



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

16. listopadu 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Volný pohyb služeb — Směrnice 2006/123/ES — Článek 13 odst. 2 — Povolovací postupy — Pojem „[poplatky, které s nimi mohou být spojeny]““

Ve věci C-316/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) ze dne 22. června 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 26. června 2015, v řízení

The Queen, na žádost:

Timothyho Martina Hemminga, podnikajícího pod obchodní firmou „Simply Pleasure Ltd“,

Jamese Alana Poultona,

Harmony Ltd,

Gatisle Ltd, podnikající pod obchodní firmou „Janus“,

Winart Publications Ltd,

Darker Enterprises Ltd,

Swish Publications Ltd

proti

Westminster City Council,

za přítomnosti:

The Architects' Registration Board

The Solicitors' Regulation Authority,

The Bar Standards Board,

The Care Quality Commission

The Farriers' Registration Council,

* Jednací jazyk: angličtina.

The Law Society,

The Bar Council,

The Local Government Association,

Her Majesty's Treasury,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (zpravodaj) a D. Šváby, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. června 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za T. M. Hemminga, podnikajícího pod obchodní firmou „Simply Pleasure Ltd“, J. A. Poultona, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, podnikající pod obchodní firmou „Janus“, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd a Swish Publications Ltd T. Johnstonem a M. Hutchingsem, barristers, P. Kolvinem, QC, V. Wakefield, barrister, A. Milner a S. Dillonem, solicitors,
- za Westminster City Council H. Davies, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s D. Matthiasem, QC, N. Lieven, QC, J. Lean a C. Streetenem, barristers,
- za nizozemskou vládu M. Bulterman, B. Koopman a M. Gijzen, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi H. Tserepa-Lacombe a T. Scharfem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. července 2016,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 13 odst. 2 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, dále jen „směrnice o službách“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu, v němž stojí T. M. Hemming, podnikající pod obchodní firmou „Simply Pleasure Ltd“, J. A. Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, podnikající pod obchodní firmou „Janus“, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd a Swish Publications Ltd (dále jen „T. M. Hemming a další“) proti Westminster City Council (městská rada městského obvodu Westminster, Spojené království), jehož předmětem je poplatek, který se platí při podání žádosti o udělení nebo obnovení licence pro sexuální podnik.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 39, 42, 43 a 49 odůvodnění směrnice o službách zní následovně:

„(39) Pojetí ‚povolovacího režimu‘ by mělo mimo jiné zahrnovat správní postupy pro udělování povolení, licencí, souhlasů nebo koncesí a také povinnost být za účelem způsobilosti k výkonu činnosti registrován jako člen profesní organizace nebo být zapsán v registru, rejstříku nebo databázi, být oficiálně jmenován do orgánu nebo získat průkaz, který dokazuje příslušnost k určité profesi. Povolení mohou být udělována nejen formálním rozhodnutím, ale také implicitním rozhodnutím vyplývajícím například ze skutečnosti, že se příslušný orgán nevyjádřil, nebo ze skutečnosti, že zúčastněná strana musí vyčkat na potvrzení o přijetí prohlášení, aby mohla zahájit danou činnost nebo aby se uvedená činnost stala zákonnou.

[...]

(42) Cílem pravidel týkajících se správních postupů by neměla být harmonizace správních postupů, ale odstranění příliš zatěžujících povolovacích režimů, postupů a formalit, které omezují svobodu usazování, a v důsledku toho brání zakládání nových podniků působících v oblasti služeb.

(43) Jednou ze základních obtíží při přístupu k činnostem poskytování služeb a při jejich výkonu, které čelí zvláště malé a střední podniky, je složitost, délka a právní nejistota správních postupů. Z tohoto důvodu, podle příkladu určitých iniciativ za účelem modernizace a zavedení osvědčených správních postupů uskutečněných na úrovni Společenství a na vnitrostátní úrovni, je nutné stanovit zásady správního zjednodušení, mimo jiné omezením povinnosti předchozího povolení pouze na případy, kdy je to nezbytně nutné, a zavedením zásady tichého souhlasu příslušnými orgány po uplynutí určité lhůty. Účelem těchto modernizačních opatření je odstranit – při současném zachování požadavků na průhlednost a aktualizování informací o hospodářských subjektech – průtahy, náklady a odrazující účinky, které vznikají například v důsledku zbytečných nebo příliš složitých a zatěžujících postupů, jejich zdvojení, ‚byrokracie‘ při předkládání dokumentů, svévolného užívání pravomocí příslušnými orgány, neurčitých nebo příliš dlouhých lhůt na poskytování odpovědí, omezeného trvání platnosti udělených povolení a nepřiměřených poplatků a sankcí. Tyto praktiky mají výrazný odrazující vliv zvláště na poskytovatele, kteří usilují o rozvoj svých činností v jiném členském státě, a vyžadují koordinovanou modernizaci v rámci vnitřního trhu rozšířeného na dvacet pět členských států.

[...]

(49) Poplatky, které mohou vybírat jednotná kontaktní místa, by měly být úměrné nákladům na postupy a formality, kterými se zabývají. To by členským státům nemělo bránit v tom, aby jednotná kontaktní místa pověřily výběrem jiných správních poplatků, například poplatků pro orgány dohledu.“

4 Podle čl. 1 odst. 1 této směrnice:

„Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.“

5 Článek 4 bod 6 uvedené směrnice definuje „povolovací režim“ jako „každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu“.

6 Článek 9 téže směrnice, nadepsaný „Povolovací režimy“, v odstavci 1 stanoví:

„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.“

7 Článek 10 směrnice o službách, 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.

[...]“

8 Článek 11 této směrnice, nadepsaný „Doba platnosti povolení“, stanoví:

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

- a) se povolení automaticky prodlužuje nebo platí pouze s výhradou nepřetržitého plnění požadavků;
- b) počet dostupných povolení je omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu;

nebo

- c) omezenou dobu platnosti povolení lze opodstatnit naléhavým důvodem obecného zájmu.

[...]

4. Tímto článkem není dotčena možnost členských států odejmout povolení v případech, kdy nejsou nadále plněny podmínky pro udělení povolení.“

- 9 Článek 13 uvedené směrnice, nadepsaný „Povolovací postupy“, v odstavci 2 stanoví:

„Povolovací postupy a formality nesmějí být odrazující a nesmějí neúměrně ztěžovat nebo zdržovat poskytování služby. Musejí být snadno přístupné a jakékoli poplatky, které mohou být žadatelé povinni uhradit v souvislosti se svou žádostí [které s nimi mohou být pro žadatele spojeny], musejí být přiměřené a úměrné nákladům na dané povolovací postupy a nesmějí tyto náklady překračovat.“

- 10 Článek 14 téže směrnice, nadepsaný „Zakázané požadavky“, stanoví:

„Členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území podmiňovat splněním kteréhokoli z těchto požadavků:

[...]

- 6) přímé nebo nepřímé zapojení konkurenčních hospodářských subjektů, mimo jiné v rámci poradních orgánů, do udělování povolení nebo do přijímání jiných rozhodnutí příslušných orgánů, s výjimkou profesních subjektů a sdružení nebo jiných organizací v roli příslušného orgánu; tento zákaz se netýká konzultací s organizacemi, jako jsou obchodní komory nebo sociální partneři, v jiných otázkách, než jsou jednotlivé žádosti o povolení, ani konzultací široké veřejnosti;
- 7) povinnost poskytnout finanční záruku nebo se na ní podílet nebo uzavřít pojištění od poskytovatele nebo subjektu usazeného na jejich území. Tím není dotčena možnost členských států požadovat pojištění nebo finanční záruky jako takové ani tím nejsou dotčeny požadavky týkající se účasti v kolektivním fondu náhrad, například pro členy profesních subjektů nebo organizací;

[...]“

Právo Spojeného království

- 11 Pravidlo č. 4 Provision of Services Regulations 2009 (nařízení z roku 2009 o poskytování služeb), které provádí směrnici o službách, stanoví:

„ ‚Povolovacím režimem‘ se rozumí jakékoli uspořádání, které v praxi vyžaduje, aby poskytovatel nebo příjemce služby za účelem získání přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu získal povolení od příslušného orgánu nebo aby tuto činnost tomuto orgánu ohlásil [...]“

- 12 Článek 18 odst. 2 až 4 uvedeného nařízení stanoví:

„(2) Povolovací postupy a formality stanovené příslušným orgánem v rámci povolovacího režimu nesmí

- a) být odrazující nebo
 - b) neúměrně ztěžovat nebo zdržovat poskytování služby.
- (3) Povolovací postupy a formality stanovené příslušným orgánem v rámci povolovacího režimu musí být snadno přístupné.
- (4) Jakékoli poplatky stanovené příslušným orgánem, které mohou být pro žadatele s povolovacím řízením spojeny, musí být přiměřené a úměrné nákladům na dané postupy a formality v rámci uvedeného režimu a nesmí tyto náklady překračovat.“

- 13 Článek 19 přílohy 3 Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 [zákon z roku 1982 o místní samosprávě (různá ustanovení)] stanoví, že žadatel o udělení nebo obnovu licence uhradí přiměřený poplatek stanovený příslušným orgánem.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 14 Městská rada městského obvodu Westminster je orgánem pro udělování licencí pro sexuální podniky, včetně sex shopů, ve Westminsteru. Po celé období, jež je relevantní ve věci v původním řízení, byli T. M. Hemming a další držitelé licencí pro sex shopy ve Westminsteru.
- 15 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v souladu s článkem 19 přílohy 3 zákona z roku 1982 o místní samosprávě (různá ustanovení) bylo možné v uvedeném období vybírat poplatek, který kryl nejen náklady na vyřizování žádostí o udělení nebo obnovení licence pro sexuální podniky, ale také náklady na kontrolu prostor po udělení licence za účelem „bdělého dohledu“, jejímž cílem bylo odhalovat a stíhat osoby, které bez příslušné licence provozují sexuální podniky.
- 16 Žadatel o udělení nebo obnovení licence pro sexuální podnik na kterýkoli rok tak musel zaplatit poplatek skládající se ze dvou částek, z nichž jedna souvisela s administrativním zpracováním žádosti a byla nevratná a druhá (podstatně vyšší) souvisela se správou licenčního režimu a byla vratná v případě zamítnutí žádosti. Například pro rok 2011/2012 se celková výše předmětného poplatku pro každého žadatele rovnala částce 29 102 liber šterlinků (GBP) (přibližně 37 700 eur), z čehož částka ve výši 2 667 GBP (přibližně 3 455 eur) souvisela s administrativním zpracováním žádosti o licenci a byla nevratná a zbývající částka ve výši 26 435 GBP (přibližně 34 245 eur) souvisela se správou licenčního režimu a byla vratná v případě zamítnutí žádosti.
- 17 Podle T. M. Hemminga a dalších nebyla městská rada městského obvodu Westminster oprávněna vybírat tuto druhou část poplatku. Odpovídající částky, ač vratné, byly v případě zamítnutí žádosti vybírány z důvodu nákladů spojených s prosazováním licenčního režimu, jež nesouvisí s náklady na administrativní zpracování žádostí, a měly jít na vrub obecného rozpočtu městské rady městského obvodu Westminster nebo měly být požadovány pouze od hospodářských subjektů, jejichž žádosti byly úspěšné.
- 18 T. M. Hemming a další byli se svými žalobami u soudů ve Spojeném království úspěšní. Uvedené soudy měly za to, že se čl. 13 odst. 2 směrnice o službách vztahuje na poplatky vybírané od úspěšných i neúspěšných žadatelů o licenci a brání orgánu udělujícímu licence účtovat bez rozdílu poplatky za náklady na vyšetřování a stíhání osob provozujících sexuální podniky ve Westminsteru bez příslušné licence těm, jimž byla udělena licence, jakož i neúspěšným žadatelům.
- 19 Po žadatelích, kteří nezískají licenci, lze proto požadovat pouze náklady na zpracování jejich žádosti, včetně posouzení jejich způsobilosti provozovat sexuální podnik, a žadatelům, kteří licence získají, lze uložit pouze úhradu obdobných nákladů a v případě obnovení jejich licence nákladů souvisejících s kontrolou dodržování povinností spojených s jejich licenci v minulosti.
- 20 Předkládající soud, jemuž byl předložen kasační opravný prostředek proti rozsudku Court of Appeal (England & Wales) (Civil division) [odvolací soud (Anglie a Wales) (občanskoprávní senát), Spojené království], měl za to, že důsledkem přístupu, jenž je v řízení před ním kritizován, bude to, že orgán odpovědný za správu licenčního režimu ponese náklady na fungování tohoto režimu ve prospěch hospodářských subjektů, které získaly licenci, jelikož tento orgán nebude moci od žadatele vyžadovat, aby se podílel na nákladech plynoucích z uplatňování uvedeného režimu na provozovatele sexuálních podniků, kteří nemají licenci, ačkoli je tato správa přínosem pro provozovatele takových podniků, jež jsou držitelé licence. K tomuto účelu bude muset uvedený orgán použít finanční prostředky ze svého rozpočtu.

- 21 Uvedený soud si klade otázku, jaké by bylo řešení pro jiné profesní regulační orgány nebo organizace, jež využívají podobné režimy a nemusí mít k dispozici finanční prostředky ani pravomoc je jakýmkoliv způsobem vybírat.
- 22 I když je předkládající soud přesvědčen o tom, že režim, podle kterého musí žadatel zaplatit další poplatek na pokrytí nákladů spojených s fungováním a kontrolou licenčního režimu, je-li jeho žádosti vyhověno, je v souladu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách, zabývá se otázkou slučitelnosti režimu uplatňovaného městskou radou městského obvodu Westminster s tímto ustanovením.
- 23 Tento soud však uvádí, že nemá žádné poznatky o tom, že by požadavek, aby žádost byla spojena s úhradou částky vratné v případě zamítnutí této žádosti, mohl odradit hospodářské subjekty od podání žádosti o licenci pro sexuální podnik.
- 24 Konečně se předkládající soud táže, zda skutečnost, že je třeba zaplatit částku před přijetím rozhodnutí o udělení nebo zamítnutí licence, ve skutečnosti představuje pro žadatele poplatek.
- 25 Za těchto podmínek se Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„Pokud žadatel o udělení nebo obnovení licence pro sexuální podnik musí zaplatit poplatek skládající se ze dvou částí, z nichž jedna souvisí s administrativním zpracováním žádosti a je nevratná a druhá souvisí se správou licenčního režimu a je vratná, v případě, že je žádost zamítnuta:

- 1) Znamená požadavek na zaplacení poplatku zahrnujícího druhou, vratnou, část z pohledu unijního práva a bez dalšího, že odpůrci byli povinni uhradit v souvislosti se svými žádostmi poplatek, jenž byl v rozporu s čl. 13 odst. 2 směrnice [o službách], neboť tento poplatek překračuje náklady na zpracování žádosti?
- 2) Závisí závěr, že na takovýto požadavek se musí pohlížet tak, že zahrnuje poplatek – nebo případně poplatek překračující náklady na zpracování žádosti – na dalších okolnostech (a pokud ano, jakých), například:
 - a) na existenci důkazu, že platba druhé, vratné části byla spojena nebo by pravděpodobně byla spojena s určitými náklady či ztrátou pro žadatele,
 - b) na velikosti druhé, vratné části a délce doby, po kterou je zadržována před svým vrácením, nebo
 - c) na jakékoli úspoře nákladů na zpracování žádostí (tedy nevratných nákladů), která je výsledkem požadavku na zaplacení poplatku skládajícího se z obou částí všemi žadateli předem?“

K předběžným otázkám

- 26 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda musí být čl. 13 odst. 2 směrnice o službách vykládán v tom smyslu, že za takových okolností, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, brání požadavku, aby byl při podání žádosti o udělení nebo obnovení povolení zaplacen poplatek, jehož část odpovídá nákladům spojeným se správou a kontrolou dotyčného povolovacího režimu, i když je tato část v případě zamítnutí této žádosti vratná.

- 27 V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je třeba pro výklad ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz zejména rozsudek ze dne 14. července 2016, *Verband Sozialer Wettbewerb*, C-19/15, EU:C:2016:563, bod 23).
- 28 V tomto ohledu je třeba předeslat, že otázka, zda je poplatek splatný žadatelem v případě zamítnutí jeho žádosti o licenci vratný, je irelevantní pro účely určení poplatku podle čl. 13 odst. 2 směrnice o službách. Skutečnost, že je třeba zaplatit poplatek, totiž představuje pro žadatele finanční závazek, a tedy náklad, který musí žadatel uhradit, aby byla jeho žádost zvážena, a to bez ohledu na to, že tato částka může být později vrácena v případě zamítnutí této žádosti. Platí to tím spíše, vezmeme-li v úvahu, že cílem tohoto článku vykládaného ve světle bodů 39, 42 a 43 odůvodnění této směrnice je zabránit tomu, aby některé aspekty povolovacích postupů a formalit odrazovaly od přístupu k činnosti poskytování služeb.
- 29 K dosažení souladu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách musejí být dotčené poplatky podle tohoto ustanovení přiměřené a úměrné nákladům na dané povolovací postupy a nesmějí tyto náklady překračovat.
- 30 Při vědomí toho, že výše těchto poplatků nesmí s ohledem na tyto požadavky v žádném případě překračovat náklady na dotčený povolovací postup, je třeba posoudit, zda celkové náklady spojené se správou a kontrolou povolovacího režimu mohou spadat pod pojem „náklady na postupy“.
- 31 I když Soudní dvůr ještě neměl příležitost vyložit tento pojem v rámci směrnice o službách, v jiné souvislosti již uvedl, že při výpočtu výše nároků na odměnu může členský stát zohlednit nejen náklady, materiál a mzdy, které jsou přímo spojené s uskutečněním plnění, za niž tyto nároky představují protiplnění, ale také tu část režijních nákladů příslušného orgánu, které připadají na tato plnění (rozsudek ze dne 2. prosince 1997, *Fantask a další*, C-188/95, EU:C:1997:580, bod 30).
- 32 Kromě toho měl Soudní dvůr již příležitost upřesnit, a to navíc stran ustanovení unijního práva, které výslovně umožňuje při výpočtu administrativních nákladů zohlednit náklady na provádění, správu a kontrolu režimu individuálních licencí, že zohledněné náklady nemohou zahrnovat výdaje spojené s obecnou činností dozoru dotčeného orgánu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. září 2006, *i-21 Germany a Arcor*, C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:586, body 34 a 35).
- 33 Tato úvaha platí tím spíše pro čl. 13 odst. 2 směrnice o službách, který se vztahuje pouze na „náklady na postupy“ a rovněž je jeho cílem usnadnění přístupu k činnosti poskytování služeb. Tomuto cíli ovšem neslouží požadavek předběžného financování nákladů na správu a kontrolu dotyčného povolovacího režimu, mezi které patří zejména náklady spojené s odhalováním a stíháním nepovolených činností.
- 34 Na položené otázky je třeba odpovědět tak, že čl. 13 odst. 2 směrnice o službách musí být vykládán v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti, jež jsou dány ve věci v původním řízení, brání požadavku, aby byl při podání žádosti o udělení nebo obnovení povolení zaplacen poplatek, jehož část odpovídá nákladům spojeným se správou a kontrolou dotyčného povolovacího režimu, i když je tato část v případě zamítnutí žádosti vratná.

K nákladům řízení

- 35 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu 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:

Článek 13 odst. 2 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 za takových okolností, jako jsou okolnosti, jež jsou dány ve věci v původním řízení, brání požadavku, aby byl při podání žádosti o udělení nebo obnovení povolení zaplacen poplatek, jehož část odpovídá nákladům spojeným se správou a kontrolou dotyčného povoloovacího režimu, i když je tato část v případě zamítnutí této žádosti vratná.

Podpisy.