



## EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu, dne 5. srpna 2019

sj.a(2019)5667014

### *PROCESNÍ LISTINA*

## **PŘEDSEDOVI A ČLENŮM SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE**

### **Písemné vyjádření**

kteřé podle článku 23 Protokolu o Statutu Soudního dvora Evropské unie podává

### **Evropská komise**

zastupovaná paní Lornou ARMATI a paní Petrou NĚMEČKOVOU, členkami její právní služby, jednajícími jako zmocněnkyně, s poštovní adresou pro účely doručování v Bruselu, Právní služba, Greffe contentieux, BERL 1/169, 200 rue de la Loi, 1049 Bruxelles, které souhlasily s tím, aby jim byly doručovány veškeré procesní písemnosti prostřednictvím aplikace e-Curia

### **v právní věci**

**C-311/19**

**BONVER WIN, a.s.**

– žalobkyně –

proti

**Ministerstvo financí**

– žalovaná –

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, podaná usnesením Nejvyššího správního soudu (v rozšířeném senátu) ze dne 21. března 2019 v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2016, č.j. 3 Af 39/2014 – 157, týkající se rozhodnutí ministra financí ze dne 22. července 2014, č.j. MF-111101/2013/34-2901-RK o zamítnutí rozkladu rozhodnutí ministerstva financí č.j. MF-60562/3/2013/34 ze dne 22. října 2013,

kteřá se týká výkladu čl. 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie.

**OBSAH**

<b>1</b>	<b>SKUTKOVÝ STAV A ŘÍZENÍ.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>RELEVANTNÍ NÁRODNÍ PRÁVO.....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>VYJÁDŘENÍ K PŘEDBĚŽNÝM OTÁZKÁM.....</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>14</b>

Evropská komise (dále jen "Komise") si dovoluje k podaným předběžným otázkám předložit Soudnímu dvoru následující vyjádření.

## **1 SKUTKOVÝ STAV A ŘÍZENÍ**

1. Průběh a obsah sporu, v jehož rámci byla předběžná otázka vznesena, je možné pro potřeby jejich zodpovězení shrnout následujícím způsobem.
2. Žalobkyně v řízení před soudy České republiky, společnost BONVER WIN, a.s., je česká obchodní společnost, která na základě povolení žalovaného ministerstva financí provozovala ve městě Děčín sázkové hry. Město Děčín, ve kterém má žalobkyně jednu ze svých provozoven, se nachází v České republice, cca 25 km od německých hranic.
3. Český zákon, na jehož základě bylo dané povolení žalobkyni uděleno, zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a o jiných podobných hrách, umožňuje obcím, aby v rámci výkonu práva na samosprávu stanovily obecně závaznou vyhláškou, že určité sázkové hry, loterie a jiné podobné hry mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce. Jak uvádí usnesení předkládajícího soudu v bodě 15, některé obce této pravomoci využívají, ať již kompletním zákazem, tak častěji zákazem selektivním, naopak jiné obce nechávají tuto oblast bez regulace.
4. Zákon současně vymezuje, co se rozumí sázkovou hrou, loterií a jinou podobnou hrou.
5. V rámci pravomocí dané zákonem č. 202/1990 Sb. vydal statutární orgán města Děčín v roce 2013 obecně závaznou vyhlášku č. 3/2013, která nově zakazovala na celém území města Děčín provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, a to vyjma kasin nacházejících se na určitých místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky.
6. Vzhledem k tomu, že žalobkyně provozovala takovéto sázkové hry v Děčíně na adrese, která podléhala zákazu stanoveného ve výše zmíněné obecně závazné

vyhláše, zrušilo ministerstvo financí povolení k provozování sázkových her žalobkyni na dané adrese rozhodnutím ze dne 22. října 2013.

7. Žalobkyně napadla toto rozhodnutí ministerstva financí nejdříve rozkladem, který ministr financí zamítl rozhodnutím ze dne 22. července 2014, a posléze žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 15. června 2016. Žalobkyně podala proti rozsudku Městského soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, mimo jiné z důvodu, že Městský soud pochybil tím, že neaplikoval právo Evropské unie týkající se volného pohybu služeb. Žalobkyně v tomto smyslu uvádí, že skutečnost, že část klientely provozovny, již se rozhodnutí o zrušení povolení týká, byla tvořena občany jiných členských států Evropské unie, je zásadní pro uplatnění dovolání se pravidel volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 SFEU.
8. Žalovaná se k tomuto vyjádřil v tom smyslu, že uvedl, že právo Unie nedopadá na výlučně vnitrostátní situace a že argument o zahraniční klientele je tudíž bez významu.
9. Předkládající soud v bodě 8 usnesení o předložení předběžných otázek poukázal na to, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu obecně v případech, jakým je i ten žalobkynin, Nejvyšší správní soud neshledává "unijní prvek", tedy provozovatel loterií a jiných podobných her není oprávněn v příslušné věci dovolávat se práva EU týkajícího se zejména volného pohybu služeb. Pátý senát Nejvyššího správního soudu, který o zde projednávané věci rozhoduje, ale vyjádřil po předběžném posouzení věci pochyby o tom, zda se dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu uplatní i na zde projednávanou věc, a proto postoupil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, především vzhledem k tomu, že se město Děčín nachází cca 25 km od německých hranic a je vyhledávaným místem poskytování služeb německým občanům.
10. V kasačním řízení vznesl Nejvyšší správní soud (rozšířený senát) zde zkoumané předběžné otázky.

## 2 PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

11. Usnesením ze dne 21. března 2019 rozhodl Nejvyšší správní soud o předložení Soudnímu dvoru Evropské unie následujících předběžných otázek:

**1) Použije se článek 56 a násl. SFEU na vnitrostátní právní předpis (obecně závaznou vyhlášku obce), který v části jedné obce zakazuje určitou službu, jen proto, že část zákazníků tímto předpisem dotčeného poskytovatele služby může pocházet či pochází z jiného členského státu EU?**

**Pokud ano, postačuje pro aplikovatelnost článku 56 SFEU pouhé tvrzení možnosti výskytu zákazníků z jiného členského státu, anebo je poskytovatel služby povinen dokázat reálné poskytování služeb zákazníkům pocházejících z jiných členských států?**

**2) Je pro odpověď na první položenou otázku jakkoliv relevantní, že:**

**a) Potenciální omezení svobody poskytování služeb je výrazně limitováno, a to jak geograficky, tak i věcně (potenciální aplikovatelnost výjimky *de minimis*);**

**b) Není patrné, že by vnitrostátní právní předpis upravoval odlišným způsobem, právně nebo fakticky, postavení subjektů poskytujících služby především občanům jiných členských států Evropské unie, na straně jedné, a subjektů zaměřujících se na domácí klientelu, na straně druhé?**

## 3 RELEVANTNÍ NÁRODNÍ PRÁVO

12. § 50, odstavec 4 zákona č. 202/1990 Sb., ze dne 17. května 1990 o loteriích a jiných podobných hrách<sup>1</sup> stanoví následující:

*„§ 50 Zmocňovací ustanovení*

*[...]*

*(4) Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování*

---

<sup>1</sup> Tento zákon byl zrušen ke dni 1. lednu 2017, kdy byl nahrazen zákonem č. 186/2016 Sb., ze dne 26. května 2016, o hazardních hrách.

*uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“*

13. Úvodní text s právním základem a článek 1, odstavec první, obecně závazné vyhlášky města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her<sup>2</sup> zní následovně:

*„Zastupitelstvo města Děčín se na svém zasedání dne 23.05.2013 usnesením č. ZM 13 04 04 09 usneslo vydat na základě § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů ( dále jen „zákon o loteriích“), tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):*

*Článek 1 Regulace provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her*

*1) Na celém území města Děčín, vyjma kasin nacházejících se na místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky, se zakazuje provozování:*

- a) sázkových her podle § 2 písm. i), l), m) a n) zákona o loteriích,*
- b) loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích,*
- c) loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.“*

#### **4 VYJÁDRĚNÍ K PŘEDBĚŽNÝM OTÁZKÁM**

14. Podstatou první předběžné otázky je, zda se článek 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále „SFEU“ nebo „Smlouva“) použije na vnitrostátní právní předpis (obecně závaznou vyhlášku města Děčín) pouze z toho důvodu, že někteří zákazníci poskytovatele služeb, na které se vztahuje vnitrostátní právní předpis, mohou pocházet nebo pocházejí z jiného členského státu. Předkládající soud se rovněž táže, zda pouhé tvrzení poskytovatele služeb o výskytu zákazníků z jiného členského státu

---

<sup>2</sup> Dle informací na webové stránce města Děčín pozbyla tato vyhláška platnosti ke dni 8. října 2016, kdy byla nahrazena obecně závaznou vyhláškou č. 2/2016, která zakazuje v článku 2 “provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), l), m) a n) zákona o loteriích, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích je zakázáno na území celého města s výjimkou kasin” ([http://mmdecin.cz/dokumenty/cat\\_view/6-predpisy/119-evidence-platnych-pravnich-predpisu-statutarniho-mesta-decin-a-zrusenych-pravnich-predpisu-statutarniho-mesta-decin](http://mmdecin.cz/dokumenty/cat_view/6-predpisy/119-evidence-platnych-pravnich-predpisu-statutarniho-mesta-decin-a-zrusenych-pravnich-predpisu-statutarniho-mesta-decin) a [http://mmdecin.cz/dokumenty/search\\_result?search\\_phrase=2%2F2016&catid=120&ordering=newest&search\\_mode=any&search\\_where%5B%5D=search\\_name&search\\_where%5B%5D=search\\_description](http://mmdecin.cz/dokumenty/search_result?search_phrase=2%2F2016&catid=120&ordering=newest&search_mode=any&search_where%5B%5D=search_name&search_where%5B%5D=search_description) ).

postačuje pro použitelnosti článku 56, anebo zda je poskytovatel služby povinen dokázat skutečné poskytování služby takovýmto zákazníkům.

15. Článek 56 SFEU vyžaduje odstranění jakéhokoli omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Aby mohla být služba poskytnuta, může její poskytovatel odcestovat do členského státu, kde je usazena osoba, pro kterou je daná služba poskytována, anebo příjemce dané služby může vycestovat do členského státu, ve kterém je poskytovatel této služby usazen. Zatímco první případ je výslovně uveden v článku 57 třetím pododstavci, SFEU, který umožňuje poskytovateli služby za účelem jejího poskytnutí dočasně provozovat svou činnost v členském státě, kde je služba poskytována, osobě vykonávající tuto službu dočasně vykonávat činnost v členském státě, ve kterém je služba poskytována, případ příjemce služeb je nezbytný důsledkem výkladu tohoto článku.<sup>3</sup> Volný pohyb služeb ve smyslu článku 57 tak svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb<sup>4</sup>.
16. Ve zde projednávané věci nastává otázka aplikovatelnosti článku 56 SFEU. Obecně platí, že se ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu služeb nevztahují na situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu.<sup>5</sup> Ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu služeb mají totiž za cíl chránit osoby, které skutečně využívají základní svobody, a mohou tak zakládat práva pouze na tyto osoby.<sup>6</sup>
17. Tato zásada je založena na ustálené judikatuře. Účelem ustanovení o základních svobodách týkající se nejen volného pohybu služeb není podpořit nerušené provozování hospodářské činnosti v kterémkoli členském státě, ale liberalizovat

---

<sup>3</sup> Rozsudek ze dne 31. ledna 1984, *Luisi & Carbone*, C-286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 10.

<sup>4</sup> Rozsudek ze dne 8. září 2009, *Liga Portuguesa*, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 51.

<sup>5</sup> Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, *Ullens de Schooten*, C- 268/15, EU:C:2016:874, bod 47.

