



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY  
přednesené dne 21. června 2018<sup>1</sup>

**Věc C-342/17**

**Memoria Srl,  
Antonia Dall' Antonia  
proti  
Comune di Padova,  
za přítomnosti:  
Alessandry Calore**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto  
(regionální správní soud pro Benátsko, Itálie)]

„Předběžná otázka – Přípustnost – Čistě vnitrostátní situace – Omezení svobody usazování – Právní úprava, která zakazuje jakoukoliv výdělečnou činnost v souvislosti s uchováváním pohřebních uren“

1. Z důvodů nejrůznější povahy (náboženských, kulturních, hygienických) musely všechny civilizace řešit otázku nakládání s tělesnými pozůstatky zesnulých. Od nepaměti řada z nich volila pochování těla do země (*sit tibi terra levis*) na hřbitovech, kde se koná pohřeb a které jsou místem pro vzpomínku a uctění památky zesnulého. V posledních stoletích byla tato místa zpravidla spravována veřejnými, obvykle obecními orgány.

2. Nicméně stále častější je kremace neboli zpopelnění těl. S tím, jak mizí výhrady, více či méně tradiční, k používání této metody<sup>2</sup> a souběžně s tím jsou zdůrazňovány její výhody (ekonomické, sociální, úspora místa a jiné), praxe kremace se šíří, což vyvolává nové otázky, jako například otázky týkající se uchovávání popela.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Ani římskokatolická církev, třebaže i nadále „upřednostňuje pohřbívání těl“, neshledává doktrinní důvody, které by bránily kremaci. Viz Kongregace pro nauku víry, *Instrukce Ad resurgendum cum Christo, o pohřbívání zesnulých a uchovávání popela v případě kremace*, ze dne 15. srpna 2016.

3. Kolem smrti se rozvinula komplexní síť pohřebních služeb v širším smyslu. Většinu z nich poskytují soukromé podniky, které nabízejí rodinným příslušníkům zesnulého profesionální pomoc zejména při převozu tělesných pozůstatků z domova nebo obřadní síně a při dalších krocích a formalitách spojených se smutečním obřadem, předcházejících pohřbu. Vedle těchto pohřebních služeb existují pohřební služby v užším slova smyslu<sup>3</sup>, které se odehrávají v rámci hřbitova a zahrnují mimo jiné kremaci nebo pohřbení těla nebo popela a uchovávání tělesných ostatků<sup>4</sup>. Posledně uvedené služby zpravidla zajišťují výlučně veřejné, obvykle obecní orgány.

4. V některých členských státech však byly povoleny soukromé hřbitovy a v jiných (včetně Itálie) lze svěřit správu veřejných hřbitovů komerčním podnikům. Z tohoto hlediska lze hovořit o určité *privatizaci* hřbitovů, která je předmětem polemiky, v níž je zdůrazňován „kulturní zlom“, který takové iniciativy znamenají. Ve sporu se mísí antropologické důvody s dalšími, které hájí zachování veřejných hřbitovů jako společných statků, jež jsou odrazem historické paměti společnosti.

5. V této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jde konkrétně o to, zda obecní správa italského města Padova může vyhradit úschovu uren s popelem po kremaci (pokud se rodinní příslušníci nerozhodnou je uchovávat ve svých domovech) obecním hřbitovům.

6. Za účelem odpovědi předkládajícímu soudu bude muset Soudní dvůr poměřit zákaz, který brání soukromým podnikům vykonávat takovou činnost, se svobodou usazování a volným pohybem služeb. A případně bude muset přezkoumat důvody, které by mohly ospravedlnit dané omezení, ať již vyplývají z požadavků souvisejících s veřejným zdravím (dobře známých v jeho judikatuře) nebo z piety vůči zesulým, k níž se Soudní dvůr, pokud se nemýlí, dosud nevyjádřil.

## I. Právní rámec

### A. Unijní právo

#### 1. SFEU

7. Článek 49 SFEU upravuje svobodu usazování následovně:

„V rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu.“

Svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zejména společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce, za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení, nestanoví-li kapitola o pohybu kapitálu jinak.“

3 – Ve stanovisku ve věci Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2002:207, bod 52), která se týkala zadání veřejné zakázky na dodávku vybavení rakví obecnímu podniku, se generální advokát Alber ztotožnil s vyjádřením rakouské vlády, která rovněž navrhovala „rozlišovat mezi pohřebními službami v užším smyslu (správa hřbitovů, otevírání a zavírání hrobů, pohřbívání těl nebo popela, provádění exhumací), což podle ní zajišťuje město Vídeň, a pohřebními službami v širším smyslu (vystavení zesnulého na katafalku, pohřební rituály, převoz těla, mytí, oblečení a uložení těla do rakve, péče o hroby, zpracování dokumentů, zadání úmrtních oznámení), které provádí Bestattung Wien. Pouze pohřební služby v užším smyslu uspokojují potřeby obecného zájmu“.

4 – V rozsudku ze dne 27. února 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110, body 51 až 56), Soudní dvůr uznal rozdíly mezi jedněmi a druhými službami, ačkoli to v daném případě bylo pro výrok irelevantní.

8. Článek 56 první pododstavec SFEU upravuje volný pohyb služeb takto:

„Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.“

2. *Směrnice 2006/123/ES*<sup>5</sup>

9. Článek 1 stanoví:

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

2. Tato směrnice se nezabývá liberalizací služeb obecného hospodářského zájmu vyhrazených pro veřejné nebo soukromé subjekty ani privatizací veřejných subjektů poskytujících služby.

3. Tato směrnice se nezabývá zrušením monopolů na poskytování služeb ani podporami udělovanými členskými státy, které upravují pravidla Společenství týkající se hospodářské soutěže.

[...]“

10. Článek 2 stanoví:

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

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

a) služby obecného zájmu nehospodářské povahy;

[...]“

## **B. Vnitrostátní právo**

1. *Zákon č. 234/2012*<sup>6</sup>

11. Článek 53 stanoví, že na italské občany se nepoužijí pravidla či praxe vyplývající z italského práva, které mají diskriminační účinky v porovnání s podmínkami a zacházením, které zaručuje italský právní řád občanům Evropské unie.

