



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 20. apríla 2023 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123/ES – Posúdenie platnosti – Právny základ – Články 47, 55 a 94 ES – Výklad – Článok 12 ods. 1 a 2 tejto smernice – Priamy účinok – Bezpodmienečná a dostatočne presná povaha povinnosti členských štátov uplatniť nestranné a transparentné výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi, ako aj zákaz automatického obnovenia povolenia udeleného na danú činnosť – Vnútroštátna právna úprava stanovujúca automatické predĺženie platnosti koncesíí na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti“

Vo veci C-348/22,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Regionálny správny súd Apúlia, Taliansko) z 11. mája 2022 a doručený Súdnemu dvoru 30. mája 2022, ktorý súvisí s konaním:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

proti

Comune di Ginosa,

za účasti:

Angolino Soc. coop.,

Lido Orsa Minore di AB,

Capannina Srl,

Sud Platinum Srl,

Lido Zanzibar Srl,

Poseidone Srl,

Lg Srls,

Lido Franco di GH & C. Snc,

* Jazyk konania: taliančina.

Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl,
Bagno Cesena Srls,
E.T. Edilizia e Turismo Srl,
Bluserena SpA,
Associazione Pro Loco „Luigi Strada“,
M2g Raw Materials SpA,
JE,
D.M.D. Snc di CD & C. Snc,
Ro.Mat., di MN & Co Snc,
Perla dello Jonio Srl,
Ditta individuale EF,
Associazione Dopolavoro Ferroviario Sez. Marina di Ginosa,
Al Capricio Bis di RS,
LB,
SIB Sindacato Italiano Balneari,
Federazione Imprese Demaniali,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predsedníčka tretej komory, K. Jürimäe, sudcovia, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen
a M. Gavalec (spravodajca),

generálna advokátka: T. Čapeta,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci P. Palmieri, avvocato dello Stato,
- Comune di Ginosa, v zastúpení: G. Misserini, avvocato,

- Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls a E.T. Edilizia e Turismo Srl, v zastúpení: I. Loiodice, N. Maellaro a F. Mazzella, avvocati,
- Sib Sindacato Italiano Balneari, v zastúpení: A. Capacchione, S. Frandi a B. Ravenna, avvocati,
- holandská vláda, v zastúpení: M. K. Bulterman a A. Hanje, splnomocnené zástupkyne,
- fínska vláda, v zastúpení: A. Laine a H. Leppo, splnomocnené zástupkyne,
- Európsky parlament, v zastúpení: M. Menegatti a L. Stefani, splnomocnení zástupcovia,
- Rada Európskej únie, v zastúpení: A.-L. Meyer a S. Scarpa Ferraglio, splnomocnené zástupkyne,
- Európska komisia, v zastúpení: L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari a M. Mataija, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36), ako aj článku 12 tejto smernice a článkov 49 až 115 ZFEÚ.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Úrad na ochranu hospodárskej súťaže a trhu, Taliansko) (ďalej len „AGCM“) a comune di Ginosa (obec Ginosa, Taliansko) vo veci rozhodnutia tejto obce predĺžiť na svojom území koncesie na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti do 31. decembra 2033.

Právny rámec

Právo Únie

Primárne právo

- 3 Článok 47 ES sa nachádzal v kapitole 2 hlavy III Zmluvy ES s názvom „Právo usadiť sa“ a vo svojom odseku 2 stanovoval:

„[S cieľom uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb] vydá Rada [Európskej únie] v súlade s postupom uvedeným v článku 251 smernice na koordináciu ustanovení týkajúcich sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb, upravených v členských štátoch zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym opatrením. Rada, uznášajúc sa počas postupu uvedeného v článku 251 jednomyselne, rozhodne o smerniciach, ktorých vykonanie si aspoň v jednom členskom štáte vyžaduje zmeniť a doplniť existujúce zásady stanovené zákonom

upravujúcim kvalifikačné a odborné predpoklady, prípravu a podmienky výkonu povolania fyzickými osobami. V ostatných prípadoch rozhoduje Rada kvalifikovanou väčšinou.“

4 Článok 55 ES sa nachádzal v kapitole 3 hlavy III Zmluvy ES, nazvanej „Služby“, a znel takto:

„Ustanovenia článkov 45 až 48 sa použijú pre otázky upravené touto kapitolou.“

5 Článok 94 ES, ktorému v podstate zodpovedá článok 115 ZFEÚ, stanovoval:

„Rada jednomyseľne na návrh [Európskej] [k]omisie a po porade s Európskym parlamentom a Hospodárskym a sociálnym výborom vydá smernice na aproximáciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré priamo ovplyvňujú vytvorenie alebo fungovanie spoločného trhu.“

Smernica 2006/123

6 Odôvodnenia 1, 5, 12, 64 a 116 smernice 2006/123 stanovujú:

„(1) ...Odstraňovanie prekážok rozvoja činností v oblasti služieb medzi členskými štátmi je dôležité pre posilnenie integrácie národov Európy a pre podporu vyrovnaného a trvalo udržateľného hospodárskeho a sociálneho pokroku. ...

...

(5) Preto je potrebné odstrániť prekážky týkajúce sa slobody poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi a zaručiť príjemcom a poskytovateľom právnu istotu potrebnú na praktický výkon týchto dvoch základných slobôd uvedených v zmluve [ES]. ...

...

(12) Cieľom tejto smernice je vytvoriť právny rámec na zabezpečenie slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi...

...

(64) Na vytvorenie skutočného vnútorného trhu so službami je potrebné zrušiť všetky obmedzenia slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb, ktoré sú stále zakotvené v zákonoch určitých členských štátov a ktoré nie sú v súlade s článkami 43 a 49 [ES]. ...

...

(116) Keďže ciele tejto smernice, a to odstránenie prekážok slobody poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a voľného poskytovania služieb medzi členskými štátmi, nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni jednotlivých členských štátov, ale z dôvodov rozsahu akcie ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Spoločenstva, môže Spoločenstvo prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 [ES]. ...“

7 Podľa článku 1 ods. 1 tejto smernice:

„Táto smernica stanovuje všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb.“

8 Článok 12 uvedenej smernice s názvom „Výberové konanie v prípade viacerých kandidátov“ znie:

„1. Tam, kde je počet povolení pre danú činnosť obmedzený z dôvodu nedostatku dostupných prírodných zdrojov alebo technickej kapacity, členské štáty uplatňujú u potenciálnych kandidátov také výberové konanie, ktoré poskytne v plnom rozsahu záruky nestrannosti a transparentnosti, predovšetkým vrátane primeraného zverejnenia začatia konania, jeho priebehu a ukončenia.

2. V prípadoch uvedených v odseku 1 sa povolenie udeľuje na primeranú určitú dobu a nemôže byť automaticky obnovené, ani nemôže udeľovať žiadnu inú výhodu poskytovateľovi, ktorého platnosť povolenia práve uplynula, ani pre žiadnu osobu, ktorá má s týmto poskytovateľom osobitné väzby.

