Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 28. července 2016 [1]

Věc C-316/15

Timothy Martin Hemming, podnikající pod obchodní firmou „Simply Pleasure Ltd“,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatisle Ltd, podnikající pod obchodní firmou „Janus“,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
proti
Westminster City Council

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království)]

„Řízení o předběžné otázce — Volný pohyb služeb — Povolovací postupy — Pojem ‚poplatky, které s těmito postupy mohou být spojeny‘“

I – Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce skýtá Soudnímu dvoru vůbec poprvé příležitost podat výklad čl. 13 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu [2] (dále jen „směrnice o službách“). Toto ustanovení se týká poplatku za udělení nebo obnovení licence pro „sexuální podnik“ [3] na území City of Westminster v Londýně (Spojené království), přičemž tento poplatek se skládá ze dvou částí, z nichž jedna souvisí s vyřízením žádosti a je nevratná v případě, že je žádost zamítnuta, a druhá (mnohem vyšší) souvisí se správou licenčního režimu a je v případě zamítnutí žádosti vratná.

2. Jádrem této věci je v podstatě otázka, zda je požadavek na platbu druhé části tohoto poplatku v souladu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách. V tomto smyslu projednávaná věc přesahuje rámec udělování a obnovování licencí pro provozování sex shopů, o čemž svědčí skutečnost, že několik profesních sdružení, například advokátů či architektů, vstoupilo do řízení u předkládajícího soudu jako vedlejší účastníci.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 2006, L 376, s. 36.

3 — V anglickém právu zahrnuje pojem „sexuální podnik“ („*sex establishment*“) jak pornokina („*sex cinemas*“), tak sex shopy. Jelikož se projednávaná věc týká pouze držitelů licencí na provozování sex shopů, budu v tomto stanovisku pro zjednodušení odkazovat pouze na ně.

II – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

3. V kapitole I, nazvané „Obecná ustanovení“, stanoví směrnice o službách toto:

„Článek 1

Předmět

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

[…]

Článek 2

Oblast působnosti

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

[…]

Článek 4

Definice

Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

6) ‚povolovacím režimem‘ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu;

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

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

[…]“

4. V oddílu 1, nazvaném „Povolení“, kapitoly III, nazvané „Svoboda usazování pro poskytovatele“, směrnice o službách se stanoví:

„Článek 9

Povolovací režimy

1. Členské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, nejsou-li splněny tyto podmínky:

a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele;

b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná.

[…]

Článek 11

Doba platnosti povolení

1. Povolení udělené poskytovateli nesmí mít omezenou dobu platnosti, s výjimkou případů, kdy:

a) se povolení automaticky prodlužuje nebo platí pouze s výhradou nepřetržitého plnění požadavků;

b) počet dostupných povolení je omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu;

nebo

c) omezenou dobu platnosti povolení lze opodstatnit naléhavým důvodem obecného zájmu.

[…]

Článek 13

Povolovací postupy

1. Povolovací postupy a formality musejí být jasné a předem zveřejněné a musejí žadatelům poskytovat záruku, že jejich žádost bude posuzována objektivně a nestranně.

2. Povolovací postupy a formality nesmějí být odrazující a nesmějí neúměrně ztěžovat nebo zdržovat poskytování služby. Musejí být snadno přístupné a jakékoli poplatky, které mohou být žadatelé povinni uhradit v souvislosti se svou žádostí, musejí být přiměřené a úměrné nákladům na dané povolovací postupy a nesmějí tyto náklady překračovat.

[…]“

5. Směrnice o službách ve své kapitole IV, nadepsané „Volný pohyb služeb“, v oddílu 1, nadepsaném „Volný pohyb služeb a související výjimky“, stanoví:

„Článek 16

Volný pohyb služeb

1. Členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.

Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území.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.

[…]

3. Členskému státu, do něhož se poskytovatel přemístí, nelze bránit ve stanovení požadavků pro poskytování služeb v případech opodstatněných důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí a v souladu s odstavcem 1. Tomuto členskému státu nelze rovněž bránit v uplatňování, v souladu s právem Společenství, jeho podmínek zaměstnávání, včetně podmínek stanovených v kolektivních smlouvách.

[…]“

B – *Právo Spojeného království*

6. Spojené království Velké Británie a Severního Irska provedlo směrnici o službách do svého vnitřního práva Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) [nařízení o poskytování služeb z roku 2009 (SI 2009/2999), dále jen „nařízení z roku 2009“].

7. Pravidlo č. 4 tohoto nařízení definuje pojem „povolovací režim“ jako „jakékoli uspořádání, které v praxi vyžaduje, aby poskytovatel nebo příjemce služby za účelem získání přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu získal povolení od příslušného orgánu nebo aby tuto činnost tomuto orgánu ohlásil“.

8. Pravidlo č. 18 body 2 a 4 tohoto nařízení stanoví:„2) Povolovací postupy a formality stanovené příslušným orgánem v rámci povolovacího režimu nesmí

a) být odrazující, nebo

b) neúměrně ztěžovat nebo zdržovat poskytování služby.

3) Povolovací postupy a formality stanovené příslušným orgánem v rámci povolovacího režimu musí být snadno přístupné.

4) Jakékoli poplatky stanovené příslušným orgánem, které mohou být žadatelé v rámci povolovacího řízení povinni uhradit, musí být přiměřené a úměrné nákladům na dané postupy a formality v rámci uvedeného režimu a nesmí tyto náklady překračovat.“

9. Nařízení z roku 2009 nepřineslo žádnou hmotněprávní změnu Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 [zákon o místní samosprávě z roku 1982 (různá ustanovení), dále jen „zákon z roku 1982“], jehož příloha č. 3 nese název „Kontrola sexuálních podniků“ a v jeho článcích 6, 8, 9, 12, 17, 19 a 23 se stanoví toto:

„Požadavky na licenci pro sexuální podniky

6 1) S výhradou ustanovení této přílohy je v oblasti spadající do oblasti působnosti této přílohy využívání prostor, vozidel, plavidel či stánků jako sexuálního podniku jinak než v souladu s licencí udělenou na základě této přílohy příslušným orgánem zakázáno. […]

Udělování, obnovování a převod licencí pro sexuální podnik

8 S výhradou čl. 12 odst. 1 může příslušný orgán žadateli na základě této přílohy udělit a pravidelně obnovovat licenci pro využívání prostor, vozidel, plavidel či stánků, jež uvádí, a to v souladu s případně stanovenými podmínkami a s výhradou případně stanovených omezení.

