Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

7. listopadu 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Celní unie – Celní kodex Unie – Nařízení (EU) č. 952/2013 – Článek 18 – Celní zástupce – Volný pohyb služeb – Směrnice 2006/123/ES – Články 10 a 15 – Střediska celní pomoci – Územní omezení činnosti – Omezení – Odůvodnění“

Ve věci C-503/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie) ze dne 26. července 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 7. srpna 2023, v řízení

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

proti

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

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 advokátka: T. Ćapeta,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl: S. Mellano, avvocata,

– za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: F. Meloncelli, avvocato dello Stato,

– za Evropskou komisi: L. Armati a F. Moro, jako zmocněnkyně,

* Jednací jazyk: italština.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 56 až 62 SFEU, článku 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. 2013, L 269, s. 1, dále jen „celní kodex“), jakož i článků 10 a 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 střediskem celní pomoci (dále jen „CAD“), Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (dále jen „Cad Mellano“), a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (celní a monopolní agentura – celní agentura – meziregionální ředitelství pro Liguri, Itálie) ohledně odmítnutí posledně uvedeného orgánu povolit Cad Mellano výkon činnosti mimo územní obvod celního departementu, v němž má sídlo.

Právní rámec

Unijní právo

Celní kodex

3 Bod 21 odůvodnění celního kodexu uvádí:

„V zájmu usnadnění podnikání by měl mít každý i nadále právo nechat se v celním řízení zastupovat. Nemělo by však již být možné, aby bylo toto právo na zastupování vyhrazeno podle právních předpisů stanovených jedním z členských států jen někomu. Kromě toho by měl být celní zástupce, který splňuje kritéria pro udělení statusu oprávněného hospodářského subjektu pro celní zjednodušení, oprávněn poskytovat své služby v jiném členském státě, než ve kterém je usazen. Jako obecné pravidlo by měl být celní zástupce usazen na celním území Unie. Od této povinnosti by mělo být upuštěno, jestliže celní zástupce jedná jménem osob, u nichž se nepožaduje, aby byly usazeny na celním území Unie, nebo v jiných odůvodněných případech.“

4 Článek 18 tohoto kodexu, nadepsaný „Celní zástupce“, zní následovně:

„1. Každá osoba se může nechat zastoupit celním zástupcem.

Toto zastupování může být přímé, kdy celní zástupce jedná jménem a na účet jiné osoby, nebo nepřímé, kdy celní zástupce jedná vlastním jménem na účet jiné osoby.

2. Celní zástupce musí být usazen na celním území Unie.

Není-li stanoveno jinak, je od tohoto požadavku upuštěno, jestliže celní zástupce jedná na účet osob, u nichž se nepožaduje, aby byly usazeny na celním území Unie.

3. Členské státy mohou v souladu s právními předpisy Unie stanovit podmínky, za nichž může celní zástupce poskytovat služby v členském státě, v němž je usazen. Aniž je však dotčeno používání méně přísných kritérií dotyčným členským státem, je celní zástupce, který splňuje kritéria stanovená v čl. 39 písm. a) až d), oprávněn poskytovat tyto služby v jiném členském státě, než ve kterém je usazen.

4. Členské státy mohou vůči celním zástupcům, kteří nejsou usazeni na celním území Unie, uplatňovat podmínky stanovené v souladu s odst. 3 první větou.“

5 Článek 39 uvedeného kodexu upřesňuje:

„Kritérii pro udělení statusu oprávněného hospodářského subjektu jsou:

a) žadatel se nedopustil žádného vážného nebo opakovaného porušení celních nebo daňových předpisů a nemá žádný záznam, pokud jde o závažné trestné činy související s jeho hospodářskou činností;

b) žadatel prokáže vysokou úroveň kontroly svých operací a toku zboží prostřednictvím systému správy obchodních a případně dopravních záznamů, umožňující přiměřenou kontrolu ze strany celních úřadů;

c) finanční solventnost, jež je považována za prokázanou, pokud je žadatel v dobré finanční situaci, která mu umožňuje plnit své závazky s řádným ohledem na charakteristiky druhu dané podnikatelské činnosti;

d) pokud jde o povolení podle čl. 38 odst. 2 písm. a), praktické normy pro způsobilost nebo odbornou kvalifikaci, které přímo souvisí s vykonávanou činností; a

e) pokud jde o povolení podle čl. 38 odst. 2 písm. b), odpovídající normy bezpečnosti a zabezpečení, které se považují za splněné, pokud žadatel prokáže, že uplatňuje odpovídající opatření s cílem zajistit bezpečnost a zabezpečení mezinárodního dodavatelského řetězce, včetně oblastí kontroly fyzické integrity a kontroly přístupu, logistických procesů a nakládání se zvláštními druhy zboží, personálu a identifikace obchodních partnerů.“

Směrnice 2006/123

6 Body 2, 5, 6, 29 a 40 odůvodnění směrnice 2006/123 uvádějí:

„(2) Konkurenceschopný trh služeb má zásadní význam pro podporu hospodářského růstu a tvorbu pracovních míst v Evropské unii. V současnosti existují na vnitřním trhu četné překážky, které poskytovatelům, zvláště malým a středním podnikům, znemožňují rozšířit svou činnost za hranice svého státu a využívat vnitřního trhu v plné míře. Tato skutečnost oslabuje celosvětovou konkurenceschopnost poskytovatelů z Evropské unie. 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. Vzhledem k tomu, že překážky na vnitřním trhu služeb mají vliv na hospodářské subjekty, které usilují o usazení v jiných členských státech, i na subjekty poskytující službu v jiném členském státě, aniž by tam byly usazeny, je nutné umožnit poskytovatelům rozvíjet jejich činnosti poskytování služeb v rámci vnitřního trhu buď tím, že se usadí v jiném členském státě, nebo tím, že využijí volný pohyb služeb. Poskytovatelé by měli mít možnost volby mezi těmito dvěma svobodami v závislosti na své strategii růstu v každém členském státě.

