Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 11. května 2023[1]

Věc C-278/22

AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., původně
ANTERRA d.o.o.
proti
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Upravni sud u Zagrebu (Správní soud, Záhřeb, Chorvatsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Svoboda usazování – Volný pohyb služeb – Působnost směrnice 2006/123/ES – Článek 2 odst. 2 písm. b) – Finanční služby – Finanční a operativní leasing – Články 9 a 10 – Povinnost získat povolení od dozorující agentury“

I. Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Upravnim sudem u Zagrebu (Správní soud, Záhřeb, Chorvatsko) se v podstatě týká rozsahu působnosti směrnice 2006/123/ES[2], známé také jako „směrnice o službách“. Společnosti, která svým zákazníkům pronajímala automobily, bylo nařízeno ukončit činnost, neboť neměla platné povolení k poskytování finančních služeb.

2. Soudní dvůr se již dříve zabýval otázkou různých forem leasingu, zejména v souvislosti s daní z přidané hodnody (DPH) a právem na ochranu spotřebitele. Toto je nicméně první věc, v níž je leasing posuzován v kontextu směrnice 2006/123.

3. V tomto stanovisku navrhnu Soudnímu dvoru, že takové činnosti, jako jsou činnosti dotčené ve věci v původním řízení, které spočívají v nabízení tzv. operativního leasingu, nejsou vyloučeny z působnosti směrnice 2006/123; nepředstavují finanční služby ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) této směrnice. Z toho důvodu členský stát nemůže stanovit, že povolovací režim bude spravovat agentura pověřená dozorem nad finančními trhy.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

II. Právní rámec

A. Právo Evropské unie

1. Směrnice 2006/123

4. V článku 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123 je uvedeno, že se tato směrnice nevztahuje na „finanční služby jako bankovnictví, úvěry, pojištění a zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2006/48/ES [ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu Úř. věst. L 177, s. 1].

5. Oddíl 1 kapitoly III [3] směrnice 2006/123 se týká „[p]ovolení“ a obsahuje články 9 až 13.

6. Článek 9 směrnice 2006/123, nadepsaný „Povolovací režimy“, v odstavci 1 stanoví:

„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.“

7. Článek 10 („Podmínky pro udělení povolení“) směrnice 2006/123 stanoví:

„1. Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.

2. Kritéria uvedená v odstavci 1 musí být:

a) nediskriminační;

b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřená danému cíli obecného zájmu;

d) jasná a jednoznačná;

e) objektivní;

f) předem zveřejněná;

g) průhledná a přístupná.

[3] – Kapitola III směrnice 2006/123 se zabývá svobodou usazování pro poskytovatele.

3. Podmínky pro udělování povolení pro nové usazení se nesmějí překrývat s požadavky a kontrolami, které jsou rovnocenné nebo v podstatě srovnatelné, co se týče jejich účelu, a kterým již poskytovatel podléhá v jiném členském státě nebo v tomtéž členském státě. Styčná místa uvedená v čl. 28 odst. 2 a poskytovatel jsou příslušnému orgánu nápomocni tím, že poskytují veškeré potřebné informace o těchto požadavcích.

4. Povolení poskytovateli umožní přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na celém území daného členského státu, včetně zřizování zastoupení, dceřiných společností, poboček nebo kanceláří, ledaže je povolení pro každou jednotlivou provozovnu nebo omezení povolení na určitou část území opodstatněno naléhavým důvodem obecného zájmu.

5. Povolení se udělí neprodleně poté, co bylo na základě příslušného posouzení zjištěno splnění podmínek pro jeho udělení.

6. Kromě případu, kdy je povolení uděleno, musí být každé rozhodnutí příslušných orgánů, včetně odmítnutí nebo odnětí povolení, plně odůvodněno a musí být napadnutelné u soudů nebo u jiných odvolacích orgánů.

7. Tento článek nezpochybňuje rozdělení pravomocí orgánů členských států, které povolení udělují, na místní nebo regionální úrovni.“

B. Chorvatské právo

8. Článek 15 odst. 1 Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (zákon o chorvatské agentuře dozoru nad finančními službami) (*Narodne novine*, č. 140/05, č. 154/11 a č. 12/12) stanoví, že za účelem výkonu veřejných prerogativ je Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (chorvatská agentura dozoru nad finančními službami) (dále jen „agentura“) zmocněna k vydávání prováděcích předpisů na základě tohoto zákona a zákonů upravujících kapitálový trh, investiční fondy aj., převzetí akciových společností, penzijní společnosti, pojištění, zajištění a finanční služby, jakož i na základě jiných zákonů, pokud ji k tomu tyto zákony zmocňují.

9. Článek 15 odst. 2 zákona o chorvatské agentuře dozoru nad finančními službami stanoví, že za účelem výkonu veřejných prerogativ je agentura zmocněná k výkonu dozoru nad činností subjektů podléhajících dozoru, které jsou určeny v odstavci 1 tohoto článku a činností právnických osob poskytujících faktoringové služby, pokud tyto nejsou poskytovány bankami v rámci jejich činnosti zapsané do rejstříku. Agentura je rovněž oprávněna ukládat opatření směřujících k odstranění zjištěných nesrovnalostí a porušování právních předpisů.

10. Článek 3 odst. 1 Zákon o leasingu (zákon o leasingu) (*Narodne novine*, č. 141/13) stanoví, že leasingová společnost je obchodní společností se sídlem v Chorvatské republice, zapsanou do soudního rejstříku na základě povolení k výkonu leasingové činnosti, které vydává agentura za podmínek stanovených v tomto zákoně.

11. Článek 4 odst. 1 uvedeného zákona stanoví, že leasing je právním jednáním, v jehož rámci leasingový pronajímatel nabývá předmět leasingu tak, že ho koupí od dodavatele, nabude vlastnické právo k předmětu leasingu a umožní leasingovému nájemci předmět pronájmu po stanovenou dobu užívat, přičemž leasingový nájemce se za to zavazuje poskytovat úplatu.

12. Článek 5 odst. 1 uvedeného zákona stanoví, že v závislosti na obsahu a povaze leasingu, leasing může být leasingem finančním nebo operativním.

13. Článek 5 odst. 2 zákona o leasingu stanoví, že finanční leasing je právním jednáním, v rámci něhož leasingový nájemce po dobu užívání předmětu leasingu poskytuje leasingovému pronajímateli úplatu zohledňující celkovou hodnotu předmětu leasingu, nese náklady na odpisy předmětu a vzhledem k možnosti odkupu může nabýt vlastnické právo k předmětu za sjednanou cenu, která je v okamžiku využití této možnosti nižší než skutečná hodnota uvedeného předmětu. Rizika a výhody spojené s vlastnictvím předmětu leasingu přecházejí z velké části na leasingového nájemce.

14. Článek 5 odst. 3 zákona o leasingu stanoví, že operativní leasing je právním jednáním, v rámci něhož leasingový nájemce po dobu užívání předmětu leasingu platí leasingovému pronajímateli sjednanou odměnu, která nemusí zohledňovat celkovou hodnotu předmětu leasingu, leasingový pronajímatel nese náklady na odpisy předmětu leasingu a leasingový nájemce nemá podle smlouvy možnost odkupu; rizika a výhody spojené s vlastnictvím předmětu leasingu z velké části zůstávají na straně leasingového pronajímatele, tedy nepřecházejí na leasingového nájemce.

15. Článek 6 odst. 1 zákona o leasingu stanoví, že leasingovou činnost může provozovat leasingová společnost uvedená v článku 3 tohoto zákona, leasingová společnost z členského státu uvedená v článku 46 tohoto zákona a pobočka leasingové společnosti ze třetí země uvedená v článku 48 tohoto zákona.

III. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

16. AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (dále jen „Autotechnica“) je společnost registrovaná v Chorvatsku, jež provozuje činnosti „leasing motorových vozidel“, „pronájem a leasing osobních a nákladních automobilů (s řidičem nebo bez)“ a „pronájem a leasing jízdních kol, skútrů atd.“ Jedná se o dceřinou společnost, jejíž mateřská společnost má sídlo v jiném členském státě Unie, kde tato společnost poskytuje služby stejného typu, jako jsou služby dotčené v projednávané věci.

17. V průběhu mimořádné kontroly provedené agenturou u společnosti Autotechnica bylo zjištěno, že tato společnost uzavřela tři smlouvy o dlouhodobém pronájmu (týkající se čtyř automobilů) a následně na výslovnou žádost zákazníka tyto automobily koupila od dodavatele, čímž je nabyla do svého vlastnictví a později předala zákazníkům k užívání. Na základě těchto skutečností měla agentura za to, že společnost Autotechnica v podstatě vykonávala leasingovou činnost, aniž k tomu měla platné povolení. Z toho důvodu zakázala agentura rozhodnutím ze dne 14. února 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) společnosti Autotechnica vykonávat leasingovou činnost bez platného povolení.

18. Společnost Autotechnica podala u předkládajícího soudu žalobu na zrušení tohoto rozhodnutí. Namítá, že došlo k porušení práv, která podle jejího názoru vyplývají z unijního práva, neboť Chorvatská republika nemohla operativní leasing považovat za finanční službu, a proto by poskytování takových služeb, jako je leasing motorových vozidel, nemělo podléhat dozoru agentury.

19. Předkládající soud připomíná, že směrnice 2013/36/EU[4] se týká výhradně finančního leasingu a nevztahuje se na operativní leasing. V takovém případě by bylo vhodné na základě výkladu *a contrario* použít ustanovení směrnice 2006/123 na operativní leasing. Z bodu 33 odůvodnění a článku 2 posledně uvedené směrnice vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na širokou škálu služeb, včetně leasingu automobilů, který lze považovat za operativní leasing.

20. Předkládající soud dodává, že chorvatská právní úprava dotčená ve věci v původním řízení může společnosti Autotechnica a osobám z jiných členských států, které se chtějí usadit v Chorvatsku, bránit v provozování komerčního pronájmu nebo operativního leasingu, nebo je od této činnosti odrazovat, v důsledku čehož tato právní úprava nemůže splňovat požadavky vyplývající z článku 49 SFEU.

21. Za těchto okolností rozhodl Upravni sud u Zagrebu (Správní soud, Záhřeb) usnesením ze dne 12. dubna 2022, které bylo Soudnímu dvoru doručeno dne 22. dubna 2022, přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Vztahuje se působnost směrnice 2006/123 (směrnice o službách) na služby operativního leasingu nebo dlouhodobého pronájmu automobilů tak, jak se uvádí v Příručce k provedení směrnice o službách ze dne 13. března 2008 vydané Generálním ředitelstvím pro vnitřní trh a služby? Má být subjekt, který provozuje činnost operativního leasingu (avšak nikoliv leasingu finančního) nebo dlouhodobého pronájmu automobilů považován za finanční instituci ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 26 nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (EU) č. 575/2013 [ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2013, L 176, s. 1]?

2. V případě, že odpověď na [první část] první otázky bude kladná a na druhou [část první] otázky záporná: je zmocnění [agentury] k provádění dozoru nad poskytováním služeb operativního leasingu nebo služeb dlouhodobého pronájmu automobilů na základě čl. 6 odst. 1 zákona o leasingu a k ukládání dodatečných požadavků a omezení podnikatelům provozujícím takové činnosti […] v souladu s článkem 49 [SFEU] ve spojení s články 9 až 13 [směrnice 2006/123]?

3. Musí být článek 49 [SFEU] a články 9 až 13 [směrnice 2006/123] vykládány v tom smyslu, že za okolností, které jsou předmětem tohoto sporu, kdy ovládající společnost z jednoho členského státu má v úmyslu prostřednictvím ovládané společností poskytovat v jiném členském státě služby stejného druhu, jako jsou ty, které poskytuje v původním členském státě, tato ustanovení umožňují, aby vnitrostátní zákon (zákon o leasingu) ukládal dodatečné požadavky a omezení ovládané společnosti a tímto ztěžoval či činil méně atraktivním provozování takové činnosti?“

22. Písemná vyjádření předložili účastníci původního řízení, chorvatská a nizozemská vláda a Evropská komise. Jednání, které se konalo dne 1. března 2023, se zúčastnily všechny strany s výjimkou nizozemské vlády.

[4] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. 2013, L 176, s. 338).

IV. Posouzení

A. K první otázce

23. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda operativní leasing představuje finanční službu ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123 a zda takovou službu musí poskytovat „finanční instituce“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 26 nařízení č. 575/2013.

1. Kvalifikace leasingových smluv podle vnitrostátního práva

24. Z otázky je zřejmé, že předkládající soud rozlišuje tři různé typy situací: pronájem automobilů, operativní leasing a finanční leasing. Všechny tyto pojmy mají původ ve vnitrostátním občanském právu. Jako takové nebyly dosud předmětem harmonizace v Evropské unii, z čehož vyplývá, že nejsou pozitivně definovány na unijní úrovni. Pro účely tohoto stanoviska je proto na úvod vhodné tyto pojmy stručně vysvětlit.

25. Provedení komplexního srovnání úpravy nájemních smluv, smluv o operativním leasingu a finančních leasingových smluv mezi různými vnitrostátními občanskými zákoníky překračuje rámec projednávané věci. Lze však konstatovat, že zatímco nájemní smlouvy jsou již po staletí základním předmětem vnitrostátního občanského práva (zákoníků), v případě leasingových smluv (ať už u operativního nebo finančního leasingu) tomu tak není. Důvodem je skutečnost, že leasingové smlouvy uspokojují potřeby, které se objevily teprve v posledních desetiletích, jak se pokusím ukázat níže v souvislosti se smlouvami týkajícími se automobilu.

26. Služby pronájmu automobilů jsou z právního a ekonomického hlediska nejsnáze pochopitelnou kategorií služeb pronájmu. Existuje pouze jeden (právní) vztah: Osoba A, vlastník automobilu, pronajme automobil za úplatu osobě B, která bude mít automobil dočasně v držení. Obvykle se jedná o krátkodobý pronájem automobilů. Může se tak stát v obchodním kontextu, například při služebních cestách, nebo v rámci volnočasových aktivit, například během dovolené. Pronájem automobilů bývá prováděn nezávisle na tom, zda je osoba, která si automobil pronajímá, vlastníkem automobilu „v běžném životě“ [5].

27. Leasingové smlouvy se řídí jinou logikou: zde by osoba chtěla mít k dispozici automobil, a to trvale (tj. ve dne i v noci) a po určitou dobu. Takové smlouvy neslouží k uspokojení krátkodobých potřeb (pracovních nebo rekreačních), ale spíše střednědobých až dlouhodobých potřeb, a co je důležitější, také každodenní potřeby. Člověk by chtěl používat automobil, kdykoli se mu to hodí, a to pro každodenní účely. Otázka skutečného vlastníka automobilu se stává druhotnou. Důležité je, že automobil je dán k dispozici někomu, kdo ho potom může účinně používat.

28. V rámci smlouvy o operativním leasingu leasingový nájemce (uživatel automobilu) nepřebírá žádná rizika spojená s vlastnictvím, ani rizika týkající se zůstatkové hodnoty. Leasingový pronajímatel (vlastník automobilu) si nechává automobil ve svém vlastnictví a je odpovědný za jeho údržbu a opravy. Po skončení smlouvy leasingový nájemce vrátí vůz leasingovému pronajímateli. Podle smlouvy o finančním leasingu se naopak leasingový nájemce stává vlastníkem a přebírá rizika týkající se zůstatkové hodnoty. Obvykle leasingový pronajímatel koupí automobil na žádost leasingového nájemce a pronajme mu jej na dobu určitou, obvykle na několik let.

[5] – Ačkoli současné statistiky ukazují na skutečnost, že tomu tak pravděpodobně je v moderní době. Podle statistik Eurostatu v roce 2020 připadalo v Evropské unii 0,53 automobilu na obyvatele, viz https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1.

Leasingový nájemce platí pravidelné leasingové splátky a je odpovědný za údržbu a opravy. Po skončení smlouvy má leasingový nájemce zpravidla možnost odkoupit automobil za zůstatkovou hodnotu.

29. Pro ilustraci, operativní leasing obecně funguje následujícím způsobem: osoba A má zájem o automobil, obvykle pro každodenní použití. Za tímto účelem se osoba A obrátí na specialistu B, obvykle prodejce automobilů nebo, jako v tomto případě, firmu specializovanou na poskytování automobilů zákazníkům na určitou konkrétní dobu. Osoba B má buď k dispozici automobil ve svém vozovém parku, nebo, což je pravděpodobnější, pořídí vůz podle přání osoby A, jenž následně pronajme osobě A.

30. Z právního hlediska je osoba B vlastníkem automobilu. Osoba A automobil používá a platí za jeho užívání poplatek. Ve smlouvě mezi osobou A a osobou B jsou stanoveny různé další podmínky jako maximální počet ujetých kilometrů a poplatky, které je třeba zaplatit v případě překročení tohoto počtu ujetých kilometrů. Po uplynutí lhůty stanovené ve smlouvě je automobil vrácen osobě B. Rozhodující je, že platby zaplacené osobou A neodpovídají amortizaci hodnoty automobilu. Jinými slovy, osoba B přebírá ekonomické riziko ve vztahu ke své schopnosti vozidlo znovu použít, znovu pronajmout, znovu poskytnout v rámci leasingu nebo ho znovu prodat.

31. Finanční leasing je založený na jiném modelu. Základní úprava je podobná úpravě operativního leasingu (viz bod 29 výše). Tyto dva leasingy se však liší v amortizaci vozidla prostřednictvím plateb mezi osobou A a osobou B. U finančního leasingu je typické, že na konci stanoveného období je vozidlo buď „splaceno“ a vlastnictví přechází z osoby B na osobu A, případně existuje možnost, že osoba A získá vozidlo po zaplacení konečné částky. Převažuje druhá možnost, což znamená, že ani finanční leasing nemusí nutně směřovat k nabytí vozidla. Je to logické – pokud by nabytí vozidla bylo pro záměry stran stěžejní, rozhodly by se pro běžnou kupní smlouvu s odloženou platbou.

32. Stručně řečeno, účelem leasingu – ať už operativního, nebo finančního – je dát zákazníkovi k dispozici automobil, aby jej mohl používat. To je důvod, proč je ve vnitrostátních právních řádech leasing, a zejména operativní leasing, obvykle považován za nájemní smlouvu s určitými specifiky.

33. Jinými slovy, přestože smlouvy o operativním leasingu obsahují podle okolností prvky pronájmu, prodeje a výpůjčky, mají tendenci být považovány především za smlouvy o pronájmu [6], vzhledem k tomu, že těžištěm smlouvy je, v souladu s úmyslem stran, aspekt nájmu. V některých případech je dokonce operativní leasing a finanční leasing posuzován v rámci vnitrostátního občanského práva stejně [7].

34. Na závěr této části lze na základě informací, které má Soudní dvůr k dispozici, konstatovat, že operativní leasing, jak jej provádí společnost Autotechnica, je poskytován způsobem popsaným v bodech 28 až 30 výše.

[6] – Tak je tomu například ve Španělsku, viz rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) ze dne 19. ledna 2000 (STS 203/2000 – ECLI:ES:TS:2000:203). Stejně je tomu také v Německu; viz Pierson, T., „Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings“, v Juristische Schulung 2021, s. 8 až 12, na s. 9. V Německu je i finanční leasing upraven především v rámci občanskoprávních předpisů týkajících se pronájmu.

[7] – Tak je tomu například v Polsku, kde leasing vede k nabytí daného zboží.

2. Článek 2 odst. 2 směrnice 2006/123

35. Toto nás přivádí k podstatě první otázky: lze operativní leasing za takových podmínek, jako jsou podmínky dotčené ve věci v původním řízení, považovat za „finanční službu“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123?

36. Odpověď je jednoznačně „ne“.

37. Předmět směrnice 2006/123 je definován v jejím článku 1 jako stanovení „[obecných] ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb“. Směrnice 2006/123 má širokou působnost, neboť se v zásadě vztahuje na všechny služby poskytované poskytovateli usazenými v členském státě [8]. Výjimky, tedy oblasti, na které se směrnice 2006/123 nevztahuje, jsou vyjmenovány v čl. 2 odst. 2 této směrnice.

38. V souladu s obecnou logikou pravidla a výjimky, která je základem celého vnitřního trhu, je třeba tyto výjimky vykládat restriktivně. Kromě toho, i když se nejprve může zdát, že činnosti uvedené v čl. 2 odst. 2 písm. a) až l) směrnice 2006/123 nemají žádnou vnitřní logiku a představují nahodilou „slátaninu“, diktovanou volbou politiky ze strany unijního normotvůrce v dané době [9], přesto tvrdím, že se řídí právní logikou. Činnosti jsou vyloučeny z jednoho ze tří důvodů: unijní normotvůrce se rozhodl řídit logikou zakotvenou v primárním právu [10], nebo z toho důvodu, že přinejmenším v některých členských státech je vzhledem k jejich citlivosti [11] obvykle provádí veřejné orgány, nebo z důvodu jejich harmonizace na unijní úrovni, čímž se použití směrnice 2006/123 stalo nadbytečným. Příkladem poslední kategorie jsou služby a sítě elektronických komunikací [12], a jak uvádím, finanční služby [13]. To potvrzuje i bod 18 odůvodnění směrnice 2006/123, který uvádí, že finanční služby by měly být z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny, neboť „tyto činnosti jsou předmětem zvláštních právních předpisů [Evropské unie], které jsou stejně jako tato směrnice zaměřeny na dosažení skutečného vnitřního trhu služeb“ [14].

39. V článku 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123 jsou mezi finančními službami, na které se tato směrnice nevztahuje, například [15] uvedeny bankovnictví, úvěry, pojištění a zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční

[8] – Viz čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/123.

[9] – Není žádným tajemstvím, že legislativní proces vedoucí k přijetí směrnice 2006/123 byl náročný.

[10] – Viz například služby v oblasti dopravy, včetně přístavních služeb [čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123] nebo činnosti spojené s výkonem veřejné moci služeb [písm. i) tamtéž].

[11] – Viz například hazardní hry [čl. 2 odst. 2 písm. h) směrnice 2006/123], nebo sociální služby v oblasti sociálního bydlení, péče o děti a podpory rodin a osob, které se trvale nebo dočasně nacházejí ve stavu nouze, poskytované státem, státem pověřenými poskytovateli nebo státem uznávanými charitativními organizacemi [písm. j) tamtéž].

[12] – Viz čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123.

[13] – Viz čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123.

[14] – Zbytek bodu odůvodnění odráží čl. 2 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice. V důsledku toho by se toto vyloučení mělo vztahovat na všechny finanční služby jako bankovnictví, úvěry, pojištění a zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice 2013/36.

[15] – V oblasti ochrany spotřebitele existují další akty sekundárního práva Unie, které definují, co je pro účely jednotlivých aktů „finanční služba“. Viz čl. 2 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/65/ES ze dne 23. září 2002 o uvádění finančních služeb pro spotřebitele na trh na dálku a o změně směrnice Rady 90/619/EHS a směrnic 97/7/ES a 98/27/ES (Úř. věst. 2002, L 271, s. 16; Zvl. vyd. 06/04, s. 321) a čl. 2 odst. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES (Úř. věst. 2011, L 304, s. 64). Podle obou ustanovení je „finanční služba“ definována jako jakákoliv „služba bankovní, úvěrové, pojistné, osobní důchodové, investiční nebo platební povahy“. Tyto definice však nepřispívají k řešení právního problému, s nímž se potýkáme v projednávané věci, neboť nepřesahují výčet uvedený v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123.

poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice 2013/36 [16]. V této příloze je uvedeno 15 činností, které podle uvedené směrnice podléhají vzájemnému uznání. Jednou z těchto činností je finanční leasing [17]. Operativní leasing tam není uveden.

40. Již toto poslední zjištění umožňuje dospět k závěru, že operativní leasing není unijním normotvůrcem považován za finanční službu, a proto spadá do působnosti směrnice 2006/123. Toto potvrzuje i právně nezávazná, avšak názorná Příručka k provedení směrnice o službách vydaná Komisí, v níž se uvádí, že „na služby, které nepředstavují finanční službu, např. operativní leasing spočívající v pronajímání zboží, se vyloučení nevztahuje“ [18].

41. Proti posuzování operativního leasingu jako finanční služby svědčí i další argumenty.

42. Každá obchodní transakce zahrnuje finanční prvek v širším slova smyslu, a to zejména cenu nebo poplatek zaplacený za zboží nebo službu. Tak například, aby si člověk mohl pořídit láhev vody v supermarketu, musí zaplatit příslušnou cenu, a aby mohl jet vlakem, musí si zaplatit jízdenku – avšak většina obchodních transakcí nepředstavuje finanční služby. Rozhodující otázkou je, kde se nachází těžiště úpravy? Je účelem smlouvy přímo nabytí nebo pronájem zboží nebo služby, anebo *financování* nabytí zboží nebo služby?

43. Pokud jde o operativní leasing, je odpověď jasná: účelem smlouvy je pronájem automobilu na určitou dobu. Finanční prvky jsou totiž druhotné a samy o sobě nemohou vést k tomu, aby byl operativní leasing posuzován jako finanční služba.

44. Jako poslední, avšak důležitou poznámkou bych rád zdůraznil, že v této souvislosti není podstatné, jak namítá agentura, zda leasingový pronajímatel nabývá automobil na žádost leasingového nájemce. Toto je typické pro jakýkoli druh leasingu a nemá to žádný vliv na to, zda transakce představuje finanční službu, či nikoli.

45. Operativní leasing tedy nepředstavuje finanční službu. Z toho tudíž vyplývá, že se nemusí jednat o „finanční instituci“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 26 nařízení č. 575/2013, která může takové služby nabízet [19].

3. Navrhovaná odpověď na první otázku

46. Závěrem proto navrhuji, aby odpověď na první předběžnou otázku zněla tak, že operativní leasing nepředstavuje finanční službu ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123; spadá tudíž do oblasti působnosti této směrnice.

[16] – Znění směrnice 2006/123 zde odkazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (Úř. věst. 2006, L 177, s. 1), předchůdkyni směrnice 2013/36. Podle čl. 163 druhého pododstavce směrnice 2013/36 se odkazy na směrnici 2006/48 považují za odkazy na směrnici 2013/36.

[17] – Viz příloha I směrnice 2013/36, bod 3. Zde je třeba poznamenat, že francouzské znění je zvláštní v tom smyslu, že zmiňuje pouze „crédit-bail“ bez další specifikace. To však nemění současnou právní analýzu vzhledem k tomu, že znění v ostatních jazycích jsou jasná v tom, že je v nich upřesněno, že se toto ustanovení týká „finančního leasingu“.

[18] – Viz Příručka k provedení směrnice o službách, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007, bod 2.1.2; k dispozici na http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/.

[19] – V souladu s tím Evropský orgán pro bankovnictví rovněž konstatoval, že subjekt, který provádí výhradně operativní leasing, nelze považovat za „finanční instituci“, viz odpověď poskytnutá na dotaz ID 2014_1644, dostupná na adrese: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644.

B. K druhé a třetí otázce

47. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda články 9 až 13 směrnice 2006/123 nebo článek 49 SFEU mají být vykládány v tom smyslu, že brání požadavku předchozího povolení k výkonu činnosti operativního leasingu. Třetí otázka se zaměřuje na situaci, kdy společnost z jednoho členského státu chce v jiném členském státě poskytovat služby operativního leasingu prostřednictvím své dceřiné společnosti.

48. Vzhledem k tomu, že právní analýza je stejná, budu se těmito otázkami zabývat společně. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 o svobodě usazování poskytovatelů služeb [20] vykládána v tom smyslu, že se použijí nejen na přeshraniční situaci, ale i na situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu [21].

49. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda články 9 až 13 směrnice 2006/123 a článek 49 SFEU brání takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou ustanovení zákona o leasingu, použitelná v původním řízení, která považují poskytovatele služeb operativního leasingu a dlouhodobého leasingu vozidel za poskytovatele finančních služeb, a proto za finanční instituce, a zejména požadavku na předchozí povolení agentury.

1. Povolovací režimy podle článků 9 a 10 směrnice 2006/123.

50. Úvodem je třeba zdůraznit, že vzhledem k mému závěru, že společnost Autotechnica neposkytuje finanční služby, se celá logika svěření pravomoci agentuře udělovat povolení společnostem poskytujícím služby operativního leasingu a požadovat po nich, aby ukončily činnost, jeví jako pochybná. Je obtížné pochopit, proč by se agentura pověřená dozorem nad finančními trhy měla zabývat tak neškodnými činnostmi, jako je operativní leasing vozidel.

51. Jak Komise ve svých připomínkách správně zdůrazňuje, ustanovení chorvatského leasingového zákona, zejména jeho článek 3, zavádí povolovací režim ve smyslu čl. 4 bodu 6 směrnice 2006/123 [22].

52. Proto se použijí články 9 až 13 [23] směrnice 2006/123. Tato ustanovení se týkají povolovacích režimů, jejich podmínek a souvisejících procesních aspektů. Článek 9 této směrnice se vztahuje na situace, ve kterých mohou členské státy v zásadě využít povolovací režimy upravující přístup k činnosti poskytování služeb a její výkon (otázka „zda“), zatímco článek 10 uvedené směrnice stanoví podmínky pro udělení povolení (otázka „jak“) [24].

[20] – To znamená články 9 až 15 směrnice 2006/123.

[21] – Viz rozsudky ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110), a ze dne 4. července 2019, Komise v. Německo (C-377/17, EU:C:2019:562, bod 58).

[22] – Podle tohoto ustanovení je „povolovacím režimem“ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce služby postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu.

[23] – Tyto články tvoří oddíl 1 („Povolení“) kapitoly III („Svoboda usazování pro poskytovatele“) směrnice 2006/123.

[24] – Ačkoli jsou tato ustanovení určena členským státům, ukládají jim bezpodmínečné a dostatečně přesné povinnosti přizpůsobit právní systémy tak, aby byly slučitelné s podmínkami stanovenými v těchto ustanoveních. Jsou přímo použitelné a jednotlivci se jich mohou dovolávat vůči vnitrostátním orgánům. Viz rozsudek ze dne 4. července 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, bod 67 a násl.), v němž Soudní dvůr zkoumal článek 9 směrnice 2006/123. Viz dále rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 130), pokud jde o stejnou otázku podle článku 15 směrnice 2006/123. Viz rovněž moje stanovisko ve věci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 53).

53. Z článku 9 odst. 1 směrnice 2006/123 vyplývá, že členské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, nejsou-li splněny tři podmínky: a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele; b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu a 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.

54. Posouzení těchto otázek přísluší předkládajícímu soudu. Na základě informací, které má Soudní dvůr k dispozici, a z vyjádření různých stran mohu navrhnout následující vodítka.

55. Zaprvé vzhledem k tomu, že nejsou k dispozici informace o tom, jak agentura v otázce povolení přistupuje ke konkurentům [25] společnosti Autotechnica, se zdá, že v Chorvatsku nedochází k diskriminaci společnosti Autotechnica [26]. Předkládajícímu soudu však přísluší uvedenou hypotézu ověřit.

56. Zadruhé se zdá, že v zásadě existuje důvod pro povolovací režim v podobě ochrany spotřebitele, jak se ho dovolává agentura a chorvatská vláda. Na tomto místě postačí uvést, že ochrana spotřebitele je jedním z naléhavých důvodů obecného zájmu, který je výslovně uznán směrnicí 2006/123 [27]. Nicméně mi není jasné, v čem se operativní leasing liší od jiných smluv, jež spotřebitel může uzavřít, aby to odůvodňovalo ochranu založenou na článcích 9 a následujících směrnice 2006/123, nad rámec obecné ochrany spotřebitele, kterou již poskytuje například směrnice 2011/83. V případě finanční služby je spotřebitel zjevně zranitelný v tom smyslu, že mu hrozí nadměrné zadlužení, pokud nejsou poskytnuty dostatečné záruky. Vzhledem k tomu však, že operativní leasing nepředstavuje finanční službu ani neexistuje žádné riziko nadměrného zadlužení spotřebitele, je obtížné pochopit, proč musí být spotřebitel chráněn na základě ustanovení směrnice 2006/123.

57. Stejně tak se nelze odvolávat na stabilitu nebo pověst [28] finančního sektoru nebo na potřebu obezřetnostních pravidel [29], jelikož dotčené služby nepředstavují finanční služby. Operativní leasing, i když by byl nadměrně využíván, nepředstavuje hrozbu pro stabilitu nebo pověst finančního sektoru, a to z jednoduchého důvodu, neboť když spotřebitel již není schopen platit měsíční poplatek, tak je automobil vrácen leasingovému pronajímateli, leasingové splátky jsou ukončeny a téměř nedochází k žádné finanční újmě. Rozhodně to nepovede ke krachu finančního sektoru.

58. Zatřetí nechápu, jak je splněna podmínka stanovená v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2006/123, tj. že cíle ochrany spotřebitele nelze dosáhnout méně omezujícím opatřením, jako je následná kontrola. Nebylo prokázáno, proč je nezbytná kontrola *ex ante*. Vzhledem k absenci dalších relevantních prvků se mi zdá, že podmínka stanovená v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2006/123 zde není splněna.

59. Pokud jde o podmínky pro udělení povolení podle článku 10 směrnice 2006/123, je třeba uvést následující poznámky.

[25] – Z Chorvatska nebo z jiných členských států.

[26] – Na tomto místě stojí za to zdůraznit, že skutečnost, že společnost, jejíž je společnost Autotechnica dceřinou společností, se v jiných členských státech s podobnými překážkami zřejmě nesetkává, je zde irelevantní vzhledem k tomu, že zkoumáme zacházení se společností Autotechnica v Chorvatsku ze strany chorvatských orgánů a na základě chorvatského práva.

[27] – Viz čl. 4 bod 8 směrnice 2006/123.

[28] – Viz rozsudek ze dne 14. února 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, bod 71).

[29] – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Polsko (C-271/09, EU:C:2011:855, bod 57).

60. Zaprvé předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda je dotčený povolovací režim založen na kritériích, která brání tomu, aby agentura vykonávala diskreční pravomoc svévolným způsobem, jak to vyžaduje čl. 10 odst. 2 směrnice 2006/123.

61. Zadruhé kritéria stanovená povolovacím režimem musí být přiměřená cíli obecného zájmu, kterým je ochrana spotřebitele. V tomto případě je test srovnatelný s testem podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2006/123[30]. Není možné zjistit, proč nejsou požadována méně omezující opatření.

62. Zatřetí bych chtěl upozornit na čl. 10 odst. 3 směrnice 2006/123, podle něhož se podmínky pro udělování povolení pro nové usazení nesmějí překrývat s požadavky a kontrolami, které jsou rovnocenné nebo v podstatě srovnatelné, co se týče jejich účelu, a kterým již poskytovatel podléhá v jiném členském státě nebo v tomtéž členském státě. Vzhledem k tomu, že není patrné, že by společnost Autotechnica podléhala povolovacím režimům v jiných členských státech, je tak velmi pravděpodobné, že vnitrostátní soud nebude muset toto ustanovení na projednávanou věc použít.

2. Navrhovaná odpověď na druhou a třetí otázku

63. Závěrem navrhuji, aby Soudní dvůr na druhou a třetí otázku odpověděl tak, že čl. 9 odst. 3 a čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 brání použití režimu předchozího povolení k výkonu činnosti operativního leasingu.

3. Článek 49 SFEU

64. S ohledem na navrhovanou odpověď není analýza ve vztahu k článku 49 SFEU nutná[31]. Nicméně by to ani tak nevedlo k jinému výsledku, než jsou závěry vyplývající ze směrnice 2006/123.

V. Závěry

65. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky předložené Upravni sud u Zagrebu (Správní soud, Záhřeb, Chorvatsko) takto:

„1) Článek 2 odst. 2 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu

musí být vykládán v tom smyslu, že operativní leasing nepředstavuje finanční službu a spadá do oblasti působnosti této směrnice.

2) Článek 9 odst. 3 a čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123

[30] – Jakkoli se totiž struktura článků 9 a 10 směrnice 2006/123 může zdát logická, v praxi je často obtížné tato dvě ustanovení od sebe odlišit. Jak vyplývá z projednávané věci, odůvodnění povolovacího režimu jako takového, tj. zejména odůvodnění, že preventivní kontrola je nezbytná a že následná kontrola by nebyla dostatečná, lze dosáhnout pouze odkazem na účel povolovacího režimu. V tomto smyslu viz také Cornils, M., in Schlachter, M., a Ohler, C. (eds.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, článek 9, bod 4.

[31] – Viz rozsudky ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 137), a ze dne 4. července 2019, Komise v. Německo (C-377/17, EU:C:2019:562, bod 97). Viz také stanovisko generálního advokáta N. Emilioua ve věci Administración General del Estado a další (C-292/21, EU:C:2022:694, bod 24).

musí být vykládány v tom smyslu, že brání použití režimu předchozího povolení k výkonu činnosti operativního leasingu.“