

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 22 października 2009 r.*

W sprawie C-438/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 3 października 2008 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez E. Traversę i M. Teles Romão, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Portugalskiej, reprezentowanej przez L. Fernandesa oraz A. Pereirę de Mirandę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: portugalski.

w składzie: K. Lenaerts, prezes trzeciej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby,
E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský i T. von Danwitz (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisia Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że nakładając na podmioty z innych państw członkowskich, pragnące prowadzić w Portugalii działalność w zakresie kontroli pojazdów, ograniczenia swobody przedsiębiorczości polegające w szczególności na uzależnieniu wydawania zezwoleń od interesu publicznego, wymogu posiadania minimalnego kapitału zakładowego w wysokości 100 000 EUR, ograniczeniu przedmiotu działalności spółki w odniesieniu do tych przedsiębiorstw oraz zakazie łączenia funkcji wspólników, członków zarządu i rady nadzorczej z innymi rodzajami działalności, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

- 2 Motyw 33 dyrektywy Rady 96/96/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. 1997, L 46, s. 1) stanowi:

„[...] środki dostępne dla Wspólnoty przewidziane w niniejszej dyrektywie są niezbędne do osiągnięcia harmonizacji zasad badań przydatności do ruchu drogowego, uniknięcia zniekształcenia konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi oraz zapewnienia, że pojazdy będą prawidłowo sprawdzane i eksploatowane; [...]”.

- 3 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 96/96 stanowi:

„W każdym państwie członkowskim pojazdy silnikowe, ich przyczepy i naczepy zarejestrowane w tym państwie podlegają regularnym badaniom technicznym zgodnie z niniejszą dyrektywą [...]”.

- 4 Artykuł 2 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Badania przydatności do ruchu drogowego przewidziane w niniejszej dyrektywie przeprowadzane są przez państwo, organizację publiczną upoważnioną przez państwo albo organizacje lub instytucje w tym celu wyznaczone i nadzorowane [bezpośrednio] przez państwo, włącznie z upoważnionymi podmiotami prywatnymi. W przypadku gdy

organizacje powołane do przeprowadzania badań technicznych prowadzą jednocześnie działalność jako stacje obsługi pojazdów, państwa członkowskie dokładają [w szczególności] starań, aby zachowana była obiektywność i wysoka jakość badań technicznych”.

Uregulowania krajowe

- 5 Artykuł 3 dekretu z mocą ustawy nr 550/99 z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie działalności w zakresie kontroli pojazdów silnikowych (zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy”) stanowi:

„1. Zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie kontroli pojazdów wydaje się na podstawie decyzji ministra spraw wewnętrznych, na wniosek generalnej dyrekcji ruchu drogowego, osobom prawnym, krajowym lub zagranicznym. W przypadku zagranicznych osób prawnych warunkiem wydania zezwolenia jest posiadanie zgodnie z prawem siedziby w kraju.

2. Generalna dyrekcja ruchu drogowego może wystąpić z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, wyłącznie, jeżeli wydanie zezwolenia jest uzasadnione interesem publicznym w zakresie prowadzenia kontroli pojazdów”.

- 6 Ponieważ w międzyczasie generalna dyrekcja ruchu drogowego przestała istnieć, jej kompetencje w zakresie kontroli pojazdów zostały przekazane z powrotem państwowemu instytutowi komunikacji i transportu drogowego.

7 Artykuł 6 dekretu z mocą ustawy stanowi:

„1. Za podmiot posiadający wymaganą zdolność techniczną, gospodarczą i finansową uznaje się podmiot, który przedstawił analizę wykazującą rentowność oraz który przedstawił dowody posiadania środków niezbędnych do zapewnienia otwarcia i właściwego prowadzenia stacji kontroli pojazdów.

2. Minister spraw wewnętrznych określa w drodze zarządzenia zakres i strukturę analizy oraz wskaźniki zdolności finansowej, o których mowa w ust. 1”.

