



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

8. května 2019\*

„Řízení o předběžné otázce – Článek 49 SFEU – Článek 15 odst. 2 a článek 16 Listiny základních práv Evropské unie – Svoboda usazování a volný pohyb služeb – Omezení – Rozhodnutí o okamžitém uzavření provozovny – Nedostatek odůvodnění – Naléhavé důvody obecného zájmu – Předcházení páčání trestných činů vůči prostituujícím se osobám – Ochrana veřejného zdraví – Přiměřenost omezení svobody usazování – Články 47 a 48 Listiny základních práv – Účinnost soudního přezkumu – Práva obhajoby – Obecná zásada práva na řádnou správu“

Ve věci C-230/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Tirol (správní soud v Tyrolsku, Rakousko) ze dne 27. března 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 30. března 2018, v řízení

**PI**

proti

**Landespolizeidirektion Tirol,**

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení C. Toader, předsedkyně senátu, A. Rosas a M. Safjan (zpravodaj), soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za PI A. Zelinkou, Rechtsanwalt,
- za Landespolizeidirektion Tirol C. Schmalzlem, jako zmocněncem,
- za rakouskou vládu G. Hessem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi H. Krämerem a L. Malferrarim, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

\* Jednací jazyk: němčina.

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 15 odst. 2 a článků 41, 47 a 52 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi PI a Landespolizeidirektion Tirol (zemské policejní ředitelství Tyrolsko, Rakousko, dále jen „zemské policejní ředitelství“) ohledně legality uzavření provozovny provozované PI.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

##### *Listina*

- 3 Článek 15 Listiny, nadepsaný „Právo svobodné volby povolání a právo pracovat“, stanoví:  
„1. Každý má právo pracovat a vykonávat svobodně zvolené nebo přijaté povolání.  
2. Každý občan Unie může svobodně hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby v kterémkoli členském státě.  
[...]"
- 4 Ve vysvětlení k Listině (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) se stran čl. 15 odst. 2 posledně uvedené Listiny upřesňuje, že toto ustanovení se zabývá třemi svobodami zaručenými články 26, 45, 49 a 56 SFEU, jmenovitě volným pohybem pracovníků, svobodou usazování a svobodou poskytovat služby.
- 5 V článku 16 Listiny, nadepsaném „Svoboda podnikání“, je uvedeno:  
„Svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi.“
- 6 Ve vysvětlení k Listině se stran jejího článku 16 uvádí, že toto ustanovení je založeno na judikatuře Soudního dvoru, která uznala svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost a smluvní svobodu, a na čl. 119 odst. 1 a 3 SFEU, který uznává volnou soutěž.
- 7 Článek 35 Listiny, nadepsaný „Ochrana zdraví“, stanoví:  
„Každý má právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na obdržení lékařské péče za podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. [...]"
- 8 Článek 41 Listiny, nadepsaný „Právo na řádnou správu“, stanoví:  
„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.“

2. Toto právo zahrnuje především:

- a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;
- b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;
- c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

[...]“

9 Článek 47 Listiny, nadepsaný „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, stanoví:

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

[...]“

10 Článek 48 Listiny, nadepsaný „Presumpce nevinny a právo na obhajobu“, v odstavci 2 stanoví:

„Každému obviněnému je zaručeno respektování práv na obhajobu.“

11 Článek 51 Listiny, nadepsaný „Oblast použití“, v odstavci 1 stanoví:

„Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie. [...]“

12 V článku 52 Listiny, nadepsaném „Rozsah a výklad práv a zásad“, je uvedeno:

„1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

2. Práva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.

[...]

7. Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této listiny.“

*Směrnice 2006/123/ES*

- 13 Článek 4 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), nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- 5) ‚usazením‘ skutečné provozování výdělečné činnosti podle článku 43 [ES] poskytovatelem po neurčitou dobu a prostřednictvím stálé infrastruktury, v níž je činnost poskytování služby skutečně vykonávána;
- 6) ‚povolovacím režimem‘ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce podniknout kroky, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti v oblasti poskytování služeb nebo o jejím výkonu;

[...]“

- 14 Kapitola III této směrnice, nadepsaná „Svoboda usazování pro poskytovatele“, obsahuje v oddíle 1, nadepsaném „Povolení“, články 9 až 13.

- 15 Článek 9 uvedené 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.“

- 16 Článek 10 téže směrnice, nadepsaný „Podmínky pro udělení povolení“, v odstavci 1 stanoví:

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

- 17 Kapitola III směrnice 2006/123 obsahuje v oddílu 2, nadepsaném „Zakázané požadavky nebo požadavky podléhající hodnocení“, články 14 a 15.

