Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (šiesta komora)

z 15. júla 2021 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2006/123/ES – Článok 14 bod 6 – Sloboda usadiť sa – Povolenie prevádzkovať obchodnú činnosť udelené kolektívnym orgánom – Orgán zložený najmä z kvalifikovaných osôb zastupujúcich štruktúru ekonomiky – Osoby, ktoré môžu predstavovať alebo zastupovať prevádzkovateľov konkurujúcich žiadateľovi o povolenie – Zákaz“

Vo veci C-325/20,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) z 15. júla 2020 a doručený Súdnemu dvoru 22. júla 2020, ktorý súvisí s konaním:

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

proti

Premier ministre,

Ministère de l’Économie, des Finances et de la Relance,

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

SÚDNY DVOR (šiesta komora),

v zložení: predseda šiestej komory L. Bay Larsen, podpredsedníčka Súdneho dvora R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa) a sudkyňa C. Toader,

generálny advokát: A. Rantos,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Conseil national des centres commerciaux (CNCC), v zastúpení: E. Piwnica, avocat,

* Jazyk konania: francúzština.

– francúzska vláda, v zastúpení: E. de Moustier a N. Vincent, splnomocnené zástupkyne,

– česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, J. Vláčil a T. Machovičová, splnomocnení zástupcovia,

– holandská vláda, v zastúpení: M. K. Bulterman a P. Huurnink, splnomocnené zástupkyne,

– Európska komisia, v zastúpení: L. Armati, C. Vrignon a L. Malferrari, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka článku 14 bodu 6 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 predložený v rámci troch konaní začatých zo strany BEMH a Conseil national des centres commerciaux (CNCC), ktoré sa týkajú najmä zákonnosti décret no 2019-331, du 17 avril 2019, relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (dekrét č. 2019-331 zo 17. apríla 2019 o zložení a fungovaní výborov departementov pre obchodné plánovanie a o žiadostiach o povolenie prevádzkovať obchodnú činnosť) (JORF z 18. apríla 2019, text č. 11).

Právny rámec

Právo Únie

3 Článok 14 bod 6 smernice 2006/123 stanovuje:

„Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území splnením žiadnej z týchto požiadaviek:

…

6. priama alebo nepriama účasť konkurenčných prevádzkovat[e]ľov, vrátane účasti v poradných orgánoch, pri udeľovaní povolení alebo pri prijímaní iných rozhodnutí príslušných orgánov s výnimkou profesijných orgánov a združení alebo iných organizácií, ktoré konajú ako príslušný orgán; tento zákaz sa netýka konzultácií s organizáciami, ako sú obchodné komory alebo sociálni partneri, o iných veciach, než sú jednotlivé žiadosti o udelenie povolenia, ani konzultácií so širokou verejnosťou“.

4 Podľa článku 15 ods. 3 tejto istej smernice platí, že:

„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 [naliehavým dôvodom všeobecného záujmu – *neoficiálny preklad*];

c) proporcionalita: 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.“

5 Podľa článku 16 ods. 1 tretieho pododseku uvedenej smernice platí, že:

„Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením požiadaviek, ktoré nedodržiavajú tieto zásady:

a) nediskriminácia: požiadavka nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminujúca s ohľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade právnických osôb s ohľadom na členský štát, v ktorom sú usadené;

b) nevyhnutnosť: požiadavka musí byť opodstatnená dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia;

a) proporcionalita: požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.“

Francúzske právo

6 Podľa článku L. 710-1 code de commerce (Obchodný zákonník) platí, že:

„Zariadenia siete obchodných a priemyselných komôr zastupujú ako sprostredkovateľský orgán štátu záujmy priemyslu, obchodu a služieb pred orgánmi verejnej moci alebo zahraničnými orgánmi…“

7 Podľa článku L. 751-1 tohto zákonníka platí, že:

„Výbor departementu pre obchodné plánovanie rozhoduje o žiadostiach o povolenie, ktoré mu boli predložené podľa ustanovení článkov L. 752-1, L. 752-3 a L. 752-15.“

8 Dekrét zo 17. apríla 2019 bol prijatý najmä na účel vykonania článku L. 751-2 uvedeného zákonníka v znení vyplývajúcom zo zmien zavedených loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (zákon č. 2018-1021 z 23. novembra 2018 o vývoji bývania, výstavby a digitalizácie, JORF z 24. novembra 2018, text č. 1) (takzvaný „zákon ELAN“).