3. Pokiaľ odsek 1 a články 9 a 10 neustanovujú inak, môžu členské štáty pri stanovovaní pravidiel výberových konaní v súlade s právom Spoločenstva zohľadniť faktory verejného zdravia, cieľov sociálnej politiky, ochrany zdravia a bezpečnosti zamestnancov alebo samostatne zárobkovo činných osôb, ochrany životného prostredia, zachovania kultúrneho dedičstva a iné závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu.“

9 Článok 44 smernice 2006/123, nazvaný „Transpozícia“, v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 28. decembra 2009.“

Talianske právo

Plavebný zákonník

10 Podľa článku 37 Codice della Navigazione (Plavebný zákonník), schváleného regio decreto n. 327 (kráľovský dekrét č. 327) z 30. marca 1942 (GURI č. 93 z 18. apríla 1942), sa postup porovnávacieho hodnotenia kandidátov na účely udelenia koncesie na užívanie verejného majetku uskutočňovalo iba v prípade, že vo vzťahu k tomu istému verejnému majetku bolo podaných viacero žiadostí. Z tohto článku 37 druhého odseku druhej vety však vyplývalo, že prednosť mala byť priznaná držiteľovi koncesie, ktorý tak mal právo „na pokračovanie“ alebo „na obnovenie“.

Zákonný dekrét č. 194/2009

11 Článok 1 ods. 18 decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (zákonný dekrét č. 194 o predĺžení lehôt stanovených legislatívnymi ustanoveniami) z 30. decembra 2009 (GURI č. 302 z 30. decembra 2009), zmenený na zákon a doplnený prostredníctvom legge n. 25 (zákon č. 25) z 26. februára 2010 (riadna príloha č. 39 ku GURI č. 48 z 27. februára 2010) (ďalej len „zákonný dekrét č. 194/2009“), stanovoval predĺženie platnosti koncesií na využívanie verejného majetku v prímorských oblastiach na turistické a rekreačné

účely, ktoré existovali v čase nadobudnutia účinnosti tohto zákonného dekrétu do 31. decembra 2015. Toto predĺženie platnosti bolo následne článkom 34k decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (zákonný dekrét č. 179 o dodatočných naliehavých opatreniach pre rast krajiny) z 18. októbra 2012 (riadna príloha č. 194 ku GURI č. 245 z 19. októbra 2012), zmeneným na zákon a doplneným prostredníctvom legge n. 221 (zákon č. 221) zo 17. decembra 2012 (riadna príloha č. 208 ku GURI č. 294 z 18. decembra 2012), predĺžené do 31. decembra 2020. V znení uplatniteľnom na spor vo veci samej článok 1 ods. 18 zákonného dekrétu č. 194/2009 najmä stanovuje:

„... počas revízie právneho rámca v oblasti udeľovania koncesíí týkajúcich sa verejného majetku v prímorských, jazerných a riečnych oblastiach na turistické a rekreačné účely,... a na účely odstránenia režimu prednostného práva stanoveného v článku 37 druhom odseku druhej vete Plavebného zákonníka, doba platnosti koncesíí existujúcich ku dňu nadobudnutia platnosti tohto dekrétu..., ktorých platnosť uplynie najneskôr 31. decembra 2018, sa predlžuje do 31. decembra 2020 ...“

Legislatívny dekrét č. 59 z 26. marca 2010

- 12 Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (legislatívny dekrét č. 59, ktorým sa vykonáva smernica 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu) z 26. marca 2010 (riadna príloha č. 75 ku GURI č. 94 z 23. apríla 2010), ktorým sa do talianskeho právneho poriadku preberá smernica 2006/123, vo svojom článku 16 stanovuje:

„1. Ak je počet povolení, ktoré sú k dispozícii, pre určitú činnosť zahrňujúcu poskytovanie služieb obmedzený v dôsledku nedostatku prírodných zdrojov alebo dostupnej technickej kapacity, príslušné orgány uplatnia postup pre výber spomedzi viacerých potenciálnych kandidátov a zabezpečia, že kritériá a postupy potrebné na zabezpečenie neustrannosti konania, ktoré sú pre tieto orgány záväzné, budú stanovené vopred a zverejnené spôsobom požadovaným právnymi predpismi, ktoré sa na nich vzťahujú.

...

(4) V prípadoch uvedených v odseku 1 sa povolenie udeľuje na dobu určitú a nemôže byť automaticky obnovené, ani nemôže priznávať výhody poskytovateľovi, ktorého platnosť povolenia práve uplynula, alebo iným osobám, hoci by boli odôvodnené osobitnými väzbami s týmto poskytovateľom.

...“

Zákon č. 145/2018

- 13 Článok 1 ods. 675 až 680 legge n. 145. – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019 – 2021 (zákon č. 145 o odhadovanom štátnom rozpočte na rok 2019 a o viacročnom rozpočte na roky 2019 – 2021) z 30. decembra 2018 (riadna príloha č. 62 ku GURI č. 302 z 31. decembra 2018, ďalej len „zákon č. 145/2018“) uložil príslušným správny orgánom povinnosť vykonať v lehote dvoch rokov sériu predbežných úloh potrebných na vypracovanie reformy koncesíí na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti, ako je

mapovanie pobrežia, identifikácia súčasných koncesíí a rôznych typov štruktúr existujúcich na pozemkoch vo verejnom vlastníctve, ako aj identifikácia uskutočnených investícií, doby amortizácie, poplatkov a doby platnosti koncesíí.

14 Tento článok 1 ods. 682 a 683 stanovuje:

„682. Koncesie..., ktoré sú platné ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona, majú trvanie pätnásť rokov, ktoré začína plynúť dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona...

683. S cieľom zaručiť ochranu a zachovanie talianskeho pobrežia, pre ktoré bola udelená koncesia, ako základného zdroja cestovného ruchu krajiny, a chrániť zamestnanosť a príjmy podnikov, ktoré prechádzajú krízou v dôsledku ujmy spôsobenej zmenou klímy a mimoriadnymi katastrofami, ktoré z nej vyplynuli, koncesie uvedené v odseku 682, ktoré boli platné v čase nadobudnutia účinnosti [zákonného dekrétu č. 194/2009], ako aj koncesie udelené po tomto dátume... majú dobu platnosti pätnásť rokov, ktorá začína plynúť dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona...“

Zákonný dekrét č. 34 z 19. mája 2020

15 Článok 182 ods. 2 decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (zákonný dekrét č. 34 o naliehavých opatreniach v oblasti zdravia, podpory práce a hospodárstva, ako aj sociálnych politík v dôsledku epidemiologickej situácie súvisiacej s ochorením COVID-19) z 19. mája 2020 (riadna príloha č. 21 ku GURI č. 128 z 19. mája 2020), zmenený na zákon a doplnený prostredníctvom legge n. 77 (zákon č. 77) zo 17. júla 2020 (riadna príloha č. 25 ku GURI č. 180 z 18. júla 2020), stanovuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 1 ods. 682 a nasl. [zákona č. 145/2018] vo vzťahu ku koncesionárom, pre potreby oživenia odvetvia cestovného ruchu a s cieľom obmedziť priame a nepriame škody spôsobené mimoriadnou epidemiologickou situáciou v súvislosti s ochorením COVID-19 príslušné správne orgány nemôžu vo vzťahu ku koncesionárom, ktorí chcú pokračovať vo svojej činnosti s využitím majetku v prímorskej, jazernej a riečnej oblasti, začať alebo pokračovať v správnych konaniach týkajúcich sa prevodu neodstrániteľných stavieb uvedených v článku 49 Plavebného zákonníka, udeľovania alebo pridelovania oblastí, na ktoré sa vzťahujú koncesie ku dňu nadobudnutia účinnosti zákona o premene tohto dekrétu, prostredníctvom verejného obstarávania...“

Zákon č. 118/2022

16 Legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza (ročný zákon č. 118 o trhu a hospodárskej súťaži) z 5. augusta 2022 (GURI č. 188 z 12. augusta 2022) (ďalej len „zákon č. 118/2022“) v článku 3 stanovuje:

„1. Zostávajú v platnosti do 31. decembra 2023 alebo do uplynutia lehoty uvedenej v odseku 3, ak uplynie neskôr, ak existujú ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona na základe predĺženia alebo obnovenia platnosti ustanoveného aj podľa [zákona č. 145/2018] a decreto-legge n. 104

[(zákonný dekrét č. 104)] zo 14. augusta 2020 [(riadna príloha č. 30 ku GURI č. 203 zo 14. augusta 2020)], ktorý bol zmenený na zákon a doplnený prostredníctvom legge n. 126 [(zákon č. 126)] z 13. októbra 2020 [(riadna príloha č. 37 ku GURI č. 253 z 13. októbra 2020)]:

a) koncesie na využívanie majetku v prímorskej, jazernej a riečnej oblasti na výkon činností v oblasti turistického ruchu, rekreácie a športu...

...

3. Ak existujú objektívne dôvody, ktoré bránia ukončeniu výberového konania pred 31. decembrom 2023, súvisiace napríklad s existenciou prebiehajúceho sporu alebo objektívnymi ťažkosťami spojenými s ukončením samotného konania, príslušný orgán môže odôvodneným aktom odložiť lehotu na uplynutie platnosti existujúcich koncesíí na obdobie nevyhnutne potrebné na ukončenie konania a v každom prípade najneskôr do 31. decembra 2024. Až do tohto dátumu je využívanie oblasti vo verejnom vlastníctve odchádzajúcim koncesionárom v každom prípade legitímne aj z hľadiska článku 1161 Plavebného zákonníka.

...

5. Odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa zrušujú:

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

...“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 17 Obec Ginosa rozhodnutím z 24. decembra 2020, ktoré bolo opravené neskorším rozhodnutím zo 17. februára 2021 (ďalej spoločne len „sporné rozhodnutie“), prijala predbežné oznámenie deklaratórnej povahy, ktorého cieľom bolo informovať všetkých držiteľov koncesíí na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti v územnej pôsobnosti tejto obce, že platnosť týchto koncesíí bude predĺžená v súlade s ustanoveniami článku 1 ods. 682 a 683 zákona č. 145/2018 a článku 182 zákonného dekrétu č. 34 z 19. mája 2020, zmeneného na zákon a doplneného prostredníctvom zákona č. 77 zo 17. júla 2020 (ďalej spoločne len „vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa automaticky predlžujú koncesie“).
- 18 Keďže sa AGCM domnieval, že sporné rozhodnutie je v rozpore s článkami 49 a 56 ZFEÚ, ako aj s článkom 12 smernice 2006/123, zaslal uvedenej obci odôvodnené stanovisko, v ktorom jej pripomenul požiadavku predchádzajúceho postupu verejného obstarávania s cieľom zabezpečiť dodržiavanie zásad hospodárskej súťaže a slobody usadiť sa. Tento orgán najmä uviedol, že vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa automaticky predlžujú koncesie, sú v rozpore s touto smernicou, a tak ich žiadne štátne orgány nesmú uplatniť.
- 19 Keďže obec Ginosa odmietla vyhovieť tomuto stanovisku, AGCM podal na Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Regionálny správny súd Apúlia, Taliansko), vnútroštátny súd, žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia sporného rozhodnutia a všetkých následne vydaných vyhlásení alebo osvedčení o predĺžení platnosti.

- 20 Obec Ginosa a ostatní účastníci konania vo veci samej tvrdia, že vzhľadom na to, že smernica 2006/123 nie je „priamo vykonateľná“, mal by sa v záujme zachovania zásady právnej istoty uplatniť zákon č. 145/2018. Okrem toho základné podmienky uplatnenia tejto smernice týkajúce sa nedostatku predmetného prírodného zdroja a v dôsledku toho obmedzeného počtu povolení, ktoré sú k dispozícii, nie sú na pobrežnom území tejto obce splnené, pretože okrem oblastí, pre ktoré už boli uvedené koncesie, je k dispozícii aj množstvo ďalších oblastí. Nebola preukázaná ani existencia nepochybného cezhraničného záujmu.
- 21 Okrem toho všeobecné odmietnutie predĺžiť platnosť koncesíí na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti, ktoré by vyplývalo z jednoduchého neuplatnenia tohto zákona, zjavne porušuje vlastnícke právo k obchodnému majetku, ako aj zásadu ochrany legitímnej dôvery, keďže neexistuje žiadne ustanovenie o odškodnení za uskutočnené investície a obchodný majetok. Toto odmietnutie tiež neumožňuje v každom jednotlivom prípade ohodnotiť dobu amortizácie uskutočnených investícií alebo osobitné situácie, v ktorých boli na pozemkoch vo verejnom vlastníctve postavené riadne povolené murované stavby.
- 22 Vnútroštátny súd v týchto rôznych súvislostiach uvádza, že článok 37 Plavebného zákonníka pôvodne ukladal uskutočniť postup porovnávacieho hodnotenia kandidátov na účely udelenia koncesie na užívanie verejného majetku iba v prípade, že vo vzťahu k tomu istému verejnému majetku bolo podaných viacero žiadostí o udelenie tejto koncesie. V takomto prípade však podľa druhej vety druhého odseku tohto článku držiteľ koncesie mal právo na pokračovanie alebo obnovenie uvedenej koncesie. V priebehu roka 1993 bolo zavedené automatické obnovovanie existujúcich koncesíí každých šesť rokov a počas roka 2006 bola maximálna dĺžka trvania koncesie na verejný majetok stanovená na dvadsať rokov.
- 23 Po tom, čo Európska komisia začala konanie o porušení č. 2008/4908, Talianska republika prijala zákonný dekrét č. 194/2009, ktorého článok 1 ods. 18 zrušil článok 37 druhý odsek druhú vetu Plavebného zákonníka a predĺžil platnosť existujúcich koncesíí do 31. decembra 2012. Tento termín bol následne posunutý na 31. decembra 2015 zákonom z 26. februára 2010.
- 24 Vzhľadom na tieto zmeny a záväzok talianskych orgánov dodržiavať právo Únie sa Komisia 27. februára 2012 rozhodla toto konanie o nesplnení povinnosti zastaviť.
- 25 Napriek tomu boli na konci roka 2012 koncesie na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti predĺžené o päť rokov, t. j. do 31. decembra 2020. Okrem toho vzhľadom na to, že článok 1 ods. 682 a 683 zákona č. 145/2018 nezosúladiť talianske právo so smernicou 2006/123, opäť predĺžil platnosť udelených koncesíí do 31. decembra 2033.
- 26 Podľa vnútroštátneho súdu toto posledné predĺženie platnosti koncesíí na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti predstavuje zjavné porušenie smernice 2006/123 a v každom prípade článku 49 ZFEÚ. V tomto kontexte niektoré obce uplatnili zákon č. 145/2018 a predĺžili platnosť do 31. decembra 2033, zatiaľ čo iné to odmietli, pričom ale neuplatnili právo Únie. Ďalšie obce po tom, ako povolili toto predĺženie platnosti, nariadili jeho zrušenie v rámci svojej právomoci autoremedúry. Napokon niektoré obce uprednostnili neodpovedať na žiadosti o predĺženie platnosti koncesíí, ktoré im boli predložené. Takáto situácia je zdrojom právnej neistoty a má negatívne dôsledky na hospodárstvo celého dotknutého odvetvia.
- 27 Vnútroštátny súd z rozsudku zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), vyvodzuje, že bez uskutočnenia akéhokoľvek výberového konania z potenciálnych kandidátov sú vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa automaticky predlžujú

koncesie, nezlučiteľné tak s článkom 12 ods. 1 a 2 tejto smernice, ako aj s článkom 49 ZFEÚ, s výhradou, že v tomto poslednom uvedenom prípade tieto koncesie predstavujú nepochybný cezhraničný záujem. Článok 12 uvedenej smernice však nemôže spôsobovať neuplatnenie odporujúcich vnútroštátnych predpisov, keďže tento článok 12 ods. 3 výslovne ponecháva na členských štátoch, aby stanovili pravidlá výberového konania.

- 28 V tejto otázke sa vnútroštátny súd nestotožňuje s Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), ktorá v dvoch rozsudkoch č. 17 a 18 z 9. novembra 2021, vydaných v pléne, usúdila, že Súdny dvor v rozsudku zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), výslovne uznal priamo vykonateľnú povahu článku 12. Okrem toho sa vnútroštátny súd domnieva, že časové obmedzenie účinkov týchto dvoch rozsudkov, o ktorom rozhodla Consiglio di Stato (Štátna rada), nie je v súlade s uznaním priameho účinku smernice 2006/123. Hoci má toto riešenie pravdepodobne umožniť talianskemu zákonodarcovi prijať vnútroštátne právne predpisy na konkrétne vykonanie tejto smernice, bude mať za následok nové automatické a všeobecné predĺženie dátumu skončenia platnosti existujúcich verejných koncesií od 31. decembra 2020 do 31. decembra 2023.
- 29 Nakoniec vnútroštátny súd tiež nesúhlasí s rozhodnutím Consiglio di Stato (Štátna rada) označiť smernicu 2006/123 ako liberalizačnú smernicu, a nie ako harmonizačnú smernicu, a preto sa domnieva, že v súlade s článkom 115 ZFEÚ mala byť táto smernica prijatá jednomyseľne, a nie väčšinou hlasov Rady.
- 30 Za týchto okolností Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Regionálny správny súd Apúlia) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Je smernica 2006/123 platná a záväzná pre členské štáty, alebo je naopak neplatná z dôvodu, že – vzhľadom na to, že ide o harmonizačnú smernicu – bola prijatá iba väčšinou namiesto jednomyseľne, a to v rozpore s článkom 115 [ZFEÚ]?
2. Spĺňa... smernica 2006/123... také objektívne a abstraktne minimálne požiadavky týkajúce sa dostatočne podrobnej právnej úpravy a z tohto dôvodu neexistencie priestoru pre voľnú úvahu vnútroštátneho zákonodarcu, aby ju bolo možné považovať za priamo vykonateľnú a bezprostredne uplatniteľnú smernicu?
3. *Ak sa smernica 2006/123 nepovažuje za self-executing*, je účinok samotného vylúčenia alebo čisto zamedzujúceho neuplatnenia vnútroštátneho práva (účinok vylúčenia alebo ‚zamedzenie uplatneniu‘) zlučiteľný so zásadami právnej istoty aj v prípade, že vnútroštátny súd nemôže pristúpiť ku konformnému výkladu, alebo, naopak, malo alebo mohlo by sa v takomto prípade neuplatniť vnútroštátne právo bez toho, aby boli dotknuté konkrétne sankcie, ktoré sa v práve Európskej únie stanovujú za nesplnenie povinností členských štátov vyplývajúcich z pristúpenia k zmluve [FEÚ] (článok 49), alebo sankcie vyplývajúce z nevykonania [tejto] smernice (konanie o porušení povinnosti)?
4. Znamená priamy účinok článku 12 ods. 1, 2, 3 smernice 2006/123 priznanie *self-executing* povahy alebo bezprostrednej uplatniteľnosti samotnej smernice, alebo má sa v súvislosti s harmonizačnou smernicou, akou je predmetná smernica („treba konštatovať, že články 9 až 13 tejto smernice uskutočňujú... úplnú harmonizáciu“ podľa rozsudku [zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558)], vychádzať z predpokladu, že členský štát je povinný prijať harmonizačné opatrenia, ktoré nie sú všeobecné, ale ich obsah musí zodpovedať stanoveným požiadavkám?

