



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

15. října 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Články 49 SFEU a 51 SFEU — Svoboda usazování — Směrnice 2006/123/ES — Působnost — Služby na vnitřním trhu — Směrnice 2009/40/ES — Přístup k činnostem technické prohlídky vozidel — Výkon soukromým subjektem — Činnosti spojené s výkonem veřejné moci — Režim předchozího povolení — Naléhavé důvody obecného zájmu — Bezpečnost silničního provozu — Územní rozmístění — Minimální vzdálenost mezi stanicemi technické kontroly vozidel — Maximální podíl na trhu — Odůvodnění — Schopnost dosáhnout sledovaného cíle — Soudržnost — Proporcionalita“

Ve věci C-168/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) ze dne 20. března 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 7. dubna 2014, v řízení

Grupo Itevelesa SL,

Applus Iteuve Technology,

Certio ITV SL,

Asistencia Técnica Industrial SAE

proti

OCA Inspección Técnica de Vehículos SA,

Generalidad de Cataluña,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně prvního senátu, vykonávající funkci předsedkyně druhého senátu, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžev (zpravodaj), a C. Lycourgos, J.-C. Bonichot, soudci

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. března 2015,

* Jednací jazyk: španělština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Grupo Itevelesa SL J. Lavilla Rubirou, M. Alvarez-Tólcheffem, T. Puente Méndezem, M. Barrantes Diazem a S. Rodiño Sorlim, abogados,
- za Applus Iteuve Technology A. Vázquez Guillénem, procurador, jakož i J. Folguera Crespem, L. Moscoso del Prado Gonzálezem a A. Guerra Fernándezem, abogados,
- za Certio ITV SL R. Sorribes Calle, procuradora, jakož i J. Just Sarobém a R. Miró Miróem, abogados,
- za Asistencia Técnica Industrial SAE M. Marsal i Ferretem, M. Ortíz-Cañavate Levenfeldem a I. Galobardes Mendonzou, abogados,
- za OCA Inspección Técnica de Vehículos SA J. Macias Castañem, A. Raventós Solerem a M. Velasco Muñoz Cuellarem, abogados,
- za Generalidad de Cataluña N. París Domenech, abogada,
- za španělskou vládu M. Sampol Pucurullem, jako zmocněncem,
- za Irsko S. Kingston a L. Williams, jakož i A. Joycem, jako zmocněnci,
- za švédskou vládu N. Otte Widgren, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson a K. Sparrman, jakož i L. Swedenborg, F. Sjövall a E. Karlsson, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi H. Tserepa-Lacombe a J. Riusem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. června 2015,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Podstatou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je výklad článků 49 SFEU a 51 SFEU, čl. 2 odst. 2 písm. d) a i), článků 3, 9, 10 a 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36, dále jen „směrnice o službách“), jakož i článku 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/40/ES ze dne 6. května 2009 o technických prohlídkách motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (Úř. věst. L 141, s. 12).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Grupo Itevelesa SL (dále jen „Itevelesa“), Applus Iteuve Technology (dále jen „Applus“), Certio ITV SL (dále jen „Certio“) a Asistencia Técnica Industrial SAE (dále jen „ATI“) na straně jedné a OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (dále jen „OCA“) na straně druhé, ve věci legality vnitrostátních ustanovení o technické kontrole vozidel.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice o službách

- 3 Podle bodu 21 odůvodnění směrnice o službách platí, že „[z] oblasti působnosti této směrnice by měly být vyloučeny dopravní služby včetně městské dopravy, taxislužby, sanitních služeb a přístavních služeb“.
- 4 Bod 33 odůvodnění této směrnice zejména uvádí, že na služby certifikace a testování se uvedená směrnice vztahuje.
- 5 Podle čl. 1 odst. 1 směrnice o službách stanoví tato směrnice obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.
- 6 V souladu s čl. 2 odst. 2 písm. d) této směrnice se tato směrnice nevztahuje na „služby v oblasti dopravy, včetně přístavních služeb, spadající do oblasti působnosti hlavy [VI] Smlouvy o [FEU]“.
- 7 Podle čl. 2 odst. 2 písm. i) uvedené směrnice se tato směrnice nevztahuje na „činnosti spojené s výkonem veřejné moci podle článku [51 SFEU]“.
- 8 Článek 3 téže směrnice stanoví:

„V případě rozporu ustanovení této směrnice s ustanoveními jiných předpisů Společenství, které upravují zvláštní aspekty přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu v konkrétních odvětvích nebo pro konkrétní profese, mají tato ustanovení jiných předpisů Společenství přednost a použijí se na dotyčná konkrétní odvětví nebo profese. [...]“
- 9 Článek 9 směrnice o službách, nadepsaný „Povolovací režimy“, stanoví:

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

 - a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele;
 - b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu;
 - c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná.

[...]

3. Tento oddíl se nepoužije na ty aspekty povolovacích režimů, které jsou upraveny přímo či nepřímo jinými nástroji Společenství.“
- 10 Článek 10 této směrnice, nadepsaný „Podmínky pro udělení povolení“, ukládá povinnost, aby povolovací režimy byly založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem, a stanoví seznam těchto kritérií.

- 11 Článek 14 uvedené směrnice, nadepsaný „Zakázané požadavky“, stanoví následující:

„Členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území podmiňovat splněním kteréhokoli z těchto požadavků:

[...]

- 5) individuálně prováděná ekonomická prověrka, která podmiňuje udělení povolení předložením důkazu o existenci hospodářské potřeby nebo poptávky na trhu, hodnocení potenciálních nebo současných hospodářských vlivů dané činnosti nebo hodnocení vhodnosti dané činnosti ve vztahu k cílům hospodářského plánování stanoveným příslušným orgánem; tento zákaz se nevztahuje na požadavky plánování, které nesledují hospodářské cíle, ale vycházejí z naléhavých důvodů obecného zájmu;

[...]“

Směrnice 2009/40

- 12 Bod 2 odůvodnění směrnice 2009/40 zní takto:

„V rámci společné dopravní politiky je žádoucí, aby pro provoz určitých motorových vozidel ve Společenství byly vytvořeny co nejlepší předpoklady jak ohledně bezpečnosti, tak podmínek hospodářské soutěže mezi dopravci v členských státech.“

- 13 Bod 5 odůvodnění této směrnice uvádí:

„Je proto žádoucí definovat zvláštními směrnici minimální normy a metody Společenství pro kontrolu položek uvedených v této směrnici.“

- 14 Bod 26 odůvodnění uvedené směrnice stanoví, že cíle, které tato směrnice sleduje, spočívají v „harmonizac[i] pravidel pro technické prohlídky, zabránění narušení hospodářské soutěže mezi silničními dopravci a zaručení, že vozidla jsou řádně kontrolována a udržována [...]“.

- 15 Podle čl. 1 odst. 2 téže směrnice platí, že „[k]ategorie vozidel určené k technické prohlídce, frekvence prohlídek a povinně kontrolované položky jsou uvedeny v přílohách I a II“.

- 16 Článek 2 směrnice 2009/40 stanoví:

„Technické prohlídky podle této směrnice musí provádět členský stát nebo veřejný orgán, který byl státem tímto úkolem pověřen, nebo subjekty či zařízení určené státem a pod jeho přímým dozorem, včetně soukromých subjektů. Pokud zařízení určená jako stanice technické kontroly vykonávají rovněž opravy motorových vozidel, musí členské státy zvláště usilovat o zajištění objektivitu a vysoké kvality technických prohlídek vozidel.“

Směrnice 2014/45/EU

- 17 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/45/EU ze dne 3. dubna 2014 o pravidelných technických prohlídkách motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a o zrušení směrnice 2009/40/ES (Úř. věst. L 127, s. 51) v bodě 3 odůvodnění stanoví následující:

„Technické prohlídky jsou součástí komplexnějšího systému, který má zajistit, aby vozidla byla při používání udržována v bezpečném stavu, přijatelném z hlediska ochrany životního prostředí. [...]“

18 Podle bodu 43 odůvodnění směrnice 2014/45 platí:

„Technická způsobilost má přímý dopad na bezpečnost silničního provozu a měla by být proto pravidelně přezkoumávána. [...]“

19 Článek 4 odst. 2 této směrnice stanoví:

„Technické prohlídky provádí členský stát, ve kterém je vozidlo registrováno, nebo veřejný orgán, kterému dotyčný členský stát tento úkol svěřil, nebo subjekty či zařízení určené tímto členským státem a pod jeho dozorem, včetně k tomu oprávněných soukromých subjektů.“

Španělské právo

20 Články 35 až 37 zákona 12/2008 o průmyslové bezpečnosti (Ley 12/2008 de seguridad industrial) přijatého dne 31. července 2008 katalánským parlamentem (BOE č. 204, ze dne 23. srpna 2008, s. 14194, dále jen „zákon 12/2008“) stanoví následující:

„Článek 35. Povinnosti provozovatelů stanic technické kontroly vozidel

Provozovatelé stanic technické kontroly vozidel mají následující povinnosti:

- a) fyzické provádění technické prohlídky vozidel, jakož i jejich součástí a příslušenství;
- b) preventivní zabránění užívání vozidel, která po své prohlídce vykazují bezpečnostní nedostatky vyvolávající bezprostřední nebezpečí.

[...]

Článek 36. Požadavky kladené na provozovatele stanic technické kontroly vozidel

1. Aby provozovatelé stanic technické kontroly vozidel mohli působit na katalánském území, musejí splňovat následující požadavky:

- a) dodržovat územní plán pro stanice technické kontroly vozidel, který může vláda přijmout podle čl. 37 odst. 2;
- b) žádný podnik nebo skupina podniků nesmí překročit maximální podíl na trhu stanovený nařízením. Tento maximální podíl na trhu musí zaručovat, aby žádný provozovatel neposkytoval tuto službu ve stanicích technické kontroly vozidel, které společně představují více než polovinu všech kontrolních linek existujících v Katalánsku. [...]
- c) dodržovat minimální přípustné vzdálenosti mezi stanicemi technické kontroly vozidel téhož podniku nebo těžké skupiny podniků, které stanoví vláda v souladu s čl. 37 odst. 3;

[...]

Článek 37. Povolení provozovatelům stanic technické kontroly vozidel

1. Povolení vydává provozovatelům stanic technické kontroly vozidel Agencia Catalana de Seguridad Industrial (Katalánská agentura pro průmyslovou bezpečnost). Povolení, které je udělováno individuálně pro každou stanici, se vydává v souladu s postupem stanoveným nařízením.

