

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 18. novembra 2010*

Vo veci C-458/08,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 21. októbra 2008,

Európska komisia, v zastúpení: E. Traversa a P. Guerra e Andrade, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Poľská republika, v zastúpení: M. Dowgielewicz, splnomocnený zástupca,

vedľajší účastník konania,

* Jazyk konania: portugalčina.

proti

Portugalskej republike, v zastúpení: L. Inez Fernandes a F. Nunes dos Santos, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano, sudcovia M. Ilešič (spravodajca), E. Levits, M. Safjan a M. Berger,

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. júna 2010,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Európska komisia sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor učil, že Portugalská republika si tým, že na poskytovanie stavebných služieb v Portugalsku ukladá rovnaké podmienky ako na usadenie, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

Právny rámec

Právo Únie

- 2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, s. 22) stanovuje pravidlá, podľa ktorých členský štát, ktorý na svojom území umožňuje prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania na základe osobitných odborných kvalifikácií, uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo vo viacerých členských štátoch a osobe s takými odbornými kvalifikáciami umožňuje vykonávať rovnaké povolanie v tomto štáte, prístup k tomuto povolaniu a výkon tohto povolania.

3 Odôvodnenia č. 4, 6 a 27 tejto smernice znejú:

„(4) Na účely uľahčenia voľného poskytovania služieb by mali existovať osobitné predpisy, zamerané na rozšírenie možnosti výkonu odborných činností na základe pôvodného profesijného titulu. ...

...

(6) Musí sa zabezpečiť uľahčenie poskytovania služieb v kontexte prísneho rešpektovania verejného zdravia, verejnej bezpečnosti a ochrany spotrebiteľa. Preto by sa mali prijať osobitné ustanovenia pre regulované povolania s dôsledkami na verejné zdravie a verejnú bezpečnosť, pri ktorých sa dočasne alebo príležitostne poskytujú cezhraničné služby.

...

(27) Architektonický dizajn, kvalita budov, ich harmonické začlenenie do okolia, rešpektovanie prírodnej a mestskej krajiny, ako aj verejného a súkromného dedičstva sú vecou verejného záujmu. Vzájomné uznávanie odbornej kvalifikácie by sa preto malo opierať o kvalitatívne a kvantitatívne kritériá, ktoré zabezpečia, aby osoby s uznanou kvalifikáciou dokázali porozumieť potrebám jednotlivcov, sociálnych skupín a orgánov, pokiaľ ide o priestorové plánovanie, dizajn, organizáciu a realizáciu stavieb, zachovávanie a využívanie architektonického dedičstva a ochranu prírodnej rovnováhy, a aby dokázali tieto potreby tlmočiť.“

- 4 V hlave II uvedená smernica obsahuje ustanovenia týkajúce sa slobodného poskytovania služieb. Článok 5 ods. 1 tejto smernice v tejto súvislosti uvádza:

„Bez toho, aby boli dotknuté osobitné ustanovenia práva Spoločenstva, ako aj články 6 a 7 tejto smernice, členské štáty neobmedzujú z nijakého dôvodu súvisiaceho s odbornou kvalifikáciou, voľné poskytovanie služieb v inom členskom štáte:

- a) ak je poskytovateľ služieb v súlade so zákonom usadený v členskom štáte na účely výkonu rovnakého povolania v tomto štáte (ďalej len ‚členský štát usadenia‘) a
- b) ak sa poskytovateľ služieb presťahuje, ak vykonával toto povolanie v členskom štáte usadenia najmenej dva roky počas desiatich rokov predchádzajúcich poskytovaniu služieb, ak toto povolanie nie je v tomto členskom štáte regulované. Podmienka, ktorá vyžaduje dvojročný výkon povolania, sa nepoužije v prípade, ak je regulované buď povolanie, alebo vzdelanie a odborná príprava, ktorá k tomuto povolaniu vedie.“
- 5 Článok 7 smernice 2005/36 týkajúci sa vopred urobeného vyhlásenia, ktoré je potrebné urobiť v prípade, že sa poskytovateľ služieb premiestni, stanovuje:

„1. Ak sa poskytovateľ služieb po prvýkrát odsťahuje z jedného členského štátu do iného na účely poskytovania služieb, členské štáty môžu vyžadovať, aby tento poskytovateľ služieb informoval príslušný orgán v hostiteľskom členskom štáte písomným vyhlásením, ktoré je potrebné urobiť vopred, s uvedením podrobných údajov o poisťení alebo iných prostriedkoch osobnej a kolektívnej ochrany, pokiaľ ide o odbornú zodpovednosť poskytovateľa. Takéto vyhlásenie sa obnovuje raz ročne, ak má poskytovateľ služieb v úmysle poskytovať počas príslušného roka v tomto členskom štáte

dočasné alebo príležitostné služby. Poskytovateľ služieb môže toto vyhlásenie predložiť akýmkoľvek spôsobom.

2. Okrem toho členské štáty môžu pri prvom poskytovaní služieb, alebo ak nastala podstatná zmena situácie odôvodnená dokladmi, požadovať, aby boli k tomuto vyhláseniu priložené tieto doklady:

- a) dôkaz o štátnej príslušnosti poskytovateľa služieb;
- b) osvedčenie o tom, že držiteľ je usadený v členskom štáte v súlade so zákonom na účely výkonu príslušných činností a že výkon týchto činností nie je v čase vydania tohto osvedčenia zakázaný, a to ani dočasne;
- c) doklad o odbornej kvalifikácii;
- d) v prípadoch uvedených v článku 5 ods. 1 písm. b) akákoľvek forma dôkazu o tom, že poskytovateľ služieb vykonával príslušnú činnosť počas predchádzajúcich desiatich rokov najmenej dva roky;
- e) pre povolania v oblasti bezpečnosti, kde členský štát vyžaduje od svojich štátnych príslušníkov, doklad o tom, že neboli odsúdení za spáchanie trestného činu.

3. Služba sa poskytuje na základe profesijného titulu členského štátu usadenia, pokiaľ tento titul v tomto členskom štáte pre príslušnú odbornú činnosť existuje. ...

4. Pre prvé poskytovanie služieb v prípade regulovaných povolání, ktoré majú dôsledky na verejné zdravie a verejnú bezpečnosť, na ktoré sa nevzťahuje automatické uznávanie podľa hlavy III kapitoly III, príslušný orgán hostiteľského členského štátu môže pred prvým poskytnutím služieb skontrolovať odbornú kvalifikáciu poskytovateľa služieb. Takáto predchádzajúca kontrola je možná len vtedy, ak je jej účelom zabrániť závažnému poškodeniu zdravia alebo bezpečnosti príjemcu týchto služieb v dôsledku nedostatočnej kvalifikácie poskytovateľa služieb a ak nepresahuje rámec toho, čo je potrebné na tento účel.

...

Ak existuje podstatný rozdiel medzi odbornou kvalifikáciou poskytovateľa služieb a odbornou prípravou, ktorú vyžaduje hostiteľský členský štát, a tento rozdiel je taký, že by to mohlo byť škodlivé pre verejné zdravie alebo bezpečnosť, hostiteľský členský štát umožní poskytovateľovi služieb preukázať, najmä formou skúšky spôsobilosti, že získal chýbajúce vedomosti alebo chýbajúcu kvalifikáciu. ...

...

V prípade, ak sa overovala spôsobilosť podľa tohto odseku, služby sa poskytujú na základe profesijného titulu hostiteľského členského štátu.“

- 6 Podľa článku 8 tejto smernice týkajúceho sa administratívnej spolupráce príslušné orgány hostiteľského členského štátu môžu v prípade každého poskytovania služieb požiadať príslušné orgány členského štátu usadenia o poskytnutie všetkých informácií súvisiacich so zákonnosťou usadenia sa poskytovateľa služieb a jeho bezúhonnosťou, ako aj neexistenciou disciplinárnych a trestnoprávných sankcií súvisiacich s povolaním. V zmysle tohto istého článku príslušné orgány zabezpečia výmenu všetkých informácií potrebných na správne vybavenie prípadnej reklamácie príjemcu služieb.
- 7 Článok 9 uvedenej smernice nazvaný „Informácie, ktoré je potrebné poskytnúť príjemcom služieb“ stanovuje:

„Ak sa služba poskytuje na základe odborného titulu členského štátu usadenia alebo na základe formálnej kvalifikácie poskytovateľa služieb, okrem iných požiadaviek súvisiacich s informáciami uvedenými v práve Spoločenstva, môžu príslušné orgány hostiteľského členského štátu žiadať od poskytovateľa služieb, aby poskytol príjemcovi služieb všetky alebo niektoré z týchto údajov:

- a) ak je poskytovateľ služieb registrovaný v registri alebo v podobnom verejnom registri, register, v ktorom je registrovaný, jeho registračné číslo alebo rovnocenný prostriedok identifikácie uvedený v tomto registri;
- b) ak príslušná činnosť podlieha v členskom štáte usadenia povoleniu, názov a adresa príslušného dozorného orgánu;

- c) všetky profesijné združenia alebo podobné organizácie, u ktorých je poskytovateľ služieb registrovaný;

 - d) profesijný titul alebo, ak takýto titul neexistuje, formálna kvalifikácia poskytovateľa služieb a členský štát, v ktorom bola udelená;

 - e) ak poskytovateľ služieb vykonáva činnosť, ktorá podlieha dani z pridanej hodnoty, identifikačné číslo...;

 - f) podrobné údaje o poistnom krytí alebo iných prostriedkoch osobnej alebo kolektívnej ochrany, pokiaľ ide o odbornú zodpovednosť podnikateľa.“
- 8 V hlave III týkajúcej sa slobody usadiť sa smernica 2005/36 stanovuje pravidlá uznávania dokladov o odbornej príprave a odbornej praxi. Priemyselné, umelecké a obchodné činnosti taxatívne vymedzené v prílohe IV tejto smernice podliehajú automatickému uznávaniu potvrdených kvalifikácií za podmienok uvedených v hlave III kapitole II uvedenej smernice. Článok 16 tejto smernice najmä stanovuje, že ak je v členskom štáte prístup k niektorej z činností uvedených v prílohe IV alebo výkon týchto činností podmienený všeobecnými, obchodnými alebo odbornými vedomosťami a spôsobilosťami, členský štát uzná predchádzajúci výkon činnosti v inom členskom štáte za dostatočný dôkaz týchto vedomostí a spôsobilostí. V tejto súvislosti sa činnosti taxatívne vymedzené v zozname I prílohy IV smernice 2005/36, medzi ktoré sú v hlavnej skupine 40 zaradené činnosti z odvetvia stavebníctva, hlavne demolácie, výstavby obytných budov a iných budov, výstavby ciest, mostov, železníc, musia vykonávať v súlade s článkom 17 tejto smernice. Kapitola III tejto hlavy stanovuje

pre niektoré povolania pravidlá automatického uznávania odbornej kvalifikácie, ako sú lekári, lekárnici a architekti, na základe koordinácie minimálnych požiadaviek na odbornú prípravu.

- 9 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, s. 36), ktorej lehota na prebratie uplynula 28. decembra 2009 a ktorá sa neuplatňuje na toto konanie o nesplnení povinnosti, stanovuje všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov služieb usadiť sa, ako aj voľný pohyb služieb.
- 10 Článok 16 tejto smernice nazvaný „Sloboda poskytovať služby“ stanovuje:

„1. Členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení.

Členský štát, v ktorom sa poskytuje služba, zabezpečuje voľný prístup k činnosti v oblasti služieb a jej slobodné vykonávanie na svojom území.

Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením požiadaviek, ktoré nedodržiavajú tieto zásady:

- a) nediskriminácia: požiadavka nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminujúca s ohľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade právnických osôb s ohľadom na členský štát, v ktorom sú usadené;

- b) nevyhnutnosť: požiadavka musí byť opodstatnená dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia;

- c) proporcionalita: požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.

2. Členské štáty nesmú v prípade poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte obmedziť slobodu poskytovať služby uložením niektorej z týchto požiadaviek:

- a) povinnosť poskytovateľa mať prevádzku na ich území;

- b) povinnosť poskytovateľa získať od príslušných orgánov povolenie vrátane zápisu do registra alebo registrácie v profesijnom orgáne alebo združení na ich území, okrem prípadov, ktoré ustanovuje táto smernica alebo iné nástroje práva Spoločenstva;

...

3. Členskému štátu, do ktorého sa poskytovateľ premiestni, sa nebráni stanoviť požiadavky na vykonávanie činnosti v oblasti služieb, ak sú opodstatnené dôvodom verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia, a ak je to v súlade s odsekom 1. ...

...“

- 11 Podľa článku 17 bodu 6 uvedenej smernice sa jej článok 16 nevzťahuje na oblasti patriace do hlavy II smernice 2005/36, ani na požiadavky v členskom štáte, v ktorom sa poskytuje služba, ktoré vyhradzujú činnosť pre určité povolanie.

Vnútroštátne právo

- 12 Podľa článku 4 ods. 1 zákonného dekrétu č. 12/2004 z 9. januára 2004 (*Diário da República* I, séria A, č. 7, z 9. januára 2004), je výkon stavebnej činnosti podmienený vydaním stavebného povolenia zo strany Inštitútu obstarávania verejných a súkromných prác a nehnuteľností, ktorý je súčasťou štátnej správy a ktorý bol na základe zákonného dekrétu č. 144/2007 z 27. apríla 2007 (*Diário da República* I, séria A, č. 82, z 27. apríla 2007) nahradený Inštitútom výstavby a nehnuteľností.
- 13 Podľa článku 6 zákonného dekrétu č. 12/2004 sa toto povolenie pri niektorých menších prácach, ktorých hodnota nepresiahne stanovenú hranicu, nahrádza registráciou.
- 14 Povolenie a registrácia sú záväzné povolenia v tom zmysle, že pred vydaním tohto povolenia nie je možné vykonávať stavebnú činnosť. Povolenie a registrácia povoľujú uskutočnenie stavieb, ktoré zodpovedajú oprávneniam dotknutého podniku.

- 15 Podľa článku 4 ods. 3 a článku 6 ods. 3 zákonného dekrétu č. 12/2004 môže každý jednotlivý podnikateľ a každá obchodná spoločnosť, na ktorých sa vzťahuje portugalský osobný štatút alebo ktorých sídlo sa nachádza v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru, požiadať o vydanie povolenia alebo registráciu.
- 16 Z článku 4 ods. 3 zákonného dekrétu č. 12/2004 v spojení s jeho článkom 3 písm. a) tohto zákonného dekrétu však vyplýva, že žiaden podnik nesmie v Portugalsku vykonávať stavebné práce, rekonštrukcie, rozširovanie stavieb, ich zmeny, opravné, ochranné, rehabilitačné, čistiace, reštauračné a demolačné práce a vo všeobecnosti všetky práce súvisiace s výstavbou, skôr ako portugalské orgány tento podnik vopred klasifikovali.
- 17 Klasifikácia podniku, čiže overenie jeho oprávnení portugalskými orgánmi, aby mu bol umožnený prístup k niektorej podskupine, skupine alebo triede, sa vykoná na základe postupu definovaného v kapitole III zákonného dekrétu č. 12/2004 a v nariadení ministra verejných prác, dopravy a bývania č. 18/2004 z 10. januára 2004 (*Diário da República* I, séria B, č. 8, z 10. januára 2004).
- 18 Podľa článku 3 písm. c), d) a g) zákonného dekrétu č. 12/2004 podskupina označuje dielo alebo špecializované práce v rámci skupiny a trieda označuje hodnotu diel, ktoré môžu podniky v rámci jednotlivých druhov prác uskutočniť.
- 19 Podľa článku 22 tohto zákonného dekrétu môžu správne orgány po podaní žiadosti o povolenie alebo registráciu v lehote do 30 dní vyzvať žiadateľa, aby poskytol informácie alebo predložil dôkazy, pričom samotný dotknutý žiadateľ má na predloženie týchto informácií alebo dôkazov lehotu 22 dní. Ak správny orgán usúdi, že je spis

úplný, zašle žiadateľovi v lehote 66 dní návrh rozhodnutia. Konečné rozhodnutie prijme do desiatich dní.

- 20 Z článkov 7 a 11 zákonného dekrétu č. 12/2004 vyplýva, že na klasifikáciu a získanie povolenia musia podniky správnym orgánom preukázať, že spĺňajú podmienky týkajúce sa obchodnej, technickej, ekonomickej a finančnej spôsobilosti. Podľa článku 1 nariadenia ministra verejných prác, dopravy a bývania č. 14/2004 z 10. januára 2004 (*Diário da República* I, séria B, č. 8, z 10. januára 2004) musia podniky na účely registrácie preukázať svoju obchodnú spôsobilosť a ich schopnosť vykonať plánované práce.
- 21 Podľa článku 8 zákonného dekrétu č. 12/2004 a článku 1 ods. 2 nariadenia č. 18/2004 obchodná spôsobilosť zahŕňa nielen obchodnú spôsobilosť podniku, ale aj obchodnú spôsobilosť podnikateľa alebo právnych zástupcov tohto podniku. Uvedená spôsobilosť sa okrem iného preukazuje výpisom z registra trestov.
- 22 V súlade s článkom 9 zákonného dekrétu č. 12/2004 a článku 1 nariadenia ministra verejných prác, dopravy a bývania č. 16/2004 z 10. januára 2004 (*Diário da República* I, séria B, č. 8, z 10. januára 2004) sa technická spôsobilosť posudzuje v závislosti od organizačnej štruktúry podniku, čiže od organizačnej schémy a praxe s výkonom prác, od posúdenia ich ľudských zdrojov, a to počtu technikov, odborníkov, vedúcich prác a robotníkov, ako aj ich úrovne znalostí, špecializácie a odbornej praxe, od posúdenia ich technických prostriedkov, konkrétne od materiálov, a ich skutočnej praxe v činnosti, konkrétne v uskutočnených a prebiehajúcich prácach.

- 23 Podľa článku 10 zákonného dekrétu č. 12/2004 sa ekonomická a finančná spôsobilosť posudzuje na základe posúdenia vlastného kapitálu, celkového obratu, ako aj obratu zodpovedajúceho prácam a na základe posúdenia finančnej rovnováhy v závislosti od ukazovateľov celkovej likvidity a finančnej nezávislosti.
- 24 V zmysle článku 5 zákonného dekrétu č. 12/2004 platnosť povolenia trvá najviac rok a podľa článku 6 ods. 4 tohto zákonného dekrétu platnosť registrácie je päť rokov.
- 25 Z článku 18 ods. 1 a článku 19 ods. 1 zákonného dekrétu č. 12/2004 vyplýva, že na obnovenie povolenia musia podniky, ktoré sú ich držiteľmi, spĺňať „nepretržité minimálne podmienky“, čiže musia si zachovať technický personál, výšku výdavkov na zamestnancov aspoň vo výške 7 % maximálnej hodnoty predchádzajúcej triedy, výšku základného imania aspoň vo výške 10 % maximálnej hodnoty hlavnej triedy, obrat z uskutočnených prác rovnajúci sa aspoň 50 % maximálnej hodnoty predchádzajúcej triedy a zachovať úroveň celkovej likvidity a finančnej nezávislosti.
- 26 Podľa článku 19 ods. 8, 9 a 11 zákonného dekrétu č. 12/2004 v prípade, že podnik nespĺňa tieto podmienky, jeho oprávnenia zanikajú. V tomto prípade novú žiadosť o klasifikáciu možno podať až po 1. auguste nasledujúceho roka. Úplné alebo čiastočné zrušenie oprávnení vedie k zákazu ukončenia prebiehajúcich prác dotknutým podnikom spolu s okamžitým prerušením akejkoľvek zmluvy týkajúcej sa týchto prác z dôvodu nesplnenia povinnosti týmto podnikom.

