



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

1. října 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2006/123/ES — Služby na vnitřním trhu — Výletní plavby — Provozovny prostituce s výlohou — Článek 2 odstavec 2 písm. d) — Rozsah působnosti — Vyloučení — Služby v oblasti dopravy — Svoboda usazování — Povolovací režim — Článek 10 odstavec 2 písm. c) — Podmínky pro udělení povolení — Přiměřenost — Jazykový požadavek — Článek 11 odstavec 1 písm. b) — Doba platnosti povolení — Omezení počtu dostupných povolení — Naléhavý důvod obecného zájmu“

Ve spojených věcech C-340/14 a C-341/14,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 9. července 2014, došlými Soudnímu dvoru dne 14. července 2014, v řízeních

R. L. Trijber, jednající pod jménem Amstelboats (C-340/14)

proti

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

a

J. Harmsen (C-341/14)

proti

Burgemeester van Amsterdam,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Ó Caoimh (zpravodaj), C. Toader, E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za R. L. Trijbera, jednajícího pod jménem Amstelboats, E. Steygerem, advocaat,

— za J. Harmsena D. op de Hoekem, advocaat,

* Jednací jazyk: nizozemština.

— za nizozemskou vládu M. Bulterman a M. Gijzen, jakož i J. Langerem, jako zmocněnci,
— za Evropskou komisi E. Montaguti a H. Tserepa-Lacombe, jakož i F. Wilmanem, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. července 2015,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu čl. 2 odst. 2 písm. d), čl. 10 odst. 2 písm. c) a čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporu mezi R. L. Trijberem a College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Rada starostů a zastupitelů města Amsterdamu (Nizozemsko), dále jen „Rada zastupitelů“) a sporu mezi J. Harmsenem a Burgemeester van Amsterdam (starosta Amsterdamu, dále jen „starosta“), jejichž předmětem je odmítnutí udělit těmto osobám provozní povolení.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Podle bodu 2 odůvodnění směrnice 2006/123:

„Konkurenceschopný trh služeb má zásadní význam pro podporu hospodářského růstu a tvorbu pracovních míst v Evropské unii. [...] Volný trh, který členské státy nutí odstranit omezení v přeshraničním poskytování služeb a současně přispívá ke zvýšené průhlednosti a větší informovanosti spotřebitelů, by spotřebitelům poskytl širší výběr a lepší služby za nižší ceny.“

- 4 Bod 5 odůvodnění této směrnice uvádí:

„Je proto nutné odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy, jakož i zajistit příjemcům a poskytovatelům právní jistotu nutnou pro praktické uplatňování těchto dvou základních svobod Smlouvy. Vzhledem k tomu, že překážky na vnitřním trhu služeb mají vliv na hospodářské subjekty, které usilují o usazení v jiných členských státech, i na subjekty poskytující službu v jiném členském státě, aniž by tam byly usazeny, je nutné umožnit poskytovatelům rozvíjet jejich činnosti poskytování služeb v rámci vnitřního trhu buď tím, že se usadí v jiném členském státě, nebo tím, že využijí volný pohyb služeb. Poskytovatelé by měli mít možnost volby mezi těmito dvěma svobodami v závislosti na své strategii růstu v každém členském státě.“

- 5 Bod 7 odůvodnění uvedené směrnice upřesňuje:

„Tato směrnice stanoví obecný právní rámec prospěšný pro širokou řadu služeb, přičemž zohledňuje odlišnosti každého druhu činnosti nebo profese a příslušného systému jejich regulace. [...] Tato směrnice také přihlíží k dalším cílům obecného zájmu, včetně ochrany životního prostředí, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví a potřeby zajistit soulad s pracovním právem.“

6 Podle bodu 21 odůvodnění směrnice 2006/123:

„Z oblasti působnosti této směrnice by měly být vyloučeny dopravní služby včetně městské dopravy, taxislužby, sanitních služeb a přístavních služeb.“

7 Bod 33 odůvodnění této směrnice uvádí:

„Služby, na něž se vztahuje tato směrnice, se týkají širokého spektra neustále se vyvíjejících činností [...] Zahrnuty jsou také služby poskytované spotřebitelům, například služby v oblasti cestovního ruchu včetně služeb turistických průvodců, služby pro volný čas, sportovní střediska a zábavní parky [...] Uvedené činnosti mohou zahrnovat služby vyžadující blízkost poskytovatele a příjemce, služby vyžadující přesun příjemce nebo poskytovatele, jakož i služby, které mohou být poskytovány na dálku včetně služeb poskytovaných přes internet.“

8 Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

[...]

d) služby v oblasti dopravy [...] spadající do oblasti působnosti hlavy V [části třetí] Smlouvy [o ES] [nyní hlavy VI části třetí Smlouvy o FEU].

[...]“

9 Článek 4 směrnice 2006/123, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚službou‘ jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 50 Smlouvy;

[...]