***Rakouské právo***

- 18 V ustanovení § 14 Tiroler Landes-Polizeigesetz (tyrolský zemský zákon o policejním dohledu nad veřejným pořádkem), ze dne 6. července 1976 (LGBl. č. 60/1976), ve znění jeho poslední změny (LGBl. č. 56/2017) (dále jen „policejní zákon“), nadepsaném „Zákaz“, se stanoví:

„Zakazuje se:

- a) v rámci výdělečné činnosti za úplatu strpět sexuální akty prováděné na vlastním těle nebo poskytování sexuálních služeb za úplatu (prostituce) mimo povolené nevěstince (§ 15)

[...]“

19 § 15 tohoto zákona, nadepsaný „Povolení k provozování nevěstince“, v odstavci 1 stanoví:

„Nevěstinec je podnik, ve kterém je provozována prostituce. Nevěstinec smí být provozován jen na základě povolení (povolení k provozování nevěstince).“

20 Ustanovení § 19 uvedeného zákona, nadepsaný „Trestní ustanovení“, v odstavci 2 stanoví:

„Kdo provozuje nevěstinec bez povolení podle § 15, dopouští se správního přestupku a bude potrestán peněžitým trestem až do výše 36 000 eur, v případě nedobytnosti náhradním trestem odnětí svobody až na čtyři týdny.“

21 V ustanovení § 19a téhož zákona, nadepsaném „Dohled nad nevěstincem a jeho uzavření“, se stanoví:

„1. Pokud na základě konkrétních skutečností vzniká důvodné podezření, že došlo k porušení správních předpisů podle § 19 odst. 1 nebo 2, jsou úřady a orgány veřejné bezpečnosti oprávněny [...] vniknout do budov a prostor, jež jsou zjevně využívány k nezákonnému provozování prostituce. Vlastníci nebo nájemci takových budov nebo prostor jsou povinni strpět tento vstup do svých budov nebo prostor. Je přípustné použití bezprostředních donucovacích úkonů.

[...]

3. Pokud na základě konkrétní skutečnosti vzniká důvodné podezření, že došlo k porušení správních předpisů podle § 19 odst. 2, a je-li nutno vycházet z toho, že v nezákonném provozování nevěstince bude pokračováno, může správní orgán i bez předchozího řízení na místě samém přijmout opatření nutná k ukončení provozování nevěstince, zejména uzavření nevěstince.

4. Na návrh dosavadního provozovatele nebo vlastníka prostor, které byly užívány jako nevěstinec, vydá správní orgán rozhodnutí o odvolání opatření přijatých podle odstavce 3, pokud návrhovatel

a) může předložit povolení k provozování nevěstince nebo

b) může zajistit, že po odvolání opatření podle odstavce 3 nedojde k obnovení provozování nevěstince.“

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

22 PI, bulharská státní příslušnice, nabízela na základě živnostenského oprávnění, které jí bylo vystaveno dne 9. února 2011 Stadtmagistrat Innsbruck (magistrát města Innsbruck, Rakousko), masérské služby. Provozovala masážní salon, který se nacházel v uvedeném městě.

23 Dne 12. prosince 2017 provedli dva policisté zemského policejního ředitelství v masážním salonu PI kontrolu. Uvedení policisté, kteří nabyli přesvědčení o tom, že v tomto salonu byly nabízeny zákazníkům sexuální služby, a sice masáže s nahým tělem a erotické masáže, rozhodli téhož dne přibližně ve 20:30 hodin o uzavření uvedeného salonu na základě podezření o porušování § 19 odst. 2 policejního zákona (dále jen „rozhodnutí ze dne 12. prosince 2017“). V důsledku toho byl dotčený salon zapečetěn úředními pečeti.

24 PI byla o tomto rozhodnutí vyrozuměna ústně bezprostředně před uzavřením jejího salonu. Nebylo jí vydáno žádné potvrzení o uvedeném uzavření ani neobdržela žádný dokument, v němž by byly uvedeny důvody pro přijetí uvedeného rozhodnutí.