(6) Tyto překážky nelze odstranit pouhým spoléháním se na přímé použití článků 43 a 49 Smlouvy, neboť na jedné straně by jejich řešení případ od případu prostřednictvím řízení pro nesplnění povinnosti proti dotyčným členským státům bylo pro vnitrostátní orgány i orgány Společenství zvláště po rozšíření velmi složité, a na straně druhé odstranění velkého množství překážek vyžaduje předchozí koordinaci vnitrostátních právních soustav, včetně zavedení správní spolupráce. Jak uznaly Evropský parlament a Rada, dotvoření skutečného vnitřního trhu služeb umožňuje legislativní nástroj Společenství.

[…]

(29) S ohledem na skutečnost, že Smlouva stanoví zvláštní právní základy pro otázky týkající se zdanění, a s ohledem na nástroje Společenství, které již v dané oblasti byly přijaty, je nezbytné vyloučit oblast daní z působnosti této směrnice.

[…]

(40) Pojem ‚naléhavé důvody obecného zájmu‘ […] zahrnuje alespoň tyto důvody: […] ochrana spotřebitele, […] boj proti podvodům, […]“

7 Článek 1 odst. 1 směrnice 2006/123 zní:

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

8 Článek 2 této směrnice stanoví:

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

[…]

3. Tato směrnice se nevztahuje na oblast daní.“

9 Článek 3 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„V případě rozporu ustanovení této směrnice s ustanoveními jiných předpisů Společenství, které upravují zvláštní aspekty přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu v konkrétních

odvětvích nebo pro konkrétní profese, mají tato ustanovení jiných předpisů Společenství přednost a použijí se na dotyčná konkrétní odvětví nebo profese. […]“

10 Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Definice“, zní takto:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

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

[…]

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;

[…]“

11 Článek 10 směrnice 2006/123, nadepsaný „Podmínky pro udělení povolení“, uvádí:

„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;

[…]

4. Povolení poskytovateli umožní přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na celém území daného členského státu, včetně zřizování zastoupení, dceřiných společností, poboček nebo

kanceláří, ledaže je povolení pro každou jednotlivou provozovnu nebo omezení povolení na určitou část území opodstatněno naléhavým důvodem obecného zájmu.

[…]“

12 Článek 15 této směrnice upřesňuje:

„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;

[…]

e) zákaz vlastnit více než jednu provozovnu na území stejného státu;

[…]

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.

[…]“

Italské právo

13 Decreto-legge n. 417 – Disposizioni concernenti criteri di applicazione dell’imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizioni tributarie urgenti (legislativní nařízení č. 417 o ustanoveních týkajících se kritérií pro uplatnění daně z přidané hodnoty, daní u smluv o převodu cenných papírů nebo cenin a jiná naléhavá daňová

ustanovení), ze dne 30. prosince 1991 (GURI č. 1 ze dne 2. ledna 1992, s. 3), přeměněné se změnami na zákon prostřednictvím legge n. 66 (zákon č. 66) ze dne 6. února 1992 (GURI č. 33 ze dne 10. února 1992, s. 4), v čl. 7 odst. 1f a 1g stanoví:

„1f. Celní zástupci uvedení v odstavci 1e mohou založit kapitálové společnosti s minimálním kapitálem ve výši 100 milionů [italských lir (ITL) (přibližně 51 645 EUR)], jejichž výhradním předmětem činnosti je poskytování služeb celní pomoci za účelem plnění následujících úkolů v souladu s povolením ministra financí, kromě úkolů uvedených v odstavci 1e:

a) přijímat nebo vydávat celní prohlášení, osvědčovat jejich obsah po získání a formální kontrole příslušných obchodních dokladů, včetně přijímání programů a kritérií výběru pro úplnou nebo částečnou kontrolu zboží;

b) osvědčovat údaje shromážděné a zpracované v souladu s odst. 1e písm. a), b) a c) za účelem splnění formalit vyplývajících z právních předpisů Společenství.

1g. Správce daně má pravomoc požadovat od společností oprávněných k výkonu činnosti celní pomoci, a to i odchylně od jakéhokoli ustanovení stanov nebo nařízení, které jsou s nimi v rozporu, údaje a informace, které mají k dispozici. Nařízení ministra financí, které má být přijato nejpozději do 31. července 1992 […], zavede ustanovení nezbytná k provedení odstavce 1f, včetně ustanovení týkajících se společností uvedených v témže odstavci 1f, a zejména kritéria a postupy pro jejich zápis do příslušného rejstříku, vydání povolení ministrem financí k plnění úkolů, které jsou jim svěřeny, jakož i ustanovení o kontrolách a dohledu, včetně inspekce ze strany správce daně […]“

14 Článek 1 decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (ministerská vyhláška č. 549 – Nařízení o zřízení středisek celní pomoci) ze dne 11. prosince 1992 (GURI č. 17 ze dne 22. ledna 1993, s. 16, dále jen „ministerská vyhláška č. 549/1992“) stanoví:

„1. Celní zástupci zapsaní do profesního rejstříku po dobu nejméně tří let […], kteří vykonávají svou profesní činnost mimo zaměstnanecký pracovní poměr, mohou založit kapitálové společnosti nazvané CAD […], jejichž výhradním předmětem činnosti je poskytování služeb celní pomoci […]

2. [CAD] podléhají dohledu daňové správy, včetně inspekce […]

[…]“

15 Článek 2 tohoto nařízení zní:

„1. Povolení ministra financí podle čl. 7 odst. 1f zákona [č. 66] se uděluje společnostem uvedeným v čl. 1 odst. 1 po předložení následujících dokumentů departementu cel a nepřímých daní: a) zakládací listina společnosti s uvedením společníků spolu s odkazy na povolení s neomezenou platností; b) stanovy společnosti vypracované podle vzoru schváleného v příloze tohoto nařízení; c) osvědčení o registraci společnosti v obchodní, průmyslové, živnostenské a zemědělské komoře; potvrzení příslušné rady župy osvědčující, že všichni společníci jsou zapsáni v profesním rejstříku po dobu nejméně tří let, vykonávají výdělečnou činnost mimo zaměstnanecký pracovní poměr a že se na ně nevztahuje žádný z případů, které by vedly k pozastavení nebo odnětí jejich schválení podle článku 53 nebo článku 54 [decreto del presidente della Repubblica n. 43]. – Approvazione

del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (nařízení prezidenta republiky č. 43 o přijetí konsolidovaného znění právních předpisů v oblasti cel) ze dne 23. ledna 1973 (běžný doplněk ke GURI č. 80 ze dne 28. března 1973, dále jen „nařízení č. 43/1973“).

2. Kromě toho musí být předložen doklad vydaný celním odborem příslušným na území, kde se nacházejí kanceláře [CAD], který po inspekci potvrzuje, že skutečně existuje zařízení vybavené vhodnými prostory a vybavením pro výkon činnosti celní pomoci, jakož i systém účetní evidence a uchovávání spisů. Každé zařízení později určené k činnosti [CAD] musí být rovněž oznámeno celnímu oddělení příslušnému pro účely požadované inspekce.

[…]“

16 Článek 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 uvádí:

„1. U ústředního ředitelství celních služeb odboru cel a nepřímých daní se zřizuje zvláštní rejstřík, do kterého se musí společnosti uvedené v čl. 1 odst. 1 po obdržení předchozího povolení ministra financí povinně zapsat. Zápis zahrnuje uvedení identifikačních údajů, identifikačního čísla, daňového identifikačního čísla a čísla pro účely [daně z přidané hodnoty (DPH)] společnosti, jakož i přidělení pořadového čísla.

[…]

3. Oprávněné společnosti uvedené v čl. 1 odst. 1 vykonávají svou činnost v územním obvodu celního departementu, v němž mají sídlo, a mohou se spojit s odpovídajícími společnostmi se sídlem a oprávněním k výkonu činnosti v jiných územních obvodech spadajících pod různá ředitelství departementů a zakládat evropská hospodářská zájmová sdružení, jak jsou stanovena nařízením [Rady] EHS č. 2137/1985 [ze dne 25. července 1985 o založení evropského hospodářského zájmového sdružení (EHZS) (Úř. věst. 1985, L 199, s. 1; Zvl. vyd. 17/01, s. 83)], která se řídí decreto legislativo […] n. 240 [(legislativní nařízení č. 240) ze dne 23. července 1991]“.

17 Článek 7 odst. 4 ministerské vyhlášky č. 549/1992 stanoví:

„Obvodní celní ředitelství může nařídit kontroly nebo ověření činnosti vykonávané v kancelářích nebo jiných místech [CAD], které se nacházejí v jeho územním obvodu.“

18 Článek 8 této ministerské vyhlášky stanoví:

„1. Za účelem zajištění řádného vedení záznamů ze strany [CAD], správnosti provedených operací a dodržování předepsaných povinností spočívá dohled nad [CAD], včetně inspekce, v namátkové křížové kontrole mezi operacemi vyplývajícími z registrů, záznamů a jiných dokumentů držených [CAD] a úkony celních úřadů a uživatelů působících v těchto [CAD]. Tento dohled se provádí nejméně jednou ročně.

[…]

3. Aniž jsou dotčeny jakékoli jiné zákonné povinnosti, zjistí-li se při dohledu nesrovnalosti v oblastech spadajících do působnosti jiné finanční služby nebo jiné správy, zašle se dotčeným útvarům formální sdělení.“

19 Článek 3 legge n. 213 – Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (zákon č. 213 o ustanoveních přizpůsobujících činnost celních zástupců měnícím se potřebám mezinárodní dopravy a obchodu se zbožím) ze dne 25. července 2000 (GURI č. 178 ze dne 1. srpna 2000, s. 5) stanoví:

„[…]

4. Povolení k výkonu činnosti vydané CAD stanoví, že se na ně vztahují zjednodušené postupy zjišťování stanovené v článku 76 celního kodexu Společenství, vydaném nařízením Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992 [kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307),] a v článku 253 a následujících nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, [kterým se stanoví některá prováděcí ustanovení k nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1993, L 253, s. 1; Zvl. vyd. 02/06, s. 3),] za podmínek a podle postupů, které jsou v nich stanoveny.

5. V rámci uplatnění zjednodušených postupů mohou CAD prezentovat zboží nejen v prostorách a místech určených pro celní operace uvedené v článku 17 [nařízení č. 43/1973], ale také v místech a skladech osob, na jejichž účet jednají v každém případě a v nichž se zboží nachází, pokud se tato místa nebo sklady nacházejí v územním obvodu celního departementu, v němž jsou oprávněny k výkonu činnosti.

[…]“

20 Článek 47 odst. 3 nařízení č. 43/1973, ve znění čl. 82 odst. 1 písm. b) decreto legislativo n. 59. – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (legislativní nařízení č. 59, kterým se provádí směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu) ze dne 26. března 2010 (běžný doplněk ke GURI č. 94 ze dne 23. dubna 2010), stanoví:

„Jmenování celním zástupcem umožňuje podat celní prohlášení na celém území státu.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

21 Cad Mellano je CAD, jehož činnost spočívá v poskytování služeb celního zastupování svým zákazníkům. Z tohoto titulu bylo toto sdružení schváleno Direzione Territoriale II per la Liguria, Piemonte e la Valle d'Aosta (územní ředitelství II pro Ligurii, Piemont a Val d'Aoste, Itálie), které je příslušné pro departement, v němž se nachází jeho sídlo. Pro účely použití zjednodušených postupů má Cad Mellano v tomto celním departementu k dispozici schválené prostory, které mu umožňují provádět celní operace týkající se zboží, aniž musí zboží předložit na celnici nebo v prostorách dovozce.

22 V průběhu roku 2021 uzavřelo Cad Mellano s německou společností ALFA smlouvu o vydávání celních potvrzení o dovozu a vývozu ze Spojeného království a do něj.

23 Za účelem provádění dovozu a vývozu zboží společnosti ALFA uzavřelo Cad Mellano smlouvu se společností BETA, která má sklad v provincii Vicence (Itálie), mimo územní obvod celního departementu, v němž má Cad Mellano své sídlo. Posledně uvedené sdružení proto požádalo příslušné celní orgány o schválení těchto prostor.

24 Dne 20. října 2021 byla tato žádost zamítnuta s odůvodněním, že čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 neumožňuje, aby CAD vykonávala činnost mimo celní departement, v němž mají sídlo.

25 Cad Mellano podalo k Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie), který je předkládajícím soudem, žalobu znějící na zrušení tohoto zamítavého rozhodnutí.

26 Zaprvé má předkládající soud pochybnosti o slučitelnosti čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 s čl. 18 odst. 3 celního kodexu. Pokud celní zástupce splňuje podle posledně uvedeného ustanovení kritéria stanovená v čl. 39 písm. a) až d) tohoto kodexu, musí být oprávněn poskytovat služby v jiném členském státě, než ve kterém je usazen. Takový zástupce by měl mít *a fortiori* možnost vykonávat činnost na celém území členského státu, ve kterém je usazen.

27 Zadruhé čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 by mohl být v rozporu s čl. 10 odst. 4 směrnice 2006/123. Posledně uvedené ustanovení totiž oprávněnému poskytovateli umožňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na celém území státu, „včetně zřizování zastoupení, poboček, dceřiných společností nebo kanceláří“, s výjimkou případů, kdy je nezbytnost omezení povolení na určitou část území pro každou provozovnu opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu. Nic nenasvědčuje tomu, že by ve věci v původním řízení takové omezení bylo odůvodněno. Kromě toho má sporné vnitrostátní ustanovení za následek, že CAD zakazuje mít více než jednu provozovnu v tuzemsku. Takový zákaz přitom není nezbytný, ani přiměřený.

28 Zatřetí by územní omezení výkonu činnosti CAD mohlo být v rozporu s články 56 až 62 SFEU. Tato CAD, která působí ve formě kapitálových společností, se totiž nacházejí v objektivně nepříznivé situaci ve srovnání s celními zástupci, kteří vykonávají stejnou činnost jako CAD, ale nepodléhají žádnému územnímu omezení.

29 Předkládající soud v této souvislosti uvádí, že omezení volného pohybu služeb CAD usazených v Itálii, které by způsobil čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992, může mít rovněž přeshraniční účinky, jelikož se toto ustanovení vztahuje na poskytovatele usazené v jiných členských státech.

30 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být článek 18 [celního kodexu] ve spojení s bodem 21 odůvodnění tohoto [kodexu] vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení (čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992) a vnitrostátní praxi, které stanoví omezení působnosti CAD […] na ‚schválené místo‘ v rámci regionálního/meziregionálního/meziprovinčního [celního] ředitelství, v němž mají sídlo, s vyloučením rozšíření této působnosti na celé území státu?

2) Musí být články 10 a 15 směrnice [2006/123] vykládány v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení (čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992) a vnitrostátní praxi, které stanoví omezení působnosti CAD […] na ‚schválené místo' v rámci regionálního/meziregionálního/meziprovinčního [celního] ředitelství, v němž mají sídlo, s vyloučením jejího rozšíření na celé území státu, přičemž současně tuto působnost na území celého státu vyhrazují pouze celním zástupcům?

3) Musí být články 56 až 62 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení (čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992) a vnitrostátní praxi, které stanoví omezení působnosti CAD […] na ‚schválené místo' v rámci regionálního/meziregionálního/meziprovinčního [celního] ředitelství, v němž mají sídlo, s vyloučením jejího rozšíření na celé území státu, přičemž současně tuto působnost na území celého státu vyhrazují pouze celním zástupcům?"

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

31 Italská vláda má za to, že předběžné otázky jsou bezpředmětné. Bylo by totiž možné podat výklad čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992, který by byl v souladu s unijním právem, takže žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je zbytečná.

32 Je třeba připomenout, že postup stanovený v článku 267 SFEU je založen na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem. V tomto ohledu je pouze vnitrostátní soud příslušný ke zjištění a posouzení skutkových okolností sporu v původním řízení, jakož i k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva. Stejně tak je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci nezbytnost a relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. května 2022, U. I. (Nepřímý celní zástupce), C-714/20, EU:C:2022:374, bod 33 a citovaná judikatura].

33 Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí žádosti podané vnitrostátním soudem je ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný 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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. dubna 2023, Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, bod 25 a citovaná judikatura).

34 V projednávané věci předkládající soud dostatečně jasně popsal právní a skutkový kontext a důvody, které jej vedly k tomu, aby se zabýval otázkou výkladu některých ustanovení unijního práva, který považuje za nezbytný k tomu, aby mohl vydat rozsudek. Není zjevné, že žádaný výklad nemá žádný vztah ke sporu v původním řízení nebo že je nadnesený problém hypotetický.