- 27 Podľa článkov 37, 38 a 48 zákonného dekrétu č. 12/2004 sa porušenie pravidiel uplatnených na základe tohto zákonného dekrétu postihuje pokutou. Každá stavebná činnosť uskutočnená bez povolenia alebo registrácie sa považuje za obzvlášť závažné porušenie, ktoré sa postihuje pokutou až do výšky 44 800 eur. Okrem toho dodatočné sankcie sa uplatnia v závislosti od závažnosti porušenia. Medzi tieto sankcie patrí zákaz činnosti, zrušenie registrácie alebo povolenia, ako aj odobratie práva zúčastniť sa obchodných rokovaní alebo verejných obstarávaní na zákazky v oblasti prác a verejných služieb. Nedodržanie dodatočnej sankcie má za následok vznik trestnoprávnej zodpovednosti.

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

- 28 Prostredníctvom výzvy z 18. októbra 2006 Komisia informovala Portugalskú republiku o tom, že sa domnieva, že pravidlá tohto členského štátu týkajúce sa prístupu k stavebnej činnosti a jej výkonu v Portugalsku sú nezlučiteľné s článkom 49 ES, pretože tieto pravidlá ukladajú rovnaké požiadavky na poskytovanie dočasných služieb ako v prípade usadenia sa poskytovateľov stavebných služieb. Komisia v tejto súvislosti predovšetkým zdôraznila, že skutočnosť, že pri posudzovaní odbornej spôsobilosti, od ktorej závisí vydanie povolenia alebo registrácia, sa nerozlišuje medzi poskytovateľmi služieb, ktorých oprávnenia a odborné, technické a ekonomické kvalifikácie boli preskúmané v členskom štáte usadenia a poskytovateľmi služieb, ktorí neboli podrobení tejto kontrole, obmedzuje slobodné poskytovanie služieb poskytovateľov usadených v iných členských štátoch, kde už splňajú podmienky na usadenie a kde poskytujú rovnaké alebo podobné služby.

- 29 Portugalská republika odpovedala listom z 24. januára 2007, že stavebná činnosť je v Portugalsku činnosťou, ktorá je výslovne vyhradená podnikom a osobám, ktoré spĺňajú určité podmienky. Stavebná činnosť sa nemôže ani by sa nemala voľne vykonávať, pretože v tom prípade hrozí nebezpečenstvo súvisiace s kvalitou postaveného diela a bezpečnosťou užívateľov. Podmienky prístupu k tejto činnosti stanovené portugalským zákonom tak zohľadňujú ochranu verejného záujmu a najmä ochranu spotrebiteľov, bezpečnosť, boj proti podvodom a ochranu životného prostredia. Obmedzenia slobodného poskytovania služieb, ktoré vyplývajú z uvedených podmienok, sú teda odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu.
- 30 Keďže Komisia s týmto záverom nesúhlasila, zaslala Portugalskej republike listom z 29. júna 2007 odôvodnené stanovisko, v ktorom ju vyzvala, aby v lehote dvoch mesiacov prijala opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom.
- 31 Listami zo 17. augusta a z 10. októbra 2007 Portugalská republika odpovedala na toto stanovisko, pričom uviedla ďalšie dôvody, pre ktoré sa domnieva, že dotknuté ustanovenia jej vnútroštátnej právnej úpravy sú v súlade s článkom 49 ES.
- 32 Keďže Komisia nebola s touto odpoveďou spokojná, podala túto žalobu.
- 33 Uznesením z 23. apríla 2009 predseda Súdneho dvora povolil Poľskej republike vstúpiť do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Komisie.

O žalobe

O prípustnosti

Argumentácia účastníkov konania

- ³⁴ Portugalská republika vznáša tri námietky neprípustnosti.
- ³⁵ Po prvé tvrdí, že takmer všetky žalobné dôvody uvedené v žalobe sú nové a neboli uvedené ani v odôvodnenom stanovisku, ani v konaní, ktoré predchádzalo konaniu o nesplnení povinnosti. Tieto žalobné dôvody nemožno takisto vyvodiť ani z analýzy uvedeného stanoviska. Okrem toho sa nejasne a nesprávne odvolávajú na skutočnosti uvedené v odpovedi Portugalskej republiky na toto stanovisko.
- ³⁶ Po druhé Komisia uvedenými žalobnými dôvodmi jasne nevysvetlila, ktoré podmienky a konkrétne ustanovenia stanovené zákonným dekrétom č. 12/2004 narúšajú slobodné poskytovanie služieb a nespresnila, čím je toto poskytovanie služieb narušené. Navyše neuviedla, ktoré právne predpisy treba zmeniť, a neuviedla ani význam požadovaných zmien. Žaloba je teda z dôvodu návrhov, ktorých sa domáha, nedostatočne odôvodnená. Okrem toho Komisia nepripojila k žalobe žiaden právny text.

- 37 Po tretie Komisia neposkytla žiaden dôkaz, ktorým by podporila svoje návrhy, pokiaľ ide o obmedzujúci účinok podmienok stanovených zákonným dekrétom č. 12/2004, ako aj neexistenciu odôvodnenia týchto podmienok. Podľa ustálenej judikatúry pritom Komisii prislúcha preukázať skutočnosť a situáciu, na ktoré poukazuje vo svojej žalobe.
- 38 Komisia navrhuje zamietnuť všetky tieto tvrdenia.
- 39 Predovšetkým tvrdí, že nezmenila predmet svojej žaloby, ktorý je ten istý, ako je ten uvedený vo výzve a v odôvodnenom stanovisku, čiže porušenie článku 49 ES z dôvodu, že systém vytvorený zákonným dekrétom č. 12/2004 požaduje na poskytovanie stavebných služieb splnenie podmienok týkajúcich sa usadenia. Komisia navyše počas celého konania vychádzala z jediného tvrdenia, ktoré však podala rôznym spôsobom, spočívajúceho v preukázaní, že celý uvedený systém je nezlučiteľný so slobodným poskytovaním služieb.
- 40 Komisia vysvetľuje, že Portugalskej republike nevytýka jeden osobitný prvok tohto systému, ale výsledok k akému vedie. Za týchto podmienok nie je potrebné posudzovať každý uvedený prvok. Nejde teda ani o to, ktoré konkrétne ustanovenia vnútroštátnej právnej úpravy porušujú právo Únie, ale ide skôr o to, či Portugalská republika zaručuje alebo nezaručuje slobodné poskytovanie stavebných služieb na svojom území. Komisia usudzuje, že žaloba úplne zreteľným spôsobom taxatívne vymedzuje požiadavky, ktoré obmedzujú slobodné poskytovanie služieb. Toto obmedzenie totiž vyplýva zo všetkých podmienok týkajúcich sa oprávnenia, teda všetkých podmienok klasifikácie, preradenia a nepretržitej činnosti, čiže celého dotknutého systému.

- 41 Nakoniec Komisia konštatuje, že vzhľadom na predmet konania o nesplnení povinnosti nie je potrebné, aby žaloba odkazovala na skutočnosti uvedené v odpovedi dotknutého členského štátu na odôvodnené stanovisko. Okrem toho, keďže zákonný dekrét č. 12/2004 je ľahko dostupný, nie je potrebné ho podľa zásady *iura novit curia* predstaviť Súdnemu dvoru. V každom prípade v žalobe citovala všetky vnútroštátne ustanovenia, ktoré sú podľa nej nezlučiteľné s článkom 49 ES.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 42 Čo sa týka prvej námietky neprípustnosti, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry účelom konania pred podaním žaloby je dať dotknutému členskému štátu príležitosť, aby jednak splnil svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, a jednak sa mohol účinne brániť proti výhradám vzneseným Komisiou. Riadny priebeh tohto konania je základnou zárukou požadovanou Zmluvou ES nielen na ochranu práv daného členského štátu, ale aj na zabezpečenie, že predmet prípadného súdneho sporu bude zreteľne vymedzený (pozri najmä rozsudok z 11. septembra 2008, Komisia/Litva, C-274/07, Zb. s. I-7117, body 20 a 21, ako aj citovanú judikatúru).
- 43 Z toho vyplýva, že predmet žaloby podanej podľa článku 226 ES je vymedzený konaním pred podaním žaloby upraveným v uvedenom ustanovení. Preto musí byť žaloba založená na rovnakých žalobných dôvodoch a tvrdeniach ako odôvodnené stanovisko (pozri rozsudky z 20. júna 2002, Komisia/Nemecko, C-287/00, Zb. s. I-5811, bod 18; z 9. februára 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-305/03, Zb. s. I-1213, bod 22, a Komisia/Litva, už citovaný, bod 22).

- 44 V každom prípade táto požiadavka však nemôže viesť k povinnosti zachovať úplnú zhodu medzi znením výhrad vo výroku odôvodneného stanoviska a žalobnými návrhmi, pokiaľ sa predmet konania, ako je uvedený v odôvodnenom stanovisku, nerozšíril alebo nezmenil (pozri rozsudky zo 14. júla 2005, Komisia/Nemecko, C-433/03, Zb. s. I-6985, bod 28; zo 7. septembra 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-484/04, Zb. s. I-7471, bod 25, a z 8. júla 2010, Komisia/Portugalsko, C-171/08, Zb. s. I-6817, bod 26).
- 45 Treba pritom konštatovať, že Komisia v prejednávanej veci ani nerozšírila, ani nezmenila predmet sporu v porovnaní s predmetom uvedeným v odôvodnenom stanovisku.
- 46 Ako to navyše potvrdzuje aj samotná Portugalská republika v bode 46 svojho vyjadrenia k žalobe, Komisia jasne uviedla tak vo výroku odôvodneného stanoviska, ako aj v návrhoch žaloby, že Portugalskej republike vytýka, že si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES, pretože tento štát najmä na základe systému, ktorý stanovuje zákonný dekrét č. 12/2004, požaduje na poskytovanie stavebných služieb v Portugalsku rovnaké podmienky ako na usadenie.
- 47 Skutočnosť, že Komisia vo svojej žalobe podrobne uviedla tvrdenia na podporu svojich návrhov týkajúcich sa uvedeného nesplnenia povinnosti, na ktoré už vo všeobecnosti upozornila vo výzve a v odôvodnenom stanovisku, kde len zreteľne formulovala dôvody, pre ktoré sa domnieva, že uvedený systém je nezlučiteľný so slobodným poskytovaním služieb, nezmenila predmet uvedeného nesplnenia povinnosti a nemá teda žiaden vplyv na rozsah sporu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 27. novembra 2003, Komisia/Fínsko, C-185/00, Zb. s. I-14189, body 84 až 87, a Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 29).

- 48 Za týchto podmienok a vzhľadom na to, že na rozdiel od toho, čo sa snaží presadiť Portugalská republika, sa v žiadnom prípade nevyžaduje, aby sa argumentácia Komisie v štádiu žaloby osobitne týkala skutočností obsiahnutých v odpovedi tohto členského štátu, ktoré poskytol v konaní pred podaním žaloby a ktoré navyše Komisia dostatočne zopakovala vo svojej žalobe, treba prvú námietku neprípustnosti zamietnuť.
- 49 Pokiaľ ide o druhú námietku neprípustnosti, treba pripomenúť, že článok 38 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora stanovuje, že každá žaloba, o ktorej má Súdny dvor rozhodovať, musí okrem iného obsahovať predmet konania a zhrnutie dôvodov, na ktorých je založená. Komisia musí preto v každom návrhu predloženom na základe článku 226 ES presne a súhrnne uviesť výhrady, aby mohol členský štát vhodne pripraviť svoju obranu a Súdny dvor mohol preskúmať existenciu vytýkaného nesplnenia povinnosti (pozri najmä rozsudky zo 4. mája 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-98/04, Zb. s. I-4003, bod 18, a z 19. novembra 2009, Komisia/Taliansko, C-540/07, Zb. s. I-10983, bod 17).
- 50 V prejednávanej veci z odôvodnenia, ako aj z návrhov žaloby Komisie jasne a presne vyplýva, že sa týka zlučiteľnosti celého systému stanoveného na základe zákonného dekrétu č. 12/2004 so zásadou slobodného poskytovania služieb. Je navyše zjavné, že Portugalská republika nepochybne porozumela, že Komisia jej vytýka nedodržanie uvedenej zásady, pretože na svojom území podmieňuje výkon stavebnej činnosti podmienkami, ktoré stanovuje tento systém, pretože ukladá najmä stavebným podnikom, ktoré sú už usadené v inom členskom štáte, povinnosť vopred požiadať portugalské správne orgány o povolenie na základe tých istých požiadaviek, o aké ide v prípade podnikov, ktoré sa chcú v Portugalsku usadiť. Za týchto podmienok mohla Portugalská republika vhodne uplatniť svoje prostriedky obrany.

- 51 Hoci Portugalská republika kritizuje Komisiu, že neuviedla, ako by mal byť uvedený systém podľa nej zmenený, stačí uviesť, že podľa ustálenej judikatúry nie je Komisia povinná v odôvodnenom stanovisku alebo v žalobe podanej na Súdnom dvore uviesť opatrenia, ktoré umožnia napraviť nesplnenie povinnosti (pozri rozsudok z 11. júla 1991, Komisia/Portugalsko, C-247/89, Zb. s. I-3659, bod 22, a z 26. marca 2009, Komisia/Grécko, C-559/07, bod 23).
- 52 Nakoniec hoci Komisia nepriložila k svojej žalobe celý text dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy, je nepopierateľné, že tak v žalobe, ako aj v odôvodnenom stanovisku priloženom k žalobe uviedla a vysvetlila obsah ustanovení tejto právnej úpravy, na ktorých zakladala svoju žalobu o nesplnenie povinnosti. Navyše Portugalská republika nespochybnila existenciu týchto ustanovení, ale sa len snaží vyvrátiť ich koncepčný výklad podaný Komisiou a uviesť spresnenia, ktoré považuje za potrebné na to, aby mohol Súdny dvor v plnom rozsahu posúdiť obsah uvedených ustanovení. Okrem toho treba zdôrazniť, že vzhľadom na to, že uvedená právna úprava je uverejnená v *Diário da República* a tým dostupná verejnosti, Súdny dvor môže preskúmať hodnovernosť tvrdení Komisie v súvislosti s obsahom dotknutých ustanovení.
- 53 Druhá námietka neprípustnosti vznesená Portugalskou republikou sa musí preto takisto zamietnuť.
- 54 Pokiaľ ide o tretiu námietku neprípustnosti, je potrebné pripomenúť, že v rámci konania o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES prináleží Komisii, ktorá musí preukázať existenciu údajného nesplnenia povinnosti, predložiť Súdnemu dvoru dôkazy potrebné na to, aby preveril existenciu tohto nesplnenia povinnosti, pričom sa nesmie opierať o nijakú právnu domnienku (pozri najmä rozsudky, zo 6. novembra 2003,

Komisia/Spojené kráľovstvo, C-434/01, Zb. s. I-13239, bod 21, a zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko, C-342/05, Zb. s. I-4713, bod 23).

- 55 V tejto súvislosti treba konštatovať, že v prejednávanej veci sa Komisia v žiadnom prípade neopierala o jednoduché právne domnienky bez predloženia dôkazov potrebných na to, aby Súdny dvor mohol posúdiť nesplnenie povinnosti vytýkané Portugalskej republike. Ako už bolo totiž uvedené v bode 52 tohto rozsudku, Komisia vo svojej žalobe opätovne uviedla a vysvetlila obsah vnútroštátnych ustanovení, z ktorých uplatnenia podľa nej vyplýva vytýkané nesplnenie povinnosti. Okrem toho uviedla podrobnú právnu argumentáciu, aby preukázala, že systém zavedený podľa zákonného dekrétu č. 12/2004 obmedzuje slobodné poskytovanie služieb a že toto obmedzenie nie je odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, na ktoré poukázala Portugalská republika. Napokon na pojednávaní vysvetlila, že toto konanie začala v nadväznosti na sťažnosti zo strany stavebných podnikov usadených v iných členských štátoch, ktorým bolo odmietnuté vydanie povolenia na poskytovanie stavebných služieb v Portugalsku.
- 56 Pokiaľ ide o to, či Komisia na základe týchto dôkazov dostatočne z právneho hľadiska preukázala existenciu vytýkaného nesplnenia povinnosti, nejde o problematiku neprípustnosti, ale o otázku podstaty žaloby.
- 57 Keďže sa tretia námietka neprípustnosti vznesená Portugalskou republikou musí takisto zamietnuť, treba vyhlásiť žalobu Komisie za prípustnú.

O veci samej

Argumentácia účastníkov konania

- 58 Komisia uvádza, že portugalský systém a najmä zákonný dekrét č. 12/2004 spočíva na pravidle, podľa ktorého každý podnik na to, aby mohol v Portugalsku poskytovať stavebné služby, musí vopred získať prístup k výkonu stavebnej činnosti v Portugalsku, pričom tento prístup povoľujú portugalské správne orgány. Takéto pravidlo je pritom nezlučiteľné s článkom 49 ES. Stavebné podniky usadené v iných členských štátoch už získali prístup k tejto činnosti a ich oprávnenia už boli preskúmané v členskom štáte usadenia. Za týchto podmienok nie je Portugalská republika oprávnená vyhradiť si právo povoľovať druhýkrát prístup k stavebnej činnosti podniku usadenému v inom členskom štáte tak, že pravidlá tohto členského štátu nahrádza svojimi vlastnými pravidlami.
- 59 Komisia zdôrazňuje, že Portugalskej republika konkrétne vytýka, že nezohľadnila kontroly a záruky, ktorým podniky poskytujúce služby už podliehajú v členskom štáte usadenia. V tejto súvislosti tvrdí, že Portugalská republika neskúma, či je úroveň ochrany v členskom štáte usadenia zhodná s úrovňou ochrany v Portugalsku, ani či je činnosť, ktorú poskytovateľ vykonáva v iných členských štátoch, rovnocenná s činnosťou, ktorú chce vykonávať v Portugalsku.
- 60 Komisia uvádza, že podmienky prístupu k výkonu stavebnej činnosti, ktoré stanovuje portugalský systém, sú podmienkami uplatňujúcimi sa v prípade usadenia. Uvedený systém hlavne nerozlišuje medzi usadením sa a poskytovaním dočasných služieb. Komisia usudzuje, že povinnosť podnikov už usadených v iných členských štátoch

preukázať portugalským správnym orgánom, že spĺňajú všetky podmienky stanovené portugalským zákonom na to, aby im bolo povolené vykonávať stavebnú činnosť, vylučuje z portugalského trhu každé poskytovanie stavebných služieb podnikmi usadenými v iných členských štátoch, ktoré nie sú usadené v Portugalsku. V tejto súvislosti Komisia odkazuje najmä na rozsudok z 25. júla 1991, Säger (C-76/90, Zb. s. I-4221, bod 13), z ktorého vyplýva, že členský štát predovšetkým nie je oprávnený podmieňovať poskytovanie služieb na svojom území dodržaním všetkých podmienok požadovaných na usadenie sa a pozbaviť tým ustanovenia Zmluvy zabezpečujúce slobodné poskytovanie služieb akéhokoľvek potrebného účinku.

⁶¹ Komisia okrem toho tvrdí, že v systéme stavebníctva v Portugalsku existuje vážny nedostatok právnej istoty. Vysvetľuje, že na výkon stavebnej činnosti v Portugalsku musí dotknutý podnik preukázať, že jeho riadiaci pracovníci a správcovia už realizovali hodnotné a dôležité práce podobné tým, ktoré chce podnik uskutočniť, ako aj preukázať, že už realizoval stavebné diela zodpovedajúce druhu prác, ktoré má záujem vykonávať. Tieto požiadavky si odporujú, lebo ak už podnik realizoval stavebné diela zodpovedajúce tomuto druhu prác, bolo to len preto, že mu už bolo povolené vykonávať stavebnú činnosť. Navyše portugalské právo nestanovuje kritériá na posúdenie uskutočnenej praxe. Za týchto podmienok je pre podniky poskytujúce služby a usadené v iných členských štátoch veľmi ťažké poskytovať stavebné služby v Portugalsku.

⁶² Komisia okrem toho považuje za nezlučiteľnú s článkom 49 ES skutočnosť, že podľa článku 19 zákonného dekrétu č. 12/2004 podniky poskytujúce stavebné služby majú povinnosť nielen získať povolenie na výkon činnosti, ale tiež spĺňať podmienky potrebné na to, aby mohli pokračovať vo výkone tejto činnosti. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že povolenie vykonávať stavebnú činnosť je dotknutému podniku udelené na veľmi krátku dobu a tento podnik, ak chce naďalej poskytovať stavebné služby, musí

pravidelne obnovovať platnosť svojho povolenia, čo znamená, že musí neustále spĺňať podmienky na výkon stavebnej činnosti. Dočasné poskytovanie služieb však samo osebe predpokladá práve nepokračovanie v činnosti.

- 63 Komisia súhlasí s tým, aby si Portugalská republika regulovala stavebnú činnosť. Na jednej strane však uvádza, že dotknutý systém nie je reguláciou stavebnej činnosti, ale reguláciou prístupu k tejto činnosti. Na druhej strane sa domnieva, že tento systém by mohol byť nahradený inou menej obmedzujúcou formou regulácie a najmä lepšou kontrolou výkonu stavebnej činnosti. V tejto súvislosti tvrdí, že dodržanie technických a právnych noriem uvedených Portugalskou republikou, ktoré musí výstavba budov rešpektovať, možno zaručiť právnymi predpismi o územnom plánovaní a súkromnoprávnymi predpismi o stavbách. Takisto aj ochranu, ako aj zhodnocovanie postaveného historického majetku by bolo možné zaručiť právnymi predpismi o územnom plánovaní a zlepšení zastavaných oblastí, ako aj kvalitu stavieb by bolo možné zaručiť právnymi predpismi o ochrane životného prostredia. V každom prípade Portugalská republika nemôže ani oprávňovať, ani kvalifikovať podnik v súlade so svojím vnútroštátnym právom tak, že vôbec nezohľadní kvalifikácie a spôsobilosti, ktoré tento podnik nadobudol v členskom štáte, v ktorom je usadený.
- 64 Komisia sa nakoniec odvoláva na smernicu 2005/36, ktorá vo svojej hlave II zaviedla osobitný systém týkajúci sa poskytovania služieb. V tomto kontexte si Portugalská republika zachovala okrem iných podmienok možnosť podmieniť poskytovanie stavebných služieb jednoduchým vopred urobeným ročným vyhlásením v prípade usadenia sa poskytovateľa služieb na jej území. Každá ďalšia dodatočná podmienka k vopred urobenému ročnému vyhláseniu stanovenému uvedenou smernicou je teda neodôvodneným obmedzením slobodného poskytovania služieb. Komisia vo svojej replike spresňuje, že vo svojej žalobe netvrdila, že opatrenia, ktoré má Portugalská republika prijať, sa týkajú existencie jednoduchého vopred urobeného ročného vyhlásenia, ale len chcela upriamiť pozornosť tohto členského štátu na ustanovenia smernice 2005/36. Hoci predmetom tejto smernice sú regulované povolania a nie regulované hospodárske činnosti, podmienky prístupu k stavebnej činnosti stanovené

dotknutou portugalskou právnou úpravou a najmä podmienka technickej spôsobilosti zahŕňajú požiadavky, ktoré sa týkajú nielen podniku, ale aj jeho riadiacich pracovníkov, správcov, technikov, odborníkov, vedúcich prác a robotníkov. Navyše na špecializovaný podnik sa pravidlá smernice 2005/36 vzťahujú zakaždým, keď hospodársky relevantnú činnosť možno priznať osobe, pre ktorú je táto činnosť povoláním.

⁶⁵ Portugalská republika vysvetľuje, že zákonný dekrét č. 12/2004 stanovuje právny systém uplatňovaný na výkon stavebnej činnosti, ktorý za predpokladu, že prístup k tejto činnosti je podmienený udelením licencie, zodpovedá právnemu systému regulovanej hospodárskej činnosti. Tvrdí, že tento systém však nemožno považovať za prekážku slobodného poskytovania služieb, pretože dotknuté ustanovenia sú odôvodnené dôvodmi verejného poriadku, najmä požiadavkou záruky spoľahlivosti a bezpečnosti stavieb, ako aj potrebou zabezpečiť ochranu jednak životného prostredia a majetku mesta a jednak práv spotrebiteľov a vo všeobecnosti užívateľov budov, ktorým by bola inak spôsobená nenahraditeľná škoda.

⁶⁶ Portugalská republika sa zvlášť domnieva, že podmienky, ktoré stanovuje uvedený systém, sú odôvodnené osobitnou situáciou stavebnej činnosti charakteristickej škodlivými praktikami v bežnom konaní podnikov v tomto odvetví. V tejto súvislosti sa odvoláva najmä na skutočnosť, že stavebná činnosť a jej riadny výkon sú základom na zabezpečenie bezpečnosti a kvality života obyvateľstva, že ide o osobitne zložitú činnosť, ktorá predstavuje zvýšený stupeň nebezpečenstva a ktorá je charakteristická hromadným využívaním pracovnej sily s nízkou odbornosťou, a že túto činnosť sprevádza častý fenomén porušovania zákonných povinností a podvody. Uľahčenie založenia stavebných podnikov by viedlo k všeobecnej praxi spočívajúcej v tom, že

by si podniky prevzali svoj zisk z dohodnutých obchodov a následne by zmizli bez vyplatenia miezd pracovníkom, či faktúr dodávateľom, a vyhli by sa tak povinnosti dať záruku za vykonané práce.

- 67 Portugalská republika sa domnieva, že vzhľadom na uvedené charakteristiky stavebnej činnosti v Portugalsku a skutočnosť, že len prostriedky represívneho charakteru nepostačujú na predchádzanie škodám a nenapraviteľným ujám, je nevyhnutné túto činnosť regulovať. Keďže budovy sú majetkom s dlhou trvácnosťou, ktoré majú značný vplyv na územné plánovanie a život občanov, stavebná činnosť sa nemôže, ani by sa nemala, voľne vykonávať, lebo to môže predstavovať riziko v súvislosti s kvalitou postaveného majetku a tým bezpečnosťou jeho užívateľov. Je teda potrebné stanoviť minimálne podmienky na prístup k uvedenej činnosti, aby sa zaručilo, že všetky stavebné podniky majú odbornú spôsobilosť a dostatočné skúsenosti. Portugalská republika je tak viazaná svojou ústavou, podľa ktorej má zabezpečiť vhodnú úroveň ochrany práv a záruk, ktoré táto ústava priznáva občanom a spotrebiteľom.
- 68 Portugalská republika uvádza, že treba zabezpečiť minimálny súlad medzi povinnosťami, ktoré členským štátom ukladá článok 49 ES, a ostatnými ustanoveniami práva Únie. V tomto kontexte odkazuje najmä na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb (Ú. v. EÚ L 134, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 19) a smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132), ktoré predovšetkým zdieľajú ten istý systém týkajúci sa prístupu k daným činnostiam, o aké ide v dotknutej právnej úprave. Okrem toho pri súkromných stavebných dielach sa konečný spotrebiteľ nachádza v nevýhodnejšej situácii ako verejný subjekt. Dotknutý systém upravuje práve ochranu spotrebiteľov a súkromných subjektov, ktorí vykonávajú činnosť vedúcich stavieb

a nachádzajú sa v chúlостivej situácii. Ochrana spotrebiteľov je pritom hlavnou politikou Únie, ktorá je vyjadrená najmä v článku 153 ES.

- 69 Portugalská republika usudzuje, že záujmy, ktorých ochranu zákonný dekrét č. 12/2004 sleduje, vyplývajú sčasti z verejného poriadku a sčasti sú naliehavými dôvodmi verejného záujmu. Podmienky na získanie povolenia vykonávať stavebnú činnosť stanovené uvedeným zákonným dekrétom zodpovedajú všetkým požiadavkám, ktoré uložil Súdny dvor, aby ich bolo možné považovať za odôvodnené. Ich uplatnenie je predovšetkým nediskriminačné a primerané k sledovaným cieľom.
- 70 Portugalská republika v tejto súvislosti vysvetľuje, že požiadavka obchodnej spôsobilosti má za cieľ najmä zaručiť poctivosť podniku a jeho prípravu na výkon stavebnej činnosti vzhľadom na množstvo právnych, zmluvných a etických predpisov, ktoré zahŕňa, a zachovať prípustné a poctivé obchodné konanie. Požiadavka odbornej spôsobilosti má za cieľ zaručiť, že stavebné podniky disponujú ľudskými zdrojmi predovšetkým na odbornej úrovni a zamestnancami, ktorí majú potrebnú kvalifikáciu na výkon prác, ktoré chcú realizovať. Požiadavka hospodárskej a finančnej spôsobilosti má za cieľ najmä zaručiť solventnosť podnikov, ich schopnosť dodržiavať prijaté záväzky a riadnu a poctivú správu týchto podnikov nad majetkami a záujmami, ktoré sú im zverené, ako aj vyhnúť sa odstúpeniu od diela a kriminálnym činom, ku ktorým by mohlo dôjsť pri výkone činnosti.
- 71 Portugalská republika tvrdí, že vzhľadom na dôvody, ktoré spočívajú na predpisoch stanovených zákonným dekrétom č. 12/2004, a vzhľadom na skutočnosť, že stavebníctvo je hospodársky nepretržitou a obnovujúcou sa činnosťou, nemožno súhlasiť s tým, aby bol podnik vyňatý z dodržiavania týchto predpisov pod hrozbou odstránenia systému, ktorý stanovuje uvedený zákonný dekrét a narušenia cieľov, ktoré sa snaží dosiahnuť. Na ochranu spotrebiteľov je predovšetkým nevyhnutné, aby boli podniky podriadené jednotnému systému bez ohľadu na rozsah činnosti vykonávanej hospodárskymi subjektmi, či už tuzemskými alebo z iného členského štátu, lebo

v opačnom prípade spotrebiteľ bude musieť čeliť množstvu právnych poriadkov, ktorých právnú úpravu nemôže poznať.

- 72 Navyše nemožno sa domnievať, že zákonný dekrét č. 12/2004 porušuje článok 49 ES len preto, že nerozlišuje medzi poskytovaním služieb a usadením sa. Výklad v tomto zmysle by bol v zjavnom rozpore s článkom 50 ods. 2 ES a nebolo by možné ho vyvodiť z judikatúry Súdneho dvora a najmä už citovaného rozsudku Säger, ktorý uviedla Komisia.
- 73 Portugalská republika nesúhlasí s tým, že jej vnútroštátna právna úprava nerozlišuje medzi usadením sa stavebného podniku a poskytovaním služieb týmto podnikom. V tejto súvislosti vysvetľuje, že v súlade s portugalským zákonníkom o obchodných spoločnostiach obchodná spoločnosť, ktorá chce vykonávať stavebnú činnosť dlhšie ako jeden rok, musí mať svoje zastúpenie a zvoliť si svojho zástupcu. Stavebné podniky, ktoré poskytujú príležitostné služby v období kratšom ako jeden rok, nie sú povinné mať svoje zastúpenie, ale musia získať len povolenie na výkon stavebnej činnosti. Snahy vo vnútroštátnej úprave teda viedli k tomu, aby sa dosiahlo zavedenie mechanizmu na úpravu a uľahčenie dodržiavania podmienok prístupu k stavebnej činnosti podnikmi, ktoré majú svoje sídlo v inom členskom štáte.
- 74 Okrem toho, pokiaľ by bola poskytovateľovi služieb ponechaná možnosť rozhodnúť sa, že si opätovne nepredĺži platnosť svojho povolenia na výkon stavebnej činnosti alebo dokonca ho zruší, čo by malo za následok, že poskytovateľ už nie je povinný dodržať požiadavky, ktoré ukladá zákonný dekrét č. 12/2004, určite by existoval skutočný rozdiel medzi poskytovaním služieb a usadením sa.

- 75 Navyše ak poskytovateľ služieb podlieha v členskom štáte, v ktorom je usadený, tým istým podmienkam, o aké ide v portugalskej právnej úprave, môže na účely získania povolenia na výkon stavebnej činnosti v Portugalsku predložiť o tom dôkaz. V tomto prípade získa povolenie takmer automaticky, keďže spĺňa všetky požadované podmienky.
- 76 Vzhľadom na rozdielnosť právnych poriadkov v Únii sa však nemožno domnievať, že povolenie udelené v členskom štáte postačuje na udelenie povolenia poskytovať služby v iných členských štátoch bez splnenia ďalších podmienok. Rovnako vzhľadom na množstvo týchto právnych poriadkov nemožno od portugalských správnych orgánov požadovať, aby overovali úroveň ochrany priznanú v inom členskom štáte, keďže takéto overovanie sa príliš ťažko uskutočňuje. Okrem toho niektoré členské štáty nemajú právnu úpravu týkajúcu sa prístupu k stavebnej činnosti v prípade súkromných prác.
- 77 Portugalská republika považuje za nerelevantný odkaz Komisie na smernicu 2005/36. Táto smernica sa totiž na prejednávanú vec neuplatňuje, pretože v tejto veci je spochybnený výkon regulovanej hospodárskej činnosti podliehajúcej zákonnému systému prístupu z dôvodov všeobecného záujmu a nie výkon „povolania“ v zmysle uvedenej smernice. Odborná kvalifikácia je len jedným z predpokladov spomedzi mnohých iných podmienok, ktorým stavebné podniky podliehajú.
- 78 V tomto istom kontexte Portugalská republika tvrdí, že právna úprava výkonu stavebnej činnosti nebola až do prijatia smernice 2006/123 predmetom harmonizácie na úrovni Únie. Usudzuje, že vzhľadom na povinnosti, ktoré ukladá táto smernica, ktorej lehota na prebratie uplynula ešte len 28. decembra 2009, nemožno tvrdiť, že tie isté podmienky vyplývajú priamo zo Zmluvy. Nakoniec z dôvodu prebratia uvedenej smernice celá príslušná portugalská právna úprava týkajúca sa takmer stovky

regulovaných hospodárskych činností, vrátane stavebnej činnosti, je v súčasnosti predmetom posudzovania. Keďže celá portugalská právna úprava bude čoskoro zmenená, toto konanie o nesplnení povinnosti bude mať len malý účinok v praxi a bude ho treba zastaviť.

- 79 Poľská republika tvrdí, že systém predbežného povoľovania poskytovania služieb poskytovateľmi z iných členských štátov možno odôvodniť len výnimočne v prípade, že sa preukáže, že kontrola uskutočnená v čase výkonu činnosti alebo dodatočná kontrola nie sú dostatočne účinné. Portugalská republika pritom ani neuviedla, ako jej systém kontroly účinne prispieva k zvýšeniu bezpečnosti v stavebnom odvetví, ani nepreukázala, že je tento systém potrebný na dosiahnutie sledovaných cieľov. Dosiahnutie týchto cieľov by bolo totiž možné zabezpečiť na základe opatrení, pri ktorých by povoleniu podliehala len konkrétna stavba než celá stavebná činnosť. Takéto opatrenia spolu s kontrolou stavebného procesu by boli oveľa účinnejšie pre zabezpečenie kvality, dĺžky trvania a bezpečnosti stavieb, ako aj dodržiavania vnútroštátnych právnych a technických noriem.
- 80 Podľa Portugalskej republiky navyše z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že orgány hostiteľského členského štátu musia zohľadniť požiadavky, ktoré hospodárske subjekty alebo jeho zamestnanci už spĺňajú v ich členskom štáte pôvodu. Keďže však Portugalská republika uplatňuje rovnaké predpisy na vnútroštátne podniky a podniky usadené v iných členských štátoch, nezohľadňuje podmienky, ktoré už boli poskytovateľmi splnené v členskom štáte usadenia. Navyše Portugalská republika sa nemôže odvolávať na neznalosť predpisov iných členských štátov a rozdielnosť platných právnych úprav, aby tým odôvodnila obmedzovanie slobodného poskytovania služieb.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- ⁸¹ V prvom rade je potrebné pripomenúť, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že existencia nesplnenia povinnosti sa má hodnotiť vo vzťahu ku konkrétnemu členskému štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku a že Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny (pozri najmä rozsudky zo 14. júla 2005, Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 32, a z 26. novembra 2009, Komisia/Taliansko, C-13/09, bod 9). Navyše takisto podľa ustálenej judikatúry je Komisia jediná oprávnená rozhodnúť, či je vhodné začať konanie o nesplnení povinnosti a z dôvodu akého konania alebo opomenutia zo strany dotknutého členského štátu je potrebné toto konanie začať (pozri najmä rozsudky z 5. novembra 2002, Komisia/Belgicko, C-471/98, Zb. s. I-9681, bod 39, a z 12. novembra 2009, Komisia/Grécko, C-199/07, Zb. s. I-10669, bod 23).
- ⁸² Z toho vyplýva, že tvrdenie Portugalskej republiky spočívajúce v tom, že toto konanie o nesplnení povinnosti bude mať len malý účinok v praxi a bude ho treba zastaviť, lebo celá portugalská právna úprava bude čoskoro zmenená na účely prebratia smernice 2006/123, treba zamietnuť.
- ⁸³ Pokiaľ ide o zlučiteľnosť dotknutého vnútroštátneho systému s článkom 49 ES, podľa ustálenej judikatúry tento článok vyžaduje nielen odstránenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb usadenému v inom členskom štáte z dôvodu jeho štátnej príslušnosti, ale takisto odstránenie všetkých obmedzení, aj keď sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a na poskytovateľov z iných členských štátov, ak môžu zakázať, zabrániť alebo spraviť menej atraktívnymi činnosti poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje podobné služby (pozri najmä rozsudok z 5. marca 2009, Kattner Stahlbau, C-350/07, Zb. s. I-1513, bod 78 a citovanú judikatúru).

- 84 Súdny dvor takisto opakovane rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje na území daného členského štátu poskytovanie určitých služieb podnikom usadeným v inom členskom štáte získaním správneho povolenia, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb (pozri najmä rozsudky Säger, už citovaný, bod 14; z 9. augusta 1994, Vander Elst, C-43/93, Zb. s. I-3803, bod 15; z 9. marca 2000, Komisia/Belgicko, C-355/98, Zb. s. I-1221, bod 35, a z 29. apríla 2004, Komisia/Portugalsko, C-171/02, Zb. s. I-5645, bod 60).
- 85 Navyše skutočnosť, na ktorú poukázala Portugalská republika, že ukončenie poskytovania stavebných služieb si vo všeobecnosti vyžaduje určitý čas, a preto sa môže ukázať zložité rozlišovať medzi týmito poskytovaniami služieb a situáciou, v akej sa nachádza poskytovateľ skutočne usadený v hostiteľskom členskom štáte, nemá v žiadnom prípade za následok vylúčenie uvedených poskytovaní služieb z rozsahu pôsobnosti článku 49 ES. Súdny dvor takisto konštatoval, že tento článok zahŕňa aj služby, ktorých poskytovanie trvá dlhšie, dokonca niekoľko rokov, pričom poukázal na prípad služieb poskytovaných v rámci rozsiahlych stavieb (pozri rozsudok z 11. decembra 2003, Schnitzer, C-215/01, Zb. s. I-14847, bod 30).
- 86 Z vyššie uvedenej judikatúry jasne vyplýva, že systém stanovený zákonným dekrétom č. 12/2004, podľa ktorého aj podniky, ktoré sú už legálne usadené v inom členskom štáte, musia predtým, ako im je umožnené dočasne poskytovať stavebné služby v Portugalsku, získať od portugalských správnych orgánov povolenie, ktoré osvedčuje ich oprávnenie na druh služieb, ktoré chcú poskytovať, je obmedzením slobodného poskytovania služieb.
- 87 Čo sa týka tvrdenia Portugalskej republiky založeného na skutočnosti, že ustanovenia týkajúce sa slobodného poskytovania služieb stanovené smernicou 2006/123 sa na túto vec ešte neuplatňujú, stačí uviesť, že podľa ustálenej judikatúry aj v prípade neexistencie harmonizácie, možno obmedzenie článku 49 ES odôvodniť len predpismi,

ktoré spočívajú v naliehavých dôvodoch všeobecného záujmu a vzťahujú sa na každého jednotlivca alebo podnik, ktorý vykonáva svoju činnosť na území hostiteľského štátu za predpokladu, že tento záujem nie je chránený predpismi, ktorým poskytovateľ podlieha v členskom štáte, v ktorom je usadený, a pokiaľ tieto predpisy jednoznačne zaručujú dosiahnutie sledovaných cieľov a nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2000, Corsten, C-58/98, Zb. s. I-7919, bod 35; z 9. novembra 2006, Komisia/Belgicko, C-433/04, Zb. s. I-10653, bod 33, a z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, C-490/04, Zb. s. I-6095, bod 64, ako aj citovanú judikatúru).

⁸⁸ Okrem toho treba uviesť, že najmä všeobecná povinnosť uvedená v článku 16 ods. 1 tejto smernice, podľa ktorej členské štáty zabezpečujú prístup k činnosti v oblasti služieb a jej výkon na svojom území, pričom podmieňujú tento prístup k činnosti alebo jej výkon len splnením nediskriminačných a objektívne odôvodnených požiadaviek, vyplýva priamo z článku 49 ES.

⁸⁹ Pokiaľ ide o otázku, či je obmedzenie slobodného poskytovania služieb, ktoré vyplýva z dotknutého vnútroštátneho systému a ktorý sa uplatňuje bez rozdielu na všetky stavebné podniky vykonávajúce činnosť na portugalskom území, objektívne odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, treba v prvom rade konštatovať, že dôvod uvedený v tejto súvislosti Portugalskou republikou, a to najmä požiadavka zabezpečenia solídneho a bezpečného stavieb a ochrany životného prostredia, majetku mesta, ako aj spotrebiteľov a užívateľov budov, sú skutočne takýmito dôvodmi (pozri tiež rozsudky Corsten, už citovaný, bod 38, a Schnitzer, už citovaný, bod 35), pričom na účely tejto veci nie je potrebné zisťovať, či niektoré z týchto dôvodov vyplývajú, ako to uvádza Portugalská republika, z pojmu verejný poriadok.

- 90 Ako však vyplýva najmä z odôvodnení č. 6 a 27 smernice 2005/36, normotvorca Únie tieto požiadavky zohľadnil už pri jej prijímaní, pričom ich odrážajú ustanovenia tejto smernice.
- 91 Podľa článku 5 ods. 1 tejto smernice však členské štáty neobmedzujú z nijakého dôvodu súvisiaceho s odbornou kvalifikáciou slobodné poskytovanie služieb, ak je poskytovateľ služieb legálne usadený v členskom štáte, v ktorom je povolanie regulované. Uvedený poskytovateľ služieb môže teda poskytovať svojej služby v inom členskom štáte na základe svojho pôvodného odborného titulu bez toho, aby mal povinnosť žiadať o uznanie svojej kvalifikácie. Pokiaľ dané povolanie nie je v členskom štáte usadenia regulované, poskytovateľ musí preukázať dva roky odbornej praxe.
- 92 Podľa článku 7 ods. 1 a 2 uvedenej smernice hostiteľský členský štát môže vyžadovať, aby poskytovateľ urobil vyhlásenie, ktoré je potrebné urobiť pred prvým poskytovaním služieb na jeho území, s uvedením údajov najmä o poistení odbornej zodpovednosti poskytovateľa a iných dokladov, ako je dôkaz o štátnej príslušnosti, jeho legálnom usadení a odborných kvalifikáciách. Dôkaz o tom, že nebol odsúdený za spáchanie trestného činu, možno vyžadovať len pri povolaniach v oblasti bezpečnosti a keď to hostiteľský členský štát vyžaduje od svojich štátnych príslušníkov.
- 93 Odsek 4 uvedeného článku 7 stanovuje výnimku obmedzenú na tieto zásady v prípade, že ide o regulované povolania, ktoré sa týkajú verejného zdravia a verejnej bezpečnosti a povolania, na ktoré sa nevzťahuje automatické uznávanie podľa hlavy III kapitoly III smernice 2005/36. Pri týchto povolaniach môže príslušný orgán hostiteľského členského štátu uskutočniť kontrolu odborných kvalifikácií len vtedy, ak je jej cieľom

zabrániť závažnému poškodeniu zdravia alebo ohrozeniu bezpečnosti príjemcu týchto služieb a je na tieto účely primeraná.

- ⁹⁴ Okrem toho smernica 2005/36 v článku 8 zaviedla administratívnu spoluprácu, v zmysle ktorej príslušné orgány hostiteľského členského štátu môžu v prípade každého poskytovania služieb požiadať príslušné orgány členského štátu usadenia o poskytnutie všetkých informácií súvisiacich so zákonnosťou usadenia sa poskytovateľa služieb a jeho bezúhonnosťou, ako aj neexistenciou disciplinárnych a trestnoprávných sankcií súvisiacich s povolaním. Nakoniec na väčšiu ochranu záujmov príjemcov služby článok 9 tejto smernice dovoľuje hostiteľskému členskému štátu žiadať od poskytovateľa služieb, aby poskytol príjemcovi niektoré údaje, a to najmä údaje týkajúce sa poistenia odbornej zodpovednosti.
- ⁹⁵ Portugalská republika nenamieta proti tomu, že požiadavky vyplývajúce zo systému, ktorý stanovuje zákonný dekrét č. 12/2004, idú nad rámec toho, čo je stanovené v hlavne II smernice 2005/36. Tento členský štát však spochybňuje uplatnenie uvedenej smernice na daný systém z dôvodu, že tento systém sa nevzťahuje na regulované povolania, ale na regulovanú hospodársku činnosť.
- ⁹⁶ V tejto súvislosti treba najprv konštatovať, že existuje priamy vzťah, dokonca akési prelínanie, medzi výkonom činnosti v stavebnom odvetví a výkonom povolaní súvisiacich s týmto odvetvím a že právnu úpravu týchto povolaní možno považovať za súčasť právnej úpravy tejto činnosti.
- ⁹⁷ Ďalej treba uviesť, že podľa dotknutého vnútroštátneho systému stavebný podnik, ktorý chce poskytovať svoje služby v Portugalsku, musí na to, aby bol klasifikovaný a získal povolenie, spĺňať podmienky, ktoré sa vzťahujú nielen na samotný podnik, ale aj na jeho riadiacich pracovníkov a jeho zamestnancov vo všeobecnosti. Takisto technická spôsobilosť podniku sa posudzuje nielen na základe jeho organizačnej štruktúry, počtu zamestnancov, vlastníctva potrebných technických prostriedkov

a jeho vlastnej skutočnej praxe, ale aj v závislosti od úrovne odbornosti, špecializácie a skúsenosti jeho zamestnancov. Navyše najmä obchodná spôsobilosť podniku musí byť preukázaná na základe výpisu z registra trestov podnikateľa a zákonných zástupcov spoločnosti.

- 98 Nakoniec treba uviesť, že články 16 a 17 smernice 2005/36 v spojení so zoznamom I jej prílohy IV a najmä triedou 40 uvedenou na tomto zozname odkazujú na „činnosti“ z odvetvia stavebníctva.
- 99 Bez toho, aby bolo potrebné na účely tohto konania o nesplnení povinnosti zistiť, v akom rozsahu sa smernica 2005/36 uplatňuje na sporný vnútroštátny systém a či je tento systém zlučiteľný s uvedenou smernicou, keďže Komisia v tejto súvislosti na nezlučiteľnosť nepoukázala, treba konštatovať, že tento systém ide v každom prípade nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaných cieľov.
- 100 Ako bolo totiž spomenuté v bode 87 tohto rozsudku, obmedzenie článku 49 ES možno odôvodniť len v prípade, keď všeobecný záujem, ktorý má vnútroštátna právna úprava chrániť, nie je chránený predpismi, ktorým poskytovateľ podlieha v členskom štáte usadenia. Súdny dvor predovšetkým rozhodol, že vnútroštátny systém udeľovania povolení ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné v prípade, keď podmienky, ktorými je vydanie povolenia podmienené, plnia dvojitú úlohu s rovnocennými dôkazmi a zárukami požadovanými v členskom štáte usadenia, vychádzajúc pritom najmä z povinnosti hostiteľského členského štátu zohľadniť kontroly a overenia, ktoré boli uskutočnené v členskom štáte usadenia (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 1981, Webb, 279/80, Zb. s. 3305, bod 20; zo 4. decembra 1986, Komisia/

Nemecko, 205/84, Zb. s. 3755, bod 47; z 9. marca 2000, Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 38, ako aj z 29. apríla 2004, Komisia/Portugalsko, už citovaný, body 60 a 66).

- ¹⁰¹ Vzhľadom však na to, že sa od stavebných podnikov usadených v inom členskom štáte požaduje, aby spĺňali všetky podmienky, ktoré vnútroštátny systém, a najmä zákonný dekrét č. 12/2004, ukladá na získanie povolenia vykonávať v Portugalsku činnosť v stavebnom odvetví, tento systém vylučuje, aby boli náležite zohľadnené rovnocenné podmienky, ktorým tento podnik podlieha v členskom štáte usadenia a kontroly, ktoré už boli na tieto účely vykonané v uvedenom členskom štáte.
- ¹⁰² Toto konštatovanie nevyvracia ani skutočnosť, že portugalský zákonník o obchodných spoločnostiach ukladá povinnosť vytvoriť zastúpenie a stanoviť zástupcu len obchodným spoločnostiam, ktoré chcú vykonávať svoju činnosť v Portugalsku dlhšie ako jeden rok. Uvedená povinnosť totiž len dopĺňa povinnosť vopred získať povolenie na základe všetkých podmienok, ktoré ukladá zákonný dekrét č. 12/2004, a výnimka z tejto povinnosti v žiadnom prípade nemá za následok, že na účely udelenia tohto povolenia sa zohľadnia rovnocenné podmienky, ktoré sa požadujú a overujú v členskom štáte usadenia.
- ¹⁰³ Irelevantná je aj skutočnosť, na ktorú takisto poukázala Portugalská republika, že poskytovateľ služieb má možnosť neobnoviť platnosť povolenia alebo registrácie prípadne zrušiť povolenie alebo registráciu a zbaviť sa takto povinnosti dodržiavať požiadavky, ktoré ukladá uvedený zákonný dekrét. Hoci má každý poskytovateľ služieb jednoznačne možnosť kedykoľvek ukončiť svoju činnosť na portugalskom území, výklad článku 49 ES v zmysle, že samotná existencia tejto možnosti postačuje na to, aby sa považovala za primerané obmedzenie slobodného poskytovania služieb, pozbavuje toto ustanovenie akéhokoľvek potrebného účinku.

- 104 Hoci Portugalská republika tvrdí, že v praxi len v malej miere posudzuje oprávnenia, ktoré podnik získal v iných členských štátoch, treba v prvom rade konštatovať, že z vysvetlení poskytnutých v tejto súvislosti Portugalskou republikou v jej písomných vyjadreniach a na pojednávaní vyplýva, že dôkaz o skutočnostiach, ktoré už boli predmetom kontroly členským štátom usadenia, uznáva len v prípade, že portugalské orgány dospejú po vykonaní úplnej dôkladnej kontroly týchto skutočností k záveru, že uvedený podnik v plnom rozsahu spĺňa podmienky, ktoré ukladá zákonný dekrét č. 12/2004. Vzhľadom na to, že Portugalská republika postupuje týmto spôsobom, však nezohľadňuje rovnocenné dôkazy a záruky požadované a overené v členskom štáte usadenia, ale sa obmedzuje na to, že podnikom poskytuje možnosť znovu predložiť pri podaní žiadosti o vydanie povolenia alebo o zaregistrovanie skutočnosti, ktoré už predložili orgánom členského štátu usadenia.
- 105 Ďalej je potrebné pripomenúť, že Portugalská republika na pojednávaní, keď sa odvolávala na ťažkosti jej správnych orgánov pri overovaní charakteristík dokladov a povolení vydaných inými členskými štátmi, ktoré spôsobuje množstvo a rôznorodosť systémov existujúcich v iných členských štátoch, výslovne vyhlásila, že uznáva jedine skutočnosti, ktorými možno preukázať odbornú prax a technickú spôsobilosť na špecializované práce. Z judikatúry spomenutej v bode 100 tohto rozsudku pritom vyplýva, že tieto ťažkosti, ktoré existujú na určitom stupni v každom odvetví činnosti, pre ktoré neboli podmienky prístupu harmonizované na úrovni Únie, nemôžu pozbaviť členský štát povinnosti, aby sa vyhol tomu, že vydanie povolenia poskytovateľovi, ktorý je už usadený v inom členskom štáte, bude podliehať požiadavkám, ktoré sú už splnené vďaka rovnocenným dôkazom a zárukám požadovaným v členskom štáte usadenia.
- 106 Nakoniec v odpovedi na žiadosť Súdneho dvora na pojednávaní v súvislosti s otázkou, či je prax obmedzeného posudzovania dokladov a oprávnení získaných v iných členských štátoch, aké vykonávajú portugalské orgány, stanovená v právnej úprave, portugalské orgány vysvetlili, že zákonný dekrét č. 12/2004 v tejto súvislosti neobsahuje

osobitné ustanovenia, ale že vnútroštátny správny poriadok stanovuje pravidlá, ktoré ukladajú správny orgánom povinnosť postupovať v rámci určitých štádií a posudzovať všetky skutočnosti a dôkazy predložené žiadateľom.

¹⁰⁷ V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry, aby mohol byť systém predchádzajúceho správneho povolenia odôvodnený, hoci predstavuje výnimku zo základnej slobody, musí byť založený na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, ktoré zabezpečujú, že môže dostatočne sám ohraničiť výkon diskrečnej právomoci vnútroštátnych orgánov (pozri najmä rozsudok z 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, Zb. s. I-1721, bod 64 a citovanú judikatúru). V osobitnom kontexte konania o vydávaní povolenia alebo registrácie, ktoré závisí od posúdenia mnohých dosť špecifických kritérií zahrňujúcich posudzovanie hodnoty a pre ktoré zákonný dekrét č. 12/2004 navyše stanovuje osobitné ustanovenia, všeobecný predpis, akým je ten, na ktorý sa odvoláva Portugalská republika, nemôže dostatočne ohraničiť výkon diskrečnej právomoci vnútroštátnych orgánov.

¹⁰⁸ Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že Portugalská republika si tým, že od poskytovateľov stavebných služieb usadených v inom členskom štáte požaduje, aby spĺňali všetky podmienky, ktoré dotknutý vnútroštátny systém a najmä zákonný dekrét č. 12/2004 ukladá na získanie povolenia na výkon činnosti v stavebnom odvetví v Portugalsku, a odmieta tak, aby boli náležite zohľadnené rovnocenné povinnosti, ktorým títo poskytovatelia podliehajú v členskom štáte usadenia, ako aj kontroly, ktoré boli v tejto súvislosti vykonané orgánmi uvedeného členského štátu, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

O trovách

- 109 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazat' Portugalsku republiku na náhradu trov konania a Portugalska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania.
- 110 V súlade s článkom 69 ods. 4 rokovacieho poriadku Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Portugalská republika si tým, že od poskytovateľov stavebných služieb usadených v inom členskom štáte požaduje, aby spĺňali všetky podmienky, ktoré dotknutý vnútroštátny systém, a najmä zákonný dekrét č. 12/2004 z 9. januára 2004, ukladá na získanie povolenia na výkon činnosti v stavebnom odvetví v Portugalsku, a odmieta tak, aby boli náležite zohľadnené rovnocenné povinnosti, ktorým títo poskytovatelia podliehajú v členskom štáte usadenia, ako aj kontroly, ktoré boli v tejto súvislosti vykonané orgánmi uvedeného členského štátu, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.**
- 2. Portugalská republika je povinná nahradiť trovy konania.**
- 3. Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy