



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 19. januára 2023 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2006/123/ES – Služby na vnútornom trhu – Článok 2 ods. 2 písm. d) – Vecná pôsobnosť – Služba v oblasti dopravy – Organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení – Koncesia na služby vo verejnom záujme – Článok 15 – Požiadavky – Rozdelenie relevantného územia na päť častí – Kvantitatívne a územné obmedzenie prístupu k predmetnej činnosti – Naliehavé dôvody všeobecného záujmu – Odôvodnenie – Bezpečnosť cestnej premávky – Proporcionalita – Služby všeobecného hospodárskeho záujmu“

Vo veci C-292/21,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko) zo 6. apríla 2021 a doručený Súdnemu dvoru 7. mája 2021, ktorý súvisí s konaním:

Administración General del Estado,

Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE),

UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT

proti

Asociación para la Defensa de los intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica),

Ministerio Fiscal,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

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

generálny advokát: N. Emiliou,

tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 1. júna 2022,

* Jazyk konania: španielčina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) a UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT, v zastúpení: A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, J. Machado Cologan, abogados, a A. R. de Palma Villalón, procurador,
- Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), v zastúpení: J. Cremades García, S. Rodríguez Bajón a A. Ruiz Ojeda, abogados,
- španielska vláda, v zastúpení: I. Herranz Elizalde a S. Jiménez García, splnomocnení zástupcovia,
- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,
- holandská vláda, v zastúpení: M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen a J. Langer, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: L. Armati, É. Gippini Fournier, M. Mataija a P. Němečková, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 15. septembra 2022,

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).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi na jednej strane Administración General del Estado (všeobecná štátna správa, Španielsko) (ďalej len „všeobecná správa“), Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) a dočasne vytvoreným združením podnikov (UTE), ktoré tvorili CNAE-ITT-FORMASTER-ECT (ďalej len spoločne „CNAE“), a na druhej strane Ministerio fiscal (prokuratúra, Španielsko) a Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA), vo veci právneho režimu uplatniteľného na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2006/123

3 Odôvodnenia 33, 40 a 70 smernice 2006/123 znejú:

„(33) Služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, zahŕňajú široké spektrum činností podliehajúcich neustálej zmene.... Služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, tiež zahŕňajú služby poskytované podnikateľom aj spotrebiteľom, ako napríklad... vrátane architektonických služieb; distribučné služby; organizáciu veľtrhov; prenájom dopravných prostriedkov a cestovné kancelárie. ... Tieto činnosti môžu zahŕňať služby, ktoré si vyžadujú blízkosť medzi poskytovateľom a príjemcom, ale aj služby, pri ktorých je potrebné, aby príjemca alebo poskytovateľ cestoval, alebo služby, ktoré môžu byť poskytované na diaľku, vrátane prostredníctvom internetu.

...

(40) Pojem ‚závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu‘, na ktoré sa odvolávajú niektoré ustanovenia tejto smernice, sa postupne vyvinul z judikatúry Súdneho dvora v súvislosti s článkami 43 a 49 [ZFEÚ] a je možné, že sa bude naďalej vyvíjať. Tento pojem, ako ho uznal vo svojej judikatúre Súdny dvor, zahŕňa aspoň tieto oblasti:

...

(70) Na účely tejto smernice sa služby môžu považovať za služby všeobecného hospodárskeho záujmu v tejto smernici a bez toho, aby bol dotknutý článok 16 [ES], len ak sú poskytované pri vykonávaní osobitných úloh verejného záujmu, ktorými poveril príslušný členský štát poskytovateľa. Toto poverenie by sa malo vykonať prostredníctvom jedného alebo viacerých aktov, ktorých formu si určí každý členský štát, a malo by určiť presný charakter osobitnej úlohy.“

4 Článok 2 tejto smernice stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.

2. Táto smernica sa nevzťahuje na tieto činnosti:

a) služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru;

...

d) služby v oblasti dopravy vrátane prístavných služieb, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti hlavy V [ES];

...“

5 Podľa článku 4 uvedenej smernice:

„Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

1. „služba“ je akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle článku 50 [ES];

...