2. K zajištění odpovídajícího poskytování služby s ohledem na stávající vozový park a objektivitu a kvality kontroly může vláda nařízením stanovit nezbytný počet stanic technické kontroly vozidel a kontrolních linek, které musí mít každá stanice, přičemž tyto počty musí být stanoveny na základě stávajícího vozového parku, a stanovit jejich umístění prostřednictvím územního plánu. [...]

3. K zajištění účinné hospodářské soutěže mezi provozovateli stanoví vláda nařízením minimální přípustné vzdálenosti mezi stanicemi téhož podniku nebo téže skupiny podniků. Tyto vzdálenosti musí zajistit, že žádný provozovatel nezíská dominantní postavení v dané oblasti, s přihlédnutím k charakteristikám různých lokalit umístění stanic technické kontroly vozidel.

[...]“

21 Dekret 30/2010, kterým se schvaluje prováděcí nařízení k zákonu 12/2008 ze dne 31. července 2008 o průmyslové bezpečnosti (decreto 30/2010, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial), přijatý vládou Generalidad de Cataluña (katalánská regionální vláda) dne 2. března 2010 (dále jen „dekret 30/2010“), a dekret 45/2010, kterým se schvaluje územní plán nových stanic technické kontroly vozidel v Katalánsku na období 2010-2014 (decreto 45/2010, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2010-2014), přijatý toutéž vládou dne 30. března 2010 (dále jen „dekret 45/2010“), provádějí ustanovení zákona 12/2008, pokud jde o rozmístění stanic technické kontroly vozidel.

22 Články 73 až 75 dekretu 30/2010 stanoví následující:

„Článek 73.

Soulad s územním plánem a zajištění kontinuity

73.1 K zajištění adekvátní služby veřejnosti a kontrolní služby odpovídající stávající poptávce a v souladu s čl. 36 odst. 1 písm. a) zákona [12/2008] musí provozovatelé stanic technické kontroly vozidel dodržovat platný územní plán pro stanice technické kontroly vozidel.

[...]

Článek 74.

Maximální podíl na trhu

74.1 Na základě čl. 36 odst. 1 písm. b) zákona [12/2008] nemůže podíl na trhu žádného podniku nebo skupiny podniků oprávněných poskytovat službu technické prohlídky vozidel v Katalánsku přesáhnout polovinu celkového počtu. [...]

74.2 Podíl na trhu se určí v závislosti na počtu kontrolních linek povolených pro stálé stanice, které má každý provozovatel, ve vztahu k celkovému počtu těchto linek existujících v Katalánsku.

Článek 75.

Minimální přípustné vzdálenosti

75.1 K zajištění účinné hospodářské soutěže mezi provozovateli v souladu s čl. 37 odst. 3 tohoto dekretu a čl. 36 odst. 1 písm. c) zákona [12/2008] nesmí být skutečné vzdálenosti mezi stanicemi technické kontroly vozidel, pro něž má povolení tentýž podnik nebo tatáž skupina podniků, kratší než:

- a) 4 km mezi stanicemi, které se nacházejí v obcích, jež mají ke dni vydání povolení pro tyto stanice ze strany Agencia Catalana de Seguridad Industrial [Katalánská agentura pro průmyslovou bezpečnost] více než 30 000 obyvatel;
- b) 20 km mezi stanicemi, které se nacházejí na zbývajícím území Katalánska;
- c) 10 km mezi stanicemi, z nichž jedna se nachází v obci, která má ke dni vydání povolení pro tuto stanici více než 30 000 obyvatel, a druhá se nachází na zbývajícím území Katalánska.

75.2 Pro účely tohoto nařízení se skutečnou vzdáleností rozumí nejkratší vzdálenost mezi dvěma stanicemi za použití stávajících veřejně přístupných komunikací ke dni vydání povolení ze strany Agencia Catalana de Seguridad Industrial [Katalánská agentura pro průmyslovou bezpečnost].

3. Pro síť stanic existujících ke dni nabytí účinnosti tohoto dekretu mohou být vzdálenosti stanovené v odst. 1 písm. a) zkráceny až na 20 %.“

23 Článek 79 odst. 1 písm. c) dekretu 30/2010 uvádí, že provozovatelé stanic technické kontroly mohou odstavit vozidla v případech stanovených použitelnou právní úpravou a v souladu s pokyny a protokoly přijatými Agencia Catalana de Seguridad Industrial [Katalánská agentura pro průmyslovou bezpečnost].

24 Preambule dekretu 45/2010 uvádí následující:

„[...] Nabídka služby technické prohlídky vozidel je třeba přizpůsobit stávajícím potřebám, jak pokud jde o pokrytí oblastí, které v současnosti nejsou dostatečně pokryty, aby byla služba blíže uživatelům, tak ke snížení deficitu služby v oblastech, kde působí stanice technické kontroly s největší poptávkou a nejdelšími čekacími lhůtami.

V rámci služby technické prohlídky vozidel je třeba vzhledem k její místní povaze zabránit tomu, aby se čistě z důvodů výnosnosti služby její nabídka soustředila výlučně do určité oblasti na úkor ostatních oblastí, které by z důvodu nižšího počtu vozidel nebyly na úkor uživatelů pokryty. Kromě toho v oblastech, kde je vzhledem k hustotě vozidel nejvyšší poptávka, by vysoká koncentrace stanic mohla vést k tendenci provozovatelů soutěžit snižováním úrovně požadavků a v důsledku toho ke snížení kvality služby.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

25 Dne 5. května 2010 podala společnost OCA, která je jedním ze španělských provozovatelů vykonávajících technickou prohlídku vozidel, správní žalobu u Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska) znějící na částečné zrušení dekretu 30/2010 a úplné zrušení dekretu 45/2010 z důvodu, že právní úprava provozovatelů kontroly v oblasti průmyslové bezpečnosti, která je podřizuje režimu správního povolení a určuje podmínky a povinnosti tohoto povolovacího režimu, odporuje směrnicí o službách.

- 26 Další čtyři provozovatelé stanic technické kontroly vozidel, konkrétně Itevelesa, Applus, Certio a ATI, jakož i Generalidad de Cataluña (katalánská regionální vláda), předložili vyjádření ve prospěch zákonnosti dekretů dotčených v původním řízení.
- 27 Rozsudkem ze dne 25. dubna 2012 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska) uvedené žalobě vyhověl a zrušil ustanovení dekretu 30/2010, která upravují povolovací režim pro provozovatele stanic technické kontroly vozidel (dále jen „provozovatelé“), a dále celý dekret 45/2010, z důvodu, že je tento režim v rozporu se zákonem 17/2009 o svobodném přístupu k činnosti poskytování služeb a jejím výkonu (Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) ze dne 23. listopadu 2009, který do španělského práva provádí směrnici o službách.
- 28 Společnosti Itevelesa, Applus, Certio a ATI podaly proti tomuto rozhodnutí kasační opravné prostředky k Tribunal Supremo (Nejvyšší soud). Tento soud vyhověl návrhu Generalidad de Cataluña (katalánská regionální vláda), aby byla považována za zúčastněnou stranu v řízení jako žalovaná.
- 29 V rámci těchto kasačních opravných prostředků má předkládající soud pochybnosti o použitelnosti směrnice o službách na činnosti technické kontroly vozidel, neboť čl. 2 odst. 2 písm. d) uvedené směrnice může být podle jeho názoru vykládán dvěma různými způsoby. Podle jednoho výkladu jsou zařízení provádějící technické prohlídky vozidel spjata s bezpečností silničního provozu a z tohoto důvodu spadají do společné dopravní politiky. Podle druhého výkladu lze služby technické prohlídky vozidel, které poskytují obchodní podniky za protiplnění ze strany uživatele, připodobnit ke službám certifikace či testování a kontroly, které v souladu s bodem 33 odůvodnění uvedené směrnice spadají do působnosti této směrnice.
- 30 Kromě toho se předkládající soud zabývá otázkou, zda oprávnění provozovatelů přijmout bezpečnostní opatření spočívající v odstavení vozidel spadá do „činností spojených s výkonem veřejné moci“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. i) směrnice o službách.
- 31 Tento soud si rovněž klade otázku vztahu mezi touto směrnicí a směrnicí 2009/40 pro účely určení, zda přístup k činnostem technické kontroly může podléhat povolovacímu režimu. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Komise v. Portugalsko (C-438/08, EU:C:2009:651), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že směrnice 2009/40 neobsahuje žádné ustanovení týkající se přístupu k činnostem technické kontroly vozidel.
- 32 Konečně se pochybnosti předkládajícího soudu týkají povinnosti provozovatelů v rámci povolovacího režimu zavedeného vnitrostátní právní úpravou, a sice povinnosti dodržovat územní plán, který z důvodů spojených s nezbytností zajistit přiměřené územní pokrytí, kvalitou služby a hospodářskou soutěží mezi provozovateli omezuje počet stanic technické kontroly vozidel na základě dvou kritérií týkajících se zaprvé požadavku na minimální vzdálenost mezi stanicemi téhož podniku či téže skupiny podniků a zadruhé zákazu držet podíl na trhu, který překračuje 50 %. V této souvislosti je katalánský úřad pro ochranu hospodářské soutěže toho názoru, že tato kritéria nejsou odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu a že tento územní plán neodůvodněně omezuje hospodářskou soutěž, jelikož omezuje přístup nových provozovatelů na trh.
- 33 Za těchto podmínek se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Vylučuje čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách z rozsahu její působnosti činnosti spojené s technickými prohlídkami vozidel, jestliže vnitrostátní právo stanoví, že tyto činnosti mají být prováděny soukromými obchodními subjekty pod dohledem správních orgánů členského státu?
- 2) Je-li odpověď na předchozí otázku záporná (tedy spadají-li činnosti spojené s technickými prohlídkami vozidel v zásadě do působnosti směrnice o službách), může se použít důvod vyloučení stanovený v čl. 2 odst. 2 písm. i) této směrnice, a to na základě skutečnosti, že

soukromé subjekty poskytující tuto službu jsou oprávněny jako bezpečnostní opatření nařídit odstavení vozidel vykazujících takové bezpečnostní nedostatky, že jejich provoz by představoval bezprostřední nebezpečí?

- 3) Jestliže je směrnice o službách použitelná na činnosti spojené s technickými prohlídkami vozidel, dovoluje její výklad ve spojení s článkem 2 směrnice 2009/40 podmínit v každém případě tyto činnosti předchozím správním povolením? Ovlivňují odpověď závěry uvedené v bodě 26 rozsudku [Soudního dvora ze dne 22. října 2009] Komise v. Portugalsko, (C-438/08, EU:C:2009:651)?
- 4) Je vnitrostátní právní úprava, která podřizuje počet povolení pro zařízení provádějící technické prohlídky vozidel obsahu územního plánu, jenž mezi důvody omezení počtu těchto povolení uvádí zajištění přiměřeného územního pokrytí, zajištění kvality služby a podporu hospodářské soutěže mezi provozovateli, a obsahuje za tím účelem prvky hospodářského plánování, slučitelná s články 10 a 14 směrnice o službách a případně – není-li daná směrnice použitelná – s článkem 49 SFEU?“

K předběžným otázkám

K pravomoci Soudního dvora

- 34 Applus a ATI zpochybňují přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z důvodu, že spor v původním řízení neobsahuje přeshraniční prvky a spadá do čistě interní situace.
- 35 V této souvislosti je nutno připomenout, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení – která je podle svého znění použitelná bez rozdílu jak na španělské státní příslušníky, tak na státní příslušníky jiných členských států – může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených Smlouvou o FEU zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy (v tomto smyslu viz rozsudek Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, bod 10 a citovaná judikatura).
- 36 V projednávaném případě však nelze vyloučit, že podniky usazené v jiných členských státech, než je Španělské království, měly či mají zájem poskytovat služby technické kontroly vozidel v tomto členském státě.
- 37 Za těchto podmínek je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná.

K věci samé

K první otázce

- 38 První otázkou se předkládající soud táže, zda je směrnice o službách použitelná na činnosti technické prohlídky vozidel.
- 39 Bez dalšího je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 2 písm. d) této směrnice se tato směrnice nevztahuje na „služby v oblasti dopravy, včetně přístavních služeb, spadající do oblasti působnosti hlavy [VI] Smlouvy o [FEU]“.
- 40 Jelikož pojem „služby v oblasti dopravy“ ve smyslu tohoto ustanovení není směrnicí o službách výslovně definován, je třeba vymezit jeho rozsah.

- 41 Pokud jde zaprvé o znění čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách, je třeba zdůraznit, že výraz použitý v tomto ustanovení ve všech jeho jazykových zněních, s výjimkou znění v německém jazyce, a sice „služby v oblasti dopravy“, má širší rozsah než výraz „dopravní služby“, jak je použit v bodě 21 odůvodnění této směrnice pro označení „městské dopravy, taxislužby, sanitních služeb a přístavních služeb“.
- 42 V souvislosti s tímto jazykovým rozporem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že formulace použitá v jednom z jazykových znění ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být v tomto ohledu přiznána přednostní povaha vzhledem k jiným jazykovým zněním. Ustanovení unijního práva totiž musejí být vykládána a používána jednotně na základě znění vypracovaných ve všech jazycích Unie. V případě rozdílů mezi různými jazykovými zněním unijního právního ustanovení musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří (viz rozsudek *Kurcums Metal*, C-558/11, EU:C:2012:721, bod 48 a citovaná judikatura).
- 43 Jak je přitom uvedeno v bodě 41 tohoto rozsudku, je nutno konstatovat, že všechna jazyková znění čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách, s výjimkou znění v německém jazyce, výslovně používají výraz „služby v oblasti dopravy“, který se musí uplatnit. Celková systematika a účel uvedeného ustanovení podporují tento závěr.
- 44 V této souvislosti totiž z přípravných prací pro přijetí směrnice o službách vyplývá, že vyloučení týkající se „služeb v oblasti dopravy“ bylo záměrně vypracováno tak, aby odpovídalo znění článku 51 ES, nyní článku 58 SFEU, jehož odstavec 1 stanoví, že „[v]olný pohyb služeb v oblasti dopravy je upraven ustanoveními hlavy o dopravě“.
- 45 Použití výrazu „služby v oblasti dopravy“ tak ukazuje úmysl normotvůrce Evropské unie neomezit vyloučení stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách pouze na dopravní prostředky jako takové.
- 46 Toto vyloučení je tudíž třeba vykládat tak, že zahrnuje – jak uvedl generální advokát v bodě 28 svého stanoviska – nejen jakýkoli fyzický akt přemístování osob nebo zboží z jednoho místa na druhé prostřednictvím vozidla, letadla nebo plavidla, nýbrž i jakoukoli službu, která je s tímto aktem neodmyslitelně spojena.
- 47 Činnost technické prohlídky vozidel má zajisté vedlejší povahu k dopravní službě. Nicméně taková prohlídka je předchozí a nevyhnutelnou podmínkou pro výkon hlavní činnosti, kterou představuje doprava, jak to vyplývá z cíle bezpečnosti silničního provozu, na němž stojí činnost technické prohlídky vozidel.
- 48 Z druhého je třeba poukázat na to, že tento výklad je podpořen účelem směrnice 2009/40 o činnosti technické prohlídky vozidel, která – jak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku *Komise v. Portugalsko* (C-438/08, EU:C:2009:651, bod 26) – přestože neobsahuje žádné ustanovení týkající se přístupu k činnosti technické prohlídky vozidel, upravuje obsah této činnosti a má za výslovný cíl, jak uvádí její bod 2 odůvodnění, zajistit bezpečnost silničního provozu. Tento účel rovněž výslovně vyplývá z bodů 3 a 43 odůvodnění směrnice 2014/45, která nahradila směrnicí 2009/40.
- 49 V této souvislosti je třeba konstatovat, že směrnice 2009/40 a 2014/45 byly přijaty na základě článku 71 ES a článku 91 SFEU, přičemž obě tato ustanovení jsou obsažena ve Smlouvě o ES a ve Smlouvě o FEU v hlavě nadepsané „Doprava“ a představují právní základ, který výslovně opravňuje unijního normotvůrce ke stanovení „opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy“. Z přípravných prací pro přijetí směrnice o službách přitom vyplývá, že unijní normotvůrce zamýšlel, aby služby upravené ustanoveními přijímanými na základě článku 71 ES byly vyloučeny z působnosti této směrnice.

- 50 Činnosti technické prohlídky vozidel musí být tudíž chápány jako „služby v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách.
- 51 V rozsahu, v němž předkládající soud uvádí, že uvedené činnosti lze připodobnit ke službám certifikace či testování, je nutno konstatovat, že okolností, že se na tyto činnosti podle bodu 33 odůvodnění směrnice o službách vztahuje tato směrnice, není dotčeno – jak uvedl generální advokát v bodě 32 svého stanoviska – obecné vyloučení služeb v oblasti dopravy z působnosti uvedené směrnice.
- 52 Je tudíž třeba konstatovat, že směrnice o službách není použitelná na činnost stanic technické kontroly vozidel, na kterou se vzhledem k tomu, že spadá do služeb v oblasti dopravy, v souladu s čl. 58 odst. 1 SFEU nevztahují ani ustanovení Smlouvy o FEU týkající se volného pohybu služeb.
- 53 Vnitrostátní právní úpravu dotčenou v původním řízení je třeba za těchto podmínek posoudit s ohledem na ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování, která se použijí přímo na dopravu, a nikoli prostřednictvím hlavy této Smlouvy týkající se dopravy (v tomto smyslu viz rozsudek *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 33).
- 54 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět, že čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách musí být vykládán v tom smyslu, že činnosti technické prohlídky vozidel jsou vyloučeny z působnosti této směrnice.

K druhé otázce

- 55 Druhou otázkou se předkládající soud Soudního dvora táže, zda čl. 51 první pododstavec SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že takové činnosti stanic technické kontroly vozidel, jako jsou činnosti, na něž se vztahuje právní úprava použitelná v Katalánsku, jsou spojeny s výkonem veřejné moci ve smyslu tohoto ustanovení s ohledem na skutečnost, že provozovatelé těchto stanic mohou nařídít odstavení, pokud vozidla po prohlídce vykazují bezpečnostní nedostatky vyvolávající bezprostřední nebezpečí.
- 56 Úvodem je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, pokud jde o činnosti stanic technické kontroly vozidel vykonávané soukromými subjekty v Portugalsku, že rozhodnutí osvědčit či nikoli technickou kontrolu postrádá rozhodovací nezávislost, která je vlastní výkonu veřejné moci, a je přijato v rámci státního dohledu (viz rozsudek *Komise v. Portugalsko*, C-438/08, EU:C:2009:651, bod 41). Mimoto Soudní dvůr poukázal na to, že tyto subjekty nemají v rámci svých činností donucovací pravomoc, jelikož sankce za porušení pravidel týkajících se kontroly vozidel mohou být uděleny pouze policejními a soudními orgány (viz rozsudek *Komise v. Portugalsko*, C-438/08, EU:C:2009:651, bod 44).
- 57 V projednávaném případě je třeba poukázat na to, že článek 2 směrnice 2009/40 výslovně stanoví, že pokud si členské státy zvolí, že činnosti technické prohlídky svěří soukromým subjektům, tyto subjekty musejí být pod přímým dohledem státu.
- 58 Tento státní dohled byl zaveden právě dotčenou vnitrostátní právní úpravou, neboť čl. 79 odst. 1 písm. c) dekretu 30/2010 uvádí, že rozhodnutí o odstavení může být přijato pouze „v případech stanovených použitelnou právní úpravou“ a „v souladu s pokyny a protokoly přijatými Agencia Catalana de Seguridat Industrial [Katalánská agentura pro průmyslovou bezpečnost]“.
- 59 Kromě toho je třeba s ohledem na poznatky předané předkládajícím soudem v odpovědi na žádost o vysvětlení předloženou Soudním dvorem na základě článku 101 jeho jednacího řádu konstatovat, že majitel odstaveného vozidla má možnost podat stížnost k technickému poradci, úředníkovi správního orgánu pověřenému dohledem a kontrolou stanic technické kontroly vozidel, a že tento poradce může změnit rozhodnutí o odstavení. Mimoto v případě námítky majitele vozidla proti odstavení tohoto vozidla jsou k přijetí donucovacích opatření či opatření fyzického donucení oprávněny pouze orgány vlády Generalidad de Catalunya (katalánská regionální vláda) příslušné pro dopravu a policejní činnost.

- 60 Oprávnění k odstavení vozidla, které mají provozovatelé stanic technické kontroly, pokud zjistí nedostatky vyvolávající bezprostřední nebezpečí, tak podléhá dohledu příslušných orgánů a není spojeno s žádnou donucovací pravomocí či fyzickým donucením. V důsledku toho nelze na toto oprávnění nahlížet tak, že je jako takové přímo a specificky spojeno s výkonem veřejné moci.
- 61 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 51 první pododstavec SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že takové činnosti stanic technické kontroly vozidel, jako jsou činnosti, na něž se vztahuje právní úprava dotčená v původním řízení, nejsou spojeny s výkonem veřejné moci ve smyslu tohoto ustanovení, i přesto, že provozovatelé těchto stanic mohou nařídít odstavení, pokud vozidla po prohlídce vykazují bezpečnostní nedostatky vyvolávající bezprostřední nebezpečí.

Ke třetí a čtvrté otázce

- 62 Třetí a čtvrtou otázkou, které je třeba zkoumat společně, se předkládající soud táže, zda článek 49 SFEU brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, jež vyhrazuje činnost technické prohlídky vozidel pouze provozovatelům, kteří mají předchozí správní povolení, jehož vydání je podmíněno dodržením ze strany provozovatelů územního plánu, který obsahuje podmínky minimální vzdálenosti a maximálního podílu na trhu.
- 63 Pokud jde zaprvé o povinnost získat předchozí správní povolení pro výkon činnosti technické prohlídky vozidel, Soudní dvůr již uvedl, že směrnice 2009/40 neobsahuje žádné ustanovení týkající se podmínek přístupu k této činnosti (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Portugalsko, C-438/08, EU:C:2009:651, bod 26).
- 64 Při neexistenci harmonizace v tomto ohledu mají tedy členské státy nadále pravomoc uvedené podmínky stanovit, avšak mají povinnost vykonávat své pravomoci v této oblasti při dodržení základních svobod zaručených Smlouvou o FEU (v tomto smyslu viz rozsudek Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, bod 20 a citovaná judikatura).
- 65 V projednávaném případě je nutno konstatovat, že článek 2 směrnice 2009/40 tuto pravomoc členských států výslovně potvrzuje, když uvádí, že technickou prohlídku vozidel mohou provádět soukromé subjekty či zařízení určené státem, které byly tímto úkolem pověřeny a tuto činnost vykonávají pod jeho dohledem.
- 66 Ačkoli tedy unijní právo nebrání tomu, aby členský stát podmínil činnost technické prohlídky vozidel vydáním předchozího povolení, nic to nemění na tom, že takový povolovací režim musí, jak bylo uvedeno v bodě 64 tohoto rozsudku, dodržovat unijní právo, a zejména článek 49 SFEU.
- 67 Je totiž třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora brání článek 49 SFEU omezením svobody usazování, a sice jakémukoli vnitrostátnímu opatření, které může státním příslušníkům Unie bránit ve výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou o FEU nebo může tento výkon činit méně přitažlivým. Pojem „omezení“ zahrnuje opatření přijatá členským státem, která, ač používaná bez rozdílu, ovlivňují přístup na trh pro podniky z jiných členských států, a narušují tak obchod uvnitř Unie (v tomto smyslu viz rozsudek SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, bod 45 a citovaná judikatura).
- 68 V projednávaném případě vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení váže vydání předchozího správního povolení na dodržení podmínek, podle kterých stanice téhož podniku nebo téže skupiny podniků musejí dodržet určitou minimální vzdálenost a nedržet podíl na trhu převyšující 50 %.

- 69 Je tudíž třeba konstatovat, že s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 67 tohoto rozsudku mohou taková pravidla bránit ve výkonu činností provozovateli z jiných členských států na katalánském území prostřednictvím stále provozovny nebo tento výkon činit méně přitažlivým.
- 70 Uvedená právní úprava tedy představuje omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU.
- 71 Za těchto okolností je zadruhé třeba přezkoumat, zda mohou být ustanovení dotčená v původním řízení objektivně odůvodněna.
- 72 Podle ustálené judikatury Soudního dvora totiž mohou být omezení svobody usazování, která se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu pod podmínkou, že jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a že nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 33 a citovaná judikatura).
- 73 Ve věci v původním řízení je v první řadě třeba konstatovat, že dotčená vnitrostátní právní úprava se použije bez rozdílu na všechny provozovatele.
- 74 Pokud jde ve druhé řadě o cíle sledované uvedenou právní úpravou, Generalidad de Cataluña (katalánská regionální vláda) a španělská vláda tvrdí, že uvedená právní úprava tím, že umožňuje přiměřené územní pokrytí, zajišťuje kvalitu služby a podporuje hospodářskou soutěž, směřuje, jak výslovně vyplývá z preambule dekretu 45/2010, jak k ochraně spotřebitele, tak k zajištění bezpečnosti silničního provozu. Podle ustálené judikatury Soudního dvora přitom jak ochrana spotřebitele (v tomto smyslu viz rozsudky *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, bod 50, jakož i *Essent a další*, C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 58), tak nutnost zajistit bezpečnost silničního provozu (rozsudek *Komise v. Portugalsko*, C-438/08, EU:C:2009:651, bod 48 a citovaná judikatura) představují naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení svobody usazování.
- 75 Ve třetí řadě je tedy třeba ověřit, zda omezující podmínky dotčené v původním řízení, jak jsou uvedeny v bodě 68 tohoto rozsudku, jsou způsobilé zaručit uskutečnění sledovaných cílů a nepřekračují meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.
- 76 Je zejména třeba se ujistit, že způsob, kterým vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení sleduje uvedené cíle, není nesoudržný. Podle judikatury Soudního dvora jsou totiž vnitrostátní právní předpisy ve svém celku, jakož i jednotlivá relevantní pravidla, způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout tohoto cíle soudržným a systematickým způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 47 a citovaná judikatura).
- 77 V tomto ohledu je nakonec věcí vnitrostátního soudu, který má jako jediný pravomoc posoudit skutkové okolnosti sporu v původním řízení a vyložit vnitrostátní právní předpisy, aby určil, zda a v jakém rozsahu tyto předpisy odpovídají těmto požadavkům. Soudní dvůr, který má předkládajícímu soudu podat užitečnou odpověď, má však pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, jež vnitrostátnímu soudu umožní rozhodnout (rozsudek *Sokoll-Seebacher*, C-367/12, EU:C:2014:68, bod 40 a citovaná judikatura).
- 78 V projednávaném případě první podmínka, jež spočívá, jak vyplývá z čl. 75 odst. 1 dekretu 30/2010, v uložení povinnosti dodržet minimální vzdálenost mezi stanicemi technické kontroly vozidel, má za cíl, jak je uvedeno v preambuli dekretu 45/2010, povzbudit provozovatele, aby se usadili v odlehlých oblastech území. Požadavkem dodržení minimálních vzdáleností mezi stanicemi patřícími nikoli soutěžícím podnikům, nýbrž téměř podniku či těžce skupině podniků, však není nikterak na základě

informací poskytnutých Soudnímu dvoru prokázáno, že by taková podmínka sama o sobě umožnila dosáhnout takového cíle, a to tím spíše, že Generalidad de Cataluña (katalánská regionální vláda) na jednání neuvedla, že jsou tito provozovatelé povinni usadit se v těchto odlehlých oblastech.

- 79 Pokud jde o druhou podmínku, jež provozovatelům zakazuje držet podíl přesahující 50 % na trhu poskytování služby technické kontroly vozidel, z vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení vyplývá, že tato podmínka má zajistit kvalitu poskytování služby technické kontroly, a tudíž zajistit ochranu spotřebitele.
- 80 Taková podmínka se však v rozsahu, v němž je s to ovlivnit předchozí činnost stanic technické kontroly v Katalánsku, jakož i strukturu trhu, bez dalšího nejví jako podmínka přispívající k ochraně spotřebitele.
- 81 Pokud jde o cíl sledující kvalitu služby, je v této souvislosti třeba podotknout, jak uvedl generální advokát v bodě 75 svého stanoviska, že obsah poskytování služby technické kontroly vozidel je předmětem harmonizace na úrovni Unie.
- 82 Článek 1 odst. 2 směrnice 2009/40, ve spojení s přílohami I a II této směrnice, totiž stanoví přesný rámec kategorií vozidel určených k technické prohlídce, frekvenci prohlídek a povinně kontrolované položky, aby zajistil, jak v podstatě zdůrazňuje bod 26 odůvodnění uvedené směrnice, vysokou kvalitu poskytování služby technické kontroly vozidel v Unii. Tento rámec podle bodu 5 odůvodnění téže směrnice představují minimální normy a metody, které je třeba zohlednit v rámci přezkumu proporcionality.
- 83 Je tedy na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda tyto dvě podmínky stanovené právní úpravou dotčenou v původním řízení pro povolení výkonu činnosti technické prohlídky vozidel jsou způsobilé zaručit uskutečnění cílů ochrany spotřebitele a bezpečnosti silničního provozu soudržným a systematickým způsobem.
- 84 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí a čtvrtou otázku odpovědět, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, která váže povolení pro podnik nebo skupinu podniků otevřít stanici technické kontroly vozidel na podmínku, aby existovala minimální vzdálenost mezi touto stanicí a již povolenými stanicemi tohoto podniku nebo této skupiny podniků a dále aby uvedený podnik či uvedená skupina podniků nedržela, bylo-li takové povolení uděleno, podíl na trhu převyšující 50 %, ledaže je prokázáno, že tato podmínka opravdu odpovídá snaze dosáhnout cílů ochrany spotřebitele a bezpečnosti silničního provozu a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 85 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Článek 2 odst. 2 písm. d) 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 činnosti technické prohlídky vozidel jsou vyloučeny z působnosti této směrnice.**

- 2) Článek 51 první pododstavec SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že takové činnosti stanic technické kontroly vozidel, jako jsou činnosti, na něž se vztahuje právní úprava dotčená v původním řízení, nejsou spojeny s výkonem veřejné moci ve smyslu tohoto ustanovení i přesto, že provozovatelé těchto stanic mohou nařídít odstavení, pokud vozidla po prohlídce vykazují bezpečnostní nedostatky vyvolávající bezprostřední nebezpečí.
- 3) Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, která váže povolení pro podnik nebo skupinu podniků otevřít stanici technické kontroly vozidel na podmínku, aby existovala minimální vzdálenost mezi touto stanicí a již povolenými stanicemi tohoto podniku nebo této skupiny podniků a dále aby uvedený podnik či uvedená skupina podniků nedržela, bylo-li takové povolení uděleno, podíl na trhu převyšující 50 %, ledaže je prokázáno, že tato podmínka opravdu odpovídá snaze dosáhnout cílů ochrany spotřebitele a bezpečnosti silničního provozu a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.