



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prednesené 21. júna 2018<sup>1</sup>

**Vec C-342/17**

**Memoria Srl,  
Antonia Dall'Antonia  
proti  
Comune di Padova,  
za účasti:  
Alessandra Calore**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Regionálny správny súd pre Benátsko, Taliansko)]

„Prejudiciálna otázka – Prípustnosť – Vylučne vnútroštátna situácia – Obmedzenie slobody usadiť sa – Právna úprava zakazujúca akúkoľvek činnosť zameranú na dosiahnutie zisku v súvislosti s uchovávaním pohrebných urien“

1. Všetky civilizácie sa museli z najrôznejších dôvodov (náboženských, kultúrnych, hygienických) vyrovnáť s otázkou, ako nakladať s telesnými pozostatkami zosnulých. Mnohé z týchto civilizácií si od nepamäti zvolili pochovávanie tiel do zeme (*sit tibi terra levis*) na cintorínoch, na ktorých sa koná pohreb, uchováva sa spomienka a uctieva sa pamiatka zosnulých. V ostatných storočiach boli tieto miesta spravidla v správe verejných orgánov, obvykle miest a obcí.

2. Stále častejším spôsobom je však kremácia alebo spopolnenie tiel. S tým, ako postupne slabnú výhrady (viac-menej tradičného charakteru) voči používaniu tejto metódy<sup>2</sup> a zároveň do popredia vystupujú jej výhody (ekonomické, sociálne, týkajúce sa úspory miesta a iné), sa prax kremácie rozširuje, čo vedie k vzniku nových otázok, ako je napríklad problematika uchovávaní popola.

1 Jazyk prednesu: španielčina.

2 Ani rímsko-katolícka cirkev, hoci ďalej „uprednostňuje pochovávanie tiel“, nenašla doktrínálne dôvody, ktoré by kremácii bránili. Pozri Kongregácia pre náuku viery: *Inštrukcia „Ad resurgendum cum Christo“ o pochovávaní zomrelých a uchovávaní popola v prípade kremácie*, z 15. augusta 2016.

3. V súvislosti so smrťou sa rozvinula komplexná sieť *pohrebných* služieb. Väčšinu z nich poskytujú súkromné podniky, ktoré ponúkajú rodinným príslušníkom zosnulého svoju odbornú pomoc, najmä pokiaľ ide o prevoz telesných pozostatkov z domova alebo z márnice, ako aj iné činnosti a postupy súvisiace s pohrebným obradom, ktoré pohrebu predchádzajú. Okrem týchto pohrebných služieb existujú *cintorínske* služby v užšom zmysle<sup>3</sup>, ktorých poskytovanie sa obmedzuje na územie cintorína, pričom zahŕňajú najmä kremáciu alebo uloženie tiel alebo popola do zeme a uchovávanie telesných pozostatkov.<sup>4</sup> Takéto služby spravidla závisia výlučne od verejných orgánov, obvykle miest a obcí.

4. V každom prípade v niektorých členských štátoch boli povolené súkromné cintoríny, pričom v ďalších (vrátane Talianska) je možné zveriť správu verejných cintorínov obchodným spoločnostiam. Z tohto hľadiska by bolo možné hovoriť o určitej *privatizácii* cintorínov, ktorá sa nevyhla tomu, aby bola predmetom polemiky, v rámci ktorej sa zdôraznil „kultúrny zlom“, ku ktorému tieto iniciatívy viedli. V tomto spore sa antropologické úvahy pridávajú k iným skutočnostiam na podporu zachovania verejného charakteru cintorínov ako spoločných miest odrážajúcich historickú pamäť určitého spoločenstva.

5. V tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa konkrétne kladie otázka, či Comune della città di Padova (Mestský úrad Padova, Taliansko) môže zveriť uchovávanie urien s kremačným popolom (pokiaľ sa rodinní príslušníci rozhodnú neuchovávať ich vo svojich domovoch) mestským cintorínom.

6. Na účely odpovede na otázku vnútroštátneho súdu sa musí Súdny dvor zaoberať vyvažovaním zákazu vykonávania uvedených činností súkromnými spoločnosťami so slobodou usadiť sa a slobodou poskytovať služby. Napokon bude musieť preskúmať dôvody, ktoré by mohli viesť k opodstatnenosti daného obmedzenia, či už by vyplývali z požiadaviek súvisiacich s verejným zdravím (ktoré sú pre judikatúru Súdneho dvora dobre známe), alebo z dodržiavania úcty voči zosnulým, ku ktorej sa Súdny dvor, pokiaľ sa nemýlim, zatiaľ nevyjadril.

## I. Právny rámec

### A. Právo Únie

#### 1. ZFEÚ

7. Článok 49 ZFEÚ upravuje slobodu usadiť sa takto:

„V rámci nasledujúcich ustanovení sa zakazujú obmedzenia slobody usadiť sa štátnych príslušníkov jedného členského štátu na území iného členského štátu. Zakazujú sa aj obmedzenia, ktoré sa týkajú zakladania obchodných zastúpení, organizačných zložiek a dcérskych spoločností štátnymi príslušníkmi jedného členského štátu na území iného členského štátu.“

3 Generálny advokát Alber sa vo svojich návrhoch, ktoré predložil vo veci Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2002:207, bod 52) týkajúcej sa verejnej zákazky zadanej obecným podnikom na dodávku vybavenia pre rakvy, odvolal na pripomienky rakúskej vlády, ktorá tiež navrhovala „rozlišovať medzi pohrebnými službami v užšom zmysle (správa cintorínov, otváranie a zatváranie hrobov, pochovávanie tiel alebo popola, exhumácie), ktoré vykonáva mesto Viedeň, a pohrebnými službami v širšom zmysle (vystavenie zosnulého v rakve, pohrebné rituály, prevoz tela, umývanie, obliekanie a ukladanie do rakvy, starostlivosť o hroby, vydávanie osvedčení, zverejňovanie úmrtných oznámení), ktoré vykonáva spoločnosť Bestattung Wien. Len pohrebné služby v užšom zmysle predstavujú podľa rakúskej vlády potreby všeobecného záujmu“.

4 Súdny dvor v rozsudku z 27. februára 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110, body 51 až 56), uznal existenciu rozdielov medzi uvedenými dvoma službami, hoci toto rozlišovanie bolo z hľadiska rozhodnutia v danej veci irelevantné.

Sloboda usadiť sa zahŕňa aj právo zahájiť a vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť, založiť a viesť podniky, najmä spoločnosti v zmysle druhého pododseku článku 54, za podmienok stanovených pre vlastných štátnych príslušníkov právom štátu, v ktorom dochádza k usadeniu sa, pokiaľ ustanovenia kapitoly o pohybe kapitálu nestanovujú inak.“

8. Článok 56 prvý odsek ZFEÚ upravuje voľný pohyb služieb takto:

„V rámci nasledujúcich ustanovení sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemca služieb.“

2. *Smernica 2006/123/ES*<sup>5</sup>

9. V článku 1 sa uvádza:

„1. Táto smernica stanovuje všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb.

2. Táto smernica sa nezaobera liberalizáciou služieb všeobecného hospodárskeho záujmu vyhradených pre verejné alebo súkromné subjekty, ani privatizáciou verejných subjektov poskytujúcich služby.

3. Táto smernica sa nezaobera zrušením monopolov poskytujúcich služby, ani poskytovaním pomoci zo strany členských štátov, na ktoré sa vzťahujú predpisy Spoločenstva o hospodárskej súťaži.