8) ‚naléhavými důvody obecného zájmu‘ důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví, zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, ochrana spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků, poctivost obchodních transakcí, boj proti podvodům, ochrana životního prostředí a městského prostředí, zdraví zvířat, duševní vlastnictví, zachování národního historického a uměleckého dědictví a cíle sociální a kulturní politiky;

[...]“

10 Kapitola III této směrnice, nadepsaná „Svoboda usazování pro poskytovatele“, obsahuje v oddíle I, nadepsaném „Povolení“, články 9 až 11.

11 Podle článku 9 uvedené směrnice, nadepsaného „Povolovací režimy“:

„1. Členské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, nejsou-li splněny tyto podmínky:

- a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele;
- b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná.

[...]“

12 Článek 10 směrnice 2006/123, nadepsaný „Podmínky pro udělení povolení“, stanoví:

„1. Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.

2. Kritéria uvedená v odstavci 1 musí být:

- a) nediskriminační;
- b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) přiměřená danému cíli obecného zájmu;
- d) jasná a jednoznačná;
- e) objektivní;
- f) předem zveřejněná;
- g) průhledná a přístupná.“

13 Článek 11 této směrnice, nadepsaný „Doba platnosti povolení“, zní:

„1. Povolení udělené poskytovateli nesmí mít omezenou dobu platnosti, s výjimkou případů, kdy:

[...]

- b) počet dostupných povolení je omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu;

[...]“

Nizozemské právo

Právní úprava týkající se služeb

- 14 Podle čl. 33 odst. 1 písm. b) a c) zákona o službách (Dienstenwet), což je zákon, který částečně provádí směrnicí 2006/123 do nizozemského práva, nesmí příslušný orgán omezit dobu platnosti povolení, které lze udělit na dobu neurčitou, s výjimkou případů, kdy je počet dostupných povolení omezen naléhavým důvodem obecného zájmu nebo kdy lze omezení doby platnosti povolení opodstatnit naléhavým důvodem obecného zájmu.

Právní úprava týkající se vnitrozemských vodních cest

- 15 Podle čl. 2.4.5 odst. 1 nařízení o vnitrozemských vodních cestách (Verordening op het binnenwater) z roku 2010 přijatého Raad van de gemeente Amsterdam (Rada města Amsterdam) je zakázáno přepravovat zboží či osoby komerčně využívaným plavidlem bez povolení od Rady zastupitelů nebo v rozporu s podmínkami takového povolení. Podle odstavce 5 tohoto článku může Rada zastupitelů odmítnout takové povolení vydat, aby s ohledem na zájmy uvedené v čl. 2.3.1 omezila počet osobních plavidel. Podle posledně uvedeného ustanovení lze udělení povolení pro zakotvení odmítnout v zájmu blahobytu občanů, plánování, bezpečnosti, životního prostředí a plynulého a bezpečného průjezdu plavidel.
- 16 Článek 2.1 odst. 1 vyhlášky města Amsterdamu o přepravě osob v lodní dopravě (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam), ve znění platném v době, kdy nastaly skutkové okolnosti věci v původním řízení, stanoví, že se povolení pro tento typ dopravy vydávají v povolovacích kolech. Podle odstavce 3 tohoto článku se žádosti podané v době, kdy neprobíhá žádné povolovací kolo, zamítnou na základě platných zásad v oblasti kapacity udělovaných povolení. Podle odstavce 4 uvedeného článku může Rada zastupitelů odchýlně od prvního odstavce vydat povolení i mimo rámec povolovacího kola pro účely zvláštní iniciativy využívající loď poháněnou ekologickým motorem nebo z důvodu inovativní koncepce dopravy.

Právní úprava prostituce

- 17 Podle čl. 3.27 odst. 1 obecného místního nařízení města Amsterdamu z roku 2008 (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam) je zakázáno zřídit podnik, v němž je provozována prostituce, bez povolení starosty. Podle čl. 3.30 odst. 2 písm. b) tohoto nařízení může starosta povolení odmítnout v případě, kdy podle jeho názoru není dostatečně věrohodné, že provozovatel nebo vedoucí provozovny budou dodržovat povinnosti uvedené v článku 3.32 uvedeného nařízení.
- 18 Posledně uvedené ustanovení v odstavci 1 stanoví, že provozovatel a vedoucí provozovny musí zajistit, aby v takové provozovně nedocházelo k trestným činům ve smyslu článku 273f trestního zákoníku (Wetboek van Strafrecht), na základě kterého se stíhá obchodování s lidmi, vůči prostituujícím se osobám; aby v ní byly zaměstnány pouze prostituující se osoby, které mají platné povolení k pobytu nebo pro které získal provozovatel povolení podle článku 3 zákona o zaměstnávání cizinců (Wet arbeid vreemdelingen), a aby se zákazníci v rámci takové provozovny nemohli stát oběťmi trestných činů, jako je krádež, podvod nebo podobné trestné činy. Dále musí podle odstavce 3 provozovatel provozovny prostituce s výlohou zejména zajistit, aby prostituující se osoby pracující v jeho provozovně neobtěžovaly závažným způsobem své okolí a aby z jejich strany nedocházelo k narušování veřejného pořádku.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