9 1) S výhradou článků 11 a 27 je licence vydaná v souladu s touto přílohou platná na dobu jednoho roku nebo – pokud to příslušný orgán považuje za vhodné – na kratší dobu stanovenou v licenci, s výjimkou případů, kdy dojde k jejímu dřívějšímu zrušení podle článku 16 nebo odnětí podle čl. 17 odst. 1.

2) Byla-li na základě této přílohy udělena licence konkrétní osobě, může příslušný orgán v případě, že to považuje za vhodné, převést tuto licenci na jinou osobu, pokud o to tato osoba požádá. […]

Zamítnutí licence

12 1) Licence podle této přílohy se neudělí:

a) osobě mladší 18 let nebo

b) osobě, která je v rozhodnou dobu vyloučena na základě čl. 17 odst. 3, nebo

c) právnické osobě, která není rezidentem ve Spojeném království nebo která nebyla rezidentem ve Spojeném království nepřetržitě po dobu šesti měsíců bezprostředně předcházejících datu, k němuž byla podána žádost, nebo

d) právnické osobě, která nebyla založena ve Spojeném království, nebo

e) osobě, jejíž žádost byla zamítnuta v době dvanácti měsíců bezprostředně předcházejících datu podání žádosti, udělení či obnově licence pro prostory, vozidlo, plavidlo či stánek, pro něž byla žádost podána, ledaže bylo toto zamítnutí zrušeno v odvolacím řízení.

2) S výhradou článku 27 může příslušný orgán zamítnout:

a) žádost o udělení či obnovu licence z jednoho či více důvodů stanovených v odstavci 3; […]

3) Důvody uvedenými výše v odstavci 2 jsou:

a) žadatel není způsobilý k získání licence z důvodu, že byl odsouzen v trestním řízení, nebo z jiného důvodu;

b) v případě udělení, obnovy či převodu licence by činnost, na niž se licence vztahuje, byla řízena či vykonávána ve prospěch jiné osoby než žadatele, jemuž by udělení, obnova či převod licence byly odepřeny, pokud by o ně žádaly samy;

c) v době, kdy byla žádost podána, dosahuje nebo přesahuje počet sexuálních podniků v dotčené oblasti počet, který orgán považuje za přiměřený pro tuto oblast;

d) udělení či obnova licence by nebyly vhodné s ohledem na

i) zvláštní povahu dotčené oblasti nebo

ii) způsob užívání, k němuž jsou určeny v blízkosti se nacházející prostory, nebo

iii) uspořádání, povahu či stav prostor, vozidla, plavidla či stánku, jež jsou v žádosti uvedeny.

4) Přiměřený počet uvedený v odst. 3 písm. c) může být roven nule. […]

Odnětí licence

17 1) Příslušný orgán může kdykoli po té, co držiteli licence uvedené v této příloze poskytl příležitost dostavit se a být vyslechnut, licenci odejmout

a) z důvodů uvedených ve výše uvedeném čl. 12 odst. 1, nebo

b) z jednoho z důvodů uvedených v tomto článku v odst. 3 písm. a) a b); […]

Poplatky

19 Žadatel o udělení, obnovu či převod licence podle této přílohy uhradí přiměřený poplatek stanovený příslušným orgánem. […]

Protiprávní jednání týkající se osob mladších 18 let

23 1) Osoba, která je držitelem licence pro sexuální podnik a

a) vědomě dovolí do tohoto podniku vstoupit osobě mladší 18 let nebo

b) zaměstná pro potřeby podniku osobu, o níž ví, že je mladší 18 let,

se dopouští přečinu.

[…]“

III – **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

10. V souladu s přílohou č. 3 zákona z roku 1982 je Westminster City Council (městská rada ve Westminsteru) orgánem pro udělování licencí pro provozování sex shopů v City of Westminster. Timothy Martin Hemming, James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd, jakož i Swish Publications Ltd (dále společně jen „T. M. Hemming a další“) byli v průběhu celého předmětného období držiteli licence pro provozování podobných podniků v této lokalitě.

11. Podle článku 19 přílohy č. 3 zákona z roku 1982 je žadatel o udělení či obnovu licence pro provozování sex shopu povinen uhradit příslušnému orgánu poplatek, který je v projednávané věci složen ze dvou částí, přičemž první souvisí s vyřízením žádosti a je nevratná v případě, že je žádost zamítnuta, a druhá (mnohem vyšší) souvisí se správou licenčního režimu [4] a je v případě zamítnutí žádosti vratná.

12. V září 2004 Westminster City Council stanovila celkovou výši předmětného poplatku pro období od 1. února 2005 do 31. ledna 2006 na 29 102 GBP (přibližně 43 435 eur), z čehož částka ve výši 2 667 (přibližně 3 980 eur) GBP souvisela s vyřízením žádosti o licenci a byla nevratná a zbývající částka ve výši 26 435 GBP (přibližně 39 455 eur) souvisela se správou licenčního režimu a byla vratná v případě zamítnutí žádosti. Westminster City Council rozhodla, že celková výše poplatku bude každoročně přehodnocována.

13. Westminster City Council následně tuto částku ani nepřehodnotila, ani nezměnila, takže celkový poplatek za udělení či obnovení licence pro provozování sex shopu ve výši 29 102 GBP zůstal nezměněn po celé období od 1. října 2004 do 31. prosince 2012.

14. V žádosti o soudní přezkum T. M. Hemming a další zpochybňují legalitu poplatků, které jim Westminster City Council uložila v období od roku 2006 do roku 2012.

15. Pokud jde o toto období, tvrdí T. M. Hemming a další, že vzhledem k tomu, že Westminster City Council výši poplatku nestanovila každoročně, byly požadavky na zaplacení předmětného poplatku *ultra vires* (při překročení pravomocí). Timothy M. Hemming a další rovněž uvádějí, že Westminster City Council během tohoto období výši poplatku neupravovala podle schodku či přebytku, jehož bylo každoročně dosaženo poměrem mezi platbou předmětného poplatku a náklady na provoz povolovacího systému.

16. Pokud jde zejména o roky 2011 a 2012, Timothy M. Hemming a další tvrdí, že Westminster City Council nemohla do výše poplatku za získání či obnovu licence zahrnout náklady na správu a vynucování licenčního režimu, zejména náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti osobám, jež provozují sex shopy bez licence, aniž by tím porušila směrnici o službách a nařízení z roku 2009, jež vstoupilo v platnost dne 28. prosince 2009 [5].

4 — V souladu s ustálenou vnitrostátní judikaturou lze od roku 1985 na základě článku 19 přílohy č. 3 zákona z roku 1982 účtovat poplatek takovým způsobem, aby zohledňoval nejenom náklady na zpracování žádostí, ale také na „prohlídku prostor po udělení licence a na to, co lze nazvat bdělým dohledem […] za účelem odhalování a stíhání osob, které provozují sexuální podniky bez příslušné licence“. Viz rozsudek *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516.

5 — V ustanovení čl. 44 odst. 1 směrnice o službách bylo stanoveno uplynutí lhůty pro její provedení na 28. prosince 2009, tedy na den, kdy vstoupilo v platnost nařízení z roku 2009.

17. Soudce J. Keith dne 16. května 2012 konstatoval, že Westminster City Council nestanovila v letech 2006 až 2012 poplatek ani pro jeden rok, že Westminster City Council měla pro stanovení výše dotčeného poplatku vzít každý rok v úvahu případný schodek či přebytek příjmů z poplatků po odečtení nákladů na povolovací systém a že od vstupu nařízení z roku 2009 v platnost již Westminster City Council nemohla do poplatků z udělení či obnovu licence pro provozování sex shopů zahrnout náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti osobám, jež provozují sex shopy bez licence [6].

18. Dne 12. června 2012 soudce J. Keith také Westminster City Council nařídil stanovit přiměřený poplatek za každý rok dotčeného období a vrátit T. M. Hemmingovi a dalším rozdíl mezi výší zaplaceného poplatku a poplatku přiměřeného [7].

19. Westminster City Council podala proti rozsudkům soudce J. Keitha odvolání ke Court of Appeal (England & Wales) [odvolací soud (Anglie a Wales), Spojené království], který odvolání zčásti zamítl (pokud jde o výklad a uplatnění směrnice o službách) a zčásti mu vyhověl (ohledně metody výpočtu poplatků, jež mají být vráceny) [8].

20. Dne 21. února 2014 Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) povolil Westminster City Council, aby podala dovolání proti tomuto rozsudku Court of Appeal (England & Wales).

21. Odvolání k Supreme Court of the United Kingdom se v podstatě týká otázky, zda je postup Westminster City Council, která do poplatků za provozování či pokračující provozování sex shopu zahrnovala – a to od okamžiku podání žádosti o udělení či obnovu licence – náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti osobám, jež provozují sex shopy bez licence v souladu s pravidlem č. 18 bodem 4 nařízení z roku 2009 a s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách.

22. Westminster City Council svou argumentaci přednesla v podobě dvou variant [9]. Pojem „povolovací postupy a formality“, uvedený v čl. 13 odst. 2 směrnice o službách (a pravidle č. 18 nařízení z roku 2009), by mohl podle první variamty být vykládán ve smyslu dostatečně širokém, aby pokryl veškeré aspekty licenčního režimu, včetně nákladů na jeho prosazování vůči provozovatelům, kteří nejsou držiteli licence. Podle druhé varianty by se ustanovení čl. 13 odst. 2 této směrnice (a tedy uvedené pravidlo č. 18) mohlo vztahovat pouze na poplatky týkající se povolovacích postupů a jejich nákladů, přičemž náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti osobám, jež provozují sex shopy bez licence, k těmto nákladům nepatří. V takovém případě by poplatek odpovídající těmto nákladům nebyl v rozporu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách, neboť by nespadal do její oblasti působnosti.

23. Supreme Court of the United Kingdom ve svém rozsudku ze dne 22. června 2015 nejprve s ohledem na vnitrostátní právo potvrdil zásadu dovozenou v rozsudku *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516, podle níž mohou poplatky uložené na základě článku 19 přílohy č. 3 zákona z roku 1982 odrážet nejen náklady na vyřizování žádostí o udělení či obnovu licencí pro založení sexuálního podniku, ale také náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti osobám, jež takové podniky provozují bez licence [10].

6 — Viz rozsudek *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), bod 49.

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

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

9 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 14.

10 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 7.

24. Dále bylo třeba, aby zmíněný soud rozhodl, zda je tento přístup vnitřního práva slučitelný s právem unijním. Supreme Court of the United Kingdom v této souvislosti zamítl první verzi alternativního výkladu čl. 13 odst. 2 směrnice o službách (a uvedeného pravidla č. 18), již navrhl Westminster City Council, přičemž konstatoval, že tato ustanovení se týkají pouze povolovacích postupů a formalit, jimž žadatel podléhá v okamžiku, kdy zažádá o povolení přístupu k činnosti poskytování služby nebo k jejímu výkonu [11].

25. Podle tohoto soudu se čl. 13 odst. 2 směrnice o službách netýká poplatků, jež by mohly být požadovány za držení, zachování či obnovu licence, jakmile bylo úspěšně dosaženo určité fáze povolení, nýbrž pouze poplatků spojených s povolovacími postupy a jejich náklady [12]. Na druhou stranu nic v této směrnici neumožňuje konstatovat, že by výše poplatku nemohla být stanovena na úrovni umožňující danému orgánu získat od provozovatelů, kteří jsou držiteli licence, zpět veškeré náklady související s fungováním a uplatňováním licenčního režimu, včetně nákladů na postupy vedené proti osobám, jež sexuální podniky provozují bez licence [13]. Takový poplatek by však musel být v souladu s podmínkami uvedenými v článcích 14 až 18 této směrnice, včetně zásady přiměřenosti [14].

26. Supreme Court of the United Kingdom na tomto základě rozlišil mezi dvěma typy povolovacího režimu. Podle typu A musí žadatel při podání žádosti uhradit náklady na povolovací postupy a formality, a pokud bude žádost úspěšná, další poplatek na pokrytí nákladů na provoz a uplatňování licenčního režimu [15].

27. Podle typu B musí žadatel při podání žádosti uhradit náklady na povolovací postupy a formality, jakož i další poplatek na pokrytí nákladů na provoz a uplatňování licenčního režimu, avšak s vědomím, že daný poplatek bude v případě neúspěchu žádosti vratný [16].

28. Pokud jde o typ A, Supreme Court of the United Kingdom konstatoval, že pokud ustanovení čl. 13 odst. 2 směrnice o službách nezakazuje orgánu příslušnému k vydávání takových licencí, o něž se jedná ve věci v původním řízení, aby od žadatelů, kteří takovouto licenci získali, vybíral poplatky, které mu umožní získat zpět všechny náklady na provoz a uplatňování režimu, vyplývá z toho, že ukládání těchto poplatků po vyhovění žádosti není tímto ustanovením zakázáno. Ukládání poplatků v souvislosti s držením nebo pokračováním licence, pokud je žádost úspěšná, neznamená, že se tento požadavek stává povolovacím postupem či formalitou nebo poplatkem spojeným se žádostí [17].

29. Supreme Court of the United Kingdom tedy konstatoval, že povolovací postup typu A je v souladu s pravidlem č. 18 nařízení z roku 2009 a ustanovením čl. 13 odst. 2 směrnice o službách [18].

30. Avšak vzhledem k tomu, že povolovací systém uplatňovaný Westminster City Council je systémem typu B, zabýval se tento soud dvěma argumenty, jež předložili T. M. Hemming a další.

11 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 15.
12 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, body 15 a 17.
13 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 17.
14 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 17.
15 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 18.
16 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 18.
17 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 19.
18 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 26.

31. Jejich prvním argumentem bylo, že požadavek poplatku odpovídajícího nákladům na správu a vynucování povolovacího režimu – ač v případě zamítnutí udělení či obnovy licence vratného – mohl mít odrazující účinky, jež jsou v rozporu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách. Předkládající soud tento argument vyloučil konstatováním, že ve spisu není uvedena žádná skutková okolnost ani neobsahuje žádný důkaz, které by umožňovaly učinit závěr, že tento požadavek mohl nebo by byl s to odradit T. M. Hemminga a další žadatele od podání žádosti o licenci pro provozování sexuálního podniku [19].

32. Druhým argumentem T. M. Hemminga a dalších bylo, že i vratný poplatek je poplatkem a že je porušením čl. 13 odst. 2 směrnice o službách, neboť přesahuje výši nákladů na povolovací postupy, jež vznikají Westminster City Council.

33. Podle Supreme Court of the United Kingdom tudíž vyvstává otázka, zda je požadavek na poplatek zahrnující část odpovídající nákladům na správu a vynucování povolovacího systému a vratný v případě zamítnutí žádosti požadavkem „poplatku“, který je v rozporu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách, pokud výše tohoto poplatku překračuje výši nákladů na zpracování žádosti. Supreme Court of the United Kingdom (nejvyšší soud Spojeného království) proto ohledně tohoto aspektu předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„Pokud žadatel o udělení nebo obnovení licence pro sexuální podnik musí zaplatit poplatek skládající se ze dvou částí, z nichž jedna souvisí s vyřízením žádosti a je nevratná a druhá souvisí se správou licenčního režimu a je vratná v případě, že je žádost zamítnuta:

1) Znamená požadavek na zaplacení poplatku zahrnujícího druhou, vratnou část v rámci unijního práva bez dalšího, že odpůrci byli povinni uhradit v souvislosti se svými žádostmi poplatek, jenž byl v rozporu s čl. 13 odst. 2 směrnice […] o službách na vnitřním trhu, neboť překračuje náklady, které vznikly Westminster City Council při zpracování žádosti?

2) Závisí závěr, že na takovýto požadavek se musí pohlížet tak, že zahrnuje poplatek – nebo, případně, poplatek překračující náklady, které vznikly Westminster City Council při zpracování žádosti – na dalších okolnostech (a pokud ano, jakých), například:

   a) na existenci důkazu, že platba druhé, vratné části byla spojena nebo by pravděpodobně byla spojena s určitými náklady či ztrátou pro žadatele,

   b) na velikosti druhé, vratné části a délce doby, po kterou je zadržována před svým vrácením, nebo

   c) na jakékoli úspoře nákladů, které vznikly Westminster City Council při zpracování žádostí (tedy nevratných nákladů), která je výsledkem požadavku na uhrazení poplatku skládajícího se z obou částí všemi žadateli předem?“

IV – **Řízení před Soudním dvorem**

34. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla kanceláři Soudního dvora dne 26. června 2015. Timothy M. Hemming a další, Westminster City Council, nizozemská vláda a Evropská komise předložily písemná vyjádření.

35. Westminster City Council byla na základě čl. 61 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora vyzvána, aby písemně odpověděla na otázky Soudního dvora, což učinila dne 29. dubna 2016.

19 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 22.

36. Na jednání konaném dne 1. června 2016 přednesly vyjádření T. M. Hemming a další, Westminster City Council, nizozemská vláda a Komise.

V – **Analýza**

A – *Úvodní poznámky*

37. Jak vyplývá z pátého a sedmého bodu odůvodnění směrnice o službách, je jejím cílem odstranit překážky bránící ve svobodě usazování a ve volném pohybu služeb, z nichž mají prospěch poskytovatelé i příjemci služeb.

38. Podle pravidla zakotveného v čl. 9 odst. 1 směrnice o službách „[č]lenské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu“, nejsou-li splněny tři kumulativní podmínky uvedené pod písm. a) až c) tohoto ustanovení, k nimž patří podmínka, že „potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu“.

39. Stejně tak, pokud jde o dobu platnosti, stanoví čl. 11 odst. 1 směrnice o službách, že „[p]ovolení udělené poskytovateli nesmí mít omezenou dobu platnosti“, s výjimkou tří případů uvedených pod písm. a) až c) tohoto ustanovení, k nimž patří situace, kdy „počet dostupných povolení je omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu“.

40. V zásadě tudíž není pro přístup k poskytování služby nutno získat povolení, přičemž takové povolení v každém případě nesmí mít omezenou dobu platnosti. V projednávané věci však příloha č. 3 zákona z roku 1982 vyžaduje pro otevření sex shopu v City of Westminster každoroční získání povolení.

41. V tomto smyslu se tato příloha odchyluje od zásad uvedených v čl. 9 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 směrnice o službách, aniž by se však Westminster City Council dovolávala naléhavých důvodů obecného zájmu s cílem tuto odchylku od pravidla odůvodnit.

42. Existenci naléhavého důvodu obecného zájmu s cílem odůvodnit povolovací režim s ohledem na články 9 a 11 směrnice o službách nelze automaticky předpokládat, jak u předkládajícího soudu tvrdila Westminster City Council [20], nýbrž příslušné orgány dotčeného členského státu se jí musí výslovně dovolávat a podložit ji důkazy.

43. V tomto ohledu však zdůrazňuji, že podle čl. 23 přílohy č. 3 zákona z roku 1982 je jako trestný čin kvalifikováno jednání, kdy držitel licence k provozování sex shopu umožní vstup osobám mladším 18 let. Podle čl. 12 odst. 3 písm. a) přílohy č. 3 zákona 1982 navíc odsuzující rozsudek za porušení tohoto zákazu postačuje k zamítnutí obnovení takového povolení.

44. Lze mít tedy za to, že naléhavým důvodem veřejného zájmu ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice o službách je ochrana nezletilých osob, což však samo o sobě nestačí k odůvodnění skutečnosti, že v čl. 9 odst. 1 přílohy č. 3 zákona z roku 1982 je doba platnosti povolení omezena na jeden rok.

20 — Viz audiovizuální nahrávka z jednání u předkládajícího soudu, konaného dne 13. ledna 2015, z prvního zasedání, minuta 40:20 a násl., která je na vyžádání k dispozici na internetu na adrese https://www.supremecourt.uk/contact-us.html a na níž Westminster City Council tvrdí, že odůvodnění povolovacího režimu, který je předmětem projednávané věci, naléhavým důvodem obecného zájmu, je zřejmé (axiomatické).

45. Podle čl. 11 odst. 1 směrnice o službách totiž lze dobu platnosti omezit, pouze pokud „se povolení automaticky prodlužuje nebo platí pouze s výhradou nepřetržitého plnění požadavků“, „počet dostupných povolení je omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu“ [21] nebo „omezenou dobu platnosti povolení lze opodstatnit naléhavým důvodem obecného zájmu“.

46. Na jednání konaném dne 13. ledna 2015 před předkládajícím soudem se Westminster City Council za účelem odůvodnění existence povolovacího režimu, o nějž se jedná ve věci v původním řízení, dovolávala ustanovení čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice o službách, a to tvrzením, že „režim stanovený zákonem z roku 1982 je ve Westminsteru uplatňován formou *kvót stanovených pro povolení* […] pro sex shopy“ [22].

47. Ačkoli je pravda, že počet povolení pro provozování sex shopů byl v letech 2003 až 2012 předmětem kvót, jejichž výše se v tomto období pohybovala mezi 14 a 20 podniky [23], není mi zřejmý důvod, proč by doba platnosti těchto povolení měla být omezena na jeden rok, a to tím spíše že příslušný orgán má podle čl. 17 odst. 1 písm. b) přílohy č. 3 zákona z roku 1982 vždy možnost povolení odejmout v případě, že jeho držitel spáchá trestný čin, včetně porušení definovaného v článku 23 přílohy č. 3 zákona z roku 1982.

48. Při této příležitosti rovněž zdůrazňuji, že ustanovení čl. 12 odst. 1 přílohy č. 3 zákona z roku 1982, které se týká důvodů pro zamítnutí povolení, obsahuje pod písmeny c) a d) požadavky na sídlo a státní příslušnost, jež jsou v článku 14 směrnice o službách zakázány.

49. Ačkoli tyto aspekty stojí mimo rozsah předběžné otázky, ukazují, že příloha č. 3 zákona z roku 1982, která byla přijata o více než 20 let dříve než směrnice o službách, přičemž nebyla nařízením z roku 2009 aktualizována, působí i jiné problémy ohledně slučitelnosti se směrnicí o službách, než jsou důvody výslovně uvedené v projednávané věci v původním řízení.

B – *K první předběžné otázce*

1. Úvod

50. Svou první otázkou se předkládající soud táže Soudního dvora, zda je poplatek za udělení či obnovu licence pro provozování sex shopu, který je složen ze dvou částí, přičemž první souvisí s vyřízením žádosti a je nevratná v případě, že je žádost zamítnuta, a druhá souvisí se správou licenčního režimu a je v případě zamítnutí žádosti vratná, poplatkem, který je v rozporu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách [24].

51. Úvodem je nutno poznamenat, že poplatek odpovídající nákladům na vyřízení žádosti o povolení, který je v případě zamítnutí žádosti nevratný, je samozřejmě v souladu s ustanovením čl. 13 odst. 2 směrnice o službách. Žádný z hlavních či vedlejších účastníků řízení u Soudního dvora to nezpochybňuje.

21 — Na jednání u předkládajícího soudu konaném dne 13. ledna 2015 se Westminster City Council dovolával tohoto ustanovení na odůvodnění omezení doby platnosti povolení udělených ve věci T. M. Hemming a další (viz audiovizuální nahrávku z jednání u předkládajícího soudu, prvního zasedání, minuta 39:51 a násl., která je na vyžádání k dispozici na internetu na adrese https://www.supremecourt.uk/contact-us.html).

22 — Viz audiovizuální nahrávka z jednání u předkládajícího soudu, prvního zasedání, minuta 39:51 a násl., která je na vyžádání k dispozici na internetu na adrese https://www.supremecourt.uk/contact-us.html. („the scheme under the 1982 Act in Westminster is one where there is a *quotaof authorisations* […] for sex shops, there is *quota*“). Zdůraznění provedeno autorem tohoto stanoviska. Viz rovněž v tomto smyslu čl. 12 odst. 3 písm. c) a odst. 4 přílohy č. 3 zákona z roku 1982.

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

24 — Ustanovení čl. 13 odst. 2 směrnice o službách bylo ve Spojeném království provedeno pravidlem č. 18 nařízení z roku 2009. Vzhledem k tomu, že mezi zněním relevantních ustanovení směrnice o službách a nařízení z roku 2009 není žádný rozdíl, budu se v tomto stanovisku odkazovat na ustanovení směrnice o službách.

52. Podotýkám, že – jak je již uvedeno v bodech 26 a 27 tohoto stanoviska – předkládající soud rozlišuje dva režimy podle toho, zda je nutno druhou část poplatku určenou k financování správy a kontroly licenčního systému hradit pouze v případě vyhovění žádosti o povolení (typ A), nebo již v okamžiku podání žádosti s tím, že bude v případě zamítnutí této žádosti vrácena (typ B).

53. V bodě 26 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce [25] předkládající soud konstatoval, že povolovací režim typu A je slučitelný s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách. Jeho předběžné otázky se tudíž týkají pouze povolovacího režimu typu B, což je režim, který uplatňuje Westminster City Council.

54. Toto rozlišování mezi povolovacími režimy typu A a B má význam samozřejmě pouze tehdy, pokud v režimu typu A není poplatek odpovídající nákladům na správu a vynucování povolovacího režimu podmínkou povolení k poskytování dotčené služby. Je-li na druhou stranu příslušný orgán oprávněn udělení licence pozdržet, a zabránit tak v poskytování služby do okamžiku, než dojde k zaplacení tohoto poplatku, jednalo by se zcela zjevně o povolovací režim typu B, přestože by uhrazení poplatku nebylo požadováno v okamžiku podání žádosti.

55. Podle popisu povolovacího režimu typu A, který poskytl předkládající soud, je nutno druhou část poplatku zaplatit teprve tehdy, pokud je žádost „úspěšná“, což vede k úvaze, že povolení k provozování není podmíněno předchozím zaplacením poplatku. Takový požadavek by nespadal do oblasti působnosti článku 13 směrnice o službách a bylo by možno jej případně uložit pouze za podmínek stanovených v jiných ustanoveních směrnice o službách [26].

56. Bylo by pak zapotřebí posoudit, zda takový požadavek může odpovídat pojmu „požadavek“, který je definován v čl. 4 bodu 7 směrnice o službách, neboť čl. 16 odst. 1 této směrnice stanoví, že členské státy mohou podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území „požadavky“.

57. V článku 4 bodě 7 směrnice o službách je tento pojem „požadavek“ definován jako „jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie“.

58. V případě kladné odpovědi by však bylo v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice o službách zapotřebí, aby tento požadavek byl nediskriminační na základě státní příslušnosti či sídla poskytovatele, aby byl nezbytný pro zachování veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, ochranu veřejného zdraví či ochranu životního prostředí a aby byl přiměřený sledovanému cíli.

59. Aniž bych v tomto ohledu předjímal jakoukoli konečnou odpověď, dovolím si k tomuto bodu komentář, a to konkrétně k logice, z níž vychází bod 12 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, podle něhož mají náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti osobám, jež provozují sex shopy bez licence, nést držitelé povolení, neboť ti mají prospěch ze skutečnosti, že přístup ke službě je omezen kvótou na povolení.

60. Podle této logiky je povolovací režim vnímán jako prostředek k zaručení „monopolu“ ve prospěch některých provozovatelů, kteří jsou členy „klubu“, přičemž členství v něm je omezené na tyto členy a podléhá platbě poplatku, jenž poskytuje těmto členům záruku, že tento „klub“ zůstane početně omezen. To je podle všeho v rozporu s cílem směrnice o službách vytvořit „konkurenceschopný trh služeb“ prostřednictvím usnadnění „přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu“ [27].

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

26 — V tomto smyslu viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 17, v němž předkládající soud konstatoval, že „[j]akýkoli takový poplatek by nicméně musel být v souladu s požadavky uvedenými v oddílu 2 kapitoly III a oddílu 1 kapitoly IV [směrnice o službách]“.

27 — Viz druhý, pátý, osmý a devátý bod odůvodnění směrnice o službách.

2. Slučitelnost povolovacího režimu typu B s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách

61. Ve svém výkladu se budu dále věnovat otázce, zda druhá část poplatku, které Westminster City Council podrobila T. M. Hemminga a další již v okamžiku, kdy podali žádost o povolení, a jež odpovídá nákladům na správu a vynucování povolovacího systému, představuje „poplatek“ ve smyslu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách, o čemž má předkládající soud podle všeho pochybnosti, neboť tento poplatek je vratný v případě zamítnutí žádosti [28].

62. Zdůrazňuji, že článek 19 přílohy č. 3 zákona z roku 1982 ukládá povinnost uhradit poplatek „*žadateli* o udělení, obnovu či převod licence“ (zdůraznění provedeno autorem tohoto stanoviska), a nikoli „držiteli licence“. Žádost o povolení nebude, jinak řečeno, posouzena, pokud nebude tento poplatek uhrazen již v okamžiku podání této žádosti, což Westminster City Council uznává v bodě 15 svých písemných vyjádření [29]. Skutečnost, zda toto uhrazení představuje (jak tvrdí Westminster City Council), či nepředstavuje kauci, nebo zda se Westminster City Council nevratně stává vlastníkem této částky, je v tomto ohledu nerozhodná.

63. Na rozdíl od tvrzení Westminster City Council tedy předmětný poplatek představuje náklady (a to povinné uhrazení určité částky), které jsou žadatelé – ve smyslu čl. 13 odst. 2 směrnice o službách – „povinni uhradit“ za povolovací postupy a formality.

64. Aby byl takový poplatek, jaký je předmětem věci v původním řízení, slučitelný s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách, musí být „přiměřen[ý] a úměrn[ý] nákladům na dané povolovací postupy a nesm[í] tyto náklady překračovat“.

i) Poplatek „přiměřen[ý] a úměrn[ý] nákladům na dané povolovací postupy a [nepřekračující] […] náklady [na tyto postupy]“

65. Pro posouzení tohoto aspektu je zapotřebí si nejprve položit otázku, zda se pojem „náklady na [povolovací] postupy“ vztahuje na náklady na správu a vynucování povolovacího režimu.

66. Podle nizozemské vlády spadají pod pojem „náklady na povolovací postupy“ jednak náklady na vyřízení žádosti o povolení a jednak náklady na správu povolovacího režimu.

67. V tomto ohledu se nizozemská vláda opírá o prohlášení Komise z května 2006, podle něhož náklady na dané postupy zahrnují „náklady v souvislosti se správou, kontrolou a vynucováním“ [30] povolovacího režimu.

68. Toto prohlášení je podle nizozemské vlády v rozporu s tvrzením Komise uvedeným v jejích písemných vyjádřeních, podle něhož nelze poplatek na uhrazení nákladů na stíhání osob provozujících sex shopy bez licence považovat za náklady na povolovací postupy, zpracování žádostí o povolení a související výdaje.

69. Na jednání Komise popřela existenci rozporu mezi svým prohlášením z roku 2006 a svými písemnými vyjádřeními a uvedla, že orgán příslušný k udělení povolení může po žadatelích vyžadovat zaplacení nákladů na správu, kontrolu a vynucování povolovacího režimu, pokud se jedná o náklady jisté a skutečné, avšak v projednávané věci náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti osobám, jež provozují sex shopy bez licence, nepředstavují „skutečně vzniklé náklady“ („*costs actually incurred*“).

28 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, body 23 a 24.

29 — „[…] it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application […]“ („je v pořádku konstatovat, že žadatel je povinen zaplatit druhou část poplatku v okamžiku podání žádosti“).

30 — „[…] costs incurred in the management, control and enforcement“. Přeloženo autorem tohoto stanoviska.

70. Podle mého názoru se slovy „tyto náklady“ („coût des procédures“) použitými na konci druhé věty čl. 13 odst. 2 směrnice o službách odkazuje na spojení „náklady na dané povolovací postupy“ („coûts des procédures d'autorisation“), a toto spojení zase odkazuje na sousloví „povolovací postupy a formality“ („procédures et formalités d'autorisation“) uvedené v první větě tohoto ustanovení.

71. V tomto ohledu zdůrazňuji, že ačkoli spojení „povolovací postupy a formality“ není ve směrnici o službách definováno, je nutno je odlišit od pojmu „povolovací režim“ definovaného v čl. 4 bodu 6 této směrnice.

72. Westminster City Council na jednání tvrdila, že druhá část předmětného poplatku pokrývala náklady na vyšetřování a stíhání vedená jak proti osobám, jež provozují sex shopy bez licence, tak proti držitelům licence, kteří poruší podmínky svého povolení.

73. I pokud by však náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti držitelům licence mohly být součástí nákladů na povolovací režim [31], nemohlo by tomu tak být v případě nákladů na vyšetřování a stíhání vedená proti třetím osobám, jež provozují sexuální podniky bez licence, neboť taková činnost není součástí povolovacího režimu.

74. Kromě toho nelze správu a vynucování povolovacího režimu – a to i když se týká protiprávního jednání, jehož se dopustí držitelé povolení – považovat za součást „povolovacích postupů a formalit“, protože se nejedná o činnosti vedoucí k vydání povolení, nýbrž o činnosti, jež po tomto vydání následují. Pokud jde o potírání protiprávního jednání subjektů, jež provozují sex shopy bez licence, má s „povolovacími postupy a formalitami“ společného ještě méně a týká se jednání třetích osob vůči držitelům povolení.

75. Ze znění druhé věty čl. 13 odst. 2 směrnice o službách tedy vyplývá, že náklady na zpracování žádosti o povolení nemohou zahrnovat jiné náklady, než ty, jež vznikají příslušnému orgánu administrativním zpracováním žádosti o povolení. Tyto náklady tudíž nemohou přesáhnout náklady nezbytné na pokrytí skutečných nákladů na postup vedoucí k vydání tohoto povolení.

76. Rozsudek ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172), můj výklad ustanovení čl. 13 odst. 2 směrnice o službách plně podporuje. Poplatky, jež byly předmětem tohoto rozsudku, byly totiž vypočítány na základě celkových nákladů na vyřízení žádostí o povolení ke zřizování maloobchodních prodejních ploch, a to jako podíl nákladů na řízení uskutečněná v letech 1994 a 1995 a počtu metrů čtverečních, kterých se týkaly dotyčné žádosti.

77. Je zřejmé, že tyto poplatky nezohledňovaly skutečnosti, jež nastanou po skončení povolovacího postupu, jako jsou například náklady spojené se správou a organizací povolovacího režimu. Soudní dvůr z tohoto důvodu v bodě 129 rozsudku ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172), konstatoval, že výše poplatku je „[přiměřená] a neliší se významně od skutečných nákladů v každém individuálním případě“.

78. Timothy M. Hemming a další se na tento rozsudek odvolávali u Court of Appeal (England & Wales) [odvolací soud (Anglie a Wales)] [32], který na jeho základě – a podle mého názoru správně – konstatoval, že členské státy nemohou ukládat poplatky překračující náklady na povolovací a registrační postupy [33].

31 — Neměly by však být finanční sankce, jež by byly případně uloženy, odečteny od celkových nákladů na systém?

32 — Opírali se také o rozsudek ze dne 19. září 2006, i-21 Germany a Arcor (C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:586), který však v projednávané věci příliš nepomůže, neboť článek 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/13/ES ze dne 10. dubna 1997 o společném rámci pro obecná povolení a individuální licence v oblasti telekomunikačních služeb (Úř. věst.1997, L 117, s. 15.) výslovně umožňuje členským státům zahrnout náklady na správu, kontrolu a vynucování režimu povolování do poplatků za licenci.

33 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, body 80 až 84 a 88.

79. V projednávané věci je nesporné, že celková výše předmětného poplatku nejen výrazně překračuje náklady na vyřízení žádostí o udělení či obnovení licence pro provozování sex shopu, ale – což je ještě důležitější – zahrnuje rovněž náklady, jež Westminster City Council nevznikly z důvodu povolovacího postupu, a sice náklady na vyšetřování a stíhání vedená proti osobám, jež provozují sex shopy bez licence.

ii) Poplatek, který je „přiměřený“

80. Tomuto bodu se budu věnovat jen pro úplnost, neboť požadavek, aby byl poplatek „přiměřený“, přistupuje k požadavku, aby byl tento poplatek „úměrn[ý] a [nepřekračující] […] náklady [na dané povolovací postupy]“, a není s ním podle mého názoru v rozporu.

81. Ačkoli je pravda, že – jak konstatoval předkládací soud – Soudní dvůr dosud neměl příležitost vyslovit se k výkladu ustanovení čl. 13 odst. 2 směrnice o službách [34], měl ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172), možnost posoudit slučitelnost poplatků, které byly zavedeny španělským zákonem před tím, než vstoupila v platnost směrnice o službách, a jež byly stanoveny za zpracování žádosti o povolení pro zřizování maloobchodních prodejních ploch v Katalánsku (Španělsko), se svobodou usazování.

82. Vzhledem k tomu, že výše těchto poplatků byla původně kalkulována jako podíl nákladů na řízení uskutečněná v letech 1994 a 1995 a počtu metrů čtverečních, kterých se týkaly dotyčné žádosti, a od té doby byla upravována v závislosti na inflaci, Komise uvedla, že tyto poplatky nemají vztah k nákladům řízení o vydání obchodní licence, a jsou proto neopodstatněné [35].

83. Soudní dvůr tento argument odmítl s konstatováním, že „tato metoda stanovení částky splatných poplatků odráží celkovou výši uvedených nákladů *přiměřeným způsobem, a neliší se významně od skutečných nákladů v každém individuálním případě*. Mimoto má způsob jejího stanovení, který odpovídá paušální částce na metr čtvereční, tu výhodu, že umožňuje stanovit náklady na řízení transparentním způsobem“ [36].

84. Soudní dvůr však neuvedl konkrétní kritéria, jež by umožnila posoudit přiměřenost poplatku, rozsudek se zaměřuje spíše na to, že poplatek nesmí překročit skutečné náklady na povolovací řízení.

85. Aby byl poplatek „přiměřený“ ve smyslu čl. 13 odst. 2 směrnice o službách, je podle mého názoru zapotřebí, aby bylo možno faktory zohledněné při výpočtu poplatku a způsob tohoto výpočtu logickým způsobem vysvětlit [37].

86. V tomto ohledu požádal Soudní dvůr Westminster City Council, aby podala podrobné a písemné vysvětlení k faktorům, které byly zohledněny pro účely výpočtu poplatku ve výši 2 667 GBP a 26 435 GBP, jakož i k použitému způsobu výpočtu. Westminster City Council reagovala na tuto otázku předložením dvou svědeckých výpovědí svého „service manager – noise and licensing“, které již dříve předložila High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Vrchní soudní dvůr (Anglie a Wales)], oddělení Queen’s Bench (správní senát)], a příloh těchto výpovědí.

34 — Viz rozsudek *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, bod 24.

35 — Viz rozsudek ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 127 a 128).

36 — Viz rozsudek ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172, bod 129). Zdůraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

37 — Vzhledem k tomu, že projednávaná věci pochází ze Spojeného království, odkazuji v tomto ohledu na známý pokus Lorda Greena o definici pojmu „přiměřený“ ve správním právu (rozsudek *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, s. 229).

87. Westminster City Council vysvětlila, že podle těchto svědectví byly náklady na povolovací režim rozděleny do tří kategorií, a sice do kategorie přímých nákladů (jako jsou například náklady na tisk a zveřejňování), do kategorie nákladů spojených s povoleními, avšak vznikajících jiným oddělením Westminster City Council, než je oddělení licencí (jako jsou například lidské zdroje a právní služby), a do kategorie nákladů na vynucování povolovacího režimu.

88. Westminster City Council však ve své písemné odpovědi na otázku, jež jí byla položena Soudním dvorem, nevysvětlila, jak z celkové výše rozpočtu určeného pro režim povolování sex shopů dospěla k poplatkům ve výši 2 667 GBP a ve výši 26 435 GBP, jejichž uhrazení je požadováno za podání žádosti o udělení či obnovu licence pro provozování sex shopů.

89. Westminster City Council nebyla schopna na jednání odůvodnit skutečnost, že výše předmětného poplatku zůstala během dotčeného období nezměněna, přičemž podle všeho nebyla zohledněna řada faktorů, jako jsou například celkové příjmy z poplatků či schodek nebo přebytek ve vztahu ke skutečným nákladům na správu a vynucování povolovacího systému, jejichž výše se přitom podle Westminster City Council rok od roku měnila. Westminster City Council podle všeho nezohlednila ani příjmy z pokut a jiných finančních sankcí, jež byly uloženy osobám provozujícím sex shopy, ať už tyto osoby byly nebo nebyly držiteli povolení [38].

90. Z těchto důvodů není podle mého názoru druhá část poplatku, který je předmětem projednávané věci, „přiměřeným“ poplatkem.

91. Z těchto důvodů navrhuji Soudnímu dvoru – s výhradou možného provedení hlubší analýzy předkládajícím soudem – aby na první otázku odpověděl tak, že ustanovení čl. 13 odst. 2 směrnice o službách je nutno vykládat v tom smyslu, že brání příslušnému orgánu členského státu, aby při výpočtu výše poplatku za udělení či obnovu povolení zohlednil náklady na správu a vynucování povolovacího režimu, ačkoli je část odpovídající těmto nákladům vratná v případě, že je předmětná žádost o udělení či obnovu povolení zamítnuta.

C – *Ke druhé předběžné otázce*

92. Svou druhou otázkou se předkládající soud táže Soudního dvora, zda odpověď na první otázku závisí na dalších okolnostech, jako je například možnost, že část poplatku odpovídající nákladům na správu a vynucování povolovacího režimu je spojena s určitými náklady či ztrátou pro žadatele o povolení, velikost druhé části a délka doby, po kterou je zadržována, nebo úspora nákladů na zpracování žádostí o povolení příslušným orgánem, která je výsledkem platby této části poplatku předem.

93. Vzhledem k mé odpovědi na první otázku není nutné odpovídat na otázku druhou, neboť z této odpovědi jednoznačně vyplývá, že samotný záměr ukládat žadatelům o povolení platbu poplatku, jehož jedna část odpovídá nákladům na správu a vynucování povolovacího režimu, je v rozporu s čl. 13 odst. 2 směrnice o službách.

38 — Článek 22 odst. 1 přílohy č. 3 zákona z roku 1982 stanoví pokuty až do výše 20 000 GBP.

VI – **Závěry**

94. Navrhuji tudíž, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky předložené Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) takto:

„Ustanovení čl. 13 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách o službách na vnitřním trhu musí být vykládáno v tom smyslu, že brání příslušnému orgánu členského státu, aby při výpočtu výše poplatku za udělení či obnovu povolení zohlednil náklady na správu a vynucování povolovacího režimu, ačkoli je část odpovídající těmto nákladům vratná v případě, že je předmětná žádost o udělení či obnovu povolení zamítnuta.“