35 Tento závěr není zpochybněn argumentem italské vlády. I když je pravda, že vnitrostátní soudy jsou povinny vykládat vnitrostátní právo v co největším možném rozsahu v souladu s požadavky unijního práva, aby byla zajištěna jeho plná účinnost, nic to nemění na tom, že v rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru, aby vyložil ustanovení unijního práva uvedená v předkládacím rozhodnutí, aby tak poskytl veškeré informace, které předkládajícímu

soudu umožní posoudit slučitelnost vnitrostátního práva s těmito ustanoveními. Předkládající soud přitom svými předběžnými otázkami žádá Soudní dvůr právě o výklad unijního práva, který umožňuje posoudit slučitelnost některých vnitrostátních právních předpisů s tímto právem, avšak nevyzývá Soudní dvůr, aby se sám vyjádřil k této slučitelnosti.

36 Za těchto podmínek je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná.

K předběžným otázkám

K první otázce

37 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 18 odst. 3 celního kodexu vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje výkon činnosti celních zástupců organizovaných ve formě kapitálové společnosti, jejímž výhradním předmětem činnosti je poskytování služeb celní pomoci, na územní obvod celního departementu, ve kterém má tato společnost sídlo.

38 Podle ustálené judikatury je třeba ustanovení unijního práva vykládat s přihlédnutím nejen k jejich znění, ale i ke kontextu, do něhož tato ustanovení patří, a k cílům sledovaným právní úpravou, jejíž jsou součástí (rozsudky ze dne 15. července 2021, BEMH a CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, bod 18, a ze dne 12. října 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, bod 43 a citovaná judikatura).

39 Podle znění čl. 18 odst. 3 první věty celního kodexu mohou členské státy v souladu s unijním právem stanovit podmínky, za kterých může celní zástupce poskytovat služby v členském státě, v němž je usazen.

40 Pokud jde o poskytování služeb celním zástupcem usazeným v jiném členském státě, čl. 18 odst. 3 druhá věta tohoto kodexu stanoví, že je takový celní zástupce oprávněn poskytovat tyto služby v jiném členském státě, než ve kterém je usazen, pokud splňuje kritéria stanovená v čl. 39 písm. a) až d) uvedeného kodexu, aniž je dotčeno používání méně přísných kritérií dotyčným členským státem.

41 Podle těchto kritérií tak musí celní zástupce prokázat, že se nedopustil žádného závažného nebo opakovaného porušení celních a daňových předpisů, že vykonává vysokou úroveň kontroly svých operací a toku zboží prostřednictvím systému správy obchodních záznamů, že je finančně solventní a je v dobré finanční situaci, která mu umožňuje plnit své závazky s řádným ohledem na charakteristiky druhu dané podnikatelské činnosti, a že dodržuje praktické normy pro způsobilost nebo odbornou kvalifikaci, které přímo souvisí s vykonávanou činností.

42 Z článku 18 odst. 3 celního kodexu tedy vyplývá, že celní zástupce, který chce poskytovat služby v jiném členském státě, než ve kterém je usazen, podléhá podmínkám stanoveným v čl. 39 písm. a) až d) tohoto kodexu, aniž je dotčeno použití méně přísných kritérií dotyčným členským státem. Tyto podmínky naproti tomu nejsou závazné pro celního zástupce, který poskytuje služby v členském státě, v němž je usazen, neboť tento stát může stanovit podmínky poskytování těchto služeb za předpokladu, že jsou v souladu s unijním právem.

43 V projednávané věci čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 stanoví podmínku použitelnou na CAD, která omezuje jejich činnost na území celního departementu, v němž mají sídlo. Italská republika tím využila možnosti, kterou jí přiznává čl. 18 odst. 3 první věta tohoto kodexu, stanovit podmínky, za kterých mohou celní zástupci organizovaní ve formě kapitálových společností usazených na území tohoto členského státu poskytovat služby na tomto území.

44 Z výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 18 odst. 3 celního kodexu musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje výkon činnosti celních zástupců organizovaných ve formě kapitálové společnosti, jejímž výhradním předmětem podnikání je poskytování služeb celní pomoci, na územní obvod celního departementu, ve kterém má tato společnost sídlo, pokud je taková právní úprava v souladu s unijním právem.

Ke druhé a třetí otázce

45 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být články 10 a 15 směrnice 2006/123, jakož i články 56 až 62 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje výkon činnosti celních zástupců organizovaných ve formě kapitálové společnosti, jejímž výhradním předmětem podnikání je poskytování služeb celní pomoci, na územní obvod celního departementu, v němž má tato společnost sídlo.

46 Zaprvé z bodu 6 odůvodnění směrnice 2006/123 vyplývá, že překážky bránící volnému pohybu služeb nelze odstranit pouhým přímým použitím článků 56 SFEU, neboť je zejména velmi složité řešit překážky této svobody případ od případu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Komise v. Řecko, C-729/17, EU:C:2019:534, bod 53).

47 Souběžné posuzování vnitrostátního opatření z hlediska ustanovení směrnice 2006/123 a ustanovení SFEU by totiž znamenalo zavedení zkoumání každého jednotlivého případu podle primárního práva, a zpochybnilo by tak selektivní harmonizaci provedenou touto směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 96).

48 Z toho vyplývá, že jestliže omezení volného pohybu služeb spadá do působnosti směrnice 2006/123, není toto omezení třeba zkoumat rovněž s ohledem na článek 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Komise v. Řecko, C-729/17, EU:C:2019:534, bod 54).

49 Zadruhé je zajisté třeba uvést, že věc v původním řízení se týká čistě vnitrostátní situace, jelikož její okolnosti se vztahují k odmítnutí výkonu činnosti italské společnosti na italském území v jiném celním departementu, než ve kterém má tato společnost sídlo, ze strany italského správního orgánu.

50 Taková okolnost však nemůže vyloučit použitelnost ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, která obsahuje články 10 a 15 této směrnice, jelikož ustanovení této kapitoly III musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí rovněž v situaci, kdy se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (rozsudek ze dne 13. ledna 2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, bod 89 a citovaná judikatura). Úplné dokončení vnitřního trhu služeb totiž především vyžaduje odstranění překážek, jež brání poskytovatelům v tom, aby se usadili v členských státech, bez ohledu na to, zda se jedná o jejich vlastní členský stát či o jiný členský

stát, a které mohou mít vliv na jejich schopnost poskytovat služby příjemcům, kteří se nacházejí v celé Unii (rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 105).

51 Za účelem poskytnutí odpovědi na otázky předkládajícího soudu je tudíž třeba vyložit ustanovení směrnice 2006/123 v rozsahu, v němž jsou použitelná na skutkové okolnosti věci v původním řízení.

K oblasti působnosti směrnice 2006/123

52 Úvodem je třeba připomenout, že čl. 3 odst. 1 směrnice 2006/123 stanoví, že v případě rozporu ustanovení této směrnice s ustanoveními právního předpisu, který upravuje zvláštní aspekty přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu v konkrétních odvětvích nebo pro konkrétní profese, mají přednost ustanovení tohoto předpisu.

53 Jak vyplývá z bodů 39 a 44 tohoto rozsudku, čl. 18 odst. 3 celního kodexu stanoví možnost členských států stanovit podmínky, za kterých může celní zástupce poskytovat služby v členském státě, ve kterém je usazen, v souladu s unijním právem, a nebrání právní úpravě členského státu, která omezuje výkon činnosti celních zástupců na územní obvod celního departementu, v němž jsou usazeni.

54 Z toho vyplývá, že celní kodex neobsahuje v tomto ohledu normy, které by byly v rozporu s ustanoveními směrnice 2006/123, takže se tato směrnice může použít na služby poskytované celními zástupci organizovanými ve formě kapitálových společností usazených na italském území, kteří podléhají územnímu omezení stanovenému v čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992.

55 Pokud jde o samotnou činnost celních zástupců, čl. 2 odst. 1 a článek 4 směrnice 2006/123 stanoví, že se tato směrnice vztahuje na jakoukoli samostatnou výdělečnou činnost poskytovanou zpravidla za úplatu poskytovatelem usazeným v některém členském státě bez ohledu na to, zda je usazen trvale a nepřetržitě v členském státě určení, či nikoliv, s výjimkou činností a oblastí, jež jsou výslovně vyloučeny podle čl. 2 odst. 2 a 3 této směrnice (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 45).

56 Podle čl. 2 odst. 2 uvedené směrnice je tak z oblasti její působnosti vyloučena celá řada činností. Článek 2 odst. 3 téže směrnice upřesňuje, že se tato směrnice nevztahuje na oblast daní.

57 Jak vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, v projednávané věci celní zástupci organizovaní ve formě kapitálových společností usazených na italském území, kteří podléhají územnímu omezení stanovenému v čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992, poskytují služby pomoci za účelem splnění celních formalit za úplatu.

58 Takové služby spadají pod samotný cíl směrnice 2006/123, jak vyplývá z jejího čl. 2 odst. 1, jelikož tito celní zástupci jsou poskytovateli služeb v členském státě, v němž jsou usazeni. Kromě toho činnost celního zástupce odpovídá samotnému pojmu „služby“, jak je definován v čl. 4 bodě 1 této směrnice, jelikož se jedná o samostatnou výdělečnou činnost poskytovanou zpravidla za úplatu.

59 Služby poskytované uvedenými celními zástupci mimoto zjevně nepatří k činnostem výslovně vyloučeným z působnosti směrnice 2006/123 podle čl. 2 odst. 2 uvedené směrnice.

60 Pokud jde o čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/123, který stanoví, že se tato směrnice „nevztahuje na oblast daní“, z bodu 29 odůvodnění této směrnice navíc vyplývá, že vyloučení oblasti daní z působnosti této směrnice lze vysvětlit zejména tím, že SFEU stanoví pro tuto oblast zvláštní právní základ.

61 V tomto ohledu, jak poznamenala Evropská komise, je třeba rozlišovat mezi oblastí daní a oblastí cel, která je podle čl. 3 odst. 1 písm. a) SFEU výlučnou pravomocí Unie a řídí se celními předpisy Unie, zejména celním kodexem. Pokud jde o služby poskytované celními zástupci, čl. 18 odst. 3 tohoto kodexu odkazuje na vnitrostátní právní předpisy, přičemž vyžaduje, aby tyto právní předpisy byly v souladu s unijním právem, a tedy i se směrnicí 2006/123. Použitelnost této směrnice v projednávané věci tedy není vyloučena podle jejího čl. 2 odst. 3.

62 Za těchto podmínek spadá činnost celních zástupců organizovaných ve formě kapitálových společností usazených v Itálii, kteří podléhají územnímu omezení stanovenému v čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992, do působnosti směrnice 2006/123.

63 Takový výklad působnosti směrnice 2006/123 je podpořen cíli této směrnice, které spočívají ve stanovení obecných ustanovení k odstranění překážek bránících poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážek bránících volnému pohybu služeb mezi členskými státy za účelem přispění k vytvoření volného a konkurenceschopného vnitřního trhu, jak vyplývá z článku 1 ve spojení s body 2 a 5 odůvodnění této směrnice, (rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 104 a citovaná judikatura).

64 S ohledem na výše uvedené úvahy spadá taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, v rozsahu, v němž upravuje výkon činnosti celních zástupců organizovaných ve formě kapitálových společností usazených na italském území, do působnosti směrnice 2006/123.

K relevantním ustanovením směrnice 2006/123

65 Druhou předběžnou otázkou předkládající soud žádá Soudní dvůr o výklad článků 10 a 15 směrnice 2006/123.

66 Podle čl. 10 odst. 1 směrnice 2006/123, který spadá do oddílu 1 kapitoly III této směrnice, jenž se týká povolení k přístupu k činnosti poskytování služeb, musí být povolovací režimy založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.

67 Článek 4 bod 6 směrnice 2006/123 definuje pojem „povolovací režim“ zejména ve smyslu čl. 10 odst. 1 této směrnice 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.

68 Článek 15 odst. 1 a 2 uvedené směrnice, který je obsažen v oddílu 2 kapitoly III této směrnice, který se týká zakázaných požadavků nebo požadavků podléhajících hodnocení, uvádí požadavky, kterými mohou členské státy podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon za podmínek stanovených v odstavci 3 tohoto článku 15.

69 Pojem „požadavek“ uvedený v čl. 15 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 je definován v čl. 4 bodě 7 této směrnice jako 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.

70 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 (rozsudek ze dne 22. září 2020, Cali Apartments, C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:743, bod 49 a citovaná judikatura).

71 Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že podle čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 mohou CAD získat schválení místa ke splnění celních formalit bez fyzického předložení zboží celnímu úřadu pouze tehdy, pokud se toto místo nachází v tomto celním departementu.

72 S ohledem na znaky územního omezení stanoveného v čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 je přitom třeba mít za to, že taková podmínka spadá pod pojem „požadavek“ ve smyslu čl. 15 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123, jak je tento pojem definován v čl. 4 bodě 7 této směrnice. Vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení má totiž za následek omezení výkonu činnosti celních zástupců organizovaných ve formě kapitálové společnosti, jejímž výhradním předmětem podnikání je poskytování služeb celní pomoci na celní departement, v němž má tato společnost sídlo.

K výkladu čl. 15 odst. 2 a 3 směrnice 2006/123

73 Podle čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním zejména územního omezení.

74 V tomto ohledu již Soudní dvůr již rozhodl, že územní omezení povolení k výkonu určité činnosti spočívající v poskytování služeb podle článku 15 uvedené směrnice představuje omezení svobody usazování poskytovatelů služeb (rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, bod 49).

75 Článek 15 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 totiž výslovně kvalifikuje „územní omezení“ výkonu určité činnosti spočívající v poskytování služeb jako „požadavky“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 této směrnice, které představují podmínky, jež mají vliv na svobodu usazování poskytovatelů služeb (rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, bod 51).

76 V projednávané věci brání čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 tomu, aby CAD měla schválené místo v územním obvodu jiného celního departementu, než ve kterém mají sídlo, a prostřednictvím územního omezení tak omezuje jejich činnost.

77 V tomto ohledu, jak uvedly Cad Mellano a Komise, okolnost, že podle čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 se CAD mohou ve formě evropských hospodářských zájmových sdružení sdružovat s odpovídajícími společnostmi se sídlem v jiných celních departementech, aby zde

nabízela své služby, nemůže odstranit omezení, které z tohoto ustanovení vyplývá, jelikož jim není dovoleno poskytovat služby mimo celní departement, v němž mají sídlo, způsobem, který si zvolila.

78 Aby bylo takové omezení přípustné, musí splňovat podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123, tj. musí být uplatňováno nediskriminačním způsobem na základě státní příslušnosti a musí být nezbytné a přiměřené cílům, které sleduje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, body 56 až 70).

79 Omezení, které vyplývá z požadavku stanoveného v čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992, tedy může být s ohledem na podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 přípustné, pokud toto omezení není přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla, je-li opodstatněno naléhavým důvodem obecného zájmu a je způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle, aniž překračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné, s tím, že dosažení stejného výsledku nesmí umožnit jiná méně restriktivní opatření.

80 Pokud jde zaprvé o splnění podmínky zákazu diskriminace připomenuté v čl. 15 odst. 3 písm. a) směrnice 2006/123, je nesporné, že požadavek stanovený v čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 se uplatní bez diskriminace na základě státní příslušnosti nebo umístění sídla, jelikož tento požadavek musí splnit všichni celní zástupci, kteří chtějí využít zjednodušeného postupu zvaného „schválené místo“, bez ohledu na to, zda jsou usazeni v Itálii nebo v jiném členském státě.

81 Pokud jde zadruhé o otázku, zda je opatření dotčené ve věci v původním řízení opodstatněno naléhavým důvodem obecného zájmu ve smyslu čl. 15 odst. 3 písm. b) směrnice 2006/123, italská vláda se dovolává cíle spočívajícího v zajištění účinnosti celních kontrol za účelem předcházení celním podvodům a ochrany příjemců služeb celní pomoci.

82 Pokud jde o cíl vycházející z účinnosti celních kontrol za účelem předcházení celním podvodům a ochrany příjemců služeb celní pomoci, je třeba uvést, že podle čl. 4 bodu 8 směrnice 2006/123 ve spojení s bodem 40 jejího odůvodnění jsou ochrana příjemců služeb a boj proti podvodům naléhavými důvody obecného zájmu, které mohou ospravedlnit omezení svobody usazování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2023, CNAE a další, C-292/21, EU:C:2023:32, bod 61).

83 Pokud jde zatřetí o otázku, zda je opatření dotčené ve věci v původním řízení v souladu se zásadou proporcionality, jak vyžaduje čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123, je třeba ověřit, zda je toto opatření způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle, nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné, a zda neexistují opatření méně omezující dotčenou svobodu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2023, CNAE a další, C-292/21, EU:C:2023:32 bod 62 a citovaná judikatura).

84 V tomto ohledu je třeba ještě upřesnit, že podle ustálené judikatury jsou vnitrostátní právní předpisy s to zaručit uskutečnění sledovaného cíle pouze tehdy, když opravdu odpovídají snaze dosáhnout tohoto cíle soudržným a systematickým způsobem [rozsudek ze dne 29. července 2019, Komise v. Rakousko (Stavební inženýři, patentoví zástupci a veterinární lékaři), C-209/18, EU:C:2019:632, bod 94].

85 Je na vnitrostátním soudu, který je jediný příslušný k posouzení skutkového stavu ve sporu v původním řízení, aby s konečnou platností určil, zda opatření tuto podmínku splňuje. Soudní dvůr může nicméně za účelem podání užitečné odpovědi předkládajícímu soudu poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, která tomuto soudu umožní rozhodnout (rozsudek ze dne 19. ledna 2023, CNAE a další, C-292/21, EU:C:2023:32 bod 63 a citovaná judikatura).

86 Pokud jde zaprvé o způsobilost takového opatření, jako je opatření stanovené v čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992, dosáhnout cíle spočívajícího v zajištění účinnosti kontrol, z informací poskytnutých Soudnímu dvoru vyplývá, že územní omezení, kterému CAD podléhají, umožňuje zachovat zeměpisnou vazbu mezi místem, kde CAD vykonávají činnost, a celním departementem, v jehož územním obvodu mají sídlo.

87 V tomto ohledu je třeba mít za to, že zeměpisná blízkost příslušného celního úřadu, jakož i informace, které má k dispozici jakožto orgán, který schválil místo pro účely provedení celního řízení, mohou v zásadě zvýšit účinnost kontrol na místě tím, že umožňují zajistit preventivní a stálou kontrolu, jak uvádí italská vláda.

88 Nezdá se však, že by vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení zajišťovala, aby celní úřad místně příslušný ke kontrole CAD byl úřadem, který se nachází nejblíže schválenému místu, kde je CAD oprávněno provozovat svou činnost.

89 Kromě toho z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podle čl. 47 odst. 3 nařízení č. 43/1973 mohou celní zástupci předkládat celní prohlášení na celém italském území. V tomto ohledu předkládající soud upřesnil, že toto ustanovení před změnou stanovilo pro celní zástupce stejné územní omezení jako pro CAD.

90 S ohledem na toto rozdílné zacházení mezi celními zástupci a CAD a s výhradou ověření, které musí provést předkládající soud, se územní omezení vyplývající z čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992, které se vztahuje pouze na CAD, nejeví být způsobilé zaručit uskutečnění sledovaných cílů, jelikož opravdu neodpovídá snaze dosáhnout jich soudržným a systematickým způsobem.

91 Vzhledem k tomu, že italská vláda v této souvislosti uvádí, že celní zástupci nemohou využít zjednodušeného celního postupu zvaného „schválené místo“, neboť jsou nuceni provést celní formality v prostorách svých zákazníků, nic to nemění na tom, že výhoda poskytnutá tímto postupem spočívá v tom, že zboží nemusí být fyzicky předloženo v prostorách celních orgánů. Zdá se přitom, že celní zástupci takovou výhodu rovněž požívají, neboť mohou podrobit zboží celním formalitám v prostorách svých zákazníků.

92 Zadruhé, pokud jde o otázku, zda opatření dotčené ve věci v původním řízení překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, tím, že CAD zakazuje využívat „schválených míst“, která se nacházejí v územním obvodu jiného celního departementu, než ve kterém mají sídlo, jsou tato sdružení k tomu, aby mohla taková místa používat, nuceni přemístit své sídlo do tohoto celního departementu nebo se sdružit ve formě evropských hospodářských zájmových sdružení s odpovídajícími společnostmi se sídlem v uvedeném departementu.

93 Jak však vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, mohou být přijata méně restriktivní opatření než územní omezení vyplývající z čl. 3 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992 k zajištění účinnosti celních kontrol za účelem předcházení celním podvodům a ochrany příjemců služeb celní pomoci.

94 Předkládajícímu soudu tedy přísluší zejména přezkoumat, zda výměna informací nezbytných pro kontroly celních formalit prováděných CAD mezi celními úřady, upravená v čl. 8 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 549/1992, umožňuje dosáhnout stejného výsledku jako opatření dotčené ve věci v původním řízení a zároveň představuje opatření, které méně zasahuje do volného pohybu služeb než ustanovení dotčené ve věci v původním řízení.

95 Z výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 15 odst. 2 a 3 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která k zajištění účinnosti celních kontrol za účelem předcházení celním podvodům a poskytnutí ochrany příjemcům služeb celní pomoci omezuje výkon činnosti celních zástupců organizovaných ve formě kapitálové společnosti, jejímž výhradním předmětem podnikání je poskytování služeb celní pomoci, na územní obvod celního departementu, ve kterém má tato společnost sídlo, pokud se takové územní omezení neuplatňuje soudržným způsobem a cíle zajistit účinnost těchto kontrol by mohlo být dosaženo méně restriktivními opatřeními.

K nákladům řízení

96 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:

1) Článek 18 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie,

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje výkon činnosti celních zástupců organizovaných ve formě kapitálové společnosti, jejímž výhradním předmětem podnikání je poskytování služeb celní pomoci, na územní obvod celního departementu, ve kterém má tato společnost sídlo, pokud je taková právní úprava v souladu s unijním právem.

2) Článek 15 odst. 2 a 3 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

brání vnitrostátní právní úpravě, která k zajištění účinnosti celních kontrol za účelem předcházení celním podvodům a poskytnutí ochrany příjemcům služeb celní pomoci omezuje výkon činnosti celních zástupců organizovaných ve formě kapitálové společnosti, jejímž výhradním předmětem podnikání je poskytování služeb celní

pomoci, na územní obvod celního departementu, ve kterém má tato společnost sídlo, pokud se takové územní omezení neuplatňuje soudržným způsobem a cíle zajistit účinnost těchto kontrol by mohlo být dosaženo méně restriktivními opatřeními.

Podpisy