...“

10. V článku 2 sa stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.

2. Táto smernica sa nevzťahuje na tieto činnosti:

a) služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru;

...“

## **B. Vnútroštátne právo**

1. *Zákon č. 234/2012*<sup>6</sup>

11. V článku 53 sa stanovuje, že na štátnych príslušníkov Talianska sa neuplatňujú ustanovenia talianskeho právneho poriadku ani vnútroštátna prax, ktoré by mohli mať diskriminačné účinky v porovnaní s podmienkami a zaobchádzaním, ktoré talianske právo zaručuje občanom Európskej únie.

5 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

6 Legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (zákon č. 234 z 24. decembra 2012 o všeobecných pravidlách týkajúcich sa účasti Talianska na tvorbe a vykonávaní právnych predpisov a politik Európskej únie) [GURI č. 3 zo 4. januára 2013, ďalej len „zákon č. 234/2012“].

## 2. Zákon č. 130/2001<sup>7</sup>

12. V článku 3 sa stanovuje:

„1. Do šiestich mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa prostredníctvom nariadenia prijímaného podľa článku 17 ods. 1 zákona č. 400 z 23. augusta 1998 v znení neskorších predpisov na návrh Ministro della sanità (Minister zdravotníctva, Taliansko), po konzultácii s Ministro dell'interno (Minister vnútra, Taliansko) a Ministro della giustizia (Minister spravodlivosti, Taliansko) a po získaní stanoviska príslušných parlamentných výborov zmení [nariadenie z roku 1990], a to na základe týchto zásad:

a) ...

b) povolenie na kremáciu sa udeľuje v súlade s vôľou, ktorú počas života vyjadrila zosnulá osoba alebo jeho rodinní príslušníci, jedným z týchto spôsobov:

...

c) rozptyl popola sa v súlade s vôľou zosnulého povoľuje iba v tých častiach cintorína, ktoré sú na to určené, vo voľnej prírode alebo na súkromnom pozemku; rozptyl na súkromnom pozemku je možný iba vonku a so súhlasom vlastníkov, pričom sa však nemôže vykonávať na účely dosiahnutia zisku; rozptyl popola je v každom prípade zakázaný v obývaných oblastiach...; rozptyl do mora, jazier a riek je možný iba v oblastiach bez plavidiel a stavieb;

d) rozptyl popola vykonáva manželský partner alebo iný oprávnený rodinný príslušník, vykonávateľ závetu alebo zákonný zástupca združenia podľa písmena b) bodu 2, ktorého bol zosnulý členom, alebo, ak taká osoba neexistuje, vykonáva ju pracovník poverený obcou/mestom;

...

f) preprava urien s popolom nepodlieha preventívnym hygienickým opatreniam stanoveným na prepravu telesných pozostatkov, pokiaľ príslušný orgán v oblasti hygieny nestanoví inak;

...

i) obradné miestnosti v krematóriu musia byť situované tak, aby umožnili náležitý priebeh obradu na pamiatku zosnulého a dôstojnú rozlúčku.“

## 3. Kráľovský dekrét z roku 1934<sup>8</sup>

13. V článku 343 sa stanovuje:

„Kremácia mŕtvych tiel sa vykonáva v krematóriách, ktoré schvaľuje prefekt po konzultácii s provinčným lekárom. Obce a mestá sú povinné bezplatne poskytnúť na cintorínoch plochu nevyhnutnú na vybudovanie krematórií. Urny obsahujúce zvyšky po úplnej kremácii možno uložiť na cintorínoch alebo v kaplnkách, alebo chrámoch vo vlastníctve právnických osôb, alebo v súkromných kolumbáriách umiestnených na stálom mieste, ktoré sú po všetkých stránkach zabezpečené proti hanobeniu.“

<sup>7</sup> Legge 30 marzo 2001, n. 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (zákon č. 130 z 30. marca 2001 o pravidlách týkajúcich sa kremácie a rozptylu popola) (GURI č. 91 z 19. apríla 2001, ďalej len „zákon č. 130/2001“).

<sup>8</sup> Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie (kráľovský dekrét č. 1265 z 27. júla 1934 o prijatí konsolidovaného znenia zákonov v oblasti zdravotníctva) (GURI č. 186 z 9. augusta 1934, ďalej len „kráľovský dekrét z roku 1934“).

#### 4. *Nariadenie o pohrebných službách z roku 1990*<sup>9</sup>

14. Články 90 až 95 tohto nariadenia sa týkajú pridelovania hrobových miest na cintorínoch súkromným osobám. V článku 92 ods. 4 sa zakazuje pridelovať súkromné hrobové miesta osobám alebo subjektom, ktorých úmyslom by bolo dosiahnuť prostredníctvom týchto miest zisk alebo s nimi špekulovať.

#### 5. *Zákon regiónu Benátsko o pohrebníctve z roku 2010*<sup>10</sup>

15. V článku 1 ods. 1 tohto zákona sa stanovuje:

„Tento zákon upravuje aspekty týkajúce sa ochrany verejného zdravia v rámci činností a služieb súvisiacich s úmrtím osôb, a to pri rešpektovaní dôstojnosti, náboženského a kultúrneho presvedčenia a práva každej osoby slobodne si zvoliť formu pochovania alebo kremácie.“

16. V článku 49 ods. 2 sa stanovuje:

„Zapečatenú urnu možno na žiadosť odovzdať oprávneným osobám na účely jej uloženia na cintoríne, v súkromnom priestore alebo na účely rozptylu popola.“

#### 6. *Všeobecne záväzné nariadenie mesta Padova o cintorínskych službách*<sup>11</sup>

17. V článku 52 („Odovzdávanie urien na ich uchovávanie v obydli“) v znení uznesenia mestského zastupiteľstva č. 2015/0084 sa stanovuje:

„1. Urna s pozostatkami sa na účely jej uchovávania v obydli odovzdá v súlade s vôľou zosnulého, písomne vyjadrenou počas jeho života. Ak takýto písomný prejav vôle neexistuje, môže o odovzdanie urny požiadať manželský partner alebo, ak zosnulá osoba nemala manželského partnera, najbližší príbuzný určený na základe článkov 74, 75, 76 a 77 codice civile (občiansky zákonník) a v prípade existencie viacerých príbuzných v rovnakom stupni, absolútna väčšina z nich.

...

3. Osobe, ktorej sa urna odovzdáva, sa v nijakom prípade nepovoľuje zveriť uchovávanie urny tretím osobám. Tento zákaz platí aj v prípade výslovnej vôle prejavenej za života zosnulého.

4. Urna sa uchováva výlučne v obydli osoby, ktorej bola odovzdaná, na mieste chránenom pred možným hanobením alebo odcudzením. Do urny nie je možné robiť z nijakého dôvodu otvory alebo diery.

5. Pohrebná služba môže kedykoľvek nariadiť, aby osoba, ktorej bola urna odovzdaná, túto urnu predložila na účely overenia jej celistvosti a zachovalosti.

...

9. Kedykoľvek možno požiadať o uloženie odovzdanej urny na cintorín.

9 Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, Approvazione del regolamento di polizia mortuaria (dekrét prezidenta republiky č. 285 z 10. septembra 1990 o prijatí nariadenia o pohrebných službách) (GURI č. 239 z 12. októbra 1990).

