Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MELCHIOR WATHELET
prednesené 28. júla 2016 [1]

Vec C-316/15

Timothy Martin Hemming, konajúci pod obchodným menom „Simply Pleasure Ltd“,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatisle Ltd, konajúca pod obchodným menom „Janus“,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
proti
Westminster City Council

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Slobodné poskytovanie služieb — Postupy pri udeľovaní povolení — Pojem ‚poplatky, ktoré môžu vzniknúť v dôsledku žiadosti‘“

I – Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania ponúka Súdnemu dvoru po prvýkrát príležitosť poskytnúť výklad článku 13 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu [2] (ďalej len „smernica o službách“). Týka sa platenia poplatku za udelenie alebo predĺženie licencie pre „sexuálne zariadenie“ [3] na území City of Westminster v Londýne (Spojené kráľovstvo), pričom tento poplatok pozostáva z dvoch častí, z ktorých prvá súvisí s administratívnym spracovaním žiadosti a v prípade zamietnutia žiadosti je nenávratná a druhá (podstatne väčšia) sa týka správy systému udeľovania licencií a v prípade zamietnutia žiadosti je návratná.

2. Otázka, ktorá je ústrednou témou tejto veci, v podstate znie tak, či je požiadavka zaplatenia druhej časti tohto poplatku v súlade s článkom 13 ods. 2 smernice o službách. V tomto zmysle predmetná vec prekračuje striktné hranice udeľovania a predlžovania licencií na prevádzkovanie sexshopov, čo názorne preukazuje skutočnosť, že viaceré profesijné združenia, ako napríklad profesijné združenia advokátov a architektov, sa zúčastnili na konaní pred vnútroštátnym súdom ako vedľajší účastníci.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36.

3 — Pojem „sexuálne zariadenie“ („sex establishment“) v anglickom práve zahŕňa tak porno kiná („sex cinemas“), ako aj sexshopy. Keďže sa prejednávaná vec týka iba držiteľov licencií na prevádzkovanie sexshopov, pre zjednodušenie budem v týchto návrhoch používať iba toto slovné spojenie.

II – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

3. Smernica o službách vo svojej kapitole I, nazvanej „Všeobecné ustanovenia“, stanovuje:

„Článok 1

Predmet úpravy

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

…

Článok 2

Rozsah pôsobnosti

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

…

Článok 4

Vymedzenie pojmov

Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

…

6. ‚systém udeľovania povolení‘ je každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu;

7. ‚požiadavka‘ je akákoľvek povinnosť, zákaz, podmienka alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov alebo v dôsledku judikatúry, administratívnej praxe, pravidiel profesijných orgánov alebo kolektívnych pravidiel profesijných združení či iných profesijných organizácií, ktoré boli prijaté v rámci výkonu ich právnej autonómie; pravidlá stanovené v kolektívnych zmluvách dohodnuté sociálnymi partnermi sa v zmysle tejto smernice nepovažujú za požiadavky;

8. ‚závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu‘ sú dôvody uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora a zahŕňajú tieto dôvody: verejný poriadok, verejnú bezpečnosť, ochranu verejnosti, verejné zdravie, zachovanie finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia, ochranu spotrebiteľa, príjemcov služieb a pracovníkov, poctivosť obchodných transakcií, boj proti podvodom, ochranu životného prostredia a mestského životného prostredia, zdravie zvierat, duševné vlastníctvo, ochranu národného historického a umeleckého dedičstva, ciele sociálnej politiky a ciele politiky v oblasti kultúry;

…“

4. Oddiel 1 kapitoly III smernice o službách s názvom „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“, ktorý nesie názov „Udeľovanie povolení“, stanovuje:

„Článok 9

Systémy udeľovania povolení

1. Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení, pokiaľ nie sú splnené tieto podmienky:

a) systém udeľovania povolení nediskriminuje daného poskytovateľa;

b) potreba existencie systému udeľovania povolení je opodstatnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia, najmä v dôsledku skutočnosti, že následná inšpekcia by bola vykonaná príliš neskoro, aby bola skutočne účinná.

…

Článok 11

Doba platnosti povolenia

1. Povolenie sa poskytovateľovi neudeľuje na dobu určitú okrem týchto prípadov:

a) povolenie sa automaticky obnovuje alebo podlieha len kontinuálnemu plneniu požiadaviek;

b) počet dostupných povolení je vzhľadom na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu obmedzený;

alebo

c) obmedzené trvanie povolenia môže byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu.

…

Článok 13

Postupy pri udeľovaní povolení

1. Postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení sú jasné, vopred zverejnené a poskytujú žiadateľom záruku, že sa ich žiadosť bude posudzovať objektívne a nestranne.

2. Postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení nesmú byť odrádzajúce a nesmú neopodstatnene komplikovať alebo odkladať poskytovanie služby. Musia byť ľahko dostupné a všetky poplatky, ktoré môžu žiadateľom v dôsledku ich žiadosti vzniknúť, musia byť primerané a úmerné nákladom na predmetné postupy pri udeľovaní povolení a nesmú presiahnuť náklady takých postupov.

…“

5. Oddiel 1 kapitoly IV smernice o službách s názvom „Voľný pohyb služieb“, ktorý nesie názov „Sloboda poskytovať služby a súvisiace odchýlky“, stanovuje:

„Článok 16

Sloboda poskytovať služby

1. Členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení.

Členský štát, v ktorom sa poskytuje služba, zabezpečuje voľný prístup k činnosti v oblasti služieb a jej slobodné vykonávanie na svojom území.Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením požiadaviek, ktoré nedodržiavajú tieto zásady:

a) nediskriminácia: požiadavka nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminujúca s ohľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade právnických osôb s ohľadom na členský štát, v ktorom sú usadené;

b) nevyhnutnosť: požiadavka musí byť opodstatnená dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia;

c) proporcionalita: požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.

…

3. Členskému štátu, do ktorého sa poskytovateľ premiestni, sa nebráni stanoviť požiadavky na vykonávanie činnosti v oblasti služieb, ak sú opodstatnené dôvodom verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia, a ak je to v súlade s odsekom 1. Členským štátom sa nebráni uplatňovať v súlade s právom Spoločenstva svoje pravidlá o podmienkach zamestnávania vrátane pravidiel ustanovených v kolektívnych zmluvách.

…“

B – *Právo Spojeného kráľovstva*

6. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska prebralo smernicu o službách do svojho vnútroštátneho práva na základe Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) [vyhláška o poskytovaní služieb z roku 2009 (SI 2009/2999), ďalej len „vyhláška z roku 2009“].

7. Článok 4 tejto vyhlášky vymedzuje pojem „systém udeľovania povolení“ ako „každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu služby vyžaduje, aby s cieľom získať prístup k činnosti v oblasti služieb alebo k jej vykonávaniu dostal od príslušného orgánu povolenie alebo aby ho informoval“.

8. Článok 18 ods. 2 až 4 tejto vyhlášky stanovuje:„2. Postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení stanovené príslušným orgánom v rámci systému udeľovania povolení nesmú

a) odrádzať ani

b) neopodstatnene komplikovať alebo odkladať poskytovanie služby.

3. Postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení stanovené príslušným orgánom v rámci systému udeľovania povolení musia byť ľahko dostupné.

4. Všetky poplatky stanovené príslušným orgánom, ktoré môžu žiadateľom v rámci systému udeľovania povolení vzniknúť, musia byť primerané a úmerné nákladom na predmetné postupy a formálne náležitosti v rámci tohto systému a nesmú presiahnuť náklady takých postupov a formálnych náležitostí.“

9. Vyhláškou z roku 2009 nedošlo k žiadnej podstatnej zmene Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 [zákon z roku 1982 o miestnej samospráve (rôzne ustanovenia), ďalej len „zákon z roku 1982“], ktorého príloha 3 s názvom „Kontrola sexuálnych zariadení“ vo svojich odsekoch 6, 8, 9, 12, 17, 19 a 23 stanovuje:

„Požiadavka licencie pre sexuálne zariadenie

6. (1) S výhradou ustanovení tejto prílohy, nikto nesmie v zóne spadajúcej do pôsobnosti tejto prílohy používať priestory, vozidlo, plavidlo alebo stánok ako sexuálne zariadenie inak ako v súlade s licenciou udelenou na základe tejto prílohy príslušným orgánom. …

Udeľovanie, predlžovanie a prevod licencií pre sexuálne zariadenie

8. S výhradou odseku 12 bodu 1 nižšie, príslušný orgán môže každému žiadateľovi udeliť a pravidelne predlžovať licenciu na základe tejto prílohy na používanie priestorov, vozidla, plavidla alebo stánku, ktoré sú v nej uvedené, na účely sexuálnych zariadení, a to spôsobom a s výhradou obmedzení, ktoré sú v nej prípadne stanovené.

9. (1) S výhradou odsekov 11 a 27 nižšie, každá licencia vydaná na základe tejto prílohy má platnosť jeden rok, alebo ak to príslušný orgán považuje za vhodné, kratšie obdobie uvedené v licencii, okrem prípadu, keď bola predtým zrušená v súlade s odsekom 16 alebo odňatá v súlade s odsekom 17 bodom 1 nižšie.(2) Keď bola licencia vydaná určitej osobe na základe tejto prílohy, príslušný orgán môže, ak to považuje za vhodné, previesť túto licenciu na akúkoľvek inú osobu na žiadosť tejto inej osoby. …

Zamietnutie licencií

12. (1) Licencia na základe tejto prílohy sa nevydá

a) osobe mladšej ako 18 rokov alebo

b) osobe, ktorá je v danom čase vylúčená na základe odseku 17 bodu 3 nižšie, alebo

c) osobe, ktorá nie je právnickou osobou a ktorá nemá bydlisko v Spojenom kráľovstve alebo ktorá nemala bydlisko v Spojenom kráľovstve počas celého obdobia šiestich mesiacov bezprostredne predchádzajúcich dátumu podania žiadosti, alebo

d) právnickej osobe, ktorá nebola založená v Spojenom kráľovstve, alebo

e) osobe, ktorej bolo v dvanástich mesiacoch bezprostredne predchádzajúcich dňu podania žiadosti zamietnuté udelenie alebo predĺženie licencie na priestory, vozidlo, plavidlo alebo stánok, pre ktoré bola žiadosť podaná, okrem prípadu, keď bolo rozhodnutie o tomto zamietnutí v odvolacom konaní zrušené.

(2) S výhradou odseku 27 nižšie, príslušný orgán môže zamietnuť:

a) žiadosť o udelenie alebo predĺženie licencie z dôvodu alebo viacerých dôvodov uvedených v bode 3 nižšie; …

(3) Dôvody uvedené v bode 2 vyššie sú tieto:

a) žiadateľ nie je spôsobilý byť držiteľom licencie z dôvodu, že bol odsúdený v trestnom konaní, alebo z akéhokoľvek iného dôvodu;

b) ak by mala byť licencia udelená, predĺžená alebo prevedená, činnosť, na ktorú sa táto licencia vzťahuje, by bola riadená alebo vykonávaná v prospech osoby odlišnej od žiadateľa, ktorej by bolo udelenie, predĺženie alebo prevod takejto licencie zamietnuté, ak by o ne požiadala samotná táto osoba;

c) počet sexuálnych zariadení v danej lokalite v čase predloženia žiadosti dosahuje alebo prekračuje počet, ktorý orgán považuje pre túto lokalitu za vhodný;

d) udelenie alebo predĺženie licencie by bolo nevhodné vzhľadom na

i) osobitný charakter danej lokality alebo

ii) účel použitia priestorov, ktoré sa nachádzajú v blízkosti, alebo

iii) usporiadanie, charakter alebo stav priestorov, vozidla, plavidla alebo stánku, ktorých sa žiadosť týka.

(4) Vhodný počet uvedený v bode 3 písm. c) môže byť nula. …

Odňatie licencií

17. (1) Príslušný orgán môže kedykoľvek po tom, ako držiteľovi licencie podľa tejto prílohy poskytol možnosť dostaviť sa na naň a byť vypočutý, odňať licenciu

a) z dôvodov uvedených v odseku 12 bode 1 vyššie alebo

b) z jedného z dôvodov uvedených v bode 3 písm. a) a b) tohto odseku …

Poplatky

19. Žiadateľ o udelenie, predĺženie alebo prevod licencie podľa tejto prílohy je povinný zaplatiť primeraný poplatok stanovený príslušným orgánom. …

Trestné činy týkajúce sa osôb mladších ako 18 rokov

23. (1) Osoba, ktorá ako držiteľ licencie pre sexuálne zariadenie

a) vedome povolila osobe mladšej ako 18 rokov vstup do zariadenia alebo

b) zamestnáva pre potreby zariadenia osobu, ktorá uznáva, že má menej ako 18 rokov,

sa dopúšťa trestného činu.

…“

III – **Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky**

10. V zmysle prílohy 3 zákona z roku 1982 je Westminster City Council orgánom príslušným na vydávanie licencie na prevádzkovanie sexshopov v City of Westminster. Páni Timothy Martin Hemming a James Alan Poulton, spoločnosti Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd, ako aj Swish Publications Ltd (ďalej spoločne ako „pán Hemming a i.“) boli počas celého predmetného obdobia držiteľmi licencií na prevádzkovanie takýchto zariadení v tejto lokalite.

11. Podľa prílohy 3 ods. 19 zákona z roku 1982 žiadateľ o udelenie alebo predĺženie licencie na prevádzkovanie sexshopu musí príslušnému orgánu zaplatiť poplatok, ktorý v predmetnom prípade pozostáva z dvoch častí, z ktorých prvá súvisí s administratívnym spracovaním žiadosti a v prípade zamietnutia žiadosti je nenávratná a druhá (podstatne väčšia) sa týka správy systému udeľovania licencií [4] a v prípade zamietnutia žiadosti je návratná.