8 Na podstawie przytoczonego wyżej art. 6 ust. 2 wydane zostało zarządzenie nr 1165/2000 z dnia 9 grudnia 2000 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu przetargów publicznych na zakładanie stacji kontroli pojazdów (zwane dalej „zarządzeniem”), którego pkt 1 brzmi następująco:

„Wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie kontroli pojazdów uzależnione jest od potwierdzenia zdolności technicznej, gospodarczej i finansowej, o którym mowa w art. 4 i 6 dekretu z mocą ustawy nr 550/99 z dnia 15 grudnia 1999 r., na podstawie następujących dokumentów przedstawionych przez zainteresowanego:

[...]

e) dokument potwierdzający, że zainteresowany posiada minimalny kapitał zakładowy w wysokości 100 000 EUR lub jego ekwiwalent w PTE [...]”.

9 Artykuł 7 dekretu z mocą ustawy stanowi:

„Zezwolenia na wykonywanie działalności z zakresu kontroli pojazdów nie mogą uzyskać podmioty, w odniesieniu do których występują następujące okoliczności:

- a) przedmiot działalności spółki podmiotu nie ogranicza się wyłącznie do prowadzenia działalności z zakresu kontroli pojazdów;
- b) wspólnicy, członkowie zarządu lub rady nadzorczej podmiotu zajmują się produkcją, naprawą, wynajmem, przywozem lub sprzedażą pojazdów lub części i akcesoriów do nich, lub działalnością transportową”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

10 Uznawszy, że uregulowania krajowe określające warunki uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności z zakresu kontroli pojazdów rodzą problemy w zakresie zgodności z zasadą swobody przedsiębiorczości zapisaną w art. 43 WE, Komisja postanowiła wszcząć postępowanie w trybie art. 226 WE i pismem z dnia 18 października 2005 r. skierowała do Republiki Portugalskiej wezwanie do usunięcia uchybienia.

11 Po uzyskaniu przez Republikę Portugalską przedłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi do dnia 18 lutego 2006 r., udzieliła jej ona w piśmie z dnia 25 kwietnia 2006 r. Ponieważ w następstwie tej odpowiedzi Komisja nadal była przekonana, że sporne uregulowania są niezgodne z art. 43 WE, w dniu 15 grudnia 2006 r. skierowała ona do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, wzywając je do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia.

- 12 Republika Portugalska początkowo odpowiedziała na uzasadnioną opinię pismem z dnia 29 stycznia 2007 r., informując, że opracowany został projekt aktu prawnego zmieniającego dekret z mocą ustawy w celu uchylecia kwestionowanych przepisów. Pismem z dnia 11 stycznia 2008 r. udzieliła zapewnienia, że proces uchwalania zmian powinien zakończyć się do końca stycznia 2008 r., a następnie, pismem z dnia 19 maja 2008 r. powiadomiła, że dobiega on końca. Ponieważ Komisja nie była w stanie uznać, że podjęto wszelkie środki niezbędne do tego, by doprowadzić sporne krajowe uregulowania do zgodności z art. 43 WE, postanowiła ona wnieść skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

Argumenty stron

- 13 Komisja przede wszystkim uważa, że wyjątek, który zawiera postanowienie art. 45 akapit pierwszy WE, a na który powołuje się Republika Portugalska w celu wykazania zgodności swoich uregulowań z art. 43 WE, nie ma zastosowania do niniejszego przypadku.
- 14 Po pierwsze, na wyjątek dotyczący wykonywania władzy publicznej można powołać się wyłącznie w odniesieniu do środków stanowiących dyskryminację, gdy tymczasem sporny system zezwoleń wyraźnie obowiązuje zarówno podmioty krajowe, jak i zagraniczne. Po drugie, wyjątek ten należy poddawać ścisłej wykładni, a jego zastosowanie ograniczone jest jedynie do działalności, która sama w sobie stanowi bezpośrednie i konkretne uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej.
- 15 Tymczasem Republika Portugalska potwierdziła w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia, że kontrola pojazdów jest działalnością gospodarczą i że odpowiedzialność stacji kontroli za szkody spowodowane w trakcie lub w następstwie kontroli podlega zakresowi prawa prywatnego. Wydawanie zaświadczeń o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu lub naklejek nie jest dowodem na wykonywanie władzy publicznej. Fakt, że za nieprzestrzeganie zasad dotyczących kontroli pojazdów