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

6 – Legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (GURI č. 3 ze dne 4. ledna 2013, dále jen „zákon č. 234/2012“).

## 2. Zákon č. 130/2001<sup>7</sup>

### 12. Článek 3 stanoví toto:

„1. Do šesti měsíců od přijetí tohoto zákona může být [nařízení z roku 1990] pozměněno nařízením přijatým na základě čl. 17 odst. 1 zákona č. 400 ze dne 23. srpna 1998, ve znění pozdějších předpisů, na návrh ministerstva zdravotnictví, po konzultaci s ministerstvy vnitra a spravedlnosti a po obdržení stanoviska příslušných parlamentních výborů, a to na základě těchto zásad:

a) [...]

b) povolení kremace se udělí na základě vůle vyjádřené zesnulým za jeho života nebo členem jeho rodiny za těchto podmínek:

[...]

c) rozptyl popela v souladu s vůlí zesnulého je povolen pouze v části hřbitova vyhrazené pro tento účel, ve volné přírodě nebo na soukromém pozemku; rozptyl na soukromém pozemku musí probíhat venku se souhlasem majitele a nelze za něj požadovat odměnu; rozptyl popela je v každém případě zakázán v obydlených oblastech [...]; rozptyl do moře, jezer a vodních toků je povolen v oblastech bez plavidel a staveb;

d) rozptyl popela provede manžel či manželka nebo jiný oprávněný rodinný příslušník, vykonavatel závěti nebo zákonný zástupce sdružení podle písmene b) bodu 2 výše, jehož členem byl zesnulý, a pokud taková osoba není, osoba zmocněná k tomuto účelu obcí;

[...];

f) na přepravu urny s popelem se nevztahují preventivní hygienická opatření stanovená pro přepravu mrtvých těl, nestanoví-li hygienické orgány jinak,

[...]

i) čekárna v krematoriu musí být vybavena tak, aby umožnila provedení pohřebních rituálů a důstojné rozloučení se se zesnulým.“

## 3. Královské nařízení z roku 1934<sup>8</sup>

### 13. Článek 343 stanoví:

„Kremace těla se provede v krematoriu schváleném prefektem po vypořádaní s oblastním lékařem. Obec dá zdarma k dispozici pozemek na hřbitově nezbytný pro výstavbu krematoria. Pohřební urny obsahující zbytky po úplné kremaci mohou být uloženy na hřbitově, v kapli nebo chrámu náležejícím právnické osobě, nebo v soukromém kolumbáriu na stálém místě chráněném proti znesvěcení.“

7 – Legge 30 marzo 2001, n.º130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (zákon č. 130/2001 ze dne 30. března 2001 o kremaci a rozptylu popela; GURI č. 91 ze dne 19. dubna 2001; dále jen „zákon č. 130/2001“).

8 – Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie (královské nařízení, kterým se schvaluje konsolidované znění zdravotnických zákonů; GURI č. 186 ze dne 9. srpna 1934; dále jen „královské nařízení z roku 1934“).

#### 4. Nařízení o hřbitovních řádech z roku 1990<sup>9</sup>

14. Články 90 až 95 se týkají nájmu soukromých hrobů na hřbitovech. Článek 92 odst. 4 zakazuje poskytování míst pro soukromé hroby fyzickým nebo právnickým osobám, které usilují o dosažení zisku nebo o spekulaci s nimi.

#### 5. Regionální zákon Benátska o pohřebnictví z roku 2010<sup>10</sup>

15. Jeho čl. 1 odst. 1 stanoví:

„Tento zákon upravuje záležitosti, které se týkají ochrany veřejného zdraví v rámci činností a služeb souvisejících s úmrtím osoby, při respektování důstojnosti, kulturních a náboženských přesvědčení a práva každého svobodně si zvolit formu pohřbu nebo zpopelnění.“

16. Článek 49 odst. 2 stanoví:

„Zapečetěná urna může být na žádost svěřena oprávněným osobám za účelem jejího uložení na hřbitově, její úschovy v soukromí nebo rozptýlu.“

#### 6. Obecní nařízení města Padova o pohřebních službách<sup>11</sup>

17. Článek 52 („Svěření urny k uchování v obydlí“), ve znění pozměněném rozhodnutím obce č. 2015/0084, zní následovně:

„1. Pohřební urna bude svěřena k uchování v obydlí, pokud k tomu dal zesnulý za svého života písemně pokyn. Neexistuje-li takový písemný pokyn, může o svěřeni požádat manžel nebo manželka, nebo, nejsou-li, nejbližší příbuzný určený podle článků 74, 75, 76 a 77 občanského zákoníku, a pokud je jich více, absolutní většina z nich.

[...]

3. V žádném případě nesmí příjemce svěřit úschovu pohřební urny třetím osobám. Tento zákaz platí i v případě výslovné vůle projevené za života zesnulého.

4. Urna musí být uschována výhradně v obydlí příjemce, na místě chráněném proti případnému znesvěcení nebo odcizení. Do urny nelze z jakéhokoliv důvodu činit otvory nebo díry.

5. Pohřební služba může kdykoli požádat o předložení pohřební urny ze strany příjemce k ověření nedotčenosti a stavu.

[...]

9. Kdykoliv lze požadovat, aby byla urna daná do úschovy uložena na hřbitově.

9 – Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, approvazione del regolamento di polizia mortuaria (nařízení o hřbitovních řádech, GURI č. 239 ze dne 12. října 1990).

10 – Legge Regionale n. 18 del 4 marzo 2010, Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (regionální zákon Benátska o pohřebnictví; BUR č. 21 ze dne 9. března 2010).

11 – Delibera del Consiglio Comunale di Padova n. 2015/0084 del 30/11/2015 (Albo Pretorio od 4. prosince 2015 do 18. prosince 2015).

10. Vedle požadavků stanovených v odstavci 4 nemůže být úschova pohřebních uren v žádném případě uskutečňována za účelem dosažení zisku. Není tedy povolen výkon hospodářských činností, jejichž předmětem je, i když ne výlučně, úschova pohřebních uren z jakéhokoli titulu a na jakkoli dlouhou dobu. Tento zákaz platí i v případě výslovné vůle projevené za života zesnulého.“

## II. Vnitrostátní spor a předběžná otázka

18. Společnost Memoria Srl byla založena dne 1. prosince 2014 za účelem poskytování služby úschovy pohřebních uren veřejnosti.