12. V septembri 2004 stanovila Westminster City Council celkovú sumu predmetného poplatku na obdobie od 1. februára 2005 do 31. januára 2006 na 29 102 libier šterlingov (GBP) (približne 43 435 eur), z ktorej suma vo výške 2 667 GBP (3 980 eur) súvisela s administratívnym spracovaním licencie a bola nenávratná, zatiaľ čo zvyšná suma vo výške 26 435 GBP (približne 39 455 eur) súvisela so správou systému udeľovania licencií a v prípade zamietnutia žiadosti bola návratná. Westminster City Council rozhodla, že celková suma poplatku sa bude každoročne prehodnocovať.

13. Následne Westminster City Council túto sumu ani neprehodnotila, ani nezmenila, takže celkový poplatok za udelenie a predĺženie licencie na prevádzkovanie sexshopu ostal stanovený na 29 102 GBP na celé obdobie od 1. októbra 2004 do 31. decembra 2012.

14. Pán Hemming a i. svojím návrhom na súdne preskúmanie napádajú zákonnosť poplatkov, ktoré im uložila Westminster City Council v období od roku 2006 do roku 2012.

15. Čo sa týka celého tohto obdobia, pán Hemming a i. tvrdia, že keďže Westminster City Council každoročne nestanovila sumu poplatku, žiadosti o zaplatenie predmetného poplatku sú *ultra vires*. Tiež uvádzajú, že Westminster City Council sa počas tohto obdobia nepodarilo upraviť sumu poplatku na základe deficitu alebo prebytku, ktoré vznikajú každoročne platením predmetného poplatku, v porovnaní s nákladmi na prevádzku systému udeľovania povolení.

16. Čo sa týka konkrétne rokov 2011 a 2012, pán Hemming a i. tvrdia, že Westminster City Council nemôže do sumy poplatku za udelenie alebo predĺženie licencie zahrnúť náklady na správu a presadzovanie systému udeľovania licencií, najmä náklady na vyšetrovanie a stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie, lebo to by bolo v rozpore so smernicou o službách a s vyhláškou z roku 2009, ktorá nadobudla účinnosť 28. decembra 2009 [5].

4 — Podľa ustálenej vnútroštátnej judikatúry, od roku 1985 môže byť poplatok uložený na základe prílohy 3 ods. 19 zákona z roku 1982 tak, aby odrážal nielen náklady na spracovanie žiadostí, ale aj náklady na „inšpekciu priestorov po udelení licencií a na účel toho, čo sa dá nazvať ako obozretné zachovanie poriadku…, s cieľom identifikovať a stíhať osoby, ktoré prevádzkujú sexuálne zariadenia bez licencie“. Pozri rozsudok R v. Westminster City Council, ex parte Hutton (1985) 83 LGR 516.

5 — Článok 44 ods. 1 smernice o službách stanovil uplynutie lehoty na prebratie smernice o službách na 28. decembra 2009, ktorý je dňom, keď nadobudla účinnosť vyhláška z roku 2009.

17. Dňa 16. mája 2012 sudca Keith rozhodol, že Westminster City Council nestanovila poplatok na žiaden z rokov v období od roku 2006 do roku 2012, že na účely stanovenia sumy predmetného poplatku mala Westminster City Council každý rok zohľadniť deficit alebo prebytok podľa toho, čo vzniklo v konkrétnom prípade, príjmu z poplatkov v porovnaní s nákladmi na systém udeľovania povolení a že od nadobudnutia účinnosti vyhlášky z roku 2009 už Westminster City Council nemôže do poplatkov za udelenie alebo predĺženie licencie na prevádzkovanie sexshopov zahrnúť náklady na vyšetrovanie a stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú takéto zariadenia bez licencie. [6]

18. Dňa 12. júna 2012 tiež sudca Keith nariadil Westminster City Council stanoviť primeraný poplatok za každý z rokov v danom období a vrátiť pánovi Hemmingovi a i. rozdiel medzi zaplateným poplatkom a týmto primeraným poplatkom. [7]

19. Westminster City Council podala proti rozsudkom sudcu Keitha odvolanie na Court of Appeal (England & Wales) [Odvolací súd (Anglicko a Wales), Spojené kráľovstvo], ktorý toto odvolanie čiastočne zamietol (v rozsahu, v ktorom sa týkal výkladu a uplatnenia smernice o službách) a čiastočne tomuto odvolaniu vyhovel (v rozsahu, v ktorom sa týkal spôsobu výpočtu poplatkov, ktoré mali byť vrátené). [8]

20. Dňa 21. februára 2014 Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) povolil Westminster City Council podať opravný prostriedok proti tomuto rozsudku Court of Appeal (England & Wales) [Odvolací súd (Anglicko a Wales)].

21. Opravný prostriedok na Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) sa v podstate týka otázky, či je prax Westminster City Council, ktorá spočíva v zahrnutí nákladov na vyšetrovanie a stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie, do poplatkov splatných za prevádzkovanie alebo pokračovanie v prevádzkovaní sexshopov, a to v čase podania žiadosti o udelenie alebo predĺženie licencie, v súlade s článkom 18 ods. 4 vyhlášky z roku 2009 a s článkom 13 ods. 2 smernice o službách.

22. Argumentácia Westminster City Council sa zakladá na dvoch alternatívach. [9] Prvou alternatívou je, že pojem „postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení“, ktorý je uvedený v článku 13 ods. 2 smernice o službách (a v článku 18 vyhlášky z roku 2009), by sa mohol vykladať dostatočne extenzívne na to, aby sa vzťahoval na všetky aspekty systému udeľovania licencií vrátane nákladov na jeho uplatňovanie vo vzťahu k prevádzkovateľom, ktorí nie sú držiteľmi licencie. Druhou alternatívou je, že článok 13 ods. 2 tejto smernice (a teda aj článok 18 uvedenej vyhlášky) sa týka iba poplatkov súvisiacich s postupmi pri udeľovaní povolení a s nákladmi na ne, pričom náklady na vyšetrovanie a stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie, medzi tieto náklady nepatria. V takomto prípade by poplatok zodpovedajúci týmto nákladom nebol v rozpore s článkom 13 ods. 2 smernice o službách, pretože by nepatril do jej pôsobnosti.

23. Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) vo svojom rozsudku z 22. júna 2015 najprv z hľadiska vnútroštátneho práva potvrdil zásadu vyjadrenú v rozsudku R v. Westminster City Council, ex parte Hutton (1985) 83 LGR 516, podľa ktorej môžu poplatky uložené na základe prílohy 3 ods. 19 zákona z roku 1982 odrážať nielen náklady na spracovanie žiadostí o udelenie alebo predĺženie licencie pre sexuálne zariadenie, ale aj náklady na vyšetrovanie a stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú takéto zariadenia bez licencie. [10]

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

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

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

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

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

24. Následne bolo potrebné, aby rozhodol, či je takéto stanovisko vo vnútroštátnom práve v súlade s právom Únie. V tejto súvislosti Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) zamietol prvú alternatívu týkajúcu sa výkladu článku 13 ods. 2 smernice o službách (a článku 18 uvedenej vyhlášky), ktorú navrhovala Westminster City Council, pričom usúdil, že tieto ustanovenia sa týkajú iba postupov a formálnych náležitostí pri udeľovaní povolení uložených žiadateľovi v čase, keď tento žiadateľ žiada o povolenie na prístup k činnosti v oblasti služieb alebo na jej vykonávanie. [11]

