

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

22. října 2009\*

Ve věci C-438/08,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 3. října 2008,

**Komise Evropských společenství**, zastoupená E. Traversou a M. Teles Romão, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

**Portugalské republice**, zastoupené L. Fernandesem a A. Pereira de Miranda, jako zmocněnci,

žalované,

\* Jednací jazyk: portugalština.

KOMISE v. PORTUGALSKO  
SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda třetího senátu a zastupující předseda čtvrtého senátu,  
E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský a T. von Danwitz (zpravodaj), soudci,

generální advokát: Y. Bot,  
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta,  
rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

### **Rozsudek**

- <sup>1</sup> Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Portugalská republika tím, že omezuje svobodu usazování subjektů z jiných členských států, které chtějí v Portugalsku vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel, tím způsobem, že vydání povolení podmiňuje veřejným zájmem, požaduje základní kapitál ve výši nejméně 100 000 eur, omezuje předmět činnosti těchto subjektů a uplatňuje pravidla o neslučitelnosti na společníky, vedoucí pracovníky a členy statutárních orgánů těchto subjektů, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 43 ES.

## Právní rámec

### *Právní úprava Společenství*

- 2 Bod 33 odůvodnění směrnice Rady 96/96/ES ze dne 20. prosince 1996 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se technických prohlídek motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (Úř. věst. 1997, L 46, s. 1; Zvl. vyd. 07/02, s. 514) stanoví:

„[...] opatření Společenství stanovená touto směrnicí [jsou] nezbytná za účelem harmonizace pravidel pro technické prohlídky, aby bylo zabráněno narušení hospodářské soutěže mezi silničními dopravci a zaručeno, že vozidla jsou řádně kontrolována a udržována; [...]“

- 3 Článek 1 odst. 1 směrnice 96/96 stanoví:

„V každém členském státě musí být motorová vozidla registrovaná v tomto státě a přívěsy a návěsy těchto vozidel přistavovány k technickým prohlídkám v souladu s touto směrnicí [...]“

- 4 Článek 2 této směrnice zní následovně:

„Technické prohlídky podle této směrnice musí provádět stát nebo veřejný orgán, který byl státem tímto úkolem pověřen, nebo subjekty či zařízení určené státem, [mající povolení provádět tuto činnost] a [jednající] pod jeho přímým dozorem, včetně

soukromých subjektů. Pokud zařízení určena jako stanice technické kontroly vykonávají rovněž opravy motorových vozidel, musí členské státy zvláště usilovat o zajištění objektivitu a vysoké kvality technických prohlídek vozidel.“

### *Vnitrostátní právní úprava*

- 5 Podle čl. 3 vládního nařízení č. 550/99 ze dne 15. prosince 1999 o provozování činnosti technické kontroly motorových vozidel (dále jen „vládní nařízení“):

„1. Povolení vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel se uděluje rozhodnutím ministra vnitra na návrh generálního ředitelství pro silniční provoz tuzemským a zahraničním právníckým osobám, přičemž zahraničním právníckým osobám se takové povolení vydává pouze v případě, že mají v tuzemsku své sídlo.

2. Generální ředitelství pro silniční provoz může předložit návrh ve smyslu předchozího odstavce pouze v případě, že je udělení takového povolení odůvodněno veřejným zájmem na výkonu kontroly.“

- 6 Vzhledem k tomu, že Generální ředitelství pro silniční provoz v mezidobí zaniklo, přešly pravomoci v oblasti technické kontroly motorových vozidel na Státní institut pro pozemní dopravu a provoz.

7 Článek 6 vládního nařízení stanoví:

„1. Za subjekty s technickou, hospodářskou a finanční kapacitou jsou považovány subjekty, které předloží posudek prokazující jejich finanční stabilitu a které prokáží, že disponují finančními prostředky nezbytnými k zaručení zahájení činnosti a řádného fungování stanic technické kontroly.

2. Rozsah a charakter posudku, jakož i ukazatele finanční kapacity uvedené v předchozím odstavci definuje vyhláška ministra vnitra.“

8 Na základě odstavce 2 tohoto článku byla přijata vyhláška č. 1165/2000 ze dne 9. prosince 2000, kterou se schvaluje nařízení o veřejném nabídkovém řízení na zřízení stanic technické kontroly pro motorová vozidla (dále jen „vyhláška“), jejíž odstavec 1 stanoví:

„Povolení vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel se uděluje v závislosti na ověření technické, hospodářské a finanční kapacity podle článků 4 až 6 vládního nařízení č. 550/99 ze dne 19. prosince 1999, a to na základě následujících dokumentů předložených zájemcem:

[...]

e) dokumentu prokazujícího, že zájemce má základní kapitál ve výši nejméně 100 000 eur nebo v jeho protihodnotě v escudos [...]"

