



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

17. října 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123/ES – Povolovací režim – Článek 10 – Podmínky udělení povolení – Prodej tabákových výrobků – Vnitrostátní právní úprava, která váže udělení povolení pro zřízení prodejního místa tabákových výrobků na dodržení určitých podmínek – Podmínky vzdálenosti a počtu obyvatel – Ochrana veřejného zdraví před kouřením“

Ve věci C-16/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Regionální správní soud pro Ligurii, Itálie) ze dne 22. prosince 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 16. ledna 2023, v řízení

FA.RO. di YK & C. Sas

proti

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

za účasti:

JS,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: T. von Danwitz, místopředseda Soudního dvora vykonávající funkci předsedy prvního senátu, A. Arabadžev a I. Ziemele (zpravodajka), soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

za soudní kancelář: C. Di Bella, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. ledna 2024,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za FA.RO. di YK & C. Sas: G. Briozzo, avvocato,
- za JS: A. Celotto a L. Grazzini, avvocati,

* Jednací jazyk: italština.

- za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: D. Del Gaizo a F. Meloncelli, avvocati dello Stato,
- za španělskou vládu: M. Morales Puerta, jako zmocněnkyně,
- za Evropskou komisi: L. Armati, L. Malferrari a M. Mataija, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. března 2024,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49, 56 a čl. 106 odst. 2 SFEU, jakož i článku 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi FA.RO. di YK & C. Sas založenou podle italského práva (dále jen „FA.RO.“) a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Úřad pro cla a monopoly, Itálie) (dále jen „ADM“) ohledně zamítnutí žádosti o zřízení nového prodejního místa tabákových výrobků.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Preambule Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku (dále jen „Rámcová úmluva“), přijaté Světovým zdravotnickým shromážděním dne 21. května 2003 v Ženevě, jejímiž smluvními stranami jsou Evropská unie a její členské státy, uznává, zaprvé že „vědecké důkazy jednoznačně prokázaly, že spotřeba tabáku a expozice tabákovému kouři způsobuje úmrtí, onemocnění a disabilitu“, a zadruhé že „cigarety a některé další výrobky obsahující tabák jsou vyráběny tak, aby vytvářely a udržovaly závislost, a že mnoho složek, které obsahují, a kouř, který produkují, jsou farmakologicky aktivní, toxické, mutagenní a karcinogenní a že závislost na tabáku je v hlavních mezinárodních klasifikacích nemocí samostatně klasifikována jako onemocnění“.
- 4 Články 8 až 13 Rámcové úmluvy upravují opatření ke snižování poptávky po tabáku. Týkají se ochrany před expozicí tabákovému kouři, regulace složek tabákových výrobků, regulace zveřejňování informací o tabákových výrobcích, balení a označování tabákových výrobků, vzdělávání a veřejnému povědomí o otázkách kontroly tabáku, jakož i celkového zákazu reklamy, propagace a sponzorování tabáku. Článek 14 této úmluvy stanoví opatření ke snižování poptávky týkající se závislosti na tabáku a ukončení jeho užívání, zatímco její články 15 až 17 upravují opatření týkající se snižování zásobování tabákem a jejich předmětem je nezákonný obchod s tabákovými výrobky, prodej nezletilým a nezletilými, jakož i poskytování podpory pro ekonomicky udržitelné alternativní činnosti.

Unijní právo

5 Body 2, 5, 7, 8 a 66 odůvodnění směrnice 2006/123 uvádějí:

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

[...]

(5) Je proto nutné odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy, jakož i zajistit příjemcům a poskytovatelům právní jistotu nutnou pro praktické uplatňování těchto dvou základních svobod Smlouvy. [...]

[...]

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

(8) Ustanovení 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 liberalizovat služby obecného hospodářského zájmu nebo privatizovat veřejné subjekty, které tyto služby poskytují, nebo zrušit stávající monopoly pro jiné činnosti nebo pro určité distribuční služby.

[...]

(66) Přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na území členského státu by neměl podléhat ekonomickým prověrkám. Zákaz ekonomických prověrek jako předpokladu pro udělení povolení by měl zahrnovat ekonomické prověrky jako takové, ale nikoliv požadavky, které jsou objektivně opodstatněné naléhavými důvody obecného zájmu, jako je například ochrana městského prostředí, sociální politika nebo veřejné zdraví. Tento zákaz by se neměl dotýkat výkonu pravomocí orgánů odpovědných za uplatňování právních předpisů týkajících se hospodářské soutěže.“

6 Článek 1 odst. 1 až 3 této směrnice 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.

Touto směrnicí není dotčena svoboda členských států stanovit v souladu s právem Společenství, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, jakým způsobem by tyto služby měly být organizovány a financovány, v souladu s pravidly pro státní podpory, a jakým zvláštním povinnostem by měly podléhat.“

7 Článek 2 odst. 1 a 2 uvedené směrnice zní následovně:

„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;

[...]“

8 Článek 4 téže směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

6) ‚povolovacím režimem‘ 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;

7) ‚požadavkem‘ jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie; pravidla stanovená v kolektivních smlouvách sjednaných sociálními partnery se sama o sobě za požadavky ve smyslu této směrnice nepovažují;

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

[...]“

9 Článek 9 odst. 1 směrnice 2006/123 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.“

10 Článek 10 odst. 1 a 2 této směrnice 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.“

11 Článek 14 uvedené směrnice stanoví:

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

[...]

- 5. individuálně prováděná ekonomická prověrka, která podmiňuje udělení povolení předložením důkazu o existenci hospodářské potřeby nebo poptávky na trhu, hodnocení potenciálních nebo současných hospodářských vlivů dané činnosti nebo hodnocení vhodnosti dané činnosti ve vztahu k cílům hospodářského plánování stanoveným příslušným orgánem; tento zákaz se nevztahuje na požadavky plánování, které nesledují hospodářské cíle, ale vycházejí z naléhavých důvodů obecného zájmu;

[...]“

12 Článek 15 odst. 1 až 4 směrnice 2006/123 stanoví:

„1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

a) množstevní nebo územní omezení, zejména ve formě omezení stanovených podle počtu obyvatel nebo minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli;

[...]

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

4. Odstavce 1, 2 a 3 se vztahují na právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy těchto služeb.“

Italské právo

Zákon č. 1293/1957

13 Článek 16 legge č. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio (zákon č. 1293 o organizaci distribuce a prodeje zboží podléhajícího monopolu) ze dne 22. prosince 1957 (GURI č. 9 ze dne 13. ledna 1958), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, (dále jen „zákon 1293/1957“), stanoví:

„Veřejný prodej výrobků podléhajících monopolu se uskutečňuje prostřednictvím prodejních míst a povolení.

Prodejní místa uvedená v prvním pododstavci jsou zřizována regionální pobočkou v souladu s kritérii a podmínkami stanovenými rozhodnutím generálního ředitele autonomní správy státních monopolů.“

14 Článek 19 tohoto zákona stanoví:

„Prodejní místa výrobků podléhajících monopolu se rozdělují na:

[...]

b) běžná prodejní místa;

c) zvláštní prodejní místa.

[...]

Zvláštní prodejní místa se přidělují jednotlivcům na základě koncese nebo do správy na dobu nepřesahující devět let.