25. Podľa tohto súdu sa článok 13 ods. 2 smernice o službách netýka poplatkov, ktorých zaplatenie možno požadovať za držbu, zachovanie alebo predĺženie licencie, len čo sa fáza udeľovania licencie úspešne skončila, ale iba poplatkov súvisiacich s postupmi pri udeľovaní povolení a s nákladmi na ne. [12] Na druhej strane v tejto smernici nie je uvedené nič, na základe čoho by sa dalo usudzovať, že by suma poplatku nemohla byť stanovená na úrovni, ktorá umožňuje danému orgánu získať od prevádzkovateľov, ktorí sú držiteľmi licencie, plnú náhradu nákladov na prevádzku a uplatňovanie systému udeľovania licencií, vrátane nákladov na konania vedené proti osobám, ktoré prevádzkujú sexuálne zariadenia bez licencií. [13] Takýto poplatok by však mal byť v súlade s podmienkami uvedenými v článkoch 14 až 18 uvedenej smernice, ako aj so zásadou proporcionality. [14]

26. Na tomto základe Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) rozlíšil medzi dvomi typmi systémov udeľovania povolení. Podľa typu A musí žiadateľ pri podaní žiadosti zaplatiť náklady na postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení, a ak sa žiadosti vyhovie, ďalší poplatok na pokrytie nákladov na prevádzku a vykonávanie systému udeľovania licencií. [15]

27. Podľa typu B musí žiadateľ pri podaní žiadosti zaplatiť náklady na postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení a zároveň aj ďalší poplatok na pokrytie nákladov na prevádzku a vykonávanie systému udeľovania licencií, pričom tento poplatok sa v prípade neúspešnej žiadosti vráti. [16]

28. Čo sa týka typu A, Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) rozhodol, že pokiaľ článok 13 ods. 2 smernice o službách nezakazuje, aby príslušný orgán na účely vydávania licencií, o aké ide vo veci samej, vyberal od žiadateľa, ktorému bola takáto licencia udelená, poplatky, ktoré umožňujú danému orgánu získať plnú náhradu nákladov na prevádzku a uplatňovanie predmetného systému, vyplýva z toho, že uloženie týchto poplatkov následne na to, ako sa tejto žiadosti vyhovelo, nie je týmto ustanovením zakázané. Podľa názoru uvedeného súdu uloženie poplatku za držbu alebo zachovanie licencie v prípade, že sa žiadosti vyhovie, nemá za následok to, že by sa tento poplatok stal postupom alebo formálnou náležitosťou pri udeľovaní povolení alebo poplatkom, ktorý môže vzniknúť v dôsledku žiadosti. [17]

29. Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) tak dospel k záveru, že postup pri udeľovaní povolení typu A je v súlade s článkom 18 vyhlášky z roku 2009 a s článkom 13 ods. 2 smernice o službách. [18]

30. Keďže však systém udeľovania povolení, ktorý prevádzkuje Westminster City Council, je typu B, uvedený súd sa zaoberal dvomi tvrdeniami predloženými pánom Hemmingom a i.

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

31. Ich prvým tvrdením bolo, že požiadavka poplatku zodpovedajúceho nákladom na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení môže mať napriek tomu, že je tento poplatok v prípade zamietnutia udelenia alebo predĺženia licencie návratný, odradzujúci účinok, čo je v rozpore s článkom 13 ods. 2 smernice o službách. Vnútroštátny súd toto tvrdenie zamietol, pričom usúdil, že spis neobsahuje žiadne skutočnosti alebo dôkazy, na základe ktorých by sa dalo dospieť k záveru, že by táto požiadavka mohla odradiť pána Hemminga a i. alebo iných žiadateľov od podania žiadosti o licenciu na prevádzkovanie sexshopov. [19]

32. Druhým tvrdením pána Hemminga a i. bolo, že aj taký poplatok, ktorý je návratný, predstavuje poplatok a že je v rozpore s článkom 13 ods. 2 smernice o službách, pretože je vyšší ako náklady na postupy pri udeľovaní povolení, vzniknutých Westminster City Council.

33. Podľa Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) teda otázka znie tak, či požiadavka poplatku, ktorý zahŕňa časť predstavujúcu náklady na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení a ktorý je v prípade zamietnutia žiadosti návratný, je „poplatkom“, ktorý je v rozpore s článkom 13 ods. 2 smernice o službách, vzhľadom na to, že prekračuje náklady na spracovanie žiadosti. Práve v tejto súvislosti položil Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„Keď žiadateľ o udelenie alebo predĺženie licencie pre sexuálne zariadenie musí zaplatiť poplatok pozostávajúci z dvoch častí, pričom jedna súvisí so spracovaním žiadosti a je nenávratná, zatiaľ čo druhá sa týka správy systému udeľovania licencií a v prípade zamietnutia žiadosti je návratná:

1. znamená samotná požiadavka zaplatiť poplatok vrátane druhej návratnej časti z hľadiska európskeho práva, že odporcom vznikla v dôsledku ich žiadostí povinnosť zaplatiť poplatok, ktorý bol v rozpore s článkom 13 ods. 2 smernice [o službách] v rozsahu, v akom presiahol náklady Westminster City Council na spracovanie žiadosti;

2. závisí záver, že takáto požiadavka by sa mala považovať za požiadavku zahŕňajúcu poplatok – alebo, ak ju za takú treba považovať, poplatok presahujúci náklady Westminster City Council na spracovanie žiadosti – od vplyvu ďalších (a ak áno, akých) okolností, akými sú napríklad:

   a) dôkaz preukazujúci, že platba druhej návratnej časti pre žiadateľa predstavovala alebo by pravdepodobne predstavovala nejaký vlastný náklad alebo stratu;

   b) výška druhej návratnej časti a doba, počas ktorej sa zadržiava predtým, ako je vrátená, alebo

   c) úspory nákladov Westminster City Council na spracovanie žiadostí (teda jej nenávratných nákladov), ktoré vyplývajú z požiadavky uhradiť vopred poplatok pozostávajúci z dvoch častí, ktoré musia zaplatiť všetci žiadatelia?“

IV – **Konanie pred Súdnym dvorom**

34. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 26. júna 2015. Písomné pripomienky predložili pán Hemming a i., Westminster City Council, holandská vláda, ako aj Európska komisia.

35. Na základe článku 61 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora bola Westminster City Council vyzvaná, aby písomne odpovedala na otázky Súdneho dvora, pričom tak urobila 29. apríla 2016.

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

36. Pojednávanie sa uskutočnilo 1. júna 2016 a pán Hemming a i., Westminster City Council a holandská vláda, ako aj Komisia, na ňom predniesli svoje ústne pripomienky.

V – **Analýza**

A – *Úvodné poznámky*

37. Ako vyplýva z odôvodnení 5 až 7 smernice o službách, jej cieľom je odstrániť prekážky týkajúce sa slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb, ktorých výhody využívajú poskytovatelia a príjemcovia služieb.