grożą kary, również jest nieistotny. Nałożenie takich kar należy bowiem do wyłącznej kompetencji organów policji lub wymiaru sprawiedliwości, a przedsiębiorstwa zajmujące się kontrolą pojazdów nie dysponują żadnymi środkami przymusu.

- 16 Komisja utrzymuje zatem, że warunki uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności z zakresu kontroli pojazdów stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości, które jest niezgodne z art. 43 WE. Po pierwsze, uzależnienie, w art. 3 ust. 2 dekretu z mocą ustawy, wydania nowych zezwoleń od względów interesu publicznego poddaje pragnące prowadzić tę działalność w Portugalii osoby prawne z innych państw członkowskich władzy uznaniowej właściwych organów administracji krajowej. Dlatego też uregulowania te nie spełniają przesłanek ustanowionych w orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którymi, aby system uprzednich zezwoleń administracyjnych był uzasadniony, musi opierać się on na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych z góry kryteriach, tak aby ustanowić ramy ograniczające zakres uznania krajowych organów administracji.
- 17 Kryterium interesu publicznego nie jest ponadto zdaniem Komisji uzasadnione względami ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego, wyjaśnia ona bowiem w tym względzie, że nie jest spełniona przesłanka proporcjonalności. Ponieważ bowiem sporny krajowy system nie uwzględnia działania stacji kontroli pojazdów, nie jest on odpowiedni do tego, by zagwarantować realizację tego celu. Co więcej, udzielanie zezwoleń uzależnione od niepewnego kryterium interesu publicznego wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia celu bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- 18 Po drugie, Komisja podnosi, że zawarty w art. 6 ust. 1 dekretu z mocą ustawy w związku z pkt 1 lit. e) zarządzenia wymóg minimalnego kapitału zakładowego w wysokości 100 000 EUR uniemożliwia, zgodnie z wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-171/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. s. I-5645, pkt 54, wspólnotowemu podmiotowi gospodarczemu posiadającemu mniejszy kapitał zakładowy założenie działalności gospodarczej na terytorium Portugalii. Komisja utrzymuje ponadto, że argumentacja Republiki Portugalskiej, zgodnie z którą wymóg ten ma na celu zapewnienie wypłacalności finansowej uprawnionych podmiotów, nie jest zasadna. Istnieją bowiem mniej restrykcyjne środki ochrony wierzycieli, jak np. ustanowienie gwarancji lub zawarcie umowy ubezpieczenia (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 55).