10 Legge Regionale n. 18 del 4 marzo 2010, Norme in materia funeraria, della Regione Veneto (zákon regiónu Benátsko č. 18 zo 4. marca 2010 o pohrebníctve) [BUR č. 21 z 9. marca 2010].

11 Delibera del Consiglio Comunale di Padova n. 2015/0084 del 30/11/2015 (uznesenie mestskej rady v Padove č. 2015/0084 z 30. novembra 2015, vyvesené na úradnej tabuli od 4. decembra 2015 do 18. decembra 2015).

10. Popri ustanoveniach odseku 4, účelom uchovávaní urien nemôže byť v nijakom prípade dosiahnutie zisku, pričom z tohto dôvodu sa nepovoľuje podnikateľská činnosť, ktorej predmetom, hoci nie výlučným, by bolo uchovávanie urien, a to z akéhokoľvek dôvodu a na akýkoľvek čas. Tento zákaz platí aj v prípade výslovnej vôle prejavenej za života zosnulého.“

## II. Vnútroštátne konanie a prejudiciálna otázka

18. Spoločnosť Memoria Srl bola založená 1. decembra 2014 s cieľom ponúknuť verejnosti službu uchovávaní pohrebných urien.

19. Spoločnosť Memoria Srl ponúkala rodinám zosnulých, ktorých telá boli spolopené, možnosť uchovávať urny na iných miestach než v obydlíach alebo na cintorínoch, kde by blízki zosnulých mohli vzdávať poctu a prejavovať úctu ich pamiatke. Tieto miesta sa popisovali ako priestory určené na pohrebné urny, kde by sa uchovávali v esteticky príjemnom, dôvernom a chránenom prostredí, zvlášť vhodnom na rozjímanie a modlitbu na pamiatku zosnulých. Pozostalí na tieto účely uzatvárali zmluvy o prenechaní do užívania schránok (kolumbárium), do ktorých sa urny ukladali.

20. V septembri 2015 spoločnosť Memoria Srl otvorila predmetné priestory určené na urny, ktoré nazvala „Spomienkové miesta“, rozmiestnené v jednotlivých štvrtiach mesta Padova. Vstup rodinných príslušníkov zosnulých na tieto miesta bol podmienený ich prijatím interného kódexu správania, ktorý vyžadoval dodržiavanie pravidiel slušného, náležitého a dôstojného správania, zákaz konzumácie alkoholických nápojov a povinnosť mať vhodné oblečenie.

21. Pani Antonia Dall'Antonia bola potenciálnou klientkou spoločnosti Memoria Srl, keďže mala v úmysle nechať spoplniť telo svojho manžela a previesť popol do jedného z uvedených miest.

22. Dňa 30. novembra 2015 prijalo Consiglio Comunale di Padova (mestské zastupiteľstvo v Padove, Taliansko) uznesenie č. 2015/0084, ktorým sa zmenilo všeobecne záväzné nariadenie mesta o pohrebných a cintorínskych službách.<sup>12</sup> V dôsledku tejto zmeny sa vylúčila možnosť osoby, ktorej sa pohrebná urna odovzdala, využiť súkromné komerčné služby poskytované mimo bežných cintorínskych služieb a mestských cintorínov.

23. Dňa 15. februára 2016 podali spoločnosť Memoria Srl a pani Dall'Antonia žalobu na Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Regionálny správny súd pre Benátsko, Taliansko), ktorou navrhli vyhlásiť neplatnosť uznesenia mestského zastupiteľstva v Padove č. 2015/0084 a tiež priznať náhradu škody, ktorá vznikla spoločnosti Memoria Srl. Žalobkyne v podstate namietali proti nezlučiteľnosti napadnutého uznesenia s ustanoveniami práva Únie, najmä so zásadami slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby.

24. Vnútroštátny súd vyjadruje pochybnosť, pokiaľ ide o uplatniteľnosť uvedených zásad na opatrenie platné iba na území mesta Padova, ktoré sa nevzťahuje na všetkých obyvateľov Talianska. Okrem toho zastáva názor, že podľa všetkého neexistujú dôvody verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, ktoré by mohli byť dôvodom uvedeného obmedzenia.

<sup>12</sup> Jeho obsah pozri v bode 17 vyššie.

25. Za týchto okolností predkladá uvedený vnútroštátny súd Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa články 49 a 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vykladať v tom zmysle, že bránia uplatňovaniu nasledujúcich ustanovení článku 52 všeobecne záväzného nariadenia mesta Padova o cintorínskych službách:

„Osobe, ktorej sa urna odovzdáva, sa v nijakom prípade nepovoľuje zveriť uchovávanie urny tretím osobám. Tento zákaz platí aj v prípade výslovnej vôle prejavenej za života zosnulého (odsek 3).

Urna sa uchováva výlučne v obydlí osoby, ktorej bola zverená... (odsek 4)

...

Účelom uchovávania urien nemôže byť v nijakom prípade dosiahnutie zisku, pričom z tohto dôvodu sa nepovoľuje podnikateľská činnosť, ktorej predmetom, hoci nie výlučným, by bolo uchovávanie urien, a to z akéhokoľvek dôvodu a na akýkoľvek čas. Tento zákaz platí aj v prípade výslovnej vôle prejavenej za života zosnulého (odsek 10)“

26. Svoje písomné pripomienky podali spoločnosť Memoria Srl, Comune di Padova (mesto Padova), talianska vláda a Komisia. Okrem mesta Padova sa všetci účastníci konania zúčastnili na pojednávaní 16. apríla 2018, na ktorom ich Súdny dvor vyzval, aby sa vyjadrili k prípadnému uplatneniu smernice 2006/123.

### III. Analýza prejudiciálnej otázky

27. Vnútroštátny súd žiada Súdny dvor o vysvetlenie, či je vnútroštátny predpis zakazujúci súkromným podnikom poskytovať služby úschovy pohrebných urien zlučiteľný s článkami 49 a 56 ZFEÚ.

28. Skutočnosť, že vnútroštátny súd obmedzil svoju otázku iba na určité ustanovenia práva Únie, Súdnemu dvoru nebráni, aby vnútroštátnemu súdu poskytol všetky aspekty výkladu práva Únie, ktoré môžu byť užitočné na rozhodnutie vo veci, ktorá mu bola predložená.<sup>13</sup>

29. Okrem toho je Súdny dvor, ktorý bol požiadaný vnútroštátnym súdom, aby mu poskytol užitočnú odpoveď, oprávnený poskytnúť mu usmernenie na základe informácií vyplývajúcich zo spisu vo veci samej, ako aj z písomných a ústnych pripomienok, ktoré mu boli predložené.<sup>14</sup>

30. Z tohto hľadiska platí, že z informácií uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z diskusie na pojednávaní vyplýva, že zákaz poskytovať služby úschovy urien súkromnými podnikmi je potrebné preskúmať aj s ohľadom na smernicu 2006/123.

<sup>13</sup> Rozsudky z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 55), a zo 14. novembra 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, bod 28 a tam citovaná judikatúra).

<sup>14</sup> Rozsudky z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 56), a z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 55 a tam citovaná judikatúra).

## A. O prípustnosti prejudiciálnej otázky

31. Talianska vláda a mesto Padova popierajú prípustnosť uvedenej prejudiciálnej otázky v zásade<sup>15</sup> z dvoch dôvodov: a) ide výlučne o právny spor vnútroštátneho charakteru, bez cezhraničných prvkov a b) vnútroštátny súd neuviedol vo svojom uznesení všetky potrebné skutkové a právne okolnosti, aby mohol Súdny dvor poskytnúť užitočnú odpoveď.

32. Prvá námietka spočíva v tom, že konanie vo veci samej sa týka výlučne vnútroštátnej situácie, ktorá nepatrí do rozsahu pôsobnosti práva Únie: ide o spor talianskej obchodnej spoločnosti a mesta Padova týkajúci sa uplatňovania všeobecne záväzného nariadenia mesta platného iba na území tohto mesta. Podľa ich názoru preto neexistuje nijaká situácia cezhraničného charakteru, na základe ktorej by v prejednávanej veci vznikli otázky týkajúce sa základných slobôd na vnútornom trhu.<sup>16</sup>

33. S ohľadom na judikatúru Súdneho dvora vo veci výlučne vnútroštátnych situácií, ktorú Súdny dvor nedávno utriedil v rozsudku Ullens de Schooten<sup>17</sup>, by sa mala uvedená námietka zamietnuť.

34. V zásade je síce pravda, „že ustanovenia Zmluvy FEÚ v oblasti slobodného poskytovania služieb sa neuplatňujú na situáciu, ktorá sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát“<sup>18</sup>.

35. Súdny dvor však pripúšťa niekoľko výnimiek z uvedeného pravidla, pričom v prípade ich uplatnenia sa považuje za príslušný poskytnúť odpoveď na prejudiciálne otázky predložené v rámci konania výlučne vnútroštátneho charakteru, bez cezhraničných prvkov.

36. Prvá z týchto výnimiek sa týka odkazov, prostredníctvom ktorých vnútroštátny zákonodarca rozširuje na štátnych príslušníkov svojho štátu rovnaké práva, aké právne predpisy Únie priznávajú štátnym príslušníkom iných členských štátov, a to s cieľom zabrániť takzvanej obrátenej diskriminácii (diskriminácii *à rebours*).

37. Súdny dvor uviedol, že „výklad týkajúci sa základných slobôd stanovených v článkoch 49, 56 alebo 63 ZFEÚ sa môže ukázať ako relevantný aj vo veci, kde sa všetky okolnosti obmedzujú na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu, ak vnútroštátne právo ukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť, aby vlastnému štátnemu príslušníkovi umožnil využívanie tých istých práv, aké v rovnakej situácii požíva štátny príslušník iného členského štátu na základe práva Únie“<sup>19</sup>.

38. Pokiaľ ide o prejednávanú vec, vnútroštátny súd zastáva správne názor, že článok 53 zákona č. 234/2012 zakazuje obrátenu diskrimináciu a aj vo výlučne vnútroštátnych situáciách vedie k uplatneniu článku 49 ZFEÚ, čo už Súdny dvor potvrdil pri iných príležitostiach.<sup>20</sup>

15 Zdá sa, že talianska vláda navyše naznačuje, že návrh na začatie prejudiciálneho konania môže byť neprípustný, pretože je predčasný. Stačí uviesť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora prináleží vnútroštátnemu súdu, aby rozhodol, v akej fáze konania sa prejudiciálna otázka položí (rozsudky z 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, bod 29, a zo 17. apríla 2007, AG-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, bod 45).

Podľa mesta Padova je návrh na začatie prejudiciálneho konania neprípustný, pretože odpoveď Súdneho dvora je irelevantná, keďže zásady právnej istoty a legitímnej dôvery bránia spochybňovaniu natoľko individuálneho práva jednotlivca, akým je právo na uchovanie vlastného popola. Ustanovenia ZFEÚ, ktoré upravujú slobodu usadiť sa a voľný pohyb služieb, však majú priamy vertikálny účinok, pričom zásady právnej istoty a legitímnej dôvery nemôžu slúžiť vnútroštátnemu súdu ako zámienka, aby uplatňoval vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá je v rozpore s týmito ustanoveniami (rozsudok z 19. apríla 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, bod 42).

16 Talianska vláda sa na podporu svojho stanoviska odvoláva na rozsudok z 13. februára 2014, Airport Shuttle Express a i. (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, body 42 a 43).

17 Rozsudok z 15. novembra 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874; ďalej len „rozsudok Ullens de Schooten“).

18 Pozri v tomto zmysle rozsudok Ullens de Schooten, bod 47; rozsudok z 30. júna 2016, Admiral Casinos & Entertainment (C-464/15, EU:C:2016:500, bod 21), a rozsudok z 20. marca 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (C-139/12, EU:C:2014:174, bod 42).

19 Pozri v tomto zmysle rozsudky Ullens de Schooten, bod 52; z 5. decembra 2000, Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, bod 23), a z 21. júna 2012, Susisalo a i. (C-84/11, EU:C:2012:374, bod 20).

20 Pozri rozsudok Súdneho dvora z 21. februára 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia a i. (C-111/12, EU:C:2013:100, bod 35).



39. Ďalšia výnimka uvedená v rozsudku Ullens de Schooten sa týka „ustanovení, ktoré sa uplatňujú nielen na vnútroštátnych príslušníkov, ale takisto na štátnych príslušníkov iných členských štátov, [keď] rozhodnutie, ktoré uvedený súd prijme po vydaní rozsudku Súdneho dvora v prejudiciálnom konaní, bude mať účinky aj voči štátnym príslušníkom iných členských štátov, čo odôvodňuje rozhodnutie Súdneho dvora poskytnúť odpoveď na otázky položené v súvislosti s ustanoveniami Zmluvy týkajúcimi sa základných slobôd aj napriek tomu, že všetky okolnosti sporu vo veci samej sa obmedzujú len na jediný členský štát“<sup>21</sup>.

40. Ako v súlade s tvrdeniami žalobkyň vo veci samej uvádza vnútroštátny súd, nie je možné vylúčiť, že hospodársky subjekt z jedného členského štátu, ktorý umožňuje úschovu urien v priestoroch spravovaných obchodnými spoločnosťami, sa v budúcnosti rozhodne vykonávať svoju činnosť na území Talianska. Rovnako nie je možné vylúčiť zámer štátneho príslušníka iného členského štátu využiť podobné služby v Taliansku.

41. Z tohto dôvodu sa domnievam, že návrh na začatie prejudiciálneho konania preukazuje, hoci stručne, súvislosť medzi predmetom či okolnosťami sporu a článkami 49 a 56 ZFEÚ.<sup>22</sup>

42. K vyššie uvedeným skutočnostiam treba pridať osobitné tvrdenie o možnom<sup>23</sup> význame smernice 2006/123, ktorej niektoré ustanovenia (ustanovenia kapitoly III týkajúcej sa slobody poskytovateľov usadiť sa) „sa majú vykladať v tom zmysle, že sa uplatňujú aj na situáciu, ktorej všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu“<sup>24</sup>.

43. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že:

- „znenie uvedených ustanovení [kapitoly III smernice 2006/123] nestanovuje nijakú podmienku týkajúcu sa existencie cezhraničného prvku“,
- „článok 2 ods. 1 [smernice 2006/123] stanovuje vo všeobecnosti a bez rozlišovania medzi činnosťami v oblasti služieb s cudzím prvkom a činnosťami bez prvku takejto povahy, že táto smernica sa vzťahuje na ‚služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte‘“,
- „článok 4 bod 2 a článok 4 ods. 5 smernice 2006/123, ktoré definujú pojmy ‚poskytovateľ‘ a ‚usadenie sa‘, neodkazujú na nijaký cezhraničný prvok“;
- „výklad, podľa ktorého sa ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 uplatňujú nielen na poskytovateľa, ktorý sa chce usadiť v inom členskom štáte, ale aj na poskytovateľa, ktorý sa chce usadiť vo svojom vlastnom členskom štáte, je v súlade s cieľmi sledovanými touto smernicou“,
- „konštatovanie, podľa ktorého sa ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 uplatňujú aj v čisto vnútroštátnych situáciách, potvrdzuje aj analýza prípravných prác na tejto smernici“<sup>25</sup>.

44. Prvej námietke neprípustnosti preto nemožno vyhovieť.

21 Rozsudky Ullens de Schooten, bod 51, a z 8. mája 2013, Libert a i. (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 35).

22 Rozsudok Ullens de Schooten, bod 54.

23 Na účely prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania stačí, že existuje pochybnosť o uplatniteľnosti smernice 2006/123, hoci ju napokon vecná analýza vylučuje.

24 Rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110).

25 Rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 99 až 108).

45. Rovnako treba zamietnuť aj druhú námietku spočívajúcu v tvrdení, že návrh na začatie prejudiciálneho konania neobsahuje prvky právnej a skutkovej povahy nevyhnutné na to, aby mohol Súdny dvor rozhodnúť. Talianska vláda a mesto Padova konkrétne uvádzajú, že opis príslušnej talianskej právnej úpravy sa obmedzuje na všeobecne záväzné nariadenie mesta o cintorínskych službách, vnútroštátny súd však nevysvetľuje vnútroštátny právny rámec s vyššou právnou silou, t. j. celoštátnu a regionálnu legislatívu, do ktorého sa mestský predpis zaraďuje.

46. Domnievam sa naopak, že vnútroštátny súd dostatočne vysvetlil základné prvky vnútroštátnej právnej úpravy stanovujúcej zákaz poskytovať súkromné služby týkajúce sa uchovávaní urien, a to s cieľom porovnať ich s ustanoveniami práva Únie, o ktorých výklad žiada. Podmienky uvedené v článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora sú splnené a predmetný návrh na začatie prejudiciálneho konania zodpovedá požiadavkám vyplývajúcim z príslušnej judikatúry.<sup>26</sup>

47. Skutočnosť, že vnútroštátny súd odkázal iba na tvrdenia žalobkýň vo veci samej a nie aj na tvrdenia mesta Padova na uvedenom závere nič nemení, keďže možnosť uviesť v návrhu tie či oné tvrdenia patrí do rozsahu voľnej úvahy vnútroštátneho súdu pri formulovaní svojej prejudiciálnej otázky.

48. Z tohto dôvodu sa domnievam, že predmetná prejudiciálna otázka je prípustná.

### **B. O veci samej**

49. Predovšetkým je potrebné určiť, či v prejednávanej veci došlo k ohrozeniu pravidiel týkajúcich sa slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby. V prípade kladnej odpovede by sa malo následne analyzovať uplatnenie smernice 2006/123 alebo ustanovení primárneho práva upravujúcich uvedené slobody (články 49 a 56 ZFEÚ).

50. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je cieľom slobody usadiť sa, ktorá je zakotvená v článku 49 ZFEÚ, umožniť štátnemu príslušníkovi členského štátu založiť vedľajšiu organizačnú zložku v inom členskom štáte, aby tam vykonával činnosti, a takto podporiť vzájomné hospodárske a spoločenské prenikanie v rámci Únie v oblasti samostatných zárobkových činností.

51. Táto sloboda preto zahŕňa možnosť fyzickej alebo právnickej osoby stabilne sa zúčastňovať na hospodárskom živote členského štátu odlišného od členského štátu pôvodu a mať z toho prospech, a to spôsobom, že skutočne vykonáva v hostiteľskom členskom štáte hospodársku činnosť prostredníctvom stálej prevádzky a na neurčitú dobu.<sup>27</sup>

52. Pokiaľ ide o slobodné poskytovanie služieb zakotvené v článku 56 ZFEÚ, vzťahuje sa na poskytovanie akýchkoľvek služieb, ktoré nie sú stabilne a trvalo ponúkané zo sídla v členskom štáte, v ktorom sa služby poskytujú.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Súdny dvor opakovane konštatoval, že vo veciach týkajúcich sa výkladu práva Únie, pri ktorých platí domnienka relevantnosti, vnútroštátny súd vymedzuje na svoju vlastnú zodpovednosť právny a skutkový rámec, ktorého správnosť nie je Súdny dvor príslušný overovať. Návrh vnútroštátneho súdu môže Súdny dvor zamietnuť iba vtedy, ak okrem iného neobsahuje skutkové a právne okolnosti nevyhnutné na to, aby mohol poskytnúť užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu vnútroštátny súd predložil. Pozri najmä rozsudky z 21. septembra 2017, Malta Association of Dental Technologists a Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, bod 28), a zo 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 20 a tam citovaná judikatúra).

<sup>27</sup> Rozsudky z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 148), a z 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, body 53 a 54 a tam citovaná judikatúra).

<sup>28</sup> Rozsudky z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 150); z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 22), a z 29. apríla 2004, Komisia/Portugalsko (C-171/02, EU:C:2004:270, bod 25).

53. V konaní vo veci samej je zámerom spoločnosti Memoria Srl poskytovať v meste Padove službu úschovy pohrebných urien prostredníctvom stálej prevádzkarne a na neurčitú dobu. Jej nárok preto patrí do pôsobnosti slobody usadiť sa.<sup>29</sup>

54. Prípadné obmedzenie uvedeného práva možno konštatovať tak, že sporné opatrenie sa preskúma s ohľadom na ustanovenia sekundárneho práva (smernica 2006/123) alebo primárneho práva Únie (článok 49 ZFEÚ).

55. V prípade, ak by sa na takéto obmedzenie vzťahovala pôsobnosť smernice 2006/123, nebolo by potrebné vykonať aj kontrolu z hľadiska článku 49 ZFEÚ. Súčasné preskúmanie vnútroštátneho opatrenia s ohľadom na ustanovenia smernice 2006/123 a ustanovenia ZFEÚ by znamenalo posudzovať každý jednotlivý prípad podľa primárneho práva, čím by došlo k popretiu selektívnej harmonizácie vykonanej prostredníctvom uvedenej smernice.<sup>30</sup>

### *1. Zahŕnutie spornej činnosti do rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123*

56. Nasledujúca otázka spočíva v tom, či služba úschovy pohrebných urien patrí do rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123, ktorej cieľom je uľahčiť výkon slobody poskytovateľov služieb usadiť sa a voľný pohyb služieb.

57. V prospech jej uplatniteľnosti by na prvý pohľad vypovedalo znenie článku 2 smernice 2006/123. Podľa odseku 1 uvedeného článku sa táto smernica „vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte“. Výnimky z tohto pravidla sa uvádzajú v odsekoch 2 a 3, pričom nijaká výnimka nezahŕňa, prinajmenšom výslovne, všeobecne cintorínske služby ani konkrétne službu úschovy urien.<sup>31</sup>

58. Vzhľadom na to, že službu úschovy pohrebných urien spoločnosťou Memoria Srl by bolo možné kvalifikovať ako samostatnú zárobkovú hospodársku činnosť poskytovanú za odplatu<sup>32</sup>, skutočnosť, že sa táto služba zahŕňa do všeobecného ustanovenia (článok 2 ods. 1) a nie do ustanovení o výnimkách (odseky 2 a 3), by nasvedčovala tomu, že sa na ňu vzťahujú ustanovenia smernice 2006/123.

