Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

15. července 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2006/123/ES – Článek 14 bod 6 – Svoboda usazování – Povolení k obchodnímu provozu vydané kolektivním orgánem – Orgán složený zejména z kvalifikovaných osob zastupujících hospodářskou strukturu – Osoby, které mohou představovat nebo zastupovat subjekty konkurující žadateli o povolení – Zákaz“

Ve věci C-325/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Francie) ze dne 15. července 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 22. července 2020, v řízení

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

proti

Premier ministre,

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance,

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), místopředsedkyně Soudního dvora, a C. Toader, soudce,

generální advokát: A. Rantos,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Conseil national des centres commerciaux (CNCC), par E. Piwnicou, avocat,

* Jednací jazyk: francouzština.

– za francouzskou vládu E. de Moustier a N. Vincent, jako zmocněnkyněmi,

– za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jakož i T. Machovičovou, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu K. Bulterman a P. Huurnink, jako zmocněnkyněmi,

– za Evropskou komisi L. Armati a C. Vrignon jakož i L. Malferrarim, jako zmocněnci,

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

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká článku 14 bodu 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

2 Tato žádost byla podána v rámci tří řízení zahájených BEMH a Conseil national des centres commerciales (CNCC, Národní rada pro obchodní centra), která se týkala zejména legality nařízení č. 2019-331 ze dne 17. dubna 2019 o složení a fungování departementálních výborů pro plánování zaměřené na obchod a o žádostech o povolení k obchodnímu provozu (JORF ze dne 18. dubna 2019, text č. 11).

Právní rámec

Unijní právo

3 Článek 14 bod 6 směrnice 2006/123 uvádí:

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

[…]

6) přímé nebo nepřímé zapojení konkurenčních hospodářských subjektů, mimo jiné v rámci poradních orgánů, do udělování povolení nebo do přijímání jiných rozhodnutí příslušných orgánů, s výjimkou profesních subjektů a sdružení nebo jiných organizací v roli příslušného orgánu; tento zákaz se netýká konzultací s organizacemi, jako jsou obchodní komory nebo sociální partneři, v jiných otázkách, než jsou jednotlivé žádosti o povolení, ani konzultací široké veřejnosti.“

4 Podle čl. 15 odst. 3 této směrnice:

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

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

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

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

5 Podle čl. 16 odst. 1 třetího pododstavce uvedené směrnice:

„Členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území žádnými požadavky, které nedodržují tyto zásady:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo nebo nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě právnických osob na základě členského státu, v němž jsou usazeny;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněny důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.“

Francouzská právní úprava

6 Podle čl. L. 710-1 code de commerce (obchodní zákoník):

„Zařízení sítě obchodních a průmyslových komor zastupují jako zprostředkující subjekt státu zájmy průmyslu, obchodu a služeb před orgány veřejné moci nebo zahraničními orgány […]“

7 Podle článku L. 751-1 tohoto zákoníku:

„Departementální výbor pro plánování zaměřené na obchod rozhoduje o žádostech o povolení, které mu byly předloženy podle ustanovení článků L. 752-1, L. 752-3 a L. 752-15.“

8 Nařízení ze dne 17. dubna 2019 bylo přijato zejména k provedení článku L. 751-2 uvedeného zákoníku, ve znění změn provedených zákonem č. 2018-1021 ze dne 23. listopadu 2018 o vývoji bydlení, územního plánování a digitalizace (JORF ze dne 24. listopadu 2018, text č. 1) (zvaný „zákon ELAN“).

9 Uvedený článek L. 751-2 stanoví, že departementální výbor pro plánování zaměřené na obchod (CDAC) se skládá zejména:

„II. V jiných departementech než je Paříž, […]

3° Ze třech kvalifikovaných osob zastupujících hospodářskou strukturu: jednu jmenuje chambre de commerce et d'industrie (obchodní a průmyslová komora), jednu jmenuje chambre de métiers et de l'artisanat (komora živnostníků a řemeslníků) a jednu jmenuje chambre d'agriculture (zemědělská komora).