[...]“

15 V souladu s čl. 21 odst. 1 uvedeného zákona platí:

„Běžná prodejní místa se zřizují tam, kde to správní orgán považuje za účelné a vhodné v zájmu potřeby poskytování služby, pokud dospěje k takovému závěru. V obcích, jejichž počet obyvatel nepřesahuje 30 000, jsou nově zřizovaná běžná prodejní místa přidělována na zkoušku ve výběrovém řízení vyhrazeném pro válečné invalidy a válečné vdovy, jakož i kategoriím osob, které jsou jim zákonem postaveny na roveň, a osobám vyznamenaným za vojenské zásluhy. V ostatních obcích a hlavních městech provincií se běžná prodejní místa přidělují na zkoušku formou veřejné dražby. Prodejní místo je přiděleno soutěžiteli, který splňuje kritéria stanovená ve výzvě k podávání nabídek a který nabídne nejvyšší částku poplatků. Zkušební doba uvedená v předchozích pododstavcích činí tři roky, po jejímž uplynutí je prodejní místo, pokud není zrušeno, klasifikováno jako prodejní místo podle článku 25 a může být přiděleno volně nebo přímo stávajícímu provozovateli.“

16 Ze zákona č. 1293/1957 rovněž vyplývá, že zvláštní prodejní místa jsou zřizována za účelem splnění zvláštních požadavků na danou službu na konkrétních místech a že správní orgán může prostřednictvím licence udělit povolení k prodeji výrobků podléhajících monopolu mimo jiné v pohostinských zařízeních. V posledně uvedeném případě se držitel licence zásobuje v nejbližším běžném prodejním místě.

Narřízení vlády s mocí zákona č. 98/2011

17 Článek 24 odst. 42 legge č. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (nařízení vlády s mocí zákona č. 98 o naléhavých opatřeních na podporu finanční stability) ze dne 6. července 2011 (GURI č. 155 ze dne 6. července 2011), přeměněné se změnami na zákon

prostřednictvím zákona č. 111 ze dne 15. července (GURI č. 164 ze dne 16. července 2011), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „nařízení vlády s mocí zákona 98/2011“), stanoví:

„Vyhláškou přijatou do 31. března 2013 [...] stanoví ministr hospodářství a financí pravidla upravující podmínky zřizování běžných a zvláštních prodejních míst zboží podléhajícího monopolu, jakož i vydávání a prodlužování licencí, v souladu s následujícími zásadami:

- a) optimalizace a racionalizace prodejní sítě, včetně stanovení kritérií pro regulaci umístění prodejních míst, aby se v souladu s ochranou hospodářské soutěže sladila nutnost zajistit spotřebitelům plošně na celém území prodejní síť, na jedné straně, a primární veřejný zájem na ochraně zdraví, na straně druhé, který spočívá v prevenci a kontrole veškeré veřejné nabídky tabáku, která není odůvodněna skutečnou poptávkou po tabákových výrobcích;
- b) běžná prodejní místa mohou být zřizována pouze při splnění konkrétních podmínek týkajících se vzdálenosti, která nesmí být nižší než 200 m, a počtu obyvatel, u něhož musí být dodržen poměr jednoho prodejního místa na každých 1 500 obyvatel.
- c) [...];
- d) přemístování běžných prodejních míst jsou možná pouze tehdy, pokud se použijí stejné podmínky vzdálenosti a případně počtu obyvatelstva uvedené v písmenu b);
- e) zřízení zvláštních prodejních míst je možné pouze tehdy, je-li zjištěna objektivní a skutečná potřeba služby, která se posuzuje s ohledem na skutečné umístění ostatních již existujících prodejních míst ve stejné referenční oblasti, jakož i s ohledem na požadavky uvedené pod písm. b);
- f) vydávání a prodlužování licencí musí být posuzováno v závislosti na okolnosti, že doplňují prodejní místa zboží podléhajícího monopolu, a nepřekrývají se s nimi, včetně určení a použití kritéria vzdálenosti.“

Ministerská vyhláška č. 38/2013

- 18 Článek 2 odst. 1 až 3 decreto ministeriale č. 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da FUMO (ministerská vyhláška č. 38 upravující distribuci a prodej kuřáckých výrobků) ze dne 21. února 2013 (GURI č. 89, ze dne 16. dubna 2013), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „ministerská vyhláška č. 38/2013“), přijatá na základě čl. 24 odst. 42 nařízení vlády s mocí zákona č. 98/2011, stanoví:

„1. Zřizování běžných prodejních míst je povoleno, pokud jsou dodrženy parametry uvedené v tomto článku.

2. Minimální vzdálenost prostor určených pro nové prodejní místo od nejbližšího místa prodeje, které je již v provozu, činí alespoň:

- a) 300 metrů (m) v obcích do 30 000 obyvatel;
- b) 250 m v obcích s 30 001 až 100 000 obyvateli;

c) 200 m v obcích s více než 100 000 obyvateli;

3. Zřízení nového prodejního místa není povoleno, pokud již bylo v obci dosaženo poměru jednoho prodejního místa na 1 500 obyvatel, s výjimkou obcí s méně než 1 500 obyvateli, kde takové prodejní místo neexistuje, pokud lze konstatovat skutečnou a konkrétní potřebu poskytování služby a nejbližší běžné prodejní místo, které je již v provozu v jiné obci, je vzdáleno více než 600 m.“

19 Podle čl. 3 odst. 1 až 6 této ministerské vyhlášky platí:

„1. Podle článku 21 zákona [č. 1293/1957] se běžná prodejní místa zřizují na základě rozhodnutí příslušných poboček [ADM] ve lhůtách a na místech určených podle potřeby poskytování služby, přičemž zvláštní pozornost je třeba věnovat oblastem, které se vyznačují výstavbou nových rezidenčních a obchodních objektů, zvláštnímu významu dopravních uzlů a hlavních městských míst setkávání obyvatelstva nebo výskytu kanceláří a výrobních prostor zvláštního významu a návštěvnosti, které svědčí o potřebě poskytování služby, jakož i žádostem o přemístění, které příslušné pobočky obdrží.

2. Pro účely odstavce 1 přijmou příslušné pobočky pro každý kalendářní rok dva pololetní plány pro zřízení běžných prodejních míst, přičemž s ohledem na již existující prodejní místa, jakož i na mezitím obdržené žádosti o přemístění zohlední nezbytnost, aby prodejní síť tabákových výrobků byla:

a) přiměřená potřebě poskytování služby;

b) organizována tak, aby byla zaručena účinnost a efektivita správních kontrol zaměřených na ochranu nezletilých osob, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví, jakož i daňových příjmů.

3. Při přípravě každého plánu jsou zkoumány žádosti o přemístění, jakož i návrhy na nová prodejní místa, které správní orgán obdržel v bezprostředně předcházejícím pololetí. Návrhy na zřízení nových prodejních míst nezakládají práva ve prospěch jejich předkladatelů, ani povinnosti pro správní orgány.

4. Příslušná pobočka vypracuje před 31. březnem a 30. zářím návrh plánu pro zřízení nových běžných prodejen, přičemž dbá na to, aby do něj byly zahrnuty pouze návrhy na nová prodejní místa, u nichž existuje potřeba poskytování služby v souladu s parametry uvedenými v článku 2 a s ohledem na všechny ostatní účelné informace ze šetření.

5. Příslušná pobočka [...] zveřejní u každého návrhu pololetního plánu nejpozději 30. dubna a 31. října návrh plánu ve zvláštní části institucionálních internetových stránek [ADM]. [...].