9 Uvedený článok L. 751-2 stanovuje, že výbor departementu pre obchodné plánovanie (CDAC) sa skladá najmä:

„II. „V iných departementoch, ako je Paríž…

3° Z troch kvalifikovaných osôb zastupujúcich štruktúru ekonomiky: jednu určí chambre de commerce et d'industrie [obchodná a priemyselná komora], jednu určí chambre de métiers et de l'artisanat [živnostenská komora] a jednu určí chambre d'agriculture [poľnohospodárska komora].

…

Výbor vypočuje každú osobu, ktorá mu môže poskytnúť objasnenia pre jeho rozhodnutie alebo stanovisko. Osoby určené obchodnou a priemyselnou komorou a živnostenskou komorou informujú o stave ekonomickej štruktúry v príslušnej spádovej oblasti a o vplyve projektu na túto ekonomickú štruktúru bez toho, aby sa zúčastnili na hlasovaní. …

III. V Paríži…

3° Z dvoch kvalifikovaných osôb zastupujúcich štruktúru ekonomiky: jednu určí obchodná a priemyselná komora a jednu určí živnostenská komora.

Na účely vyjasnenia svojho rozhodnutia alebo stanoviska výbor vypočuje každú osobu, ktorej stanovisko je dôležité. Kvalifikované osoby určené obchodnou a priemyselnou komorou a živnostenskou komorou informujú o stave štruktúry ekonomiky v príslušnej spádovej oblasti a o vplyve projektu na túto štruktúru ekonomiky bez toho, aby sa zúčastnili na hlasovaní."

10 Článok L. 752-1 toho istého zákonníka vymenúva projekty, pre ktoré sa vyžaduje povolenie prevádzkovať obchodnú činnosť. Medzi týmito projektmi bod 1 tohto ustanovenia stanovuje „vytvorenie maloobchodnej predajne s predajnou plochou väčšou ako 1 000 metrov štvorcových, či už v dôsledku novej výstavby alebo prestavby existujúcej budovy".

11 Podľa článku L. 5-1 druhého odseku code de l'artisanat (Živnostenský zákonník) platí, že:

„Sieť živnostenských komôr prispieva k hospodárskemu rozvoju podnikov zaregistrovaných v živnostenskom registri a k územnému rozvoju tým, že v prospech hospodárskych subjektov a v spolupráci s existujúcimi štruktúrami plní všetky úlohy vo všeobecnom záujme v prospech odvetvia živnostníkov. …"

Skutkové okolnosti a prejudiciálna otázka

12 CDAC sú kolektívne orgány, ktoré rozhodujú najmä o žiadostiach o povolenie prevádzkovania obchodnej činnosti týkajúcich sa projektov vytvorenia alebo rozšírenia maloobchodných predajní alebo obchodných centier, ktorých predajná plocha je väčšia ako 1000 m^2.

13 V rámci svojich žalôb vo veci samej zastávajú BEMH, konzultantská spoločnosť špecializujúca sa na mestské plánovanie v oblasti obchodu, a CNCC názor, že ustanovenia francúzskeho práva, ktorými sa stanovuje zloženie CDAC, sú nezlučiteľné s článkom 49 ZFEÚ a s článkom 14 bodom 6 smernice 2006/123.

14 V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvádza, že podľa článku L.751-2 Obchodného zákonníka sa CDAC skladajú najmä z kvalifikovaných osôb, ktoré zastupujú štruktúru ekonomiky, vymenovaných obchodnou a priemyselnou komorou, živnostenskou komorou a poľnohospodárskou komorou. Takéto zloženie je údajne nezlučiteľné s požiadavkami stanovenými v článku 14 bode 6 smernice 2006/123, keďže toto ustanovenie stanovuje, že členské štáty nemôžu podmieniť prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie priamou alebo nepriamou účasťou konkurenčných prevádzkovateľov pri udeľovaní povolení.

15 Vnútroštátny súd spresňuje, že v súlade s článkom L.751-2 Obchodného zákonníka sa tieto osoby obmedzujú na „informovanie“ o stave štruktúry ekonomiky v relevantnej spádovej oblasti a o vplyve dotknutého projektu na túto štruktúru ekonomiky bez toho, aby sa zúčastnili hlasovania o žiadosti o povolenie.

16 Za týchto podmienok Conseil d’État (Štátna rada, Francúzsko) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 14 ods. 6 smernice [2006/123] vykladať v tom zmysle, že umožňuje, aby bola v rámci kolektívneho orgánu príslušného vydávať stanovisko o povolení prevádzkovať obchodnú činnosť prítomná kvalifikovaná osoba zastupujúca štruktúru ekonomiky, ktorej úlohou je len informovať o stave štruktúry ekonomiky v príslušnej spádovej oblasti a o vplyve projektu na túto štruktúru ekonomiky, bez toho, aby hlasovala o žiadosti o povolenie[?]“

O prejudiciálnej otázke

17 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 14 bod 6 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že v rámci kolektívneho orgánu príslušného vydávať stanovisko k udeleniu povolenia prevádzkovať obchodnú činnosť budú prítomné kvalifikované osoby zastupujúce štruktúru ekonomiky relevantnej spádovej oblasti, nezúčastňujúce sa na hlasovaní o žiadosti o povolenie, ktoré sa obmedzujú na podanie informácie o stave tejto štruktúry ekonomiky a o vplyve dotknutého projektu na túto štruktúru.