9 Článek 7 vládního nařízení stanoví:

„Povolení vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel nelze udělit subjektům, které se nacházejí v jedné z následujících situací:

- a) jejich předmět činnosti se neomezuje pouze na výkon činnosti technické kontroly motorových vozidel;
- b) společníci, vedoucí pracovníci nebo členové jejich statutárních orgánů se zabývají výrobou, opravami, pronájmem, dovozem nebo uváděním na trh motorových vozidel, náhradních dílů nebo příslušenství nebo výkonem přepravních činností.“

### **Postup před zahájením soudního řízení**

- 10 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že vnitrostátní právní úprava, která stanoví podmínky pro získání povolení vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel, vyvolává otázku slučitelnosti se zásadou svobody usazování zakotvenou v článku 43 ES, rozhodla se zahájit řízení podle článku 226 ES a zaslala Portugalské republice výzvu dopisem ze dne 18. října 2005.
- 11 Poté, co byla Portugalské republice prodloužena lhůta pro odpověď do 18. února 2006, odpověděla tato dopisem ze dne 25. dubna 2006. Vzhledem k tomu, že Komise měla i po obdržení této odpovědi stále za to, že dotčená právní úprava není v souladu s článkem 43 ES, zaslala tomuto státu dne 15. prosince 2006 odůvodněné stanovisko, kterým ho vyzvala k přijetí opatření nezbytných k dosažení souladu s tímto stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

- 12 Portugalská republika odpověděla na toto odůvodněné stanovisko nejprve dopisem ze dne 29. ledna 2007, ve kterém uvedla, že byl vypracován návrh změny vládního nařízení za účelem odstranění kritizovaných ustanovení. V dopise ze dne 11. ledna 2008 uvedla, že uvedený novelizační postup bude završen do konce ledna 2008, a poté, v dopise ze dne 19. května 2008, že je ve stadiu před dokončením. Vzhledem k tomu, že Komise nemohla přijmout závěr, že byla přijata veškerá opatření nezbytná k dosažení souladu dotčené vnitrostátní právní úpravy s článkem 43 ES, rozhodla se podat tuto žalobu.

## **K žalobě**

### *Argumentace účastnic řízení*

- 13 Komise má především za to, že výjimka upravená v čl. 45 prvním pododstavci ES, které se dovolává Portugalská republika s cílem prokázat slučitelnost své právní úpravy s článkem 43 ES, se na projednávanou věc neuplatní.
- 14 Výjimky opírající se o výkon veřejné moci se lze podle Komise dovolávat pouze ve vztahu k diskriminačním opatřením, kdežto dotčený povolovací režim se podle ní uplatní jak na tuzemské, tak i na zahraniční subjekty. Dále Komise tvrdí, že tato výjimka musí být vykládána restriktivně a že její použití je omezeno na činnosti, které jsou samy o sobě přímo a konkrétně spjaty s výkonem veřejné moci.
- 15 Portugalská republika přitom ve své odpovědi na výzvu dopisem podle Komise uvedla, že technická kontrola motorových vozidel je hospodářskou činností a že odpovědnost subjektů provádějících kontrolu za škody způsobené během kontroly nebo v jejím důsledku spadá do oblasti práva soukromého. Vystavení protokolu o prohlídce nebo osvědčení podle Komise nepředstavuje důkaz o výkonu veřejné moci. Ani skutečnost,

že za porušení pravidel kontroly motorových vozidel mohou být uděleny sankce, není podle ní relevantní. Takové sankce totiž mohou udělovat pouze policejní nebo soudní orgány, neboť subjekty provádějící kontrolu žádnou donucovací pravomoc nemají.