- 25 Dne 13. prosince 2017 pověřila PI ochranou svých zájmů advokáta, který se v dalších dnech opakovaně pokoušel nahlédnout do policejního spisu. Tento přístup mu však byl odmítnut z toho důvodu, že v případě takových správních opatření, jaká byla přijata vůči PI, není uvedený přístup možný, neboť vůči PI nebylo zahájeno trestní řízení.
- 26 Dne 14. prosince 2017 podala PI k zemskému policejnímu ředitelství návrh na zrušení rozhodnutí ze dne 12. prosince 2017 a uvedené ředitelství tomuto návrhu dne 29. prosince 2017 vyhovělo. Rozhodnutí tohoto správního orgánu neobsahovalo odůvodnění týkající se uzavření ani důvody, které vedly ke zrušení rozhodnutí ze dne 12. prosince 2017.
- 27 Dne 18. prosince 2017 podala PI k Landesverwaltungsgericht Tirol (zemský správní soud Tyrolsko, Rakousko) žalobu znějící na určení nezákonnosti uzavření jejího masážního salonu.
- 28 Vzhledem k tomu, že zemské policejní ředitelství předkládajícímu soudu nepředložilo písemnosti a skutkové poznatky týkající se této věci, musel předkládající soud sám učinit potřebná skutková zjištění.
- 29 Tento předkládající soud uvádí, že podle vnitrostátní právní úpravy je rozhodnutí o uzavření takové provozovny, jako je masážní salon PI, účinné od okamžiku jeho přijetí. Vzhledem k tomu, že cílem této úpravy je boj proti nezákonné prostituci, je třeba, aby příslušné orgány mohly přijmout opatření v rámci jejich příkazovací a donucovací pravomoci.
- 30 Takové rozhodnutí může na návrh dotčené osoby zrušit buď správní orgán, v projednávané věci zemské ředitelství policie, s účinkem do budoucna, nebo soud, v projednávané věci předkládající soud, který může přezkoumávat zákonnost tohoto rozhodnutí.
- 31 Nicméně na rozdíl od ostatních vnitrostátních řízení, jež se týkají výkonu příkazovací a donucovací pravomoci orgánů, úprava týkající se řízení dotčeného ve věci v původním řízení nevyžaduje, aby uvedené orgány po výkonu uvedené pravomoci písemně odůvodnily své rozhodnutí. Účelem povinnosti odůvodnit písemně rozhodnutí, jež je přijímáno v rámci výkonu téže pravomoci, je přitom podle předkládajícího soudu přinutit dotčený orgán k tomu, aby opětovně ověřil zákonnost svého zásahu.
- 32 Předkládající soud má za to, že v případě neexistence písemného dokumentu, v němž by byly uvedeny důvody na podporu rozhodnutí přijatého příslušným orgánem v rámci takového řízení, jako je řízení dotčené ve věci v původním řízení, je adresát takového rozhodnutí zbaven možnosti přístupu ke spisu, který se jej týká, možnosti seznámit se s důkazy shromážděnými tímto orgánem a možnosti vyjádřit se k nim. Tento adresát se může seznámit s důvody, na jejichž základě pojal tento orgán podezření o tom, že byl spáchán protiprávní čin, pouze nepřímo, a to v rámci řízení zahájeného na základě žaloby podané proti opatřením, jež přijal uvedený orgán.
- 33 Mimoto možnosti napadnout dotčené rozhodnutí nejsou podle předkládajícího soudu dostačující.
- 34 Podle § 19a odst. 4 policejního zákona příslušný orgán totiž může zrušit své rozhodnutí o uzavření dotčené provozovny pouze ve dvou případech, a sice pokud adresát tohoto rozhodnutí může předložit povolení k provozování nevěstince nebo poskytnout záruku, že po zrušení rozhodnutí o uzavření nedojde k obnovení provozování nevěstince.
- 35 Nicméně vzhledem k tomu, že předkládající soud nemůže u rozhodnutí ze dne 12. prosince 2017 vykonávat přezkum opodstatněnosti skutkových okolností, na nichž bylo toto rozhodnutí založeno, přísluší mu pouze to, aby posoudil, zda podezření policisty v projednávané věci týkající se existence protiprávní činnosti bylo důvodné.

36 Za těchto podmínek se Verwaltungsgericht Tirol (správní soud v Tyrolsku) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 15 odst. 2 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je § 19[a] odst. 3 [policejního zákona], která umožňuje, že správní orgány mohou i bez předchozího správního řízení přijmout opatření v rámci bezprostřední nařizovací a donucovací pravomoci, a mimo jiné uzavřít podnik na místě, aniž se přitom jedná jen o dočasné opatření?
- 2) Musí být článek 47 [Listiny], případně ve spojení s články 41 a 52 [Listiny], s ohledem na zásadu rovnosti zbraní a právo na účinnou právní ochranu vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je § 19[a] odst. 3 a 4 [policejního zákona], která upravuje faktická opatření v rámci výkonu bezprostřední nařizovací a donucovací pravomoci, mimo jiné uzavření podniku na místě, bez zdokumentování a poskytnutí potvrzení dotčeným osobám?
- 3) Musí být článek 47 [Listiny], případně ve spojení s články 41 a 52 [Listiny], s ohledem na zásadu rovnosti zbraní, vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je § 19[a] odst. 3 a 4 [policejního zákona], která ke zrušení faktických opatření v rámci bezprostřední nařizovací a donucovací pravomoci, jež jsou přijímána bez správního řízení a spočívají mimo jiné v uzavření podniku, vyžaduje odůvodněný návrh podaný osobou, která je tímto faktickým opatřením dotčena, znějící na zrušení tohoto uzavření?
- 4) Musí být článek 47 [Listiny], ve spojení s článkem 52 [Listiny], vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je § 19[a] odst. 4 [policejního zákona], která v případě faktického donucovacího opatření spočívajícího v uzavření podniku připouští podání návrhu na zrušení pouze za splnění určitých podmínek?“