5. „usadenie sa“ je faktický výkon hospodárskej činnosti, ako je uvedené v článku 43 [ES], poskytovateľom na neurčitý čas a prostredníctvom stabilnej infraštruktúry, odkiaľ sa skutočne vykonáva podnikateľská činnosť poskytovania služieb;

...

8. „závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu“ sú dôvody uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora a zahŕňajú tieto dôvody:... verejnú bezpečnosť...;

...“

6 Kapitola III smernice 2006/123 je nazvaná „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“. Články 9 až 13 tejto smernice sú súčasťou oddielu 1 tejto kapitoly, nazvaného „Udeľovanie povolení“.

7 Článok 9 uvedenej smernice, nazvaný „Systémy udeľovania povolení“, stanovuje:

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

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

...

3. Tento oddiel sa nevzťahuje na tie aspekty systémov udeľovania povolení, ktoré sa priamo alebo nepriamo riadia inými nástrojmi Spoločenstva.“

8 Článok 15 tej istej smernice sa nachádza v oddiele 2 jej kapitoly III, nazvanom „Zakázané požiadavky alebo požiadavky podliehajúce hodnoteniu“. Tento článok sa týka požiadaviek, ktoré musia byť skúmané členskými štátmi, a stanovuje:

„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;

...

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.

...“

Smernica 2014/23/EÚ

9 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesíí (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1) v súlade so svojím článkom 1 ods. 1 stanovuje pravidlá postupov obstarávania verejnými obstarávateľmi a obstarávateľmi prostredníctvom koncesíí, ktorých hodnota sa predpokladá vo výške nie nižšej, ako je prahová hodnota stanovená v článku 8 tejto smernice.

10 Podľa článku 5 uvedenej smernice:

„Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

1. ‚Koncesie‘ sú koncesie na stavebné práce alebo koncesie na služby vymedzené v písmenách a) a b):

...

b) ‚koncesia na služby‘ je odplatná zmluva uzavretá písomne, prostredníctvom ktorej jeden alebo viacerí verejní obstarávatelia alebo obstarávatelia poverujú poskytovaním a riadením iných služieb ako je uskutočnenie stavebných prác uvedené v písmene a) 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.

...“

- 11 Článok 8 tej istej smernice stanovuje prahové hodnoty a metódy výpočtu predpokladanej hodnoty koncesii. Podľa jeho odseku 1 sa táto smernica vzťahuje na koncesie, ktorých hodnota sa rovná alebo je vyššia ako 5 186 000 eur.
- 12 Podľa článku 51 ods. 1 smernice 2014/23 členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 18. apríla 2016.
- 13 Z článku 54 druhého odseku uvedenej smernice vyplýva, že táto smernica sa neuplatňuje na udeľovanie koncesii ponúkaných alebo udelených pred 17. aprílom 2014.

Španielske právo

- 14 Smernica 2006/123 bola do španielskeho právneho poriadku prebratá prostredníctvom 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 2009 (BOE č. 283 z 24. novembra 2009, s. 99570). V článku 3 tohto zákona sa uvádza, že „služba“ je „akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle článku 50 [ES]“. Okrem toho z článku 5 tohto zákona vyplýva, že prístup k činnosti v oblasti služieb možno podmieniť získaním povolenia, ak sú splnené tri podmienky: nediskriminácia, nevyhnutnosť a proporionalita.
- 15 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 2005 (BOE č. 172 z 20. júla 2005, s. 25781), musí byť organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení zadávané prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme.
- 16 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 2005 (BOE č. 190 z 10. augusta 2005, s. 28083), vykonáva zákon uvedený v predchádzajúcom bode tohto rozsudku. V súlade s bodom 12 tejto vyhlášky sa kontrola a inšpekcia týchto informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky musí vykonávať v súlade s technickými požiadavkami stanovenými v príslušnej zmluve o koncesii na služby vo verejnom záujme. Tento bod 12 však spresňuje, že Dirección General de Tráfico (Generálne riaditeľstvo pre cestnú dopravu, Španielsko) priamo alebo prostredníctvom svojich útvarov môže preskúmať kurzy na čiastočné opätovné získanie bodov vodičských preukazov a kurzy na vrátenie vodičského preukazu alebo oprávnenia vodiča, ako aj kontrolovať centrá, ktoré tieto kurzy ponúkajú.

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

- 17 Generálne riaditeľstvo pre cestnú dopravu uverejnilo oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania s názvom „Koncesia na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení:

päť častí“. Toto oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania sa týkalo kurzov, ktorých sa museli zúčastniť vodiči, ktorí chceli opätovne získať body svojho vodičského oprávnenia, ktoré stratili v dôsledku dopravných priestupkov.

- 18 Zmluva, ktorá bola predmetom uvedeného verejného obstarávania, bola formulovaná ako zmluva o koncesii na služby vo verejnom záujme. Na tento účel bolo celé územie štátu, okrem Katalánska a Baskicka, rozdelené do piatich oblastí, z ktorých každá zodpovedala jednej z piatich častí tohto verejného obstarávania. Na konci obstarávania sa úspešný uchádzač v každej z týchto častí mal stať jediným subjektom oprávneným organizovať uvedené informačné a preškoľovacie kurzy týkajúce sa cestnej premávky v príslušnej geografickej oblasti.
- 19 Audica napadla predmetné verejné obstarávanie na Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Ústredný správny súd pre opravné prostriedky týkajúce sa verejných zákaziek, Španielsko) z dôvodu, že zadávanie týchto informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky prostredníctvom koncesií na služby vo verejnom záujme je v rozpore so slobodným poskytovaním služieb.
- 20 Rozhodnutím z 23. januára 2015 Ústredný správny súd pre opravné prostriedky vo veciach verejných zákaziek zamietol žalobu združenia Audica. Toto združenie následne podalo proti tomuto rozhodnutiu správny opravný prostriedok na Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (správny senát Vrchného súdu s celoštátnou pôsobnosťou, Španielsko).
- 21 V tomto konaní vystupovali všeobecná správa a CNAE ako žalované, pričom sa uvádza, že CNAE sa zúčastnila na dotknutom verejnom obstarávaní a že prokuratúra vstúpila do konania ako vedľajší účastník na podporu združenia Audica.
- 22 Rozsudkom z 28. novembra 2018 tento súd vyhovel tomuto správne opravnému prostriedku a zrušil rozhodnutie Ústredného správneho súdu pre opravné prostriedky vo veciach verejných zákaziek z 23. januára 2015, ako aj predmetné verejné obstarávanie. Podľa uvedeného súdu, hoci organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení predstavuje službu všeobecného hospodárskeho záujmu v zmysle článku 14 ZFEÚ, povinnosť získať koncesiu na služby vo verejnom záujme je neprimeraná a nemožno ju odôvodniť. Podľa tohto súdu existujú aj iné prostriedky, ktorými možno dosiahnuť rovnaký výsledok bez toho, aby bola obmedzená hospodárska súťaž medzi poskytovateľmi služieb, ktorí môžu vykonávať dotknutú činnosť.
- 23 Všeobecná správa a CNAE podali proti tomuto rozsudku kasačný opravný prostriedok na Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko), ktorý je vnútroštátnym súdom predkladajúcim návrh na začatie prejudiciálneho konania.
- 24 Vnútroštátny súd zdieľa pochybnosti, ktoré pred ním vyjadrila prokuratúra, pokiaľ ide o zlučiteľnosť udeľovania koncesií na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení najmä so smernicou 2006/123. Tento súd sa však domnieva, že argumentácia všeobecnej správy, podľa ktorej nie je možné účinne porovnať počiatočnú výučbu ponúkanú autoškolami a informačné a preškoľovacie kurzy týkajúce sa cestnej premávky, nie je irelevantná. Medzi týmito dvoma druhmi kurzov existuje podľa jeho názoru kvalitatívny rozdiel. Na rozdiel od informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky nie je počiatočná výučba určená osobám, ktoré porušili pravidlá cestnej premávky. Získanie vodičského preukazu si okrem toho vyžaduje úspešné zloženie skúšky, ktorú nezabezpečujú samotné autoškoly.

- 25 Tento súd spresňuje, že podľa súčasnej španielskej právnej úpravy musia autoškoly získať iba jednoduché administratívne povolenie. Táto kontrola autoškôl zo strany správnych orgánov neobmedzuje prístup k predmetnej činnosti ani počet autoškôl. Ak by bola prípustná analógia medzi počiatočnou výučbou a uvedenými informačnými a preškoľovacími kurzami týkajúcimi sa cestnej premávky, bolo by možné položiť si otázku, z akého dôvodu španielsky zákonodarca nepodriadil ponúkanie týchto informačných a preškoľovacích kurzov jednoduchému režimu administratívneho povolenia a namiesto toho ho kvalifikoval ako službu vo verejnom záujme, ktorá sa má poskytovať na základe koncesie.
- 26 Za týchto podmienok Tribunal Supremo (Najvyšší súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto 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 [2006/123] – alebo prípadne s inými predpismi alebo zásadami práva Európskej únie?“

O prejudiciálnej otázke

- 27 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má právo Únie, a najmä článok 15 smernice 2006/123, vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa zákazky na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení musia zadávať prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme.
- 28 S cieľom poskytnúť užitočnú odpoveď na túto otázku je potrebné v prvom rade overiť, či organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení patrí do vecnej pôsobnosti smernice 2006/123.
- 29 V tejto súvislosti treba najprv pripomenúť, že smernica 2006/123 sa uplatňuje na služby ponúkané poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte. Článok 4 bod 1 tejto smernice spresňuje, že na účely tejto smernice „služba“ predstavuje akúkoľvek samostatne zárobkovú hospodársku činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu.
- 30 V prejednávanej veci treba zhodne s názorom vnútroštátneho súdu vychádzať z toho, že organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení na základe koncesie spadá pod pojem „služba“, keďže koncesná zmluva umožňuje koncesionárovi poskytovať dotknuté kurzy za odplatu. Táto činnosť sa okrem toho vzťahuje na stálu prevádzku, odkiaľ je poskytovanie služieb skutočne zabezpečené.
- 31 V tejto súvislosti v súlade s definíciou pojmu „usadenie sa“ uvedenú v článku 4 bode 5 smernice 2006/123 a ako uviedol generálny advokát v bode 23 svojich návrhov, uvedená činnosť patrí do pôsobnosti ustanovení tejto smernice týkajúcich sa slobody usadiť sa.

- 32 Ďalej podľa článku 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123 sú z vecnej pôsobnosti tejto smernice vylúčené služby v oblasti dopravy, pričom treba spresniť, že podľa článku 58 ods. 1 ZFEÚ je slobodné poskytovanie služieb v oblasti dopravy osobitne upravené v hlave VI ZFEÚ.
- 33 Podľa ustálenej judikatúry pojem „služba v oblasti dopravy“ zahŕňa nielen fyzický akt presunu osôb alebo tovaru z jedného miesta na druhé, a to prostredníctvom vozidla, lietadla alebo vodného plavidla, ale aj akúkoľvek službu spojenú s týmto aktom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981 bod 41, a z 15. októbra 2015, Grupo Itevelesa a i., C-168/14, EU:C:2015:685, bod 46).
- 34 V tomto rámci, ako uviedol generálny advokát v bode 31 svojich návrhov, je teda potrebné rozlišovať na jednej strane medzi službami, ktoré sú vnútorne spojené s fyzickým aktom presunu osôb alebo tovaru z jedného miesta na druhé dopravným prostriedkom, a na druhej strane službami, ktoré patria do pôsobnosti tejto smernice, pretože ich primárnym účelom nie je premiestňovanie osôb alebo tovaru.
- 35 Na to, aby bolo možné vykonať toto rozlíšenie, je potrebné zohľadniť hlavný cieľ dotknutej služby (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 51).
- 36 V súlade s odôvodnením 33 smernice 2006/123 sa táto smernica vzťahuje okrem iného na služby prenájmu dopravných prostriedkov, cestovné kancelárie a služby spotrebiteľom v oblasti cestovného ruchu, vrátane sprievodcov.
- 37 Okrem toho z bodu 2.1.2 informatívnej príručky o vykonávaní smernice o „službách“ vyplýva, že sa výnimka stanovená v článku 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123 nevzťahuje na služby autoškoly.
- 38 Ako však uviedol generálny advokát v bode 34 svojich návrhov, podobne ako v prípade služieb autoškoly uvedených v predchádzajúcom bode je hlavným účelom informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení to, aby bol príjemca vyškolený, ako má bezpečne a zodpovedne jazdiť, a nie aby sa niekam prepravil.
- 39 Je pravda, ako uviedla holandská vláda, že Súdny dvor rozhodol, že činnosti staníc technickej kontroly patria pod výnimku uvedenú v článku 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123 (rozsudok z 15. októbra 2015, Grupo Itevelesa a i., C-168/14, EU:C:2015:685, bod 54).
- 40 Tieto činnosti sú však predbežnou a nevyhnutnou podmienkou výkonu hlavnej činnosti, ktorou je doprava. Na rozdiel od týchto činností, ktoré sa uskutočňuje priamo na vozidle ako dopravnom prostriedku, však právne predpisy, ktoré upravujú získanie alebo udržanie vodičského preukazu, určujú podmienky, za akých môže osoba viesť určitý typ dopravného prostriedku, a teda sa ako také viažu skôr na osobou než na samotné vozidlo.
- 41 Preto treba dospieť k záveru, že organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení nemôže podliehať výnimke uvedenej v článku 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123.

- 42 V druhom rade je potrebné overiť, či za okolností vo veci samej má na uplatniteľnosť smernice 2006/123 vplyv iný predpis práva Únie, ako napr. smernica 2014/23, ktorej uplatniteľnosť bola na pojednávaní predmetom diskusií medzi účastníkmi konania vo veci samej.
- 43 Podľa článku 9 ods. 3 smernice 2006/123 sa totiž články 9 až 13 tejto smernice neuplatňujú na aspekty systémov udeľovania povolení, ktoré sa priamo alebo nepriamo riadia inými nástrojmi Únie, ako je napríklad smernica 2014/23.
- 44 Uplatniteľnosť tejto poslednej uvedenej smernice však predpokladá splnenie viacerých kumulatívnych podmienok.
- 45 Pokiaľ ide v prvom rade o vecnú pôsobnosť smernice 2014/23, dotknutá služba musí mať v súlade s článkom 1 ods. 1 tejto smernice formu koncesie, pričom „koncesia na služby“ je definovaná v článku 5 bode 1 písm. b) tejto smernice 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 len právo na využívanie služieb, ktoré sú predmetom zmluvy, alebo toto právo spolu s peňažným plnením“.
- 46 V prejednávanej veci zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že informačné a preškoľovacie kurzy týkajúce sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení musia byť organizované na základe koncesie na služby vo verejnom záujme, ktorá pokrýva určitú geografickú oblasť a ktorá sa týka poskytovania osobitnej služby v tejto oblasti. Okrem toho cieľom takejto koncesie je previesť právo na organizovanie dotknutých kurzov z verejného obstarávateľa na jednotlivých koncesionárov. Treba teda konštatovať, že koncesie na služby vo verejnom záujme, o ktoré ide vo veci samej, patria do vecnej pôsobnosti smernice 2014/23.
- 47 Pokiaľ ide ďalej o uplatniteľnosť *ratione temporis* smernice 2014/23, z článku 54 druhého odseku tejto smernice vyplýva, že dotknutá koncesia musela byť ponúkaná alebo zadaná po 17. apríli 2014.
- 48 Treba ale uviesť, že CNAE a španielska vláda tvrdia, že koncesie dotknuté vo veci samej boli ponúkané pred 18. aprílom 2016, pričom tento dátum je v súlade s článkom 51 ods. 1 smernice 2014/23 dátum uplynutia lehoty na jej prebratie do vnútroštátneho práva. Táto ponuka bola teda predložená v čase, keď bol ešte účinný vnútroštátny právny režim, ktorý bol predtým uplatniteľný a ku ktorému táto smernica ešte nebola začlenená do tohto práva.
- 49 V tejto súvislosti Súdny dvor vo veci, v ktorej bola ponuka vylúčená z verejného obstarávania pred uplynutím lehoty na prebratie relevantnej smernice a predtým, ako bola táto smernica zahrnutá do vnútroštátneho práva, rozhodol, že uplatnenie tejto smernice by bolo v rozpore so zásadou právnej istoty, keďže rozhodnutie, proti ktorému sa namieta porušenie práva Únie, bolo prijaté pred týmto dátumom (rozsudok z 15. októbra 2009, Hochtief a Linde-Kca-Dresden, C-138/08, EU:C:2009:627, body 28 a 29, ako aj citovaná judikatúra).
- 50 Za týchto podmienok a s výhradou overení, ktoré prináleží vykonať vnútroštátnemu súdu, sa zdá, že smernica 2014/23 nie je uplatniteľná *ratione temporis* na spor vo veci samej, keďže sa zdá, že koncesie, o ktoré ide vo veci samej, boli ponúkané pred uplynutím lehoty na prebratie tejto smernice a keďže táto smernica ešte nebola začlenená do španielskeho práva.

- 51 Napokon treba dodať, že aj za predpokladu, že by sa smernica 2014/23 uplatňovala *ratione temporis* na spor vo veci samej, bolo by ešte potrebné, aby hodnota dotknutej koncesnej zmluvy v súlade s článkom 8 ods. 1 smernica 2014/23 sa rovnala alebo bola vyššia ako 5 186 000 eur.
- 52 Hoci v konečnom dôsledku prináleží vnútroštátnemu súdu, aby overil, či je táto podmienka v prejednávanej veci splnená, treba poznamenať, že na základe informácií poskytnutých zo strany CNAE, španielskej vlády a Európskej komisie na pojednávaní sa zdá, že hodnota zmluvy, o ktorú ide vo veci samej, je nižšia ako táto suma.
- 53 Preto treba vychádzať z predpokladu, že smernica 2014/23 sa neuplatňuje na skutkové okolnosti sporu vo veci samej. Z toho vyplýva, že kapitola III smernice 2006/123 je uplatniteľná, aj keď, ako je to v prejednávanej veci, ide o čisto vnútroštátnu situáciu, teda o situáciu, ktorej všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. septembra 2020, Cali Apartments, C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:743, body 55 a 56).
- 54 V treťom rade je teda potrebné preskúmať, či vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej sa zákazky na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení musia zadávať prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme, je zlučiteľná s článkom 15 smernice 2006/123.
- 55 Tento článok, ktorý sa nachádza v kapitole III tejto smernice, sa týka požiadaviek podliehajúcich posúdeniu stanovených právnym poriadkom členského štátu. Treba preto najskôr určiť, či takáto právna úprava patrí do niektorej z kategórií „požiadaviek“ uvedených v tomto článku.
- 56 V prejednávanej veci z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že v súlade s právnou úpravou, o ktorú ide vo veci samej, je len jeden koncesionár oprávnený organizovať informačné a preškoľovacie kurzy týkajúce sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení v každej z piatich geografických zón vopred vymedzených na celom dotknutom vnútroštátnom území, s výnimkou Katalánska a Baskicka. Po zadaní danej zákazky bude koncesionár vykonávať výlučnú kontrolu nad oblasťou, pre ktorú je držiteľom koncesie na služby vo verejnom záujme, pričom žiaden iný poskytovateľ nie je oprávnený poskytovať takéto služby v tejto oblasti.
- 57 Z článku 15 ods. 1 a článku 15 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123 pritom vyplýva, že kvantitatívne alebo územné obmedzenia výkonu činnosti v oblasti služieb predstavujú požiadavky v zmysle tejto smernice, ak ukladajú najmä obmedzenia, pokiaľ ide o počet subjektov oprávnených usadiť sa v určitom členskom štáte alebo obmedzenie týkajúce sa dodržania minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi služieb.
- 58 Vzhľadom na opis dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy nachádzajúci sa v bode 56 tohto rozsudku treba konštatovať, že táto právna úprava predstavuje súčasne kvantitatívne obmedzenie, ako aj územné obmedzenie v zmysle článku 15 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123.
- 59 Takéto obmedzenie slobody usadiť sa je povolené len vtedy, ak je zlučiteľné s podmienkami uvedenými v článku 15 ods. 3 tejto smernice. Musí byť nediskriminačné, nevyhnutné a primerané.

- 60 Pokiaľ ide po prvé o dodržanie podmienky „zákazu diskriminácie“ uvedenej v článku 15 ods. 3 písm. a) smernice 2006/123, stačí uviesť, podobne ako to uviedli všetci účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, že dotknutá vnútroštátna právna úprava sa uplatňuje bez diskriminácie na všetkých poskytovateľov, ktorí chcú poskytovať službu, o ktorú ide vo veci samej.
- 61 Pokiaľ ide po druhé o otázku, či je toto opatrenie odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu v zmysle článku 15 ods. 3 písm. b) smernice 2006/123, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že toto opatrenie je určené na zvýšenie bezpečnosti cestnej premávky uľahčením prístupu do výcvikových centier pre vodičov, ktorí stratili body v rámci svojich vodičských oprávnení. V súlade s článkom 4 bodom 8 smernice 2006/123 v spojení s jej odôvodnením 40 a ustálenou judikatúrou Súdneho dvora možno povedať, že ide o naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodniť obmedzenia slobody usadiť sa (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. októbra 2015, Grupo Itevelesa a i., C-168/14, EU:C:2015:685, bod 74 a citovanú judikatúru).
- 62 Pokiaľ ide po tretie o otázku, či je takéto opatrenie primerané sledovanému cieľu všeobecného záujmu v zmysle článku 15 ods. 3 písm. c) smernice 2006/123, treba zdôrazniť, že vnútroštátne opatrenie obmedzujúce slobodu usadiť sa, ktoré sleduje cieľ všeobecného záujmu, môže byť prípustné len pod podmienkou, že je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia tohto cieľa a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie (pozri analogicky rozsudok z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 70).
- 63 Vnútroštátnemu súdu, ktorý je jediný príslušný na posúdenie skutkového stavu vo veci samej, napokon prináleží, aby rozhodol, či určité opatrenie spĺňa tieto dve podmienky. S cieľom poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočné odpovede však Súdny dvor môže poskytnúť tomuto súdu 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 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 71, ako aj citovanú judikatúru).
- 64 Pokiaľ ide na jednej strane o vhodnosť opatrenia na dosiahnutie cieľa smerujúceho k zlepšeniu bezpečnosti cestnej premávky, z informácií poskytnutých Súdnemu dvoru vyplýva, že opatrenie, o ktoré ide vo veci samej, má za cieľ zabezpečiť, aby existoval aspoň jeden subjekt poverený vykonávať predmetnú činnosť v každej z piatich zón nachádzajúcich sa na celom relevantnom území.
- 65 Zdá sa, že takéto opatrenie môže dosiahnuť sledovaný cieľ, keďže jeho účelom je zabezpečiť prístup vodičov do vzdelávacích centier na celom relevantnom území, a to aj v geograficky izolovaných alebo menej atraktívnych oblastiach (pozri analogicky rozsudky z 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, body 51 a 52, ako aj z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 70).
- 66 Pokiaľ ide na druhej strane o otázku, či opatrenie dotknuté vo veci samej ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, treba uviesť, že toto opatrenie predstavuje významné obmedzenie slobody usadiť sa, pretože predpokladá rozdelenie relevantného územia do piatich veľkých zón, v ktorých je oprávnený poskytovať dotknutú službu len jeden poskytovateľ služieb.

- 67 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 84 až 86 svojich návrhov, zdá sa, že existujú aj menej obmedzujúce opatrenia, ktoré umožňujú dosiahnuť sledovaný cieľ, ako je uvedené opatrenie. Okrem toho, ako bolo uvedené pred vnútroštátnym súdom, nie je vylúčené ani to, že tento cieľ by bolo možné dosiahnuť systémom správneho povolenia namiesto využitia služby vo verejnom záujme, ktorá sa má poskytovať prostredníctvom koncesie.
- 68 Po štvrté nemožno vylúčiť, že vnútroštátny súd po skončení svojho skúmania dospeje k záveru, že organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení predstavuje úlohu spojenú so službou všeobecného hospodárskeho záujmu. Podľa odôvodnenia 70 smernice 2006/123 je to tak v prípade, ak sa predmetná služba poskytuje v rámci vykonávania osobitných úloh vo verejnom záujme, ktorými poveril poskytovateľa príslušný členský štát.
- 69 Za tohto predpokladu by sa na túto službu vzťahoval článok 15 ods. 4 tejto smernice. V dôsledku toho by sa zlučiteľnosť opatrenia dotknutého vo veci samej s právom Únie musela posúdiť vzhľadom na osobitné pravidlo uvedené v tomto ustanovení.
- 70 Toto osobitné pravidlo stanovuje, že pravidlá uvedené v článku 15 ods. 1 až 3 smernice 2006/123 sa uplatňujú na dotknutú vnútroštátnu právnu úpravu v oblasti služieb všeobecného hospodárskeho záujmu len do tej miery, pokiaľ uplatňovanie týchto odsekov nebráni, právne alebo fakticky, výkonu určitej úlohy, ktorá bola zverená.
- 71 Súdny dvor v tejto súvislosti spresnil, že článok 15 ods. 4 uvedenej smernice nebráni tomu, aby vnútroštátne opatrenie uložilo územné obmedzenie, ak je toto obmedzenie nevyhnutné a primerané výkonu osobitnej úlohy poskytovateľov dotknutej služby všeobecného hospodárskeho záujmu za ekonomicky životaschopných podmienok (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. decembra 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, bod 73).
- 72 Ako uviedol generálny advokát v bode 100 svojich návrhov, nie je vylúčené, že možno preukázať, že rozdelenie príslušného územia na väčší počet geografických oblastí, než je päť existujúcich, by prispelo k uľahčeniu poskytovania predmetných služieb v menej atraktívnych miestach. Za týchto okolností územné rozdelenie a kvantitatívne obmedzenie stanovené opatrením dotknutým vo veci samej sa nejaví ako nevyhnutné na výkon dotknutej osobitnej úlohy za ekonomicky životaschopných podmienok.
- 73 Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby preskúmal a zohľadnil presný rozsah povinností služby vo verejnom záujme, ktoré boli prípadne uložené koncesionárom na účely organizovania informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení a zvážiť, či menej obmedzujúci režim by mohol zabrániť poskytovaniu dotknutej služby vo verejnom záujme za ekonomicky životaschopných podmienok.
- 74 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy je potrebné na položenú otázku odpovedať tak, že článok 15 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa zákazky na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení musia zadávať prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme, v rozsahu, v akom táto právna úprava ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa všeobecného záujmu, ktorým je zaistiť bezpečnosť cestnej premávky.

O trovách

- 75 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, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

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

Článok 15 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu

sa má vykladať v tom zmysle, že:

toto ustanovenie bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa zákazky na organizovanie informačných a preškoľovacích kurzov týkajúcich sa cestnej premávky na opätovné získanie bodov pre držiteľov vodičských oprávnení musia zadávať prostredníctvom koncesie na služby vo verejnom záujme, v rozsahu, v akom táto právna úprava ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa všeobecného záujmu, ktorým je zaistiť bezpečnosť cestnej premávky.

Podpisy