- 19 Po trzecie, zdaniem Komisji, art. 7 lit. a) dekretu z mocą ustawy, ograniczający przedmiot działalności przedsiębiorstw prowadzących kontrolę pojazdów do tej tylko działalności również nie jest zgodny z art. 43 WE. Podmioty gospodarcze świadczące zgodnie z prawem inne usługi w państwie członkowskim, w którym mają swoją siedzibę, są bowiem zmuszone do zmiany przedmiotu działalności spółki, a być może nawet wewnętrznej struktury przedsiębiorstwa, aby móc prowadzić działalność w Portugalii. Nie można się powołać na cel bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ omawiany przepis nie jest odpowiedni do osiągnięcia tego celu, a jakość kontroli można zapewnić za pomocą procedur kontroli jakości. Wreszcie, jeśli chodzi o cel zminimalizowania nieuczciwych kontroli, Komisja zwraca uwagę, że w przypadku prowadzenia pokrewnej działalności nie można jeszcze zakładać, że kontrole będą miały nieuczciwy charakter i że ryzyko takich kontroli nie istnieje w przypadku działalności niezwiązanej z kontrolą pojazdów. Można ponadto wyobrazić sobie zastosowanie mniej restrykcyjnych środków.
- 20 Komisja utrzymuje, po czwarte, że zakaz łączenia funkcji nałożony na mocy art. 7 lit. b) dekretu z mocą ustawy na wspólników oraz członków zarządu i rady nadzorczej zakładów prowadzących kontrolę pojazdów może powodować skutki podobne do skutków ograniczeń przedmiotu działalności spółki, ponieważ zmusza podmioty gospodarcze prowadzące już zgodnie z prawem działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim, w którym zajmują się innymi rodzajami działalności, do zmiany ich wewnętrznej struktury, wykluczenia wspólników lub zaprzestania działalności objętej zakazem łączenia. Ponadto zdaniem Komisji takie uregulowania nie są proporcjonalne w stosunku do przywoływanych celów bezpieczeństwa ruchu drogowego, obiektywizmu kontroli i zapobiegania oszustwom. Istnieją mniej restrykcyjne rozwiązania, takie jak obowiązek poddania pojazdów związanych z pokrewną działalnością wspólników, członków zarządu lub rady nadzorczej kontroli wykonywanej przez inne przedsiębiorstwo, i odwrotnie, obowiązek dokonywania napraw przez niezależną placówkę po tym, jak kontrola przyniesie negatywne wyniki, zakaz przeprowadzania kontroli pojazdów własnego kierownictwa, pracowników i osób im bliskich, objęcie placówek regularnymi kontrolami czy też wdrożenie systemu sankcji cywilnoprawnych lub karnoprawnych.
- 21 Republika Portugalska twierdzi, że wydaje się bezdyskusyjne, iż działalność z zakresu kontroli technicznej pojazdów mieści się w zakresie ogólnego interesu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podnosi ona, że po pierwsze, działalność ta stanowi prerogatywę własną państwa, jakkolwiek może ono skorzystać ze współpracy podmiotów

prywatnych, co znajduje potwierdzenie w art. 2 dyrektywy 96/96. Zlecenie zadań podmiotom tego rodzaju nie stanowi jednakże w żadnym razie materialnej prywatyzacji tego zadania własnego organów państwowych. Zdaniem Republiki Portugalskiej to właśnie potrzeba szczególnego nadzoru państwa wobec prywatnych podmiotów posiadających zezwolenie na prowadzenie tej działalności na zasadzie zadania zleconego uzasadnia przyjęcie spornych kryteriów.

22 Z drugiej strony podmioty prywatne wykonujące zadania zlecone dokonują czynności polegających na wykonywaniu władzy publicznej. Teoretycznie istnieją dwie możliwości prowadzenia omawianej działalności. Albo czynność przygotowawcza, czyli kontrola, wykonywana jest przez jednostki prywatne, a po niej następuje wydanie zaświadczenia przez organ władzy publicznej, albo powierza się kontrolę i certyfikację jednostce prywatnej, pod nadzorem organów władzy publicznej. W systemie portugalskim procedura kontroli pojazdów, mająca czysto przygotowawczą rolę, kończy się podjęciem decyzji o wydaniu zaświadczenia o zgodności pojazdów z obowiązującymi normami lub jego niewydawaniu, bez jakiegokolwiek udziału organu administracji publicznej. Decyzje te są z punktu widzenia ich skutków dla właściciela pojazdu w sferze prawnej związane z wykonywaniem władzy publicznej.

23 W związku z tym Republika Portugalska uważa, że działalność z zakresu kontroli pojazdów jest bezpośrednio związana z wykonywaniem władzy publicznej. Tak więc, nawet jeśli można by mówić o możliwości braku zgodności omawianych uregulowań z art. 43 WE, to byłyby one uzasadnione na podstawie art. 45 akapit pierwszy WE.