## **K předběžným otázkám**

### ***K přípustnosti***

- 37 Rakouská vláda ve svém písemném vyjádření tvrdí, že čtvrtá otázka je nepřípustná, stejně jako jsou zčásti nepřípustné druhá a třetí otázka, v rozsahu, v němž se posledně uvedené otázky týkají § 19a odst. 4 policejního zákona, který umožňuje příslušnému orgánu zrušit dotčená opatření.
- 38 Zemské policejní ředitelství totiž odvolalo opatření uzavření salonu PI a nařídilo odstranění úředních pečeti, jimiž byl opatřen tento salon. Za těchto podmínek se podle ní ve věci v původním řízení nepoužije ustanovení, na které je odkazováno v předchozím bodě, jehož účelem je soudní, a nikoli správní kontrola dotčených opatření.
- 39 Jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, je v tomto ohledu třeba uvést, že původní řízení se týká přezkumu zákonnosti rozhodnutí ze dne 12. prosince 2017, kterým bylo nařízeno uzavření salonu PI, neboť proti tomuto rozhodnutí byla podána žaloba dříve, než jej zemské policejní ředitelství dne 29. prosince 2017 zrušilo.
- 40 Rovněž je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, se vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že požadovaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny, jakož i pro pochopení důvodů, proč má

vnitrostátní soud za to, že potřebuje odpovědi na tyto otázky pro účely vyřešení sporu, který před ním probíhá (rozsudek ze dne 14. února 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, bod 48 a citovaná judikatura).

- 41 V projednávané věci je třeba konstatovat, že předkládající soud má nejlepší předpoklady k tomu, aby posoudil s ohledem na vnitrostátní právo existenci právního zájmu PI na podání žaloby. Je tudíž třeba dospět k závěru, že druhá až čtvrtá otázka jsou přípustné.

### *Úvodní poznámky*

- 42 Úvodem je třeba připomenout, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU Soudnímu dvoru přísluší poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Úkolem Soudního dvora je totiž vyložit všechna ustanovení unijního práva, která vnitrostátní soudy potřebují pro rozhodnutí o sporech, které projednávají, i pokud nejsou tato ustanovení výslovně zmíněna v otázkách položených těmito soudy Soudnímu dvoru (rozsudek ze dne 19. prosince 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, bod 34 a citovaná judikatura).
- 43 I když tedy po formální stránce předkládající soud v projednávané věci omezil své otázky na výklad čl. 15 odst. 2 a článků 41, 47 a 52 Listiny, tato skutečnost nebrání Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu práva Unie, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve svých otázkách zmínil. V tomto ohledu je na Soudním dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu v původním řízení třeba vyložit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, bod 35 a citovaná judikatura).
- 44 Jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, vykonává PI, bulharská státní příslušnice, v Rakousku samostatnou výdělečnou činnost, která spočívá v provozování masážního salonu.
- 45 Pro rozhodnutí o žalobě, která mu byla podána, se předkládající soud táže, zda unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, jež stanoví, že takovou provozovnu, jakou je provozovna dotčená ve věci v původním řízení, lze s okamžitým účinkem uzavřít na základě rozhodnutí vnitrostátního orgánu z důvodu, že tento orgán má podezření, že v této provozovně je bez vyžadovaného povolení provozována prostituce, avšak nezaručuje respektování určitých procesních práv osoby provozující tuto provozovnu.
- 46 V tomto ohledu je třeba bez dalšího uvést, že činnost popsaná v bodě 44 tohoto rozsudku je, pokud ji na území určitého členského státu vykonává státní příslušník jiného členského státu, službou ve smyslu článku 57 SFEU. Dále provozování masážního salonu na území jiného členského státu spadá pod svobodu usazování a svobodu poskytovat služby podle článku 49 a následujících SFEU.
- 47 Za předpokladu, že se činnost PI týká mimo jiné zajišťování chodu provozovny, ve které jsou nabízeny služby prostituce, je třeba připomenout, že prostituce je poskytováním služeb za úplatu (rozsudek ze dne 20. listopadu 2001, Jany a další, C-268/99, EU:C:2001:616, bod 49), zatímco činnost spočívající v provozování nevěstince spadá pod svobodu usazování ve smyslu článku 49 SFEU a článků 9 až 15 směrnice 2006/123, pokud ji poskytovatel služeb provozuje po neurčitou dobu a prostřednictvím stále infrastruktury (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 2015, Trijber a Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, body 67 až 77).