19. Memoria Srl nabízí rodinám zesnulých, jejichž pozůstatky byly zpopelněny, možnost uložit pohřební urny na jiných místech než v domovech nebo na hřbitovech, kde mohou vzpomínat na jim blízké zesulé a uctít jejich památku. Tato místa prezentovala jako prostory určené výhradně k uložení těchto uren v esteticky příjemném prostředí, klidná, chráněná a speciálně zařízená k rozjímání a modlitbě na památku zesnulých. Rodiny za tímto účelem podepsaly smlouvy o převodu užívacího práva k nikám (kolumbáriím), kde jsou uloženy urny.

20. Od září 2015 uvedla Memoria Srl do provozu uvedená pohřební místa, která nazývá „luoghi della memoria“ (místa vzpomínek), nacházející se v různých oblastech města Padova. Přístup členů rodiny zesnulého na tato místa je podmíněn souhlasem s interním kodexem chování, který vyžaduje dodržování pravidel dobrého vychování, slušnosti a důstojnosti, zákaz konzumace alkoholických nápojů a povinnost mít vhodné oblečení.

21. Antonia Dall' Antonia byla potenciální zákaznicí společnosti Memoria Srl, protože měla v úmyslu nechat zpopelnit tělo svého manžela a uložit popel v jedné z těchto prostor.

22. Dne 30. listopadu 2015 Consiglio Comunale di Padova (rada města Padova) přijala rozhodnutí č. 2015/0084, kterým změnila obecní nařízení o pohřebních službách a hřbitovech<sup>12</sup>. Tato změna vyloučila možnost, že osoba, které je předána do úschovy pohřební urna, využije soukromých komerčních služeb, poskytovaných mimo běžný rámec pohřebních služeb a obecních hřbitovů.

23. Dne 15. února 2016 podaly společnost Memoria Srl a A. Dall' Antonia k Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionální správní soud pro Benátsko, Itálie) žalobu na neplatnost rozhodnutí č. 2015/0084 rady města Padova, jakož i náhradu škody vzniklé společnosti Memoria Srl. Tvrdily v podstatě, že toto rozhodnutí je neslučitelné s ustanoveními unijního práva a zejména se zásadou svobody usazování a volného pohybu služeb.

24. Předkládající soud vyjadřuje pochybnosti ohledně použitelnosti těchto zásad na opatření, které je platné pouze na území města Padova a nevztahuje se na veškeré italské obyvatelstvo. Dále se domnívá, že podle všeho neexistují důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, které by mohly toto omezení odůvodnit.

25. Za těchto podmínek položil uvedený soud Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být články 49 a 56 Smlouvy o fungování Evropské unie vykládány v tom smyslu, že brání použití následujících ustanovení článku 52 nařízení obce Padova o pohřebních službách a hřbitovech:

„V žádném případě nesmí příjemce svěřit úschovu pohřební urny třetím osobám. Tento zákaz platí i v případě výslovné vůle projevené za života zesnulého (odstavec 3).

Urna musí být uschována výhradně v obydlí příjemce (odstavec 4).

12 – Viz jeho obsah v bodě 17 tohoto stanoviska.



[...]

Úschova pohřebních uren nemůže být v žádném případě uskutečňována za účelem dosažení zisku. Není tedy povolen výkon hospodářských činností, jejichž předmětem je, i když ne výlučně, úschova pohřebních uren z jakéhokoli titulu a na jakkoli dlouhou dobu. Tento zákaz platí i v případě výslovné vůle projevené za života zesnulého (odstavec 10)“

26. Písemná vyjádření předložily Memoria Srl, město Padova, italská vláda a Komise. S výjimkou města Padova se všechny zúčastnily jednání, které se konalo dne 16. dubna 2018, na kterém Soudní dvůr zúčastněné vyzval, aby se vyjádřily k případnému použití směrnice 2006/123.

### III. Analýza předběžné otázky

27. Předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby vyjasnil, zda vnitrostátní právní úprava, která brání tomu, aby soukromé podniky poskytovaly služby úschovy pohřebních uren, je slučitelná s články 49 a 56 SFEU.

28. Podle ustálené judikatury skutečnost, že předkládající soud omezil své otázky pouze na některá ustanovení unijního práva, nebrání Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny informace k výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena<sup>13</sup>.

29. Mimoto Soudní dvůr, který má předkládajícímu soudu podat užitečnou odpověď, 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, jež vnitrostátnímu soudu umožní rozhodnout<sup>14</sup>.

30. Z tohoto hlediska z informací obsažených v předkládacím rozhodnutí a diskuse na jednání vyplývá, že zákaz poskytovat služby úschovy pohřebních uren, který platí pro soukromé podniky, musí být posouzen rovněž z hlediska směrnice 2006/123.

#### A. K přípustnosti předběžné otázky

31. Italská vláda a město Padova nesouhlasí s přípustností žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v zásadě<sup>15</sup> ze dvou důvodů: a) jedná se o čistě vnitrostátní spor bez přeshraničních prvků a b) předkládající soud neuvedl ve svém usnesení všechny skutkové a právní okolnosti sporu relevantní k tomu, aby Soudní dvůr mohl přiměřeně odpovědět.

13 – Rozsudky ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 55), a ze dne 14. listopadu 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, bod 28 a citovaná judikatura).

14 – Rozsudky ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 56), a ze dne 1. října 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 55 a citovaná judikatura).

15 – Italská vláda zdá se kromě toho uvádět, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce může být nepřijatelná z důvodu, že je předčasná. Postačí uvést, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je na vnitrostátním soudu, aby rozhodl, v jakém stadiu řízení položí předběžnou otázku (rozsudky ze dne 21. září 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, bod 29, a ze dne 17. dubna 2007, AG-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, bod 45).