38. Podľa pravidla zavedeného článkom 9 ods. 1 smernice o službách „členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení“, pokiaľ nie sú splnené tri kumulatívne podmienky uvedené v bodoch a) až c) tohto ustanovenia, medzi ktoré patrí „potreba[, aby bola] existenci[a] systému udeľovania povolení… opodstatnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu“.

39. Rovnako pokiaľ ide o dobu platnosti povolení, článok 11 ods. 1 smernice o službách stanovuje, že „povolenie sa poskytovateľovi neudeľuje na dobu určitú“ okrem troch prípadov uvedených v bodoch a) až c) tohto ustanovenia, medzi ktoré patrí to, že „počet dostupných povolení [musí byť] vzhľadom na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu obmedzený“.

40. V zásade tak na prístup k poskytovaniu služby netreba získať povolenie a v každom prípade nemôže mať toto oprávnenie obmedzenú dobu platnosti. V prejednávanom prípade pritom príloha 3 zákona z roku 1982 podmieňuje otvorenie sexshopu v City of Westminster získaním povolenia, ktoré sa vydáva na jeden rok.

41. V tomto zmysle sa uvedená príloha odkláňa od zásad vyjadrených v článku 9 ods. 1 a článku 11 ods. 1 smernice o službách, pričom sa však Westminster City Council na účely odôvodnenia tohto odchýlenia sa od pravidla odvoláva na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu.

42. Existencia závažného dôvodu týkajúceho sa verejného záujmu sa na účely odôvodnenia systému udeľovania povolení z hľadiska článkov 9 a 11 smernice o službách nemôže predpokladať, tak ako tvrdila Westminster City Council na vnútroštátnom súde [20], ale príslušné orgány daného členského štátu sa na ňu musia výslovne odvolávať a musia ju aj podložiť.

43. V tejto súvislosti však uvádzam, že príloha 3 ods. 23 zákona z roku 1982 kvalifikuje skutočnosť, že držiteľ povolenia na prevádzkovanie sexshopu umožní vstup osobám mladším ako 18 rokov, za trestný čin. Navyše odsúdenie za porušenie tohto zákazu postačuje v zmysle prílohy 3 ods. 12 bodu 3 písm. a) zákona z roku 1982 na to, aby bolo predĺženie takéhoto povolenia zamietnuté.

44. Dá sa teda domnievať, že ochrana maloletých predstavuje závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu v zmysle článku 9 ods. 1 písm. b) smernice o službách, ale to samo osebe nestačí na odôvodnenie toho, že príloha 3 ods. 9 bod 1 zákona z roku 1982 obmedzuje dobu platnosti povolenia na jeden rok.

20 — Pozri audiovizuálny záznam z prvého pojednávania na vnútroštátnom súde z 13. januára 2015, 40:20 a nasl., dostupný na internete na základe žiadosti na tejto adrese: https://www.supremecourt.uk/contact-us.html, kde Westminster City Council tvrdí, že odôvodnenie systému udeľovania povolení, o aký ide vo veci samej, závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu je zjavné („axiomatic“).

45. Podľa článku 11 ods. 1 smernice o službách totiž doba platnosti povolenia môže byť obmedzená iba vtedy, ak sa „povolenie… automaticky obnovuje alebo podlieha len kontinuálnemu plneniu požiadaviek“, ak je „počet dostupných povolení… vzhľadom na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu obmedzený“ [21] alebo ak „obmedzené trvanie povolenia môže byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu“.

46. Na pojednávaní na vnútroštátnom súde z 13. januára 2015 sa Westminster City Council odvolávala na článok 11 ods. 1 písm. b) smernice o službách s cieľom odôvodniť existenciu systému udeľovania povolení, o aký ide vo veci samej, pričom uviedla, že „systém, ktorý sa na základe zákona z roku 1982 uplatňuje vo Westminsteri, spočíva na existencii *kvót na povolenia*… na sexshopy, existuje *kvóta*“ [22].

47. Hoci je pravda, že počet povolení na prevádzkovanie sexshopov bol v období od roku 2003 do roku 2012 upravený kvótou, ktorá sa v tomto období pohybovala od 14 do 20 [23], nevidím dôvod na to, prečo by doba platnosti týchto povolení mala byť obmedzená na jeden rok, a to tým skôr, že príslušný orgán má v súlade s prílohou 3 ods. 17 bodom 1 písm. b) zákona z roku 1982 vždy možnosť odňať povolenie v prípade spáchania trestného činu, ktorého sa dopustil jeho držiteľ, vrátane porušenia prílohy 3 ods. 23 zákona z roku 1982.

48. Pri tejto príležitosti tiež uvádzam, že príloha 3 ods. 12 bod 1 zákona z roku 1982, ktorá sa týka dôvodov na zamietnutie povolenia, obsahuje vo svojich bodoch c) a d) požiadavky bydliska a štátnej príslušnosti, ktoré článok 14 smernice o službách zakazuje.

49. Napriek tomu, že tieto skutočnosti nepatria do rozsahu prejudiciálnych otázok, preukazujú, že príloha 3 zákona z roku 1982, ktorá bola prijatá o viac ako 20 rokov skôr ako smernica o službách, pričom ju vyhláška z roku 2009 nenovelizovala, vyvoláva ďalšie problémy týkajúce sa súladu so smernicou o službách, než sú tie, ktoré sa výslovne uvádzajú v prípade, o aký ide vo veci samej.

B – *O prvej prejudiciálnej otázke*

1. Úvod

50. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd Súdneho dvora pýta, či poplatok za udelenie alebo predĺženie povolenia na prevádzkovanie sexshopu, pozostávajúci z dvoch častí, z ktorých prvá súvisí s administratívnym spracovaním žiadosti a v prípade zamietnutia žiadosti je nenávratná a druhá sa týka správy systému udeľovania licencií a v prípade zamietnutia žiadosti je návratná, predstavuje poplatok, ktorý je v rozpore s článkom 13 ods. 2 smernice o službách. [24]

51. Hneď na úvod treba poznamenať, že poplatok zodpovedajúci nákladom na administratívne spracovanie žiadosti o povolenie, ktorý je v prípade zamietnutia žiadosti nenávratný, je samozrejme v súlade s článkom 13 ods. 2 smernice o službách. To nespochybňuje žiaden z účastníkov konania ani vedľajších účastníkov v konaní pred Súdnym dvorom.

21 — Na pojednávaní na vnútroštátnom súde z 13. januára 2015 sa Westminster City Council odvolávala na toto ustanovenie s cieľom odôvodniť obmedzenie doby platnosti povolení udelených pánovi Hemmingovi a i. (pozri audiovizuálny záznam z prvého pojednávania na vnútroštátnom súde, 39:51 a nasl., dostupný na internete na základe žiadosti na tejto adrese: https://www.supremecourt.uk/contact-us.html).

22 — Pozri audiovizuálny záznam z prvého pojednávania na vnútroštátnom súde, 39:51 a nasl., dostupný na internete na základe žiadosti na tejto adrese: https://www.supremecourt.uk/contact-us.html. („the scheme under the 1982 Act in Westminster is one where there is a *quota of authorisations*… for sex shops, there is *quota*“). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri tiež v tomto zmysle prílohu 3 ods. 12 bod 3 písm. c) a bod 4 zákona z roku 1982.

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

24 — Článok 13 ods. 2 smernice o službách bol v Spojenom kráľovstve prebratý na základe článku 18 vyhlášky z roku 2009. Keďže medzi znením relevantných ustanovení smernice o službách a ustanovení vyhlášky z roku 2009 nie je žiaden rozdiel, v týchto návrhoch sa budem odvolávať na ustanovenia smernice o službách.

52. Poznamenávam, že ako som uviedol v bodoch 26 a 27 týchto návrhov, vnútroštátny súd rozlíšil dva systémy podľa toho, či sa druhá časť poplatku, ktorá je určená na financovanie správy a presadzovania systému licencie, musí platiť až po tom, ako sa žiadosti o povolenie vyhovie (typ A), alebo sa musí platiť v čase podania žiadosti, s tým, že v prípade zamietnutia tejto žiadosti sa vracia (typ B).

53. Vnútroštátny súd v bode 26 návrhu na začatie prejudiciálneho konania [25] rozhodol, že systémy udeľovania povolení typu A sú v súlade s článkom 13 ods. 2 smernice o službách. Jeho prejudiciálne otázky sa preto týkajú iba systému udeľovania povolení typu B, ktorý je skutočne tým, ktorý používa Westminster City Council.

54. Samozrejme, tento rozdiel medzi systémami udeľovania povolení typu A a B platí iba vtedy, ak v rámci systému typu A nie je poplatok zodpovedajúci nákladom na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení podmienkou povolenia poskytovať danú službu. A naopak, ak má príslušný orgán právo odkladať udelenie licencie a následne zabraňovať poskytovaniu danej služby až do času, keď dôjde k zaplateniu tohto poplatku, išlo by čisto a jasne o systém udeľovania povolení typu B, aj keď poplatok nie je splatný v čase podania žiadosti.

55. Podľa popisu systému udeľovania povolení typu A, ktorý poskytol vnútroštátny súd, druhá časť poplatku je splatná až po tom, ako sa žiadosti „vyhovie“, na základe čoho sa dá prikloniť k názoru, že povolenie na prevádzkovanie nie je podmienené predchádzajúcim zaplatením. Takáto požiadavka nepatrí do pôsobnosti článku 13 smernice o službách a môže byť prípadne uložená iba za podmienok stanovených inými ustanoveniami smernice o službách. [26]

56. Z toho vyplýva potreba preskúmať, či by takáto požiadavka mohla zodpovedať pojmu „požiadavka“, ktorý je vymedzený v článku 4 bode 7 smernice o službách, pričom článok 16 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že členské štáty môžu podmieniť prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením „požiadaviek“.

57. V článku 4 bode 7 smernice o službách sa tento pojem „požiadavka“ vymedzuje ako „akákoľvek povinnosť, zákaz, podmienka alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov alebo v dôsledku judikatúry, administratívnej praxe, pravidiel profesijných orgánov alebo kolektívnych pravidiel profesijných združení či iných profesijných organizácií“.

58. V prípade kladnej odpovede by však v súlade s článkom 16 ods. 1 smernice o službách bolo potrebné, aby bol tento poplatok nediskriminačný vzhľadom na štátnu príslušnosť alebo bydlisko poskytovateľa služby, nevyhnutný na udržanie verejného poriadku a verejnej bezpečnosti alebo ochranu verejného zdravia a životného prostredia a primeraný vzhľadom na sledovaný cieľ.

59. Bez toho, aby som v tejto súvislosti prejudikoval definitívnu odpoveď, dovolím si v tejto súvislosti komentár, a to konkrétne týkajúci sa logiky, na ktorej je založený bod 12 návrhu na začatie prejudiciálneho konania a podľa ktorej musia náklady na vyšetrovanie a stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie, znášať držitelia povolení, pretože práve im je na prospech to, že prístup k službe je obmedzený kvótou na povolenia.

25 — Pozri rozsudok R (Hemming and others) v. Westminster City Council [2015] UKSC 25.

26 — Pozri v tomto zmysle rozsudok R (Hemming and others) v. Westminster City Council [2015] UKSC 25, bod 17, kde vnútroštátny súd rozhodol, že „takýto poplatok by mal spĺňať podmienky uvedené v oddiele 2 kapitoly III a v oddiele 1 kapitoly IV [smernice o službách]“.

60. Táto logika vníma systém udeľovania povolení ako prostriedok na zaručenie „monopolu“ v prospech určitých prevádzkovateľov patriacich do „klubu“, do ktorého je prístup obmedzený a podmienený zaplatením poplatku, na základe ktorého môžu členovia požívať záruku, že tento „klub“ ostane uzavretý. To sa zdá byť v rozpore s cieľom smernice o službách, ktorým je vytvoriť „konkurencieschopný trh so službami“ prostredníctvom toho, že sa uľahčí „prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo… ich výkon“ [27].

2. Súlad systému udeľovania povolení typu B s článkom 13 ods. 2 smernice o službách

61. Moje ďalšie úvahy sa budú týkať otázky, či druhá časť poplatku, ktorého povinnosť úhrady uložila pánovi Hemmingovi a i. pri podaní ich žiadostí o povolenie Westminster City Council a ktorý zodpovedá nákladom na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení, predstavuje „poplatok“ v zmysle článku 13 ods. 2 smernice o službách, o čom, ako sa zdá, vnútroštátny súd pochybuje, pretože v prípade zamietnutia žiadosti je táto časť poplatku návratná. [28]

62. Zdôrazňujem, že príloha 3 ods. 19 zákona z roku 1982 ukladá povinnosť zaplatiť poplatok „ *žiadateľovi* o udelenie, predĺženie alebo prevod licencie“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát), a nie „licencovanej osobe“. Inak povedané, bez toho, aby bol tento poplatok zaplatený pri podaní žiadosti o povolenie, nebude táto žiadosť preskúmaná, pričom to uznáva Westminster City Council v bode 15 svojich písomných pripomienok [29]. Skutočnosť, či zaplatenie tejto sumy (tak ako to tvrdí Westminster City Council) predstavuje kauciu alebo či sa Westminster City Council stáva jej vlastníkom nezvratne, nie je v tejto súvislosti relevantná.

63. Na rozdiel teda od toho, čo tvrdí Westminster City Council, predmetný poplatok predstavuje poplatok (to znamená povinnú platbu určitej sumy), ktorý v zmysle článku 13 ods. 2 smernice o službách „vzniká“ z dôvodu postupov a formálnych náležitostí pri udeľovaní povolení.

64. Na to, aby bol taký poplatok, o aký ide vo veci samej, v súlade s článkom 13 ods. 2 smernice o službách, musí byť „primeran[ý] a úmern[ý] nákladom na predmetné postupy pri udeľovaní povolení a nesm[ie] presiahnuť náklady takých postupov“.

i) Poplatok, ktorý je „úmern[ý] nákladom na predmetné postupy pri udeľovaní povolení a [ktorý nepresahuje] náklady takých postupov“

65. Na to, aby bolo možné v tejto súvislosti rozhodnúť, treba si najprv položiť otázku, či sú náklady na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení zahrnuté v pojme „náklady na postupy“ pri udeľovaní povolení.

66. Podľa holandskej vlády sa pojem „náklady na postupy pri udeľovaní povolení“ vzťahuje zároveň na náklady na spracovanie žiadosti o povolenie aj na náklady na správu systému udeľovania povolení.

67. V tejto súvislosti sa opiera o vyhlásenie, ktoré uskutočnila Komisia v máji 2006 a podľa ktorého náklady na postupy zahŕňajú „náklady vzniknuté z dôvodu správy, kontroly a presadzovania“ [30] systému udeľovania povolení.

27 — Pozri odôvodnenia 2, 5, 8 a 9 smernice o službách.

28 — Pozri rozsudok 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 správne uviesť, že žiadateľ je povinný zaplatiť druhú časť poplatku v čase podania žiadosti“).

30 — „… costs incurred in the management, control and enforcement“. Preložil generálny advokát.

68. Podľa uvedenej vlády je toto vyhlásenie v rozpore s tvrdením, ktoré zastáva Komisia vo svojich písomných pripomienkach a podľa ktorého poplatok na pokrytie nákladov na stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie, nemožno vnímať tak, že patrí do rámca postupov udeľovania povolení, spracovania žiadostí o povolenie a s tým súvisiacich nákladov.

69. Komisia na pojednávaní poprela existenciu rozporu medzi svojím vyhlásením z roku 2006 a svojimi písomnými pripomienkami, pričom tvrdila, že orgán príslušný na vydávanie povolení môže od žiadateľov vyžadovať zaplatenie nákladov na správu, kontrolu a presadzovanie systému udeľovania povolení, a to za predpokladu, že ide o náklady, ktoré sú určité a skutočné, ale že v predmetnom prípade náklady na vyšetrovanie a stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie, nepredstavujú „skutočne vynaložené náklady“ („costs actually incurred“).

70. Podľa môjho názoru pojem „náklady takých postupov“, ktorý je použitý na konci druhej vety článku 13 ods. 2 smernice o službách, odkazuje na pojem „náklady na predmetné postupy pri udeľovaní povolení“, ktorý je už v tejto vete použitý, pričom tento druhý pojem odkazuje na „postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení“, ktoré sú uvedené v prvej vete tohto ustanovenia.

71. V tejto súvislosti uvádzam, že hoci pojem „postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení“ nie je v smernici o službách vymedzený, treba ho odlišovať od pojmu „systém udeľovania povolení“, ktorý je vymedzený v článku 4 bode 6 tejto smernice.

72. Westminster City Council na pojednávaní tvrdila, že druhá časť predmetného poplatku pokrýva náklady na vyšetrovanie a stíhanie tak osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie, ako aj držiteľov licencie v prípade porušenia podmienok ich povolenia.

73. Pritom aj za predpokladu, že by náklady na vyšetrovanie a stíhanie držiteľov licencie mohli byť súčasťou nákladov na systém udeľovania povolení[31], nemôže tomu tak byť pri nákladoch na vyšetrovanie a stíhanie tretích osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie, pretože tieto činnosti nie sú súčasťou systému udeľovania povolení.

74. Navyše si nie je možné predstaviť správu a presadzovanie systému udeľovania povolení ako súčasť „postupov a formálnych náležitostí pri udeľovaní povolení“, a to ani v rozsahu, v ktorom by sa týkala trestných činov spáchaných držiteľmi povolenia, pretože nejde o činnosti, ktoré vedú k povoleniu, ale činnosti, ktoré nasledujú po jeho udelení. Pokiaľ ide o postihovanie trestných činov prevádzkovateľov, ktorí prevádzkujú sexshop bez licencie, to ešte menej súvisí s „postupmi a formálnymi náležitosťami pri udeľovaní povolení“ a týka sa konania osôb, ktoré sú vo vzťahu k držiteľom povolení tretími osobami.

75. Zo znenia druhej vety článku 13 ods. 2 smernice o službách tak vyplýva, že náklady na spracovanie žiadosti o povolenie nemôžu zahŕňať iné náklady, ako tie, ktoré vznikli príslušnému orgánu v súvislosti s administratívnym spracovaním žiadosti o povolenie. Nemôžu teda presiahnuť to, čo je nevyhnutné na pokrytie skutočných nákladov konania vedúceho k udeleniu tohto povolenia.

76. Rozsudok z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko (C-400/08, EU:C:2011:172), plne podporuje môj výklad článku 13 ods. 2 smernice o službách. Poplatky, o aké išlo v tomto rozsudku, boli totiž vypočítané na základe celkových nákladov na administratívne vybavenie žiadostí o povolenie na zriadenie obchodných priestorov za roky 1994 a 1995, vydelených počtom metrov štvorcových uvedených v každej žiadosti o povolenie.

31 — Nemali by však prípadne uložené finančné sankcie byť odpočítané z celkových nákladov na systém?

77. Je jasné, že tieto poplatky nezohľadňovali skutočnosti, ku ktorým dochádza po uskutočnení postupu pri udeľovaní povolení, ako napríklad náklady súvisiace so správou a presadzovaním systému udeľovania povolení. Práve z tohto dôvodu Súdny dvor v bode 129 rozsudku z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko (C-400/08, EU:C:2011:172), vyhlásil, že suma tohto poplatku je „primeran[á]… bez toho, aby sa podstatne odchyľovala od skutočných nákladov v každom individuálnom prípade“.

78. M. Hemming a i. sa o tento rozsudok opreli pred Court of Appeal (England & Wales) [Odvolací súd (Anglicko a Wales)] [32], ktorý na základe tohto rozsudku rozhodol, a to podľa môjho názoru správne, že členské štáty nemôžu ukladať poplatky idúce nad rámec nákladov na postup pri udeľovaní povolení a na konanie o zápise. [33]

79. V prejednávanej veci je nesporné, že celková suma predmetného poplatku nielenže zďaleka prekračuje náklady na administratívne spracovanie žiadostí o udelenie alebo predĺženie licencie na prevádzkovanie sexshopu, ale, čo je dôležitejšie, zahŕňa aj náklady, ktoré Westminster City Council nevynaložila v súvislosti s postupom pri udeľovaní povolení, to znamená náklady na vyšetrovanie a stíhanie osôb, ktoré prevádzkujú sexshopy bez licencie.

ii) „Primeraný“ poplatok

80. Túto otázku preskúmam iba nad rámec potrebnej analýzy, pretože požiadavka, aby bol poplatok „primeraný“, sa pridáva k požiadavke, aby bol „úmern[ý]… a [nepresahoval] náklady takých postupov“, čo podľa môjho názoru nie je splnené.

81. Hoci je pravda, ako konštatoval vnútroštátny súd, že Súdny dvor ešte nemal príležitosť rozhodnúť, ako sa má vykladať článok 13 ods. 2 smernice o službách [34], vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko (C-400/08, EU:C:2011:172), mal príležitosť preskúmať súlad poplatkov, ktoré boli zavedené na základe španielskeho zákona pred nadobudnutím účinnosti smernice o službách a ktoré sa platili za vybavenie žiadosti o povolenie na zriadenie obchodných priestorov v Katalánsku (Španielsko), so slobodou usadiť sa.