24 W każdym razie Republika Portugalska utrzymuje, że rozpoczęła ona proces legislacyjny prowadzący do zmiany dekretu z mocą ustawy, mający zasadniczo na celu zastąpienie systemu uprzednich zezwoleń systemem koncesji udzielanych w drodze konkursu. Wraz z przyjęciem i ogłoszeniem nowego aktu prawnego, które były przewidziane początkowo na koniec pierwszego trymestru 2009 r., a następnie na lipiec 2009 r., jak wskazano w duplice, warunki wydania zezwolenia określone w dekrete z mocą ustawy i ewentualne ograniczenia swobody przedsiębiorczości powinny zniknąć.

Ocena Trybunału

W przedmiocie istnienia ograniczenia

- 25 Komisja zarzuca zasadniczo Republice Portugalskiej, że na prywatne podmioty gospodarcze pragnące prowadzić na jej terytorium działalność z zakresu kontroli pojazdów nałożyła przepisy regulujące dostęp do tej działalności, które są niezgodne z art. 43 WE.
- 26 Na wstępie należy zwrócić uwagę, że dyrektywa 96/96 ma na celu, zgodnie z motywem 33, osiągnięcie harmonizacji przepisów dotyczących badań technicznych pojazdów, w szczególności poprzez, jak wskazano w art. 1 ust. 2, określenie kategorii pojazdów podlegających badaniom, odstępów czasu między badaniami oraz podlegających badaniom podzespołów. Dyrektywa ta nie zawiera jednak żadnego przepisu dotyczącego zasad dostępu do działalności z zakresu kontroli pojazdów.
- 27 Wprawdzie państwa członkowskie pozostają co do zasady uprawnione do określenia warunków prowadzenia działalności w sektorze, który nie stanowi przedmiotu pełnej harmonizacji na szczeblu wspólnotowym, niemniej muszą one wykonywać swoje kompetencje z poszanowaniem podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie WE (zob. wyroki z dnia 29 listopada 2007 r.: w sprawie C-393/05 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-10195, pkt 29; w sprawie C-404/05 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-10239, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 W niniejszej sprawie powstaje kwestia zgodności z art. 43 WE przepisów krajowych, nakładających określone warunki w celu uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności z zakresu kontroli pojazdów, w szczególności zaś uzależniających wydawanie zezwoleń od kryterium interesu publicznego, wprowadzających wymóg posiadania przez przedsiębiorstwa pragnące prowadzić działalność gospodarczą na tym rynku minimalnego kapitału zakładowego w wysokości 100 000 EUR, ograniczających przedmiot działalności spółki w odniesieniu do tych przedsiębiorstw oraz zakazujących łączenia funkcji przez wspólników, członków zarządu i rady nadzorczej z innymi rodzajami działalności.

- 29 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za ograniczenia swobody przedsiębiorczości należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania z tej swobody, ograniczają je lub zmniejszają jego atrakcyjność (zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 października 2002 r. w sprawie C-79/01 Payroll i in., Rec. s. I-8923, pkt 26; z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Zb.Orz. s. I-8961, pkt 11; z dnia 23 października 2008 r. w sprawie C-157/07 Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt, Zb.Orz. s. I-8061, pkt 30).
- 30 Tymczasem, chociaż określone w portugalskich przepisach wymogi mają zastosowanie jednakowo zarówno do podmiotów gospodarczych mających siedzibę w Portugalii, jak i do podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich, mogą one prowadzić do uniemożliwienia podmiotom gospodarczym niespełniającym określonych w nich kryteriów założenia działalności gospodarczej w Portugalii, w celu prowadzenia działalności z zakresu kontroli pojazdów. W szczególności, jak podkreśla Komisja, kryterium interesu publicznego, od którego uzależnione jest wydanie omawianego zezwolenia administracyjnego, może dać pole do arbitralnego stosowania uznania administracyjnego przez właściwe organy, pozwalając im na udzielanie odmowy wydania tego zezwolenia niektórym zainteresowanym podmiotom gospodarczym, chociaż spełniałyby one pozostałe określone przepisami warunki.
- 31 W związku z tym sporne warunki dostępu do działalności z zakresu kontroli pojazdów, nałożone przez portugalskie przepisy, stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