Podle města Padova není žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná, protože odpověď Soudního dvora je irelevantní, jelikož zásada právní jistoty a zásada ochrany legitimního očekávání brání zpochybnění takového individuálního práva osoby, jako je právo na uchování jejího popela. Nicméně ustanovení SFEU upravující svobodu usazování a volný pohyb služeb mají vertikální přímý účinek a zásady právní jistoty a legitimního očekávání nemohou sloužit vnitrostátnímu soudu jako záminka pro použití vnitrostátních norem, které jsou v rozporu s těmito ustanoveními (rozsudek ze dne 19. dubna 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, bod 42).

32. První námitka spočívá v tom, že původní spor se týká čistě vnitrostátní situace, která nespadá do působnosti unijního práva: italská společnost je ve sporu s městem Padova kvůli uplatňování obecního právního předpisu, který je platný pouze na území tohoto města. Neexistuje tedy žádná přeshraniční souvislost, která by vyvolávala otázky týkající se základních svobod na vnitřním trhu<sup>16</sup>.

33. Ve světle judikatury Soudního dvora týkající se čistě vnitrostátních situací, nedávno systematizované v rozsudku Ullens de Schooten<sup>17</sup>, je třeba tuto námitku zamítnout.

34. Je pravda, že zpravidla se „ustanovení Smlouvy o FEU týkající se svobody usazování, volného pohybu služeb a volného pohybu kapitálu nevztahují na situaci, jejíž veškeré prvky se omezují na jediný členský stát“<sup>18</sup>.

35. Soudní dvůr však připouští z tohoto pravidla výjimky, a pokud nastanou, považuje se za příslušný k zodpovězení předběžných otázek, které vstaly v čistě vnitrostátních sporech bez zjevných přeshraničních prvků.

36. První z těchto výjimek se týká těch žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, kdy vnitrostátní norma rozšiřuje na vlastní státní příslušníky stejná práva, jaká unijní právní předpisy přiznávají státním příslušníkům jiných členských států, aby se zabránilo tzv. obrácené diskriminaci (*diskriminaci à rebours*).

37. Podle Soudního dvora „výklad základních svobod zakotvených v člancích 49, 56 či 63 SFEU může být ve věci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu, relevantní, pokud vnitrostátní právo předkládajícímu soudu ukládá, aby byla státnímu příslušníku členského státu tohoto soudu přiznána stejná práva, jaká by v téže situaci vyplývala státnímu příslušníkovi jiného členského státu z práva unijního“<sup>19</sup>.

38. V této věci se předkládající soud správně domnívá, že článek 53 zákona č. 234/2012 zakazuje obrácenou diskriminaci a vede k použití článku 49 SFEU na italské státní příslušníky, a to i v čistě vnitrostátních situacích, jak již mohl potvrdit i Soudní dvůr<sup>20</sup>.

39. Další z výjimek uvedených v rozsudku Ullens de Schooten se týká „ustanovení, která se použijí nejen na státní příslušníky daného státu, nýbrž i na státní příslušníky ostatních členských států, [když] rozhodnutí, které tento soud přijme v návaznosti na rozsudek Soudního dvora vydaný v řízení o předběžné otázce, bude zakládat účinky i vůči posledně uvedeným státním příslušníkům, což opodstatňuje skutečnost, že Soudní dvůr odpovídá na otázky, které mu byly položeny v souvislosti s ustanoveními Smlouvy o základních svobodách, i přes to, že se všechny prvky sporu v původním řízení nacházejí pouze v jednom členském státě“<sup>21</sup>.

40. Jak uvádí předkládající soud, který přebírá argumenty žalobkyň v původním řízení, nelze vyloučit, že se hospodářský subjekt z jiného členského státu, který umožňuje úschovu uren v prostorách spravovaných obchodními společnostmi, v budoucnu rozhodne provozovat svou činnost na italském území. Nelze ani vyloučit, že občan jiného členského státu bude chtít mít možnost využít podobných služeb na italském území.

16 – Italská vláda se v tomto ohledu dovolává rozsudku ze dne 13. února 2014, Airport Shuttle Express a další (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, body 42 a 43).

17 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874; dále jen „rozsudek Ullens de Schooten“).

18 – V tomto smyslu viz rozsudky Ullens de Schooten, bod 47; ze dne 30. června 2016, Admiral Casinos & Entertainment (C-464/15, EU:C:2016:500, bod 21), a ze dne 20. března 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (C-139/12, EU:C:2014:174, bod 42).

19 – V tomto smyslu viz rozsudky Ullens de Schooten, bod 52; ze dne 5. prosince 2000, Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, bod 23), a ze dne 21. června 2012, Susisalo a další (C-84/11, EU:C:2012:374, bod 20).

20 – Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia a další (C-111/12, EU:C:2013:100, bod 35).

21 – Rozsudky Ullens de Schooten, bod 51, a ze dne 8. května 2013, Libert a další (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 35).



41. Mám tedy za to, že předkládací rozhodnutí, třebaže stručně, ukazuje spojitost mezi předmětem či okolnostmi sporu na jedné straně a články 49 a 56 SFEU na straně druhé<sup>22</sup>.

42. K výše uvedenému je třeba dodat specifický argument o případném<sup>23</sup> dopadu směrnice 2006/123, jejíž některá ustanovení (ustanovení kapitoly III, která se týká svobody usazování pro poskytovatele) „musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí rovněž v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu“<sup>24</sup>.

43. Soudní dvůr v této souvislosti konstatoval, že:

- „Ve znění uvedených ustanovení [kapitoly III směrnice 2006/123] není uvedena žádná podmínka, která by se týkala existence přeshraničního prvku.“
- „Článek 2 odst. 1 [směrnice 2006/123] stanoví, aniž by byly rozlišovány činnosti služeb zahrnující přeshraniční prvek a činnosti, v nichž není žádný takový prvek přítomen, že se tato směrnice vztahuje ,na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě‘.“
- „Článek 4 odst. 2, v němž je definován pojem ,poskytovatel‘, ani čl. 4 odst. 5 směrnice 2006/123, v němž je definován pojem ,usazení‘, nehovoří o žádném přeshraničním prvku.“
- „Výklad, podle něhož se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 vztahují nejen na poskytovatele, který si přeje usadit se v jiném členském státě, ale i na poskytovatele, který si přeje usadit se ve svém vlastním členském státě, je v souladu s cíli sledovanými touto směrnicí.“
- „Konstatování, podle něhož se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 použijí rovněž na čistě vnitrostátní situace, je podpořeno i přípravnými pracemi na této směrnici.“<sup>25</sup>

44. První námitku nepřijatelnosti tedy nelze přijmout.

45. Zamítnout je třeba i druhou, kterou je namítáno, že předkládací usnesení neobsahuje skutkové a právní okolnosti nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr mohl rozhodnout. Italská vláda a město Padova konkrétně uvádějí, že uvedení italských právních předpisů se omezuje na obecní nařízení o pohřebních službách, ale nepopisuje vyšší vnitrostátní právní rámec, celostátní a regionální, do kterého je zasazeno.

46. Domnívám se naopak, že předkládající soud dostatečně vysvětlil základní prvky vnitrostátního práva, které určují zákaz soukromých služeb úschovy pohřebních uren, za účelem jejich porovnání s normami unijního práva, jejichž výklad požaduje. Požadavky článku 94 jednacího řádu Soudního dvora jsou splněny a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpovídá požadavkům vyplývajícím z judikatury v této oblasti<sup>26</sup>.

47. To, že předkládající soud poukázal pouze na argumenty žalobkyň v původním řízení, a nikoliv na argumenty města Padova, na tomto závěru nic nemění, protože možnost zahrnout ty či ony argumenty je součástí posuzovací pravomoci vnitrostátního soudu při formulaci své otázky.

22 – Rozsudek Ullens de Schooten, bod 54.

23 – Pro účely přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce stačí, že existuje pochybnost o použitelnosti směrnice 2006/123, i když ji meritorní přezkum nakonec vyloučí.

24 – Rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110).

25 – Rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 99 až 108).

26 – Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že u otázek týkajících se výkladu unijního práva, na které se vztahuje domněnka relevance, je vnitrostátní soud odpovědný za vymezení právního a skutkového rámce, jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, pokud mimo jiné nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na položené otázky. Viz zejména rozsudky ze dne 21. září 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, bod 28), a ze dne 6. září 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, bod 20 a citovaná judikatura).

48. Mám tedy za to, že předběžná otázka je přípustná.

### **B. K věci samé**

49. Nejprve je třeba určit, zda v projednávané věci mohou být dotčena pravidla týkající se svobody usazování nebo pravidla týkající se svobody poskytování služeb. Pokud ano, dalším krokem je posoudit použití směrnice 2006/123 nebo ustanovení primárního práva, která upravují tyto svobody (články 49 a 56 SFEU).

50. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je cílem svobody usazování, zaručené v článku 49 SFEU, umožnit státnímu příslušníkovi členského státu zřídit provozovnu v jiném členském státě, aby tam vykonával svou činnost, a podporovat tak hospodářskou a společenskou provázanost uvnitř Unie v oblasti samostatně výdělečných činností.

51. Tato svoboda tedy znamená možnost, aby se fyzická nebo právnická osoba podílela stálým a trvalým způsobem na hospodářském životě jiného členského státu, než je její stát původu, a měla z toho prospěch účinným výkonem hospodářské činnosti v hostitelském členském státě prostřednictvím stále provozovny po dobu neurčitou<sup>27</sup>.

52. Co se týče volného pohybu služeb zakotveného v článku 56 SFEU, ten pokrývá veškerá plnění, která nejsou nabízena stálým a trvalým způsobem ze sídla v členském státě, ve kterém jsou poskytována<sup>28</sup>.

53. V původním sporu chce Memoria Srl poskytovat službu úschovy pohřebních uren, prostřednictvím stále provozovny a po dobu neurčitou, v obci Padova. Její požadavek tedy spadá do oblasti svobody usazování<sup>29</sup>.

54. Případné omezení této svobody lze ověřit přezkoumáním z hlediska předpisu sekundárního práva (směrnice 2006/123) nebo z hlediska primárního práva (článek 49 SFEU).

55. Spadá-li dané omezení do působnosti směrnice 2006/123, není nutné provádět vedle toho kontrolu z hlediska článku 49 SFEU. Souběžné posuzování vnitrostátního opatření ve světle ustanovení směrnice 2006/123 a ustanovení SFEU by znamenalo zavedení zkoumání každého jednotlivého případu podle primárního práva a zpochybnilo by tak selektivní harmonizaci provedenou touto směrnicí<sup>30</sup>.

#### **1. Zahrnutí sporné činnosti do působnosti směrnice 2006/123**

56. Následnou otázkou je, zda služba úschovy pohřebních uren spadá do působnosti směrnice 2006/123, jejímž cílem je usnadnit výkon svobody usazování pro poskytovatele služeb a volný pohyb služeb.

27 – Rozsudky ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 148), a ze dne 12. září 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, body 53 a 54 a citovaná judikatura).

28 – Rozsudky ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 150); ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 22), a ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko (C-171/02, EU:C:2004:270, bod 25).

29 – Tato činnost představuje podkategorii pohřebních služeb, kterými se Soudní dvůr zabýval při různých příležitostech z hlediska předpisů o zadávání veřejných zakázek nebo o DPH. Viz rozsudky ze dne 27. února 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), a ze dne 6. května 2010, Komise v. Francie (C-94/09, EU:C:2010:253).

30 – Viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 38): „Takový výklad by totiž byl v rozporu se závěrem, k němuž dospěl unijní zákonodárce v bodě 6 odůvodnění směrnice 2006/123, podle kterého překážky svobodě usazování nelze odstranit pouhým přímým použitím článku 49 SFEU zejména z důvodu, že řešení překážek této svobodě v jednotlivých případech je velmi složité. Připustit, že požadavky ‚zakázané‘ podle článku 14 této směrnice mohou být nicméně odůvodněny na základě primárního práva, by právě znamenalo opětovné zavedení takového zkoumání v každém jednotlivém případě podle Smlouvy o FEU pro všechna omezení svobody usazování“. Viz rovněž rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 96).

57. Ve prospěch její použitelnosti hovoří na první pohled článek 2 směrnice 2006/123. Podle jeho odstavce 1 se tato směrnice „vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě“. Výjimky z takového pravidla jsou obsaženy v odstavcích 2 a 3 a žádná z nich nezahrnuje, přinejmenším výslovně, pohřební služby obecně ani úschovu pohřebních uren konkrétně<sup>31</sup>.

58. Vzhledem k tomu, že službu úschovy pohřebních uren poskytovanou společností Memoria Srl by bylo možné kvalifikovat jako samostatnou výdělečnou činnost poskytovanou za úplatu<sup>32</sup>, její zařazení pod obecné ustanovení (čl. 2 odst. 1), a nikoliv pod ustanovení o výjimkách (body 2 a 3) by hovořilo pro to, že se na ni vztahují ustanovení směrnice 2006/123.

59. Směrnice 2006/123 se nicméně podle svého čl. 1 odst. 3 „nezabývá zrušením monopolů na poskytování služeb“. Bod 8 odůvodnění směrnice přináší v tomto ohledu určité vysvětlení: „[u]stanovení této směrnice týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb by se měla použít pouze tehdy, jsou-li dotyčné činnosti otevřeny hospodářské soutěži, aby tato ustanovení členským státům neukládala povinnost [...] zrušit stávající monopoly“<sup>33</sup>.

60. Nařízení města Padova vyjímá z hospodářské soutěže mezi soukromými subjekty poskytování služby úschovy pohřebních uren a činí ji tak předmětem monopolu. Monopol je přiznán obecnímu podniku pověřenému řízením pohřebních služeb. V tomto rozsahu brání přístupu jiných podniků, jako je Memoria Srl, k této činnosti.

61. To, že se na tyto monopoly na poskytování služeb nevztahuje směrnice 2006/123, uvádí již výše uvedený čl. 1 odst. 3 vykládaný ve světle osmého bodu odůvodnění. Proto v kapitole III směrnice 2006/123, která obsahuje pravidla týkající se specificky svobody usazování, není žádné ustanovení vztahující se na uvedené monopoly, vzniklé na základě vnitrostátní právní úpravy. A sice:

- Články 9 až 13 se týkají režimů povolení pro přístup k výkonu činnosti poskytování služeb, které se jednoznačně liší od případů, kdy je přístup k této činnosti zakázán všem hospodářským subjektům, s výjimkou držitele monopolu.
- Články 14 a 15 rozlišují mezi zakázanými požadavky a požadavky podléhajícími hodnocení. Zakázané požadavky (čl. 14 body 1 až 8) nelze odůvodnit a členské státy je musí přednostně a systematicky zrušit. Takový zákaz, jaký stanovilo město Padova, nelze zařadit pod žádný z těchto zakázaných požadavků.
- Pokud jde o požadavky podléhající hodnocení (čl. 15 odst. 1), je na členských státech, aby posoudily, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2 tohoto článku, a zajistily, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami nepřipustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti uvedenými v odstavci 3 téhož článku. Zákaz výkonu činnosti úschovy pohřebních uren za účelem zisku, uložený jiným hospodářským subjektům, než je subjekt určený městem Padova, nelze zařadit ani pod žádný z těchto požadavků podléhajících hodnocení.

62. V souhrnu mám za to, že takový monopol na poskytování služeb úschovy pohřebních uren, o jaký se jedná v původním řízení, nespadá do působnosti směrnice 2006/123.

31 – Tento závěr je podpořen bodem 33 odůvodnění směrnice 2006/123, podle kterého pojem služba zahrnuje široké spektrum neustále se vyvíjejících činností. Výslovně uvádí, že mezi tyto činnosti patří služby poskytované jak podnikům, tak i spotřebitelům.

32 – Článek 4 odst. 1 uvedeně směrnice stanoví, že „službou“ se rozumí „jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 57 SFEU“.

33 – Viz stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2015:619, body 184 až 190). V bodě 188 je uvedeno toto: „pokud určitá činnost není otevřena hospodářské soutěži především proto, že ji vykonává stávající veřejný monopol, nespadá do působnosti směrnice 2006/123“. Podle mého názoru je tomu tak i v případě, že monopol na poskytování služeb vznikne po vstupu směrnice 2006/123 v platnost.

## 2. Přímé uplatňování ustanovení Smlouvy o FEU

63. Pokud se omezení svobody usazování neřídí harmonizačním předpisem sekundárního práva, je třeba jej posoudit s ohledem na primární právo<sup>34</sup>. Konkrétně na článek 49 SFEU a judikaturu Soudního dvora, která toto ustanovení mnohokrát vyložila.

64. Vnitrostátní právní úprava, která umožňuje vykonávat činnost úschovy pohřebních uren pouze jedinému hospodářskému subjektu, implikuje *eo ipso* nepřekonatelnou překážku poskytování této služby jakoukoli jinou společností. Uschovatel pohřební urny se může za účelem úschovy urny mimo svůj domov obrátit pouze na obecního správce hřbitovů a nemá možnost využít jakéhokoli jiného poskytovatele této služby.

65. Za těchto podmínek město Padova tím, že podmiňuje výkon této činnosti režimem výlučnosti ve prospěch jediného subjektu, omezuje svobodu usazování a rovněž volný pohyb služeb<sup>35</sup>. Na monopoly na poskytování služeb se nevztahuje článek 37 SFEU<sup>36</sup>.

66. V souladu s článkem 14 SFEU a čl. 106 bodem 2 SFEU by mohla činnost úschovy uren, jak ji upravují vnitrostátní předpisy<sup>37</sup>, spadat do kategorie služeb obecného hospodářského zájmu nebo služeb obecného zájmu nehospodářské povahy<sup>38</sup>.

67. V prvním z těchto případů je třeba zohlednit „širokou rozhodovací pravomoc celostátních, regionálních a místních orgánů při poskytování, pořizování a organizování“ těchto služeb, v závislosti na „rozdíl[ech] mezi potřebami a preferencemi uživatelů, které mohou vzniknout v důsledku rozdílné zeměpisné, sociální nebo kulturní situace“<sup>39</sup>.

68. Pro případ, že jde naopak o nehospodářskou službu obecného zájmu, článek 2 Protokolu (č. 26) o službách obecného zájmu, který je přílohou Lisabonské smlouvy, stanoví obzvláště kategoricky, že „[u]stanovení Smluv se *nijak* nedotýkají pravomoci členských států poskytovat, pořizovat a organizovat“ tyto služby<sup>40</sup>.

69. Z písemností ve spise přitom nevyplývají dostatečné informace k učinění určitého závěru, a to tím spíše, že vnitrostátní orgány musí přesně vymezit cíle stanovené poskytovatelům těchto služeb. Rozhodnout o této otázce tedy přísluší předkládajícímu soudu<sup>41</sup>.

70. Pokud se předkládající soud rozhodne pro použitelnost článku 106 SFEU, bude muset ještě ověřit, zda se na spornou činnost vztahují ostatní pravidla Smluv (mezi nimi pravidla týkající se svobody usazování a její omezení), čemuž tak v zásadě bude, ledaže „uplatnění těchto pravidel [...] brání fakticky nebo právně plnění zvláštních úkolů“ svěřených podnikovi, který je pověřen poskytováním dané služby.

34 – Michel, V.: „Le champ d'application de la directive ‚services‘: entre cohérence et régression?“, *La directive „services“ en principe(s) et en pratique*, Bruylant, 2011, s. 49.

35 – Rozsudky ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 164), a ze dne 21. září 1999, Läära a další (C-124/97, EU:C:1999:435, bod 29).

36 – Podle judikatury Soudního dvora jak z místa článku 37 v kapitole Smlouvy týkající se odstranění množstevních omezení, tak z použité terminologie vyplývá, že upravuje obchod se zbožím a nevztahuje se na monopol na poskytování služeb (rozsudek ze dne 4. května 1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, bod 10).

37 – Na jednání italská vláda připustila, že nařízení města Padova je v souladu s vnitrostátním právem, jelikož obě brání předání pohřebních uren v rámci výdělečné činnosti. Memoria Srl má naopak za to, že městem stanovený zákaz nemá oporu v předpisech na úrovni státu.

38 – V rozsudku ze dne 27. února 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), Soudní dvůr uznal, že pohřební služby mohou „skutečně naplňovat“ potřebu obecného zájmu. Dodal, že „existence rozvinuté hospodářské soutěže nestačí sama o sobě pro závěr, že se nejedná o potřebu obecného zájmu, která *nemá průmyslovou nebo obchodní povahu*“ (bod 66, v originále bez zvýraznění).

39 – Článek 1 Protokolu (č. 26) o službách obecného zájmu, jenž je přílohou Lisabonské smlouvy.

40 – V originále bez zvýraznění.

41 – V podobném duchu Soudní dvůr v rozsudku ze dne 27. února 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), konstatoval, že „je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil, zda existuje taková potřeba [obecného zájmu] či nikoliv, a to s ohledem na všechny relevantní právní a skutkové okolnosti, jako například okolnosti založení nebo zřízení dotčeného subjektu a podmínky, za kterých vykonává svou činnost“.



71. Tak či onak je třeba určit, zda toto omezení práva na usazování může být ospravedlněno důvody „veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“ nebo (jinými) naléhavými důvody obecného zájmu v souladu s judikaturou Soudního dvora. Budu se zabývat pouze těmi, které byly uplatněny v rámci sporu.

#### a) Veřejné zdraví

72. Vnitrostátní orgány, které se dovolávají tohoto odůvodnění, musí prokázat, že jejich právní úprava odpovídá zásadě proporcionality, tedy že je nezbytná k dosažení dovolávaného cíle, a že tohoto cíle nelze dosáhnout zákazy nebo omezení menšího rozsahu nebo zákazy a omezení méně zasahujícími obchod uvnitř Unie. Členský stát, který se dovolává výjimky z důvodu veřejného zdraví, musí předložit vhodné důkazy nebo analýzu způsoblosti a přiměřenosti přijatého omezujícího opatření, jakož i přesné údaje dokládající jeho argumentaci<sup>42</sup>.

73. Mám za to, že v projednávaném případě k tomuto prokázání nedošlo a nebylo splněno ani kritérium přiměřenosti. Jak uvádí Komise, na rozdíl od tělesných pozůstatků je popel z biologického hlediska inertní materiál a nepředstavuje riziko pro veřejné zdraví. Proces kremace, který je ukončen předáním popela zesnulého pozůstalým, takové riziko eliminuje.

74. Je pravda, že nekontrolovaný rozptýl popela obsaženého v pohřebních urnách by mohl vyvolat menší problémy pro veřejné zdraví. K jejich vyloučení by stačilo požadovat od soukromých podniků, které poskytují službu úschovy uren, aby dodržovaly podmínky obdobné podmínkám pro veřejné hřbitovy. Byla by to alternativa omezující svobodu usazování méně než úplný zákaz výkonu této činnosti soukromými podniky<sup>43</sup>.

#### b) Úcta k památce zesnulých

75. Město Padova jako odůvodnění své právní úpravy uvádí „pietu vůči zesnulému a zajištění klidu a důstojnosti pohřebišť v městském prostředí“.

76. Úcta k zesnulým je společná hodnota, kterou široce sdílejí společnosti všech členských států<sup>44</sup>. Nelze *a priori* vyloučit, že by mohla odůvodňovat omezení svobody usazování<sup>45</sup>, ke kterému vede zákaz podnikatelské činnosti spočívající v úschově pohřebních uren.

77. Při uplatnění kritéria přiměřenosti na uvedené hypotetické odůvodnění však vyvstávají přinejmenším dva problémy. První je ten, že úctu k tělesným ostatkům může zaručit odpovídajícím způsobem také soukromý podnik, když od něj bude požadováno, aby poskytoval službu za podmínek obdobných podmínkám pro obecní hřbitovy<sup>46</sup>. Existují tedy alternativní opatření, která jsou méně omezující než zákaz této činnosti komerčním podnikům.

42 – Viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, body 53 a 54 a tam citovaná judikatura), o výjimce z důvodu veřejného zdraví v oblasti volného pohybu zboží, které se lze dovolávat i v rámci článku 52 SFEU). V tomto smyslu i rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613, bod 25).

43 – Podle informací z tisku v některých členských státech provádějí soukromou úschovu uren dokonce i sportovní kluby, které zřídily nebo plánují zřídit ve svých zařízeních kolumbária pro uložení zpopelněných tělesných pozůstatků svých příznivců. Tak je tomu ve Španělsku (Atlético de Madrid, Real Club Betis Balompié, Espanyol de Barcelona a Barcelona Fútbol Club), v Německu (Hamburger SV) a ve Spojeném království (Everton Football Club).