82. Vzhľadom na to, že suma týchto poplatkov bola pôvodne vypočítaná rozdelením nákladov týkajúcich sa konaní, ktoré boli vedené v rokoch 1994 a 1995, počtom metrov štvorcových uvedených v predmetných žiadostiach a odvtedy bola upravená v závislosti od inflácie, Komisia tvrdila, že keďže tieto poplatky nie sú spojené s nákladmi konania o udelení obchodnej licencie, sú neprimerané. [35]

83. Súdny dvor toto tvrdenie zamietol, pričom rozhodol, že „táto metóda určenia výšky splatných poplatkov odráža súhrn uvedených nákladov *primeraným spôsobom bez toho, aby sa podstatne odchyľovala od skutočných nákladov v každom individuálnom prípade*. Okrem toho spôsob ich stanovenia zodpovedá pevnej sume za meter štvorcový, čo predstavuje výhodu umožňujúcu prehľadne predvídať náklady konania“ [36].

84. Súdny dvor však neposkytol osobitné kritériá, na základe ktorých by sa dala posúdiť primeranosť poplatku, keďže uvedený rozsudok sa zameriaval skôr na úmernosť poplatku, ktorý nesmie presiahnuť skutočné náklady postupu pri udeľovaní povolení.

32 — Opreli sa tiež o rozsudok z 19. septembra 2006, i-21 Germany a Arcor (C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:586), ktorý však v prejednávanej veci nie je veľkou pomocou, pretože článok 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/13/ES o spoločnom rámci pre všeobecné oprávnenia a individuálne licencie v oblasti telekomunikačných služieb [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 117, 1997, s. 15) výslovne oprávňovala členské štáty na to, aby do poplatku splatného za získanie licencie zahrnuli náklady na správu, kontrolu a presadzovanie systému udeľovania povolení.

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

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

35 — Pozri rozsudok z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 127 a 128).

36 — Pozri rozsudok z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko (C-400/08, EU:C:2011:172, bod 129). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

85. Podľa môjho názoru na to, aby bol poplatok „primeraný“ v zmysle článku 13 ods. 2 smernice o službách, je potrebné, aby boli skutočnosti, ktoré sa zohľadňujú na účely výpočtu poplatku, ako aj spôsob tohto výpočtu logicky vysvetliteľné. [37]

86. V tejto súvislosti Súdny dvor požiadal Westminster City Council, aby podrobne písomne vysvetlila faktory, ktoré boli zohľadnené v rámci toho, ako dospela k poplatkom vo výške 2 667 GBP a 26 435 GBP, ako aj použitý spôsob výpočtu. Westminster City Council na túto otázku odpovedala tak, že zaslala dve svedecké výpovede svojho „service manager – noise and licensing“, ktoré už predtým predložila High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Vrchný súd (Anglicko a Wales), divízia Queen's Bench (správny senát)], ako aj k nim pripojené dokumenty.

87. Westminster City Council vysvetlila, že podľa týchto svedeckých výpovedí sú náklady na systém udeľovania povolení rozdelené do troch kategórií, a to priame náklady (ako napríklad náklady na tlačenie dokumentov a zverejňovanie), náklady, ktoré síce súvisia s povoleniami, ale závisia od iných oddelení Westminster City Council než od oddelenia licencií (ako napríklad ľudské zdroje a právne oddelenie), a náklady na presadzovanie systému udeľovania povolení.

88. Westminster City Council však vo svojej písomnej odpovedi na otázku, ktorú jej položil Súdny dvor, nevysvetlila, ako z celkovej sumy rozpočtu určeného pre systém udeľovania povolení na sexshopy dospela k poplatkom vo výške 2 667 GBP a 26 435 GBP, ktoré sa vyžadujú na účely žiadosti o udelenie alebo predĺženie licencie na prevádzkovanie sexshopov.

89. Na pojednávaní nevedela Westminster City Council odôvodniť skutočnosť, že sa predmetný poplatok počas daného obdobia nemenil, pričom sa v ňom, ako sa zdá, nezohľadnil celý rad skutočností, ako napríklad celkový príjem plynúci z poplatkov, ako aj deficit alebo prebytok v porovnaní so skutočnými nákladmi na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení, ktorý bol pritom podľa Westminster City Council pre každý rok iný. Tiež sa zdá, že Westminster City Council nezohľadnila príjmy plynúce z pokút a iných finančných sankcií uložených osobám prevádzkujúcim sexshopy, či už na základe povolenia, alebo bez neho. [38]

90. Z týchto dôvodov nie je podľa môjho názoru druhá časť poplatku, o aký ide v tejto veci, „primeraným“ poplatkom.

91. Z uvedených dôvodov, s výhradou, že vnútroštátny súd by mohol vykonať hlbšiu analýzu, navrhujem, aby Súdny dvor na prvú otázku odpovedal, že článok 13 ods. 2 smernice o službách sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby príslušný orgán členského štátu pri výpočte poplatku splatného za udelenie alebo predĺženie povolenia zohľadnil náklady na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení, a to aj v prípade, že časť zodpovedajúca týmto nákladom je v prípade zamietnutia žiadosti o udelenie alebo predĺženie predmetného oprávnenia návratná.

C – O druhej prejudiciálnej otázke

92. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd Súdneho dvora pýta, či odpoveď na prvú otázku závisí od ďalších okolností, akými sú napríklad možnosť, že časť poplatku zodpovedajúca nákladom na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení predstavuje pre žiadateľov o povolenie nejaký vlastný náklad alebo stratu, výška tejto časti poplatku a doba, počas ktorej sa zadržiava, ako aj úspory nákladov príslušného orgánu na spracovanie žiadostí o povolenie, ktoré vyplývajú z toho, že platba uvedenej časti poplatku sa uskutoční vopred.

37 — Keďže má prejednávaná vec pôvod v Spojenom kráľovstve, odkazujem v tejto súvislosti na slávny pokus Lorda Greena o zadefinovanie pojmu „primeraný“ v správnom práve (rozsudok Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223, s. 229).

38 — Príloha 3 ods. 22 bod 1 zákona z roku 1982 stanovuje pokuty až do výšky 20 000 GBP.

93. Vzhľadom na moju odpoveď na prvú otázku nie je potrebné odpovedať na druhú otázku, pretože z uvedenej odpovede jasne vyplýva, že už samotná myšlienka uložiť žiadateľom o povolenie poplatok, ktorého časť zodpovedá nákladom na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení, je poplatkom, ktorý je v rozpore s článkom 13 ods. 2 smernice o službách.

VI – **Návrh**

94. Navrhujem preto, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky, ktoré položil Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva), odpovedal takto:

Článok 13 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby príslušný orgán členského štátu pri výpočte poplatku splatného za udelenie alebo predĺženie povolenia zohľadnil náklady na správu a presadzovanie systému udeľovania povolení, a to aj v prípade, že časť zodpovedajúca týmto nákladom je v prípade zamietnutia žiadosti o udelenie alebo predĺženie predmetného oprávnenia návratná.