W przedmiocie zastosowania art. 45 akapit pierwszy WE

- 32 Republika Portugalska, która nie kwestionuje w uzasadniony sposób faktu, że sporne przepisy stanowią ograniczenie, podnosi, że działalność z zakresu kontroli pojazdów jest działalnością „związaną z wykonywaniem władzy publicznej” w rozumieniu art. 45 WE i w związku z tym nie jest objęta zakresem przedmiotowym art. 43 WE. Komisja podnosi w tym względzie, że chodzi tu o działalność gospodarczą, która nie stanowi bezpośredniego i konkretnego uczestnictwa w wykonywaniu władzy publicznej, i że art. 45 WE ma zastosowanie wyłącznie do środków o charakterze dyskryminacyjnym.

- 33 Jeśli chodzi o ten ostatni argument, należy jednak stwierdzić, jak przypomniano w pkt 29 niniejszego wyroku, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 43 WE wprowadza nie tylko zakaz dyskryminacji, ale również zakaz wszelkich ograniczeń sprawiających, że korzystanie ze swobody przedsiębiorczości jest mniej atrakcyjne. Ponieważ art. 45 WE zawiera ogólny wyjątek od zasady swobody przedsiębiorczości zapisanej w art. 43 WE, jego zastosowanie nie może być zatem ograniczone wyłącznie do środków stanowiących dyskryminację. Tak więc nie można uwzględnić tego argumentu Komisji.
- 34 Należy natomiast przypomnieć, że jako odstępstwo od podstawowej zasady swobody przedsiębiorczości, art. 45 WE należy interpretować w sposób ograniczający jego zakres do tego, co jest absolutnie niezbędne dla ochrony interesów, które przepis ten pozwala państwom członkowskim chronić (zob. w szczególności wyroki: z dnia 15 marca 1988 r. w sprawie 147/86 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 1637, pkt 7; z dnia 29 października 1998 r. w sprawie C-114/97 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-6717, pkt 34; z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Zb.Orz. s. I-2941, pkt 45).
- 35 Podobnie bezsprzeczny jest fakt, że przy ocenie wyjątków od swobody przedsiębiorczości, określonych w art. 45 WE, należy brać pod uwagę wspólnotowy charakter nakreślonych przez ten artykuł granic odstępstw od tej swobody (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74 *Reyners*, Rec. s. 631, pkt 50; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 8).
- 36 Tak więc zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odstępstwo przewidziane w tym artykule winno być ograniczone do działalności, która rozpatrywana samodzielnie stanowi bezpośrednio i konkretne uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej (zob. ww. wyrok w sprawie *Reyners*, pkt 45; wyroki: z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie C-42/92 *Thijssen*, Rec. s. I-4047, pkt 8; z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie C-283/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-4363, pkt 20), co wyklucza, aby za „uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej” w rozumieniu tego odstępstwa uznać zwykłe funkcje pomocnicze i przygotowawcze względem jednostki, która faktycznie sprawuje władzę publiczną, wydając ostateczną decyzję (ww. wyroki: w sprawie *Thijssen*, pkt 22; w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 36; w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 38).