[…]

Výbor vyslechne každou osobu, která může objasnit jeho rozhodnutí nebo stanovisko. Osoby jmenované obchodní a průmyslovou komorou a komorou živnostníků a řemeslníků informují o stavu hospodářské struktury v příslušné spádové oblasti a o vlivu projektu na tuto hospodářskou strukturu, aniž se účastní hlasování. […]

III.- V Paříži. […]

3° Ze dvou kvalifikovaných osob zastupujících hospodářskou strukturu: jednu jmenuje chambre de commerce et d'industrie (obchodní a průmyslová komora) a jednu jmenuje chambre de métiers et de l'artisanat (komora živnostníků a řemeslníků).

Pro účely vyjasnění svého rozhodnutí nebo stanoviska výbor vyslechne každou osobu, jejíž stanovisko je důležité. Kvalifikované osoby jmenované obchodní a průmyslovou komorou a komorou živnostníků a řemeslníků informují o stavu hospodářské struktury v příslušné spádové oblasti a o vlivu projektu na tuto hospodářskou strukturu, aniž se účastní hlasování."

10 Článek L. 752-1 téhož zákoníku vyjmenovává projekty, pro které je vyžadováno povolení k obchodnímu provozu. Mezi těmito projekty bod 1 tohoto ustanovení stanoví „vytvoření maloobchodní prodejny o prodejní ploše větší než 1 000 metrů čtverečních, jež je výsledkem buď nové stavby, nebo přestavby stávající budovy".

11 Podle čl. L. 5-1 druhého pododstavce code de l' artisanat (živnostenský zákoník):

„Síť komor živnostníků a řemeslníků přispívá k hospodářskému rozvoji podniků zapsaných v živnostenském rejstříku, jakož i k rozvoji území tím, že ve prospěch hospodářských subjektů a ve spolupráci s existujícími strukturami plní všechny úkoly obecného zájmu ve prospěch odvětví řemeslné výroby. […]"

Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžná otázka

12 CDAC jsou kolektivními orgány, které rozhodují mimo jiné o žádostech o povolení k obchodnímu provozu týkajících se projektů vzniku nebo rozšíření maloobchodních prodejen nebo obchodních center, jejichž prodejní plocha přesahuje 1 000 m^2.

13 V rámci svých žalob v původním řízení mají BEMH, která je konzultantskou společností specializující se na městské plánování v oblasti obchodu, a CNCC za to, že ustanovení francouzského práva upravující složení CDAC jsou neslučitelná s článkem 49 SFEU, jakož i s čl. 14 bodem 6 směrnice 2006/123.

14 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že v souladu s článkem L.751-2 obchodního zákoníku se CDAC skládají zejména z kvalifikovaných osob zastupujících hospodářskou strukturu, jmenovaných obchodní a průmyslovou komorou, komorou živnostníků a řemeslníků a zemědělskou komorou. Takové složení je údajně neslučitelné s požadavky stanovenými v čl. 14

bodě 6 směrnice 2006/123, jelikož posledně uvedené ustanovení stanoví, že členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon přímým či nepřímým zásahem konkurenčních hospodářských subjektů při udělování povolení.

15 Předkládající soud upřesňuje, že podle článku L.751-2 obchodního zákoníku se tyto osoby omezují na „informování“ o stavu hospodářské struktury v příslušné spádové oblasti a o vlivu projektu na tuto hospodářskou strukturu, aniž se účastní hlasování o žádosti o povolení.

16 Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada, Francie) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 14 [bod 6] směrnice [2006/123] vykládán v tom smyslu, že umožňuje, aby byla v rámci kolektivního orgánu, který je příslušný vydávat stanoviska k povolením k obchodnímu provozu, přítomna kvalifikovaná osoba zastupující hospodářskou strukturu, jejíž úloha spočívá pouze v tom, že informuje o stavu hospodářské struktury v příslušné spádové oblasti a o vlivu projektu na tuto hospodářskou strukturu, aniž se účastní hlasování o žádosti o povolení [?]“

K předběžné otázce

17 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 14 bod 6 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že v rámci kolektivního orgánu příslušného k vydání stanoviska k udělení povolení k obchodnímu provozu jsou přítomné kvalifikované osoby zastupující hospodářskou strukturu v příslušné spádové oblasti, které se neúčastní hlasování o žádosti o povolení a omezují se na informování o stavu této hospodářské struktury a o vlivu projektu na tuto hospodářskou strukturu.

18 Pro účely odpovědi na předběžnou otázku je třeba vyložit čl. 14 bod 6 směrnice 2006/123 s ohledem nejen na znění tohoto ustanovení, ale i na kontext, do kterého uvedené ustanovení patří a na cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, bod 61 a citovaná judikatura).

19 Ze znění čl. 14 bodu 6 směrnice 2006/123 vyplývá, že členské státy nepodmiňují přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území přímým nebo nepřímým zásahem konkurenčních subjektů, včetně v rámci poradních orgánů, při udělování povolení nebo při přijímání jiných rozhodnutí příslušných orgánů. Toto ustanovení stanoví dvě výjimky, a sice jednak účast profesních subjektů a sdružení nebo jiných organizací, které jednají jako příslušný orgán, a jednak konzultace s takovými subjekty, jako jsou obchodní komory. Posledně uvedená výjimka se však nepoužije v případech, kdy tyto subjekty zasahují do otázek týkajících se individuálních žádostí o povolení.

20 Ze znění čl. 14 bodu 6 směrnice 2006/123 tedy vyplývá, že zákaz, který je v něm stanoven, je formulován široce a může zahrnovat jakýkoliv zásah, mimo profesní subjekty a sdružení nebo jiné organizace, které jednají jako příslušný orgán, a to jak přímý, tak nepřímý, a to i v rámci poradních orgánů, hospodářských subjektů konkurujících žadateli o povolení k obchodnímu provozu, pokud se jedná o udělení takového povolení.

21 Pokud jde o kontext, do něhož zapadá čl. 14 bod 6 směrnice 2006/123, je třeba připomenout, že Soudní dvůr se před vstupem směrnice 2006/123 v platnost vyjádřil ke slučitelnosti vnitrostátních právních úprav stanovujících přítomnost konkurentů žadatele o povolení k obchodnímu provozu v rámci kolektivních orgánů příslušných pro vydávání takových povolení, s ustanoveními Smlouvy o EU týkajícími se svobody usazování.

22 V bodě 39 rozsudku ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie (C-439/99, EU:C:2002:14), Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení italského práva podmiňující organizaci veletrhů účastí, byť jen konzultační, organizací složených z hospodářských subjektů vykonávajících tuto činnost, které se již nacházejí na dotyčném území, nebo tyto subjekty zastupujících za účelem uznání a schválení organizačního subjektu, představují omezení svobody usazování nebo volného pohybu služeb.

23 Kromě toho v rozsudku ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 110 a 111), Soudní dvůr v rámci přezkumu případného odůvodnění porušení svobody usazování provedeného dotyčnou vnitrostátní právní úpravou rozhodl, že zřízení komise složené zejména ze zástupců obchodního sektoru, jejímž úkolem je vypracování zprávy před tím, než bude přijato rozhodnutí o vydání nebo zamítnutí povolení, nemůže dosáhnout cílů územního plánování, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů. Jediným odvětvovým zájmem zastoupeným v této komisi byl totiž zájem již existujícího místního obchodu, a v důsledku toho potenciálních konkurentů žadatele o povolení k obchodnímu provozu.

24 Pokud jde o výklad čl. 14 bodu 6 směrnice 2006/123 ve světle cílů této směrnice, je třeba uvést, že podle bodu 12 jejího odůvodnění je jejím cílem vytvořit právní rámec pro zajištění svobody usazování a volného pohybu služeb mezi členskými státy. Vliv na rozhodovací proces vykonávaný konkurenty žadatele o povolení k obchodnímu provozu, i když se tito konkurenti neúčastní hlasování o žádosti o povolení, přitom může bránit výkonu těchto základních svobod nebo jej činit méně přitažlivým. Tito soutěžitelé by se totiž mohli pokusit oddálit přijetí nezbytných rozhodnutí, podporovat přijetí nadměrných omezení nebo získat důležité informace o hospodářské soutěži.

25 Z doslovného, kontextuálního a teleologického výkladu čl. 14 bodu 6 směrnice 2006/123 tak vyplývá, že zákaz stanovený v tomto ustanovení se vztahuje jak na potenciální konkurenty žadatele o povolení k obchodnímu provozu, tak na subjekty konkurující tomuto žadateli nebo na zástupce takových konkurentů, kteří se sice přímo neúčastní hlasování o žádosti o povolení, avšak jsou součástí kolektivního orgánu příslušného v tomto ohledu, a z tohoto důvodu se účastní procesu přijímání rozhodnutí o tomto povolení.

26 Kromě toho je třeba uvést, že na rozdíl od jiných ustanovení směrnice 2006/123, nemohou být požadavky uvedené v jejím článku 14 odůvodňovány (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 28).

27 Pokud by se totiž připustilo, že „zakázané požadavky“ podle článku 14 směrnice 2006/123 mohou být předmětem odůvodnění na základě primárního práva, zbavovalo by to toto ustanovení veškerého užitečného účinku tím, že by v konečném důsledku zpochybnilo cílenou harmonizaci, kterou tato směrnice provádí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 37).

28 Z toho vyplývá, že zákaz stanovený v čl. 14 bodu 6 směrnice 2006/123 brání mimo jiné tomu, aby rozhodnutí o udělení povolení k obchodnímu provozu bylo přijato po informování, ze strany kvalifikovaných osob zastupujících hospodářskou strukturu v příslušné spádové oblasti, o stavu hospodářské struktury v příslušné spádové oblasti a o vlivu projektu na tuto hospodářskou strukturu.

29 Zvláště v rozsahu, v němž by tyto osoby mohly být přinejmenším nepřímo zapojeny do řízení týkajícího se udělení povolení k obchodnímu provozu, by jejich činnost mohla být kvalifikována jako zapojení „do udělování povolení“ ve smyslu čl. 14 bodu 6 směrnice 2006/123.

30 Kromě toho je třeba mít za to, že kvalifikované osoby zastupující hospodářskou strukturu v příslušné spádové oblasti by mohly být mimo jiné nositeli zájmů současných nebo potenciálních konkurentů žadatele o povolení k obchodnímu provozu, pokud se tito konkurenti účastní výběru těchto osob, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

31 Za těchto podmínek se jeví, že tyto osoby mohou představovat přinejmenším zástupce současných nebo potenciálních konkurentů žadatele o povolení k obchodnímu provozu, a že role, která jim je svěřena v postupu udělování povolení, tedy může spadat pod pojem „přímé nebo nepřímé zapojení konkurenčních hospodářských subjektů“ ve smyslu čl. 14 bodu 6 směrnice 2006/123.

32 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 14 bod 6 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že v rámci kolektivního orgánu příslušného k vydání stanoviska k udělení povolení k obchodnímu provozu jsou přítomny kvalifikované osoby zastupující hospodářskou strukturu v příslušné spádové oblasti, a to i když se tyto osoby neúčastní hlasování o žádosti o povolení a omezují se na informování o stavu této hospodářské struktury a o vlivu projektu na tuto hospodářskou strukturu, pokud se současní nebo potenciální konkurenti žadatele účastní jmenování uvedených osob.

K nákladům řízení

33 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

Článek 14 bod 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že v rámci kolektivního orgánu příslušného k vydání stanoviska k udělení povolení k obchodnímu provozu jsou přítomny kvalifikované osoby zastupující hospodářskou strukturu v příslušné spádové oblasti, a to i když se tyto osoby neúčastní hlasování o žádosti o povolení a omezují se na informování o stavu této hospodářské struktury a o vlivu projektu na tuto hospodářskou strukturu, pokud se současní nebo potenciální konkurenti žadatele účastní jmenování uvedených osob.

Podpisy.