Věc C-340/14

- 19 Na základě žádosti podané Radě zastupitelů požádal R. L. Trijber o povolení provozovat přepravu osob v lodní dopravě za účelem prohlídky Amsterdamu po vodních cestách na základě poptávky a za úplatu, například ve formě firemních akcí nebo při různých oslavách, a to otevřenou malou plachetnicí s elektrickým motorem vhodnou pro přepravu maximálně 34 osob.
- 20 Rozhodnutím ze dne 22. listopadu 2011 zamítla Rada zastupitelů tuto žádost na základě zásad v oblasti kapacity udělovaných povolení v souladu s článkem 2.1 vyhlášky města Amsterdamu o přepravě osob v lodní dopravě, protože R. L. Trijber podal svou žádost mimo povolovací kolo, jeho loď nepředstavovala zvláštní iniciativu a jeho koncepce dopravy nebyla inovativní.
- 21 Rada zastupitelů zamítla odvolání podané R. L. Trijberem rozhodnutím dne 27. dubna 2012.
- 22 Rozsudkem ze dne 7. prosince 2012 Amsterdam Rechtbank (soud v Amsterdamu) zamítl žalobu podanou R. L. Trijberem proti poslední uvedenému rozhodnutí.
- 23 Proti tomuto rozsudku podal R. L. Trijber odvolání k Raad van State, v němž uvedl, že politika Rady zastupitelů v oblasti kapacity udělovaných povolení není v souladu se směrnicí 2006/123.
- 24 Podle předkládajícího soudu spadá dopravní činnost zamýšlená R. L. Trijberem do oblasti působnosti uvedené směrnice. Cílem této činnosti totiž není přeprava cestujících mezi dvěma místy, ale komentované okružní jízdy pro cestující po amsterdamských vodních kanálech nebo poskytování příležitosti k setkáním na lodi, což je činnost, při níž se v případě poptávky podává jídlo a nápoje. Takové služby by měly být považovány za spotřebitelské služby, které spadají do oblasti působnosti této směrnice. Avšak ustanovení této směrnice ani přípravné práce neposkytují v tomto ohledu definitivní odpověď.
- 25 Tento soud si nicméně kladu otázku, zda se R. L. Trijber může přímo dovolávat směrnice 2006/123 v takové situaci, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jelikož se ustanovení Smlouvy o svobodě usazování a volném pohybu služeb nevztahují na čistě vnitrostátní situace. V této souvislosti vyvstává zejména otázka, zda uplatnění ustanovení kapitoly III této směrnice týkajících se svobody usazování vyžaduje přítomnost přeshraničního prvku, a pokud ano, jaké kritérium je relevantní pro určení, zda určitá situace spadá do oblasti působnosti uvedené směrnice, nebo má čistě vnitřní povahu.
- 26 Předkládající soud má za to, že i kdyby se R. L. Trijber mohl dovolávat ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, dotčený povolovací režim tím, že sleduje cíle ochrany životního prostředí a bezpečnosti, je opodstatněn naléhavým důvodem obecného zájmu. Vzhledem k tomu, že tohoto cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, tento povolovací režim by proto byl v souladu s čl. 9 odst. 1 písm. b) a c) této směrnice.
- 27 Raad van State se nicméně domnívá, že předmětný režim, který je patrně v rozporu s čl. 10 odst. 1 a odst. 2 písm. d) a g) směrnice 2006/123, jelikož Rada zastupitelů v praxi využívala prostor pro uvážení, kterým disponuje při udělování povolení mimo povolovací kola, svévolným způsobem, by mohl porušovat i čl. 11 odst. 1 písm. b) této směrnice. Z důvodu kombinace omezeného počtu povolení a neomezené doby, na kterou jsou tato povolení udělována, není již přístup na trh zaručen všem poskytovatelům. Vyvstává tedy otázka, do jaké míry jsou příslušné orgány v takovém případě oprávněny, s přihlédnutím k cíli sledovanému směrnicí 2006/123, určovat dobu platnosti posuzovaného povolení.

28 Za těchto podmínek se Raad van State rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je přeprava osob otevřenou malou plachetnicí po vnitrozemských vodních cestách v Amsterdamu, zejména s cílem poskytovat za úplatu okružní jízdy [touto plachetnicí] a [její] pronájem pro pořádání oslav, tak jak je předmětem původního řízení, službou, na niž se vztahují ustanovení směrnice 2006/123, s ohledem na výjimku stanovenou pro služby v oblasti dopravy v čl. 2 odst. 2 písm. d) této směrnice?

2) Je-li odpověď na první otázku kladná:

Vztahuje se kapitola III směrnice 2006/123 na čistě vnitrostátní situace nebo se při posuzování otázky, zda se tato kapitola použije, uplatní judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb v čistě vnitrostátních situacích?

3) V případě, že odpověď na druhou otázku zní v tom smyslu, že judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb se v čistě vnitrostátních situacích použije při posouzení otázky, zda se uplatní kapitola III směrnice 2006/123:

a) Jsou vnitrostátní soudy povinny uplatnit ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 takovém v případě, jaký nastal v projednávané věci, v němž se poskytovatel služeb ani přeshraničně neusadil, ani neposkytuje přeshraničně služby, avšak dovolává se těchto ustanovení?

b) Je pro odpověď na tuto otázku relevantní skutečnost, že je poskytování předmětných služeb určeno především obyvatelům Nizozemska?

c) Je za účelem zodpovězení této otázky nutno zjistit, zda podniky usazené v jiných členských státech skutečně projevíly či projeví zájem na poskytování týchž či srovnatelných služeb?

4) Vyplývá z ustanovení čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123, že v případě, že je počet povolení omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu, je nutno – i s ohledem na cíl této směrnice zajistit svobodný přístup k trhu se službami – rovněž omezit dobu platnosti těchto povolení, nebo rozhodnutí v této záležitosti spadá do posuzovací pravomoci příslušných orgánů členského státu?“

Věc C-341/14

29 Na základě žádosti podané starostovi požádal J. Harmsen, který má provozovnu prostituce s výlohou v Amsterdamu, o nové povolení na provoz dvou dalších provozoven prostituce s výlohou ve stejném městě.

30 Rozhodnutím ze dne 28. července 2011 odmítl starosta vydat taková povolení z důvodu událostí zaznamenaných v devíti zprávách kontrolních orgánů obce Amsterdam a ve dvou protokolech vypracovaných policií, jež se všechny týkaly podnikání ve stávající provozovně prostituce s výlohou.

31 Z těchto zpráv a protokolů vyplývá, že J. Harmsen v rozporu s podnikatelským záměrem, jenž předložil na podporu své žádosti o povolení a který byl starostou schválen, pronajímal pokoje na část dne prostituuujícím se osobám z Maďarska a Bulharska, které v průběhu přijímacího pohovoru nebyly schopné komunikovat jazykem, kterému by J. Harmsen rozuměl. Stávající provozovna prostituce s výlohou tudíž nebyla vedena způsobem, který by bránil zneužívání. Z tohoto důvodu nebylo možné očekávat, že J. Harmsen zajistí, aby v jeho dvou nových plánovaných provozovnách prostituce

s výlohou nedocházelo k trestným činům v souvislosti s prostituuujícími se osobami, které tam pracují. Nebylo tudíž dostatečně pravděpodobné, že J. Harmsen bude plnit povinnost uvedenou v čl. 3.32 odst. 1 písm. a) obecného místního nařízení města Amsterdamu z roku 2008.

- 32 Rozhodnutím ze dne 23. prosince 2011 zamítl starosta odvolání podané J. Harmsenem.
- 33 Rozsudkem ze dne 11. července 2012 zamítl Rechtbank Amsterdam žalobu podanou J. Harmsenem proti tomuto posledně uvedenému rozhodnutí.
- 34 Předkládající soud poté, co vyjádřil ohledně uplatnění směrnice 2006/123 na čistě vnitrostátní situace stejné úvahy, jež jsou uvedeny v bodě 25 tohoto rozsudku v rámci věci C-340/14, konstatoval, že i kdyby se J. Harmsen mohl dovolávat ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, je dotčený povolovací režim opodstatněn naléhavým důvodem obecného zájmu, jelikož nemá diskriminační účinek a byl zaveden s cílem zaručit veřejný pořádek za účelem předcházení trestným činům, jako je nucená prostituce a obchodování s lidmi. Vzhledem k tomu, že tohoto cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, je tento povolovací režim v souladu s čl. 9 odst. 1 písm. a) až c) této směrnice.
- 35 Uvedený soud si však klade otázku, zda je závazek ze strany J. Harmsena, jež přijal ve svém podnikatelském záměru schváleném starostou a který byl posléze převzat do obecního pokynu, spočívající v tom, že bude pronajímat pokoje pouze prostituuujícím se osobám, které mohou s provozovatelem komunikovat jedním z jazyků, kterému sám rozumí, „přiměřený“ ve smyslu čl. 10 odst. 2 písm. c) výše uvedené směrnice s ohledem na sledovaný naléhavý důvod obecného zájmu.
- 36 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že podle starosty tento požadavek umožňuje provozovateli osobně získat přímý a důvěrný vhled do okolností a motivace prostituuující se osoby, a to bez přítomnosti třetích osob, které by mohly ovlivnit její vyjádření. J. Harmsen naopak považuje toto opatření za nepřiměřené, jelikož provozovatel může využít služeb tlumočnicků nebo použít internetový překladáč. Kromě toho připadají v úvahu méně omezující opatření, jelikož jazyk není jediným prostředkem, jímž lze rozpoznat náznaky nucené prostituce či obchodování s lidmi. Ve stávající provozovně prostituce se například nachází kamerový systém. Mimoto J. Harmsen dbá na to, aby byl přítomen na místě, a mohl tak rozpoznat uvedené náznaky a v případě potřeby uvědomit policii.
- 37 Za těchto podmínek se Raad van State rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Vztahuje se kapitola III směrnice 2006/123 na čistě vnitrostátní situace, nebo se při posuzování otázky, zda se tato kapitola použije, uplatní judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb v čistě vnitrostátních situacích?
- 2) V případě, že odpověď na první otázku zní v tom smyslu, že judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb se v čistě vnitrostátních situacích použije při posouzení otázky, zda se uplatní kapitola III směrnice 2006/123:
- a) Jsou vnitrostátní soudy povinny uplatnit ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 v případě, jaký nastal v projednávané věci, v němž se poskytovatel služeb ani přeshraničně neusadil, ani neposkytuje přeshraničně služby, přičemž se však dovolává těchto ustanovení?
- b) Je pro odpověď na tuto otázku relevantní skutečnost, že provozovatel poskytuje služby především samostatně výdělečně činným prostituuujícím se osobám, jež pocházejí z jiných členských států než Nizozemského království?

- c) Je za účelem zodpovězení této otázky nutno zjistit, zda podniky usazené v jiných členských státech skutečně projevíly či projeví zájem na zřízení provozovny prostituce s výlohou v Amsterdamu?
- 3) V případě, že se provozovatel může dovolávat ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123: odporuje ustanovení čl. 10 odst. 2 písm. c) této směrnice opatření, jaké je předmětem sporu v projednávané věci, podle něhož je provozovatel provozoven prostituce s výlohou oprávněn pronajímat na část dne pokoje pouze prostituujícím se osobám, které s ním mohou komunikovat jedním z jazyků, kterému on sám rozumí?“
- 38 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 16. září 2014 byly věci C-340/14 a C-341/14 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

- 39 Svými otázkami se předkládající soud zamýšlí nad možností použít směrnici 2006/123 na čistě vnitrostátní situace (druhá otázka ve věci C-340/14 a první otázka ve věci C-341/14) a příslušnými kritérii pro určení existence takové situace (třetí otázka ve věci C-340/14 a druhá otázka ve věci C-341/14), nad pojmem „služby v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) této směrnice (první otázka ve věci C-340/14), nad výkladem čl. 11 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice, jenž se týká doby platnosti povolení (čtvrtá otázka ve věci C-340/14), a nad výkladem čl. 10 odst. 2 písm. c) téže směrnice týkajícího se podmínek udělování povolení (třetí otázka ve věci C-341/14).

K použití směrnice 2006/123 na čistě vnitrostátní situace a k příslušným kritériím pro určení existence takové situace

- 40 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu ve věci C-340/14 a první a druhé otázky ve věci C-341/14 je, zda musí být směrnice 2006/123 vykládána v tom smyslu, že se ustanovení obsažená v kapitole III této směrnice, jež se týkají svobody usazování, vztahují na čistě vnitrostátní situace, a jaká jsou příslušná kritéria pro určení existence takové situace.
- 41 V tomto ohledu je třeba v souvislosti s věcí C-340/14 uvést, že i když je podle znění třetí položené otázky služba nabízená R. L. Trijberem, jež je předmětem žádosti o povolení ve věci v původním řízení, v podstatě určena nizozemským rezidentům, předkládající soud ve svém rozhodnutí sám konstatuje, že příjemci této služby mohou být rovněž státními příslušníky jiných členských států a že dotčený režim může bránit v přístupu na trh všem poskytovatelům, včetně poskytovatelů z jiných členských států, kteří se chtějí usadit v Nizozemsku za účelem poskytování takové služby. Co se dále týče věci C-341/14, tento soud výslovně uvádí, že příjemci služeb nabízených J. Harmsenem, jež jsou předmětem žádosti o povolení ve věci v původním řízení, jsou státními příslušníky jiných členských států než Nizozemského království.
- 42 Z toho vyplývá, že jelikož situace, ke kterým se vztahují tyto předběžné otázky, nejsou čistě interní, není namístě zkoumat druhou a třetí otázku ve věci C-340/14 a první a druhou otázku ve věci C-341/14.

K pojmu „služby v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice 2006/123

- 43 Podstatou první otázky předkládajícího ve věci C-340/14 je, zda musí být čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123 vykládán v tom smyslu, že činnost, jež je předmětem žádosti o povolení ve věci v původním řízení a jež spočívá v poskytování služby za úplatu zahrnující výletní plavbu cestujících lodí po vodních cestách za účelem prohlídky města, představuje službu „v oblasti dopravy“ ve smyslu tohoto ustanovení, vyloučenou z oblasti působnosti této směrnice.

- 44 V tomto ohledu je třeba uvést, že uvedená směrnice – jak vyplývá z jejího článku 1 ve spojení s body odůvodnění 2 a 5 této směrnice – stanoví obecná ustanovení k odstranění překážek bránících poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážek bránících volnému pohybu služeb mezi členskými státy za účelem přispění k vytvoření volného a konkurenceschopného vnitřního trhu (viz rozsudek Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 31).
- 45 Podle čl. 2 odst. 1 a článku 4 se směrnice 2006/123 vztahuje na jakoukoli samostatnou výdělečnou činnost poskytovanou zpravidla za úplatu poskytovatelem usazeným v některém členském státě bez ohledu na to, zda je usazen trvale a nepřetržitě v členském státě určení, či nikoliv, s výjimkou činností, jež jsou výslovně vyloučeny, k nimž patří mimo jiné „služby v oblasti dopravy, včetně přístavních služeb, spadající do oblasti působnosti [hlavy VI části třetí Smlouvy o FEU]“, uvedené v tomto čl. 2 odst. 2 písm. d).
- 46 K pochopení rozsahu výjimky stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123 je třeba vyložit pojem „služby v oblasti dopravy“ s odkazem nejen na znění tohoto ustanovení, ale také na jeho cíl a strukturu v kontextu systému zavedeného touto směrnicí (*per analogiam* viz rozsudek Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 34).
- 47 Co se týče zaprvé znění čl. 2 odst. 2 písm. d), je třeba uvést, že pojem „služby v oblasti dopravy“, přijatý normotvůrcem Unie v rámci směrnice 2006/123, odpovídá službám spadajícím do oblasti působnosti hlavy VI části třetí Smlouvy o FEU, která obsahuje články 90 až 100 této smlouvy týkající se společné dopravní politiky, které jsou podle čl. 58 odst. 1 SFEU vyloučeny z ustanovení této smlouvy o volném pohybu služeb.
- 48 I když ustanovení uvedené hlavy VI neobsahují definici pojmu „doprava“, z čl. 100 odst. 1 SFEU nicméně vyplývá, že se tato hlava vztahuje na dopravu „po vnitrozemských vodních cestách“. Některé služby v námořní dopravě se tak staly předmětem zvláštních společných pravidel přijatých normotvůrcem Unie podle čl. 100 odst. 2 SFEU, zejména služby, na které se vztahuje nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10).
- 49 Pokud jde dále o cíl a strukturu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123, je třeba konstatovat, jak je uvedeno v bodě 21 odůvodnění této směrnice, že mezi vyloučené služby v oblasti dopravy mají mimo jiné patřit služby městské dopravy.
- 50 Z tohoto vyloučení nicméně nevyplývá, že každá služba spočívající v zajištění přepravy po vnitrozemských vodních cestách musí být automaticky považována za „dopravu“ nebo „městskou dopravu“ ve smyslu uvedené směrnice.
- 51 Služba tohoto druhu by totiž kromě přesunu mohla zahrnovat jeden nebo několik dalších prvků, které spadají do hospodářské oblasti, kterou normotvůrce Unie zahrnul do oblasti působnosti směrnice 2006/123. Za takových okolností je důležité zkoumat, co je hlavním cílem dotčené služby.
- 52 Pokud jde konečně o systém zavedený směrnicí 2006/123, stačí připomenout, že tato směrnice – jak vyplývá z jejího bodu 7 odůvodnění – stanoví obecný právní rámec užitečný pro širokou řadu služeb, přičemž zohledňuje odlišnosti každého druhu činnosti a příslušného systému jejich regulace, jakož i další cíle obecného zájmu, včetně ochrany spotřebitelů. Z toho vyplývá, že se normotvůrce Unie výslovně snažil zajistit rovnováhu mezi cílem spočívajícím v odstranění překážek bránících poskytovatelům ve svobodě usazování, jakož i překážek bránících volnému pohybu služeb a požadavkem zachovat zvláštnosti některých citlivých činností, zejména těch, které jsou spojeny s ochranou spotřebitelů (v tomto smyslu viz rozsudek Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 39).

- 53 V tomto ohledu je třeba uvést, jak vyplývá z bodu 33 odůvodnění směrnice 2006/123, že služby poskytované spotřebitelům spadající do oblasti působnosti směrnice zahrnují mimo jiné služby v oblasti cestovního ruchu včetně služeb turistických průvodců.
- 54 Je na vnitrostátním soudu, aby právě ve světle těchto upřesnění ověřil, zda se na činnost, jež je předmětem žádosti o povolení, o které se jedná ve věci v původním řízení, vztahuje pojem „služby v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123, a zda tedy musí být tato činnost vyloučena z její působnosti (*per analogiam* viz rozsudek Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, bod 40).
- 55 Soudní dvůr, který je povolán k tomu, aby předkládajícímu soudu podal užitečnou odpověď, však má pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, která tomuto soudu umožní rozhodnout (zejména viz rozsudek Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, bod 40).
- 56 V projednávané věci z informací poskytnutých v předkládacím rozhodnutí, jež nebyly zpochybněny v písemných vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru, vyplývá, že i když se služba, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, na první pohled jeví jako „vnitrozemská plavba“ ve smyslu čl. 100 odst. 1 SFEU, je jejím cílem poskytovat příjemcům spíše zábavu spojenou se slavnostní událostí než přepravu mezi dvěma místy v rámci Amsterdamu.
- 57 V tomto ohledu je nesporné, že se na uvedenou službu nevztahují žádná ze zvláštních společných pravidel přijatých normotvůrcem Unie podle čl. 100 odst. 2 SFEU.
- 58 Z toho vyplývá, že hlavním cílem takové činnosti patrně není poskytování služeb v oblasti dopravy ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123, a že tudíž uvedená činnost, neuplatní-li se ostatní výjimky stanovené v uvedeném čl. 2 odst. 2, spadá do oblasti působnosti této směrnice, což však přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 59 Na první otázku ve věci C-340/14 je proto třeba odpovědět tak, že čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že s výhradou ověření, jež musí provést předkládajícímu soudu, taková činnost, jako je činnost, jež je předmětem žádosti o povolení ve věci v původním řízení a jež spočívá v poskytování služby za úplatu zahrnující výletní plavbu cestujících lodí po vodních cestách za účelem prohlídky města, nepředstavuje službu „v oblasti dopravy“ ve smyslu tohoto ustanovení, vyloučenou z oblasti působnosti této směrnice.