18 Na účely odpovede na prejudiciálnu otázku treba vyložiť článok 14 bod 6 smernice 2006/123 s prihliadnutím nielen na znenie tohto ustanovenia, ale aj na kontext, do ktorého uvedené ustanovenie patrí, a na ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, bod 61 a citovanú judikatúru).

19 Zo znenia článku 14 bodu 6 smernice 2006/123 vyplýva, že členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území priamou alebo nepriamou účasťou konkurenčných prevádzkovateľov pri udeľovaní povolení alebo pri prijímaní iných rozhodnutí príslušných orgánov, a to ani v rámci poradných orgánov. V tomto ustanovení sú uvedené dve výnimky, a to jednak účasť profesijných orgánov a združení alebo iných organizácií, ktoré konajú ako príslušný orgán, a jednak konzultácie s takými subjektmi, ako sú obchodné komory. Táto druhá výnimka sa však neuplatní v prípadoch, keď tieto orgány zasahujú do otázok týkajúcich sa individuálnych žiadostí o vydanie povolenia.

20 Zo znenia článku 14 bodu 6 smernice 2006/123 tak vyplýva, že zákaz, ktorý je v ňom stanovený, je formulovaný široko a s výnimkou profesijných orgánov alebo združení a iných organizácií, ktoré konajú ako príslušný orgán, môže zahŕňať akúkoľvek, tak priamu, ako aj nepriamu, účasť prevádzkovateľov konkurujúcich žiadateľovi o povolenie prevádzkovať obchodnú činnosť, ak ide o udelenie takéhoto povolenia.

21 Pokiaľ ide o kontext, do ktorého patrí článok 14 bod 6 smernice 2006/123, treba pripomenúť, že Súdny dvor sa pred nadobudnutím účinnosti smernice 2006/123 vyjadril k zlučiteľnosti vnútroštátnych právnych úprav stanovujúcich prítomnosť konkurentov žiadateľa o povolenie prevádzkovať obchodnú činnosť v rámci kolektívnych orgánov príslušných na vydávanie takýchto povolení, s ustanoveniami Zmluvy o ES týkajúcimi sa slobody usadiť sa.

22 V bode 39 rozsudku z 15. januára 2002, Komisia/Taliansko (C-439/99, EU:C:2002:14), tak Súdny dvor rozhodol, že obmedzenie slobody usadiť sa alebo slobodného poskytovania služieb predstavujú ustanovenia talianskeho práva, ktoré podmieňujú organizáciu veľtrhov účasťou – hoci len poradnou – subjektov, ktoré sú zložené z prevádzkovateľov vykonávajúcich túto činnosť, už aktívnych na dotknutom území alebo ich zastupujú, na účely uznania a schválenia organizujúceho subjektu.

23 Súdny dvor okrem toho v rozsudku z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 110 a 111), v rámci preskúmania prípadného odôvodnenia porušenia slobody usadiť sa, spôsobeného dotknutou vnútroštátnou právnou úpravou rozhodol, že zriadenie výboru zloženého najmä zo zástupcov odvetvia obchodu, ktorého úlohou je vypracovať správu pred vydaním rozhodnutia o udelení alebo zamietnutí licencie, nie je spôsobilé dosiahnuť ciele územného plánovania, ochrany životného prostredia a ochrany spotrebiteľov. Jediným odvetvím, ktorého záujmy boli zastúpené v tomto výbore, bolo totiž odvetvie už existujúceho miestneho obchodu, teda potenciálnych konkurentov žiadateľa o povolenie prevádzkovať obchodnú činnosť.

24 Pokiaľ ide o výklad článku 14 bodu 6 smernice 2006/123 z hľadiska jej cieľov, treba uviesť, že táto smernica má podľa jej odôvodnenia 12 za cieľ vytvoriť právny rámec na zabezpečenie slobody usadiť sa a slobodného pohybu služieb medzi členskými štátmi. Vplyv konkurentov žiadateľa o povolenie prevádzkovania obchodnej činnosti na rozhodovací proces však môže brániť výkonu týchto základných slobôd alebo ho robiť menej príťažlivým, aj keď sa títo konkurenti nezúčastňujú na hlasovaní o žiadosti o povolenie. Títo konkurenti by sa totiž mohli pokúšať oddialiť prijatie potrebných rozhodnutí, podnietiť k prijatiu neprimeraných obmedzení alebo získať informácie dôležité z hľadiska hospodárskej súťaže.

