



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MELCHIOR WATHELET IŠVADA,
pateikta 2016 m. liepos 28 d.¹

Byla C-316/15

**Timothy Martin Hemming, veikiantis komerciniu pavadinimu „Simply Pleasure Ltd“,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatisle Ltd, veikianti komerciniu pavadinimu „Janus“,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
prieš
Westminster City Council**

(Supreme Court of the United Kingdom (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Laisvė teikti paslaugas — Leidimų išdavimo procedūros — Sąvoka „išlaidos, patirtos dėl tokių procedūrų“

I – Įžanga

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą suteikia Teisingumo Teismui galimybę pirmą kartą išaiškinti 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje² (toliau – Paslaugų direktyva) 13 straipsnio 2 dalį. Jis susijęs su mokesčio sumokėjimu siekiant gauti arba pratęsti „sekso verslo įstaigos“ licenciją³ City of Westminster teritorijoje Londone (Jungtinė Karalystė), kai ši mokesčių sudaro dvi dalys – viena susijusi su administraciniu paraiškos nagrinėjimu ir negrąžinama, jeigu paraiška atmetama, ir kita (gerokai didesnė) dalis – su licencijų išdavimo tvarkos valdymu ir grąžinama, jeigu paraiška atmetama.

2. Pagrindinis šios bylos klausimas iš esmės yra tas, ar reikalavimas sumokėti antrą šio mokesčio dalį atitinka Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį. Šiuo požiūriu ši byla peržengia griežtas sekso prekių parduotuvių eksploatavimo licencijų išdavimo ir pratęsimo ribas, nes tai rodo aplinkybė, kad į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiai teismo nagrinėjama byla įstojo kai kurios profesinės asociacijos, pavyzdžiui, advokatų ir architektų profesinės asociacijos.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 376, 2006, p. 36.

3 — Sąvoka „sekso verslo įstaiga“ (anglų k. „sex establishment“) pagal Anglijos teisę apima pornografijos kino teatrus („sex cinemas“) ir sekso prekių parduotuves (anglų k. „sex shop“). Paprastumo sumetimais, kadangi ši byla susijusi tik su sekso prekių parduotuvių licencijų turėtojais, šioje išvadoje vartosis tik šias sąvokas.

II – Teisinis pagrindas

A – *Sjungos teisė*

3. Paslaugų direktyvos I skyriuje „Bendrosios nuostatos“ nurodyta:

„1 straipsnis

Dalykas

1. Šioje direktyvoje pateikiamos bendrosios nuostatos, skirtos padėti paslaugų teikėjams naudotis įsisteigimo laisve ir laisvam paslaugų judėjimui palengvinti, kartu užtikrinant aukštą paslaugų kokybę.

<...>

2 straipsnis

Taikymo sritis

1. Ši direktyva taikoma valstybėje narėje įsisteigusių teikėjų teikiamoms paslaugoms.

<...>

4 straipsnis

Apibrėžimai

Šioje direktyvoje vartojami tokie apibrėžimai:

<...>

- 6) leidimų išdavimo tvarka – tai bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą;
- 7) reikalavimas – tai bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu; socialinių partnerių suderėtuose kolektyviniuose susitarimuose nustatytos taisyklės nelaikomos reikalavimais, kaip apibrėžta šioje direktyvoje;
- 8) svarbūs visuomenės interesai – tai priežastys, pripažintos tokiomis Teisingumo Teismo praktikoje, įskaitant: viešąją tvarką; visuomenės saugumą; visuomenės saugą; visuomenės sveikatą; socialinės apsaugos sistemos finansinės pusiausvyros išsaugojimą; vartotojų, paslaugų gavėjų ir darbuotojų apsaugą; prekybos sandorių sąžiningumą; kovą su sukčiavimu; aplinkos ir miesto aplinkos apsaugą; gyvūnų sveikatą; intelektinę nuosavybę; nacionalinio istorinio ir meninio paveldo išsaugojimą; socialinės politikos ir kultūros politikos tikslus;

<...>“

4. Paslaugų direktyvos III skyriaus „Teikėjų įsisteigimo laisvė“ 1 skirsnyje „Leidimai“ nustatyta:

„9 straipsnis

Leidimų išdavimo tvarka

1. Valstybės narės taiko leidimų išdavimo tvarką teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklai tik tuo atveju, jei yra įvykdytos šios sąlygos:

- a) leidimų išdavimo tvarka nediskriminuoja paslaugų teikėjo;
- b) būtinybė turėti leidimų išdavimo tvarką objektyviai pateisinta svarbiais visuomenės interesais;
- c) tikslo negalima pasiekti taikant mažiau ribojančią priemonę, visų pirma todėl, kad *a posteriori* tikrinimas būtų atliekamas per vėlai, kad būtų tikrai veiksmingas.

<...>

11 straipsnis

Leidimo galiojimo laikas

1. Leidimas teikėjui išduodamas neribotam laikui, išskyrus atvejus, kai:

- a) leidimas automatiškai pratęsiamas arba jis susijęs su nuolatiniu reikalavimų vykdymu;
- b) ribotas leidimų skaičius pateisinamas svarbiais visuomenės interesais;

arba

- c) ribotą leidimo trukmę galima pateisinti svarbiais visuomenės interesais.

<...>

13 straipsnis

Leidimų išdavimo procedūros

1. Leidimų išdavimo procedūros ir formalumai yra aiškūs, paskelbti iš anksto ir suteikti pareiškėjams garantiją, kad jų prašymas bus išnagrinėtas objektyviai ir nešališkai.

2. Leidimų išdavimo procedūros ir formalumai neturi būti pernelyg griežti ir neturi pernelyg apsunkinti ar vėlinti paslaugos teikimo. Juos turi būti paprasta atlikti, o visos pareiškėjų išlaidos, patirtos dėl tokių procedūrų ir formalumų, turi būti protingos ir proporcingos atitinkamų leidimų išdavimo procedūrų sąnaudoms ir neturi viršyti procedūrų sąnaudų.

<...>

5. Paslaugų direktyvos IV skyriaus „Laisvas paslaugų judėjimas“ 1 skirsnyje „Laisvė teikti paslaugas ir su tuo susijusios nukrypti leidžiančios nuostatos“ nurodyta:

„16 straipsnis

Laisvė teikti paslaugas

1. Valstybės narės gerbia teikėjų teisę teikti paslaugas ne toje valstybėje narėje, kurioje jie yra įsisteigę.

Valstybė narė, kurioje teikiama paslauga, savo teritorijoje užtikrina nevaržomą teisę teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą. Valstybės narės savo teritorijoje neapriboja teisės teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymo jokiais reikalavimais, kuriais būtų pažeidžiami šie principai:

- a) nediskriminavimas: reikalavimas neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantis pagal pilietybę arba pagal valstybę narę, kurioje juridinis asmuo įsisteigęs;
- b) būtinybė: reikalavimas turi būti pagrįstas viešosios tvarkos, visuomenės saugumo, visuomenės sveikatos ar aplinkos apsaugos sumetimais;
- c) proporcingumas: reikalavimas turi būti tinkamas siekiamam tikslui įgyvendinti ir juo neturi būti reikalaujama daugiau, nei reikia tokiam tikslui.

<...>

3. Valstybei narei, į kurią atvyksta teikėjas, nekliudoma taikyti paslaugų teikimo reikalavimų, jei jie pagrįsti viešosios tvarkos, visuomenės saugumo, visuomenės sveikatos ar aplinkos apsaugos sumetimais, ir jeigu laikomasi 1 dalies nuostatų. Valstybei narei taip pat nekliudoma, nepažeidžiant [Sąjungos] teisės, taikyti savo taisyklių dėl įdarbinimo sąlygų, įskaitant kolektyviniuose susitarimuose nustatytas taisykles.

<...>“

B – *Jungtinės Karalystės teisė*

6. Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė perkėlė Paslaugų direktyvą į vidaus teisę priimdama *Provision of Services Regulations 2009* (SI 2009/2999) (2009 m. Paslaugų teikimo taisyklės (SI 2009/2999), toliau – 2009 m. taisyklės).

7. Šių taisyklių 4 straipsnyje sąvoka „leidimų išdavimo tvarka“ apibrėžiama kaip „kiekviena tvarka, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad paslaugos teikėjas arba gavėjas gautų kompetentingos institucijos leidimą arba informuotų kompetentingą instituciją, siekdamas įgyti teisę teikti paslaugas arba vykdyti paslaugų teikimo veiklą“.

8. Šių taisyklių 18 straipsnio 2–4 dalyse nustatyta: „2. Kompetentingos institucijos leidimų išdavimo tvarkai numatytos procedūros ir formalumai neturi būti:

- a) atgrasantys ir
- b) neturi nepagrįstai apsunkinti ar užvilkti paslaugos teikimo.

3. Kompetentingos institucijos leidimų išdavimo tvarkai nustatytos procedūros ir formalumai turi būti nesunkiai prieinami.

4. Kompetentingos institucijos numatyti mokesčiai, kuriuos pagal leidimų išdavimo tvarką gali tekti sumokėti pareiškėjams, turi būti protingi ir proporcingi leidimo procedūrų ir formalumų sąnaudoms pagal sistemą ir neturi viršyti šių procedūrų ir formalumų sąnaudų.“

9. Priėmus 2009 m. taisykles nebuvo iš esmės pakeistas *Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982* (1982 m. Vietos valdžios įstatymas (įvairios nuostatos), toliau – 1982 m. įstatymas]; šio įstatymo 3 priedo „Sekso verslo įstaigų kontrolė“ 6, 8, 9, 12, 17, 19 ir 23 dalyse nustatyta:

„Reikalavimas sekso verslo įstaigoms turėti licenciją

6 1) Laikantis šio priedo nuostatų, nė vienas asmuo negali teritorijoje, kuriai taikomas šis priedas, naudoti patalpų, transporto priemonės, laivo ar prekyvietės kaip sekso verslo įstaigos, jeigu tai nėra daroma pagal kompetentingos institucijos laikantis šio priedo nuostatų išduotą licenciją.
<...>

Sekso verslo įstaigų licencijų išdavimas, pratęsimas ir perdavimas

8 Laikantis šio priedo 12 dalies 1 punkto, kompetentinga institucija gali pagal šį priedą bet kuriam pareiškėjui išduoti ir periodiškai atnaujinti licenciją naudoti joje nurodytas patalpas, transporto priemonę, laivą ar prekyvietę sekso verslo įstaigai pagal joje nurodytas sąlygas ir apribojimus.

9 1) Laikantis šio priedo 11 ir 27 dalių nuostatų, kiekviena pagal šį priedą išduota licencija galioja vienus metus arba trumpesnę joje nurodytą laikotarpį, jeigu ji nėra panaikinama anksčiau pagal šio priedo 16 dalį arba atšaukiama pagal jo 17 dalies 1 punktą.

2) Jeigu pagal šį priedą asmeniui išduodama licencija, atitinkama institucija, jeigu mano, kad to reikia, gali perduoti ją bet kuriam kitam asmeniui pastarojo asmens prašymu. <...>

Atsisakymas išduoti licenciją

12 1) Licencija pagal šį priedą neišduodama:

- a) jaunesniam nei 18 metų asmeniui arba
- b) asmeniui, kuriam tuo metu licencija negali būti išduota pagal šio priedo 17 dalies 3 punktą; arba
- c) asmeniui, išskyrus juridinį asmenį, kuris nėra Jungtinės Karalystės rezidentas arba nerezidavo joje šešis mėnesius, skaičiuojamus iki paraiškos padavimo datos; arba
- d) juridiniam asmeniui, kuris nėra įsteigtas Jungtinėje Karalystėje; arba
- e) asmeniui, kuriam per 12 mėnesių iki paraiškos padavimo datos atsisakyta išduoti arba pratęsti licenciją patalpoms, transporto priemonei, laivui ar prekyvietei, dėl kurios paduota paraiška, nebent atsisakymas išduoti licenciją panaikintas jį apskundus.

2) Laikydamosi šio priedo 27 dalies nuostatų kompetentinga institucija gali atmesti:

- a) paraišką išduoti arba pratęsti licenciją, remdamasi vienu ar keliais šios dalies 3 punkte nurodytais pagrindais; <...>

3) 2 punkte nurodyti pagrindai yra tokie:

- a) pareiškėjas negali turėti licencijos dėl to, kad yra nuteistas dėl nusikaltimo ar dėl bet kurios kitos priežasties;
- b) jeigu licencija išduodama, pratęsiama arba perduodama, su juo susijęs verslas būtų valdomas arba tęsiamas kito asmens naudai nei pareiškėjas, kuriam būtų atsisakyta išduoti, pratęsti ar perduoti šią licenciją, jeigu jis pats būtų padavęs paraišką;
- c) sekso verslo įstaigų skaičius atitinkamoje vietovėje paraiškos padavimo metu prilygsta skaičiui, kurį institucija laiko tinkamu šiai vietai, arba jį viršija;
- d) išduoti arba pratęsti licenciją nėra tinkama, atsižvelgiant į:
 - i) atitinkamos vietovės pobūdį arba
 - ii) kaimynystėje esančių patalpų naudojimo paskirtį; arba
 - iii) patalpų, transporto priemonės, laivo ar prekyvietės, dėl kurios paduodama paraiška, išdėstymą, pobūdį ar būklę.

4) 3 punkte nurodytas atitinkamas skaičius gali būti nulis. <...>

Licencijų atšaukimas

- 17 1) Atitinkama institucija, suteikusi šiame priede numatytos licencijos turėtojui galimybę atvykti į šią instituciją ir būti išklaustyti, gali bet kada atšaukti licenciją:
- a) dėl vienos iš šio priedo 12 dalies 1 punkte nurodytų priežasčių arba
 - b) dėl vienos iš šios dalies 3 punkto a ir b papunkčiuose nurodytų priežasčių; <...>

Rinkliavos

- 19 Pareiškėjas, prašantis išduoti, pratęsti arba perduoti šiame priede numatytą licenciją, turi sumokėti protingą mokestį, kurį nustato atitinkama institucija. <...>

Nusikaltimai, susiję su jaunesniais nei 18 m. asmenimis

- 23 1) Asmuo, kuris, turėdamas sekso verslo įstaigos licenciją:
- a) sąmoningai leidžia jaunesniam nei 18 m. asmeniui patekti į įstaigą arba
 - b) įdarbina į įstaigą asmenį, kuris, jo žiniomis, yra jaunesnis nei 18 m., padaro nusikaltimą.

<...>.“

III – Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

10. Pagal 1982 m. įstatymo 3 priedą *Westminster City Council* yra sekso prekių parduotuvių licencijas išduodanti institucija. Timothy Martin Hemming ir James Alan Poulton, *Harmony Ltd*, *Gatisle Ltd*, *Winart Publications Ltd*, *Darker Enterprises Ltd* ir *Swish Publications Ltd* (toliau kartu – T. M. Hemming ir kt.) per visą nagrinėjamą laikotarpį turėjo licencijas eksploatuoti tokias įstaigas toje teritorijoje.

11. Pagal 1982 m. įstatymo 3 priedo 19 dalį paraišką išduoti arba pratęsti sekso prekių parduotuvės licenciją pateikęs asmuo turi kompetentingai institucijai sumokėti mokestį, kurį šiuo atveju sudaro dvi dalys: viena dalis susijusi su paraiškos administravimu ir yra negražinama, o kita (gerokai didesnė) susijusi su licencijų tvarkos valdymu⁴ ir gali būti susigrąžinama, jei paraiška atmetama.

12. 2004 m. rugsėjo mėn. *Westminster City Council* nustatė visą mokesčio sumą laikotarpiui nuo 2005 m. vasario 1 d. iki 2006 m. sausio 31 d. – 29 102 svarų sterlingų (GBP) (maždaug 43 435 EUR), iš kurių 2 667 GBP (3 980 EUR) buvo skirti licencijai administruoti ir negražinami, o likę 26 435 GBP (maždaug 39 455 EUR) buvo susiję su licencijų tvarkos valdymu ir atmetus paraišką galėjo būti gražinami. *Westminster City Council* nusprendė, kad visa mokesčio suma bus kasmet persvarstoma.

13. Vėliau *Westminster City Council* šios sumos pakartotinai nesvarstė ir nekeitė, todėl visas mokestis už sekso prekių parduotuvės licencijos išdavimą ar pratęsimą liko nepakitęs – 29 102 GBP už visą laikotarpį nuo 2004 m. spalio 1 d. iki 2012 m. gruodžio 31 d.

14. Teismui pateiktais skundais T. M. Hemming ir kt. ginčija mokesčių, kuriuos *Westminster City Council* nustatė jiems 2006–2012 m., teisėtumą.

15. Dėl viso šio laikotarpio T. M. Hemming ir kt. teigia, jog dėl to, kad *Westminster City Council* nenustatė mokesčio sumos kasmet, reikalavimai sumokėti nagrinėjamą mokestį yra pateikti *ultra vires*. Jie taip pat teigia, kad per minėtą laikotarpį *Westminster City Council* nekoregavo mokesčio sumos pagal kiekvienais metais dėl nagrinėjamo mokesčio mokėjimo esamą trūkumą ar perviršį, palyginti su leidimų sistemos veikimo sąnaudomis.

16. Konkrečiai dėl 2011 ir 2012 m. T. M. Hemming ir kt. teigia, kad *Westminster City Council* negalėjo, nepažeisdama Paslaugų direktyvos ir 2009 m. taisyklių, įsigaliojusių 2009 m. gruodžio 28 d.⁵, į mokesčio, mokėtino už licencijos išdavimą ar pratęsimą, sumą įtraukti licencijų išdavimo tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudų, be kita ko, asmenų, eksploatuojančių sekso prekių parduotuves be licencijos, tyrimų ir patraukimo atsakomybės sąnaudų.

17. 2012 m. gegužės 16 d. teisėjas Keith nusprendė, kad *Westminster City Council* nenustatė mokesčio nė už vienus 2006–2012 m. laikotarpio metus, kad, siekdama nustatyti nagrinėjamo mokesčio sumą, *Westminster City Council* kiekvienais metais turėjo pagal konkretų atvejį atsižvelgti į pajamų iš mokesčio trūkumą ar perviršį, palyginti su leidimo sistemos sąnaudomis, ir kad nuo 2009 m. taisyklių įsigaliojimo *Westminster City Council* nebegalėjo į mokesčius, mokėtinus už sekso prekių parduotuvių eksploatavimo leidimų išdavimą ar pratęsimą, įtraukti sąnaudų, susijusių su tokias įstaigas be licencijos eksploatuojančių asmenų tyrimais ir patraukimu atsakomybės⁶.

4 – Pagal nusistovėjusią nacionalinių teismų praktiką nuo 1985 m. mokestis gali būti nustatytas pagal 1982 m. įstatymo 3 priedo 19 dalį, siekiant atspindėti ne tik paraiškų nagrinėjimo sąnaudas, bet ir „patalpų patikrinimo po licencijų išdavimo sąnaudas, taip pat siekiant atsižvelgti į tai, ką galima vadinti budria tvarkos priežiūra <...> norint identifikuoti ir patraukti atsakomybės asmenis, be licencijos eksploatuojančius sekso verslo įstaigas“. Žr. Sprendimą *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516.

5 – Paslaugų direktyvos 44 straipsnio 1 dalyje buvo nustatytas Paslaugų direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę galutinis terminas – 2009 m. gruodžio 28 d.; šią dieną įsigaliojo 2009 m. taisyklės.

6 – Žr. Sprendimo *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), 49 punktą.

18. 2012 m. birželio 12 d. teisėjas Keith taip pat įpareigojo *Westminster City Council* nustatyti pagrįstą mokestį už kiekvienus atitinkamo laikotarpio metus ir grąžinti T.M. Hemming ir kt. sumokėto mokesčio ir šio pagrįsto mokesčio skirtumą⁷.

19. *Westminster City Council* apskundė teisėjo Keith sprendimus *Court of Appeal (England & Wales)* [Apeliacinis teismas (Anglija ir Velsas)], šis dalį apeliacinio skundo atmetė (susijusią su Paslaugų direktyvos aiškinimu ir taikymu), o dalį patenkino (susijusią su grąžintinų mokesčių apskaičiavimo metodu)⁸.

20. 2014 m. vasario 21 d. *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) leido *Westminster City Council* apskusti tokį *Court of Appeal (England & Wales)* (Apeliacinis Teismas (Anglija ir Velsas), Jungtinė Karalystė) sprendimą apeliacine tvarka.

21. *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) pateiktas kasacinis skundas iš esmės susijęs su tuo, ar *Westminster City Council* praktika į mokesčius, mokėtinus nuo paraiškos išduoti ar pratęsti licenciją padavimo dienos už sekso verslo įstaigos eksploatavimą ar jo pratęsimą, įtraukti asmenų, eksploatuojančių sekso parduotuves be licencijos, tyrimų bei patraukimo atsakomybės sąnaudas atitinka 2009 m. taisyklių 18 straipsnio 4 dalį ir Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį.

22. *Westminster City Council* pateikė alternatyvius argumentus⁹. Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalyje (ir 2009 m. taisyklių 18 straipsnyje) esančią sąvoką „leidimų išdavimo procedūros ir formalumai“ būtų galima aiškinti pakankamai plačiai siekiant apimti visus licencijų tvarkos aspektus, įskaitant jos taikymo licencijos neturintiems eksploatuotojams sąnaudas. Kitu atveju šios direktyvos 13 straipsnio 2 dalyje (taigi ir minėtame 18 straipsnyje) numatyti tik mokesčiai, susiję su leidimų procedūromis ir jų sąnaudomis, į kurias neįeina asmenų, eksploatuojančių sekso prekių parduotuves be licencijos, tyrimų ir patraukimo atsakomybės sąnaudos. Tokiu atveju šias sąnaudas atitinkantis mokestis neprieštarautų Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 daliai, nes nepatektų į jos taikymo sritį.

23. 2015 m. birželio 22 d. sprendime *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) pirmiausia vidaus teisės požiūriu patvirtino principą, kylantį iš Sprendimo *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516, pagal kurį remiantis 1982 m. įstatymo 3 priedo 19 dalimi nustatyti mokesčiai gali atspindėti ne tik sekso verslo įstaigos licencijos suteikimo ar pratęsimo paraiškų nagrinėjimo sąnaudas, bet ir asmenų, eksploatuojančių tokias įstaigas be licencijos, tyrimų ir patraukimo atsakomybės sąnaudas¹⁰.

24. Tuomet jam reikėjo nuspręsti, ar ši vidaus teisės padėtis atitinka Sąjungos teisę. Šiomis aplinkybėmis *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) atmetė Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalies (ir minėto 18 straipsnio) *Westminster City Council* siūlomos aiškinimo alternatyvos pirmą dalį, nusprendęs, kad šios nuostatos susijusios tik su leidimo procedūromis ir formalumais, taikomais pareiškėjui tuo metu, kai jis prašo leidimo pradėti paslaugų teikimo veiklą arba ją vykdyti¹¹.

25. Minėto teismo teigimu, Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalis susijusi ne su visais mokesčiais, kurių galima reikalauti už licencijos turėjimą, išlaikymą ar pratęsimą po to, kai leidimo etapas yra sėkmingai įveikiamas, o tik su tais, kurie susiję su leidimo procedūromis ir jų sąnaudomis¹². Tačiau nė viena šios direktyvos nuostata neleidžia manyti, kad mokesčio suma negalėtų būti nustatyta tokio

7 — Žr. Sprendimą *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — Žr. Sprendimą *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591.

9 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 14 punktą.

10 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 7 punktą.

11 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 15 punktą.

12 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 15 ir 17 punktus.

dydžio, kuris leistų institucijai iš licenciją turinčių eksploatuotojų susigrąžinti visas išlaidas, patirtas dėl licencijų tvarkos veikimo ir taikymo, įskaitant procedūrų, pradėtų asmenims, eksploatuojantiems sekso verslo įstaigas be licencijos, sąnaudas¹³. Vis dėlto toks mokestis turi atitikti minėtos direktyvos 14–18 straipsniuose nurodytas sąlygas, įskaitant proporcingumo principą¹⁴.

26. Tuo remdamasis *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) atskyrė dviejų tipų leidimų tvarkas. Pagal A tipo leidimų tvarką pareiškėjas, paduodamas paraišką, turi apmokėti leidimų procedūrų ir formalumų išlaidas, o jeigu paraiška patenkinama, sumokėti papildomą mokestį, skirtą licencijų tvarkos veikimo ir taikymo sąnaudoms padengti¹⁵.

27. Pagal B tipo leidimų tvarką pareiškėjas, pateikdamas paraišką, turi apmokėti leidimo procedūrų ir formalumų išlaidas ir sumokėti papildomą mokestį, skirtą licencijų tvarkos veikimo ir taikymo sąnaudoms padengti, vis dėlto žinodamas, kad, jeigu paraiška atmetama, šį mokestį galima susigrąžinti¹⁶.

28. Dėl A tipo leidimų tvarkos *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) nusprendė, kad nors pagal Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį kompetentingai institucijai nedraudžiama, išduodant tokias licencijas, kaip nagrinėjamosios pagrindinėje byloje, iš tokią licenciją gavusio pareiškėjo reikalauti mokesčių, leidžiančių institucijai susigrąžinti visas tvarkos veikimo ir taikymo sąnaudas, iš to darytina išvada, kad pagal šią nuostatą šių mokesčių nedraudžiama taikyti priėmus paraišką. Jo nuomone, mokesčio taikymas už licencijos turėjimą ar išlaikymą, jeigu paraiška patenkinama, nereiškia, kad šis mokestis tampa leidimo procedūra ar formalumu arba iš paraiškos kylančiu mokesčiu¹⁷.

29. Taigi *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) konstatavo, kad A tipo leidimų išdavimo procedūra atitinka 2009 m. taisyklių 18 straipsnį ir Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį¹⁸.

30. Tačiau, kadangi *Westminster City Council* taikė B tipo leidimų sistemą, minėtas teismas nagrinėjo du T. M. Hemming ir kt. pateiktus argumentus.

31. Pirmasis jų argumentas buvo tas, kad mokestis, atitinkantis leidimų tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudas, nors jį ir galima susigrąžinti, jeigu licenciją atsisakoma išduoti arba pratęsti, gali turėti Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 daliai prieštaraujantį atgrasomąjį poveikį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atmetė šį argumentą, nusprendęs, kad bylos medžiagoje nėra jokių faktinių aplinkybių ar įrodymų, kurie leistų spręsti, kad šis reikalavimas galėtų atgrasyti T. M. Hemming ir kt. ar kitus pareiškėjus pateikti paraišką dėl sekso prekių parduotuvių eksploatavimo licencijos¹⁹.

32. Antrasis T. M. Hemming ir kt. argumentas buvo tas, kad susigrąžintinas mokestis yra išlaidos ir kad juo pažeidžiama Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalis, nes jis viršijo *Westminster City Council* patirtas leidimų procedūrų sąnaudas.

13 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 17 punktą.

14 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 17 punktą.

15 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 18 punktą.

16 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 18 punktą.

17 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 19 punktą.

18 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 26 punktą.

19 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 22 punktą.

33. *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) teigimu, reikia atsakyti į klausimą, ar reikalavimas sumokėti mokestį, kurį sudaro dalis, atitinkanti leidimų sistemos valdymo ir priežiūros sąnaudas, susigražintina paraiškos atmetimo atveju, yra Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalies neatitinkančios „išlaidos“, nes juo viršijamos paraiškos nagrinėjimo sąnaudos. Dėl šio aspekto *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) pateikė Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

„Jeigu paraiškos sekso verslo įstaigos licencijai gauti ar pratęsti teikėjas turi mokėti mokestį, kurį sudaro dvi dalys: viena dalis susijusi su paraiškos administravimu ir negražinama, o kita yra mokestis už licencijų išdavimo tvarkos valdymą ir gražinama, jeigu paraiška atmetama:

- 1) ar reikalavimas mokėti mokestį, į kurį įeina antroji gražinama dalis, reiškia, kad, atsižvelgiant į Sąjungos teisę, pateikę paraiškas atsakovai patyrė išlaidų, prieštaraujančių [Paslaugų direktyvos] 13 straipsnio 2 daliai, jeigu jis buvo didesnis nei *Westminster City Council* patirtos paraiškos tvarkymo sąnaudos;
- 2) ar išvada, kad tokį reikalavimą reikia vertinti kaip reikalavimą, kurį vykdant tenka patirti išlaidų (arba, jeigu taip, išlaidų, viršijančių *Westminster City Council* patiriamas paraiškos tvarkymo sąnaudas), priklauso nuo kitų aplinkybių (ir, jeigu taip, kokių) poveikio, pavyzdžiui:
 - a) įrodymų, kad sumokėjęs antrąją gražinamą dalį, paraiškos teikėjas patirtų ar galėtų patirti išlaidų ar nuostolių;
 - b) antrosios gražinamos dalies dydžio ir laikotarpio, kurį tas mokestis laikomas prieš jį gražinant; arba
 - c) *Westminster City Council* patiriamų paraiškų tvarkymo sąnaudų (taip pat negražinamos mokesčio dalies) sumažinimo, kurį lemia reikalavimas visiems paraiškų teikėjams iš anksto sumokėti abi mokesčio dalis?“

IV – Procesas Teisingumo Teisme

34. Šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliariją gavo 2015 m. birželio 26 d. T.M. Hemming ir kt., *Westminster City Council*, Nyderlandų vyriausybė ir Europos Komisija pateikė rašytines pastabas.

35. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 61 straipsnio 1 dalį *Westminster City Council* buvo paprašyta raštu atsakyti į Teisingumo Teismo pateiktus klausimus ir ji tai padarė 2016 m. balandžio 29 d.

36. 2016 m. birželio 1 d. įvyko teismo posėdis, per jį žodines pastabas pateikė T.M. Hemming ir kt., *Westminster City Council* ir Komisija.

V – Analizė

A – Pirminės pastabos

37. Kaip matyti iš Paslaugų direktyvos 5–7 konstatuojamųjų dalių, jos tikslas yra panaikinti įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų teikimo kliūtis paslaugų teikėjams ir gavėjams.

38. Remiantis Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalyje nustatyta taisykle „valstybės narės taiko leidimų išdavimo tvarką teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklai“ tik tuo atveju, jei yra įvykdytos trys kumuliacinės sąlygos, tiksliai nurodytos šios nuostatos a–c punktuose, iš kurių viena yra „būtinybė [kad] <...> leidimų išdavimo tvark[a] [būtų] objektyviai pateisinta svarbiais visuomenės interesais“.

39. Be to, kalbant apie leidimų trukmę, pažymėtina, jog Paslaugų direktyvos 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „leidimas teikėjui išduodamas neribotam laikui“, išskyrus tris šios nuostatos a–c punktuose numatytus atvejus, tarp jų – atvejį, kai „ribotas leidimų skaičius [turi būti] pateisinamas svarbiais visuomenės interesais“.

40. Taigi iš esmės nereikia gauti leidimo, siekiant įgyti teisę teikti paslaugą, ir bet kuriuo atveju šis leidimas neturi būti ribotos trukmės. Šiuo atveju pagal 1982 m. įstatymo 3 priedą sekso prekių parduotuvei atidaryti *City of Westminster* reikalaujama gauti metinį leidimą.

41. Šiuo požiūriu nukrypstama nuo Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalyje ir 11 straipsnio 1 dalyje nustatytų principų, tačiau *Westminster City Council* nenurodo svarbaus visuomenės intereso pagrindo, kuris pateisintų šį nukrypimą nuo taisyklės.

42. Svarbaus visuomenės intereso buvimas leidimų tvarkai pateisinti atsižvelgiant į Paslaugų direktyvos 9 ir 11 straipsnius negali būti preziumuojamas, kaip prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme teigė *Westminster City Council*²⁰, o kompetentingos valstybės narės institucijos turi aiškiai nurodyti ir pagrįsti jo buvimą.

43. Tačiau šiuo atžvilgiu primenu, jog pagal 1982 m. įstatymo 3 priedo 23 dalį tai, kad leidimo turėtojas eksploatuoja sekso prekių parduotuvę leisdamas patekti į ją jaunesniems nei 18 m. asmenims, laikoma nusikalstama veika. Be to, nuteisimo už šio draudimo pažeidimą, kaip nurodyta 1982 m. įstatymo 3 priedo 12 dalies 3 punkto a papunktyje, pakanka atsisakymui pratęsti šį leidimą.

44. Taigi galima manyti, kad nepilnamečių apsauga yra svarbus visuomenės interesas, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalies b punktą, tačiau to savaimė nepakanka siekiant pateisinti aplinkybę, kad 1982 m. įstatymo 3 priedo 9 dalies 1 punkte leidimo trukmė apribota iki vienu metų.

45. Iš tiesų, kaip nurodyta Paslaugų direktyvos 11 straipsnio 1 dalyje, leidimo trukmė negali būti ribojama, išskyrus atvejus, kai „leidimas automatiškai pratęsiamas arba jis susijęs su nuolatiniu reikalavimų vykdymu“, kai „ribotas leidimų skaičius pateisinamas svarbiais visuomenės interesais“²¹ arba kai „ribotą leidimo trukmę galima pateisinti svarbiais visuomenės interesais“.

46. 2015 m. sausio 13 d. surengtame prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo posėdyje *Westminster City Council* rėmėsi Paslaugų direktyvos 11 straipsnio 1 dalies b punktu, siekdama pateisinti pagrindinėje byloje nagrinėjamos leidimų tvarkos buvimą ir teigdama, kad „1982 m. įstatyme numatyta tvarka, taikoma Westminsteriui, grindžiama *leidimų kvotos* buvimu <...> sekso prekių parduotuvėms yra nustatyta *kvota*“²².

20 — Žr. 2015 m. sausio 13 d. prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo posėdžio garso ir vaizdo įrašą, 1 posėdis, 40:20 ir toliau, pateikiamą internete šiuo adresu: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>; per tą posėdį *Westminster City Council* teigė, kad šioje byloje nagrinėjamos leidimų tvarkos pateisinamas svarbiu visuomenės interesu yra akivaizdus („axiomatic“).

21 — Per 2015 m. sausio 13 d. posėdį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme *Westminster City Council* rėmėsi šia nuostata, siekdama pateisinti T. M. Hemming ir kt. išduotų leidimų trukmės ribojimą (žr. prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo posėdžio garso ir vaizdo įrašą, 1 posėdis, 39:51 ir toliau, pateikiamą internete šiuo adresu: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — Žr. prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo posėdžio vaizdo ir garso įrašą, 1 posėdis, 39:51 ir toliau, pateikiamą internete šiuo adresu: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>. („the scheme under the 1982 Act in Westminster is one where there is a *quota of authorisations* <...> for sex shops, there is *quota*“). Išskirta mano. Šiuo klausimu taip pat žr. 1982 m. įstatymo 3 priedo 12 dalies 3 punkto c papunktį ir 4 punktą.

47. Nors sekso prekių parduotuvių eksploatavimo leidimų skaičiui 2003–2012 m. laikotarpiui tikrai buvo nustatyta kvota, kuri tuo metu buvo 14–20 leidimų²³, nesuprantu, kodėl šių leidimų trukmė turi būti tik vieni metai, juo labiau kad kompetentinga institucija pagal 1982 m. įstatymo 3 priedo 17 dalies 1 punkto b papunktį visada gali atšaukti leidimą, jeigu jo turėtojas padaro nusikalstamą veiką, įskaitant atvejį, jeigu jis pažeidžia 1982 m. įstatymo 3 priedo 23 dalį.

48. Kartu taip pat pažymiu, kad 1982 m. įstatymo 3 priedo 12 dalies 1 punkto, susijusio su atsisakymo išduoti leidimą motyvais, c ir d papunkčiuose nustatyti rezidavimo šalyje ir pilietybės reikalavimai, draudžiami pagal Paslaugų direktyvos 14 straipsnį.

49. Net jeigu prejudiciniai klausimai neapima šių aspektų, jie rodo, kad 1982 m. įstatymo 3 priedas, priimtas daugiau kaip prieš 20 metų iki Paslaugų direktyvos priėmimo ir neatnaujintas 2009 m. taisyklėmis, kelia kitų atitikties Paslaugų direktyvai problemų, nei aiškiai nurodytosios pagrindinėje byloje.

B – Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

1. Įžanga

50. Pirmuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar mokestis už leidimo eksploatuoti sekso prekių parduotuvę išdavimą ar pratęsimą, kuri sudaro dvi dalys – viena susijusi su administraciniu paraiškos nagrinėjimu ir negrąžinama, jeigu paraiška atmetama, kita, susijusi su licencijų tvarkos valdymu ir grąžinama, jeigu paraiška atmetama, yra Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 daliai prieštaraujanti išlaidos²⁴.

51. Iš karto reikėtų pažymėti, jog akivaizdu, kad mokestis, atitinkantis leidimo paraiškos administracinio nagrinėjimo sąnaudas ir negrąžinamas atmetus šią paraišką, atitinka Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį. To neginčija nė viena bylos ar į ją įstojusi šalis.

52. Pažymiu, kad, kaip nurodžiau šios išvados 26 ir 27 punktuose, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas išskyrė dvi sistemas pagal tai, kad antroji mokesčio dalis, skirta licencijų sistemai valdyti ir priežiūrai finansuoti, turi būti sumokėta, tik jeigu patenkinamas prašymas išduoti leidimą (A tipo tvarka) arba pateikiant paraišką, o jeigu ši atmetama, turi būti grąžinta (B tipo tvarka).

53. Prašymo priimti prejudicinį sprendimą 26 punkte²⁵ prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nusprendė, kad A tipo leidimų išdavimo tvarka atitinka Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį. Taigi jo klausimai susiję tik su B tipo tvarka, kurią faktiškai taiko *Westminster City Council*.

54. Žinoma, šis A ir B tipo tvarkų skirtumas egzistuoja, tik jeigu pagal A tipo tvarką mokestis, atitinkantis leidimų tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudas, nėra leidimo teikti atitinkamą paslaugą sąlyga. Tačiau jeigu kompetentinga institucija turi teisę pavēlinti licencijos išdavimą ir taip neleisti teikti atitinkamos paslaugos, kol nėra sumokėtas šis mokestis, tai akivaizdžiai yra B tipo leidimų tvarka, nors mokesčio ir nereikalaujama pateikiant paraišką.

23 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013], EWCA Civ 591, 29 punktą.

24 — Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalis į Jungtinės Karalystės teisę perkelta 2009 m. taisyklių 18 straipsniu. Žinant, kad reikšmingų Paslaugų direktyvos nuostatų tekstas ir 2009 m. taisyklių tekstas visai nesiskiria, šioje išvadoje nurodysiu Paslaugų direktyvos nuostatas.

25 — Žr. Sprendimą *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25.

55. Vadovaujantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo pateiktu A tipo leidimų tvarkos apibūdinimu, antroji mokesčio dalis tampa mokėtina tik jeigu paraiška „patenkinama“, ir tai leidžia manyti, kad eksploatavimo leidimas nepriklauso nuo išankstinio mokėjimo. Toks reikalavimas nepatektų į Paslaugų direktyvos 13 straipsnio taikymo sritį ir, jei taikytina, galėtų būti nustatomas tik pagal kitose Paslaugų direktyvos nuostatose įtvirtintas sąlygas²⁶.

56. Todėl reikėtų išnagrinėti, ar toks reikalavimas galėtų atitikti Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 7 punkte apibrėžtą sąvoką „reikalavimas“, nes jos 16 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės narės gali nustatyti „reikalavimus“ teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklai vykdyti jų teritorijoje.

57. Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 7 punkte sąvoka „reikalavimas“ apibrėžiama kaip „bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu“.

58. Teigiamai atsakius į klausimą, pagal Paslaugų direktyvos 16 straipsnio 1 dalį vis dėlto reikėtų, kad šiuo mokesčiu nebūtų diskriminuojama dėl paslaugų teikėjo pilietybės ar rezidavimo vietos, kad jis būtų būtinas viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui palaikyti arba visuomenės sveikatai ar aplinkai apsaugoti ir proporcingas siekiamam tikslui.

59. Iš anksto nepreziuruodamas galutinio atsakymo šiuo klausimu norėčiau pakomentuoti šį aspektą, konkrečiau – prašymo priimti prejudicinį sprendimą 12 punkto logiką, pagal kurią asmenų, eksploatuojančių sekso prekių parduotuves be licencijos, tyrimų ir patraukimo atsakomybėn sąnaudas turi padengti leidimų turėtojai, nes būtent jie pelnosi iš to, kad teisė teikti paslaugas yra ribojama nustatant leidimų kvotą.

60. Pagal šią logiką leidimų sistema suvokiama kaip priemonė užtikrinti „monopolį“ tam tikriems ūkio subjektams, sudarantiems „klubą“, į kurį patekimas yra ribojamas ir priklauso nuo mokesčio sumokėjimo, leidžiančio nariams būti užtikrintiems, kad šis „klubas“ išliks ribotas. Tai neatitinka Paslaugų direktyvos tikslo nustatyti „konkurencingą paslaugų rinką“, siekiant paprasčiau įgyti „teisę teikti paslaugas ar [vykdyti] paslaugų teikimo veikl[ą]“²⁷.

2. B tipo leidimų tvarkos atitiktis Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 daliai

61. Toliau mano analizė bus susijusi su klausimu, ar antroji mokesčio dalis, kurią T. M. Hemming ir kt. turėjo sumokėti *Westminster City Council* pateikdami paraiškas išduoti leidimą ir kuri atitiko leidimų tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudas, yra „išlaidos“, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį; atrodo, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tuo abejoja, nes ši mokesčio dalis yra grąžintina, jeigu paraiška atmetama²⁸.

26 — Šiuo klausimu žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015], UKSC 25, 17 punktą, kuriame prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nusprendė, kad „toks mokestis turi atitikti [Paslaugų direktyvos] III skyriaus 2 skirsnyje ir IV skyriaus 1 skirsnyje nurodytas sąlygas“.

27 — Žr. Paslaugų direktyvų 2, 5, 8 ir 9 konstatuojamąsias dalis.

28 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, 23 ir 24 punktus.

62. Pažymiu, kad pagal 1982 m. įstatymo 3 priedo 19 dalį įpareigojimas sumokėti mokesį nustatomas „pareiškėjui, prašančiam išduoti, pratęsti arba perduoti šiame priede numatytą licenciją“ (išskirta mano), o ne „licenciatui“. Kitaip tariant, prašymas išduoti leidimą nenagrinėjamas, jeigu šis mokeskis nesumokamas pateikiant paraišką, kaip rašytinių pastabų 15 punkte tai pripažįsta *Westminster City Council*²⁹. Šiuo atžvilgiu tai, ar šis mokėjimas (kaip teigia *Westminster City Council*) yra užstatas ir ar ši suma jai atitenka negrižtamai, neturi reikšmės.

63. Taigi, priešingai, nei teigia *Westminster City Council*, nagrinėjamas mokeskis yra išlaidos (t. y. privalomas tam tikros sumos sumokėjimas), kurios, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį, „patirtos“ dėl leidimo procedūrų ir formalumų.

64. Tam, kad tokios išlaidos, kaip nagrinėjamosios pagrindinėje byloje, atitiktų Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį, jos turi būti „protingos ir proporcingos <...> leidimų išdavimo procedūrų sąnaudoms ir neturi viršyti procedūrų sąnaudų“.

i) Išlaidos, kurios yra „protingos ir proporcingos <...> leidimų išdavimo procedūrų sąnaudoms ir [neviršija] procedūrų sąnaudų“

65. Siekiant išnagrinėti šį aspektą pirmiausia reikia kelti klausimą, ar leidimų tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudos įeina į sąvoką leidimų „išdavimo procedūrų sąnaudos“.

66. Nyderlandų vyriausybės teigimu, sąvoka leidimų „išdavimo procedūrų sąnaudos“ apima ir leidimo paraiškos nagrinėjimo išlaidas, ir leidimų tvarkos valdymo išlaidas.

67. Šiuo atžvilgiu ji remiasi 2006 m. gegužės mėn. Komisijos pareiškimu, pagal kurį procedūrų sąnaudos apima „sąnaudas, patiriamas dėl [leidimų tvarkos] valdymo, kontrolės ir priežiūros“³⁰.

68. Šis pareiškimas prieštarauja teiginiui, kurį Komisija gynė savo rašytinėse pastabose ir pagal kurį mokesčio siekiant padengti asmenų, eksploatuojančių sekso prekių parduotuves be licencijos, patraukimo atsakomybės sąnaudų negalima priskirti prie leidimų procedūrų, leidimų paraiškų nagrinėjimo ir susijusių išlaidų.

69. Per teismo posėdį Komisija neigė, kad jos rašytinės pastabos prieštarauja 2006 m. pareiškimui, ir tvirtino, kad leidimų išdavimo srityje kompetentinga institucija gali priversti pareiškėjus apmokėti leidimų tvarkos valdymo, kontrolės ir priežiūros sąnaudas su sąlyga, kad tai yra konkrečios ir realios sąnaudos, tačiau šiuo atveju asmenų, eksploatuojančių sekso prekių parduotuves be licencijos, tyrimų ir patraukimo atsakomybės sąnaudos nėra „faktiškai patirtos sąnaudos“ („costs actually incurred“).

70. Mano nuomone, Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalies antro sakinio pabaigoje vartojama sąvoka „procedūrų sąnaudos“ nurodo šiame sakinyje jau pavartotą sąvoką „leidimų išdavimo procedūrų sąnaudos“, kuri savo ruožtu nurodo šios nuostatos pirmame sakinyje esančią frazę „leidimų išdavimo procedūros ir formalumai“.

71. Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad nors sąvoka „leidimų išdavimo procedūros ir formalumai“ Paslaugų direktyvoje neapibrėžta, ją reikia skirti nuo šios direktyvos 4 straipsnio 6 punkte apibrėžtos sąvokos „leidimų išdavimo tvarka“.

29 — „<...> it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application <...>“ („tikrai taip, pareiškėjas privalo sumokėti šią antrąją mokesčio dalį pateikdamas paraišką“).

30 — „<...> costs incurred in the management, control and enforcement“.

72. Per teismo posėdį *Westminster City Council* teigė, kad antroji nagrinėjamo mokesčio dalis apima asmenų, eksploatuojančių sekso prekių parduotuves be licencijos, ir licencijų turėtojų, jeigu yra pažeidžiamos jų leidimo sąlygos, tyrimų ir patraukimo atsakomybės sąnaudas.

73. Tačiau net darant prielaidą, kad licencijų turėtojų tyrimų ir patraukimo atsakomybės sąnaudos gali būti priskiriamos prie leidimų išdavimo tvarkos sąnaudų³¹, to negali būti, kalbant apie sąnaudas, patiriamas atliekant tyrimus ir patraukiant atsakomybės trečiuosius asmenis, eksploatuojančius sekso prekių parduotuves be licencijos, nes leidimų išdavimo tvarka neapima šios veiklos.

74. Be to, leidimų išdavimo tvarkos valdymo ir priežiūros, net jeigu apimtų leidimų turėtojų padarytus nusikaltimus, neįmanoma laikyti priskiriamos prie „leidimų išdavimo procedūrų ir formalumų“, nes tai yra ne veikla, kuriai reikalingas leidimas, o iš to kylanti veikla. Kalbant apie ūkio subjektų, eksploatuojančių sekso prekių parduotuvę be licencijos, baudimą už pažeidimus, pažymėtina, kad jis yra dar mažiau susijęs su „leidimų išdavimo procedūromis ir formalumais“ ir apima trečiųjų asmenų elgesį leidimų turėtojų atžvilgiu.

75. Taigi iš Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalies antro sakinio formuluotės matyti, kad leidimo paraiškos nagrinėjimo išlaidos negali apimti kitų išlaidų nei tos, kurių kompetentinga institucija patiria dėl leidimo paraiškos administracinio nagrinėjimo. Taigi jos negali viršyti to, kas yra būtina procedūros, po kurios išduodamas šis leidimas, realioms sąnaudoms padengti.

76. 2011 m. kovo 24 d. Sprendimas *Komisija / Ispanija* (C-400/08, EU:C:2011:172) visiškai patvirtina mano pateikiamą Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalies aiškinimą. Iš tiesų tame sprendime nagrinėtos rinkliavos buvo apskaičiuojamos pagal bendras leidimų paraiškų administracinio nagrinėjimo 1994–1995 m. sąnaudas, prekybos plotą padalijant iš kiekvienoje leidimo paraiškoje nurodyto kvadratinių metrų skaičiaus.

77. Aišku, kad šiomis rinkliavomis nebuvo atsižvelgiama į aspektus po leidimų išdavimo procedūros, pavyzdžiui, į išlaidas, susijusias su leidimų tvarkos valdymu ir priežiūra. Dėl šios priežasties 2011 m. kovo 24 d. Sprendimo *Komisija / Ispanija* (C-400/08, EU:C:2011:172) 129 punkte Teisingumo Teismas pripažino, kad rinkliavos suma „tinkamai atspind[ėjo] visas minėtas sąnaudas, labai nenukrypstant nuo realių sąnaudų kiekvienu atskiru atveju“.

78. T. M. Hemming ir kt. rėmėsi šiuo sprendimu *Court of Appeal (England & Wales)* (Apeliacinis teismas (Anglija ir Velsas))³²; šis teismas, remdamasis juo, nusprendė (mano nuomone, teisingai), kad valstybės narės negali nustatyti mokesčių, viršijančių leidimų išdavimo ir registravimo procedūros sąnaudas³³.

79. Šioje byloje neginčijama, kad visa nagrinėjamo mokesčio suma ne tik gerokai viršija sekso prekių parduotuvės eksploatavimo licencijos išdavimo ar pratęsimo paraiškų administracinio nagrinėjimo sąnaudas, bet (tai yra dar svarbiau) apima ir išlaidas, kurių *Westminster City Council* nepatyrė dėl leidimų išdavimo procedūros, t. y. asmenų, eksploatuojančių sekso prekių parduotuves be licencijos, tyrimų ir patraukimo atsakomybės sąnaudas.

31 — Tačiau ar finansinės sankcijos, kurios gali būti skirtos, neturėtų būti išskaitytos iš bendrų sistemos sąnaudų?

32 — Jie taip pat rėmėsi 2006 m. rugsėjo 19 d. Sprendimu *i-21 Germany ir Arcor* (C-392/04 ir C-422/04, EU:C:2006:586), kuris vis dėlto mažai naudingas šioje byloje, nes pagal 1997 m. balandžio 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 97/13/EB dėl bendrųjų leidimų ir individualių licencijų išdavimo telekomunikacijų paslaugų srityje bendrųjų principų (OL L 117, 1997, p. 15) 11 straipsnį valstybėms narėms buvo aiškiai leidžiama į licencijai gauti nustatytą mokesčių įtraukti leidimų tvarkos valdymo, kontrolės ir priežiūros išlaidas.

33 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013], EWCA Civ 591, 80–84 ir 88 punktus.

ii) „Protingos“ išlaidos

80. Šį aspektą nagrinėsiu tik išsamumo sumetimais, nes reikalavimas, kad išlaidos būtų „protingos“, papildo reikalavimą, kad jos būtų „proporcingos <...> ir [neviršytų] procedūrų sąnaudų“, kuris, mano nuomone, nėra įvykdytas.

81. Nors, kaip konstatavo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Teisingumo Teismas dar tikrai neturėjo progos aiškinti Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalies³⁴, byloje, kurioje priimtas 2011 m. kovo 24 d. Sprendimas *Komisija / Ispanija* (C-400/08, EU:C:2011:172), jis turėjo galimybę nagrinėti rinkliavų, nustatytų Ispanijos įstatyme prieš įsigaliojant Paslaugų direktyvai ir mokėtinų už paraiškos išduoti leidimą prekybos plotams nustatyti Katalonijoje (Ispanija) nagrinėjimą, atitiktį įsisteigimo laisvei.

82. Kadangi šių rinkliavų suma buvo apskaičiuojama sąnaudas, susijusias su 1994 ir 1995 m. vykusiomis procedūromis, padalijant iš atitinkamose paraiškose nurodyto kvadratinį metrų skaičiaus ir nuo tada pritaikoma pagal infliaciją, Komisija teigė, kad šios rinkliavos, kurios neturi ryšio su prekybos leidimo išdavimo procedūros sąnaudomis, yra neproporcingos³⁵.

83. Teisingumo Teismas atmetė šį argumentą ir nusprendė, kad „šis mokėtinų rinkliavų sumos apskaičiavimo metodas *tinkamai* atspindi visas minėtas sąnaudas, *labai nenukrypstant nuo realių sąnaudų kiekvienu atskiru atveju*. Be to, tai, kad rinkliavos nustatomos kaip tam tikra suma už kvadratinį metrą, leidžia skaidriai numatyti procedūros kainą“³⁶.

84. Tačiau Teisingumo Teismas nepateikė konkrečių kriterijų, leidžiančių įvertinti protingą mokesčio ar rinkliavos pobūdį, ir minėtame sprendime daugiau buvo analizuojamas mokesčio, kuris neturi viršyti realių leidimų išdavimo procedūros sąnaudų, proporcingumą.

85. Mano nuomone, tam, kad išlaidos būtų „protingos“, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalį, būtina, kad elementai, į kuriuos atsižvelgiama apskaičiuojant mokesį, ir šio apskaičiavimo metodas būtų logiškai paaiškinami³⁷.

86. Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas paprašė *Westminster City Council* išsamiai raštu paaiškinti veiksnius, į kuriuos buvo atsižvelgta nustatant 2 667 GBP ir 26 435 GBP mokesčius ir taikytą apskaičiavimo metodą. *Westminster City Council* atsakė į šį klausimą, pateikdama dvejus savo „service manager – noise and licensing“ parodymus, kuriuos jis davė *High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court)* (Aukštasis Teisingumo Teismas (Anglija ir Velsas), *Karalienės rūmų* skyrius (administracinių bylų kolegija)), ir prie jų pridėtus dokumentus.

87. *Westminster City Council* paaiškino, kad, remiantis tais parodymais, leidimų tvarkos sąnaudas sudarė trys kategorijos, t. y. tiesioginės sąnaudos (pavyzdžiui, spausdinimo ir skelbimo sąnaudos), sąnaudos, susijusios su leidimais, tačiau priskiriamos prie kitų *Westminster City Council* paslaugų nei licencijų paslauga (pavyzdžiui, žmoniškųjų išteklių ir teisės tarnybos sąnaudos), ir leidimų tvarkos priežiūros sąnaudos.

88. Vis dėlto raštu pateiktame atsakyme į Teisingumo Teismo klausimą *Westminster City Council* nepaaiškino, kaip, atsižvelgdama į visą biudžeto sumą, skirtą sekso prekių parduotuvių leidimų tvarkai, ji gavo 2 667 GBP ir 26 435 GBP mokesčius, kuriuos reikalaujama sumokėti pateikiant paraišką išduoti arba pratęsti sekso prekių parduotuvių eksploatavimo licenciją.

34 — Žr. Sprendimo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015], UKSC 25, 24 punktą.

35 — Žr. 2011 m. kovo 24 d. Sprendimą *Ispanija / Komisija* (C-400/08, EU:C:2011:172, 127 ir 128 punktai).

36 — Žr. 2011 m. kovo 24 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-400/08, EU:C:2011:172, 129 punktas). Išskirta mano.

37 — Kadangi ši byla yra iš Jungtinės Karalystės, šiuo atžvilgiu nurodau pagarsėjusį Lord Greene mėginimą apibrėžti sąvoką „protinga“ administracinėje teisėje (Sprendimas *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, p. 229).

89. Per teismo posėdį *Westminster City Council* negalėjo pateisinti to, kad nagrinėjamas mokestis per nagrinėjamą laikotarpį nesikeitė, atrodo, neatsižvelgiant į įvairias aplinkybes, pavyzdžiui, į visas iš mokesčių gautas pajamas ir trūkumą ar perteklių, palyginti su realiomis leidimų sistemos valdymo ir priežiūros sąnaudomis, kurios, kaip nurodo *Westminster City Council*, kasmet kito. Neatrodė, kad *Westminster City Council* taip pat atsižvelgė į pajamas, gautas iš baudų ir kitų finansinių sankcijų, skirtų asmenims, eksploatavusiems sekso prekių parduotuves su leidimu ar be jo³⁸.

90. Dėl šių priežasčių manau, kad antroji šioje byloje nagrinėjamo mokesčio dalis nėra „protingos“ išlaidos.

91. Taigi su sąlyga, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galės atlikti išsamesnę analizę, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į pirmąjį klausimą: Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją kompetentingai valstybės narės institucijai draudžiama apskaičiuojant mokestį, mokėtiną už leidimo išdavimą ar pratęsimą, atsižvelgti į leidimų išdavimo tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudas, net jei atitinkama šių sąnaudų dalis yra grąžinama, kai paraiška išduoti ar pratęsti nagrinėjamą leidimą atmetama.

C – Dėl antrojo prejudicinio klausimo

92. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar atsakymas į pirmąjį klausimą priklauso nuo kitų aplinkybių, pavyzdžiui, to, kad mokesčio dalis, atitinkanti leidimų išdavimo tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudas, lemia pareiškėjų išlaidas arba nuostolius, šios dalies dydžio ir jos laikymo trukmę bei kompetentingos institucijos leidimo išdavimo paraiškų nagrinėjimo sąnaudų sumažėjimą dėl numatomo šios mokesčio dalies sumokėjimo.

93. Atsižvelgiant į mano atsakymą į pirmąjį klausimą, į antrąjį klausimą atsakyti nereikia, nes iš šio atsakymo visiškai aišku, kad pati idėja apmokestinti leidimo paraišką pateikusius asmenis mokesčiu, kurio dalis atitinka leidimų tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudas, prieštarauja Paslaugų direktyvos 13 straipsnio 2 daliai.

VI – Išvada

94. Todėl siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) pateiktus prejudicinius klausimus:

2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 13 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją kompetentingai valstybės narės institucijai draudžiama apskaičiuojant mokestį, mokėtiną už leidimo išdavimą ar pratęsimą, atsižvelgti į leidimų išdavimo tvarkos valdymo ir priežiūros sąnaudas, net jei atitinkama šių sąnaudų dalis yra grąžinama, kai paraiška išduoti ar pratęsti nagrinėjamą leidimą atmetama.

38 — 1982 m. įstatymo 3 priedo 22 dalies 1 punkte numatytos baudos iki 20 000 GBP.