6. Po vymezení návrhu plánu na základě všech získaných informací ze šetření oznámí příslušná pobočka zahájení řízení o zřízení nových prodejních míst vlastníkům tří nejbližších prodejních míst nacházejících se ve vzdálenosti do 600 m od nového prodejního místa a poskytne jim lhůtu v délce patnácti dnů pro předložení případných připomínek. Po uplynutí této lhůty schválí příslušná pobočka s přihlédnutím ke všem získaným informacím konečný plán zřízení nových prodejních míst a zveřejní pro každou oblast, která byla určena jako vhodná pro toto zřízení, oznámení o přidělení prodejního místa podle článku 21 zákona [č. 1293/1957] [...].“

- 20 V souladu s článkem 7 uvedené ministerské vyhlášky musí být licence odůvodněny potřebou poskytovat službu v místech a časech, kde ji nelze poskytovat běžnými prodejními místy. Možnost udělit licenci je vyloučena v případě, kdy je u nejbližšího prodejního místa, které se nachází v menší vzdálenosti, než je stanovený limit, nainstalován prodejní automat tabákových výrobků.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 21 Společnost FA.RO. provozuje v obci Finale Ligure (Itálie) obchodní činnost v oblasti pohostinství. Byla držitelkou licence, na jejímž základě jí byl povolen v její provozovně maloobchodní prodej zboží, které podléhá státnímu monopolu. Aktem ze dne 19. listopadu 2021 zahájil ADM řízení o odnětí této licence z důvodu, že u hlavního prodejního místa vzdáleného méně než 300 m, k němuž se vázala za účelem zásobování, byl instalován automat na cigarety, což podle článku 7 ministerské vyhlášky č. 38/2013 představovalo překážku pro zachování licence.
- 22 Společnost FA.RO. proto podala žádost o zřízení nového běžného prodejního místa ve své provozovně a vysvětlila, že jeho nezbytnost vyplývá z vysokého počtu spotřebitelů.
- 23 Dne 31. března 2022 přijal ADM sdělení č. 6401/RU obsahující návrh pololetního plánu pro zřízení nových běžných prodejních míst na ligurském území, který byl zveřejněn 6. dubna 2022. Do tohoto pololetního plánu nebylo zahrnuto prodejní místo, o jehož zřízení požádala FA.RO, a to z důvodu, že nebyly splněny podmínky týkající se vzdálenosti a demografie stanovené v článku 2 ministerské vyhlášky č. 38/2013. Zaprvé se totiž navrhované místo nacházelo ve vzdálenosti 176 m a 220 m od dvou dalších prodejních míst. Zadruhé již bylo v obci Finale Ligure provozováno třináct běžných a zvláštních prodejních míst na 11 358 obyvatel.
- 24 Společnost FA.RO. podala žalobu k Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Regionální správní soud pro Ligurii, Itálie), který je předkládajícím soudem, v níž zpochybnila uvedený pololetní, jakož i konečný plán, jelikož v nich nebylo zahrnuto prodejní místo, o jehož zřízení žádala. Tato společnost zejména tvrdila, že zřízení nového prodejního místa v její provozovně nepovede k převisu nabídky ve vztahu k poptávce, neboť skutečných uživatelů služby je z důvodu masivního přílivu návštěvníků a rekreatantů o víkendech a během turistické sezóny stokrát více než činí počet místních obyvatel. Podle jejího názoru neměl ADM za těchto podmínek automaticky použít parametry vymezené ve vnitrostátní právní úpravě, ale měl ověřit nezbytnost a přiměřenost omezení volného přístupu na trh služeb a nepoužít čl. 24 odst. 42 nařízení vlády s mocí zákona č. 98/2011 a článek 2 ministerské vyhlášky, jelikož jsou v rozporu s čl. 15 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123.
- 25 Předkládající soud uvádí, že žádost uvedená v bodě 22 tohoto rozsudku byla zamítnuta z důvodu nedodržení kritérií stanovených *in abstracto* relevantní vnitrostátní právní úpravou, aniž byly posouzeny důkazy předložené touto společností, podle nichž obchod s tabákovými výrobky v požadovaném prodejním místě nepodporuje nárůst poptávky, ale naopak uspokojuje již existující a značnou potřebu poskytování služby.
- 26 Podle předkládajícího soudu představují podmínky týkající se vzdálenosti a demografie stanovené uvedenou vnitrostátní právní úpravou územní a množství omezení ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 a nejsou patrně slučitelné s kritérii stanovenými v čl. 15 odst. 3 této směrnice.

- 27 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že naléhavým důvodem, který vedl vnitrostátního zákonodárce k zavedení takových omezujících opatření, je ochrana lidského zdraví před riziky vyvolanými tabákovými výrobky. Nezdá se však, že jsou tato omezení skutečně způsobilá odradit od spotřeby tabákových výrobků nebo ji alespoň nepodporovat, a to zejména z důvodu přibývajících šíření prodejních automatů, které mohou být instalovány majiteli povolených prodejních míst, což má za následek, že cigarety jsou pro spotřebitele trvale dostupné. Kromě toho je k tomu, aby snížení počtu prodejních míst na území mohlo mít odrazující účinek, nezbytné, aby minimální vzdálenosti mezi prodejními tabáku byly stanoveny v kilometrech, a nikoli v metrech.
- 28 Podle tvrzení předkládajícího soudu nevyplývá nezbytnost kritérií založených na vzdálenosti a demografii ani z Rámcové úmluvy. Mimoto ze zprávy Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a trhu, Itálie) vyplývá, že omezující opatření dotčená ve věci v původním řízení jsou zaměřena spíše na zajištění rentability dané činnosti než na ochranu zdraví občanů a že je třeba zrušit minimální vzdálenosti, jakož i veškerou formu plánování struktury nabídky.
- 29 Tato omezení mohou být každopádně považována za nepřiměřená ve vztahu k cíli ochrany zdraví prostřednictvím vyváženého vztahu mezi nabídkou a poptávkou, a to z důvodu jejich nepružnosti a vazby na údaje, které jsou přebírány výhradně z úřední evidence obyvatel.
- 30 Podle předkládajícího soudu by tedy ADM měl mít možnost posoudit případné objektivní okolnosti, které nasvědčují tomu, že zřízení nového běžného prodejního místa reaguje i přesto, že nejsou dodrženy podmínky týkající se vzdálenosti a demografie, na potřebu poskytování služby, a nevede proto k převisu nabídky, zejména pokud je – jako je tomu v projednávané věci – okruh spotřebitelů z důvodu vysoké míry přílivu turistů mnohem větší než samotný počet místních obyvatel.
- 31 Za těchto podmínek se Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Regionální správní soud pro Ligurii, Itálie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být článek 15 směrnice [2006/123], jakož i články 49, 56 a čl. 106 odst. 2 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která stanoví omezení pro povolení prodejních míst tabákových výrobků na základě minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli služeb a na základě počtu místních obyvatel?
- 2) Musí být článek 15 směrnice [2006/123], jakož i články 49, 56 a čl. 106 odst. 2 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která podmiňuje povolení prodejních míst tabákových výrobků splněním předem stanovených parametrů minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli služeb a místními obyvateli, aniž příslušnému orgánu veřejné moci umožňuje posoudit další objektivní skutkové okolnosti, které i při nesplnění výše uvedených podmínek prokazují v konkrétním případě existenci potřeby služby?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 32 Španělská vláda v podstatě tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná z důvodu, že žádné z ustanovení, o jehož výklad je žádáno, není použitelné na situaci dotčenou v původním řízení. Italská vláda, aniž formálně vznesla námitku nepřijatelnosti, zpochybňuje použitelnost směrnice 2006/123 na uvedenou situaci s poukazem na čl. 2 odst. 1 a 2 této směrnice.
- 33 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 8. května 2024, Instituto da Segurança Social a další, C-20/23, EU:C:2024:389, bod 24, jakož i citovaná judikatura).
- 34 Z toho vyplývá, že k otázkám týkajícím se unijního práva se váže domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout vydat rozhodnutí o žádosti podané vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad ustanovení 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 (rozsudek ze dne 8. května 2024, Instituto da Segurança Social a další, C-20/23, EU:C:2024:389, bod 25, jakož i citovaná judikatura).
- 35 Podle ustálené judikatury platí, že v rámci spolupráce Soudního dvora a vnitrostátních soudů vyžaduje potřeba dospět k výkladu unijního práva, který bude pro vnitrostátní soud užitečný, aby uvedený soud důsledně dodržoval požadavky kladené na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou výslovně uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora (rozsudek ze dne 28. listopadu 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, bod 44, a citovaná judikatura).
- 36 Je tedy zejména nezbytné, jak je uvedeno v čl. 94 písm. c) jednacího řádu, aby předkládací rozhodnutí obsahovalo uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu určitých ustanovení unijního práva, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení (rozsudek ze dne 28. listopadu 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, bod 46 a citovaná judikatura).
- 37 V projednávané věci předkládající soud žádá Soudní dvůr o výklad článků 49, 56 a čl. 106 odst. 2 SFEU, jakož i článku 15 směrnice 2006/123.
- 38 Pokud jde v první řadě o články 49 a 56 SFEU, je třeba připomenout, že ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování, volného pohybu služeb a volného pohybu kapitálu se v zásadě nepoužijí na situaci, jejíž všechny prvky se omezují na území jednoho členského státu (rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 47 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 50).
- 39 Soudní dvůr, na který se vnitrostátní soud obrátil v situaci, jejíž všechny prvky se omezují na území jednoho členského státu, nemůže, pokud k tomu předkládající soud nic neuvede, považovat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se ustanovení Smlouvy o FEU o základních svobodách za