- 48 Pokud je proto v projednávané věci patrné, že činnost PI je vykonávána po neurčitou dobu a prostřednictvím stálé infrastruktury, je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda tato činnost spadá pod svobodu usazování ve smyslu článku 49 a článků 9 až 15 směrnice 2006/123.
- 49 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, jež se použije na věc v původním řízení, podmiňuje provozování prostituce povolením.
- 50 Stran směrnice 2006/123, v jejíchž člancích 9 až 13 jsou stanoveny podmínky, jež musí povolovací režim splňovat, je třeba konstatovat, že otázky položené v rámci projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se netýkají legality vnitrostátního režimu, který upravuje výkon činností prostituce jako takové, ale souladu opatření k uzavření provozovny, jež bylo přijato bez určitých procesních záruk, s unijním právem.
- 51 Za těchto podmínek je třeba na položené otázky odpovědět s ohledem na článek 49 SFEU, a nikoli směrnici 2006/123.
- 52 Článek 15 odst. 2 Listiny, který je zmíněn v první otázce, zaručuje mimo jiné svobodu usadit se či poskytovat služby v jakémkoli členském státě.
- 53 Z vysvětlení k Listině, jež je podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SUE a čl. 52 odst. 7 Listiny třeba zohlednit při výkladu Listiny, vyplývá, že čl. 15 odst. 2 Listiny se zabývá třemi svobodami zaručenými články 26, 45, 49 a 56 SFEU, jmenovitě volným pohybem pracovníků, svobodou usazování a svobodou poskytovat služby.
- 54 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že i když předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce neodkazuje na článek 16 Listiny, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že toto ustanovení odkazuje mimo jiné na článek 49 SFEU, který zaručuje výkon základní svobody usazování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. února 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, bod 22).
- 55 Proto skutečnost, že stran svobody usazování bylo odkázáno na čl. 15 odst. 2 Listiny, znamená, že v kontextu věci v původním řízení bude posuzováno respektování této svobody rovněž ve vztahu k článku 16 této Listiny.
- 56 Co se článku 41 Listiny, kterého se týká druhá a třetí otázka, týče, je třeba uvést, že ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že není určeno členským státům, ale výhradně orgánům, institucím a jiným subjektům Unie (rozsudek ze dne 13. září 2018, UBS Europe a další, C-358/16, EU:C:2018:715, bod 28 a citovaná judikatura). Článek 41 Listiny tudíž není ve věci v původním řízení relevantní.
- 57 Uvedené ustanovení nicméně vyjadřuje obecnou zásadu unijního práva, podle níž platí, že právo na řádnou správu zahrnuje povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 2014, YS a další, C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 68). Povinnost správního orgánu odůvodnit rozhodnutí dostatečně specifickým a konkrétním způsobem, aby dotčená osoba mohla pochopit důvody individuálního opatření, které se jí nepříznivě dotýká, je tudíž logickým důsledkem zásady dodržování práva na obhajobu, které je obecnou zásadou unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, bod 88, a rozsudek ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 38).
- 58 Z výše uvedených úvah tedy vyplývá, že podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být článek 49 SFEU, čl. 15 odst. 2 a články 16, 47 a 52 Listiny, jakož i obecná zásada práva na řádnou správu vykládány v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že správní orgán může rozhodnout o uzavření provozovny s okamžitým účinkem z toho důvodu, že má podezření, že v této provozovně je provozována prostituce bez povolení, jež je touto vnitrostátní úpravou k této

činnosti požadováno, v rozsahu, v němž posledně uvedená právní úprava zaprvé nevyžaduje, aby takové rozhodnutí bylo po skutkové a právní stránce písemně odůvodněno a sděleno jeho adresátovi, zadruhé vyžaduje, aby žádost znějící na zrušení tohoto rozhodnutí, kterou tento adresát podal, byla odůvodněna, a zatřetí omezuje důvody, na jejichž základě může příslušný správní orgán uvedené rozhodnutí zrušit.