- 16 Komise tudíž tvrdí, že podmínky pro získání povolení vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel představují omezení svobody usazování, které je neslučitelné s článkem 43 ES. Zaprvé, podmínka stanovená v čl. 3 odst. 2 vládního nařízení, že udělení nových povolení musí být ve veřejném zájmu, podřizuje právnické osoby jiných členských států, které chtějí vykonávat v Portugalsku tuto činnost, diskreční pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů. Tato právní úprava tedy nespĺňuje požadavky vyplývající z judikatury Soudního dvora, podle které se musí režim předchozích správních povolení zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích vymezujících výkon posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů, aby bylo možné tento režim odůvodnit.
- 17 Kritérium veřejného zájmu není podle Komise odůvodněno ani ochranou bezpečnosti silničního provozu. Komise v tomto ohledu upřesnila, že není splněna podmínka proporcionality. Vzhledem k tomu, že dotčený vnitrostátní režim nezohledňuje fungování stanic technické kontroly, neskýtá tak podle Komise záruku naplnění tohoto cíle. Udělování povolení v závislosti na neurčitěm kritériu veřejného zájmu jde mimoto nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle bezpečnosti silničního provozu.
- 18 Komise zadruhé tvrdí, že požadavek na základní kapitál ve výši nejméně 100 000 eur stanovený v čl. 6 odst. 1 vládního nařízení, ve spojení s odstavcem 1 písm. e) vyhlášky, brání, podle rozsudku ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko (C-171/02, Recueil, s. I-5645, bod 54), hospodářskému subjektu Společenství, který má nižší základní kapitál, aby se usadil na portugalském území. Tvrdí dále, že nelze přijmout argumentaci Portugalské republiky, podle které má tento požadavek zajišťovat platební schopnost schválených subjektů. Existují totiž méně omezující prostředky k ochraně věřitelů, jako jsou vystavení záruky nebo podepsání pojistné smlouvy (výše uvedený rozsudek Komise v. Portugalsko, bod 55).



- 19 Zatřetí, podle Komise není slučitelný s článkem 43 ES ani čl. 7 písm. a) vládního nařízení, který omezuje předmět činnosti subjektů provádějících technickou kontrolu motorových vozidel pouze na tuto jedinou činnost. Hospodářské subjekty poskytující v souladu s právními předpisy jiné služby ve svém domovském členském státě jsou nuceny změnit předmět činnosti, tedy i svou vnitřní strukturu, aby mohly vykonávat svoji činnost v Portugalsku. Cíle bezpečnosti silničního provozu se podle Komise nelze dovolávat, jelikož dotčené ustanovení není podle ní přiměřené k dosažení tohoto cíle a kvalita prohlídek může být zajištěna prostřednictvím postupů zaměřujících se na kontrolu kvality. Co se týče konečné cíle minimalizace podvodných prohlídek, Komise poznamenává, že podvodný charakter prohlídek nelze jednoduše předpokládat v případě výkonu souvisejících činností a tvrdit, že riziko takových prohlídek neexistuje v případě činností nesouvisejících s prohlídkami vozidel. Mimoto lze podle Komise přijmout méně omezující opatření.
- 20 Komise začtvrté tvrdí, že pravidla o neslučitelnosti v čl. 7 písm. b) vládního nařízení, která se vztahují na společníky, vedoucí pracovníky a členy statutárních orgánů subjektů, které provádějí prohlídky motorových vozidel, mohou mít srovnatelný omezující účinek tím, že nutí hospodářské subjekty již legálně usazené v jiném členském státě v případě, že tam provádějí jiné činnosti, změnit svoji vnitřní strukturu, vzdát se některých společníků nebo přestat vykonávat činnosti, které jsou považovány za neslučitelné. Kromě toho nejsou podle Komise taková pravidla přiměřená cílům bezpečnosti silničního provozu, objektivitě prohlídek a předcházení podvodům, kterých se Portugalská republika dovolává. Existují méně omezující opatření, jako je povinnost nechat prohlédnout jiným subjektem motorová vozidla, která jsou určitým způsobem spojená se souvisejícími činnostmi společníků, vedoucích pracovníků nebo členů statutárních orgánů subjektu provádějícího prohlídky motorových vozidel a obráceně povinnost, v případě, že vozidlo neprojde technickou kontrolou, nechat provést opravy nezávislým subjektem, zákaz provádět prohlídky vozidel svých vedoucích pracovníků, zaměstnanců nebo jejich blízkých osob, povinnost systematické kontroly subjektů provádějících prohlídky motorových vozidel nebo zavedení režimu občanskoprávních nebo trestních sankcí.
- 21 Portugalská republika tvrdí, že je nesporné, že činnost technické kontroly motorových vozidel spadá pod veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu. Uvádí jednak, že výkon této činnosti je pravomocí státu, který ji však může vykonávat ve spolupráci se soukromými subjekty, což potvrzuje článek 2 směrnice 96/96. Delegování výkonu této činnosti na takové subjekty však v žádném případě nepředstavuje faktickou privatizaci tohoto úkolu, který je vlastní státu. Podle Portugalské republiky odůvodňuje přijetí

sporných kritérií právě nezbytnost specifické kontroly soukromých hospodářských subjektů, které mají povolení vykonávat na základě delegování tuto činnost, ze strany státu.