nezbytnou pro vyřešení sporu projednávaného uvedeným soudem. Konkrétní skutečnosti, na jejichž základě lze konstatovat vazbu mezi předmětem či okolnostmi sporu, jehož všechny prvky se omezují na území dotyčného členského státu, a články 49 a 56 SFEU, totiž musejí vyplývat z předkládacího rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 54, a ze dne 18. ledna 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 52).

- 40 V situaci, jejíž všechny prvky se omezují na území jednoho členského státu, je tudíž na předkládajícím soudu, aby Soudnímu dvoru v souladu s tím, co vyžaduje článek 94 jednacího řádu Soudního dvora, sdělil, jakou souvislost – kvůli níž je požadovaný výklad v rámci řízení o předběžné otázce nezbytný pro vyřešení sporu, který před ním probíhá – má tento spor i přes svoji čistě vnitrostátní povahu s ustanoveními unijního práva týkajícími se základních svobod (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 55, a ze dne 18. ledna 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 53).
- 41 Z předkládacího rozhodnutí zaprvé vyplývá, že všechny prvky sporu v původním řízení se omezují na území jediného členského státu, kterým je v projednávané věci Italská republika. Zadruhé toto rozhodnutí neobsahuje žádnou informaci, která by naznačovala, že předmět sporu, který před ním probíhá, má i přes svoji čistě vnitrostátní povahu souvislost s články 49 a 56 SFEU, která by svědčila o nezbytnosti výkladu pro jeho vyřešení.
- 42 Předběžné otázky jsou tedy v rozsahu, v němž se týkají výkladu článků 49 a 56 SFEU, nepřipustné.
- 43 Pokud jde ve druhé řadě o čl. 106 odst. 2 SFEU, je třeba připomenout, že toto ustanovení stanoví, že podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu nebo ty, které mají povahu fiskálního monopolu, podléhají pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny, a že cílem tohoto ustanovení je nalezení rovnováhy mezi zájmem členských států využít některé podniky jako nástroje hospodářské nebo sociální politiky a zájmem Unie na dodržování pravidel hospodářské soutěže a zachování jednotnosti vnitřního trhu (rozsudek ze dne 24. listopadu 2020, *Viasat Broadcasting UK*, C-445/19, EU:C:2020:952, bod 30 a citovaná judikatura).
- 44 Předkládající soud přitom pouze uvádí, že podmínky týkající se vzdálenosti a demografie představují omezení zasahující do základních práv a svobod zaručených v čl. 106 odst. 2 SFEU, takže nepopisuje souvislost, kterou spatřuje mezi tímto ustanovením a vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení.
- 45 Předběžné otázky jsou tedy nepřipustné rovněž v rozsahu, v němž se týkají výkladu čl. 106 odst. 2 SFEU.
- 46 Pokud jde ve třetí řadě o výklad směrnice 2006/123, předkládající soud poukazuje na to, že podmínky týkající se vzdálenosti a demografie stanovené vnitrostátní právní úpravou mohou představovat územní a množstevní omezení ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. a) této směrnice. Pokud by tomu tak bylo, klade si uvedený soud otázku, zda jsou tyto podmínky slučitelné s čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice, a v tomto ohledu předkládá analýzu těchto podmínek z hlediska posledně uvedeného ustanovení. Předkládající soud tedy uvádí souvislost, kterou spatřuje mezi ustanoveními směrnice 2006/123 a vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení, jakož i důvody, které jej vedly k pochybnostem ohledně výkladu této směrnice.

- 47 Soudní dvůr na základě doslovného, historického, kontextuálního a teleologického výkladu směrnice 2006/123 opakovaně rozhodl, že ustanovení její kapitoly III týkající se svobody usazování pro poskytovatele, která zahrnuje článek 15 této směrnice, musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí zejména v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu [rozsudek ze dne 20. dubna 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Obec Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, bod 40 a citovaná judikatura].
- 48 Pokud není zjevné, že výklad ustanovení unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, nemůže námitka vycházející z nepoužitelnosti tohoto ustanovení na věc v původním řízení vyvrátit domněnku relevance, která se vztahuje na položené otázky, a musí být zkoumána v rámci meritorní analýzy předložených otázek (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. března 2024, Roheline Kogukond a další, C-234/22, EU:C:2024:211, body 27 a 29, jakož i citovaná judikatura).
- 49 Z toho vyplývá, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná v rozsahu, v němž se týká výkladu směrnice 2006/123.

K předběžným otázkám

- 50 Podstatou obou otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda článek 15 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která váže udělení povolení pro prodejní místa tabákových výrobků na splnění podmínek týkajících se minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli a demografie, aniž příslušný orgán veřejné moci může namísto těchto podmínek zohlednit pravidelný nárůst počtu spotřebitelů.