### *K otázkám*

- 59 Podle ustálené judikatury Soudního dvora představuje omezení ve smyslu článku 49 SFEU jakékoli vnitrostátní opatření, které, třebaže je použitelné bez diskriminace na základě státní příslušnosti, zakazuje výkon svobody usazování zaručené Smlouvou občany Unie, brání mu nebo jej činí méně přitažlivým (rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Memoria a Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, bod 48 a citovaná judikatura).
- 60 V projednávané věci může mít taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví, že správní orgán může rozhodnout o uzavření provozovny s okamžitým účinkem z toho důvodu, že má podezření, že je v této provozovně provozována prostituce bez povolení, které tato právní úprava vyžaduje, negativní dopady na obrat a výkon podnikatelské činnosti, zejména pokud jde o vztahy se zákazníky, kteří využívají dotčených služeb. Tato právní úprava tudíž může bránit osobám z jiných členských států, které si přejí usadit se v zemi Tyrolsko (Rakousko), aby tam vykonávaly takové podnikatelské činnosti, jako je činnost dotčená ve věci v původním řízení, nebo je od tohoto odrazovat (v obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, body 41 až 45).
- 61 Uvedená vnitrostátní právní úprava tedy představuje omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU.
- 62 Podle ustálené judikatury může být omezení svobody usazování, jež je stanovena v článku 49 SFEU, odůvodněno – pod podmínkou, že se uplatňuje bez diskriminace na základě státní příslušnosti – naléhavými důvody obecného zájmu, pokud je způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné (rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Memoria a Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, bod 51 a citovaná judikatura).
- 63 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že se základní práva zaručená Listinou uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, a musí tak být respektována zejména v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti tohoto práva (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 62 a citovaná judikatura).
- 64 Tak je tomu zejména tehdy, když určitá vnitrostátní právní úprava může bránit jedné nebo několika základním svobodám zaručeným Smlouvou a dotčený členský stát se dovolává k odůvodnění takové překážky naléhavých důvodů obecného zájmu. V podobném případě se mohou takto stanovené výjimky vztahovat na dotčenou vnitrostátní právní úpravu pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 63 a citovaná judikatura).
- 65 V projednávané věci platí, že vzhledem k tomu, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení je, jak vyplývá z bodu 61 tohoto rozsudku, omezením svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU, je rovněž omezením práva usadit se, jež je zakotveno v čl. 15 odst. 2 Listiny, a svobody podnikání, jež je zakotvena v článku 16 Listiny.

- 66 Zároveň však platí, že čl. 52 odst. 1 Listiny připouští, aby byl výkon práv zakotvených Listinou omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a že při dodržení zásady proporcionality jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 70 a citovaná judikatura).
- 67 V projednávané věci rakouská vláda tvrdí, že tato vnitrostátní právní úprava je nezbytná pro předcházení trestným činnostem souvisejícím s prostitucí a pro ochranu lidského zdraví.
- 68 Vzhledem k tomu, že provozování prostituce není v zemi Tyrolsko zakázáno, podléhá kontrole a omezením, jež jsou stanoveny v obecném zájmu. Uvedená vnitrostátní právní úprava za tímto účelem podmiňuje tuto činnost povolením. Podle rakouské vlády se dále na osoby, které tuto činnost vykonávají, vztahují zvláštní požadavky v oblasti zdraví a pravidelná prohlídka, která slouží k odhalování pohlavně přenosných onemocnění, včetně HIV a tuberkulózy.
- 69 Tato vláda má za to, že nezákonná prostituce představuje riziko pro zdraví osob, které ji provozují, jejich zákazníků a obecně pro zdraví společnosti, neboť této kontrole není podrobena.
- 70 V tomto ohledu je třeba připomenout, že předcházení páčání trestných činů vůči prostituujícím se osobám, a to zejména obchodování s lidmi, nucené prostituce a dětské prostituce, je naléhavým důvodem obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 2015, Trijber a Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 68).
- 71 Z ustálené judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že ochrana veřejného zdraví patří mezi naléhavé důvody obecného zájmu uznávané unijním právem (rozsudek ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 57).
- 72 Ochrana zdraví je rovněž zaručena článkem 35 Listiny, který stanoví, že každý má právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na obdržení lékařské péče za podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.
- 73 V projednávané věci platí, že poskytování služeb spočívajících v provozování činností prostituce, byť i po krátkou dobu, v rámci provozovny, která není registrována, a tudíž nedisponuje povolením vydávaným veřejným orgánem členského státu, neumožňuje zajistit, aby příslušné orgány odpovídajícím způsobem kontrolovaly tyto činnosti v rámci dotčené provozovny, a pro osoby, které v ní vykonávají své činnosti, se tudíž může zvyšovat riziko, že se stanou obětí trestných činů.
- 74 Stejně tak platí, že poskytováním uvedených služeb osobami, které nepodléhají zvláštním požadavkům v oblasti zdraví a pravidelné kontrole určené k odhalování pohlavně přenosných onemocnění, se může zvyšovat riziko jak pro zdraví osob, které provozují prostituci, tak pro jejich zákazníky, neboť je nesporné, že neléčená pohlavně přenosná onemocnění způsobují zhoršení zdravotního stavu a že se v případě, kdy osoba nakažená pohlavně přenosným onemocněním není léčena, zvyšuje riziko nakažení jiným onemocněním.
- 75 Za těchto podmínek je třeba mít v případě omezení svobody usazování, které způsobuje taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která svěřuje správnímu orgánu pravomoc rozhodnout o uzavření provozovny s okamžitým účinkem z toho důvodu, že má podezření, že je v této provozovně provozována prostituce bez povolení, které uvedená právní úprava vyžaduje, za to, že je ospravedlněno naléhavými důvody obecného zájmu a je s to zaručit uskutečnění cílů sledovaných uvedenou právní úpravou, jimiž je předcházení páčání trestných činů vůči prostituujícím se osobám a ochrana veřejného zdraví.

- 76 Je však nicméně třeba posoudit, zda lze možnost vnitrostátního správního orgánu rozhodnout o uzavření provozovny s okamžitým účinkem z toho důvodu, že má podezření, že je v této provozovně provozována prostituce bez povolení, které vyžaduje vnitrostátní právní úprava, považovat za přiměřenou cílům uvedeným v předchozím bodě.
- 77 V tomto ohledu by v zásadě bylo možné takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví, že správní orgán může rozhodnout o uzavření provozovny z výše uvedených důvodů s okamžitým účinkem, považovat za přiměřenou ve vztahu k uvedeným cílům. V projednávané věci však uvedená právní úprava opravňuje k uzavření provozovny bez uvedení jakéhokoli odůvodnění po skutkové a právní stránce, jež by bylo sděleno adresátovi takového rozhodnutí, a zároveň vyžaduje, aby dotčená osoba odůvodnila žádost znějící na zrušení rozhodnutí o tomto uzavření.
- 78 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že účinnost soudního přezkumu zaručeného článkem 47 Listiny předpokládá, že dotčený bude mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, buď přečtením samotného rozhodnutí, nebo na základě sdělení těchto důvodů na jeho žádost, aniž je dotčena pravomoc příslušného soudu požadovat jejich sdělení od dotčeného orgánu, aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva za co nejpríznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud, jakož i k tomu, aby byl tento soud plně schopen provést přezkum legality dotčeného vnitrostátního aktu (rozsudek ze dne 4. června 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, bod 53, a v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 84).
- 79 Dále, právo být v každém řízení vyslechnut, které je zakotveno v člancích 47 a 48 Listiny a které je nedílnou součástí dodržování práva na obhajobu, obecné zásady unijního práva, znamená, že správní orgán při pečlivém a nestranném zkoumání všech relevantních skutečností projednávaného případu a podrobném odůvodňování svého rozhodnutí věnuje náležitou pozornost připomínkám předloženým dotčenou osobou, přičemž povinnost odůvodnit rozhodnutí dostatečně specifickým a konkrétním způsobem, aby dotčená osoba mohla pochopit důvody zamítnutí své žádosti, je logickým důsledkem zásady dodržování práva na obhajobu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, body 43, 45 a 48).
- 80 Správní orgány členských států tedy v zásadě mají povinnost respektovat právo na obhajobu osob, kterým jsou určena rozhodnutí, která významně ovlivňují jejich zájmy, když přijímají opatření, která spadají do působnosti unijního práva (rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 50).
- 81 Tento požadavek odůvodnění rozhodnutí vnitrostátních správních orgánů má obzvláštní význam v kontextu takové věci, jako je věc v původním řízení, u které je třeba posoudit odůvodněnost a přiměřenost omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU, jakož i práva usadit se, jež je zakotveno v čl. 15 odst. 2, a svobody podnikání, jež je zakotvena v článku 16 Listiny.
- 82 Zaprvé je totiž na vnitrostátních soudech, aby provedly celkové posouzení okolností přijetí a provádění omezující právní úpravy na základě důkazů předložených příslušnými orgány členského státu, které směřují k prokázání cílů, jež umožňují ospravedlnit překážku některé ze základních svobod zaručených Smlouvou o FEU a její přiměřenost (rozsudek ze dne 28. února 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, bod 53 a citovaná judikatura).
- 83 Zadruhé, třebaže tyto soudy mohou být podle vnitrostátních procesních pravidel povinny přijmout opatření nezbytná k usnadnění předkládání takových důkazů, nemohou být naopak povinny nahradit uvedené orgány v otázce odůvodnění, které jsou tyto orgány povinny poskytnout. Není-li toto odůvodnění z důvodu neúčasti nebo nečinnosti uvedených orgánů poskytnuto, musí mít vnitrostátní soudy možnost z toho vyvodit veškeré související důsledky (rozsudek ze dne 28. února 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, bod 54).