5. Je možné, alebo potrebné, prípadnú kvalifikáciu určitej smernice ako priamo vykonateľnej smernice a, v prípade takejto kvalifikácie, čisto zamedzujúce neuplatnenie vnútroštátneho práva považovať za výlučnú právomoc vnútroštátneho súdu (ktorému sa na tieto účely priznávajú konkrétne nástroje podpory pri výklade, akými sú podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor alebo návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov na ústavný súd) alebo aj právomoc jednotlivých úradníkov alebo riadiacich pracovníkov miest a obcí?
6. *Naproti tomu, ak sa smernica 2006/123 považuje za self-executing smernicu a vzhľadom na skutočnosť, že článok 49 [ZFEÚ] bráni automatickému predĺženiu platnosti koncesíí – povolení na užívanie verejného majetku v prímorskej oblasti na účely turistického ruchu a rekreácie len „v rozsahu, v akom tieto koncesie vykazujú nepochybný cezhraničný záujem“, je alebo nie je splnenie uvedenej požiadavky nevyhnutným predpokladom, aj pokiaľ ide o uplatnenie článku 12 ods. 1 a 2 [tejto] smernice...?*
7. Je rozhodnutie vnútroštátneho súdu vo veci všeobecného a abstraktného splnenia požiadavky týkajúcej sa nepochybného cezhraničného záujmu vo vzťahu, v skratke, k celému územia štátu v súlade s cieľmi smernice 2006/123 a samotného článku 49 [ZFEÚ], alebo takéto posúdenie by sa vzhľadom na právomoc jednotlivých miest a obcí v Taliansku malo naopak chápať tak, že sa vzťahuje na pobrežné územie každého mesta/obce, a preto patrí do výhradnej právomoci miest a obcí?
8. Je rozhodnutie vnútroštátneho súdu vo veci všeobecného a abstraktného splnenia požiadavky týkajúcej sa obmedzených zdrojov a dostupných koncesíí vo vzťahu, v skratke, k celému územia štátu v súlade s cieľmi smernice 2006/123 a samotného článku 49 [ZFEÚ], alebo takéto posúdenie by sa vzhľadom na právomoc jednotlivých miest a obcí v Taliansku malo naopak chápať tak, že sa vzťahuje na pobrežné územie každého mesta/obce, a preto patrí do výhradnej právomoci miest a obcí?
9. *Ak sa smernica 2006/123 teoreticky považuje za self-executing smernicu, možno existenciu takejto bezprostrednej uplatniteľnosti konkrétne predpokladať aj v regulačnom kontexte – aký predstavuje talianska právna úprava – v rámci ktorého platí článok 49 [Plavebného zákonníka] (podľa ktorého pri skončení koncesie „zostávajú všetky neodstrániteľné stavby vo vlastníctve štátu bez akejkoľvek náhrady alebo úhrady“), a dôsledok takejto self-executing povahy alebo bezprostrednej uplatniteľnosti predmetnej smernice (najmä v súvislosti s riadne povolenými murovanými stavbami alebo s koncesiami na užívanie verejného majetku funkčne súvisiacimi s ubytovaním turistov alebo s turistickými dedinami) je zlučiteľný s ochranou základných práv, ako je právo vlastníť majetok, ktoré sa v práve Európskej únie a Charte základných práv [Európskej únie] uznávajú za práva hodné privilegovanej ochrany?“*

O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 31 AGCM a talianska vláda vyjadrili pochybnosti o prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Podľa nich sa otázky položené Súdnemu dvoru stali hypotetickými v dôsledku zrušenia vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa automaticky predlžujú koncesie, zákonom č. 118/2022.

- 32 V tejto súvislosti, aj keby tieto ustanovenia, najmä ustanovenia zákona č. 145/2018, boli skutočne zrušené zákonom č. 118/2022, stále platí, že v čase, keď obec Ginosa prijala sporné rozhodnutie, boli tieto ustanovenia platné a toto rozhodnutie bolo prijaté na ich základe. Okrem toho z informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, nevyplýva, že by zrušenie vnútroštátnych ustanovení o automatickom predĺžení koncesií zbavilo uvedené rozhodnutie jeho účinkov.
- 33 Z toho vyplýva, že zrušenie vnútroštátnych ustanovení, ktoré automaticky predlžujú platnosť koncesií, nemôže vyvrátiť domnienku relevantnosti prejudiciálnych otázok, ktoré vnútroštátny súd položil Súdnemu dvoru (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. septembra 1999, Beck a Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, bod 22, ako aj z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 43). V prejednávanej veci nie je zjavné, že by požadovaný výklad práva Únie nemal žiadnu súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, alebo že by išlo o problém hypotetickej povahy (pozri analogicky rozsudok z 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network a i., C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 26).
- 34 Návrh na začatie prejudiciálneho konania je preto prípustný.

O prejudiciálnych otázkach

- 35 Najprv treba preskúmať šiestu a siedmu otázku, ako aj prvú časť ôsmej otázky v rozsahu, v akom sa týkajú uplatniteľnosti smernice 2006/123 na spor vo veci samej, potom v druhom rade prvú otázku, ktorá spochybňuje platnosť tejto smernice, a po tretie druhú až piatu otázku, druhú časť ôsmej otázky, ako aj deviatu otázku, ktorými sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či má článok 12 uvedenej smernice priamy účinok.

O uplatniteľnosti smernice 2006/123

Úvodné poznámky

- 36 Ako vyplýva z ustálenej judikatúry, akékoľvek vnútroštátne opatrenie z oblasti, ktorá bola predmetom úplnej harmonizácie na úrovni Únie, sa musí posudzovať s ohľadom na ustanovenia tohto harmonizačného opatrenia a nie s ohľadom na ustanovenia primárneho práva (rozsudky z 12. októbra 1993, Vanacker a Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, bod 9; z 11. decembra 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, bod 64, ako aj zo 14. júla 2016, Promoimpresa a i., C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 59).
- 37 V prejednávanej veci, ako vyplýva najmä z bodu 61 rozsudku zo 14. júla 2016, Promoimpresa a i. (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), články 9 až 13 smernice 2006/123 vykonávajú úplnú harmonizáciu, pokiaľ ide o služby patriace do ich pôsobnosti.
- 38 Za týchto podmienok budú šiesta a siedma otázka, ako aj prvá časť ôsmej otázky preskúmané výlučne s ohľadom na článok 12 tejto smernice.

O šiestej otázke

- 39 Svojou šiestou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že sa uplatňuje len na koncesie na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti, ktoré vykazujú nepochybný cezhraničný záujem.
- 40 V tejto súvislosti Súdny dvor už viackrát rozhodol, podľa doslovného, historického, kontextuálneho a teleologického výkladu smernice 2006/123, že ustanovenia kapitoly III tejto smernice týkajúcej sa slobody poskytovateľov usadiť sa, medzi ktoré patrí článok 12 tejto smernice, sa majú vykladať v tom zmysle, že sa uplatňujú najmä na situáciu, v ktorej sa všetky relevantné okolnosti obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. januára 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 99 až 110, ako aj z 22. septembra 2020, Cali Apartments, C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:743, bod 56).
- 41 Z toho vyplýva, že článok 12 ods. 1 a 2 uvedenej smernice sa má vykladať v tom zmysle, že sa neuplatňuje len na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti, ktoré vykazuje nepochybný cezhraničný záujem.

O siedmej otázke

- 42 Vzhľadom na odpoveď na šiestu otázku nie je potrebné odpovedať na siedmu otázku, ktorá vychádza z predpokladu, že uplatniteľnosť článku 12 smernice 2006/123 je podmienená preukázaním toho, že predmetná koncesia na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti vykazuje nepochybný cezhraničný záujem.

O prvej časti ôsmej otázky

- 43 Prvou časťou svojej ôsmej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 12 ods. 1 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby sa nedostatok dostupných prírodných zdrojov a koncesií posudzoval na základe kombinácie abstraktného a všeobecného prístupu na vnútroštátnej úrovni a kazuistického prístupu založeného na analýze pobrežného územia dotknutej obce, alebo či sa takéto posúdenie musí vykonať výlučne na základe jedného alebo druhého z týchto prístupov.
- 44 Je pravda, že v bode 43 rozsudku zo 14. júla 2016, Promoimpresa a i. (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), Súdny dvor spresnil, že skutočnosť, že koncesie dotknuté vo veci samej sa neudelujú na vnútroštátnej, ale na komunálnej úrovni, sa musí zohľadniť najmä pri určení, či verejné priestranstvá, ktoré môžu byť predmetom hospodárskeho využívania, sú obmedzené.
- 45 Toto spresnenie však predstavovalo iba údaj poskytnutý vnútroštátnemu súdu a bolo vysvetlené kontextom veci, v ktorej bol tento rozsudok vydaný.
- 46 Článok 12 ods. 1 smernice 2006/123 totiž vzhľadom na svoje znenie priznáva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber kritérií umožňujúcich posúdiť nedostatok dostupných prírodných zdrojov. Táto miera voľnej úvahy ich môže viesť k uprednostneniu abstraktného a všeobecného posúdenia platného pre celé vnútroštátne územie, ale aj naopak k uprednostneniu kazuistického prístupu, ktorý kladie dôraz na situáciu existujúcu na pobrežnom území obce alebo príslušného správneho orgánu, či dokonca kombinovať tieto dva prístupy.

- 47 Konkrétne kombinácia abstraktného a všeobecného prístupu na vnútroštátnej úrovni a kazuistického prístupu založeného na analýze pobrežného územia dotknutej obce sa zdá byť vyvážená, a teda spôsobilá súčasne zabezpečiť dodržiavanie cieľov hospodárskeho využívania pobrežných oblastí, ktoré môžu byť definované na vnútroštátnej úrovni, a zároveň zabezpečiť relevantnosť konkrétnej realizácie týchto cieľov na pobrežnom území obce.
- 48 V každom prípade by kritériá stanovené členským štátom na posúdenie nedostatku použiteľných prírodných zdrojov mali vychádzať z objektívnych, nediskriminačných, transparentných a primeraných kritérií.
- 49 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prvú časť ôsmej otázky odpovedať tak, že článok 12 ods. 1 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby sa nedostatok dostupných prírodných zdrojov a disponibilných koncesí posudzoval na základe abstraktného a všeobecného prístupu na vnútroštátnej úrovni a zároveň kazuistického prístupu založeného na analýze pobrežného územia dotknutej obce.

O prvej otázke týkajúcej sa uplatniteľnosti smernice 2006/123

- 50 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či je smernica 2006/123 platná podľa článku 94 ES, keďže táto harmonizačná smernica nebola prijatá Radou jednomyseľne.
- 51 Táto otázka naznačuje, že uvedená smernica je neplatná z dôvodu, že mala byť prijatá na základe článku 94 ES, ktorý stanovoval jednomyseľné hlasovanie v Rade, a nie na základe článku 47 ods. 2 prvej a tretej vety ES a článku 55 ES, ktoré stanovovali hlasovanie kvalifikovanou väčšinou.
- 52 V tejto súvislosti treba v prvom rade uviesť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora v rámci systému právomocí Únie nemôže voľba právneho základu právneho aktu závisieť len od názoru inštitúcie na určený cieľ, ale musí byť založená aj na objektívnych okolnostiach, ktoré môže súd preskúmať a medzi ktoré patria predovšetkým cieľ a obsah aktu. Ak preskúmanie dotknutého aktu Únie preukáže, že sleduje dvojaký cieľ, alebo že obsahuje dve zložky, a ak jeden z nich možno označiť za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý je len doplňujúci, musí sa tento akt založiť iba na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka. Vo výnimočných prípadoch, ak sa preukáže, že opatrenie sleduje niekoľko cieľov, ktoré sú neoddeliteľne prepojené tak, že ani jeden nie je sekundárny a nepriamy vo vzťahu k druhému, opatrenie musí byť založené na viacerých zodpovedajúcich právnych základoch. Kumulácia dvoch právnych základov je však vylúčená, ak sú postupy ustanovené pre jeden alebo druhý právny základ nezlučiteľné (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. marca 1987, Komisia/Rada, 45/86, EU:C:1987:163, bod 11, a z 29. apríla 2004, Komisia/Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, body 54 až 57).
- 53 Keďže v prejednávanej veci článok 94 ES stanovoval jednomyseľné hlasovanie v Rade, zatiaľ čo v rámci článku 47 ods. 2 prvej a tretej vety ES a článku 55 ES Rada mala rozhodovať kvalifikovanou väčšinou, kombinácia týchto právnych základov nebola možná.
- 54 V druhom rade podľa článku 1 ods. 1 smernice 2006/123 je jej účelom „ustanoviť všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb“. Tento cieľ spočívajúci v prispievaní k zabezpečeniu účinnosti slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby je opakovane potvrdený v dôvodovej správe k tejto smernici, najmä v jej odôvodneniach 1, 5, 12, 64 alebo 116.

- 55 Je teda zjavné, že v súlade s článkom 47 ods. 2 ES na účely uľahčenia prístupu k samostatne zárobkovým činnostiam a ich výkonu je cieľom smernice 2006/123 „koordinácia ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb“. Rovnaké konštatovanie platí aj vo vzťahu k článku 55 ES týkajúcemu sa služieb, ktorý odkazuje najmä na tento článok 47 ods. 2.
- 56 Okrem toho počas prijímania tejto smernice žiadny členský štát nepožiadal na základe druhej vety uvedeného článku 47 ods. 2 o jednomyselné hlasovanie v Rade z dôvodu, že vykonanie uvedenej smernice vyžadovalo zmeniť a doplniť existujúce zásady stanovené zákonom upravujúcim kvalifikačné a odborné predpoklady, prípravu a podmienky výkonu povolania fyzickými osobami.
- 57 V treťom rade Rada správne rozhodla kvalifikovanou väčšinou v súlade s poslednou vetou uvedeného článku 47 ods. 2, na ktorú okrem toho odkazuje článok 55 ES.
- 58 Tieto ustanovenia totiž priznali normotvorcovi Únie osobitnú právomoc prijať opatrenia určené na zlepšenie fungovania vnútorného trhu (pozri analogicky rozsudok z 5. októbra 2000, Nemecko/Parlament a Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, bod 87). V súlade so zásadou, podľa ktorej sa osobitné pravidlá odchyľujú od všeobecných pravidiel, ak Zmluva ES obsahuje špecifickejšie ustanovenie, ktoré môže predstavovať právny základ pre predmetný akt, musí byť tento akt založený na tomto ustanovení (pozri analogicky rozsudok z 29. apríla 2004, Komisia/Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, bod 60). Normotvorca Únie teda správne uprednostnil článok 47 ods. 2 prvú a tretiu vetu ES, ako aj článok 55 ES až článok 94 ES.
- 59 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba dospieť k záveru, že preskúmanie prvej otázky neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mala vplyv na platnosť smernice 2006/123 z hľadiska článku 94 ES.

O priamom účinku článku 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123

O druhej a štvrtej otázke

- 60 Na úvod treba uviesť, že účinkom vnútroštátnych ustanovení, o ktoré ide v spore vo veci samej, bolo automatické predĺženie platnosti platných koncesíí na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti, a tak v rámci tohto sporu nebolo zorganizované žiadne výberové konanie. V prejednávanej veci sú teda relevantné len ustanovenia článku 12 smernice 2006/123, ktoré sa týkajú jednak povinnosti členských štátov uplatniť nestranné a transparentné výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi, a jednak zákazu automatického obnovenia povolenia udeleného pre danú činnosť. Druhú a štvrtú otázku treba preto chápať tak, že sa týkajú výkladu článku 12 ods. 1 a 2 tejto smernice, s výnimkou odseku 3 tohto článku.
- 61 Za týchto podmienok treba konštatovať, že svojou druhou a štvrtou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 12 ods. 1 a 2 uvedenej smernice vykladať v tom zmysle, že povinnosť členských štátov použiť nestranné a transparentné výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi, ako aj zákaz automatického obnovenia povolenia udeleného pre danú činnosť sú stanovené bezpodmienečne a dostatočne presne na to, aby ich bolo možné považovať za ustanovenia s priamym účinkom.

- 62 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vo všetkých prípadoch, v ktorých sú ustanovenia smernice obsahovo bezpodmienečné a dostatočne presné, majú jednotlivci právo sa na ne odvolávať pred vnútroštátnymi súdmi voči členskému štátu, pokiaľ tento štát neprebral smernicu do vnútroštátneho právneho poriadku v stanovenej lehote, alebo ju neprebral správne [pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. januára 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, bod 25; z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i., C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 103; zo 17. septembra 1996, Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio a i., C-246/94 až C-249/94, EU:C:1996:329, body 18 a 19, ako aj z 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Priamy účinok), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 17].
- 63 Súdny dvor spresnil, že norma Únie je na jednej strane nepodmienená, ak povinnosť v nej stanovená nezávisí od žiadnej podmienky a jej vykonávanie a účinky nepodliehajú prijatiu žiadneho aktu inštitúcií Únie alebo členských štátov, a na druhej strane dostatočne presná na to, aby sa na ňu osoba podliehajúca súdnej právomoci mohla odvolávať a aby ju súd mohol uplatniť, ak stanovuje povinnosť jednoznačným spôsobom [pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. apríla 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, EU:C:1968:17, s. 226; z 26. februára 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, bod 52, a z 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Priamy účinok), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 18].
- 64 Súdny dvor okrem toho rozhodol, že hoci smernica ponecháva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy pri prijímaní spôsobov jej vykonania, možno sa domnievať, že ustanovenie tejto smernice je bezpodmienečné a presné, pokiaľ jednoznačne ukladá členským štátom povinnosť dosiahnuť presne vymedzený výsledok, ktorá nie je viazaná žiadnou podmienkou týkajúcou sa uplatnenia pravidiel, ktoré stanovuje [pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Priamy účinok), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 19].
- 65 Aj keď totiž smernica priznáva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy pri prijímaní spôsobov jej vykonania, táto okolnosť nemá vplyv na presnosť a bezpodmienečnosť jej ustanovení, pokiaľ táto miera voľnej úvahy nevyklučuje, aby bolo možné určiť minimálne práva, a teda je možné určiť minimálnu ochranu, ktorá musí byť v každom prípade zavedená (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. júla 1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, bod 17; z 3. októbra 2000, Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, bod 68, ako aj zo 14. januára 2021, RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, bod 49).
- 66 V prejednávanej veci zo samotného znenia článku 12 ods. 1 smernice 2006/123 vyplýva, že ak je počet povolení pre danú činnosť obmedzený z dôvodu nedostatku dostupných prírodných zdrojov, členské štáty musia uplatniť výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi, ktoré poskytne všetky záruky nestrannosti a transparentnosti, najmä primerané zverejnenie začatia konania, jeho priebehu a ukončenia.
- 67 Je pravda, že členské štáty si zachovávajú určitú mieru voľnej úvahy, ak sa rozhodnú prijať ustanovenia určené na konkrétne zabezpečenie nestrannosti a transparentnosti výberového konania. Nič to však nemení na tom, že článok 12 ods. 1 smernice 2006/123 tým, že ukladá povinnosť zorganizovať nestranné a transparentné výberové konanie, bezpodmienečne a dostatočne presne stanovuje obsah minimálnej ochrany v prospech potenciálnych kandidátov (pozri analogicky rozsudky z 15. apríla 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, bod 74, ako aj z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i., C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 105).

- 68 Pokiaľ ide o článok 12 ods. 2 tejto smernice, tento najmä stanovuje, že povolenie, akým je koncesia na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti, sa udeľuje na primeranú obmedzenú dobu a že nesmie byť predmetom konania o automatickom obnovení.
- 69 Toto ustanovenie má priamy účinok v rozsahu, v akom členským štátom jednoznačne zakazuje, aby stanovili automatické a všeobecné predĺženie platnosti takýchto koncesií, pričom členské štáty nemajú nijakú mieru voľnej úvahy, ani nemôžu k tomuto zákazu pripojiť akúkoľvek podmienku, a to bez potreby akéhokoľvek zásahu aktom Únie alebo členských štátov. Z judikatúry Súdneho dvora navyše vyplýva, že automatické obnovenie týchto povolení je vylúčené samotným znením článku 12 ods. 2 smernice 2006/123 (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.*, C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 50).
- 70 Článok 12 ods. 1 a 2 tejto smernice teda ukladá členským štátom povinnosť vykonať nestranné a transparentné výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi a zakazuje im automaticky obnoviť povolenie udelené na danú činnosť, a to bezpodmienečným a dostatočne presným spôsobom.
- 71 Okolnosť, že táto povinnosť a tento zákaz sa uplatňujú len v prípadoch, keď je počet povolení dostupných pre danú činnosť obmedzený z dôvodu nedostatku dostupných prírodných zdrojov, čo sa musí určiť na základe posúdenia skutkového stavu príslušným správnym orgánom pod kontrolou vnútroštátneho súdu, nemôže spochybniť priamy účinok, ktorý je spojený s týmto článkom 12 ods. 1 a 2.
- 72 Okrem toho treba pripomenúť, že priamy účinok, ktorý majú bezpodmienečné a dostatočne presné ustanovenia smernice, predstavuje minimálnu záruku vyplývajúcu zo záväznej povahy povinnosti uloženej členským štátom účinkom smerníc na základe článku 288 tretieho odseku ZFEÚ, ktorá nemôže slúžiť ako dôvod na to, aby sa členský štát vyhovel povinnosti včas prijať vykonávacie opatrenia zodpovedajúce účelu každej smernice (rozsudok zo 6. mája 1980, *Komisija/Belgicko*, 102/79, EU:C:1980:120, bod 12). Z toho vyplýva, že napriek uznaniu priameho účinku povinnosti a zákazu, ktoré sú stanovené v článku 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123, sú talianske orgány naďalej povinné zabezpečiť ich prebratie do svojho právneho poriadku.
- 73 Napokon treba zdôrazniť, že rozsudok vydaný v prejudiciálnom konaní, akým je rozsudok zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), objasňuje a v prípade potreby spresňuje význam a pôsobnosť pravidla uvedeného v tomto ustanovení smernice 2006/123, ako sa má alebo sa malo chápať a uplatňovať od okamihu, keď nadobudlo účinnosť, teda v súlade s článkom 44 tejto smernice najneskôr od 28. decembra 2009. Z toho vyplýva, že takto vyložené pravidlo musí súd uplatniť aj na právne vzťahy vzniknuté a založené pred týmto rozsudkom [pozri v tomto zmysle rozsudky z 27. marca 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, bod 16, a z 22. februára 2022, *RS (Účinok rozhodnutí ústavného súdu)*, C-430/21, EU:C:2022:99, bod 77].
- 74 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na druhú a štvrtú otázku odpovedať tak, že článok 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že povinnosť členských štátov použiť nestranné a transparentné výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi, ako aj zákaz automatického obnovenia povolenia udeleného pre danú činnosť sú stanovené bezpodmienečne a dostatočne presne na to, aby ich bolo možné považovať za ustanovenia s priamym účinkom.

O tretej otázke

- 75 Vzhľadom na odpoveď na druhú a štvrtú otázku nie je potrebné odpovedať na tretiu otázku.

O piatej otázke a druhej časti ôsmej otázky

- 76 Svojou piatou otázkou a druhou časťou svojej ôsmej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 288 tretí odsek ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že posúdenie priameho účinku spojeného s povinnosťou a zákazom stanoveným v článku 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123 a povinnosť neuplatniť odporujúce vnútroštátne ustanovenia prináleží výlučne vnútroštátnym súdom alebo aj správnym orgánom vrátane miestnych orgánov.
- 77 V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že rovnako ako vnútroštátny súd, aj správny orgán vrátane orgánu obce, má povinnosť uplatňovať bezpodmienečné a dostatočne presné ustanovenia smernice, ako aj neuplatniť ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré s ňou nie sú v súlade (pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. júna 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, bod 29 až 33, ako aj z 10. októbra 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, bod 33).
- 78 V tejto súvislosti treba spresniť, že skutočnosť uvedená v bode 43 rozsudku zo 14. júla 2016, Promoimpresa a i. (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), podľa ktorej prináleží vnútroštátnemu súdu overiť, či bola splnená podmienka týkajúca sa nedostatku dostupných prírodných zdrojov stanovená v článku 12 ods. 1 smernice 2006/123, nemôže znamenať, že iba vnútroštátne súdy sú povinné dbať na splnenie tejto podmienky. Vzhľadom na to, že počet povolení, ktoré sú pre danú činnosť k dispozícii, je obmedzený z dôvodu nedostatku dostupných prírodných zdrojov, každý správny orgán je podľa tohto ustanovenia povinný zorganizovať výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi a uistiť sa, že sú splnené všetky podmienky stanovené v uvedenom ustanovení, pričom prípadne neuplatní nezlučiteľné vnútroštátne právne predpisy.
- 79 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba teda na piatu otázku a na druhú časť ôsmej otázky odpovedať tak, že článok 288 tretí odsek ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že posúdenie priameho účinku spojeného s povinnosťou a zákazom stanoveným v článku 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123, ako aj povinnosť neuplatniť odporujúce vnútroštátne ustanovenia prináleží vnútroštátnym súdom a správnym orgánom vrátane miestnych orgánov.

O deviatej otázke

- 80 Svojou deviatou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že priamy účinok, ktorý má toto ustanovenie, ukladá povinnosť neuplatniť vnútroštátnu právnu úpravu, podľa ktorej po skončení platnosti koncesie zostávajú všetky neodstrániteľné stavby postavené koncesionárom na pozemku, ktorý mu bol poskytnutý, vo vlastníctve zadávateľa koncesie bez akejkoľvek náhrady alebo kompenzácie, a či je neuplatnenie tejto právnej úpravy zlučiteľné s článkom 17 Charty základných práv Únie.
- 81 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry duch spolupráce, v ktorom má byť prejudiciálne konanie vedené, znamená, že vnútroštátny súd berie ohľad na funkciu zverenú Súdneho dvoru, ktorou je prispievať k výkonu spravodlivosti v členských štátoch, a nie podávať

poradné stanoviská k všeobecným alebo hypotetickým otázkam (rozsudky z 3. februára 1983, Robards, 149/82, EU:C:1983:26, bod 19; zo 16. júla 1992, Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, bod 25, a z 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, bod 60).

- 82 Súdny dvor preto môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi okolnosťami potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, bod 61, a z 15. júla 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, bod 55).
- 83 V prejednávanej veci sa spor vo veci samej týka predĺženia platnosti koncesíí a nie otázky práva koncesionára získať po skončení platnosti koncesie kompenzáciu za neodstrániteľné stavby, ktoré postavil na pozemku, ktorý mu bol poskytnutý. Keďže teda vnútroštátny súd neuviedol skutkové a právne okolnosti charakterizujúce situáciu, o ktorú ide vo veci samej, Súdny dvor nemôže dať užitočnú odpoveď na deviatu otázku.
- 84 Túto otázku preto treba vyhlásiť za neprípustnú.

O trovách

- 85 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

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

sa má vykladať v tom zmysle, že:

sa neuplatňuje len na využívanie verejného majetku v prímorskej oblasti, ktoré vykazuje nepochybný cezhraničný záujem.

2. Článok 12 ods. 1 smernice 2006/123

sa má vykladať v tom zmysle, že:

nebráni tomu, aby sa nedostatok dostupných prírodných zdrojov a disponibilných koncesíí posudzoval na základe kombinácie abstraktného a všeobecného prístupu na vnútroštátnej úrovni a kazuistického prístupu založeného na analýze pobrežného územia dotknutej obce.

3. Preskúmanie prvej otázky neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mala vplyv na platnosť smernice 2006/123 z hľadiska článku 94 ES.

4. Článok 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123

sa má vykladať v tom zmysle, že:

povinnosť členských štátov použiť nestranné a transparentné výberové konanie medzi potenciálnymi kandidátmi, ako aj zákaz automatického obnovenia povolenia udeleného pre danú činnosť sú stanovené bezpodmienečne a dostatočne presne na to, aby ich bolo možné považovať za ustanovenia s priamym účinkom.

5. Článok 288 tretí odsek ZFEÚ

sa má vykladať v tom zmysle, že:

posúdenie priameho účinku spojeného s povinnosťou a zákazom stanoveným v článku 12 ods. 1 a 2 smernice 2006/123, ako aj povinnosť neuplatniť odporujúce vnútroštátne ustanovenia prináleží vnútroštátnym súdom a správnym orgánom vrátane miestnych orgánov.

Podpisy