<sup>6</sup> Tamtéž, bod 57.

obchod uvnitř Unie.<sup>7</sup> Proto by rozšíření pravomoci Soudního dvora Evropské unie nad rámec přeshraničních situací vedlo k tomu, že by došlo k přizpůsobení ustanovení Smlouvy účelu, pro který nebyla určena: nikoli tedy za účelem vytvoření vnitřního trhu s podmínkami podobnými jednotnému trhu, kde se mohou hospodářské subjekty volně pohybovat, nýbrž k vytvoření trhu bez pravidel (nebo spíše trhu, kde jsou pravidla v zásadě zakázána, s výjimkou těch, která jsou nezbytná a odpovídající pro splnění zásadních požadavků ve veřejném zájmu).<sup>8</sup> Zakázané jsou omezení svobody pohybu zaručené ustanoveními Smlouvy. Pokud však spor nevykazuje žádnou spojitost s výkonem tohoto práva volného pohybu, nemusí národní soud v zásadě zkoumat slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy s unijním právem.

18. Soudní dvůr Evropské unie nicméně uznal, že existují okolnosti, které, pokud jsou splněny, umožňují, aby Soudní dvůr prohlásil, že je příslušný k zodpovězení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, i když se jedná o spor mezi subjekty téhož členského státu. K tomu však dojde pouze v případě, kdy z rozhodnutí předkládacího soudu vyplývá, že existují konkrétní skutečnosti, na jejichž základě lze konstatovat vazbu mezi předmětem či okolnostmi sporu, jehož všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř dotyčného členského státu, a článkem 56 Smlouvy.<sup>9</sup>
19. Soudní dvůr identifikoval určité kategorie případů, ve kterých je možno připustit předběžné otázky týkající se výkladu ustanovení Smluv o základních svobodách za přípustné, ačkoliv se všechny prvky sporů v původním řízení nacházely pouze uvnitř jednoho členského státu, které se týkají mimo jiné následujících situací:<sup>10</sup>
- Nelze vyloučit určité přeshraniční účinky: pravomoc Soudního dvora není omezena pouze na případy, kdy existuje skutečný a přímý přeshraniční účinek;

---

<sup>7</sup> Stanovisko generálního advokáta Tesaura ze dne 27. října 1993, Hünermund, C-292/92, EU:C:1993:863, bod 27, 2. odstavec.

<sup>8</sup> Stanovisko generálního advokáta Tizzana ze dne 25. března 2004, CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:187, bod 63.

<sup>9</sup> Rozsudek ve věci Ullens de Schooten, C- 268/15, citovaný v poznámce pod čarou 5, bod 54.

<sup>10</sup> Tamtéž, body 50 až 53.



existují-li dostatečné důvody pro vyvození závěru, že dotčená vnitrostátní právní úprava může vyvolávat účinky, které se neomezovaly na daný členský stát;

- Vnitrostátní právo předkládajícímu soudu ukládá, aby byla státnímu příslušníku členského státu tohoto soudu přiznána stejná práva, jaká by v téže situaci vyplývala státnímu příslušníkovi jiného členského státu z práva unijního (tzv. reverzní diskriminace): v tomto případě je nutné určit pro zjištění, na co má osoba v dotčeném sporu nárok, jaký nárok by mohl uplatnit občan Unie, který by využil svých práv volného pohybu;
- Ustanovení unijního práva jsou výslovně aplikovatelná v ryze národním kontextu: i v této situaci je správný výklad unijního práva nezbytný pro řádné posouzení věci, o které rozhoduje národní soud.

20. Z těchto kategorií je relevantní pro zde projednávanou věc pouze první skupina případů.

21. Na základě uvedených premis Komise shledává, že za účelem odpovědi na první otázku je třeba posoudit, zaprvé, zda je spor ve všech ohledech omezen na jediný členský stát, a, pokud tomu tak je, zadruhé, zda z usnesení předkládacího soudu vyplývají konkrétní skutečnosti, na jejichž základě lze konstatovat existenci souvislosti ve smyslu judikatury tak, aby bylo možné otázku zodpovědět.

22. Co se týče zjištění ohledně čistě interní situace, je nutno poznamenat, že na základě údajů poskytnutých v usnesení předkládacího soudu se jedná o českou akciovou společnost, se sídlem v České republice, která napadá rozhodnutí českého veřejného orgánu (ministerstva financí) týkajícího se služeb poskytovaných žalobkyní v České republice. Lze shledat, že na základě těchto prvků se jedná o čistě interní situaci.<sup>11</sup>

23. Z tohoto vyplývá, že jediným možným vazebním faktorem je možnost existence zákazníků z jiného členského státu.

24. V tomto směru zdůrazňuje předkládající soud v bodech 22 až 28 usnesení o předložení předběžných otázek judikaturu, podle níž mají příjemci služeb nárok na ochranu podle článku 56 SFEU.

---

<sup>11</sup> Usnesení ze dne 4. června 2019, Pólus Vegas, C-665/18, EU:C:2019:477, bod 21.

25. Komise k tomuto podrobnému shrnutí judikatury podotýká, že ve starší judikatuře, v rozsudcích ve věci *Gambelli* nebo *Alpine Investments*,<sup>12</sup> která se podrobněji zabývá výkladem článku 56 Smlouvy z hlediska příjemců služeb, se jednalo vždy o omezení nabízení služeb pouze pro příjemce v jiných členských státech, což není případ žalobkyně. Nelze tedy jednoznačně aplikovat tuto judikaturu na projednávanou věc.
26. Ve věci *Berlington Hungary* Soudní dvůr dále aplikoval tuto judikaturu, a tedy shledal aplikovatelnost článku 56 SFEU, i na situaci, kdy část klientely, v tomto případě výherních hracích přístrojů, tvořili občané z jiných členských států na dovolené nacházející se v členském státu poskytovatele služeb.<sup>13</sup> Nicméně původ judikatury, která potvrdila použitelnost článku 56 SFEU na turisty jakožto příjemce služeb se týká situací, kdy vnitrostátní právo odmítá poskytnout službu občanovi z jiného členského státu, který je turistou v členském státě poskytovatele dané služby.<sup>14</sup>
27. Navíc považuje Komise za důležité zmínit to, že ve věci *Berlington Hungary* se Soudní dvůr neomezil pouze na výskyt zákazníků z jiného členského státu, ale shledal, jako jednu z podmínek, za kterých má pravomoc o položených otázkách rozhodnout, i skutečnost, že „nelze v žádném případě vyloučit, že provozovatelé usazení na území jiných členských států, než je Maďarsko, měli nebo mají zájem otevřít herny na maďarském území“<sup>15</sup>. V neposlední řadě Soudní dvůr nedávno

---

<sup>12</sup> Rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, *Gambelli*, C-243/01, EU:C:2003:597, bod 54, rozsudek ze dne 10. května 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, bod 22.

<sup>13</sup> Rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary*, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 26.

<sup>14</sup> Rozsudek ze dne 2. února 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47.

<sup>15</sup> Rozsudek ve věci *Berlington Hungary*, citovaný v poznámce pod čarou 13, bod 27. Rozsudek vydaný o několik měsíců později, ze dne 1. října 2015, *Trijber a Harmsen*, spojené věci C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, body 40 až 42, obsahuje podobná zjištění: Soudní dvůr zde shledal, že situaci v těchto věcech nelze považovat za „čistě interní“, ale konkrétně poznamenal, pokud jde o služby cestovních lodí, které předkládající soud popsal tak, že jsou určeny především rezidentům Nizozemska, tak „dotčený režim může bránit v přístupu na trh všem poskytovatelům, včetně poskytovatelů z jiných členských států, kteří se chtějí usadit v Nizozemsku za účelem poskytování takové služby“.

potvrdil, že existenci přeshraničního prvku nelze presumovat pouze z toho důvodu, že by občané Unie z jiných členských států mohli využívat nabízených služeb.<sup>16</sup>

28. Lze tedy shrnout, že z výše uvedené judikatury vyplývá, že pouhá možnost výskytu zahraničních zákazníků nemusí být sama o sobě dostačující k tomu, aby mohla být považována za vazbu nebo souvislost, který by přenesl jinak čistě vnitrostátní situaci do oblasti působnosti ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb. Ovšem konkrétní skutečnosti případu, například potenciální zájem zahraničních poskytovatelů služeb, jejichž existenci přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu, mohou vést k určení, že zde určitý vazební prvek existuje.
29. Pokud jde o konkrétní skutečnosti poukazující na existenci souvislosti nebo vazebního prvku, Komise podotýká, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Fremoluc* rozhodl, že v situaci, „jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu, je na předkládajícím soudu, aby Soudnímu dvoru sdělil, jakou souvislost – kvůli níž je požadovaný výklad v rámci řízení o předběžné otázce nezbytný pro řešení sporu, který je před ním veden – má tento spor i přes svoji čistě vnitrostátní povahu s ustanoveními unijního práva týkajícími se základních svobod.“<sup>17</sup>
30. Ve věci *Fremoluc* Soudní dvůr dále upřesnil, že z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce musí vyplývat konkrétní skutečnosti, to znamená nikoli hypotetické, nýbrž skutečné indicie, které umožňují pozitivně prokázat existenci vazby projednávaného sporu, i přes svoji čistě vnitrostátní povahu, s ustanoveními unijního práva týkajícími se základních svobod. Konkrétně se předkládající soud nemůže omezit na to, že předloží Soudnímu dvoru skutečnosti, které umožňují nevyložit existenci takovéto vazby, nebo které – posuzováno abstraktně – by mohly představovat indicie v tomto smyslu, ale musí naopak poskytnout objektivní a shodné důkazy, které Soudnímu dvoru umožní ověřit existenci uvedené vazby.<sup>18</sup> Soudní dvůr označil jako příklady

---

<sup>16</sup> Usnesení ve věci *Pólus Vegas*, C-665/18, citované v poznámce pod čarou 11, bod 24.

<sup>17</sup> Rozsudek ze dne 20. září 2018, *Fremoluc*, C-343/17, EU:C:2018:754, bod 22:

<sup>18</sup> Tamtéž, bod 29.

skutečných indicií stížnosti nebo žaloby podané hospodářskými subjekty se sídlem v jiných členských státech nebo státními příslušníky těchto států.

31. Lze tedy dovodit, že se předkládající soud nemůže omezit na pouhá tvrzení, že daná souvislost nemůže být vyloučena, nebo která jsou založena pouze na abstraktním posouzení, ale musí poskytnout Soudnímu dvoru objektivní a shodné důkazy, které mu umožňují ověřit existenci dané vazby. Mimo příkladů důkazů uvedených v bodě 29 rozsudku ve věci *Fremoluc* se tedy může jednat i o důkazy obecnější povahy.
32. Vnitrostátní soud musí tedy zohlednit všechny konkrétní okolnosti projednávané věci při prokazování existence mezistátního prvku. Ačkoli pouhé tvrzení poskytovatele služeb, že někteří její zákazníci pocházejí z jiných členských států, nemusí být samo o sobě dostačující, jiné faktory mohou naznačovat, že dané služby jsou určeny zákazníkům v jiných členských státech ve smyslu článku 56 Smlouvy. Může se jednat například o obchodní strategii poskytovatele služeb, anebo o místo podnikání v pohraniční oblasti. Pokud existují další faktory, které naznačují pravděpodobný přeshraniční prvek, důkaz o skutečném výskytu zákazníků z jiných členských států by v tomto případě podpořil závěr o existenci přeshraničního prvku.
33. Prostřednictvím **druhé předběžné otázky** se předkládající soud táže, zda je pro odpověď na první předběžnou otázku relevantní, že, zaprvé, potenciální omezení svobody služeb je výrazně limitován, a to jak geograficky, tak i věcně (potenciální aplikovatelnost výjimky *de minimis*), a, zadruhé, že není patrné, že by vnitrostátní právní předpis upravoval odlišným způsobem, právně nebo fakticky, postavení subjektů poskytujících služby občanům jiných členských států, na straně jedné, a subjektů zaměřujících se na tuzemské klienty, na straně druhé.
34. Pokud jde o případnou použitelnost navrhované výjimky *de minimis* v souvislosti s článkem 56 Smlouvy, která by mohla omezit aplikovatelnost tohoto článku v případech s omezeným dopadem na volný pohyb služeb, je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr soustavně odmítá ve své judikatuře týkající se svobod pohybu výslovně uznat uplatnění takovéto výjimky.<sup>19</sup> Například ve věci *Corsica Ferries*

---

<sup>19</sup> Rozsudek ze dne 13. prosince 1989, *Corsica Ferries*, C-49/89, EU:C:1989:649, bod 8.

Soudní dvůr shledal, že články Smlouvy o volném pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu jsou základními ustanoveními Společenství, a jakékoliv omezení těchto svobod i malého rozsahu nebo menšího významu je zakázáno. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že ustanovení Smlouvy o volném pohybu se vztahuje i na opatření přijatá místními orgány nebo územně samosprávnými celky<sup>20</sup>. Vzhledem k tomu, že výjimka *de minimis* pro omezování základních svobod, včetně článku 56 SFEU, neexistuje,<sup>21</sup> není pro posouzení použitelnosti tohoto článku nijak relevantní.

35. Co se týče posouzení relevantnosti skutečnosti, že vnitrostátní právní předpis (zde obecně závazná vyhláška města Děčín) neupravuje odlišným způsobem postavení subjektů poskytujících služby občanům jiných členských států, na straně jedné, a subjektů zaměřujících se na tuzemské klienty, na straně druhé, Komise shledává, že tato skutečnost nemá vliv na posouzení existence vazby projednávaného sporu s ustanoveními unijního práva týkajícími se základních svobod. Zároveň je třeba podotknout, že situace, kdy vnitrostátní právní úprava mezi příjemci služeb z členského státu poskytovatele služeb na straně jedné a z jiných členských států na straně druhé rozlišuje, jako tomu bylo ve věcech *Gambelli* nebo *Alpine Investments*<sup>22</sup>, nelze považovat za čistě interní.

36. Skutečnost, že se vnitrostátní právo aplikuje bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, je relevantní pouze pokud se dojde k závěru, že se článek 56 SFEU na zde projednávanou věc použije. Poté může být takovéto omezení i nadále odůvodněno převažujícím veřejným zájmem v souladu s podmínkami stanovenými v judikatuře Soudního dvora, zejména pokud splňuje podmínku přiměřenosti. Tento aspekt však není součástí předložených předběžných otázek.

---

<sup>20</sup> Rozsudek ze dne 17. listopadu 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna, C-169/08, EU:C:2009:709, bod 29; rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, De Coster, C-17/00, EU:C:2001:651, bod 27.

<sup>21</sup> Rozsudek ze dne 3. prosince 2014, De Clercq, C-315/13, EU:C:2014:2408, bod 61.

<sup>22</sup> Rozsudky ve věcech *Gambelli* a *Alpine Investments*, citované v poznámce pod čarou 12.

## 5 ZÁVĚR

37. Z výše uvedených důvodů a vzhledem k okolnostem v projednávané věci v původním řízení si Komise dovoluje navrhnout Soudnímu dvoru, aby rozhodl následujícím způsobem:

- 1) **Článek 56 Smlouvy o fungování Evropské unie je třeba vykládat v tom smyslu, že možnost výskytu zákazníků pocházejících z jiného členského státu poskytovatele služby dotčeného vnitrostátním právním předpisem, který v části jedné obce zakazuje poskytovat určitou službu, nemusí být sama o sobě dostačující k tomu, aby mohla být považována za vazbu sporu čistě vnitrostátní povahy s ustanoveními unijního práva týkajícími se základní svobody poskytování služeb.**

**Vnitrostátnímu soudu přísluší posoudit, zda konkrétní skutečnosti projednávaného sporu mohou vést k určení, že zde tato vazba existuje.**

- 2) **Pro odpověď na první položenou otázku není nijak relevantní, že, zaprvé, potenciální omezení svobody poskytování služeb je výrazně limitováno, a to jak geograficky, tak i věcně, ani že, zadruhé, není patrné, že by vnitrostátní právní předpis upravoval odlišným způsobem, právně nebo fakticky, postavení subjektů poskytujících služby především občanům jiných členských států Evropské unie, na straně jedné, a subjektů zaměřujících se na domácí klientelu, na straně druhé.**

Lorna ARMATI

Petra NĚMEČKOVÁ

*zmocněnkyně Komise*