K oblasti působnosti směrnice 2006/123

- 51 Úvodem je třeba určit, zda směrnice 2006/123 musí být vykládána v tom smyslu, že do její působnosti spadá situace dotčená ve věci v původním řízení, jelikož španělská a italská vláda konstatovaly, že tato směrnice není použitelná s ohledem na její čl. 1 odst. 3 a čl. 2 odst. 1 a 2.
- 52 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je při výkladu ustanovení směrnice 2006/123 třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž jsou součástí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. července 2021, BEMH a CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, bod 18, jakož i ze dne 12. října 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, bod 43 a citovaná judikatura).
- 53 Směrnice 2006/123 se podle čl. 1 odst. 3 nezabývá zrušením monopolů na poskytování služeb.
- 54 Podle bodu 8 odůvodnění této směrnice by se její ustanovení týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb měla použít pouze tehdy, jsou-li dotyčné činnosti otevřeny hospodářské soutěži, aby tato ustanovení členským státům neukládala mimo jiné povinnost zrušit stávající monopoly pro jiné činnosti nebo pro určité distribuční služby.
- 55 Ze znění čl. 1 odst. 3 směrnice 2006/123 ve spojení s bodem 8 jejího odůvodnění tedy vyplývá, že z působnosti této směrnice jsou vyloučeny situace, kdy poskytování služby nepodléhá hospodářské soutěži, jelikož vnitrostátní právní úprava přiznala hospodářskému subjektu monopol na

poskytování určitých služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, *Memoria a Dall'Antonia*, C-342/17, EU:C:2018:906, bod 41) a kdy by použití ustanovení uvedené směrnice mělo za následek zpochybnění existence tohoto monopolu.

- 56 Takový výklad čl. 1 odst. 3 směrnice 2006/123 umožňuje zachovat užitečný účinek takto stanovené výjimky při respektování cíle této směrnice, kterým je, jak vyplývá z jejího čl. 1 odst. 1 ve spojení zejména s body 2 a 5 jejího odůvodnění, odstranění překážek bránících poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážek bránících volnému pohybu služeb mezi členskými státy za účelem přispění k vytvoření volného a konkurenceschopného vnitřního trhu (rozsudek ze dne 30. ledna 2018, *X a Visser*, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 104, jakož i citovaná judikatura).
- 57 V projednávané věci ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že právní úprava dotčená v původním řízení vyhrazuje maloobchodní prodej tabákových výrobků obchodníkům, kteří získali povolení od orgánů veřejné moci prostřednictvím běžných a zvláštních prodejních míst, jakož i prostřednictvím licencí.
- 58 Z toho vyplývá, že činnost spočívající v maloobchodním prodeji tabákových výrobků, která spadá pod pojem „služba“ ve smyslu čl. 4 bodu 1 směrnice 2006/123 (obdobně viz rozsudky ze dne 30. ledna 2018, *X a Visser*, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 91, jakož i ze dne 26. září 2018, *Van Gennip a další*, C-137/17, EU:C:2018:771, bod 76), není vyloučena z hospodářské soutěže ani svěřena jedinému hospodářskému subjektu, nýbrž je vykonávána nezávislými soukromými osobami. Kromě toho se právní úprava dotčená v původním řízení týká přístupu jednotlivých hospodářských subjektů na trh maloobchodní distribuce tabákových výrobků.
- 59 Jak uvádí generální advokát v bodě 47 svého stanoviska, i když povolování prodejních míst a udělování licencí znamená výkon veřejné moci italskou veřejnou správou, která prodejní místa schvaluje a uděluje licence, neznamená to, že maloobchodní prodej tabákových výrobků zajišťuje tato samotná veřejná správa ani že může zasahovat do obchodních rozhodnutí majitelů těchto prodejních míst a držitelů licencí.
- 60 Nelze tedy mít za to, že právní úprava, která vyhrazuje maloobchodní prodej tabákových výrobků obchodníkům s povolením od veřejné moci prostřednictvím běžných a zvláštních prodejních míst, jakož i licencí, spadá pod pojem „monopol na poskytování služeb“ ve smyslu čl. 1 odst. 3 směrnice 2006/123.
- 61 Pokud jde o argumenty italské vlády, že se směrnice 2006/123 nepoužije z důvodu čl. 2 odst. 1 a 2 ve spojení s jejím bodem 8 odůvodnění, jelikož obchodníci s tabákovými výrobky vykonávají hospodářskou činnost obecného zájmu, která zajišťuje fungování fiskálního monopolu na prodej tabáku, stačí připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že pravidla, která tato směrnice stanoví, se v zásadě použijí na služby obecného hospodářského zájmu, přičemž jsou z jejich působnosti vyňaty jen služby obecného nehospodářského zájmu (rozsudek ze dne 11. dubna 2019, *Repsol Butano a DISA Gas*, C-473/17 a C-546/17, EU:C:2019:308, bod 43).
- 62 Článek 1 odst. 3 a čl. 2 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 je tedy třeba vykládat v tom smyslu, že právní úprava, která vyhrazuje maloobchodní prodej tabákových výrobků obchodníkům, kterým veřejná moc udělila povolení prostřednictvím běžných a zvláštních prodejních míst, jakož i licencí, spadá do působnosti této směrnice.

K relevantním ustanovením směrnice 2006/123

- 63 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jež mu byl předložen. Z tohoto hlediska může Soudní dvůr zohlednit i normy unijního práva, na které vnitrostátní soud ve své otázce neodkázal (rozsudek ze dne 22. února 2024, *Dirrecția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date*, C-491/21, EU:C:2024:143, bod 23 a citovaná judikatura).
- 64 Článek 15 směrnice 2006/123, o jehož výklad žádá předkládající soud, je spolu s článkem 14 obsažen v oddíle 2 kapitoly III této směrnice, který upravuje zakázané požadavky nebo požadavky podléhající hodnocení, zatímco oddíl 1 téže kapitoly, který obsahuje články 9 až 13 uvedené směrnice, upravuje povolení.
- 65 V této souvislosti čl. 4 bod 6 směrnice 2006/123 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.
- 66 Článek 4 bod 7 této směrnice pak definuje pojem „požadavek“, a to tak, že se jím rozumí „jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie“.
- 67 Soudní dvůr rozhodl, že „povolovací režim“ ve smyslu čl. 4 bodu 6 směrnice 2006/123 se liší od „požadavku“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 této směrnice, jelikož vyžaduje postup ze strany poskytovatele služby, jakož i formální rozhodnutí, kterým příslušné orgány povolují činnost tohoto poskytovatele (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2020, *Cali Apartments*, C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:743, bod 49, jakož i citovaná judikatura).
- 68 Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že spor v původním řízení se týká legality zamítavého rozhodnutí ADM povolit v pololetním plánu pro zřízení nových běžných prodejních míst na území Ligurie prodejní místo v provozovně společnosti FA.RO z důvodu, že nebyly splněny podmínky týkající se vzdálenosti a demografie stanovené vnitrostátní právní úpravou.
- 69 Z této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce rovněž vyplývá, že podle vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení musí poskytovatel služeb k tomu, aby mohl uvádět na trh tabákové výrobky, získat na základě koncese nebo do správy běžné nebo zvláštní prodejní místo, anebo licenci, které se udělují v řízení stanoveném touto právní úpravou. Co se týče konkrétně běžných prodejních míst, jejich zřízení vyžaduje přijetí rozhodnutí ADM na základě předem vypracovaného pololetního plánu. Při přípravě tohoto plánu ADM zohledňuje podané žádosti o zřízení nových běžných prodejních míst. Uvedený plán zahrnuje nová prodejní místa, u nichž existuje potřeba poskytování služeb a která splňují podmínky stanovené relevantní právní úpravou.
- 70 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 59 až 63 svého stanoviska, poskytovatel služeb je tedy k tomu, aby mohl uvádět tabákové výrobky na trh, povinen obrátit se na příslušný orgán za účelem vydání formálního aktu, který mu umožní vykonávat tuto činnost.