25 Z doslovného, systematického a teleologického výkladu článku 14 bodu 6 smernice 2006/123 teda vyplýva, že zákaz stanovený v tomto ustanovení sa vzťahuje tak na potenciálnych konkurentov žiadateľa o povolenie prevádzkovania obchodnej činnosti, ako aj na prevádzkovateľov konkurujúcich tomuto žiadateľovi alebo zástupcov takýchto konkurentov, ktorí, hoci sa priamo nezúčastňujú na hlasovaní o žiadosti o povolenie, sú v tejto súvislosti súčasťou príslušného kolektívneho orgánu a z tohto dôvodu sa podieľajú na procese prijímania rozhodnutia o tomto povolení.

26 Okrem toho treba v tejto súvislosti uviesť, že na rozdiel od iných ustanovení smernice 2006/123 požiadavky uvedené v jej článku 14 nemožno odôvodniť (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, bod 28).

27 Ak by sa totiž pripustilo, že „požiadavky zakázané“ podľa článku 14 smernice 2006/123 možno odôvodniť na základe primárneho práva, znamenalo by to, že toto ustanovenie by bolo zbavené akéhokoľvek potrebného účinku tým, že by v konečnom dôsledku spochybnilo cielenú harmonizáciu, ktorú táto smernica vykonáva (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, bod 37).

28 Z toho vyplýva, že zákaz stanovený v článku 14 bode 6 smernice 2006/123 bráni okrem iného tomu, aby sa rozhodnutie o udelení povolenia prevádzkovania obchodnej činnosti prijímalo po tom, čo kvalifikované osoby zastupujúce štruktúru ekonomiky v relevantnej spádovej oblasti podajú informáciu o stave tejto štruktúry ekonomiky a vplyve dotknutého projektu na túto štruktúru.

29 Konkrétne, keďže tieto osoby by mohli byť prinajmenšom nepriamo zapojené do konania týkajúceho sa udelenia povolenia na prevádzkovanie obchodnej činnosti, ich činnosť by mohla byť posúdená ako účasť „pri udeľovaní povolení“ v zmysle článku 14 bodu 6 smernice 2006/123.

30 Okrem toho je potrebné sa domnievať, že kvalifikované osoby zastupujúce štruktúru ekonomiky relevantnej spádovej oblasti by mohli byť najmä nositeľmi záujmov súčasných alebo potenciálnych konkurentov žiadateľa o povolenie prevádzkovania obchodnej činnosti, pokiaľ sa títo konkurenti zúčastňujú na výbere týchto osôb, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

31 Za týchto podmienok sa javí, že tieto osoby môžu predstavovať prinajmenšom zástupcov súčasných alebo potenciálnych konkurentov žiadateľa o povolenie prevádzkovania obchodnej činnosti, a preto úloha, ktorá im je zverená v postupe udeľovania povolenia môže spadať pod pojem „priama alebo nepriama účasť konkurenčných prevádzkovateľov“ v zmysle článku 14 bodu 6 smernice 2006/123.

32 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy treba na položenú otázku odpovedať tak, že článok 14 bod 6 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že v rámci kolektívneho orgánu príslušného vydávať stanovisko k udeleniu povolenia prevádzkovať obchodnú činnosť budú prítomné kvalifikované osoby zastupujúce štruktúru ekonomiky relevantnej spádovej oblasti, a to aj v prípade, že tieto osoby sa nezúčastňujú na hlasovaní o žiadosti o povolenie a obmedzujú sa na podanie informácie o stave tejto štruktúry ekonomiky a o vplyve dotknutého projektu na túto štruktúru, pokiaľ sa súčasní alebo potenciálni konkurenti žiadateľa zúčastňujú na výbere uvedených osôb.

O trovách

33 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 (šiesta komora) rozhodol takto:

Článok 14 bod 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že v rámci kolektívneho orgánu príslušného vydávať stanovisko

k udeleniu povolenia prevádzkovať obchodnú činnosť budú prítomné kvalifikované osoby zastupujúce štruktúru ekonomiky relevantnej spádovej oblasti, a to aj v prípade, že tieto osoby sa nezúčastňujú na hlasovaní o žiadosti o povolenie a obmedzujú sa na podanie informácie o stave tejto štruktúry ekonomiky a vplyve dotknutého projektu na túto štruktúru, pokiaľ sa súčasní alebo potenciálni konkurenti žiadateľa zúčastňujú na výbere uvedených osôb.

Podpisy