- 84 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci vnitrostátní právní úprava nevyžaduje, aby bylo rozhodnutí, kterým se s okamžitým účinkem nařizuje uzavření takové provozovny, jako je provozovna dotčená ve věci v původním řízení, po skutkové a právní stránce náležitě odůvodněno a sděleno svému adresátovi, nesplňuje požadavky stanovené judikaturou uvedenou v bodech 78 až 83 tohoto rozsudku.
- 85 Uvedená právní úprava totiž nezaručuje adresátovi tohoto rozhodnutí možnost seznámit se s důvody, na nichž je posledně uvedené rozhodnutí založeno, aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva a rozhodnout se, zda je účelné obrátit se na příslušný soud. V projednávané věci tudíž tato vnitrostátní právní úprava neumožňuje zajistit účinnost soudního přezkumu ani dodržování práv na obhajobu, jež jsou zaručeny v člancích 47 a 48 Listiny, a obecných zásad unijního práva.
- 86 Stran požadavku, který je stanoven vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení a podle kterého musí dotčená osoba řádně odůvodnit každý návrh na zrušení rozhodnutí o uzavření provozovny, je třeba konstatovat, že tento požadavek je nepřiměřený, neboť tatáž právní úprava naproti tomu nestanoví povinnost odůvodnit takové rozhodnutí.
- 87 V tomto ohledu platí, že pokud je od adresáta správního rozhodnutí vyžadováno, aby svůj návrh na zrušení tohoto rozhodnutí odůvodnil, zatímco posledně uvedené rozhodnutí není odůvodněno, je tím porušováno právo tohoto adresáta na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces i jeho právo na obhajobu.
- 88 Co se týče omezení důvodů, na jejichž základě může příslušný orgán zrušit rozhodnutí o uzavření provozovny, jež je stanoveno v § 19a odst. 4 policejního zákona, je třeba připomenout, že toto rozhodnutí lze zrušit v případě, že jeho adresát buď předloží povolení k provozování nevěstince, nebo poskytne záruku, že po zrušení rozhodnutí o uzavření nedojde k obnovení provozování nevěstince.
- 89 Za předpokladu, že se toto ustanovení policejního zákona na spor v původním řízení použije, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nejsou omezení uvedená v předchozím bodě podle všeho nepřiměřená cílům sledovaným takovým zákonem, a sice předcházení páčání trestných činů vůči prostituujícím se osobám a ochraně veřejného zdraví.
- 90 Vzhledem k tomu, že – jak bylo konstatováno v bodech 73 až 75 tohoto rozsudku – možnost uzavřít s okamžitým účinkem provozovnu z toho důvodu, že příslušný orgán má podezření, že je v této provozovně provozována prostituce bez povolení, které je za tímto účelem vyžadováno, je ospravedlněna uvedenými cíli, je třeba omezení stanovené v § 19a odst. 4 policejního zákona považovat za logický důsledek zákazu provozovat nevěstinec bez takového povolení, který je stanoven dotčenou právní úpravou.
- 91 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba odpovědět na položené otázky tak, že článek 49 SFEU, čl. 15 odst. 2 a články 16, 47 a 52 Listiny, jakož i obecná zásada práva na řádnou správu musí být vykládány v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že správní orgán může rozhodnout o uzavření provozovny s okamžitým účinkem z toho důvodu, že má podezření, že v této provozovně je provozována prostituce bez povolení, jež je touto vnitrostátní úpravou vyžadováno, v rozsahu, v němž posledně uvedená právní úprava jednak nevyžaduje, aby takové rozhodnutí bylo po skutkové a právní stránce písemně odůvodněno a sděleno jeho adresátovi, a jednak vyžaduje, aby žádost znějící na zrušení téhož rozhodnutí, kterou podal uvedený adresát, byla odůvodněná.

## K nákladům řízení

- 92 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 (šestý senát) rozhodl takto:

**Článek 49 SFEU, čl. 15 odst. 2 a články 16, 47 a 52 Listiny základních práv Evropské unie a obecná zásada práva na řádnou správu musí být vykládány v tom smyslu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že správní orgán může rozhodnout o uzavření provozovny s okamžitým účinkem z toho důvodu, že má podezření, že v této provozovně je provozována prostituce bez povolení, jež je touto vnitrostátní úpravou k této činnosti požadováno, v rozsahu, v němž posledně uvedená právní úprava jednak nevyžaduje, aby takové rozhodnutí bylo po skutkové a právní stránce písemně odůvodněno a sděleno jeho adresátovi, a jednak vyžaduje, aby žádost znějící na zrušení téhož rozhodnutí, kterou podal uvedený adresát, byla odůvodněna.**

Podpisy.