22 Krom toho tyto pověřené soukromé subjekty činí podle Portugalské republiky úkony, jimiž vykonávají veřejnou moc. V teorii existují podle Portugalské republiky dvě možnosti, jak lze dotčenou činnost vykonávat. Buď je kontrola předběžně provedena soukromým subjektem a následně osvědčena veřejným orgánem, nebo je osvědčením pověřen soukromý subjekt pod kontrolou veřejného orgánu. V portugalském systému je závěrem kontrolního řízení, které má pouze předběžnou funkci, přijetí rozhodnutí, kterým se osvědčuje, že motorové vozidlo splňuje, nebo nesplňuje požadavky platných právních předpisů, a to bez jakéhokoli zásahu ze strany orgánů veřejné správy. Tato rozhodnutí jsou podle Portugalské republiky díky právním důsledkům, které mají na vlastníka motorového vozidla, spojena s výkonem veřejné moci.

23 Portugalská republika má tedy za to, že činnost technické kontroly motorových vozidel je přímo spjata s výkonem veřejné moci. I kdyby tak dotčená pravidla byla neslučitelná s článkem 43 ES, bude tato neslučitelnost odůvodněna na základě čl. 45 prvního pododstavce ES.

24 Portugalská republika tvrdí, že v každém případě zahájila postup novelizace vládního nařízení, jehož cílem je v podstatě nahradit režim předběžných povolení systémem koncesí udělovaných na základě výběrových řízení. Přijetím a vyhlášením tohoto nového znění – ke kterému mělo původně dojít do konce prvního čtvrtletí roku 2009, posléze podle repliky v červenci 2009 – přestanou podmínky vyžadované pro vydání povolení vládním nařízením a případná omezení svobody usazování existovat.

*Závěry Soudního dvora*

## K existenci omezení

- 25 Podstatou výtky Komise vůči Portugalské republice je, že podrobuje soukromé hospodářské subjekty, které chtějí na jejím území vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel, pravidlům pro přístup k této činnosti, která jsou neslučitelná s článkem 43 ES.
- 26 Úvodem je třeba podotknout, že směrnice 96/96 má podle svého bodu 33 odůvodnění za cíl harmonizovat pravidla pro technické prohlídky zejména, jak je uvedeno v jejím čl. 1 odst. 2, stanovením kategorií vozidel určených k technické prohlídce, frekvence prohlídek, jakož i povinně kontrolovaných položek. Tato směrnice neobsahuje žádné ustanovení týkající se pravidel pro přístup k činnostem technické kontroly motorových vozidel.
- 27 I když platí, že v oblasti, která nebyla na úrovni Společenství plně harmonizována, mají členské státy v zásadě i nadále pravomoc vymezit podmínky výkonu činností v této oblasti, nic to nemění na tom, že při výkonu uvedené pravomoci jsou povinny dodržovat základní svobody zaručené Smlouvou o ES (viz rozsudky ze dne 29. listopadu 2007, Komise v. Rakousko, C-393/05, Sb. rozh. s. I-10195, bod 29, a Komise v. Německo, C-404/05, Sb. rozh. s. I-10239, bod 31, jakož i citovaná judikatura).
- 28 V projednávané věci vyvstává otázka ohledně souladu vnitrostátní právní úpravy, která stanoví určité podmínky pro získání povolení vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel a která zejména podmiňuje udělení správních povolení veřejným zájmem, požaduje, aby subjekty, které chtějí podnikat na tomto trhu, měly základní kapitál ve výši nejméně 100 000 eur, omezuje předmět činnosti těchto subjektů a uplatňuje pravidla o neslučitelnosti na společníky, vedoucí pracovníky a členy statutárních orgánů těchto subjektů, s článkem 43 ES.

- 29 Podle ustálené judikatury musí být totiž za omezení svobody usazování považována veškerá opatření, která výkon této svobody zakazují, tvoří překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním (viz zejména rozsudky ze dne 17. října 2002, Payroll a další, C-79/01, Recueil, s. I-8923, bod 26; ze dne 5. října 2004, CaixaBanka France, C-442/02, Sb. rozh. s. I-8961, bod 11, jakož i ze dne 23. října 2008, Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt, C-157/07, Sb. rozh. s. I-8061, bod 30).
- 30 I když se požadavky stanovené portugalskou právní úpravou uplatní stejným způsobem jak na hospodářské subjekty usazené v Portugalsku, tak i na ty, které pocházejí z jiných členských států, mohou bránit hospodářským subjektům, které nesplňují kritéria v ní definovaná, usadit se v Portugalsku za účelem výkonu činnosti kontroly motorových vozidel v tomto státě. Jak zdůraznila Komise, zejména kritérium veřejného zájmu, kterému je podřízeno udělení dotčeného správního povolení, může vést ke svévolnému používání diskreční pravomoci příslušnými orgány a umožnit jim, aby odmítly udělit toto povolení určitým subjektům, které o ně žádají, i když splňují ostatní podmínky stanovené právní úpravou.
- 31 Sporné podmínky pro přístup k činnosti technické kontroly motorových vozidel stanovené portugalskou právní úpravou tedy představují překážku svobody usazování.

#### K použitelnosti čl. 45 prvního pododstavce ES

- 32 Portugalská republika, která nijak zevrubně nevyvrací omezující charakter dotčené právní úpravy, tvrdí, že činnost kontroly motorových vozidel je činností, která je „spjata s výkonem veřejné moci“ ve smyslu článku 45 ES, a nevztahuje se tedy na ni článek 43 ES. Komise v tomto ohledu tvrdí, že se jedná o hospodářskou činnost, která není přímo a konkrétně spjata s výkonem veřejné moci, a že článek 45 ES se uplatní pouze na opatření diskriminační povahy.

- 33 Pokud jde o posledně uvedený argument, je však třeba konstatovat, jak bylo připomenuto v bodě 29 tohoto rozsudku, že podle ustálené judikatury článek 43 ES obsahuje nejen zákaz diskriminace, ale rovněž zákaz jakýchkoli omezení, která činí výkon svobody usazování méně atraktivním. Vzhledem k tomu, že článek 45 ES obsahuje obecnou výjimku ze zásady svobody usazování zakotvené v článku 43 ES, její uplatnění nelze tudíž omezit pouze na diskriminační opatření. Tento argument Komise tak nelze přijmout.
- 34 Na druhé straně je třeba připomenout, že jakožto výjimka ze základního pravidla svobody usazování musí být článek 45 ES vykládán takovým způsobem, který omezuje jeho působnost na případy, kdy je to striktně nezbytné k hájení zájmů, jejichž ochranu toto ustanovení členskými státy umožňuje (viz zejména rozsudky ze dne 15. března 1988, Komise v. Řecko, 147/86, Recueil, s. 1637, bod 7; ze dne 29. října 1998, Komise v. Španělsko, C-114/97, Recueil, s. I-6717, bod 34, a ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Sb. rozh. s. I-2941, bod 45).
- 35 Je rovněž nesporné, že při posuzování výjimek ze svobody usazování stanovených v článku 45 ES je třeba vzít v úvahu meze, které výjimkám z uvedené svobody klade tento článek (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 21. června 1974, Reyners, 2/74, Recueil, s. 631, bod 50, a výše uvedený rozsudek Komise v. Řecko, bod 8).
- 36 Podle ustálené judikatury tak výjimka stanovená tímto článkem musí být omezena na činnosti, které jsou samy o sobě přímo a konkrétně spjaty s výkonem veřejné moci (viz výše uvedený rozsudek Reyners, bod 45; rozsudky ze dne 13. července 1993, Thijssen, C-42/92, Recueil, s. I-4047, bod 8, a ze dne 31. května 2001, Komise v. Itálie, C-283/99, Recueil, s. I-4363, bod 20), což vylučuje, aby byly za funkce spjaté s výkonem veřejné moci ve smyslu uvedené výjimky považovány ty funkce, které jsou pouze pomocné a přípravné ve vztahu k subjektu, který fakticky vykonává veřejnou moc přijetím konečného rozhodnutí (výše uvedené rozsudky Thijssen, bod 22, Komise v. Rakousko, bod 36, a Komise v. Německo, bod 38).

- 37 Soudní dvůr dále upřesnil rozdíl mezi činnostmi soukromých subjektů, které mají pouze přípravné funkce, a činnostmi, které jsou přímo a konkrétně spjaty s výkonem veřejné moci, a konstatoval, že i když soukromé subjekty uplatňují veřejnou moc tím, že vyvozují důsledky z jimi prováděných kontrol, nelze se dovolávat článku 45 ES, jelikož použitelná právní úprava stanoví, že tyto soukromé subjekty jsou podrobeny kontrole příslušného orgánu veřejné moci (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Komise v. Rakousko, bod 41, a Komise v. Německo, bod 43). Soudní dvůr totiž konstatoval, že soukromé subjekty vykonávající svou činnost pod aktivním dohledem příslušného orgánu veřejné moci, který v konečném důsledku nese odpovědnost za kontroly a rozhodnutí těchto subjektů, nelze považovat za subjekty vykonávající činnost „přímo a konkrétně spjatou s výkonem veřejné moci“ ve smyslu článku 45 ES (viz výše uvedené rozsudky Komise v. Rakousko, bod 42, a Komise v. Německo, bod 44).
- 38 Podle informací uvedených v návrhu na zahájení řízení a žalobní odpovědi spadá provádění technických prohlídek motorových vozidel v Portugalsku do pravomoci veřejnoprávního subjektu, a sice Státního institutu pro pozemní dopravu a provoz, který se však může obrátit na soukromé subjekty za účelem provedení těchto prohlídek. Rozhodnutí, zda bude vydáno osvědčení, že motorová vozidla odpovídají technickým požadavkům, či nikoli, přijímá soukromý subjekt provádějící prohlídky motorových vozidel bez jakéhokoli zásahu ze strany orgánu veřejné správy.
- 39 Jak rovněž vyplývá ze žalobní odpovědi, činnost subjektů provádějících prohlídky motorových vozidel probíhá ve dvou fázích. V první fázi tato činnost sestává z provedení technických prohlídek, tedy z ověření, zda kontrolovaná motorová vozidla odpovídají platným technickým normám, a ze sepsání protokolu o prohlídce, do nějž se zaznamenávají podrobnosti provedené zkoušky a získané výsledky. V druhé fázi tato činnost sestává z osvědčení provedené prohlídky nalepením známky na vozidlo, nebo v opačném případě z odmítnutí takové osvědčení vydat.
- 40 Úkoly spadající pod první fázi jsou výlučně technického rázu, tedy svou povahou cizí výkonu veřejné moci (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 5. prosince 1989, Komise

v. Itálie, C-3/88, Recueil, s. 4035, bod 13). Oproti tomu druhá fáze vzhledem k tomu, že se vztahuje k osvědčení technické prohlídky, obsahuje výkon veřejné moci, jelikož vyvozuje z technické prohlídky právní důsledky.

- 41 V tomto ohledu je třeba nicméně uvést, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí osvědčit či nikoli technickou kontrolu v podstatě pouze konstatuje výsledky technické prohlídky, jednak postrádá rozhodovací nezávislost, která je vlastní výkonu veřejné moci, a jednak je přijato v rámci přímého státního dohledu.
- 42 Z článku 2 směrnice 96/96 totiž vyplývá, že i když členský stát pověří prováděním technických prohlídek soukromé subjekty, vykonává nad nimi i nadále přímý dozor.
- 43 Členskému státu totiž podle první věty tohoto článku přísluší určit příslušná zařízení, zavést postup pro vydávání povolení a ponechat si nad těmito zařízeními přímý dozor. Podle ustanovení druhé věty uvedeného článku, která zmiňuje opatření, která se mají přijmout v případě střetu zájmů mezi kontrolní činností a opravami motorových vozidel, musí členské státy zvláště usilovat o zajištění objektivitu a vysoké kvality technických prohlídek vozidel. Z použití výrazu „zvláště“ vyplývá, že směrnice 96/96 usiluje o to, aby členské státy striktně naplňovaly oba tyto konkrétní kvalitativní cíle, a sice objektivitu a vysokou kvalitu technických prohlídek vozidel v případě střetu zájmů, ale *a fortiori* rovněž při provádění svého úkolu spočívajícího v dozoru nad soukromými subjekty provádějícími prohlídky motorových vozidel popsáno v první větě čl. 2 směrnice 96/96.
- 44 Navíc, jak poznamenala Komise, aniž by to Portugalská republika popřela, soukromé subjekty provádějící prohlídky motorových vozidel nemají v rámci svých činností donucovací pravomoc, jelikož sankce za porušení pravidel týkajících se kontroly motorových vozidel mohou být uděleny pouze policejními a soudními orgány.

45 Na činnosti soukromých subjektů provádějících technické prohlídky motorových vozidel, dotčených v projednávané věci, se tudíž nevztahuje výjimka stanovená v článku 45 ES. Je tedy třeba přezkoumat, zda může být právní úprava přístupu k činnosti kontroly motorových vozidel zavedená Portugalskou republikou odůvodněna.

### K existenci odůvodnění

46 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že omezení svobody usazování může být připuštěno pouze tehdy, jestliže je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu a pokud je v takovém případě způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 27. října 2005, Komise v. Španělsko, C-158/03, bod 35; ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, Sb. rozh. s. I-3491, bod 72, a ze dne 19. května 2009, Komise v. Itálie, C-531/06, Sb. rozh. s. I-4103, bod 49).

47 V tomto ohledu je na příslušných vnitrostátních orgánech, aby prokázaly jednak, že jejich právní úprava je nezbytná pro uskutečnění sledovaného cíle, a jednak, že uvedená právní úprava je v souladu se zásadou proporcionality (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 15. března 2007, Komise v. Finsko, C-54/05, Sb. rozh. s. I-2473, bod 39, a ze dne 20. září 2007, Komise v. Nizozemsko, C-297/05, Sb. rozh. s. I-7467, bod 76).

48 V projednávaném případě se odůvodnění uplatňované Portugalskou republikou během postupu před zahájením soudního řízení týká nutnosti zajistit bezpečnost silničního provozu, která podle ustálené judikatury představuje naléhavý důvod obecného zájmu (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Nizozemsko, bod 77, a rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie, C-110/05, Sb. rozh. s. I-519, bod 60).



- 49 Nelze však než konstatovat, že se Portugalská republika během sporného řízení nebránila proti tvrzením Komise týkajícím se tohoto bodu a že neprokázala nutný ani přiměřený charakter dotčených opatření ve vztahu k sledovanému cíli. Sporná ustanovení tedy nemohou být považována za odůvodněná důvody souvisejícími s ochranou bezpečnosti silničního provozu.
- 50 Portugalská republika navíc uvedla, že zahájila pozměňovací řízení týkající se vládního nařízení, které mělo skončit v červenci 2009 a jehož účelem bylo nové vymezení technického a právního rámce činnosti kontroly motorových vozidel a odstranění omezení svobody usazování vyplývajících z platného systému.
- 51 Je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury nejsou změny provedené ve vnitrostátních právních předpisech relevantní, pokud jde o rozhodnutí o žalobě pro nesplnění povinnosti, jestliže nebyly přijaty před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku (viz zejména rozsudky ze dne 2. července 1996, Komise v. Belgie, C-173/94, Recueil, s. I-3265, bod 16, a ze dne 20. listopadu 2008, Komise v. Irsko, C-66/06, Sb. rozh. s. I-158, bod 91). Portugalská republika se tedy nemůže dovolávat legislativních změn přijatých po tomto datu.
- 52 Za těchto podmínek musí být žaloba podaná Komisí považována za opodstatněnou.
- 53 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že Portugalská republika tím, že omezila svobodu usazování subjektů z jiných členských států, které chtěly v Portugalsku vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel, tím způsobem, že vydání povolení podmiňovala veřejným zájmem, požadovala základní kapitál ve výši nejméně 100 000 eur, omezovala předmět činnosti podniků a uplatňovala na jejich společníky, vedoucí pracovníky a členy statutárních orgánů pravidla o neslučitelnosti, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 43 ES.

**K nákladům řízení**

54 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise náhradu nákladů řízení od Portugalské republiky požadovala a Portugalská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit Portugalské republice náhradu nákladů řízení.

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

- 1) **Portugalská republika tím, že omezila svobodu usazování subjektů z jiných členských států, které chtěly v Portugalsku vykonávat činnost technické kontroly motorových vozidel, tím způsobem, že vydání povolení podmiňovala veřejným zájmem, požadovala základní kapitál ve výši nejméně 100 000 eur, omezovala předmět činnosti podniků a uplatňovala na jejich společníky, vedoucí pracovníky a členy statutárních orgánů pravidla o neslučitelnosti, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 43 ES.**
  
- 2) **Portugalské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.