- 71 Tyto znaky přitom odpovídají znakům „povolovacího režimu“ ve smyslu čl. 4 bodu 6 směrnice 2006/123, připomenutým v bodě 67 tohoto rozsudku. Maloobchodní prodej tabákových výrobků proto spadá, s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, pod pojem „povolovací režim“ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 72 Pokud jde o právní úpravu členského státu, kterou vnitrostátní zákonodárce pověřuje některé orgány zavedením povolovacího režimu ve smyslu čl. 4 bodu 6 směrnice 2006/123 tím, že stanoví podmínky, kterým podléhá vydávání povolení stanovených tímto režimem, přísluší vnitrostátním soudům, aby jednak posoudily, zda je použití takového nástroje vnitrostátním zákonodárcem v souladu s článkem 9 této směrnice, a jednak aby ověřily, zda kritéria stanovená tímto zákonodárcem, která upravují udělení těchto povolení, a účinné uplatňování těchto kritérií orgány, jejichž opatření jsou napadena, jsou v souladu s požadavky stanovenými v článku 10 uvedené směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2020, Cali Apartments, C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:743, bod 59).
- 73 Předkládající soud přitom v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jasně uvedl, že nezamýšlí zpochybnit legalitu povolovacího režimu stanoveného italskou právní úpravou na základě článku 9 směrnice 2006/123, čímž vyloučil z okruhu svých otázek slučitelnost použití takového nástroje vnitrostátním zákonodárcem s tímto článkem.
- 74 Je proto třeba vyložit článek 10 směrnice 2006/123, aby byly předkládajícímu soudu poskytnuty veškeré užitečné informace, které mu umožní posoudit, zda jsou podmínky týkající se vzdálenosti a demografie, jimž vnitrostátní právní úprava podřizuje zřizování nových běžných prodejních míst tabákových výrobků, slučitelné s tímto ustanovením.

K podmínkám týkajícím se vzdálenosti a demografie

- 75 Podmínky týkající se vzdálenosti a demografie, o které se jedná ve věci v původním řízení, jsou stanoveny jednak v čl. 24 odst. 42 písm. b) nařízení vlády s mocí zákona č. 98/2011, a jednak v článku 2 ministerské vyhlášky č. 38/2013. Podle prvně uvedeného ustanovení nesmí být vzdálenost mezi běžnými prodejními místy menší než 200 m a musí být dodržen poměr jednoho prodejního místa na 1 500 obyvatel. Podle druhého z těchto ustanovení musí minimální vzdálenost provozovny určené pro nové prodejní místo k nejbližšímu již provozovanému prodejnímu místu činit alespoň 300 m v obcích do 30 000 obyvatel, 250 m v obcích od 30 001 do 100 000 obyvatel a 200 m v obcích nad 100 000 obyvatel. Toto druhé ustanovení upřesňuje, že poměr jednoho prodejního místa na 1 500 obyvatel nemusí být dodržen v obcích s méně než 1 500 obyvateli, které nemají prodejní místo, pokud lze prokázat skutečnou a konkrétní potřebu poskytování služby a nejbližší běžné prodejní místo existující v jiné obci je vzdáleno více než 600 m.
- 76 Článek 10 odst. 1 směrnice 2006/123 přitom stanoví, že povolovací režimy uvedené v čl. 9 odst. 1 této směrnice jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem. Podle čl. 10 odst. 2 písm. a) až g) uvedené směrnice musí být tato kritéria nediskriminační, opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu, přiměřená danému cíli obecného zájmu, jasná a jednoznačná, objektivní, předem zveřejněná, jakož i průhledná a přístupná.
- 77 Pokud jde zaprvé o nediskriminační povahu takových kritérií, kterou vyžaduje čl. 10 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123, je třeba konstatovat, že podmínky, které jsou založeny na minimální vzdálenosti mezi poskytovateli a na demografií, nezavádějí rozlišování na základě státní příslušnosti poskytovatele.

- 78 Zadruhé je třeba ověřit, zda jsou tyto podmínky týkající se vzdálenosti a demografie opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu, jak vyžaduje čl. 10 odst. 2 písm. b) této směrnice.
- 79 Z vysvětlení předkládajícího soudu a italské vlády vyplývá, že podmínky týkající se vzdálenosti a demografie, o které se jedná ve věci v původním řízení, byly přijaty s cílem ochrany lidského zdraví před riziky, která představují tabákové výrobky.
- 80 V tomto ohledu z čl. 24 odst. 42 písm. a) nařízení vlády s mocí zákona č. 98/2011 vyplývá, že stanovení kritérií pro regulaci umístění prodejních míst tabákových výrobků má za cíl, aby se v souladu s ochranou hospodářské soutěže sladila nutnost zajistit spotřebitelům plošně na celém území prodejní síť na jedné straně a primární veřejný zájem na ochraně zdraví na straně druhé, který spočívá v prevenci a kontrole veškeré veřejné nabídky tabáku, která není odůvodněna skutečnou poptávkou po tabákových výrobcích. Článek 3 odst. 2 písm. a) a b) ministerské vyhlášky č. 38/2013 mimoto stanoví, že prodejní síť tabákových výrobků musí být přiměřená potřebě poskytování služby a být organizována tak, aby byla zaručena účinnost a efektivita správních kontrol zaměřených na ochranu nezletilých osob, veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví, jakož i daňových příjmů.
- 81 Ochrana veřejného zdraví patří, jak vyplývá z čl. 4 bodu 8 směrnice 2006/123, jakož i z bodu 7 jejího odůvodnění mezi naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení volného pohybu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, bod 58 a citovaná judikatura).
- 82 Je tedy třeba mít za to, že ochrana lidského zdraví před riziky vyvolanými tabákovými výrobky může odůvodnit omezení otevírání nových maloobchodních prodejen těchto výrobků.
- 83 Naproti tomu podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že důvody čistě hospodářské povahy nemohou představovat naléhavý důvod obecného zájmu [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. dubna 2010, CIBA, C-96/08, EU:C:2010:185, bod 48, jakož i ze dne 19. září 2017, Komise v. Irsko (Registrační poplatek), C-552/15, EU:C:2017:698, bod 89, a citovaná judikatura].
- 84 Jak uvedl generální advokát v bodě 67 svého stanoviska, tuto judikaturu odráží čl. 14 bod 5 směrnice 2006/123, jakož i bod 66 jejího odůvodnění. Podle článku 14 bodu 5 této směrnice je na jedné straně zakázáno provádět individuálně ekonomickou prověrku, která by podmiňovala udělení povolení předložením důkazu o existenci hospodářské potřeby nebo poptávky na trhu, hodnocení potenciálních nebo současných hospodářských vlivů dané činnosti nebo hodnocení vhodnosti dané činnosti ve vztahu k cílům hospodářského plánování stanoveným příslušným orgánem. Na druhé straně se tento zákaz nevztahuje na požadavky plánování, které nesledují hospodářské cíle, ale vycházejí z naléhavých důvodů obecného zájmu;
- 85 Článek 14 bod 5 směrnice 2006/123 se sice nachází v oddíle 2 kapitoly III této směrnice týkajícím se zakázaných požadavků nebo požadavků podléhajících hodnocení, zatímco článek 10 se nachází v oddílu 1 téže kapitoly III, věnovaném povolení, avšak povolovací režim nemůže, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 64 svého stanoviska, obsahovat takové zakázané požadavky, jako jsou požadavky vyjmenované v prvně uvedeném ustanovení.
- 86 Tento závěr vyplývá ze samotného znění čl. 14 bodu 5 směrnice 2006/123, který stanoví zákaz podmiňovat „udělení povolení“ předložením důkazu o existenci hospodářské potřeby nebo poptávky na trhu.

- 87 Vzhledem k tomu, že čl. 21 odst. 1 zákona č. 1293/1957, jakož i čl. 3 odst. 2 písm. a) a b) ministerské vyhlášky č. 38/2013 odkazují na nutnost přizpůsobit prodejní síť potřebě poskytování služby a zajistit daňové příjmy, musí předkládající soud ověřit, zda kritéria stanovená touto vnitrostátní právní úpravou nevedou k tomu, že je individuálně prováděna ekonomická prověrka, která podmiňuje zřízení nového běžného prodejního místa předložením důkazu o existenci hospodářské potřeby nebo poptávky na trhu ve smyslu čl. 14 bodu 5 směrnice 2006/123.
- 88 V tomto ohledu, jak vyplývá z vyjádření italské vlády, je cílem podmínek týkajících se vzdálenosti a místního obyvatelstva omezit nabídku na skutečnou poptávku tím, že se na jedné straně zabrání rozšiřování prodejen v místech, kde je poptávka již uspokojena stávajícími prodejními místy, ale na straně druhé zamezí nedostatečnému počtu prodejních míst, který by mohl vést k neuspokojení části poptávky, a tudíž k rozšíření pašování.
- 89 Vzhledem k tomu, že se kritéria stanovená vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení týkají podle všeho určité přiměřenosti mezi nabídkou a poptávkou, mohla by být kvalifikována, což musí ověřit předkládající soud, jako zakázaná ekonomická prověrka na základě čl. 14 bodu 5 směrnice 2006/123, pokud se ukáže, že jejich cílem je zajistit prodejcům tabákových výrobků dostatečný příjem nebo maximalizovat výběr daní od spotřebitelů těchto výrobků.
- 90 Naproti tomu na uvedená kritéria by se nevztahoval tento zákaz, pokud by nesledovala cíl ekonomické povahy a byla by objektivně odůvodněna takovým naléhavým důvodem obecného zájmu, jako je ochrana veřejného zdraví, tím, že by bránila podpoře spotřeby zvýšenou nabídkou a měla by odrazující účinek na poptávku.
- 91 Zatřetí je nutno připomenout, že dodržení zásady proporcionality uvedené v čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 vyžaduje, aby opatření bylo způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovalo meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 65, jakož i citovaná judikatura).
- 92 Za účelem určení, zda a v jakém rozsahu právní úprava dotčená ve věci v původním řízení tyto požadavky splňuje, je předkládající soud povinen provést objektivní posouzení na základě statistických údajů nebo pomocí jiných prostředků, zda důkazy předložené orgány dotčeného členského státu umožňují se rozumně domnívat, že zvolené prostředky jsou způsobilé dosáhnout sledovaných cílů, a zda by bylo možné uvedených cílů dosáhnout pomocí méně omezujících opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2023, CDIL, C-96/22, EU:C:2023:1025, bod 43 a citovaná judikatura).
- 93 Soudní dvůr, který má předkládajícímu soudu dát užitečnou odpověď, má nicméně pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, která uvedenému soudu umožní rozhodnout (rozsudek ze dne 21. prosince 2023, CDIL, C-96/22, EU:C:2023:1025, bod 44 a citovaná judikatura).
- 94 V tomto ohledu je třeba konstatovat, jak uvedl generální advokát v bodě 90 svého stanoviska, že kombinace podmínek týkajících se vzdálenosti a demografie může podle všeho zajistit zásobování tabákovými výrobky na celém území a zároveň zabránit nekontrolovanému nárůstu nabídky a větší spotřebě tabáku.

- 95 Kontrolovaná nabídka legálně vyráběných tabákových výrobků může navíc přispět ke snížení využívání pašovaných výrobků, které mohou stimulovat spotřebu z důvodu nižších cen, za které jsou nabízeny, nebo představovat další rizika pro zdraví spotřebitelů, pokud by neodpovídaly normám platným pro tabákové výrobky vyráběné nebo uváděné na trh v členských státech, zejména pokud jde o složení a emise těchto výrobků.
- 96 K tomu, aby mechanismus dotčený ve věci v původním řízení dosahoval soudržně a systematicky dovolávaného cíle ochrany veřejného zdraví, by však nemělo být jeho jediným účinkem zajištění dostupnosti tabákových výrobků a přístupu k nim, aniž by měl odrazující účinky na poptávku po těchto výrobcích. Ani by neměl být užitečný účinek podmínek týkajících se vzdálenosti a demografie zpochybněn jinými opatřeními.
- 97 V tomto ohledu je na předkládajícím soudu, aby posoudil z hlediska požadavků připomenutých v bodě 92 tohoto rozsudku, zda taková podmínka týkající se minimální vzdálenosti mezi prodejními místy, jako je podmínka stanovená vnitrostátní právní úpravou, ve spojení s podmínkou týkající se demografie, postačuje s ohledem na zeměpisné a demografické zvláštnosti dotyčného členského státu k odrazení od spotřeby tabákových výrobků, aniž vede k nárůstu nelegální nabídky těchto výrobků.
- 98 Uvedený soud musí rovněž posoudit, zda nárůst počtu prodejních automatů nezpochybňuje užitečný účinek uvedených podmínek, jakož i soudržnou a systematickou povahu vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení ve smyslu judikatury citované v bodě 91 tohoto rozsudku.
- 99 V této souvislosti je nutno uvést, že italská vláda na jednání před Soudním dvorem uvedla, že zřizování prodejních automatů podléhá stejným podmínkám týkajícím se vzdálenosti a demografie jako zřizování prodejních míst a mohou je uskutečňovat pouze subjekty, které jsou držiteli koncese na běžné prodejní místo nebo licence. Hospodářský subjekt nemůže instalovat více než jeden prodejní automat uvnitř provozovny nebo mimo ni, a hospodářské subjekty, které mohou získat licenci, si mohou zvolit, zda jako alternativu k této licenci nainstalují po vydání správního povolení prodejní automat tabáku.
- 100 Předkládající soud musí ověřit, zda takto vymezená instalace prodejních automatů představuje alternativní způsob prodeje tabákových výrobků k prodeji prostřednictvím běžných nebo zvláštních prodejních míst nebo licencí, který musí splňovat stejné podmínky týkající se vzdálenosti a demografie, a zda nevede ke zvýšení nabídky těchto výrobků.
- 101 Pokud jde o posouzení nezbytnosti opatření dotčeného ve věci v původním řízení, které zahrnuje zkoumání kritéria přiměřenosti uvedeného v čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123, je třeba nejprve zdůraznit, že veřejné zdraví zaujímá přední místo mezi statky a zájmy chráněnými Smlouvou o FEU a že členským státům přísluší rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, a způsobu, jímž má být této úrovni dosaženo, takže členské státy mají v tomto ohledu prostor pro uvážení (rozsudek ze dne 21. prosince 2023, CDIL, C-96/22, EU:C:2023:1025, bod 46 a citovaná judikatura).
- 102 Dále je třeba zohlednit vysoký stupeň škodlivosti spojené s užíváním tabákových výrobků z důvodu účinků těchto výrobků z hlediska návykovosti a výskytu závažných onemocnění vyvolávaných složkami, které jsou farmakologicky účinné, toxické, mutagenní a karcinogenní, jež jsou v těchto výrobcích obsaženy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další, C-547/14, EU:C:2016:325, bod 156).

- 103 A konečně není nezbytné, aby omezující opatření nařízené orgány jednoho členského státu odpovídalo pojetí sdílenému všemi členskými státy, pokud jde o způsob ochrany dotyčného základního práva nebo legitimního zájmu. Naopak nezbytnost a přiměřenost přijatých ustanovení nejsou vyloučeny jen z toho důvodu, že jeden členský stát zvolil systém ochrany odlišný od toho, který byl přijat jiným členským státem (rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 82, jakož i citovaná judikatura).
- 104 S ohledem na prostor pro uvážení připomenutý v bodě 101 tohoto rozsudku neumožňuje okolnost, že Rámcová úmluva neuvádí mezi opatřeními určenými ke snížení spotřeby tabáku režim, který váže povolení nových prodejních míst na podmínky týkající se vzdálenosti a demografie, dospět k závěru, že režim dotčený ve věci v původním řízení překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle.
- 105 Členský stát může mít vzhledem k tomuto prostoru pro uvážení v případě, že považuje za užitečné zavést opatření ke kontrole nabídky tabákových výrobků, legitimně za to, že pravidelný nárůst počtu spotřebitelů nepředstavuje faktor, který musí být zohledněn.
- 106 Zohlednění takového nárůstu by totiž bylo v rozporu se sledovaným cílem spočívajícím v omezení nabídky za účelem odrazení od spotřeby.
- 107 Italská vláda navíc tvrdí, že při dodržení podmínek týkajících se vzdálenosti a demografie, které stanoví, vyžaduje povolovací režim dotčený ve věci v původním řízení, aby byla v souladu s čl. 3 odst. 1 a 2 ministerské vyhlášky č. 38/2013 věnována zvláštní pozornost oblastem, které se vyznačují výstavbou nových rezidenčních a obchodních prostor, zvláštnímu významu dopravních uzlů a hlavních městských míst setkávání místního obyvatelstva nebo výskytu kanceláří a výrobních prostor zvláštního významu a návštěvnosti. Zda tomu tak skutečně je, musí ověřit předkládající soud.
- 108 Začtvrté, pokud jde o požadavky uvedené v čl. 10 odst. 2 písm. d) až g) směrnice 2006/123, je třeba nejprve připomenout, že požadavky jasnosti a jednoznačnosti stanovené v [písm. d)] odkazují na nutnost, aby podmínky pro udělení povolení byly pro všechny snadno srozumitelné a jejich znění nebylo nijak nejednoznačné. Dále je třeba uvést, že požadavek objektivitativy stanovený v [písm. e)] této směrnice směřuje k tomu, aby žádosti o povolení byly posuzovány na základě jejich vlastního obsahu, aby bylo dotčeným stranám zaručeno, že jejich žádost bude posuzována objektivně a nestranně. A konečně požadavky týkající se zveřejnění [písm. f)], jakož i transparentnosti a přístupnosti stanovené v [písm. g)] vyžadují, aby se každý zájemce mohl okamžitě dozvědět o existenci právní úpravy, která může mít vliv na přístup k dotyčné činnosti nebo na její výkon (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2020, Cali Apartments, C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:743, body 96 a 107, jakož i citovaná judikatura).
- 109 S výhradou ověření předkládajícím soudem se jeví, že podmínky týkající se vzdálenosti a demografie jsou založeny na objektivních údajích, jsou známy předem a nemohou v zásadě způsobit výkladové nebo aplikační potíže. Vzhledem k tomu, že tyto podmínky musí být splněny pro účely povolení každého nového prodejního místa, jsou tyto podmínky podle všeho v souladu s požadavky připomenutými v předchozím bodě tohoto rozsudku.
- 110 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, jakož i z vyjádření předložených na jednání však vyplývá, že okolnost, že jsou splněny podmínky týkající se vzdálenosti a demografie, neposkytuje záruku, že bude vydáno povolení pro nové běžné prodejní místo.

- 111 Jak totiž vyplývá z čl. 21 odst. 1 zákona č. 1293/1957, běžná prodejní místa jsou zřizována v místě a v okamžiku, kdy to správní orgán považuje za „účelné a vhodné v zájmu potřeby poskytování služby“. Stejně tak čl. 3 odst. 2 písm. a) ministerské vyhlášky č. 38/2013 stanoví, že při vypracovávání pololetních plánů na zřízení běžných prodejních míst musí být zohledněna nezbytnost, aby byla prodejní síť tabákových výrobků „přiměřená potřebě poskytování služby“.
- 112 Tato obecná podmínka týkající se „potřeby poskytování služby“, jejíž obsah se odráží v čl. 3 odst. 1 ministerské vyhlášky č. 38/2013 prostřednictvím nevyčerpávajících příkladů některých z těchto znaků a která doplňuje podmínky týkající se vzdálenosti a počtu místních obyvatel, které správní orgán musí zohlednit, může přitom zpochybnit jasnou, jednoznačnou, objektivní a transparentní povahu kritérií stanovících meze výkonu diskreční pravomoci správního orgánu, což musí ověřit předkládající soud.
- 113 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 10 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která váže udělení povolení pro prodejní místa tabákových výrobků na splnění podmínek týkajících se minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli a demografie, aniž příslušný orgán veřejné moci může namísto těchto podmínek zohlednit pravidelný nárůst počtu spotřebitelů, pokud uvedené podmínky:
- jsou objektivně odůvodněny takovým naléhavým důvodem obecného zájmu, jako je ochrana veřejného zdraví před riziky vyplývajícími z tabákových výrobků;
 - jsou vhodné k tomu, aby vyvolávaly odrazující účinky na poptávku po tabákových výrobcích;
 - platí rovněž pro instalaci prodejních automatů na tabákové výrobky a
 - použijí se případně spolu s kritériem potřeby poskytování služby, jsou v souladu se zásadou proporcionality a splňují požadavky jasnosti, jednoznačnosti, objektivity, publicity, transparentnosti a přístupnosti.

K nákladům řízení

- 114 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 (první senát) rozhodl takto:

Článek 10 odst. 1 a 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

nebrání vnitrostátní právní úpravě, která váže udělení povolení pro prodejní místa tabákových výrobků na splnění podmínek týkajících se minimální zeměpisné vzdálenosti

mezi poskytovateli a demografie, aniž příslušný orgán veřejné moci může namísto těchto podmínek zohlednit pravidelný nárůst počtu spotřebitelů, pokud uvedené podmínky:

- jsou objektivně odůvodněny takovým naléhavým důvodem obecného zájmu, jako je ochrana veřejného zdraví před riziky vyplývajícími z tabákových výrobků;**
- jsou vhodné k tomu, aby vyvolávaly odrazující účinky na poptávku po tabákových výrobcích;**
- platí rovněž pro instalaci prodejních automatů na tabákové výrobky a**
- použijí se případně spolu s kritériem potřeby poskytování služby, jsou v souladu se zásadou proporcionality a splňují požadavky jasnosti, jednoznačnosti, objektivity, publicity, transparentnosti a přístupnosti.**

Podpisy