný poplatok, motorové vozidlo sa vráti prenajímateľovi, splátky sú ukončené a takmer nevznikne žiadna finančná ujma. Určite to nepovedie ku krachu finančného sektora.

58. Po tretie mi nie je jasné, ako je splnená podmienka uvedená v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2006/123, t. j. že cieľ ochrany spotrebiteľa nemožno dosiahnuť prostredníctvom menej obmedzujúceho opatrenia, akým je následná kontrola. Neboli preukázané dôvody, pre ktoré je nutná kontrola *ex ante*. Vzhľadom na neexistenciu ďalších relevantných prvkov sa domnievam, že podmienka stanovená v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2006/123 tu nie je splnená.

59. Pokiaľ ide o podmienky udelenia povolení podľa článku 10 smernice 2006/123, treba uviesť nasledujúce poznámky.

²⁵ Z Chorvátska alebo iného členského štátu.

²⁶ Na tomto mieste treba zdôrazniť, že skutočnosť, že spoločnosť, ktorej dcérskou spoločnosťou je Autotechnica, sa s podobnými prekážkami v iných členských štátoch nestretáva, nie je v tomto prípade relevantná, keďže sa skúma zaobchádzanie so spoločnosťou Autotechnica v Chorvátsku zo strany chorvátskych orgánov na základe chorvátskeho práva.

²⁷ Pozri článok 4 bod 8 smernice 2006/123.

²⁸ Pozri rozsudok zo 14. februára 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, bod 71).

²⁹ Pozri rozsudok z 21. decembra 2011, Komisia/Poľsko (C-271/09, EU:C:2011:855, bod 57).

60. V prvom rade prináleží vnútroštátnemu súdu, aby overil, či je predmetný systém udeľovania povolení založený na kritériách, ktoré bránia tomu, aby Agentúra vykonávala svoju diskrečnú právomoc svojvoľným spôsobom, ako to vyžaduje článok 10 ods. 2 smernice 2006/123.

61. Po druhé kritériá, ktorými sa stanovuje systém udeľovania povolení, musia byť primerané cieľu všeobecného záujmu ochrany spotrebiteľa. V prejednávanej veci je kritérium porovnateľné s kritériom uvedeným v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2006/123.³⁰ Nie je možné zistiť, prečo nie sú vyžadované menej obmedzujúce opatrenia.

62. Po tretie by som chcel upozorniť na článok 10 ods. 3 smernice 2006/123, podľa ktorého sa podmienky udeľovania povolení nesmú prekryvať s požiadavkami a kontrolami, ktoré sú rovnocenné alebo v podstate porovnateľné, pokiaľ ide o ich účel, a ktorým už poskytovateľ podlieha v inom členskom štáte. Vzhľadom na to, že Autotechnica podľa všetkého nepodlieha systémom udeľovania povolení v iných členských štátoch, je veľmi pravdepodobné, že vnútroštátny súd nemusí uplatniť toto ustanovenie v prejednávanej veci.

2. Návrh odpovede na druhú a tretiu otázku

63. Na záver navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú a tretiu otázku v tom zmysle, že článok 9 ods. 3 a článok 10 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 bránia uplatňovaniu systému predchádzajúceho povolenia na výkon činnosti operatívneho lízingu.

3. Článok 49 ZFEÚ

64. Vzhľadom na navrhovanú odpoveď nie je potrebná analýza podľa článku 49 ZFEÚ.³¹ V každom prípade by to ani tak nevedlo k odlišnému výsledku, ako sú závery vyplývajúce zo smernice 2006/123.

V. Návrh

65. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Upravni sud u Zagrebu (Správny súd Záhreb, Chorvátsko), takto:

1. Článok 2 ods. 2 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu

sa má vykladať v tom zmysle, že operatívny lízing nepredstavuje finančnú službu a patrí do oblasti pôsobnosti tejto smernice.

2. Článok 9 ods. 3 a článok 10 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123

³⁰ Akokoľvek sa totiž môže zdať logická štruktúra článkov 9 a 10 smernice 2006/123, v praxi je často ťažké obe ustanovenia odlíšiť. Ako vyplýva z prejednávanej veci, odôvodnenie systému udeľovania povolení ako takého, teda najmä odôvodnenie, že preventívna kontrola je potrebná a následná kontrola by nepostačovala, možno dosiahnuť len odkazom na účel systému udeľovania povolení. Pozri tiež v tomto zmysle CORNILS, M., SCHLACHTER, M., OHLER, C. (ed.): *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*. Baden-Baden: Nomos, 2008, článok 9 bod 4.

³¹ Pozri rozsudky z 30. januára 2018, X/Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 137), a zo 4. júla 2019, Komisia/Nemecko (C-377/17, EU:C:2019:562, bod 97). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Emiliou vo veci Administración General del Estado a i. (C-292/21, EU:C:2022:694, bod 24).

sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia uplatneniu systému predchádzajúceho povolenia na výkon činnosti operatívneho lízingu.