

Věc C-278/22

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**Datum doručení:**

22. dubna 2022

Předkládající soud:

Upravni sud u Zagrebu (Chorvatsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

12. dubna 2022

Žalobkyně:

ANTERA d.o.o.

Druhá strana řízení:

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[...]

Upravni sud u Zagrebu (Správní soud v Záhřebu) [...], v soudním řízení správním zahájeném žalobkyní: ANTERA d.o.o., [...] Záhřeb [...], [...]

[...]

proti druhé straně řízení: Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Chorvatská agentura dozoru nad finančními službami, [...] Záhřeb [...], [...]

[...]

předkládá žádost o poskytnutí výkladu článku 49 SFEU a čl. 2 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu [...]

Předmět původního řízení a skutkový stav

1. Žalobkyně, společnost ANTERA d.o.o., [...] Záhřeb [...], podala ke zdejšímu soudu správní žalobu za účelem posouzení, zda je rozhodnutí Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Chorvatská agentura dozoru nad

finančními službami) [...] ze dne 14. února 2019 (dále jen: „napadené rozhodnutí“) v souladu s právem.

2. Napadené rozhodnutí zakazuje žalobkyni provádět leasingové transakce bez povolení k výkonu činností tohoto druhu. V tomto rozhodnutí byla žalobkyně zavázána, aby prokázala jeho splnění takovým způsobem, že předloží druhé straně řízení zprávu o přijatých opatřeních spolu s důkazy, které osvědčují tvrzení obsažená ve zprávě, a konkrétně, aby ve lhůtě 8 dní od doručení tohoto rozhodnutí předložila druhé straně řízení důkaz o tom, že k soudnímu rejstříku podala návrh na vyškrtnutí činností „leasing motorových vozidel“, „pronájem a leasing osobních a nákladních automobilů (s řidičem i bez)“ a „pronájem a leasing jízdních kol, skútrů atd.“

3. Mezi účastníky řízení je nesporné, že žalobkyně je společností ovládanou ovládající společností z jiného členského státu, v němž tato poskytuje služby stejného druhu jako jsou služby přezkoumávané v dané věci. Mezi účastníky je rovněž nesporné, že žalobkyně zaregistrovala poskytování výše uvedených služeb v Chorvatské republice, aniž by k tomu měla povolení druhé strany řízení podle čl. 8 odst. 1 Zakon o leasingu (zákon o leasingu).

4. V průběhu mimořádné kontroly provedené druhou stranou řízení bylo zjištěno, že žalobkyně uzavřela tři smlouvy o dlouhodobém nájmu (týkající se čtyř automobilů) a následně na zřetelné přání zákazníka tyto automobily koupila od dodavatele, čímž je nabyla do svého vlastnictví a později odevzdala zákazníkům k užívání.

5. Druhá strana řízení na základě výše uvedených skutkových okolností dospěla k závěru, že takový obchodní model v zásadě představuje leasing a tato společnost ve skutečnosti vykonávala leasingovou činnost, aniž by k tomu měla platné povolení.

6. Oproti stanovisku druhé strany řízení, jež představuje právní základ napadeného rozhodnutí, podle žalobkyně výše uvedené kroky druhé strany řízení porušily její práva zaručené unijním právem. Žalobkyně je názoru, že Chorvatská republika nemohla v žádném případě ztotožnit institut operativního leasingu s finanční službou a v návaznosti na to podřídit poskytování služeb operativního leasingu, jakož i poskytování služeb pronájmu automobilů dozoru druhé strany řízení (HANFA) v rámci pravomocí, které jsou jí přiznány zákonem o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (zákon o chorvatské agentuře dozoru nad finančními službami).

Relevantní ustanovení chorvatského práva

7. Článek 15 odst. 1 Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (zákon o chorvatské agentuře dozoru nad finančními službami) (*Narodne novine*, č. 140/05, 154/11 a 12/12) stanoví, že za účelem výkonu veřejných prerogativ je agentura zmocněna k vydávání prováděcích předpisů na základě tohoto zákona,

zákonů upravujících kapitálový trh, investiční fondy aj., převzetí akciových společností, penzijní společností, pojištění, zajištění a **finanční služby**, jakož i na základě jiných zákonů, pokud ji k tomu tyto zákony zmocňují.

8. 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 právních předpisech uvedených v odstavci 1 tohoto článku** a činností právnických osob poskytujících faktoringové služby, pokud tyto nejsou poskytovány bankami v rámci jejich činnosti zapsané do rejstříku, jakož i k ukládání opatření směřujících k odstranění zjištěných nesrovnalostí a porušování právních předpisů.

9. Článek 3 odst. 1 Zakon 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.**

10. Článek 4 odst. 1 zákona o leasingu stanoví, že leasing je právní jednáním, v rámci něhož leasingový pronajímatel nabyvá předmět leasingu tak, že ho koupí od dodavatele, nabude vlastnické právo k předmětu leasingu a umožní leasingovému nájemci předmět nájmu po stanovenou dobu užívat, přičemž leasingový nájemce se za to zavazuje poskytovat úplatu.

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

11. 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 leasingu a vzhledem k možnosti odkupu může nabýt vlastnické právo k předmětu leasingu za sjednanou cenu, která je v okamžiku využití této možnosti nižší než skutečná hodnota předmětu leasingu, přičemž rizika a výhody spojené s vlastnictvím předmětu leasingu přecházejí z velké části na leasingového nájemce.

12. 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, přičemž rizika a výhody spojené s vlastnictvím předmětu leasingu z velké části zůstávají na straně leasingového pronajímatele, tedy nepřecházejí na leasingového nájemce.

13. Článek 6 odst. 1 zákona o leasingu stanoví, že **leasingovou činnost může provozovat: leasingová společnost uvedená v článku 3 tohoto zákona,**

leasingová společnost členského státu uvedená v článku 46 tohoto zákona a pobočka leasingové společnosti ze třetí země uvedená v článku 48 tohoto zákona.

Unijní právo

14. V čl. 49 prvním pododstavci SFEU je zakotven zákaz omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu, přičemž tento zákaz zahrnuje také omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu.

15. V čl. 49 druhém pododstavci SFEU je stanoveno, že svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zejména společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce, za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení, nestanoví-li kapitola o pohybu kapitálu jinak.

16. V čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále jen „směrnice 2006/123/ES“) je uvedeno, že se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

17. V čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123/ES je uvedeno, že se tato směrnice nevztahuje na následující činnosti: **finanční služby** jako bankovníctví, úvěry, pojištění a zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice 2006/48/ES.

18. V bodě 33 odůvodnění směrnice 2006/123/ES je stanoveno, že služby, na něž se vztahuje tato směrnice, se týkají širokého spektra neustále se vyvíjejících činností, včetně služeb poskytovaných podnikům, jako jsou manažerské poradenské služby, certifikace a testování, správa budov včetně údržby kanceláří, reklama, služby nábory pracovníků, a služby obchodních zástupců. Zahrnuty jsou i služby poskytované jak podnikům, tak i spotřebitelům, jako například právní nebo daňové poradenství, služby v oblasti nemovitostí, jako například realitní kanceláře, stavebnictví včetně služeb architektů, distribuční odvětví, organizace veletrhů, **pronájem vozidel**, a cestovní kanceláře. Zahrnuty jsou také služby poskytované spotřebitelům, například služby v oblasti cestovního ruchu včetně služeb turistických průvodců, služby pro volný čas, sportovní střediska a zábavní parky, a nejsou-li z oblasti působnosti směrnice vyloučeny, podpůrné služby pro domácnosti, například péče o starší občany. Uvedené činnosti mohou zahrnovat služby vyžadující blízkost poskytovatele a příjemce, služby vyžadující přesun příjemce nebo poskytovatele, jakož i služby, které mohou být poskytovány na dálku včetně služeb poskytovaných přes internet.

19. V příloze I k směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU 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 (dále jen „směrnice 2013/36/EU“) se nachází seznam činností podléhajících vzájemnému uznání, přičemž v jeho bodě 3 je uvedený pouze finanční leasing (a nikoliv operativní).

Odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

29. Během provádění právní analýzy výše uvedených právních předpisů si Upravni sud u Zagrebu (Správní soud v Záhřebu) povšimnul, že směrnici 2013/36/EU, která upravuje činnost úvěrových institucí, je uvedený výlučně finanční leasing, a na operativní leasing se tato směrnice nevztahuje.

30. Pokud je ve výše uvedené směrnici 2013/36/ES uvedeno, že finanční služby zahrnují pouze finanční leasing, tak za použití argumentu *a contrario* je ve vztahu k operativnímu leasingu třeba aplikovat směrnici 2006/123/ES.

31. Z výše uvedeného článku 2 a bodu 33 odůvodnění směrnice 2006/123/ES jednoznačně vyplývá, že se tato směrnice nevztahuje na finanční leasing, ale vztahuje se na široké spektrum služeb pokrývajících různé druhy činností, včetně pronájmu vozidel, což lze považovat za operativní leasing.

32. Soud upozorňuje na to, že z citovaných ustanovení vnitrostátního práva vyplývá, že Chorvatská republika (v souvislosti s kontrolou provedenou druhou stranou řízení) ztotožňuje operativní leasing s finanční službou, a to přestože ho unijní právo za finanční službu nepovažuje.

33. Soud poukazuje na to, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie je omezením svobody usazování ve smyslu článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie jakékoli vnitrostátní opatření, které i když je uplatňováno bez diskriminace z důvodu státní příslušnosti, může bránit občanům Unie ve výkonu svobody usazování zaručené zakládajícími smlouvami nebo činit výkon této svobody méně atraktivním. V tomto konkrétním případě může ustanovení vnitrostátního práva znemožnit žalobkyni a osobám z jiných členských států, které se chtějí usadit v Chorvatské republice, provozovat činnost pronájmu nebo operativního leasingu, nebo je od toho odradit.

Předběžné otázky

39. V souvislosti s výše uvedeným má Upravni sud u Zagrebu (Správní soud v Záhřebu) pochybnosti ohledně výkladu unijního práva týkající se toho, zda ustanovení, která zakotvují dozor Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Chorvatská agentura dozoru nad finančními službami) nad službou operativního leasingu činí trh Chorvatské republiky méně atraktivním z hlediska požívání svobody usazování zaručené v zakladatelské smlouvě.

40. Aby bylo možné projednat tuto námitku obsaženou v žalobě Upravni sud (Správní soud) na základě čl. 45 odst. 2 bodu 1 Zakona o upravnim sporovima

(soudní řád správní) (*Narodne novine*, č. 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 a 110/21) usnesením [...] ze dne 12. dubna 2022 přerušil soudní řízení správní a obrátil se na Soudní dvůr s žádostí o výklad unijního práva:

1. Vztahuje se působnost směrnice 2006/123/ES (směrnice o službách) na služby operativního leasingu a/nebo dlouhodobého pronájmu automobilů tak, jak je uvedeno 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) a/nebo dlouhodobého pronájmu automobilů považován za finanční instituci ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 26 nařízení (EU) č. 575/2013?

2. V případě, že odpověď na první výše uvedenou dílčí otázku bude kladná a na druhou dílčí otázku záporná: je zmocnění Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Chorvatská agentura dozoru nad finančními službami) (HANFA) k provádění dozoru nad poskytováním služeb operativního leasingu a/nebo služeb dlouhodobého pronájmu automobilů na základě čl. 6 odst. 1 zákona o leasingu a k ukládání podnikatelům provozujícím takovou činnost dodatečných požadavků a omezení v souladu s článkem 49 Smlouvy o fungování Evropské unie ve spojení s články 9-13 směrnice 2006/123/ES?

3. Musí být článek 49 Smlouvy o fungování Evropské unie a články 9 až 13 směrnice 2006/123/ES vykládány v tom smyslu, že za okolností, které jsou předmětem tohoto sporu, kdy ovládající společnost z jednoho členského státu má v úmyslu prostřednictvím ovládané společnosti 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/činil méně atraktivním provozování takové činnosti?

[...]