44 – Na jednání bylo diskutováno o tom, zda lze ochranu lidské důstojnosti (článek 2 SEU a článek 1 Listiny základních práv Evropské unie) vztáhnout i na zesulé osoby. Nedomnívám se, že pro řešení tohoto sporu je nezbytné dát na tuto otázku, která přesahuje meze tohoto sporu, jednoznačnou odpověď. To, že zesulí již nejsou držiteli práv, podle mne neznamená, že jejich důstojnost, kterou měli za svého života, nemůže působit přiměřeně i po jejich smrti a být právně chráněna. To je ostatně vlastní základ reakce práva, trestního nebo občanského, na určitá chování (např. popírání krutých trestných činů), která znamenají znevážení zemřelých obětí.

45 – Komise na jednání uznala, že by to mohlo být platným odůvodněním, avšak má za to, že zákaz je nepřiměřený.

46 – Viz v bodě 20 tohoto stanoviska opatření, která Memoria Srl učinila k zachování slušnosti a důstojnosti ve svých prostorách.

78. Zadruhé úcta náležející zesnulým nemusí být dotčena, když se soukromé podniky poskytující službu úschovy pohřebních uren dostanou do úpadku nebo dojde k jiné formě jejich likvidace nebo pokud ukončí své podnikání. Možnost, že v těchto situacích zůstanou pohřební urny bez ochrany a kontroly, je riziko, které by mohly italské orgány neutralizovat tím, že těmto podnikům uloží povinnost přenést urny na veřejné hřbitovy nebo vrátit je jejich majitelům.

79. Je třeba připomenout, že čl. 52 odst. 5 a 9 obecního nařízení města Padova o pohřebních službách dovoluje úschovu pohřebních uren rodinnými příslušníky zesnulého v jejich obydlích, přičemž obecní pohřební služba je může kdykoliv požádat o jejich předložení k ověření nedotčenosti a stavu. Kromě toho lze kdykoliv požadovat, aby byla urna daná do úschovy uložena na hřbitově.

80. Tytéž povinnosti, spolu s povinností vrátit urny na obecní hřbitov nebo příbuzným, mohou být uloženy podnikům s cílem předejít riziku, že urny zůstanou při uzavření nebo likvidaci podniku bez ochrany. Opět je možné alternativní opatření, které je méně omezující než absolutní zákaz této činnosti takovým podnikům.

### c) *Italský veřejný pořádek*

81. Italská vláda na jednání uvedla, že morální a kulturní hodnoty panující v této zemi, které se odrážejí v jejich tradicích, brání tomu, aby činnosti související s uchováváním tělesných ostatků mohly být předmětem zisku. Odůvodnění opatření přijatého městem Padova, které je v souladu se zákazem na celostátní úrovni<sup>47</sup>, je inspirováno tím, že podle hodnotového žebříčku italské společnosti jsou urny, které obsahují popel po kremaci, ve skutečnosti zbožím *extra commercium* a nakládání s nimi je neslučitelné s cílem dosáhnout zisku, charakteristickým pro obchodní styk.

82. Kdyby tomu tak skutečně bylo, bylo by možné hovořit o hodnotové výhradě vlastní Italské republice, kterou nemusí ostatní členské státy nutně přijmout<sup>48</sup>. Třebaže nejde o zákaz srovnatelný s nyní zkoumaným zákazem, Soudní dvůr posoudil jako odůvodněný absolutní zákaz služeb loterií a jiných her, platný ve Spojeném království na základě mimo jiné „morálních, náboženských nebo kulturních úvah“<sup>49</sup>.

83. Tento precedent uvádím, protože pojem „veřejný pořádek“, který Soudní dvůr použil v této věci a v předchozích i následných věcech, připouští, aby byl přiznán „příslušným vnitrostátním orgánům určitý prostor pro uvážení v mezích stanovených Smlouvou“<sup>50</sup>. Pokud členský stát považuje za nezbytné zakázat komercializaci určitých služeb, jako jsou služby v projednávaném případě, jelikož ji považuje za neslučitelnou se základními hodnotami nebo zájmy své společnosti, nemůže analýza slučitelnosti tohoto zákazu s unijním právem odhlédnout od požadavků vnitrostátního „veřejného pořádku“.

84. A opět, vzhledem k tomu, že v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nejsou uvedeny další skutečnosti umožňující posouzení, přísluší předkládajícímu soudu, aby vyjasnil, zda v jeho vnitrostátním právním řádu sporný zákaz skutečně patří mezi zakazy, které vycházejí z italského „veřejného pořádku“ v uvedeném smyslu, a zda jako jediný je s to zajistit dodržování hodnot, z nichž vychází, v této oblasti.

47 – Viz poznámka pod čarou 37 tohoto stanoviska.

48 – Rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614): „není nezbytné, aby omezující opatření nařízené orgány jednoho členského státu odpovídalo pojetí sdílenému všemi členskými státy, pokud jde o způsob ochrany dotčeného základního práva nebo *legitimního zájmu*“ (bod 37, v originále bez kurzivy).

49 – Rozsudek ze dne 24. března 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, bod 60).

50 – Rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, bod 31).



#### IV. Závěry

85. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (regionální správní soud pro Benátsko, Itálie) odpověděl takto:

„Článek 49 Smlouvy o fungování Evropské unie v zásadě brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která z důvodů veřejného zdraví nebo kvůli pietě vůči zesnulým zakazuje podnikům, jejichž cílem je dosažení zisku, činnost úschovy pohřebních uren, jelikož je možné přijmout opatření méně omezující poskytování uvedené služby, která tyto cíle rovněž zajistí.

Uvedený zákaz by nicméně mohl být ospravedlněn důvody vnitrostátního veřejného pořádku, souvisejícími s ochranou základních kulturních nebo morálních zájmů či hodnot, které jsou v příslušném členském státě široce sdíleny, pokud by byl k jejich respektování nevyhnutelný a nebylo by možné přijmout za stejným účelem jiná, méně omezující opatření, což musí ověřit předkládající soud.“