K výkladu čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123, jenž se týká doby platnosti povolení

- 60 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu ve věci C-340/14 je, zda musí být čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby příslušné vnitrostátní orgány udělovaly povolení na dobu neurčitou pro výkon takové činnosti, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, když je počet povolení vydaných k tomuto účelu týmiž orgány omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu.
- 61 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle výslovného znění čl. 11 odst. 1 směrnice 2006/123 nesmí mít povolení udělená poskytovatelům omezenou dobu platnosti, s výjimkou případů restriktivně vyjmenovaných v uvedeném odstavci, mezi něž patří případ, kdy je počet dostupných povolení omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu.
- 62 Z toho vyplývá, že pokud je počet dostupných povolení omezen takovým naléhavým důvodem obecného zájmu, tato povolení musí být naopak časově omezena.

- 63 Jak uvedl generální advokát v bodě 68 svého stanoviska, příslušným vnitrostátním orgánům nelze v tomto ohledu přiznat žádnou posuzovací pravomoc, aniž dojde k porušení cíle sledovaného článkem 11 směrnice 2006/123, kterým je zaručit přístup poskytovatelů služeb na dotýčný trh.
- 64 V projednávané věci ze samotného znění položené otázky vyplývá, že předkládající soud již konstatoval, že požadavek stanovený vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci původním řízením, podle kterého je počet vydaných povolení pro výkon činnosti omezený, sleduje cíle, jež spadají pod naléhavé důvody obecného zájmu ve smyslu čl. 4 bodu 8 směrnice 2006/123, a to ochranu životního prostředí a veřejnou bezpečnost.
- 65 Z toho vyplývá, že za okolností věci v původním řízení nemohou mít povolení udělená příslušnými orgány neomezenou dobu platnosti.
- 66 Na čtvrtou otázku ve věci C-340/14 je tudíž třeba odpovědět tak, že čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby příslušné vnitrostátní orgány udělovaly povolení na dobu neurčitou pro výkon takové činnosti, jako je činnost, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, když je počet povolení vydaných k tomuto účelu týmiž orgány omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu.

K výkladu čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123, jenž se týká podmínek pro udělení povolení

- 67 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu ve věci C-341/14 je, zda musí být čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 vykládán v tom smyslu, že brání takovému opatření, jako je opatření dotčené ve věci v původním řízení, které podřizuje udělení povolení k výkonu činnosti spočívající v provozování provozoven prostituce s výlohou pronajímáním pokojů na část dne podmínce, aby byl poskytovatel těchto služeb schopen komunikovat v jazyce srozumitelném příjemcům těchto služeb, v projednávané věci prostituujícím se osobám.
- 68 V tomto ohledu je třeba především zdůraznit, že předkládající soud již ve svém rozhodnutí konstatoval, že uvedená podmínka sleduje cíl, který spadá pod „naléhavé důvody obecného zájmu“ ve smyslu čl. 4 bodu 8 směrnice 2006/123, a to veřejný pořádek, a v této věci konkrétně předcházení páchání trestných činů vůči prostituujícím se osobám, a to zejména obchodování s lidmi, nucené prostituce a dětské prostituce, a že v důsledku toho je podmínka opodstatněna „naléhavým důvodem obecného zájmu“ ve smyslu čl. 10 odst. 2 písm. b) této směrnice.
- 69 Aby bylo možné odpovědět na položenou otázku, je třeba za těchto podmínek přezkoumat, jak tvrdí nizozemská vláda a Evropská komise, zda je taková podmínka přiměřená s ohledem na sledovaný „cíle obecného zájmu“ ve smyslu čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123.
- 70 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že vnitrostátní opatření omezující volný pohyb služeb, které sleduje cíl obecného zájmu, může být přípustné pouze za podmínky, že je způsobilé zaručit jeho uskutečnění a nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (v tomto smyslu zejména viz rozsudek Las, C-202/11, EU:C:2013:239, bod 23 a citovaná judikatura).
- 71 Je na vnitrostátním soudu, který je jediný příslušný k posouzení skutkového stavu ve sporu v původním řízení, aby s konečnou platností určil, zda opatření tyto požadavky splňuje. Podle judikatury připomenuté v bodě 55 výše má však Soudní dvůr, který je povolán k tomu, aby předkládajícímu soudu podal užitečnou odpověď, pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, která tomuto soudu umožní rozhodnout.

- 72 Pokud jde v projednávané věci zaprvé o schopnost opatření dotčeného ve věci v původním řízení dosáhnout sledovaného cíle, je třeba uvést, že z informací předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že dotčený jazykový požadavek má v zásadě posílit sledování trestné činnosti související s prostitucí, když přenáší část tohoto sledování na provozovatele provozoven prostituce, čímž jim dává prostředky k tomu, aby preventivně rozpoznali náznaky existence takové trestné činnosti.
- 73 Takové opatření se jeví jako vhodné k dosažení sledovaného cíle, neboť tím, že prostituujícím se osobám umožňuje přímo a ústně informovat provozovatele provozoven prostituce o všech důkazech, na základě nichž lze prokázat existenci trestného činu spojeného s prostitucí, usnadňuje příslušným vnitrostátním orgánům provádění kontrol nezbytných pro zajištění dodržování vnitrostátních předpisů v trestní oblasti (*per analogiam* viz rozsudek Komise v. Německo, C-490/04, EU:C:2007:430, bod 71).
- 74 Co se týče zadruhé otázky, zda dotčené opatření překračuje meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné, je třeba především konstatovat, že se toto opatření omezuje na požadavek použití jakéhokoli jazyka, jemuž rozumí všechny dotyčné strany, což zasahuje do volného pohybu služeb méně než opatření, které by vyžadovalo výlučné užívání úředního jazyka dotyčného členského státu nebo jiného určeného jazyka (*per analogiam* viz rozsudek Las, C-202/11, EU:C:2013:239, bod 32).
- 75 Zadruhé se opatření dotčené ve věci v původním řízení nejeví tak, že by vyžadovalo vysokou úroveň jazykových znalostí, jelikož pouze požaduje, aby si strany byly schopné rozumět.
- 76 Konečně, patrně neexistuje žádné méně omezující opatření, jež by umožňovalo zajistit sledovaný cíl obecného zájmu. Konkrétně, jak tvrdila nizozemská vláda, zásah třetí osoby, jež navrhoval J. Harmsen, by mohl být vzhledem k zvláštnostem dotčeného druhu činnosti zdrojem škodlivého vměšování se do vztahu mezi provozovatelem a prostituujícími se osobami, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu. Kamerový systém nutně nemusí umožnit preventivně rozpoznat trestnou činnost.
- 77 Na třetí otázku ve věci C-341/14 je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takovému opatření, jako je opatření dotčené ve věci v původním řízení, které podřizuje udělení povolení k výkonu takové činnosti, o jakou se jedná ve věci v původním řízení a jež spočívá v provozování provozoven prostituce s výlohou pronajímáním pokojů na část dne, podmínce, aby byl poskytovatel těchto služeb schopen komunikovat v jazyce srozumitelném příjemcům těchto služeb, v projednávané věci prostituujícím se osobám, za předpokladu, že je tato podmínka způsobilá zaručit dosažení sledovaného cíle obecného zájmu, a sice předcházení trestné činnosti související s prostitucí, a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 78 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původních řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporům probíhajícím před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 2 odst. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu musí být vykládán v tom smyslu, že s výhradou ověření, jež musí provést předkládajícímu soudu, taková činnost, jako je činnost, jež je předmětem žádosti o povolení ve věci v původním řízení a jež spočívá v poskytování služby za úplatu zahrnující výletní plavbu cestujících lodí po vodních cestách za účelem prohlídky města, nepředstavuje službu „v oblasti dopravy“ ve smyslu tohoto ustanovení, vyloučenou z oblasti působnosti této směrnice.

- 2) Článek 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby příslušné vnitrostátní orgány udělovaly povolení na dobu neurčitou pro výkon takové činnosti, jako je činnost, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, když je počet povolení vydaných k tomuto účelu týmiž orgány omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu.
- 3) Článek 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takovému opatření, jako je opatření dotčené ve věci v původním řízení, které podřizuje udělení povolení k výkonu takové činnosti, o jakou se jedná ve věci v původním řízení a jež spočívá v provozování provozoven prostituce s výlohou pronajímáním pokojů na část dne, podmínce, aby byl poskytovatel těchto služeb schopen komunikovat v jazyce srozumitelném příjemcům těchto služeb, v projednávané věci prostituujícím se osobám, za předpokladu, že je tato podmínka způsobilá zaručit dosažení sledovaného cíle obecného zájmu, a sice předcházení trestné činnosti související s prostitucí, a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.