



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 15. septembra 2022¹

Vec C-292/21

**Administración General del Estado,
Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE),
UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT**

proti

**Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA),
Ministerio Fiscal**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Vnútrotný trh – Smernica 2006/123/ES – Informačné a preškoľovacie kurzy týkajúce sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení – Článok 2 ods. 2 písm. d) – Pôsobnosť – Vylúčenie – ‚Služby v oblasti dopravy‘ – Sloboda usadiť sa – Koncesia na služby vo verejnom záujme – Podmienky udelenia koncesie na služby vo verejnom záujme – Článok 15 – Služba vo všeobecnom hospodárskom záujme – Proporcionalita – Vnútroštátne požiadavky idúce nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa“

I. Úvod

1. V rámci prejednávaneho návrhu na začatie prejudiciálneho konania si Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko) kladie otázku, či je vnútroštátne opatrenie, podľa ktorého musia byť zmluvy na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení, zadávané ako koncesie na služby vo verejnom záujme, v súlade s právom EÚ. V každej z piatich zemepisných oblastí vymedzených na tento účel na celom území štátu (s výnimkou dvoch regiónov – Katalánska a Baskicka, ktoré podliehajú odlišnému režimu) je k dispozícii iba jedna koncesia na služby vo verejnej záujme. Úspešný držiteľ koncesie pre príslušnú oblasť je jediným subjektom oprávneným organizovať tieto kurzy v tejto oblasti.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

2. Podstatou sporu predloženého tomuto súdu je otázka, či je také opatrenie v rozpore s ustanoveniami smernice o službách,² ktorá stanovuje všeobecné ustanovenia na uľahčenie výkonu základných slobôd, ktoré sú chránené článkom 49 ZFEÚ (sloboda usadiť sa) a článkom 56 ZFEÚ (voľný pohyb služieb).³ Na zodpovedanie tejto otázky je potrebné najprv určiť, či sa uvedená smernica na prejednávajúcu vec uplatňuje.

3. Stručne povedané, z nižšie uvedených dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na túto prejudiciálnu otázku kladne. Obávam sa však, že vnútroštátne opatrenie vo veci samej obmedzuje voľný pohyb služieb spôsobom, ktorý plne nerešpektuje požiadavky uvedenej smernice.

II. Právny rámec

A. Právo Európskej únie

1. Smernica o službách

4. V odôvodnení 17 smernice o službách sa v podstate uvádza, že služby všeobecného hospodárskeho záujmu (SVHZ) patria do pôsobnosti tejto smernice, pokiaľ nejde o služby v oblasti dopravy.

5. Odôvodnenie 40 smernice o službách vysvetľuje, že pojem „závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu“, na ktorý sa odkazuje okrem iného v článku 15 ods. 3 tejto smernice, „sa postupne vyvinul z judikatúry Súdneho dvora v súvislosti s [článkami 49 a 56 ZFEÚ] a je možné, že sa bude naďalej vyvíjať“. Tento pojem zahŕňa viaceré dôvody vrátane bezpečnosti na cestách.

6. Článok 2 smernice o službách nazvaný „Rozsah pôsobnosti“ v odseku 1 stanovuje, že táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte s výhradou určitých výnimiek stanovených v článku 2 ods. 2 smernice. Podľa článku 2 ods. 2 písm. d) tejto smernice sa táto smernica neuplatňuje na „služby v oblasti dopravy... ktoré patria do pôsobnosti [hlavy VI ZFEÚ]“.

7. V článku 15 smernice o službách s názvom „Požiadavky podliehajúce hodnoteniu“ sa uvádza:

„1. Členské štáty skúmajú, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedených v odseku 2, a zabezpečujú, aby všetky takéto požiadavky boli zlučiteľné s podmienkami ustanovenými v odseku 3. Členské štáty prispôbia zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia tak, aby boli zlučiteľné s týmito podmienkami.

2. Členské štáty skúmajú, či ich právne systémy podmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením niektorej z týchto nediskriminačných požiadaviek:

a) kvantitatívne alebo územné obmedzenia, najmä vo forme obmedzení stanovených podľa počtu obyvateľstva alebo vo forme minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi;

...

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

³ Pozri článok 1 ods. 1 a odôvodnenia 5 až 7 smernice o službách.

d) požiadavky iné ako tie, ktoré sa týkajú záležitostí, na ktoré sa vzťahuje smernica 2005/36/ES [Európskeho parlamentu a Rady zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, s. 22)] alebo ustanovené v iných nástrojoch Spoločenstva, ktoré vyhradzuje prístup k príslušnej činnosti v oblasti služieb konkrétnym poskytovateľom na základe špecifickej povahy činnosti;

...

3. Členské štáty overujú, že požiadavky uvedené v odseku 2 spĺňajú tieto podmienky:

- a) nediskriminácia: požiadavky nesmú byť priamo ani nepriamo diskriminačné vzhľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade spoločností, vzhľadom na umiestnenie ich sídla;
- b) nevyhnutnosť: požiadavky musia byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;
- c) proporionalita: požiadavky musia slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa; nesmú prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa; a nesmie byť možné nahradiť tieto požiadavky inými, menej obmedzujúcimi opatreniami, ktorými sa dosiahnu rovnaké výsledky.

4. Odseky 1, 2 a 3 platia pre právne predpisy v oblasti služieb všeobecného hospodárskeho záujmu len do tej miery, pokiaľ uplatňovanie týchto odsekov nebráni, právne alebo fakticky, výkonu určitej úlohy, ktorá im bola zverená.

...“

2. *Smernica 2014/23/EÚ*⁴

8. V článku 5 ods. 1 písm. b) smernice 2014/23/EÚ sa pojem „koncesia na služby“ vymedzuje ako „odplatná zmluva uzavretá písomne, prostredníctvom ktorej jeden alebo viacerí verejní obstarávatelia alebo obstarávatelia poverujú poskytovaním a riadením iných služieb... jeden alebo viaceré hospodárske subjekty, pričom jej protiplnením je buď právo na využívanie služieb, ktoré sú predmetom zmluvy, alebo toto právo spolu s peňažným plnením“.

9. Článok 8 smernice 2014/23, v znení platnom v rozhodnom čase, stanovil, že táto smernica sa „vzťahuje na koncesie, ktorých hodnota sa rovná alebo je vyššia ako 5 186 000 eur“.

B. *Vnútroštátne právo*

10. Smernica o službách bola do španielskeho práva prebratá zákonom Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (zákon č. 17/2009 o slobodnom prístupe k činnostiam v oblasti služieb a ich vykonávaní) z 23. novembra 2009⁵. V článku 3 spomenutého zákona sa uvádza, že „služba“ je „akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesii (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1).

⁵ BOE č. 283 z 24. novembra 2009.

obyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle [článku 57 ZFEÚ]“. Článok 5 uvedeného zákona stanovuje, že prístup k činnosti v oblasti služieb možno podmieniť získaním povolenia, ak sú splnené tri podmienky: nediskriminácia, nevyhnutnosť a proporcionalita.

11. Podľa Ley 17/2005 por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (zákon č. 17/2005, ktorým sa upravujú vodičské oprávnenia a bodové hodnotenie vodičských oprávnení a mení sa zákon o doprave, prevádzke motorových vozidiel a bezpečnosti cestnej premávky) z 19. júla 2005⁶ musí byť zmluva na organizovanie kurzov zameraných na opätovné získanie bodov na vodičské oprávnenie zadávaná prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme, a to v súlade s ustanoveniami právnych predpisov upravujúcich zákazky zadávané orgánmi verejnej správy.

12. Orden INT/2596/2005 por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción (vyhláška INT/2596/2005, ktorou sa upravujú kurzy zamerané na vzdelávanie a výcvik držiteľov vodičských oprávnení v oblasti bezpečnosti cestnej premávky) z 28. júla 2005⁷ vykonáva zákon č. 17/2005. Bod 12 tejto vyhlášky stanovuje, že „kontrola a inšpekcia informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky sa vykonáva v súlade s technickými požiadavkami stanovenými v zmluve o správnej koncesii“.

III. Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálna otázka

13. Dirección General de Tráfico (Generálne riaditeľstvo pre cestnú dopravu, Španielsko) vyhlásilo v roku 2014 verejné obstarávanie s názvom „Koncesia na riadenie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení: 5 častí“. Tieto kurzy boli určené pre vodičov, ktorí stratili body na vodičskom oprávnení v dôsledku spáchania dopravných priestupkov.

14. Na účely tohto verejného obstarávania bolo územie štátu (okrem Katalánska a Baskicka) rozdelené do piatich oblastí, z ktorých každá zodpovedala jednej časti verejného obstarávania. Pre každú časť bola k dispozícii iba jedna zmluva a každá zmluva musela byť zadaná ako koncesia na služby vo verejnom záujme. Úspešný uchádzač v každej z týchto častí by sa stal jediným subjektom oprávneným organizovať predmetné kurzy v príslušnej oblasti.

15. Verejné obstarávanie bolo napadnuté zo strany Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA) [Združenie pre ochranu spoločných záujmov autoškôl (ďalej len „združenie AUDICA“), Španielsko] pred Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Ústredný správny súd pre opravné prostriedky týkajúce sa verejných zákaziek, Španielsko). Združenie AUDICA tvrdilo, že skutočnosť, že zmluvy museli mať podobu koncesie na služby vo verejnom záujme, je v rozpore s voľným pohybom služieb.

16. Účastníkmi tohto konania boli Abogado del Estado (štátny zástupca, Španielsko) v mene Generálneho riaditeľstva pre cestnú dopravu, vystupujúci v postavení žalovaného, ako aj združenie podnikov, ktoré pozostávalo z Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) a ďalších troch

⁶ BOE č. 172 z 20. júla 2005.

⁷ BOE č. 190 z 10. augusta 2005.

subjektov (FORMASTER, ECT a ITT), ktoré vystupovali v tomto konaní v postavení spolužalovaných (ďalej len „zruženie podnikov“ alebo „CNAE a i.“). Zruženie podnikov vo verejnom obstarávaní uspelo.

17. Rozhodnutím z 23. januára 2015 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Ústredný správny súd pre opravné prostriedky týkajúce sa verejných zákaziek) zamietol žalobu združenia AUDICA. Zruženie AUDICA sa proti tomuto rozhodnutiu odvolalo na Komoru Audiencia Nacional (Vrchný súd s celoštátnou pôsobnosťou, Španielsko) pre správne súdnictvo.

18. Komora Audiencia Nacional (Ústredný súd) pre správne súdnictvo rozsudkom z 28. novembra 2018 vyhovel opravnému prostriedku vo veci správneho súdnictva, ktorý podalo združenie AUDICA, pričom zrušila rozhodnutie Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Ústredný správny súd pre opravné prostriedky týkajúce sa verejných zákaziek), ako aj oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania. Konštatovala, že organizovanie predmetných kurzov má znaky služby všeobecného hospodárskeho záujmu (SVHZ) v zmysle článku 14 ZFEÚ.⁸ Okrem toho uviedla, že požiadavka, aby sa tieto kurzy organizovali v rámci koncesie na služby vo verejnom záujme, je prehnaná a neodôvodnená, pretože existujú iné metódy, ktoré by správnym orgánom umožnili dosiahnuť stanovené ciele bez toho, aby neprimerane obmedzovali hospodársku súťaž medzi potenciálnymi poskytovateľmi služieb.

19. Štátny zástupca a združenie podnikov podali proti rozsudku Komory Audiencia Nacional (Vrchný súd s celoštátnou pôsobnosťou) pre správne súdnictvo odvolanie na Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko). Uvedený súd mal pochybnosti o výklade niekoľkých ustanovení práva Únie, a preto rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Je vnútroštátny predpis, podľa ktorého sa zákazky na poskytovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení musia zadávať prostredníctvom koncesie na službu vo verejnom záujme, zlučiteľný so [smernicou o službách] – alebo prípadne s inými predpismi alebo zásadami práva Európskej únie?“

20. V tomto konaní predložili písomné pripomienky CNAE a i., AUDICA, česká, španielska a holandská vláda a Európska komisia. Tieto strany, okrem českej vlády, tiež predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 1. júna 2022.

IV. Analýza

21. Podstatou otázky vnútroštátneho súdu je, či je s ustanoveniami smernice o službách zlučiteľné opatrenie, podľa ktorého musia byť zákazky na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení v dôsledku spáchania dopravných priestupkov, zadávané ako koncesie na služby vo verejnom záujme, pričom iba jeden držiteľ koncesie smie organizovať také kurzy v niektorej z piatich vopred vymedzených zemepisných oblastí vnútroštátneho územia (s výnimkou Katalánska a Baskicka).

⁸ Článok 14 ZFEÚ v podstate stanovuje, že Európska únia a členské štáty dbajú o to, aby zásady a podmienky pre fungovanie SVHZ umožňovali naplnenie ich úloh.

22. Ako je uvedené v bode 2 vyššie, smernica o službách stanovuje všeobecné ustanovenia na uľahčenie výkonu základných slobôd, ktoré sú chránené článkami 49 a 56 ZFEÚ. Tieto dve slobody sa týkajú odlišných aspektov výkonu hospodárskej činnosti. Sloboda usadiť sa, ako je vymedzená v článku 49 ZFEÚ, sa uplatní v prípade, že hospodársky subjekt chce skutočne vykonávať hospodársku činnosť prostredníctvom stálej prevádzkarne a na dobu neurčitú, zatiaľ čo voľný pohyb služieb zakotvený v článku 56 ZFEÚ pokrýva všetky plnenia, ktoré nie sú ponúkané takým stálym a trvalým spôsobom zo sídla v členskom štáte, v ktorom sa poskytujú.⁹ V tejto súvislosti sa kapitola III smernice o službách (články 9 až 15) vzťahuje na slobodu usadiť sa, zatiaľ čo kapitola IV (články 16 až 21) tejto smernice sa týka voľného pohybu služieb.

23. Už od začiatku považujem za zrejmé, že taká činnosť, ako je činnosť dotknutá vo veci samej, ktorá je „službou“ v zmysle článku 4 bodu 1 smernice o službách,¹⁰ sa týka stálej prevádzkarne a má sa vykonávať po neurčitú dobu. Zlučiteľnosť sporného vnútroštátneho opatrenia s právom Únie je preto potrebné posúdiť z hľadiska pravidiel týkajúcich sa slobody usadiť sa (kapitola III smernice o službách), a nie z hľadiska pravidiel týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb (kapitola IV uvedenej smernice), pokiaľ teda bude stanovené, že sa uvedená smernica v prejednávanej veci aplikuje.¹¹

24. V tejto súvislosti dodávam, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa každé vnútroštátne opatrenie v oblasti, ktorá bola na úrovni Únie harmonizovaná v celom rozsahu, nemá posudzovať s ohľadom na ustanovenia primárneho práva, ale s ohľadom na ustanovenia tohto harmonizačného opatrenia.¹² Pokiaľ ide o kapitolu III smernice o službách, Súdny dvor už konštatoval, že články 9 až 14 tejto smernice uskutočňujú v súvislosti so službami spadajúcimi do ich pôsobnosti úplnú harmonizáciu.¹³ Domnievam sa, že to isté platí aj pre článok 15, ktorý je tiež súčasťou uvedenej kapitoly.¹⁴ Ak sa teda konštatuje, že v prejednávanej veci sa smernica o službách uplatňuje, bude podľa môjho názoru postačujúce, aby bola zlučiteľnosť vnútroštátneho opatrenia dotknutého vo veci samej posúdená výhradne s ohľadom na ustanovenia tejto smernice bez toho, aby bolo nutné analyzovať problematiku aj s ohľadom na článok 49 ZFEÚ.¹⁵

⁹ Pozri rozsudok z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, body 148 až 150). Pozri tiež odôvodnenie 77 smernice o službách.

¹⁰ Pojem „služba“ je v tomto ustanovení definovaný ako „akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle [článku 57 ZFEÚ]“. V článku 57 ZFEÚ sa ďalej uvádza, že „služby“ zahŕňajú najmä činnosti priemyselnej alebo obchodnej povahy, ako aj činnosti remeselníkov a slobodných povolání. Pre viac podrobností o tom, ako by sa tento pojem mal vykladať v rámci uplatňovania smernice o službách, pozri aj odôvodnenia 33 a 34 uvedenej smernice.

¹¹ Poznámam, že sám vnútroštátny súd, ktorý odkazuje v prvom rade na ustanovenia kapitoly III (články 9 až 15) smernice o službách, sa podľa všetkého domnieva, že prejednávaná vec spadá pod pravidlá upravujúce usadenie sa, a nie pod pravidlá týkajúce sa služieb [pozri podobne návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, body 21 a 22)].

¹² Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 14. júla 2016, Promoimpresa a i. (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 59 a citovaná judikatúra).

¹³ Tamže (bod 61 a citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudok z 11. júna 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, bod 32).

¹⁴ V tejto súvislosti odkazujem na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2015:619, body 69 až 73). Chcel by som tiež zdôrazniť, ako poznamenal generálny advokát Szpunar vo svojich návrhoch v spojených veciach Promoimpresa a i. (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:122, bod 41), že Súdny dvor sa prinajmenšom v dvoch rozsudkoch obmedzil na výklad článkov 10, 11 a 15 smernice o službách a nevyjadril sa k ustanoveniam ZFEÚ [pozri rozsudky z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen, (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641), a z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843)].

¹⁵ V každom prípade je podľa mňa nesporné, že pokiaľ by bolo opatrenie považované za nezlučiteľné s článkom 15 smernice o službách, bolo by tiež nezlučiteľné s článkom 49 ZFEÚ. Napríklad dôvody uvedené v článku 52 ZFEÚ (pre „obmedzenia“ uložené okrem iného v slobode usadiť sa chránenej článkom 49 ZFEÚ) sú všetky uvedené ako „závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu“ v zmysle článku 15 ods. 3 tejto smernice (vzhľadom na článok 4 bod 8 tejto smernice).

25. Vzhľadom na vyššie uvedené poznamenávam, že vnútroštátny súd má pochybnosti v dvoch ohľadoch, a to, či sa smernica o službách a najmä jej články 9 až 13 uplatňujú na prejednávajú vec.¹⁶

26. Po prvé tento súd žiada Súdny dvor o objasnenie, či je organizovanie predmetných kurzov, hoci ide o „službu“, napriek tomu vylúčené z vecnej pôsobnosti uvedenej smernice z dôvodu, že patrí do kategórie „služieb v oblasti dopravy“ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. d) smernice o službách, a zlučiteľnosť predmetného vnútroštátneho opatrenia je tak potrebné posudzovať výlučne so zreteľom na článok 49 ZFEÚ (a smernica o službách vrátane jej kapitoly III sa v danom prípade neuplatňuje).¹⁷

27. Po druhé si vnútroštátny súd kladie otázku, či by mala skutočnosť, že sa zmluvy na organizovanie predmetných kurzov zadávajú ako koncesie na služby vo verejnom záujme, viesť k ich vylúčeniu z pôsobnosti určitých článkov smernice o službách, konkrétne článkov 9 až 13 uvedenej smernice, aj v prípade, že by bolo stanovené, že organizovanie takýchto kurzov nie je „službou v oblasti dopravy“. Koncesie na služby vo verejnom záujme nie sú uvedené medzi výnimkami obsiahnutými v článku 2 ods. 2 smernice o službách. Odôvodnenie 57 uvedenej smernice však v podstate uvádza, že ustanovenia týkajúce sa systémov udeľovania povolení (konkrétne články 9 až 13 tejto smernice) sa „netýkajú“ uzatvárania zmlúv na poskytovanie služieb, ktoré už podliehajú pravidlám verejného obstarávania obsiahnutým v iných sekundárnych nástrojoch práva Únie ako je smernica 2014/23.

28. V ďalšej časti sa budem postupne zaoberať každou z týchto dvoch otázok (časť A). Vysvetlím, prečo sa domnievam, že smernica o službách vrátane jej článkov 9 až 13 sa vzťahuje na tento prípad. Ďalej uvediem dôvody, ktoré ma vedú k domnienke, že opatrenie, o aké ide vo veci samej, je nezlučiteľné s požiadavkami stanovenými v kapitole III (sloboda usadiť sa) uvedenej smernice (časť B).

A. Uplatniteľnosť smernice o službách

1. Výnimka týkajúca sa „služieb v oblasti dopravy“

29. Článok 2 ods. 2 písm. d) smernice o službách stanovuje, že „služby v oblasti dopravy... ktoré patria do rozsahu pôsobnosti [hlavy VI ZFEÚ]“ sú vylúčené z vecnej pôsobnosti tejto smernice. Je to tak preto, lebo podľa článku 58 ods. 1 ZFEÚ je voľný pohyb služieb v oblasti dopravy osobitne upravený v hlave VI ZFEÚ.¹⁸ Smernica o službách preto nemôže upravovať voľný pohyb služieb v tejto oblasti.¹⁹

¹⁶ Poznamenávam, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd tiež odkazuje na skutočnosť, že poskytovanie predmetných kurzov môže byť SVHZ. Týmto konceptom sa budem zaoberať v časti B nižšie. V tomto štádiu stačí povedať, že aj keby sa poskytovanie predmetných kurzov považovalo za SVHZ, stále by patrilo do pôsobnosti smernice o službách (pozri v tejto súvislosti odôvodnenie 17, článok 1 ods. 2 a 3 a článok 15 ods. 4 tejto smernice).

¹⁷ V tejto súvislosti poznamenávam, že hoci sú „služby v oblasti dopravy“ výslovne vylúčené z vecnej pôsobnosti tejto smernice, nie sú vylúčené z pôsobnosti článku 49 ZFEÚ. Súdny dvor totiž výslovne uviedol, že ustanovenia ZFEÚ o slobode usadiť sa sú „priamo uplatniteľné na dopravu“ [pozri rozsudok z 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, bod 33)]. V dôsledku toho, ak by sa činnosť, o ktorú ide vo veci samej, mala považovať za „službu v oblasti dopravy“, zlučiteľnosť predmetného opatrenia by sa mala posudzovať z hľadiska článku 49 ZFEÚ.

¹⁸ V tomto zmysle článok 2 ods. 2 písm. d) smernice o službách v skutočnosti odráža pravidlo zakotvené v článku 58 ods. 1 ZFEÚ (pozri v tejto súvislosti rozsudok z 15. októbra 2015, Grupo Itevelesa a i., C-168/14, EU:C:2015:685, bod 44).

¹⁹ „Služby v oblasti dopravy“ sa namiesto toho riadia súborom odlišných pravidiel, ktoré sú obsiahnuté v hlave VI ZFEÚ [pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar v spojených veciach Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505, bod 28)].

30. Pojem „služby v oblasti dopravy“ nie je v tejto smernici ani v hlave VI ZFEÚ výslovne definovaný.²⁰ Súdny dvor však tento pojem vyložil tak, že zahŕňa „nielen fyzický akt presunu osôb alebo tovaru z jedného miesta na druhé“, ale aj „akúkoľvek službu spojenú s týmto aktom“²¹.

31. Z tejto judikatúry vyplýva, že samotná skutočnosť, že služba môže byť určitým spôsobom spojená s dopravou nestačí na to, aby spadala do pôsobnosti článku 2 ods. 2 písm. d) smernice o službách.²² Skôr je potrebné zväžiť, čo je hlavným účelom predmetnej služby.²³ V skutočnosti je potrebné rozlišovať medzi službami, ktoré sú *vnútorne (alebo inherentne)* spojené s fyzickým aktom presunu osôb alebo tovaru z jedného miesta na druhé dopravným prostriedkom (ako sú taxi služby, služby rýchlej zdravotníckej pomoci, ako aj prístavné služby²⁴), keďže ich hlavným účelom je preprava tovaru alebo osôb a tie, ktoré sú k tomu doplnkové, pretože majú iný primárny účel.²⁵

32. Táto posledná kategória zahŕňa služby prenájmu dopravných prostriedkov, cestovných kancelárií a služby poskytované spotrebiteľom v oblasti cestovného ruchu vrátane služieb sprievodcov.²⁶ Patria sem aj služby ako boardservis, čistenie alebo reštauračné služby poskytované vo vlakoch, aj keď majú vo vzťahu k službe osobnej dopravy vo vlakoch doplnkovú povahu, nie sú s touto službou vnútorne spojené.²⁷ Takéto služby *nie sú* vylúčené z vecnej pôsobnosti smernice o službách.²⁸

33. Vo svojich návrhoch v spojených veciach *Trijber a Harmsen*²⁹ generálny advokát Szpunar vysvetlil, že dôvod na zahrnutie služieb prenájmu vozidiel alebo služieb turistických sprievodcov do vecnej pôsobnosti uvedenej smernice spočíval v tom, že ich hlavným účelom bolo, aby si príjemcovia týchto služieb prenajali vozidlá a aby sa dozvedeli niečo o nejakom mieste alebo oblasti, *nie aby boli* niekam *prepravení*. Rovnako dospel k záveru, že hlavným cieľom príjemcu *služieb autoškoly* bolo naučiť sa šoférovať, a nie prepraviť sa.³⁰

34. Do tejto kategórie podľa môjho názoru patria aj služby, o ktoré ide vo veci samej. V skutočnosti, podobne ako v prípade služieb autoškoly, je hlavným účelom informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky, aby bol príjemca vyškolený, ako bezpečne a zodpovedne jazdiť, a nie aby sa niekde prepravil.

²⁰ Tamže (bod 29).

²¹ Pozri rozsudky z 15. októbra 2015, Grupo Itevelesa a i. (C-168/14, EU:C:2015:685, bod 46), a z 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, bod 41).

²² V tejto súvislosti plne súhlasím s návrhmi, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Grupo Itevelesa a i. (C-168/14, EU:C:2015:351, bod 28).

²³ Pozri rozsudok z 1. októbra 2015, *Trijber a Harmsen* (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 51).

²⁴ Pozri odôvodnenie 21 smernice o službách.

²⁵ Pozri v tejto súvislosti stanovisko 2/15 (Dohoda o voľnom obchode medzi EÚ a Singapurom) zo 16. mája 2017 (EU:C:2017:376, bod 61). Pozri v tomto zmysle aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Grupo Itevelesa a i. (C-168/14, EU:C:2015:351, bod 31).

²⁶ Pozri odôvodnenie 33 smernice o službách.

²⁷ Pozri rozsudok z 19. decembra 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, bod 26).

²⁸ Podotýkam, že podľa odôvodnenia 21 smernice o službách „dopravné služby“ zahŕňajú okrem iného „dopravné služby vrátane mestskej dopravy, taxi služby a služby rýchlej zdravotníckej pomoci, ako aj prístavné služby“. Domnievam sa však, že to nie je dostatočným dôvodom na to, aby bola článku 2 ods. 2 písm. d) uvedenej smernice priznaná príliš široká pôsobnosť.

²⁹ C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505, body 36 až 38.

³⁰ Podľa nezáväznej, no napriek tomu informatívnej príručky Komisie o vykonávaní smernice o službách sa výnimka stanovená v článku 2 ods. 2 písm. d) tejto smernice nevzťahuje na „služby autoškoly, sťahovacie služby, služby prenájmu áut, pohrebné služby alebo služby leteckého fotografovania“, ani na „komerčné činnosti v prístavoch alebo na letiskách, ako sú obchody alebo reštaurácie“ (pozri príručku o vykonávaní smernice o službách, Úrad pre vydávanie publikácií Európskych spoločenstiev, 2007, s. 11, k dispozícii v angličtine na tejto internetovej adrese: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>).

35. Vzhľadom na vyššie uvedené súhlasím s Komisiou, českou vládou a združením AUDICA, že *nie je možné sa domnievať, že predmetné kurzy spadajú do kategórie „služieb v oblasti dopravy“*. Takéto kurzy teda nemožno vylúčiť z vecnej pôsobnosti smernice o službách na základe článku 2 ods. 2 písm. d) tejto smernice.³¹

36. Na mojom názore v tejto súvislosti nič nemení po prvé ani tvrdenie holandskej vlády, podľa ktorého treba predmetné kurzy považovať za „služby v oblasti dopravy“ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. d) smernice o službách, pretože sú neoddeliteľne späté s držaním vodičského oprávnenia, ktoré je zákonným predpokladom pre prevádzku motorového vozidla. Súhlasím s touto vládou, že prinajmenšom v jednom rozsudku, a síce v rozsudku vo veci Grupo Itevelesa a i.³² Súdny dvor podľa všetkého prijal širšie právne kritérium ako to, ktoré som načrtol v bodoch 30 a 31 vyššie, a zahrnul pod pojem „služby v oblasti dopravy“ služby, ktoré sú „predpokladom“ pre fyzický akt premiestňovania vozidla. Na základe tejto definície dospel k záveru, že „služby v oblasti dopravy“ zahŕňajú činnosti technickej kontroly vozidiel, ktoré sú predbežnou podmienkou nevyhnutnou na výkon hlavnej činnosti, ktorú predstavuje doprava,³³ inak môže byť táto činnosť protiprávna.

37. Ani vo svetle už citovaného rozsudku však nezastávam názor, že by skutočnosť, že je služba spojená alebo prípadne „neoddeliteľne spätá“ s držaním vodičského oprávnenia, mala byť rozhodujúca pre to, či by táto služba mala byť považovaná za „službu v oblasti dopravy“. Domnievam sa, že získanie alebo držba vodičského oprávnenia sa líši od technickej prehliadky vykonávanej na vozidle. Ide o právny spôsob, akým si jednotlivец môže zaobstarať dopravný prostriedok,³⁴ a ako taký súvisí s jednotlivcom, nie s vozidlom samotným, zatiaľ čo činnosť staníc technickej kontroly vozidiel spočíva vo vykonávaní prehliadok priamo na vozidle (ako zákonný predpoklad pre fyzický pohyb tohto vozidla).

38. Na základe toho zastávam názor, že situácia vo veci samej sa líši od situácie, ktorá viedla k rozsudku Grupo Itevelesa a i.³⁵ Súdne riešenie veci zvolené v uvedenom rozsudku teda nemožno uplatniť na prejednávajúcu vec.

39. Po druhé, nepresvedčilo ma tvrdenie španielskej vlády, že pojem „služby v oblasti dopravy“ sa má vykladať so zreteľom na článok 91 ods. 1 ZFEÚ. Podľa tejto vlády sú predmetné kurzy „službami v oblasti dopravy“, pretože predstavujú „opatrenia na zlepšenie bezpečnosti dopravy“ v zmysle tohto ustanovenia. Je mi však celkom zrejmé, že cieľom článku 91 ods. 1 ZFEÚ je zostaviť zoznam rôznych aspektov, ktoré tvoria súčasť „rámca spoločnej dopravnej politiky“ (ako sa uvádza v článku 90 ZFEÚ) a v tejto súvislosti podrobne opísať rôzne opatrenia, ktoré môže normotvorca Únie prijať (s cieľom upraviť okrem iného „služby v oblasti dopravy“). Na rozdiel od toho, čo tvrdí španielska vláda, účelom tohto ustanovenia teda nie je definovať, čo sú „služby v oblasti dopravy“.

³¹ Samozrejme, je na vnútroštátnom súde, aby toto zistenie overil [pozri rozsudok z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 54)].

³² Pozri rozsudok z 15. októbra 2015 (C-168/14, EU:C:2015:685).

³³ Tamže (body 47 a 50). V dôsledku toho Súdny dvor usúdil, že činnosť staníc technickej kontroly vozidiel je vylúčená z pôsobnosti smernice o službách (pozri bod 52 tohto rozsudku).

³⁴ Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Grupo Itevelesa a i. (C-168/14, EU:C:2015:351, bod 31).

³⁵ Pozri rozsudok z 15. októbra 2015 (C-168/14, EU:C:2015:685).

40. V každom prípade sa domnievam, že výklad navrhovaný španielskou vládou, podľa ktorého každé opatrenie určené na zlepšenie bezpečnosti dopravy sa nevyhnutne týka „služby v oblasti dopravy“, je veľmi vzdialený od výkladu prijatého Súdny dvorom vo svojej judikatúre, ktorá, ako som už vysvetlil vyššie, sa zameriava na to, či je „hlavným účelom“ predmetnej služby preprava tovaru alebo osôb.

41. Po tomto spresnení a objasnení, prečo sa domnievam, že poskytovanie predmetných kurzov nespadá do rámca výnimky uvedenej v článku 2 ods. 2 písm. d) smernice o službách („služby v oblasti dopravy“) sa teraz pokúsim vysporiadať s pochybnosťami vnútroštátneho súdu v súvislosti s otázkou, či má skutočnosť, že takéto kurzy musia byť poskytované prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme, nejaký vplyv na uplatniteľnosť článkov 9 až 13 smernice o službách.

2. Dôsledky skutočnosti, že predmetné kurzy musia byť organizované prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme

42. Pripomínam, že článok 9 ods. 3 smernice o službách v podstate stanovuje, že články 9 až 13 tejto smernice sa „nevzťahujú na tie aspekty systémov udeľovania povolení, ktoré sa priamo alebo nepriamo riadia inými nástrojmi (EÚ)“, ako napr. smernica 2014/23.³⁶ V dôsledku toho, ak by kurzy, o ktoré ide vo veci samej, spadali do pôsobnosti smernice 2014/23, boli by vylúčené z pôsobnosti článkov 9 až 13 smernice o službách. Podľa môjho názoru by však stále podliehali zostávajúcim relevantným ustanoveniam tejto smernice³⁷ (t. j. všetkým relevantným ustanoveniam okrem článkov 9 až 13 smernice o službách).³⁸

43. Poznnamenávam, že na uplatnenie smernice 2014/23 musia byť splnené viaceré kumulatívne podmienky.

44. Po prvé predmetná služba sa musí zadávať ako „koncesia“³⁹. „Koncesia na služby“ je v zmysle uvedenej smernice vymedzená ako „odpltná zmluva uzavretá písomne, prostredníctvom ktorej jeden alebo viacerí verejní obstarávatelia alebo obstarávatelia poverujú poskytovaním a riadením iných služieb... jeden alebo viaceré hospodárske subjekty, pričom jej protiplnením je buď len právo na využívanie služieb, ktoré sú predmetom zmluvy, alebo toto právo spolu s peňažným plnením“⁴⁰. Súdny dvor objasnil, že takúto zmluvu charakterizuje situácia, v ktorej verejný obstarávateľ preniesol právo na využívanie služby na koncesionára, pričom tento má v rámci uzatvorenej zmluvy určitú hospodársku slobodu na určenie podmienok využívania tohto práva, a tým je paralelne značne vystavený rizikám spojeným s týmto využívaním.⁴¹

³⁶ Tento záver vyplýva aj z odôvodnenia 57 smernice o službách, ktoré v podstate stanovuje, že ustanovenia tejto smernice týkajúce sa systémov udeľovania povolení (články 9 až 13) sa nemôžu uplatňovať na koncesie na služby vo verejnom záujme, ktoré môžu, okrem iného, spadať pod rozsah pôsobnosti smernice 2014/23 [pozri rozsudok zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 45)]. Naopak odôvodnenie 14 smernice 2014/23 stanovuje, že „povolenia alebo licencie“ sa nepovažujú za „koncesie“ v zmysle tejto smernice a naďalej podliehajú pravidlám smernice o službách.

³⁷ Na rozdiel od toho, čo tvrdili CNAE a i. na pojednávaní, zastávam názor, že smernica 2014/23 a smernica o službách sa ako celok navzájom nevyklúčujú.

³⁸ Naopak, ak by sa na predmetné kurzy nevzťahovala smernica 2014/23, články 9 až 13 smernice o službách možno uplatniť na situáciu vo veci samej, avšak za predpokladu, že sporné vnútroštátne opatrenie možno považovať za „systém udeľovania povolení“ v zmysle týchto ustanovení (pozri v tejto súvislosti body 51 až 55 nižšie).

³⁹ Pozri článok 1 ods. 1 smernice 2014/23.

⁴⁰ Pozri článok 5 ods. 1 písm. b) smernice 2014/23.

⁴¹ Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 46 a citovaná judikatúra).

45. V prejednávanej veci všetci účastníci konania a zúčastnené strany spolu s vnútroštátnym súdom zastávajú názor, že predmetné kurzy sa majú poskytovať na základe koncesie na služby vo verejnom záujme (jedna pre každú územnú oblasť), takže situácia vo veci samej sa týka koncesií na verejné služby v zmysle smernice 2014/23. Súhlasím. Z bodov 13 a 14 vyššie skutočne vyplýva, že zmluvy dotknuté vo veci samej sa týkajú poskytovania určitej služby a že ich cieľom je previesť právo organizovať predmetné kurzy (zrejme spolu s rizikami spojenými s vykonávaním tejto činnosti) z verejného obstarávateľa na jednotlivých držiteľov koncesie.

46. Po druhé koncesia musela byť ponúknutá alebo udelená po 17. apríli 2014, pretože inak by bola vylúčená z časovej pôsobnosti smernice 2014/23.⁴² Je vecou vnútroštátnych súdov posúdiť, či na základe skutočností, ktoré majú k dispozícii, je táto požiadavka splnená.⁴³ Odhliadnuc od tejto otázky uvádzam, že španielska vláda a CNAE a i. sa domnievajú, že smernica 2014/23 sa *ratione temporis* neuplatňuje z ďalšieho (odlišného) dôvodu. Tvrdia totiž, že konečným termínom na transpozíciu smernice 2014/23 do vnútroštátneho práva bol február 2016 a že koncesie dotknuté vo veci samej boli ponúknuté pred uplynutím tejto lehoty, teda v čase, keď bol ešte stále v platnosti predtým uplatniteľný vnútroštátny právny režim, a uvedená smernica nebola začlenená do vnútroštátneho práva.

47. V tejto súvislosti pripomínam, že Súdny dvor už konštatoval vo veci týkajúcej sa verejného obstarávania, v ktorej bola ponuka vylúčená z postupu zadávania zákazky pred uplynutím lehoty na prebratie príslušnej smernice a pred jej prebratím do vnútroštátneho práva, že by „bolo v rozpore so zásadou právnej istoty“ uplatniť uvedenú smernicu, keďže rozhodnutie, ktorým bolo údajne porušené právo Únie, bolo prijaté pred týmto dátumom.⁴⁴

48. Domnievam sa, že podobné úvahy možno uplatniť aj v prejednávanej veci. Prikláňal by som sa preto k názoru španielskej vlády a CNAE a i. (s výhradou overenia vnútroštátnym súdom), že smernica 2014/23 sa v takej situácii, ako je situácia dotknutá vo veci samej, *ratione temporis* neuplatňuje, pretože lehota na prebratie tejto smernice ešte neuplynula a v čase, keď došlo k rozhodným skutočnostiam, nebola v skutočnosti začlenená do vnútroštátneho práva.

49. Po tretie hodnota koncesie musí byť rovná alebo byť vyššia ako určitá suma.⁴⁵ V rozhodnom čase bola táto hodnota stanovená na 5 186 000 eur.⁴⁶ Opäť je vecou vnútroštátneho súdu, aby posúdil, či je na základe informácií, ktoré mu boli poskytnuté, táto požiadavka splnená. Podotýkam však, že podľa informácií poskytnutých CNAE a i., španielskou vládou a Komisiou na pojednávaní sa zdá, že hodnota koncesie dotknutej vo veci samej sa pohybuje pod touto hranicou. Španielska vláda vysvetlila, že v čase zverejnenia predstavovala hodnota koncesie 1 285 000 eur. Táto suma je výrazne nižšia ako finančný limit 5 186 000 eur.

50. Vzhľadom na tieto informácie sa mi zdá, že keďže zmluvy o poskytovaní predmetných kurzov i) boli uzavreté pred uplynutím lehoty na prebratie smernice 2014/23 a ii) nedosahujú prahovú hodnotu stanovenú touto smernicou, sú vylúčené z časovej a vecnej pôsobnosti tohto nástroja. Z tohto podľa môjho názoru vyplýva, že uplatnenie článkov 9 až 13 smernice o službách na takú situáciu, ako je situácia dotknutá vo veci samej, by nemalo byť vylúčené z dôvodu, že takáto situácia je upravená smernicou 2014/23.

⁴² Pozri článok 54 druhý odsek smernice 2014/23.

⁴³ Podotýkam, že všetci účastníci konania vo veci samej a zúčastnené strany v prejednávanej veci sa podľa všetkého zhodujú, že verejné obstarávanie vo veci samej bolo uverejnené v novembri 2014, teda po uzávierke 17. apríla 2014.

⁴⁴ Pozri rozsudok z 15. októbra 2009, Hochtief a Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, bod 30).

⁴⁵ Pozri odôvodnenie 23 smernice 2014/23.

⁴⁶ Pozri článok 8 ods. 1 smernice 2014/23.

51. Na základe toho mi zostáva overiť, či sú splnené podmienky na uplatnenie článkov 9 až 13 smernice o službách v situácii, o akú ide vo veci samej. V tejto súvislosti poznamenávam, že tieto ustanovenia sa uplatňujú na osobitný druh konania, a to na postupy, ktoré možno kvalifikovať ako „systémy udeľovania povolení“. Budem teda skúmať, či konanie, o ktoré ide vo veci samej, možno považovať za konanie spadajúce do tejto kategórie.

52. V tejto súvislosti pripomínam, že v zmysle článku 4 ods. 6 tejto smernice „systém udeľovania povolení“ znamená každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo ich vykonávaní od príslušného orgánu.

53. Okrem toho sa v odôvodnení 39 smernice o službách uvádza, že pojem „systém udeľovania povolení“ zahŕňa administratívne postupy udeľovania koncesíí⁴⁷ (s výnimkou tých, ktoré na rozdiel od postupu skúmaného vo veci samej spadajú do pôsobnosti smernice 2014/23).⁴⁸

54. Ako som už uviedol v bode 45 vyššie, prejednávaná vec sa týka koncesíí na služby vo verejnom záujme udeľovaných príslušnými orgánmi verejnej moci v súvislosti s organizovaním informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre vodičov, ktorí stratili body na svojich vodičských oprávneniach. Tieto koncesie predstavujú formálne akty, ktoré musia poskytovatelia služieb získať od príslušných vnútroštátnych orgánov, aby mohli vykonávať svoju hospodársku činnosť.⁴⁹ Možno ich teda podľa môjho názoru kvalifikovať ako „povolenia“ v zmysle ustanovení smernice o službách.

55. Domnievam sa preto, že na tento prípad sa vzťahujú články 9 až 13 smernice o službách.⁵⁰

3. Záver o uplatniteľnosti smernice o službách

56. Zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že kapitola III smernice o službách, vrátane jej článkov 9 až 13, sa uplatňuje na situáciu vo veci samej. Koncesie na služby vo verejnom záujme dotknuté vo veci samej sú súčasťou „systému udeľovania povolení“ v zmysle týchto ustanovení. Okrem toho sa netýkajú „služieb v oblasti dopravy“ v rámci výnimky obsiahnutej v článku 2 ods. 2 písm. d) uvedenej smernice.

B. Posúdenie zlučiteľnosti

57. Prejdem teraz k posúdeniu zlučiteľnosti vnútroštátneho opatrenia, akým je opatrenie vo veci samej, s ustanoveniami smernice o službách, a vysvetlím, prečo sa domnievam, že takéto opatrenie predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa pre poskytovateľov, ktoré nie je v súlade s požiadavkami kapitoly III (články 9 až 15) uvedenej smernice.

58. Skôr, ako sa budem venovať týmto otázkam, by som rád vyslovil dve úvodné poznámky.

⁴⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 39).

⁴⁸ V tomto rozsahu preto nesúhlasím s tvrdením CNAE a i., podľa ktorého skutočnosť, že predmetné kurzy sa majú poskytovať prostredníctvom „koncesíí“, bráni uplatniteľnosti smernice o službách.

⁴⁹ Tento faktor bol rozhodujúci aj vo veci *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 41). Pozri tiež bod 6.1.1 (s. 24) príručky o vykonávaní smernice o službách (uvedenej v poznámke pod čiarou 30).

⁵⁰ Pre úplnosť by som chcel dodať, že ak by sa na daný prípad nevzťahovala ani smernica 2014/23, ani články 9 až 13 smernice o službách, verejné orgány by boli podľa môjho názoru vo všeobecnosti povinné dodržiavať základné pravidlá Zmluvy o FEÚ, a najmä zásadu nediskriminácie (pozri rozsudok zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.*, C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 64 a citovaná judikatúra). Inými slovami podmienky zadávania verejnej koncesie vo veci samej by museli byť v súlade s článkom 49 ZFEÚ.

59. Po prvé by som chcel zdôrazniť, že na pojednávaní účastníci konania a zúčastnené strany diskutovali o tom, či služby, o ktoré ide vo veci samej, majú „cezhraničný prvok“ v zmysle judikatúry k článku 49 ZFEÚ.⁵¹ V tejto súvislosti iba uvádzam, že hoci je v judikatúre dlhodobo ustálené, že ustanovenia Zmluvy týkajúce sa základných slobôd „nie sú uplatniteľné na činnosti, ktorých všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu“⁵², viedla sa diskusia o tom, či je na zodpovedanie otázky výkladu smernice o službách zo strany Súdneho dvora vyžadovaná aj existencia cezhraničného prvku.⁵³ Súdny dvor však nateraz túto diskusiu ukončil a vysvetlil, že ustanovenia kapitoly III smernice o službách sa musia vykladať v tom zmysle, že sa uplatňujú aj na situáciu, ktorej všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu.⁵⁴ Na posúdenie zlučiteľnosti takého opatrenia, ako je opatrenie dotknuté vo veci samej, s ustanoveniami kapitoly III smernice o službách, sa tak nevyžaduje existencia cezhraničného prvku.

60. V dôsledku toho sa domnievam, že v situácii, o akú ide vo veci samej, je možné posúdiť zlučiteľnosť opatrenia s ustanoveniami kapitoly III smernice o službách, aj keby sa preukázalo, že takéto opatrenie sa týka výlučne vnútroštátnej situácie, čo prislúcha overiť vnútroštátnym súdom.⁵⁵

61. Po druhé by som rád objasnil vzťah medzi článkami 9 až 13 a článkom 15 smernice o službách. V tejto súvislosti poznamenávam, že článok 9 tejto smernice bráni členským štátom uchýliť sa k „systémom udeľovania povolení“, pokiaľ tieto systémy nie sú nediskriminačné, opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu a primerané tomuto cieľu verejného záujmu. Tento súbor kritérií je prevzatý do článku 10 ods. 2 smernice o službách a je tiež obsiahnutý v článku 10 ods. 4 tejto smernice, ktorý Súdny dvor vyložil⁵⁶ v tom zmysle, že systémy udeľovania povolení musia vo všeobecnosti umožňovať poskytovateľom vykonávať ich činnosť na celom území štátu, ibaže by obmedzenie na určitú časť tohto územia bolo nediskriminačné, opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu a primerané. Tieto tri podmienky sú tiež výslovne uvedené v článku 15 ods. 3 smernice o službách.

62. Články 9 až 13 smernice o službách sa konkrétne zaoberajú podmienkami, ktoré musí spĺňať vnútroštátny systém na udeľovanie povolení, zatiaľ čo predmetom článku 15 ods. 3 uvedenej smernice je zlučiteľnosť vnútroštátnych požiadaviek, vrátane územných a kvantitatívnych obmedzení, uložených poskytovateľom služieb, s touto smernicou vo všeobecnejšej rovine. Je však zrejmé, že tieto rôzne ustanovenia sa do určitej miery prekrývajú. Súdny dvor totiž v podstate konštatoval, že „systém udeľovania povolení“, ktorý ukladá „územné obmedzenia“ poskytovateľom služieb, ktorí chcú začať hospodársku činnosť a ktorý nie je zlučiteľný s článkom 15 ods. 3 uvedenej smernice, bude rovnako v rozpore s článkom 10 ods. 4 uvedenej smernice⁵⁷ a naopak.

⁵¹ Pozri okrem iného rozsudok *Attanasio Group* z 11. marca 2010 (C-384/08, EU:C:2010:133, bod 23).

⁵² Pozri okrem iného rozsudok z 22. decembra 2010, *Omalet* (C-245/09, EU:C:2010:808, bod 12 a citovaná judikatúra).

⁵³ Pozri napríklad na podporu názoru o neexistencii takejto požiadavky návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar v spojených veciach *Trijber a Harmsen* (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505, body 49 až 57).

⁵⁴ Pozri rozsudok z 30. januára 2018, *X a Visser* (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110). Inak je to v prípade voľného pohybu služieb (pozri bod 102 tohto rozsudku).

⁵⁵ Pozri v tomto zmysle pozri rozsudok z 1. októbra 2015, *Trijber a Harmsen* (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 41). V tomto rozsudku bola skutočnosť, že vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania konštatoval, že predmetný režim môže brániť v prístupe na trh všetkým poskytovateľom služieb, vrátane poskytovateľov z iných členských štátov, považovaná za dostatočnú na preukázanie toho, že situácia, ku ktorým sa vzťahovali prejudiciálne otázky, neboli čisto vnútorné.

⁵⁶ Pozri rozsudok z 23. decembra 2015, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 53).

⁵⁷ Tamže (bod 55 a nasl.).

63. V prejednávanej veci sa účastníci konania vo veci samej a zúčastnené strany zamerali vo svojich pripomienkach a podaniach na otázku, či je také opatrenie, ako je opatrenie dotknuté vo veci samej, zlučiteľné s článkom 15 ods. 3 smernice o službách. V nasledujúcich častiach sa preto zameriam na to, či je také opatrenie v súlade s požiadavkami tohto ustanovenia.

64. V tejto súvislosti začnem uvedením dôvodov, pre ktoré sa domnievam, že toto opatrenie predstavuje „požiadavku“ v zmysle článku 15 ods. 2 uvedenej smernice, ktorá obmedzuje slobodu usadiť sa (oddiel 1). Potom preskúmam, či je takéto obmedzenie i) nediskriminačné, ii) opodstatnené „závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu“ a iii) primerané v súlade s tromi podmienkami uvedenými v článku 15 ods. 3 smernice o službách. Vysvetlím, prečo podľa môjho názoru existujú dôvody pochybovať o tom, že takéto opatrenie spĺňa požiadavku „proporcionality“ (oddiel 2). Poviem tiež niekoľko slov o tom, že predmetné kurzy majú vlastnosti SVHZ (oddiel 3).

1. Existencia obmedzenia (článok 15 ods. 2)

65. Aby bolo možné posúdiť zlučiteľnosť opatrenia, o aké ide vo veci samej, s ohľadom na kritériá uvedené v článku 15 ods. 3 smernice o službách, je potrebné najprv určiť, či takéto opatrenie patrí do jednej z kategórií „požiadaviek“ uvedených v článku 15 ods. 2 tejto smernice, vykladanom s ohľadom na jej článok 4 ods. 7, ktorý okrem iného stanovuje, že za „požiadavku“ na účely smernice o službách sa považuje „akákoľvek povinnosť, zákaz, podmienka alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov alebo v dôsledku judikatúry“.

66. Na základe informácií uvedených v spise sa mi zdá, že hlavná kritika združenia AUDICA smerovaná voči opatreniu dotknutému vo veci samej sa netýka len skutočnosti, že zmluvy o poskytovaní predmetných služieb musia byť zadávané ako koncesie na služby vo verejnom záujme, ale skôr sa týka toho, že v každej z piatich územných oblastí, ktoré boli predtým vymedzené na celom území štátu (s výnimkou Katalánska a Baskicka), je oprávnený poskytovať dotknuté služby iba jeden držiteľ koncesie.

67. V tejto súvislosti poznamenávam, že článok 15 ods. 2 písm. a) smernice o službách výslovne kvalifikuje „kvantitatívne alebo územné obmedzenia“ výkonu určitej činnosti ako „požiadavky“ v zmysle článku 4 bodu 7 tejto smernice, ktoré majú vplyv na slobodu usadiť sa poskytovateľov služieb.⁵⁸

68. Ako sa uvádza v tomto ustanovení, takéto obmedzenia existujú najmä vtedy, keď vnútroštátne opatrenie ukladá obmedzenia, pokiaľ ide o počet prevádzkovateľov oprávnených usadiť sa v konkrétnom členskom štáte (alebo v určitej oblasti v rámci členského štátu) (kvantitatívne obmedzenia), alebo kde sa vyžaduje, aby bola medzi poskytovateľmi rešpektovaná minimálna geografická vzdialenosť (územné obmedzenia).⁵⁹ Súdny dvor vysvetlil, že „územné obmedzenie“ je prítomné aj v situácii, keď vnútroštátna právna úprava vo všetkých ohľadoch obmedzuje obchodnú licenciu na určitú geografickú oblasť⁶⁰ alebo zakazuje obchod v určitých zemepisných oblastiach.⁶¹

⁵⁸ Pozri rozsudok z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 51).

⁵⁹ Pozri článok 15 ods. 2 písm. a) a vysvetlenia uvedené v príručke o vykonávaní smernice o službách (bod 6.3.1 na s. 33) (pozri odkaz v poznámke pod čiarou 30).

⁶⁰ Pozri rozsudok z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 48 a 49).

⁶¹ Pozri rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 131).

69. V prejednávanej veci vnútroštátny súd uvádza (a všetci účastníci konania a zúčastnené strany s tým súhlasia), že podľa opatrenia, o ktoré ide vo veci samej, je španielske územie (okrem Katalánska a Baskicka) rozdelené do piatich oblastí, pričom iba jeden subjekt (úspešný uchádzač v konaní o udelení koncesie na služby vo verejnom záujme) je oprávnený organizovať pre každú jednotlivú oblasť informačné a preškoľovacie kurzy týkajúce sa cestnej premávky.⁶² Uvedený subjekt má výlučnú kontrolu nad oblasťou, pre ktorú disponuje koncesiou na službu vo verejnom záujme, zatiaľ čo ostatní poskytovatelia majú fakticky zakázané poskytovať predmetné služby v tej istej oblasti.

70. Aj keď také opatrenie, ako je opatrenie vo veci samej, nebráni poskytovateľom služieb v účasti na konaní o udelení koncesie na služby vo verejnom záujme na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na trhu, napriek tomu obmedzuje, koľko poskytovateľov môže toto právo vykonávať (jeden v každej z piatich skôr vymedzených zemepisných oblastí) a kde.

71. Z toho vyplýva, že takéto opatrenie podľa môjho názoru predstavuje kvantitatívne aj územné obmedzenie v zmysle článku 15 ods. 2 písm. a) smernice o službách.⁶³ Ako také obmedzuje slobodu usadiť sa a bude prípustné iba v prípade, ak spĺňa podmienky stanovené v článku 15 ods. 3 tejto smernice, ktorým sa teraz budem venovať.

2. Podmienky, ktoré musia byť splnené, aby bolo obmedzenie prípustné (článok 15 ods. 3)

72. Článok 15 ods. 3 smernice o službách stanovuje tri podmienky, ktoré musia byť splnené, aby bolo „obmedzenie“ prípustné. Konkrétne toto ustanovenie vyžaduje, aby takéto obmedzenie i) nebolo diskriminačné na základe štátnej príslušnosti [článok 15 ods. 3 písm. a)], ii) bolo nevyhnutné (to znamená opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu) [článok 1 ods. článok 15 ods. 3 písm. b)] a iii) bolo primerané [článok 1 ods. článok 15 ods. 3 písm. c)].

73. V prejednávanej veci sa mi nezdá, že by otázka, či sú splnené prvé dve podmienky, bola príliš náročná.

74. V prvom rade mi je totiž jasné, že obmedzenie, o aké ide vo veci samej, sa uplatňuje bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti [článok 15 ods. 3 písm. a)] (prvá podmienka).

75. Po druhé sa domnievam, že takéto obmedzenie je opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu v zmysle článku 15 ods. 3 písm. b) smernice o službách vykladaného vzhľadom na článok 4 bod 8 uvedenej smernice (druhá podmienka).

76. V tejto súvislosti podotýkam, že dôvod na umožnenie poskytovania predmetnej služby iba jednému subjektu v každej z piatich vymedzených zemepisných oblastí, ktorý uviedli španielske orgány pred vnútroštátnym súdom, spočíval v tom, že takéto obmedzenie je nevyhnutné na zabezpečenie dostupnosti informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na celom príslušnom území. Podľa španielskych orgánov opatrenie, o aké ide vo veci samej,

⁶² Podľa CNAE a i. bol v rámci konania vo veci samej úspešným uchádzačom pre každú z piatich oblastí v skutočnosti ten istý subjekt.

⁶³ Podľa môjho názoru si možno predstaviť, že by opatrenie dotknuté vo veci samej mohlo byť tiež kvalifikované ako „(požiadavka)... (ktorá) (vyhradzuje) prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov na základe osobitnej povahy tejto činnosti“ (pozri článok 15 ods. 2 písm. d) smernice o službách), keďže, ako tvrdí združenie AUDICA, skutočným cieľom takéhoto opatrenia je vytvorenie piatich monopolov (jedného v každej oblasti).

prispieva uľahčením geografického prístupu k povedomiu o bezpečnosti na cestách a školiacim kurzom k účinnému vzdelávaniu vodičov, ktorí sa dopustili dopravných priestupkov. Celkovo teda posilňuje bezpečnosť na cestách.

77. Podľa článku 4 bodu 8 smernice o službách vzhľadom na odôvodnenie 40 tejto smernice je „bezpečnosť na cestách“ jedným zo závažných dôvodov týkajúcich sa verejného záujmu, ktorý môže odôvodniť obmedzenie slobody usadiť sa. Opatrenie, o aké ide vo veci samej, ktorého cieľom je zlepšiť bezpečnosť cestnej premávky, teda podľa môjho názoru spĺňa druhú podmienku stanovenú v článku 15 ods. 3 písm. b) tejto smernice.

78. Náročnejšia je otázka, či takéto opatrenie spĺňa tretiu podmienku (ktorú ukladá článok 15 ods. 3 písm. c) smernice o službách – proporcionalitu). V tejto súvislosti pripomínam, že na splnenie tejto podmienky musia byť splnené dve požiadavky. Opatrenie musí byť po prvé primerané, teda podľa znenia článku 15 ods. 3 písm. c) smernice o službách vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa. Po druhé opatrenie nesmie ísť nad rámec toho, čo je na dosiahnutie sledovaného cieľa nevyhnutné. Ak je možné vybrať si medzi rôznymi opatreniami na dosiahnutie predmetného cieľa, zvolené prostriedky by mali byť čo najmenej obmedzujúce voči slobode usadiť sa, ktorú smernica zaručuje.⁶⁴

79. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je v konečnom dôsledku úlohou vnútroštátneho súdu, ktorý má výlučnú právomoc posúdiť skutkové okolnosti sporu vo veci samej, aby určil, či opatrenie spĺňa tieto dve požiadavky.⁶⁵ S cieľom poskytnúť užitočné odpovede vnútroštátnemu súdu však Súdny dvor môže poskytnúť usmernenia na základe informácií vyplývajúcich zo spisu v spore vo veci samej, ako aj z predložených ústnych a písomných pripomienok, ktoré vnútroštátnemu súdu umožnia rozhodnúť.⁶⁶

80. Pokiaľ ide o prvú požiadavku, Súdny dvor už v minulosti dospel k záveru, že opatrenia, ktoré predstavujú územné obmedzenia, sú vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa, ak je ich účelom prispôbiť sa potrebám obyvateľstva, pokryť celé územie alebo zohľadniť geograficky izolované alebo inak znevýhodnené regióny.⁶⁷

81. Vzhľadom na túto judikatúru súhlasím s CNAE a i., ako aj so španielskou vládou, že ak také opatrenie, ako je opatrenie dotknuté vo veci samej, zaručuje, že v každej z piatich oblastí na celom dotknutom území existuje aspoň jeden hospodársky subjekt zodpovedný za výkon tejto činnosti, prispieva k zabezpečeniu prístupu vodičov ku školiacim strediskám na celom príslušnom území, a to aj v tých oblastiach, ktoré sú znevýhodnené alebo menej atraktívne. Takéto opatrenie je preto vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa (ktorým je zlepšenie „bezpečnosti na cestách“ uľahčením prístupu k školiacim strediskám pre vodičov, ktorí stratili body na vodičskom oprávnení).

82. Musím však priznať, že mám pochybnosti, pokiaľ ide o druhú požiadavku (teda otázku, či také opatrenie, ako je opatrenie dotknuté vo veci samej, prekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa).

⁶⁴ Pozri rozsudok z 1. októbra 2015, *Trijber a Harmsen* (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 70 a citovaná judikatúra).

⁶⁵ Tamže (bod 71).

⁶⁶ Tamže (bod 55).

⁶⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. júna 2010 *Blanco Pérez a Chao Gómez* (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 70), a z 26. septembra 2013, *Ottica New Riadok* (C-539/11, EU:C:2013:591, body 36 a 37), týkajúce sa územných obmedzení pri zriaďovaní predajní očnej optiky a lekární. Pozri tiež rozsudok z 23. decembra 2015, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 60), ktorý sa týka podobných obmedzení na výkon povolania kominára.

83. V rámci sporu vo veci samej má byť celé španielske územie, okrem Katalánska a Baskicka, rozdelené iba na päť oblastí. V každej z týchto piatich oblastí môže byť len jeden poskytovateľ. Celkovo to znamená, že predmetné služby môže poskytovať maximálne päť poskytovateľov.

84. Podľa môjho názoru ide o dosť výrazné obmedzenie počtu poskytovateľov, pričom nie je jasné, ako je rozdelenie relevantného územia len na päť (veľkých) oblastí najmenej obmedzujúcim spôsobom dosiahnutia primeraného geografického rozmiestnenia školiacich stredísk. Ak tu totiž nie sú ďalšie požiadavky týkajúce sa okrem iného minimálnej alebo maximálnej geografickej vzdialenosti medzi dvoma strediskami alebo počtu stredísk, ktoré majú byť prevádzkované v závislosti od počtu obyvateľov, je podľa môjho názoru aj naďalej úplne možné, aby každý držiteľ koncesie poskytoval predmetné služby iba v tých častiach oblasti, ktorá mu bola pridelená, ktoré sú najziskovejšie, a to s vylúčením menej príťažlivých častí oblasti.

85. Zo spisu a najmä z písomných pripomienok združenia AUDICA som vyrozumel, že súťažné podklady a špecifikácie („cahier des charges“) v skutočnosti obsahujú takéto dodatočné požiadavky, okrem iného, pokiaľ ide o počet centier, ktoré sa majú zriadiť v každej zóne na základe počtu obyvateľov. Domnievam sa, že práve tieto požiadavky skôr než rozdelenie príslušného územia do piatich oblastí a zodpovedajúce obmedzenie počtu poskytovateľov bráni hospodárskym subjektom sústrediť svoju činnosť výhradne do miest považovaných za príťažlivé v prospech obyvateľov týchto oblastí a na úkor obyvateľov menej príťažlivých miest, ktorí sa stretávajú s horšou dostupnosťou týchto služieb.⁶⁸

86. Celkovo sa mi zdá, že ak by bolo príslušné územie rozdelené na väčší počet (menších) zemepisných oblastí (viac ako päť), nielenže by to zabezpečilo dostatočný prístup k informačným a preškolovacím kurzom týkajúcim sa cestnej premávky na celom príslušnom území, ale *ipso facto* by to tiež umožnilo väčšiemu počtu držiteľov koncesie na služby vo verejnom záujme poskytovať predmetné služby na tomto území. V dôsledku toho sa domnievam, že existujú menej obmedzujúce opatrenia, ktoré môžu zabezpečiť dosiahnutie sledovaného cieľa všeobecného záujmu v zmysle článku 15 ods. 3 písm. c) smernice o službách.

87. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že opatrenie, o aké ide vo veci samej, nespĺňa tretiu podmienku uvedenú v článku 15 ods. 3 smernice o službách v rozsahu, v akom prekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa.

88. Podľa môjho názoru by sa preto takéto opatrenie malo vyhlásiť za nezlučiteľné s uvedeným ustanovením smernice o službách. Vzhľadom na úvahy, ktoré som uviedol v bode 62 vyššie, sa domnievam, že takémuto opatreniu bráni aj článok 10 ods. 4 tejto smernice.

89. V nadväznosti na vyššie uvedený záver, ku ktorému som dospel, zdôrazňujem, že podľa môjho názoru nie je nutné prikročiť až ku konštatovaniu, že by predmetné služby nemali byť poskytované prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme. Domnievam sa totiž, že je možné zachovať povinnosť zadávať príslušné zmluvy ako koncesie na služby vo verejnom záujme ako základnú zásadu a súčasne umožniť, aby sa do činnosti zapojilo viac držiteľov koncesíí.

90. Konkrétne sa domnievam, že na rozdiel od toho, čo tvrdí združenie AUDICA, sa právny rámec zavedený na organizovanie predmetných kurzov predovšetkým nemusí podobať rámcu, ktorý existuje pre kurzy na získanie vodičského oprávnenia, ktoré podliehajú systému udeľovania povolení, ale nie koncesii na služby vo verejnom záujme.

⁶⁸ Pozri analogicky rozsudok z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 73).

91. V tejto súvislosti som naklonený argumentom predloženým španielskou vládou s cieľom vysvetliť, prečo by tieto dve činnosti mali byť posudzované odlišne. Španielska vláda tvrdí (podľa môjho názoru presvedčivo), že kurzy organizované s cieľom získať vodičské oprávnenie sa v dvoch ohľadoch líšia od kurzov, ktorých cieľom je umožniť vodičom opätovne získať body na vodičskom oprávnení: po prvé nie sú zamerané na osoby, ktoré sa dopustili dopravných priestupkov, a po druhé prebiehajú v rámci príprav na skúšku, ktorá je organizovaná priamo príslušnými orgánmi verejnej moci, takže tieto orgány môžu v každom prípade vykonávať kontrolu nad tým, či vodičské oprávnenie bude udelené alebo nie. Neexistuje žiadna rovnocenná skúška pre opätovné získanie bodov na vodičské oprávnenie, ktoré boli stratené v dôsledku spáchania dopravných priestupkov. To je dôvod, prečo je nevyhnutné, aby orgány verejnej moci vykonávali väčšiu kontrolu nad organizovaním dotknutých kurzov.

92. Dodávam, že v každom prípade spôsob, akým môžu byť v rámci členského štátu organizované dve rôzne služby, podľa môjho názoru primárne súvisí s otázkou koherencie vnútroštátnych právnych predpisov. Nie je rozhodujúce, či je opatrenie týkajúce sa len jednej z týchto dvoch služieb zlučiteľné s podmienkami uloženými v článku 15 ods. 3 smernice o službách.

3. *Osobitná norma uplatniteľná na SVHZ (článok 15 ods. 4)*

93. Na záver by som chcel vysvetliť, prečo sa domnievam, že skutočnosť, že poskytovanie predmetných kurzov možno charakterizovať ako SVHZ v zmysle článku 14 a článku 106 ods. 2 ZFEÚ,⁶⁹ nemá vplyv na záver, ku ktorému som práve dospel, pokiaľ ide o zlučiteľnosť opatrenia, ako je opatrenie vo veci samej, s článkom 15 ods. 3 smernice o službách.

94. V tejto súvislosti po prvé pripomínam, že na účely smernice o službách možno služby považovať za SVHZ len ak sú poskytované pri vykonávaní „osobitných úloh verejného záujmu, ktorými poveril príslušný členský štát poskytovateľa“⁷⁰. Dôkazné bremeno existencie takejto „osobitnej úlohy“ je na členských štátoch. Členské štáty majú skutočne širokú mieru voľnej úvahy pri definovaní rozsahu a organizácie svojich SVHZ, pričom zohľadňujú najmä ciele týkajúce sa ich vnútroštátnej politiky.⁷¹

95. Po druhé uvádzam, že ak by vnútroštátne súdy skonštatovali, že poskytovanie predmetných kurzov predstavuje SVHZ, takáto služba by spadala do pôsobnosti článku 15 ods. 4 smernice o službách,⁷² takže zlučiteľnosť opatrenia, o ktoré ide vo veci samej, s právom Únie, by sa mala posúdiť s ohľadom na osobitné pravidlo obsiahnuté v tomto ustanovení.

96. Toto osobitné pravidlo v podstate stanovuje, že článok 15 ods. 1 až 3 uvedenej smernice sa vzťahuje na právne predpisy týkajúce sa SVHZ len do tej miery, do akej to nebráni, právne alebo fakticky, plneniu konkrétnych úloh, ktoré sú im zverené.⁷³

⁶⁹ Podľa tohto ustanovenia SVHZ „podliehajú pravidlám zmlúv... za predpokladu, že uplatňovanie týchto pravidiel neznemožňuje právne alebo skutočnosti plniť určité úlohy, ktoré im boli zverené“.

⁷⁰ Pozri odôvodnenie 70 smernice o službách.

⁷¹ Tamže. V súvislosti so smernicou o službách bola táto voľná úvaha opätovne potvrdená normotvorcom Únie v druhom pododseku článku 1 ods. 3 uvedenej smernice, ktorý stanovuje, že táto smernica neovplyvňuje slobodu členských štátov určiť v súlade s právom Únie, čo považujú za SVHZ.

⁷² Pozri bod 7 vyššie.

⁷³ Pozri tiež odôvodnenie 72 smernice o službách.

97. Súdny dvor vysvetlil, že zo samotného znenia tohto ustanovenia vyplýva, že SVHZ nie sú automaticky vylúčené z pôsobnosti článku 15 smernice o službách.⁷⁴ Rozhodol však aj to, že ak sa uplatňuje štvrtý odsek tohto ustanovenia, prvé tri odseky toho istého ustanovenia by sa mali chápať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby vnútroštátne opatrenie uložilo obmedzenie na SVHZ, ak je toto obmedzenie i) nevyhnutné na umožnenie vykonania konkrétnej úlohy za ekonomicky životaschopných podmienok a ii) primerané výkonu týchto úloh.⁷⁵

98. Prvú z týchto dvoch požiadaviek chápem v tom zmysle, že podmienky uvedené v článku 15 ods. 1 až 3 smernice o službách by sa nemali uplatňovať, ak by to bránilo vykonávaniu úlohy klasifikovanej ako SVHZ za ekonomicky životaschopných podmienok.

99. Ak by sa v prejednávanej veci preukázalo, že poskytovanie predmetných kurzov je SVHZ, prináležalo by vnútroštátnemu súdu, aby vykonal toto posúdenie. Prikláňam sa však k stanovisku českej vlády, podľa ktorého uplatnenie článku 15 ods. 1 až 3 smernice o službách nebráni výkonu konkrétnej úlohy, ktorá bola zverená v rámci konania vo veci samej.

100. Ako som už uviedol v bode 86 vyššie, zastávam názor, že rozdelenie príslušného územia na väčší počet (menších) oblastí, než je päť existujúcich zemepisných oblastí (čo by prípadne mohlo viesť k zodpovedajúcemu väčšiemu počtu držiteľov koncesíí na celom príslušnom území) je faktor, ktorý by v skutočnosti prispel k uľahčeniu poskytovania predmetných služieb v menej atraktívnych miestach. To ma vedie k záveru, že územné rozdelenie a kvantitatívne obmedzenie stanovené dotknutým opatrením, nie je nevyhnutné na výkon konkrétnej dotknutej úlohy za ekonomicky životaschopných podmienok; práve naopak.

101. Vzhľadom na tieto úvahy zastávam názor, že skutočnosť, že činnosť, o ktorú ide vo veci samej, možno považovať za SVHZ, by nemala žiadnym spôsobom ovplyvniť uplatnenie článku 15 ods. 1 až 3 smernice o službách na prejednanú vec.

V. Návrh

102. Na záver navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko), takto:

1. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu

sa má vykladať v tom zmysle, že sa vo všetkých ohľadoch vzťahuje na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky zameraných na vzdelávanie a výcvik vodičov, ktorí stratili body na vodičskom oprávnení v dôsledku spáchania dopravných priestupkov.

2. Článok 15 ods. 1, ods. 2 písm. a) a ods. 3 smernice 2006/123

sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej: i) je organizovanie takýchto kurzov koncipované ako koncesia na služby vo verejnom záujme, ii) toto usporiadanie kurzov je podmienené požiadavkou, že iba jeden hospodársky subjekt môže organizovať také kurzy v konkrétnej zemepisnej oblasti, a iii) celkový počet poskytovateľov

⁷⁴ Pozri rozsudok zo 7. novembra 2018, Komisia/Maďarsko (C-171/17, EU:C:2018:881, bod 62).

⁷⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 73).

nepresahuje počet zemepisných oblastí vymedzených príslušným orgánom, pokiaľ uvedená právna úprava prekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa bezpečnosti na cestách. Posúdenie tohto aspektu prináleží vnútroštátnemu súdu.

3. Článok 15 ods. 4 smernice 2006/123

sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sú úlohy spojené s organizovaním kurzov kvalifikované ako úlohy súvisiace so službou všeobecného hospodárskeho záujmu, ak je stanovené obmedzenie nevyhnutné a primerané vzhľadom na výkon týchto úloh za ekonomicky životaschopných podmienok. Vykonanie takeého posúdenia prináleží vnútroštátnemu súdu.