- 37 Trybunał wyjaśnił ponadto różnicę między działalnością podmiotów prywatnych, stanowiącą zwykłe funkcje przygotowawcze a działalnością stanowiącą bezpośrednio i konkretne uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej, stwierdzając, że nawet jeżeli podmioty prywatne wykonują zadania będące prerogatywą władzy publicznej poprzez nadanie skutków przeprowadzanym przez siebie badaniom, możliwość powołania się na art. 45 WE jest wykluczona, gdy mające zastosowanie przepisy poddają te podmioty prywatne nadzorowi właściwego organu władzy publicznej (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 41; w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 43). Trybunał stwierdził bowiem, że podmioty prywatne prowadzące swoją działalność pod czynnym nadzorem właściwych organów, które ostatecznie są odpowiedzialne za inspekcje i za decyzje tych podmiotów, nie mogą być uznane za podmioty „uczestniczące w sposób bezpośredni i konkretny w wykonywaniu władzy publicznej” w rozumieniu art. 45 WE (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 42; w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 44).
- 38 Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w skardze i odpowiedzi na skargę w Portugalii przeprowadzanie badań technicznych pojazdów należy do kompetencji instytucji publicznej, państwowego instytutu komunikacji i transportu drogowego, który może jednakże korzystać z pomocy podmiotów prywatnych w celu wykonania tych badań. Decyzja o wydaniu zaświadczenia o zgodności technicznej pojazdów podejmowana jest przez prywatny podmiot prowadzący stację kontroli pojazdów bez jakiegokolwiek działania ze strony organu administracji publicznej.
- 39 Jak wynika ponadto z odpowiedzi na skargę, działalność stacji kontroli pojazdów jest zorganizowana dwuetapowo. Podczas pierwszego etapu działalność ta polega na przeprowadzeniu przeglądu technicznego, tj. na sprawdzeniu zgodności kontrolowanych pojazdów z obowiązującymi normami technicznymi i na sporządzeniu protokołu z przeglądu, zawierającego szczegóły przeprowadzonych badań i uzyskane wyniki. Podczas drugiego etapu działalność ta polega na zaświadczeniu o przeprowadzonej kontroli poprzez oznakowanie pojazdu nalepką, lub też, w przeciwnym wypadku, na odmowie takiego zaświadczenia.
- 40 Zadania należące do pierwszego etapu mają wyłącznie techniczny charakter, więc ze swej natury nie mają nic wspólnego z wykonywaniem władzy publicznej (zob. podobnie wyrok z dnia 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/88 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 4035, pkt 13). Natomiast etap drugi, związany z wydaniem zaświadczenia

o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu wiąże się z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej, ponieważ chodzi w nim o nadanie skutków prawnych przeglądowi technicznemu.

41 W tym względzie należy jednak zwrócić uwagę, że decyzja o wydaniu zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu, ponieważ w istocie stanowi jedynie stwierdzenie wyników przeglądu technicznego, jest, po pierwsze, pozbawiona autonomii decyzyjnej właściwej dla wykonywania prerogatyw władzy publicznej, a po drugie, wydawana w ramach bezpośredniego nadzoru ze strony państwa.

42 Z art. 2 dyrektywy 96/96 wynika bowiem, że jeżeli państwo członkowskie powierza prowadzenie stacji kontroli pojazdów podmiotom prywatnym, wciąż jednak sprawuje nad nimi bezpośredni nadzór.

43 Na mocy pierwszego zdania tego artykułu do państwa członkowskiego należy bowiem wyznaczenie właściwych placówek, wdrożenie procedury nadawania im uprawnień i sprawowanie nad nimi nadzoru. Zgodnie z art. 2 zdanie drugie tego artykułu, w którym mowa jest o środkach ostrożności, jakie należy podjąć w razie konfliktu interesów między działalnością z zakresu kontroli i z zakresu naprawy pojazdów, państwa członkowskie powinny dokładać w szczególności starań, aby zachowane były obiektywizm i wysoka jakość badań technicznych. Z użycia wyrażenia „w szczególności” wynika, że dyrektywa 96/96 zmierza do tego, by oba te konkretne cele dotyczące jakości, tj. obiektywizm i wysoka jakość badań technicznych pojazdów były przez państwo członkowskie ściśle realizowane, nie tylko w przypadku występowania konfliktu interesów, lecz tym bardziej również w związku z wypełnianiem zadania sprawowania nadzoru nad prywatnymi stacjami kontroli pojazdów, o którym mowa w art. 2 zdanie pierwsze dyrektywy 96/96.