59. Smernica 2006/123 sa však podľa svojho článku 1 ods. 3 „nezaoberá zrušením monopolov poskytujúcich služby“. Odôvodnenie 8 smernice poskytuje v tejto súvislosti určité vysvetlenie: „Bolo by vhodné, aby sa ustanovenia tejto smernice týkajúce sa slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb uplatňovali len do tej miery, aby boli dané činnosti otvorené hospodárskej súťaži, teda aby nezaväzovali členské štáty... zrušiť existujúce monopoly“<sup>33</sup>.

29 Táto činnosť predstavuje podkategóriu cintorínskych a pohrebných služieb, ktorými sa Súdny dvor opakovane zaoberal z hľadiska predpisov o verejnom obstarávaní alebo DPH. Pozri rozsudky z 27. februára 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), a zo 6. mája 2010, Komisia/Francúzsko (C-94/09, EU:C:2010:253).

30 Rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 38): „takýto výklad by odporoval záveru, ktorý normotvorca Únie uviedol v odôvodnení 6 smernice 2006/123, podľa ktorého prekážky slobode usadiť sa nemožno odstrániť len priamym uplatnením článku 49 ZFEÚ najmä z dôvodu veľmi zložitého riešenia jednotlivých prípadov prekážok tejto slobode. Pripustiť, že požiadavky ‚zakázané‘ podľa článku 14 tejto smernice môžu byť odôvodnené na základe primárneho práva, by práve znamenalo znovu zaviesť také skúmanie v každom jednotlivom prípade podľa Zmluvy o FEÚ pre všetky obmedzenia slobody usadiť sa“. Pozri tiež rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 96).

31 Tento záver potvrdzuje odôvodnenie 33 smernice 2006/123, podľa ktorého služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, zahŕňajú široké spektrum činností podliehajúcich neustálej zmene. Výslovne sa v ňom uvádza, že tieto služby zahŕňajú služby poskytované podnikom i spotrebiteľom.

32 V článku 4 ods. 1 smernice 2006/123 sa stanovuje, že na účely tejto smernice je „služba“ „akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle článku 57 zmluvy“.

33 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2015:619, body 184 až 190). V bode 188 uvádza: „pokiaľ určitá činnosť nie je otvorená hospodárskej súťaži, a to najmä preto, že ju vykonáva existujúci verejný monopol, nespadá do pôsobnosti smernice 2006/123“. To isté platí podľa môjho názoru aj vtedy, ak monopol na poskytovanie služieb vznikne po nadobudnutí účinnosti smernice 2006/123.

60. Nariadením mesta Padova sa z hospodárskej súťaže medzi súkromnými poskytovateľmi vyčleňuje poskytovanie služby úschovy urien, čím sa táto služba stala predmetom monopolu. Tento monopol sa priznáva mestskému podniku poverenému správou pohrebných služieb. Rovnakým spôsobom toto nariadenie bráni prístupu iných podnikov, akým je Memoria Srl, k uvedenej činnosti.

61. Skutočnosť, že na takéto monopoly na poskytovanie služieb sa pôsobnosť smernice 2006/123 nevzťahuje, sa uvádza vo vyššie uvedenom článku 1 ods. 3, vykladanom s ohľadom na odôvodnenie 8 tejto smernice. Z uvedeného vyplýva, že v kapitole III smernice 2006/123, ktorá obsahuje ustanovenia osobitne uplatniteľné na slobodu usadiť sa, neexistuje ustanovenie, ktoré by bolo možné uplatniť na uvedené monopoly vytvorené na základe vnútroštátnych právnych predpisov. Konkrétne:

- články 9 až 13 sa týkajú systémov udeľovania povolení na prístup k vykonávaniu činností v oblasti služieb, ktoré sa jednoznačne odlišujú od prípadov, v ktorých sa prístup k týmto činnostiam zakazuje všetkým hospodárskym subjektom s výnimkou držiteľa monopolu,
- v článkoch 14 a 15 sa rozlišuje medzi zakázanými požiadavkami a požiadavkami podliehajúcimi hodnoteniu. Zakázané požiadavky (článok 14 ods. 1 až 8) nie je možné odôvodniť, pričom členské štáty ich musia prednostne a systematicky zrušiť. Zákaz, aký prijalo mesto Padova, sa medzi týmito požiadavkami nenachádza,
- pokiaľ ide o požiadavky podliehajúce hodnoteniu (článok 15 ods. 1), je úlohou členských štátov, aby preskúmali, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedených v odseku 2 predmetného článku a zabezpečili súlad týchto požiadaviek s podmienkami nediskriminácie, nevyhnutnosti a proporcionality podľa odseku 3 tohto článku. Zákaz vykonávania činnosti úschovy urien na účely dosiahnutia zisku, ktorý sa ukladá všetkým hospodárskym subjektom s výnimkou prevádzkovateľa určeného mestom Padova, nepatrí ani medzi požiadavky podliehajúce hodnoteniu.

62. V konečnom dôsledku sa domnievam, že monopol na poskytovanie služieb úschovy urien, akého sa týka konanie vo veci samej, nepatrí do rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123.

## 2. Priame uplatňovanie ustanovení Zmluvy o FEÚ

63. Ak obmedzenie slobody usadiť sa neupravuje harmonizačný predpis sekundárneho práva, je toto obmedzenie potrebné posúdiť na základe primárneho práva.<sup>34</sup> Konkrétne na základe článku 49 ZFEÚ a judikatúry Súdneho dvora, ktorý sa pri viacerých príležitostiach zaoberal jeho výkladom.

64. Vnútroštátna právna úprava, ktorá umožňuje vykonávať činnosť úschovy pohrebných urien iba jedinému oprávnenému subjektu, znamená sama osebe neprekonateľnú prekážku, pokiaľ ide o poskytovanie tejto služby akýmkoľvek iným podnikom. Osoba, ktorej sa urna odovzdala, sa môže na účely jej uchovávaní mimo vlastného obydlija obrátiť jedine na mestskú správu cintorínov, pričom nemá možnosť využiť služby akéhokoľvek iného poskytovateľa uvedenej služby.

65. Za týchto okolností, t. j. pri podmienení výkonu určitej činnosti režimu výlučnosti v prospech jediného prevádzkovateľa, mesto Padova obmedzuje slobodu usadiť sa a slobodu poskytovať služby.<sup>35</sup> Na monopoly na poskytovanie služieb sa nevzťahuje článok 37 ZFEÚ.<sup>36</sup>

34 MICHEL, V.: Le champ d'application de la directive „services“: entre cohérence et régression? *La directive „services“ en principes et en pratique*, Bruylant, 2011, s. 49.

35 Rozsudky z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 164), a z 21. septembra 1999, Läära a i. (C-124/97, EU:C:1999:435, bod 29).

36 Podľa judikatúry Súdneho dvora jednak z umiestnenia článku 37 v kapitole zmluvy o zrušení množstevných obmedzení, jednak z použitej terminológie vyplýva, že uvedený článok odkazuje na obchod s tovarom a netýka sa monopolu na poskytovanie služieb (rozsudok zo 4. mája 1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, bod 10).

66. V súlade s článkom 14 ZFEÚ a článkom 106 ods. 2 ZFEÚ by mohla činnosť úschovy urien, tak ako ju upravujú vnútroštátne predpisy<sup>37</sup>, patriť do kategórie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu alebo služieb všeobecného záujmu neehospodárskej povahy.<sup>38</sup>

67. V prvom z uvedených prípadov treba zohľadniť „široké diskrečné právomoci národných, regionálnych a miestnych orgánov pri poskytovaní, obstarávaní a organizovaní“ týchto služieb v závislosti od „potr[ie]b a preferencií“ užívateľov, ktoré môžu byť spôsobené rozdielnymi geografickými, sociálnymi alebo kultúrnymi okolnosťami“<sup>39</sup>.

68. Pokiaľ by naopak išlo o služby všeobecného záujmu neehospodárskej povahy, v článku 2 Protokolu (č. 26) o službách všeobecného záujmu, ktorý tvorí prílohu Lisabonskej zmluvy, sa zvlášť dôrazne uvádza, že „Ustanoveniami zmlúv *nie sú žiadnym spôsobom dotknuté* právomoci členských štátov poskytovať, obstarávať a organizovať“ uvedené služby.<sup>40</sup>

69. Z obsahu spisu však nevyplývajú dostatočné informácie, aby bolo možné dospieť k určitému záveru, najmä ak sa vezme do úvahy skutočnosť, že vnútroštátne orgány musia presne vymedziť ciele vo vzťahu k poskytovateľom týchto služieb. Je preto úlohou vnútroštátneho súdu, aby tento aspekt objasnil.<sup>41</sup>

70. V prípade, že by sa rozhodlo v prospech uplatnenia článku 106 ZFEÚ, stále by bolo potrebné preskúmať, či sa na predmetnú činnosť vzťahujú ostatné ustanovenia zmlúv (vrátane ustanovení týkajúcich sa slobody usadiť sa a jej obmedzení), pričom výsledok tohto preskúmania bude vo všeobecnosti kladný, a to za predpokladu, že „uplatňovanie týchto pravidiel neznemožňuje právne alebo v skutočnosti plniť určité úlohy“, ktoré boli zverené podniku poverenému poskytovaním predmetnej služby.

71. V každom prípade je potrebné zistiť, či takéto obmedzenie práva usadiť sa môže byť opodstatnené na základe dôvodov „verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia“ alebo inými naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu v súlade s judikatúrou Súdneho dvora. Odkážem výlučne na tie dôvody, na ktoré sa poukázalo v priebehu konania.

#### a) Verejné zdravie

72. Vnútroštátne orgány, ktoré sa dovolávajú tohto dôvodu, sú povinné preukázať, že uvedená právna úprava zodpovedá zásade proporcionality, to znamená, že je potrebná na dosiahnutie uvádzaného cieľa a že tento cieľ nie je možné dosiahnuť zákazmi alebo obmedzeniami menšieho rozsahu alebo v menšej miere ovplyvňujúcimi obchod v rámci Únie. Členský štát dovolávajúci sa výnimky z dôvodu verejného zdravia musí predložiť primerané dôkazy alebo analýzu spôsobilosti a proporcionality obmedzujúceho opatrenia prijatého týmto členským štátom, ako aj presné údaje, ktoré umožňujú podporu jeho argumentácie.<sup>42</sup>

37 Na pojednávaní talianska vláda uznala, že nariadenie mesta Padova je v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou, keďže rovnako zakazuje odovzdanie urien v súvislosti so ziskovou činnosťou. Spoločnosť Memoria Srl sa naopak domnieva, že zákaz stanovený predmetným mestom nemá oporu vo vnútroštátnych právnych predpisoch.

38 V rozsudku z 27. februára 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), Súdny dvor uznal, že pohrebné služby môžu „skutočne napĺňať“ potrebu všeobecného záujmu. Dodal, že „samotná existencia rozvinutej hospodárskej súťaže neznamená, že nejde o potrebu všeobecného záujmu nepriemyselného alebo obchodného charakteru“ (bod 66, kurzívou zvýraznil generálny advokát).

39 Článok 1 Protokolu (č. 26) o službách všeobecného záujmu, ktorý je prílohou Lisabonskej zmluvy.

40 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

41 V rovnakom zmysle Súdny dvor v rozsudku z 27. februára 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110), uviedol, že „prináleží súdu aby posúdil, či takáto potreba [všeobecného záujmu] existuje alebo nie, a to s ohľadom na všetky relevantné právne a skutkové okolnosti, akými sú napríklad skutočnosti, ktoré predchádzali zriadeniu dotknutého orgánu, a podmienky, za ktorých vykonáva svoju činnosť“.

42 Pozri rozsudok z 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association a i. (C-333/14, EU:C:2015:845, body 53 a 54 a tam citovaná judikatúra), týkajúci sa výnimky z dôvodov verejného zdravia v oblasti voľného pohybu tovaru, ktorú možno uplatniť v rámci článku 52 ZFEÚ. V rovnakom zmysle pozri aj rozsudok z 13. novembra 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613, bod 25).

73. Zastávam názor, že v prejednávanej veci takýto dôkaz predložený nebol ani nebolo splnené kritérium proporcionality. Ako zdôraznila Komisia, popol je z biologického hľadiska na rozdiel od telesných pozostatkov neaktívnym materiálom a nepredstavuje riziko pre verejné zdravie. Proces kremácie, ktorý sa končí odovzdaním popola zosnulej osoby pozostalým, uvedené riziko vylučuje.

74. Je pravda, že nekontrolovaný rozptyl popola z urien by mohol z hľadiska verejného zdravia predstavovať menší problém. Na jeho odvrátenie by stačilo vyžadovať od súkromných podnikov poskytujúcich službu úschovu urien, aby dodržiavali obdobné podmienky, aké platia pre verejné cintoríny. V porovnaní s úplným zákazom vykonávania predmetnej činnosti súkromnými podnikmi by išlo, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, o menej obmedzujúcu alternatívu.<sup>43</sup>

#### b) Úcta k pamiatke zosnulých

75. Mesto Padova uvádza ako dôvody opodstatnenosti svojho nariadenia „zachovanie piety voči zosnulým, zabezpečenie pokoja a dôstojnosti pohrebných miest v prostredí mesta“.

76. Úcta k zosnulým je spoločnou hodnotou, ktorú v širokej miere vzájomne uznávajú spoločnosti všetkých členských štátov.<sup>44</sup> Nie je možné *a priori* vylúčiť, že môže byť dôvodom takého obmedzenia slobody usadiť sa<sup>45</sup>, akým je obmedzenie vyplývajúce zo zákazu podnikateľskej činnosti týkajúcej sa úschovy pohrebných urien.

77. Ak sa však na tento hypotetický dôvod uplatní kritérium proporcionality, vzniknú minimálne dva problémy. Prvým dôvodom je, že úctu k telesným pozostatkom by mohol primerane zabezpečiť aj súkromný podnik, pokiaľ by sa od neho vyžadovalo, aby danú službu poskytoval za obdobných podmienok, aké platia pre mestské cintoríny.<sup>46</sup> Existujú teda alternatívne opatrenia, ktoré sú menej obmedzujúce než zákaz vykonávania predmetných činností, uložený komerčným podnikom.

78. Po druhé, úcty k zosnulým by sa nijako negatívne nedotklo, ak by súkromné podniky poskytujúce službu úschovy urien skončili v konkurze alebo v inej forme likvidácie, prípadne ak by ukončili svoju činnosť. Možnosť, že pohrebné urny by v uvedených prípadoch ostali bez ochrany a kontroly, je rizikom, ktoré by talianske orgány mohli neutralizovať tým spôsobom, že dotknutým podnikom uložia povinnosť preniesť urny na verejné cintoríny alebo vrátiť ich príslušným pozostalým.

79. Treba pripomenúť, že článok 52 ods. 5 a 9 všeobecne záväzného nariadenia mesta Padova o cintorínskych službách povoľuje rodinným príslušníkom zosnulých uchovávať urny vo svojich obydliach, hoci mestská pohrebná služba môže od osoby, ktorej bola urna odovzdaná, kedykoľvek vyžadovať, aby túto urnu predložila na účely overenia jej celistvosti a zachovalosti. Okrem toho je kedykoľvek možné požiadať o uloženie odovzdanej urny na cintorín.

43 Podľa správ uverejnených v tlači vykonávajú v niektorých členských štátoch súkromnú úschovu urien dokonca športové kluby, ktoré zriadili alebo zamýšľajú zriadiť vo svojich areáloch kolumbárii na uloženie spolopených telesných pozostatkov svojich priaznivcov. Má sa tak diať v Španielsku (Atlético de Madrid, Real Club Betis Balompíe, Espanyol de Barcelona a Barcelona Fútbol Club), v Nemecku (Hamburger SV) a v Spojenom kráľovstve (Everton Football Club).

44 Na pojednávaní sa diskutovalo o tom, či ochranu ľudskej dôstojnosti (článok 2 ZEÚ a článok 1 Charty základných práv Európskej únie) možno rozšíriť na zosnulých. Na účely rozhodnutia tohto sporu nepovažujem za nevyhnutné poskytnúť konečnú odpoveď na túto otázku, ktorá presahuje hranice prejednávanej veci. Skutočnosť, že zosnulí už nie sú nositeľmi práv, podľa môjho názoru neznamená, že ich dôstojnosť, ktorú mali počas života, nemôže mať primerané, právom chránené účinky aj po ich smrti. V skutočnosti ide o samotný základ reakcie práva, trestného alebo občianskeho, na určité správanie (napríklad popieranie krutých zločinov), ktoré zahŕňa pohrdanie zosnulými obetami.

45 Komisia na pojednávaní pripustila, že by mohlo ísť o relevantný dôvod, hoci predmetný zákaz považuje za neprimeraný.

46 Pozri bod 20 vyššie, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré spoločnosť Memoria Srl prijala na zachovanie slušnosti a dôstojnosti vo svojich priestoroch.

80. Rovnaké povinnosti spolu s povinnosťou vrátiť urny na mestský cintorín alebo rodinným príslušníkom by sa mohli uložiť dotknutým podnikom s cieľom odvrátiť riziko, že tieto urny ostanú v prípade zatvorenia alebo likvidácie podniku nezabezpečené. Aj v tomto prípade existuje v porovnaní s úplným zákazom vykonávania predmetných činností, uloženým komerčným podnikom, menej obmedzujúce alternatívne opatrenie.

c) *Taliansky verejný poriadok*

81. Talianska vláda na pojednávaní uviedla, že morálne a kultúrne hodnoty prevládajúce v tejto krajine a odrážajúce sa v jej tradíciách bránia tomu, aby činnosti súvisiace s uchovávaním telesných pozostatkov mohli byť predmetom činnosti vykonávanej na účely dosahovania zisku. Zákonnosť opatrenia prijatého mestom Padova, ktoré je v súlade so zákazom uloženým na celoštátnej úrovni<sup>47</sup>, sa preto podľa talianskej vlády opiera o skutočnosť, že urny obsahujúce kremačný popol predstavujú podľa rebríčka hodnôt talianskej spoločnosti v skutočnosti *res extra commercium*, pričom nakladanie s nimi je nezlučiteľné s dosahovaním zisku typickým pre obchodnú výmenu.

82. Ak by to bolo skutočne tak, bolo by možné hovoriť o hodnotovej výhrade Talianskej republiky, s ktorou nemusia nutne súhlasiť aj iné členské štáty.<sup>48</sup> Hoci nejde o opatrenie porovnateľné so zákazom skúmaným v prejednávanej veci, Súdny dvor už uznal opodstatnenosť úplného zákazu služieb lotérií a iných hier platného v Spojenom kráľovstve, a to okrem iného z dôvodu „morálnych, náboženských či kultúrnych úvah“<sup>49</sup>.

83. Odvolávam sa na tento precedens, pretože pojem „verejný poriadok“, ktorý si Súdny dvor osvojil nielen v danej veci, ale aj v iných konaniach, ktoré jej predchádzali alebo po nej nasledovali, umožňuje „priznať príslušným vnútroštátnym orgánom určitú voľnú úvahu v rozmedzí stanovenom Zmluvou“<sup>50</sup>. Ak členský štát považuje za nevyhnutné zakázať uvádzanie na trh určitých služieb, akými sú služby v prejednávanej veci, a to z dôvodu, že toto uvedenie na trh považuje za nezlučiteľné so základnými hodnotami a záujmami svojej spoločnosti, v rámci analýzy súladu predmetného zákazu s právom Únie nemožno neprihliadať na požiadavky vnútroštátneho „verejného poriadku“.

84. Opätovne konštatujem, že v prípade, keď sa v návrhu na začatie prejudiciálneho konania neuvádzajú iné hodnotiace prvky, je povinnosťou vnútroštátneho súdu, aby posúdil, či predmetný zákaz skutočne patrí v rámci príslušného vnútroštátneho právneho poriadku medzi zákazy vyplývajúce z talianskeho „verejného poriadku“ vo vyššie uvedenom zmysle a či predstavuje jediný vhodný prostriedok, ktorý v danej oblasti primeraným spôsobom zabezpečí prispôbenie sa hodnotám, ktoré sú jeho základom.

47 Pozri poznámku pod čiarou 37 vyššie.

48 Rozsudok zo 14. októbra 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614): „nie je nevyhnutné, aby obmedzujúce opatrenie orgánov jedného členského štátu sa zhodovalo s poňatím vzájomne uznávaným všetkými členskými štátmi, čo sa týka spôsobu ochrany dotknutého základného práva alebo *legitímneho záujmu*“ (bod 37, kurzívou zvýraznil generálny advokát).

49 Rozsudok z 24. marca 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, bod 60).

50 Rozsudok zo 14. októbra 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, bod 31).

#### IV. Návrh

85. S ohľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú mu položil Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Regionálny správny súd pre Benátsko, Taliansko), takto:

Článok 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v zásade bráni vnútroštátnej právnej úprave, akú predstavuje sporný právny predpis vo veci samej, podľa ktorej sa z dôvodov verejného zdravia alebo úcty k zosnulým zakazuje podnikom zameraným na dosahovanie zisku, aby vykonávali činnosť úschovy pohrebných urien, pokiaľ je možné na účely poskytovania predmetnej služby využiť menej obmedzujúce opatrenia, ktoré rovnako zabezpečia uvedené ciele.

Predmetný zákaz by však mohol byť opodstatnený vzhľadom na dôvody vnútroštátneho verejného poriadku zodpovedajúce ochrane základných kultúrnych alebo morálnych záujmov alebo hodnôt, ktoré sa v dotknutom členskom štáte široko uznávajú, pokiaľ by bol daný zákaz nevyhnutný na ich dodržiavanie a neexistovala by nijaká možnosť využiť na rovnaké účely iné, menej obmedzujúce opatrenia, čo je skutočnosť, ktorej preskúmanie prináleží vnútroštátnemu súdu.