44 Ponadto, jak zwraca uwagę Komisja, a Republika Portugalska temu nie zaprzecza, prywatne stacje kontroli pojazdów nie mają w ramach swojej działalności możliwości zastosowania środków przymusu, ponieważ sankcje za nieposzanowanie zasad dotyczących kontroli pojazdów znajdują się w gestii organów policji i wymiaru sprawiedliwości.

45 W związku z tym działalność prywatnych podmiotów prowadzących działalność z zakresu badań technicznych pojazdów, będących przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, nie jest objęta zakresem przedmiotowym wyjątku ustanowionego w art. 45 WE. Należy więc zbadać, czy ustanowiony przez Republikę Portugalską system regulujący dostęp do działalności z zakresu kontroli pojazdów może być uzasadniony.

W przedmiocie istnienia uzasadnienia

46 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być dopuszczalne jedynie, jeżeli jest ono uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego. Ponadto konieczne jest, by było odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczało poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-158/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 35; z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3491, pkt 72; z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie C-531/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-4103, pkt 49).

47 W tym względzie do właściwych organów krajowych należy wykazanie, po pierwsze, że ich uregulowania są niezbędne do realizacji zamierzonego celu, a po drugie, że uregulowania te są zgodne z zasadą proporcjonalności (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie C-54/05 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-2473, pkt 39; z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-297/05 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. s. I-7467, pkt 76).

48 W niniejszej sprawie uzasadnienie powołane przez Republikę Portugalską w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi dotyczy konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, które stanowi zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 77; wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-519, pkt 60).

- 49 Należy jednak stwierdzić, że Republika Portugalska nie broniła się przed twierdzeniami Komisji w tej kwestii w trakcie postępowania przed sądem i nie wykazała ani niezbędnego charakteru, ani proporcjonalności spornych środków w stosunku do zamierzonego celu. W związku z tym spornych przepisów nie można uznać za uzasadnione względami ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- 50 Republika Portugalska wskazuje ponadto, że rozpoczęła proces legislacyjny zmiany dekretu z mocą ustawy, który miał się zakończyć w lipcu 2009 r., w celu określenia nowych ram technicznych i prawnych działalności z zakresu kontroli pojazdów i usunięcia ograniczeń swobody przedsiębiorczości wynikających z obowiązującego systemu.
- 51 Jednakże należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zmiany ustawodawstwa krajowego są nieistotne z punktu widzenia orzeczenia w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli nie zostały one wdrożone przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-173/94 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-3265, pkt 16; z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie C-66/06 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 91). Republika Portugalska nie może więc powoływać się na mające nastąpić po tej dacie zmiany w ustawodawstwie.
- 52 W związku z tym wniesioną przez Komisję skargę należy uznać za zasadną.
- 53 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że nakładając na podmioty z innych państw członkowskich, pragnące prowadzić w Portugalii działalność w zakresie kontroli pojazdów, ograniczenia swobody przedsiębiorczości polegające w szczególności na uzależnieniu wydawania zezwoleń od interesu publicznego, wymogu posiadania minimalnego kapitału zakładowego w wysokości 100 000 EUR, ograniczeniu przedmiotu działalności spółki w odniesieniu do tych przedsiębiorstw oraz zakazie łączenia funkcji wspólników, członków zarządu i rady nadzorczej z innymi rodzajami działalności, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE.

W przedmiocie kosztów

54 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania, a Republika Portugalska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Nakładając na podmioty z innych państw członkowskich, pragnące prowadzić w Portugalii działalność w zakresie kontroli pojazdów, ograniczenia swobody przedsiębiorczości polegające w szczególności na uzależnieniu wydawania zezwoleń od interesu publicznego, wymogu posiadania minimalnego kapitału zakładowego w wysokości 100 000 EUR, ograniczeniu przedmiotu działalności spółki w odniesieniu do tych przedsiębiorstw oraz zakazie łączenia funkcji wspólników, członków zarządu i rady nadzorczej z innymi rodzajami działalności, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE.**

- 2) **Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy