

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 14. prosince 2006¹

1. Projednávaná žaloba podaná na základě článku 226 ES směřuje k tomu, aby bylo určeno, že Italská republika stanovením podmínek pro činnost mimosoudního vymáhání pohledávek, včetně případů, kdy tuto činnost vykonávají podniky usazené v jiných členských státech, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 ES a 49 ES.

— výkon činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek je vázán na vydání licence místním orgánem policie, Questore;

— licence platí výlučně pro prostory pro podnikání v ní uvedené;

I – Právní rámec a postup před zahájením soudního řízení

2. Zákon o veřejné bezpečnosti přijatý královským nařízením č. 773 ze dne 18. června 1931 (běžný doplněk ke GURI č. 146 ze dne 26. června 1931), vyložený a doplněný oběžníkem ministerstva vnitra ze dne 2. července 1996 (dále jen „italská právní úprava“), ve své podstatě stanoví následující:

— povolená činnost je omezena na provincii, v níž byla licence vydána;

— v zájmu zachování důvěry veřejnosti může Questore vázat udělení licence na dodatečné podmínky vedle podmínek stanovených zákonem;

— majitel licence musí trvale a viditelným způsobem vyvěsit ve svých prostorách seznam plnění, která provádí, a sazebník příslušných cen a nemůže provádět jiná

1 — Původní jazyk: portugalsština.

plnění, než která jsou uvedena na seznamu;

znění tohoto návrhu, ani harmonogram jeho přijímání, a proto dne 7. července 2004 vydala odůvodněné stanovisko. Jelikož toto odůvodněné stanovisko zůstalo bez odezvy, Komise dne 22. března 2005 podala Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

- je nezbytné stanovit objektivní a stejnorodé parametry, aby se zamezilo přílišnému rozdílu mezi cenami uplatňovanými v jedné a téže provincii;

- společnosti zabývající se mimosoudním vymáháním pohledávek nemohou provádět finanční činnosti upravené nařízením s mocí zákona č. 385/93 ze dne 1. září 1993 o bankovní a úvěrové činnosti (řádný doplněk ke GURI č. 92 ze dne 30. září 1993), které jsou vyhrazeny pouze finančním zprostředkovatelům zapsaným v příslušném seznamu vedeném ministerstvem financí.

3. Komise Evropských společenství byla toho názoru, že většina těchto ustanovení je neslučitelná s články 43 ES a 49 ES, a proto dne 21. března 2002 zaslala Italské republice výzvu dopisem. Italské orgány, které zpochybňovaly, že by došlo k porušení pravidel Smlouvy o ES, odpověděly, že byla zřízena pracovní skupina pověřená zvážení možné revize dotčené právní úpravy, a předaly Komisi dopis oznamující přípravu odpovídajícího návrhu zákona. Komise neobdržela ani

II – Posouzení

4. Mimosoudní vymáhání pohledávek lze definovat jako „veškeré úkony nebo činnosti, jejichž cílem je přimět dlužníka ke splnění neuhrazeného dluhu, kromě vymáhání prováděného na základě exekučního titulu“². Právě výkon této činnosti upravují různá ustanovení italské právní úpravy. Podle Komise je tato právní úprava v řadě ohledů neslučitelná s články 43 ES a 49 ES. Komise konkrétněji uplatňuje vůči této právní úpravě osm žalobních důvodů, některé z nich se však jeví navzájem natolik těsně spjaté, že pro přehlednost analýzy lze argumentaci Komise seskupit do pěti bodů.

2 — Viz například čl. 2 odst. 1 bod 1) belgického zákona ze dne 20. prosince 2002 o mimosoudním vymáhání dluhů spotřebitele (*Moniteur belge* ze dne 29. ledna 2003, s. 3644).

5. Projednávanou žalobou Komise žádá Soudní dvůr, aby opětovně upřesnil, jaký mají členské státy prostor při úpravě výkonu hospodářské činnosti, která ještě nebyla předmětem úpravy na úrovni Společenství.

6. V tomto ohledu je třeba hned připomenout, že podle judikatury Soudního dvora „při chybějící harmonizaci určité výdělečné činnosti mají členské státy v zásadě pravomoc vymezit výkon takové činnosti, ale svou pravomoc musejí v této oblasti vykonávat při dodržení základních svobod zaručených Smlouvou“³. Svobody pohybu, jako je právo volného usazování a právo volného pohybu služeb, zajisté nemají za cíl liberalizovat národní ekonomiky tím, že by bránily jakékoli právní úpravě vnitrostátního původu, která by měla vliv na hospodářskou a obchodní svobodu; jinak by totiž odzvonily pravomoci členských států v oblasti regulace hospodářství. Jejich cílem ale je prosadit odstranění rozdělení vnitrostátních trhů usnadněním výkonu činnosti subjektů na nadnárodní úrovni. Za tímto účelem mají obsáhnout veškeré nadnárodní situace a zakazovat nejen veškerou přímou, či nepřímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti zavedenou členskými státy, ale také veškerá vnitrostátní opatření, která vedou

k méně příznivému zacházení s nadnárodními situacemi než se situacemi čistě vnitrostátními⁴. Jinými slovy, v souladu s logikou vnitřního trhu jde o to potírat diskriminaci směřující proti výkonu svobody pohybu. Tento dopad svobod pohybu tedy nutí státy, aby braly v úvahu účinek opatření přijatých k regulaci svých národních ekonomik na situaci příslušníků Společenství, kteří hodlají využít svého práva na volný pohyb.

7. Konkrétněji může méně příznivé zacházení s nadnárodními situacemi, které zakazuje zásada svobody pohybu, nabývat různých forem. Může být zajisté výsledkem diskriminace zvýhodňující vnitrostátní příslušníky. Může též vyplývat z omezení přístupu na trh, kdy vnitrostátní právní úprava buď ve svém důsledku ochraňuje pozice dosažené hospodářskými subjekty usazenými na vnitrostátním trhu⁵, anebo ztěžuje výkon nadnárodní činnosti⁶ nebo obchod mezi členskými státy.

3 — Jak Soudní dvůr opakovaně připomíná: viz například rozsudky ze dne 3. října 2000, *Corsten* (C-58/98, Recueil, s. I-7919, bod 31); ze dne 11. července 2002, *Gräbner* (C-294/00, Recueil, s. I-6515, bod 26), a ze dne 11. března 2004, *Komise v. Francie* (C-496/01, Recueil, s. I-2351, bod 55).

4 — Pro podrobnější výklad k tomu, co považují za směr judikatury Soudního dvora, nehlédě na použité formulace, viz má stanoviska k věcem *Marks & Spencer* (rozsudek ze dne 13. prosince 2005, C-446/03, Sb. rozh. s. I-10837, body 25 až 40); *Alfa Vita Vassilopoulos* (rozsudek ze dne 14. září 2006, C-158/04 a C-159/04, Sb. rozh. s. I-8135, body 35 až 51), *Cipolla* (rozsudek ze dne 5. prosince 2006, C-94/04, Sb. rozh. s. I-11421, body 55 až 59) a *Macrino a Capodarte* (rozsudek ze dne 5. prosince 2006, C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, body 55 až 59).

5 — Viz zejména rozsudek ze dne 5. října 2004, *CaixaBank France* (C-442/02, Sb. rozh. s. I-8961).

6 — Pro dokreslení v oblasti svobody poskytování služeb viz rozsudek ze dne 26. června 2001, *Komise v. Portugalsko* (C-70/99, Recueil, s. I-4845, body 25 až 27).

8. V tomto rámci analýzy je třeba posoudit relevanci žalobních důvodů uplatněných Komisí.

mětem italské právní úpravy. Tak je tomu tím spíše, že italská právní úprava přiznává Questore pravomoc ukládat k zajištění důvěry veřejnosti dodatečné podmínky vedle podmínek, které sama výslovně stanoví.

9. Jak to zřetelně vyplývá z další analýzy, tyto žalobní důvody jsou opodstatněné. To neznamená, že by členský stát nemohl upravit činnost mimosoudního vymáhání pohledávek. Dokonce je nepochybně žádoucí, aby tomu tak bylo. Ale podmínky, na něž Italská republika váže její výkon, příliš omezují svobodu usazování a svobodu poskytování služeb.

11. Tento žalobní důvod a argumentace předložená Komisí na jeho podporu mi připadají zcela opodstatněné.

A – Požadavek na získání licence a dodatečné podmínky pro její udělení

10. Komise nejprve zpochybňuje podmínku stanovenou italskou právní úpravou pro výkon činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek, která se týká předchozího vydání správního povolení místním orgánem policie, Questore. Tento požadavek podle ní porušuje svobodu poskytování služeb, protože se vztahuje také na poskytovatele usazené v jiném členském státě, aniž by bylo přihlédnuto k tomu, zda tito poskytovatelé plní povinnosti popřípadě stanovené právní úpravou státu, v němž se usadili, týkající se ochrany veřejného zájmu, který je před-

12. Na svou obranu italské orgány v první řadě uplatňují, že tento režim předchozího povolování nezakotvuje přímo ani nepřímo diskriminaci v neprospěch přeshraničních poskytovatelů, jelikož požadavek na získání licence platí stejně tak pro italské subjekty jako pro subjekty usazené v Itálii. Je však známo, že zásada svobody poskytování služeb, v jejímž rámci bylo přijato řešení původně zavedené v oblasti volného pohybu zboží, byla postupně vykládána tak, že nezakazuje pouze omezení přímo či nepřímo diskriminační, ale také překážky, které se uplatní bez rozdílu. Podle judikatury, která se ustálila počínaje věcí Säger⁷, platí, že „článek 59 Smlouvy [nyní po změně článek

7 — Rozsudek ze dne 25. července 1991 (C-76/90, Recueil, s. I-4221, bod 12). Viz rovněž rozsudky ze dne 9. srpna 1994, Vander Elst (C-43/93, Recueil, s. I-3803, bod 14); ze dne 20. února 2001, Analir a další (C-205/99, Recueil, s. I-1271, bod 21); ze dne 29. listopadu 2001, De Coster (C-17/00, Recueil, s. I-9445, bod 29); ze dne 26. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-514/03, Sb. rozh. s. I-963, bod 24); ze dne 15. června 2006, Komise v. Francie (C-255/04, Sb. rozh. s. I-5251, bod 37); ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, Sb. rozh. s. I-9041, bod 36), a ze dne 9. listopadu 2006, Komise v. Belgie (C-433/04, Sb. rozh. s. I-10653, bod 28).

49 ES] vyžaduje nejen odstranění jakékoli diskriminace poskytovatele služeb z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoli omezení, byť uplatňovaného bez rozlišení jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, pokud může znemožnit nebo ztížit činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby“. Podle ustálené judikatury přitom platí, že předchozí správní povolení je způsobilé bránit poskytování služeb nebo je činit méně přitažlivými, a je tudíž omezením volného pohybu uvedeného poskytovatele⁸. Představuje omezení přístupu přeshraničního poskytovatele na trh hostitelského státu.

jednotlivci, kteří by mohli páchat závažnou trestnou činnost proti osobám a majetku dlužníků.

14. Takovéto zájmy jsou bezpochyby naléhavými důvody obecného zájmu, které v zásadě mohou odůvodňovat překážky volnému pohybu služeb, které se uplatní bez rozlišení.

15. K tomu je však ještě zapotřebí, aby dotčené opatření, které představuje překážku, splňovalo zásadu proporcionality, to znamená aby bylo způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovalo meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné⁹.

13. Italské orgány zadruté poukazují na důvody související s veřejným pořádkem a veřejnou bezpečností, jako je potřeba boje proti pronikání kriminálních živlů, potírání lichvy a ochrana dlužníků, jimiž odůvodňuje zavedení předběžné kontroly, kterou představuje požadavek na získání licence. Jde zejména o to zabránit, aby činnost mimosoudního vymáhání pohledávek vykonávali

16. Souhlasím přitom s analýzou Komise, podle níž požadavek na získání povolení překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, a sice zajistit přísnou kontrolu činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek v zájmu veřejného pořádku. Předchozí povolení se totiž za stejných podmínek a bez ohledu na státní příslušnost ukládá bez rozdílu přeshraničním poskytovatelům i subjektům usazeným v Itálii. Jestliže přitom podnik usazený

8 — Viz zejména rozsudky ze dne 4. prosince 1986, Komise v. Německo (205/84, Recueil, s. 3755, bod 28); Säger, výše uvedený, bod 14; Vander Elst, výše uvedený, bod 15; Analir a další, výše uvedený, bod 22; ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie (C-439/99, Recueil, s. I-305, bod 26), a výše uvedený rozsudek Komise v. Rakousko, bod 40. Viz také, co se týče judikatury týkající se poskytování soukromých bezpečnostních služeb, rozsudky ze dne 9. března 2000, Komise v. Belgie (C-355/98, Recueil, s. I-1221, bod 35); ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko (C-171/02, Recueil, s. I-5645, bod 60), a ze dne 7. října 2004, Komise v. Nizozemsko (C-189/03, Sb. rozh. s. I-9289, bod 17).

9 — Pro připomenutí tohoto požadavku viz například rozsudky Analir a další, uvedený výše, bod 25; ze dne 22. ledna 2002, Canal Satellite Digital (C-390/99, Recueil, s. I-607, bod 33); ze dne 11. března 2004, Komise v. Francie, uvedený výše, bod 39; ze dne 15. června 2006, Komise v. Francie, uvedený výše, bod 44; ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, uvedený výše, bod 37.

v jiném členském státě v zásadě podléhá zákonům hostitelské země, která mu může uložit stejné podmínky a kontroly, jaké stanoví pro vlastní subjekty, nelze totéž požadovat od poskytovatele služeb, který svou činnost v jiném členském státě vykonává pouze příležitostně a nadále podléhá pravidlům a kontrolám platným ve své zemi původu. Volný pohyb služeb by byl zbaven veškerého svého účinku, kdyby měl podléhat veškerým podmínkám vyžadovaným pro usazování¹⁰. Znamenalo by to též znevýhodnění přeshraničních poskytovatelů v porovnání s poskytovateli usazenými na území hostitelského státu¹¹. Soudní dvůr z toho již před dlouhou dobou vyvodil, že v zásadě není v souladu s volným pohybem služeb, jsou-li poskytovateli stanovena omezení za účelem ochrany obecných zájmů, pakliže jsou tyto zájmy chráněny již prostřednictvím pravidel, která se na poskytovatele vztahují ve státě, v němž je usazen¹². Hostitelský členský stát tedy musí přihlédnout k těmto pravidlům a kontrolám jejich dodržování, které se vztahují na poskytovatele v zemi, v níž je usazen. Z toho vyplývá, že za nezbytné pro dosažení sledovaného cíle nelze považovat opatření zavedené členským státem, které je jen zdvojením kontrol sledujících tentýž cíl, provedených v jiných členských státech¹³. Jinými slovy, test nezbytnosti, který je těsně spjat se zásadou proporcionality, členskému státu určení ukládá, aby ověřil, zda požadavky sledující tentýž cíl obecného zájmu jsou uloženy

rovněž v členském státě původu, a aby případně poměřil jejich rovnocennost pro účely splnění tohoto cíle; v případě kladné odpovědi je povinen uznat rovnocenný požadavek, který již byl splněn v členském státě usazení.

17. K odmítnutí uplatnění této povinnosti vzájemného uznání v projednávaném případě nemohou italské orgány platně argumentovat chybějící harmonizací na úrovni Společenství v oblasti mimosoudního vymáhání pohledávek se zavedením režimu vzájemného uznávání. Je třeba zopakovat, že při chybějící harmonizaci určité výdělečné činnosti sice členské státy v zásadě mají pravomoc vymezit výkon této činnosti, své pravomoci v této oblasti nicméně musejí vykonávat při dodržování základních svobody zaručených Smlouvou¹⁴. V tomto směru bylo rozhodnuto, že bez ohledu na skutečnost, že dosud nebyly přijaty směrnice o harmonizaci podmínek přístupu k činnosti advokáta a o vzájemném uznávání diplomů umožňujících přístup k tomuto povolání, o nichž se výslovně zmiňuje článek 57 EHS (nyní článek 47 ES), zásada svobody usazování ukládá členskému státu, jemuž byla podána žádost o udělení povolení k výkonu činnosti, jestliže přístup k této činnosti podle vnitrostátních právních předpisů podléhá udělení diplomu nebo dosažení odborné kvalifikace, aby přihlédl k diplomům, osvědčením a jiným titulům, jež dotyčná osoba získala za účelem výkonu téhož povolání v jiném členském státě, a to porovnáním

10 — Viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Säger, bod 13, a Vander Elst, bod 17.

11 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Vander Elst, bod 15.

12 — Viz například rozsudky ze dne 17. prosince 1981, Webb (279/80, Recueil, s. 3305, bod 17); ze dne 23. listopadu 1999, Arblade a další (C-369/96 a C-376/96, Recueil, s. I-8453, bod 34), a výše uvedený rozsudek Canal Satélite Digital, bod 38.

13 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Canal Satélite Digital, bod 36.

14 — Viz odkazy citované v poznámce pod čarou 3.

schopností doložených těmito diplomy a znalostí a kvalifikace vyžadovaných podle vnitrostátních pravidel; bude-li na základě takového srovnání diplomů zjištěno, že znalosti a kvalifikace doložené zahraničním diplomem odpovídají znalostem a kvalifikaci vyžadovaným vnitrostátními předpisy, je členský stát povinen uznat, že takový diplom splňuje podmínky stanovené těmito předpisy¹⁵.

jektu, a to ověřením jeho trestních záznamů. Skutečnost, že italské orgány i v takovýchto případech vyžadují licenci, tedy představuje zdvojení požadavků, což judikatura zavrhuje. V tomto směru již Soudní dvůr v roce 1979 rozhodl, že požadavek na získání licence pro výkon činnosti zprostředkování zaměstnání v rámci volného pohybu služeb se objektivně nejedná o nezbytný, jestliže poskytovatel usazený v jiném členském státě tam vlastní licenci vydanou za srovnatelných podmínek, jaké jsou vyžadovány členským státem, kde je služba poskytována¹⁶.

18. Jak zdůrazňuje Komise, podmínka získání licence stanovená spornou italskou právní úpravou nesplňuje právě tento test nezbytnosti. Tento požadavek je totiž uložen obecně všem subjektům, které mají zájem vykonávat v Itálii činnost mimosoudního vymáhání pohledávek, a udělení licence je vázáno na stejné podmínky, jak Italská republika uznala ve své žalobní odpovědi.

19. Tento požadavek se tedy vztahuje i na ty poskytovatele, jejichž činnost již byla povolena v členském státě usazení za podmínek ne-li totožných, tak alespoň zaručujících stejnou úroveň ochrany veřejného pořádku jako italská právní úprava. Přitom jiné členské státy, jako například Německá spolková republika nebo Finská republika, vyžadují pro výkon činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek též povolení určené mimo jiné k prokázání bezúhonnosti sub-

20. Jak uvedla žalovaná na jednání, skutečnost, že formulář žádosti o povolení je stručný, doklady na podporu žádosti nejsou zapotřebí takřka žádné a lhůta k vyřízení žádosti je omezená na 30 dní, nevylučuje použití těchto řešení. Judikatura nestanoví pravidlo *de minimis* v oblasti svobod pohybu. Formulář, který je třeba vyplnit, není pouhým prohlášením, které by umožňovalo subjektu již od jeho předložení vykonávat činnost. Jedná se o žádost o předchozí souhlas, přičemž výkon činnosti subjektu je vázán na odpověď podléhající volnému

15 — Viz rozsudek ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Recueil, s. I-2357). Co se týče oblasti svobody poskytování služeb lze pro připomenutí zásady vzájemného uznávání při neexistenci společných pravidel odkázat rovněž na stanovisko generální advokátky J. Kokott k věci Komise v. Španělsko, uvedené výše, body 43 až 45.

16 — Viz rozsudek ze dne 18. ledna 1979, Van Wesemael a další (110/78 a 111/78, Recueil, s. 35, bod 30).

uvážení, jež může být vydána ve lhůtě až 30 dní. Požadavek na druhé povolení sice v menší míře, ale přesto zbytečně oddaluje výkon svobody poskytování služeb a zvyšuje jejich cenu¹⁷, a představuje tedy nepřímě-
řené omezení.

21. Pokud jde o povolení, jejichž vydání by v členském státě usazení nepodléhalo podmínkám se stejným stupněm ochrany veřejného pořádku, italské orgány jsou v takovém případě zajisté oprávněny zachovat požadavek na získání licence. Pro účely jejího udělení však musejí přihlédnout k povinnostem, které již musel poskytovatel splnit v členském státě, v němž je usazen¹⁸.

22. Soudní dvůr tak rozhodl, že podmínky pro udělení souhlasu požadovaného pro výkon pojišťovací činnosti „nemohou být zdvojeny s rovnocennými zákonnými podmínkami, které již byly splněny ve státě usazení, a kontrolní orgán státu určení musí přihlédnout ke kontrolám a k ověření, které již byly provedeny v členském státě usazení“¹⁹. Z rozsudku *Cura Anlagen*²⁰

rovněž vyplývá, že právní předpisy členského státu nemohou vázat registraci vozidla pořízeného na leasing od společnosti usazené v jiném členském státě na povinnost provést technickou kontrolu, jestliže již vozidlo bylo předmětem technické kontroly v členském státě, v němž je leasingová společnost usazena, ledaže by účelem takovéto povinnosti bylo ověřit, zda vozidlo splňuje podmínky stanovené pro vozidla registrovaná v členském státě, kde bude používáno, a tyto podmínky nejsou zahrnuty do kontrol prováděných v členském státě, v němž je usazena leasingová společnost. Stejně tak bylo dále rozhodnuto, že Belgické království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze svobody poskytování služeb, protože belgické právní předpisy, které od všech bezpečnostních podniků požadují, aby splnily stejné podmínky pro získání předchozího povolení nebo souhlasu, neumožňují přihlédnout k povinnostem, které musel poskytovatel splnit již v členském státě, ve kterém je usazen²¹. Stejně bylo rozhodnuto i o portugalských právních předpisech, které měly shodný předmět²². Připustil-li Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku *Webb*, že k zachování dobrých vztahů na trhu práce a k ochraně zájmů pracovníků může hostitelský členský stát požadovat povolení od podniků zajišťujících pracovní sílu jakožto poskytovatelé služeb, a to i tehdy kdyby již byly majiteli licence vydané ve státě, v němž jsou usazení, učinil tak pouze s důrazem na rozmanitost kritérií uplatňovaných při posuzování tohoto druhu činnosti v tom či onom členském státě a s výslovnou výhradou, že

17 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Corsten*, body 46 až 48, jakož i výše uvedené stanovisko generální advokátky J. Kokott k věci *Komise v. Nizozemsko*, bod 38.

18 — Viz výše uvedený rozsudek *Komise v. Itálie*, bod 28.

19 — Výše uvedený rozsudek *Komise v. Německo*, bod 47.

20 — Rozsudek ze dne 21. března 2002 (C-451/99, *Recueil*, s. I-3193, body 57 až 64).

21 — Výše uvedený rozsudek ze dne 9. března 2000, *Komise v. Belgie*, body 35 až 38.

22 — Výše uvedený rozsudek ze dne 29. dubna 2004, *Komise v. Portugalsko*, body 58 až 61.

hostitelský členský stát přihlédne k odůvodněním a k zárukám již předloženým poskytovatelem pro účely výkonu jeho činnosti v členském státě usazení.

23. V projednávané věci však italská právní úprava nestanoví, že mělo být přihlédnuto k odůvodněním a zárukám již předloženým poskytovatelem pro účely výkonu jeho činnosti v členském státě usazení. Na vydání licence se v každém případě vztahují stejné podmínky. V tomto ohledu není rozhodující tvrzení italských orgánů, že pro posouzení otázky, zda může být povolení uděleno, nebo nikoli, musí vnitrostátní správa přihlédnout k povinnostem vztahujícím se na přeshraniční poskytovatele v jejich zemi původu. Důležité je, že sama italská právní úprava neobsahuje žádné zvláštní ustanovení, které by výslovně ukládalo povinnost přihlédnout k rovnocenným požadavkům upraveným ve státě usazení. V souladu s ustálenou judikaturou totiž platí, že pouhou správní praxí, kterou může správa libovolně měnit a která je jen nedostatečně známa, nelze považovat za právně účinné naplňování povinností vyplývajících ze Smlouvy²³. V tomto směru tedy italská právní úprava porušuje též zásadu proporcionality.

24. Požadavek na získání licence se jeví o to více nepřiměřený sledovanému legitimnímu cíli, že italská právní úprava vyhrazuje Questore pravomoc vázat udělení povolení na dodatečné podmínky stanovené v zájmu zachování důvěry veřejnosti. Podle ustálené judikatury je režim předchozího správního povolení slučitelný s pravidly Smlouvy pouze tehdy, spočívá-li na objektivních a nediskriminačních kritériích, s nimiž jsou dotyčné podniky dopředu seznámeny, aby se tak zamezilo svévolnému výkonu posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů, v jehož důsledku by ustanovení práva Společenství týkající se základní svobody byla zbavena svého užitečného účinku²⁴. Italská právní úprava ale nijak neupřesňuje obsah podmínek, které mohou být takto doplněny. Právní nejistota, která z toho vyplývá pro subjekty, pokud jde o kritéria, která je nutno splnit, může tyto subjekty odradit od poskytování jejich služeb²⁵.

25. Z výše uvedených důvodů tedy navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl žalobnímu důvodu ohledně porušení článku 49 ES, jež vyplývá z toho, že činnost mimosoudního vymáhání pohledávek je podmíněna získáním licence.

23 — Viz zejména rozsudek ze dne 9. března 2000, Komise v. Itálie (C-358/98, Recueil, s. I-1255, bod 17). Soudní dvůr rozhodl stejně ve věci týkající se nizozemské právní úpravy, která v oblasti volného pohybu služeb vyžadovala povolení pro poskytování soukromých bezpečnostních služeb (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Nizozemsko, body 16 až 20).

24 — Viz výše uvedené rozsudky Analir a další, bod 38, a Canal Satélite Digital, bod 35.

25 — Viz výše uvedený rozsudek Canal Satélite Digital, bod 41.

B – Územní vymezení licence

26. Komise má za to, že omezení platnosti licence na území provincie, v níž vykonává svou působnost Questore, který tuto licenci vydal, kromě případu zmocnění zástupce, který má povolení k výkonu činnosti v provincii, kde subjekt nemá licenci, je nedůvodným omezením svobody poskytování služeb a rovněž tak svobody usazování.

27. S ohledem na skutečnost, že Itálie je rozdělena na 103 provincií, je toto zeměpisné vymezení platnosti licence bezesporu omezením výkonu obou těchto základních svobod. Subjekt, který má zájem na rozšíření své činnosti na větší část italského území za účelem příležitostného nebo trvalého a nepřetržitého výkonu činnosti, bude muset předložit tolik žádostí o licenci, kolik je provincií v oblasti, již hodlá pokrýt, a celkem 103 žádostí, chce-li si svou činnost vykonávat na celém italském území.

28. Na rozdíl od toho, co tvrdí italská vláda, ani v tomto ohledu není rozhodující, že tentýž požadavek platí pro subjekty usazené v Itálii, protože překážky uplatňující se bez rozlišení na svobodu usazování jsou každopádně zakázány stejně jako překážky uplat-

ňující se bez rozlišení na svobodu poskytování služeb²⁶. A v projednávaném případě není nutné opakovat diskuzi, která již před Soudním dvorem proběhla²⁷, pokud jde o otázku, zda se zákaz překážek uplatňujících se bez rozlišení na svobodu usazování týká pouze vnitrostátních opatření, která přímo omezují přístup k činnosti, nebo zda se vztahuje i na ta vnitrostátní opatření, která ztěžují její výkon, poněvadž omezení územního rozsahu licence nemá vliv pouze na podmínky výkonu činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek, ale též na samotný přístup k této činnosti, kterou toto omezení reguluje.

29. Zbývá určit, zda je toto omezení vhodné a nezbytné k uspokojení legitimních důvodů veřejné bezpečnosti uplatňovaných žalovnou, a sice k odvrácení rizika proniknutí organizovaným zločinem. Podle názoru tohoto účastníka řízení tomu tak je, neboť právě provincie je tím nejvhodnějším územněsprávním článkem k posouzení toho, jaký má příchod dalšího subjektu zabývajícího se mimosoudním vymáháním pohledávek dopad na veřejný pořádek, a k provedení kontroly stávajících subjektů.

26 — Viz zejména rozsudky ze dne 31. března 1993, Kraus (C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32); ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 37); výše uvedený rozsudek CaixaBank France, bod 11, a rozsudek ze dne 26. října 2006, Komise v. Řecko (C-65/05, Sb. rozh. s. I-10341, bod 48).

27 — Viz zejména stanovisko generálního advokáta A. Tizzana k výše uvedené věci CaixaBank France; mé výše uvedené stanovisko k věci Marks & Spencer, body 25 až 40). Viz také Mischo, J., „Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification“, *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, s. 445.

30. Tato obrana mi nepřipadá přesvědčivá.

31. Podle mého názoru je omezení územního rozsahu licence předně nedůvodným omezením svobody poskytování služeb. Jak jsem již naznačil výše, jakmile obecný a absolutní požadavek na získání licence porušuje zásadu svobody poskytování služeb, platí a *fortiori* totéž o systému, který přeshraničnímu poskytovateli ukládá několika-násobné podávání žádosti o povolení v závislosti na rozsahu zeměpisné oblasti hostitelského členského státu, kterou tento poskytovatel hodlá pokrýt. Soudní dvůr již ostatně zpochybnil povinnost zápisu do živnostenského rejstříku každé provincie, kde hodlá architekt poskytovat své služby, neboť dospěl k názoru, že takové vymezení územního rozsahu zápisu „činí ještě složitějším“ výkon svobody poskytování služeb, která je již tak omezena touto povinností jako takovou²⁸.

32. Italský systém územních licencí je též nepřiměřeným omezením svobody usazování. Jelikož jde o opatření, které může vést k rozdělení italského trhu podle provincií, musí být k tomu, aby bylo možné je připustit z hlediska práva Společenství, skutečně jediným opatřením způsobilým zaručit účinnou kontrolu nad společnostmi zabývajícími

se mimosoudním vymáháním pohledávek. Uznávám, že přitom dost dobře nechápu, proč by povolení vydané na celostátní úrovni nemohlo být pro tento účel vhodné a dostačující. Je třeba připomenout, že členské státy, které tvrdí, že jimi zavedené omezení základní svobody je odůvodněné, jsou povinny prokázat, že toto omezení sleduje legitimní cíl a že je ve vztahu k tomuto cíli vhodné a nezbytné²⁹. Souvislost, již italská vláda spatřuje mezi potřebou následné kontroly na místní úrovni, pokud jde o výkon činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek, a předběžnou kontrolou, kterou zajišťuje povolení, o tom nepřináší žádný důkaz. I kdyby měly být kontroly výkonu činnosti prováděny provinčními orgány policie spíše než celostátním orgánem policie, není mi jasné, proč by jejich účinnost měla být ohrožena tím, že by licence byla vydávána ústřední mocí a měla by celostátní rozsah, a žalovaná tuto skutečnost ani přesvědčivým způsobem neprokazuje. Argument ohledně lepšího dozoru, takřkajíc ohledně lepší „vysledovatelnosti“, neobstojí, neboť centrální koordinace místních policejních kontrol činnosti subjektů, které jsou majiteli licence celostátního rozsahu, se jeví pro tento účel dostačující a mnohem méně omezuje svobodu usazování. Tak je tomu tím spíše, že policejní správa spadá v Itálii pod ministerstvo vnitra. Bylo by dokonce naopak možné důvodně tvrdit, že odhalení protiprávního jednání při místní kontrole a následné odnětí licence by v případě licence celostátního rozsahu vedlo k zákazu výkonu činnosti pro daný subjekt

28 — Viz rozsudek ze dne 21. března 2002, Komise v. Itálie (C-298/99, Recueil, s. I-3129, bod 64).

29 — Pro připomenutí tohoto důkazního břemene viz výše uvedený rozsudek Analir a další, bod 35; rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Lindman (C-42/02, Recueil, s. I-13519, bod 25); výše uvedený rozsudek ze dne 11. března 2004, Komise v. Francie, bod 73; stejně tak v oblasti volného pohybu zboží viz rozsudek ze dne 5. února 2004, Komise v. Itálie (C-270/02, Recueil, s. I-1559, bod 22).

na celém státním území, zatímco v případě licence místního rozsahu by toto nebránilo pokračování jeho činnosti v ostatních provinciích, kde má vydanou licenci.

33. Nepřiměřenost omezení nelze napravit tím, že zákaz výkonu činnosti mimo provincii má podle italské vlády relativní povahu, neboť existuje možnost využít zmocněnce, jemuž byla udělena platná licence pro provincii, do níž hodlá subjekt nasměrovat svou činnost. Tato možnost totiž posledně uvedeného nutí, aby se obrátil na společnost, již má právě v úmyslu konkurovat, a vede tedy pouze k pevnějšímu rozdělení italského trhu na provincie a k ustrnutí situace v oblasti hospodářské soutěže.

34. Navrhují tedy, aby Soudní dvůr rozhodl, že omezením platnosti licence na provinční oblast působnosti orgánu policie, který licenci vydal, a stanovením povinnosti zmocnit zástupce, který má povolen výkon činnosti v jiné provincii, kde subjekt nemá vydanou licenci, Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze zásad svobody usazování a svobody poskytování služeb.

C – Vázanost výkonu činnosti na povinnost hospodářského subjektu zajistit si příslušné prostory pro podnikání

35. Podle Komise ze sporné italské právní úpravy vyplývá povinnost zajistit si prostory, kde bude vykonávána činnost mimosoudního vymáhání pohledávek, a to v každé provincii, kde má subjekt vydanou licenci. Takový požadavek je podle ní v rozporu jak se svobodou usazování, tak se svobodou poskytování služeb.

36. Celá řada vnitrostátních ustanovení tak ve skutečnosti ukládá společnosti zabývající se vymáháním pohledávek povinnost zajistit si prostory pro podnikání v každé provinční oblasti, kde má vydanou licenci. Článek 115 zákona o veřejné bezpečnosti tak stanoví, že „licence platí výlučně pro prostory v ní uvedené“. Článek 16 téhož předpisu stanoví, že příslušníci pořádkových sil „mají kdykoli přístup do prostor určených k výkonu činností, k nimž je třeba povolení vydané policií“; článek 120 ukládá provozovatelům společností zabývajících se vymáháním pohledávek, aby vystavili „trvale a viditelným způsobem v prostorách společnosti seznam plnění, která provádějí“, a pokud by to bylo ještě zapotřebí oběžník ministerstva vnitra z roku 1996 upřesňuje, že činnost vymáhání pohledávek může „být vykonávána výlučně v prostorách uvedených v licenci, s tím důsledkem, že ostatní sídla musejí být v každém případě povolena“.

Žalovaná též připouští, že z toho pro subjekty, jimž bylo uděleno povolení, vyplývá povinnost označit v provincii místo, kde uchovávají své listiny, aby tak umožnily provedení kontrol ze strany policie.

v členském státě určení³⁰. Takové omezení svobody poskytování služeb tedy může být přípustné, pouze prokáže-li se, že je nezbytnou podmínkou pro dosažení sledovaného legitimního cíle³¹.

37. Co se týče porušení článku 43 ES, které z toho vyplývá, Komise nenapadá požadavek na zajištění prostor pro podnikání, který je svým způsobem bytostně spjat s výkonem svobody usazování, nýbrž povinnost stanovenou subjektu, který má zájem usadit se v Itálii, aby si zajistil prostory pro podnikání v každé provincii, kde získal licenci. Jedná se tedy o povinnost, která je úzce spjata s omezením platnosti povolení na území jedné provincie: územní omezení usazování nutí ke zřizování více provozoven. Výše jsem však již uvedl důvody, pro něž je takové omezení zeměpisného rozsahu licence v rozporu se svobodou usazování.

39. Soudní dvůr však takové případy ve své judikatuře uznal jen zcela výjimečně. Lze uvést pouze příklad poskytování služeb advokátů, jejichž předmětem je zastupování klienta před soudem. V tomto případě, kdy ještě neexistovala harmonizace na úrovni Společenství, byl totiž ve věci Van Binsbergen³² požadavek na stálou provozovnu k výkonu povolání nacházející v obvodu soudu, jemuž byl případ předložen, považován za slučitelný s ustanoveními týkajícími se svobody poskytování služeb, neboť toto omezení bylo objektivně nezbytné k zajištění dodržování souvisejících profesních pravidel, zejména pro fungování soudnictví a dodržování pravidel profesní etiky.

38. Pokud jde o žalobní důvod ohledně porušení článku 49 ES, Soudní dvůr opakovaně připomíná, že požadavek na stálou provozovnu nebo na provozní sídlo je sám o sobě negací svobody poskytování služeb, jelikož znemožňuje, aby podniky usazené v jiných členských státech poskytovaly služby

30 — Viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 52; rozsudek ze dne 9. července 1997, Parodi (C-222/95, Recueil, s. I-3899, bod 31); výše uvedený rozsudek ze dne 9. března 2000, Komise v. Belgie, bod 27; výše uvedený rozsudek ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie, bod 30; výše uvedený rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko, bod 33; rozsudek ze dne 3. října 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Sb. rozh. s. I-9521, bod 46).

31 — Viz výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 52; výše uvedený rozsudek Parodi, bod 31; výše uvedený rozsudek Fidium Finanz, bod 46.

32 — Rozsudek ze dne 3. prosince 1974 (33/74, Recueil, s. 1299, bod 14). Článek 4 odst. 1 směrnice Rady 77/249/EHS ze dne 22. března 1977 o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů (Úř. věst. L 78, s. 17; Zvl. vyd. 06/01, s. 52) posléze stanovil, že „[č]innosti zastupování a obhajoby klienta před soudem nebo před orgány veřejné moci jsou v každém hostitelském členském státě vykonávány za podmínek stanovených pro advokáty usazené v tomto státě s výjimkou jakýchkoli podmínek bydliště nebo zápisu u stavovské organizace v dotčeném státě“.

V témže rozsudku³³ však Soudní dvůr dodal, že pokud se na výkon výdělečné činnosti vztahuje v rámci určitého členského státu režim naprosté svobody, kde se nepožaduje žádná kvalifikace nebo profesní disciplína, požadavek na bydliště na území tohoto státu je omezením neslučitelným se svobodou poskytování služeb, jestliže lze řádné fungování soudnictví zajistit prostřednictvím méně omezujících opatření, jako je volba adresy pro účely doručování soudních obsílek.

40. Na jednání italská vláda na podporu obrany poukázala právě na tuto judikaturu týkající se doručovací adresy advokátů pro účely soudního řízení. Pro odůvodnění jejího použití na základě analogie je třeba uvést, že v projednávané věci nelze stavět naroveň požadavek na zajištění prostor pro podnikání a požadavek na stálou provozovnu. Italská právní úprava by měla být spíše chápána tak, že ukládá označení místa, kde je shromažďována dokumentace týkající se výkonu činnosti v rámci volného pohybu služeb, aby tam mohl mít orgán policie snadný přístup za účelem provádění nezbytných kontrol; k tomu by stačilo, aby subjekt poskytující služby uvedl adresu společnosti již usazené na italském území.

41. I kdyby měla být italská právní úprava takto chápána, přesto skutečnost, že územní umístění, byť i v minimálním rozsahu, je nikoli umožněno, nýbrž systematicky *ukládáno*, představuje omezení svobody poskytování služeb. Činí výkon této svobody obtížnějším, než je tomu u čistě vnitrostátních služeb, neboť vnitrostátní poskytovatelé služeb již z povahy věci mají zajištěn alespoň jeden prostor pro podnikání. Její přípustnost je tedy podmíněna její přiměřeností ve vztahu ke sledovanému legitimnímu cíli. Italské orgány nemají o odpovědi na tuto otázku žádné pochybnosti, neboť při neexistenci prostoru pro podnikání hrozí, že se dokumentace dostane mimo dosah, a bude tak zamezeno účinným následným kontrolám výkonu činnosti.

42. S touto analýzou se neztotožňuji. Judikatura Soudního dvora týkající se doručovací adresy advokátů pro účely soudního řízení je podle mého názoru obtížně použitelná, protože požadavek na volbu doručovací adresy u advokáta usazeného v hostitelském státě nutně vyplývá z konkrétních požadavků na řádnou správu soudnictví, to znamená uvést adresu, na niž lze platně zasílat obsílky soudu, jemuž byl případ předložen. Podle mého mínění může být v projednávané věci snaha o zajištění účinných následných kontrol řádně zohledněna prostřednictvím méně omezujících opatření. Povinnost předkládat pravidelně dokumenty související s poskytovanými službami nebo jejich kopie by pro tento účel postačovala hlavně díky rozvoji prostředků elektronické komunikace. Zajištění prostoru k vyvěšování plnění, která mohou být zákazníkům poskytována, je též

33 — Body 15 a 16. Viz v též smyslu, včetně zastupování klienta před soudem v oblasti, jež byla předmětem harmonizace, rozsudek ze dne 10. července 1991, Komise v. Francie (C-294/89, Recueil, s. I-3591).

nepřiměřené, protože podnik zabývající se vymáháním pohledávek může informovat zákazníka jinými prostředky, například prostřednictvím internetu.

členského státu jejich provozního sídla, nejsou méně přísné než kontroly prováděné ve Francii a že se týkají dodržování ustanovení zaručujících alespoň stejnou úroveň ochrany zdraví jako francouzská právní úprava“³⁵.

43. Tímto směrem se ubírá též judikatura. V tomto ohledu lze zmínit dvě věci, kde se sice jednalo o požadavek na stálou provozovnu pro potřeby kontroly, ale z jejichž odůvodnění vyplývá, že i požadavek na pouhý prostor pro podnikání je nepřiměřený. Ve věci týkající se pojišťovacích služeb Soudní dvůr rozhodl, že „tuto kontrolu lze provádět na základě kopií rozvah, účetních a obchodních dokumentů, včetně pojistných podmínek a programů činnosti, zasílaných ze státu usazení a řádně ověřených orgány tohoto členského státu“³⁴. Stejně tak podle Soudního dvora požadavek na provozní sídlo uložený laboratorním provádějícím lékařské rozborů, které hodlají poskytovat služby ve Francii, překračuje nezbytnou mez, protože „i když nelze po příslušných francouzských orgánech požadovat, aby prováděly kontroly na místě v jiných členských státech, zejména inspekce, jejichž předmětem je dodržování podmínek fungování laboratorů, je nicméně možné požadovat, aby laboratoře usazené v jiném členském státě prokázaly ku spokojenosti francouzských orgánů, že kontroly, které u nich provedly příslušné orgány

44. Navrhují tedy, aby Soudní dvůr rozhodl, že Italská republika tím, že ukládá zajištění prostoru pro podnikání v každé provincii, kde má poskytovatel vydanou licenci, porušila články 43 ES a 49 ES, a že stanovením povinnosti vyvěšovat v prostorech plnění, která mohou být pro zákazníky prováděna, nesplnila článek 49 ES.

D – Omezení svobody určování cen

45. Komise dále žalovanému státu vytýká, že nedůvodně omezil svobodu usazování a svobodu poskytování služeb tím, že doporučil Questori oběžníkem ministerstva vnitra z roku 1996 kontrolovat ceny stanovením objektivních a stejnorodých parametrů, aby se zamezilo přílišnému rozdílu mezi cenami uplatňovanými v obvodu téže provincie.

34 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 55.

35 — Výše uvedený rozsudek ze dne 11. března 2004, Komise v. Francie, bod 74.

46. Souhlasím s názorem Komise, že toto doporučení je třeba považovat za omezení svobody určování cen, a to i přes odmítavý postoj italských orgánů, podle nichž mělo toto doporučení pouze vést Questori, aby subjekty informovaly o seznámech cen založených na objektivních skutečnostech (náklady, poměr mezi nabídkou a poptávkou po službách atd.). Závaznost této informace ale vyplývá ze samotného doznání žalované, podle níž rozvoj přílišné soutěže v oblasti cen může vést orgán veřejné bezpečnosti k tomu, aby pozastavil či dokonce odvolal licence odpovědných subjektů.

47. Ve shodě s Komisí se domnívám, že toto omezení svobody určování cen je způsobilé bránit výkonu svobody usazování a svobody poskytování služeb nebo jej činit méně přitažlivým, a představuje tedy překážku oběma těmto základním svobodám³⁶. I když toto omezení není diskriminační, může totiž omezit přístup na italský trh v oblasti mimosoudního vymáhání pohledávek poskytovatelům, kteří mají zájem usadit se v Itálii nebo v tomto státě poskytovat služby. Jak již Soudní dvůr zdůraznil ve výše

uvedené věci *CaixaBank France*³⁷, cenová konkurence je často tím nejlepším prostředkem k přilákání zákazníků, a tedy i k vstupu na trh, zejména pokud jde o subjekty, které na něm dosud nepůsobí, a zákazníci je tudíž neznají. Proto každé vnitrostátní omezující opatření je omezením výkonu práva usazování a práva na poskytování služeb.

48. Z výše uvedených důvodů je tomu tak zcela zjevně tehdy, jestliže účelem vnitrostátního opatření je stanovení minimálních cen. V projednávané věci se spíše ukazuje, že doporučení určené Questori, aby stanovily objektivní a stejnorodé parametry pro stanovení cen, tento cíl sleduje, protože cílem tohoto doporučení, jak připustily italské orgány, je zamezit rozvoji nekontrolované soutěže v oblasti cen služeb, která by mohla vést k narušení veřejného pořádku. Mohlo by tomu tak být i tehdy, kdyby cílem vnitrostátního opatření bylo stanovení cen maximálních³⁸. Takové omezení by totiž mohlo dolehnout na poskytovatele tím, že by mu

37 — Připomínám, že Soudní dvůr v této věci shledal, že francouzská právní úprava zakazující úročení vkladových účtů na viděnou vytváří „vážnou překážku při výkonu jejich činnosti [...]“, která ovlivňuje jejich přístup na trh“, protože zahraniční společnosti zbavuje možnosti „účinněji konkurovat úvěrovým institucím tradičně působícím v členském státu usazení“ (body 12 a 13). Viz též můj výklad, pokud jde o omezení svobody poskytování služeb advokátů, jakým je stanovení minimálních honorářů (stanovisko k výše uvedenému věcem *Cipolla*, jakož i *Macrino* a *Capodarte*, body 62 až 65).

38 — Viz v tomto smyslu, pokud jde o oblast volného pohybu zboží, rozsudky ze dne 5. června 1985, *Roelstraete* (116/84, Recueil, s. 1705, bod 21), a ze dne 19. března 1991, *Komise v. Belgie* (C-249/88, Recueil, s. I-1275, bod 7). Viz též v oblasti volného pohybu služeb mé stanovisko k výše uvedené věci *Cipolla*, body 66 až 70.

36 — Viz v témž smyslu výše uvedený rozsudek ze dne 26. října 2006, *Komise v. Řecko*, bod 48.

bránilo v zahrnutí některých nákladů do ceny jeho služby, zejména nákladů na dopravu, které místní poskytovatelé nemusejí vynakládat. Mohlo by též dolehnout na subjekt, který se hodlá usadit, a to tím, že by mu bránilo v zahrnutí jeho nákladů na usazení, které již usazené subjekty dávno umořily.

49. K odůvodnění legitimacy tohoto omezení poukázala italská vláda na jednání na čl. 3 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/35/ES³⁹, který členské státy opravňuje stanovit při dodržení zásad průhlednosti a přiměřenosti pevnou maximální částku, pokud jde o náhradu nákladů vymáhání, již věřitelé mohou požadovat na dlužníkovi v případě opožděné platby dlužníka. Tento argument vycházející ze znění uvedeného ustanovení není relevantní. I když směrnice 2000/35 upravuje vymáhání pohledávek, oprávnění členských států se týká maximálních nákladů vymáhání, které může věřitel požadovat po svém dlužníkovi. Cílem je zde chránit slabší stranu, kterou je dlužník, a zároveň zabránit tomu, aby dlužník nevyužíval nízkých úroků z prodlení a pomalosti a těžkopádnosti řízení k dosažení náhrady, a nezneužíval tak opožděných plateb. V projednávaném případě však italská právní úprava směřuje ke stanovení minimálních

cen, které mohou společnosti zabývající se vymáháním pohledávek uplatnit na plnění poskytovaná jejich zákazníkům z řad věřitelů, aby se zabránilo rozvoji soutěže v cenové oblasti.

50. Žalovaná dále poněkud záhadně uvádí, že nekontrolovaná soutěž v oblasti cen služeb by mohla představovat faktor narušující veřejný pořádek. Tím bezpochyby naznačuje, že k tomu, aby společnosti zabývající se vymáháním dokázaly nabídnout co nejnižší možné ceny, byly by nuceny k maximálnímu snižování svých nákladů, a snažily by se vymoci od dlužníků co nejrychleji jejich dlužné částky všemi prostředky, včetně těch nejráznějších.

51. Jelikož takové excesy nejsou vyloučeny, kontrola bezúhonnosti subjektů by měla být schopna jim zabránit a trestní postihy a sankce by měly být schopny je potírat. Není tedy jasné, proč by omezení svobody určování cen služeb mělo být vhodným a nezbytným opatřením k dosažení sledovaného cíle, kterým je veřejný pořádek. V každém případě je třeba ještě zopakovat, že členským státům přísluší doplnit jimi předložené odůvodnění „o analýzu vhodnosti a přiměřenosti přijatého omezujícího opatření“, což italské orgány neučinily⁴⁰. Francouzské vládě, která poukazovala na narušení

39 — Směrnice ze dne 29. června 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (Úř. věst. L 200, s. 35; Zvl. vyd. 17/01, s. 226).

40 — Výše uvedený rozsudek Lindman, bod 25.

veřejného pořádku v důsledku prudkých reakcí, které lze očekávat od maloobchodníků dotčených neomezenou hospodářskou soutěží, čímž hodlala odůvodnit právní úpravu cen pohonných hmot, tak Soudní dvůr odpověděl, že neprokázala, že režim svobody cen má pro veřejný pořádek a pro veřejnou bezpečnost takové důsledky, s nimiž by se nemohla vypořádat pomocí jí dostupných prostředků⁴¹.

52. Žalovaná rovněž poukázala na ohrožení práv pracovníků na uhrazení sociálních odvodů ze strany jejich podniku a na dodržování ustanovení kolektivních smluv. Ochrana pracovníků je sice naléhavým důvodem obecného zájmu, avšak i zde jsou jejich práva chráněna, jak správně namítla Komise, normami v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, na které se vztahuje trestněprávní sankce.

53. Je tedy třeba vyhovět žalobnímu důvodu ohledně porušení článků 43 ES a 49 ES, které vyplývá z omezení svobody určování cen.

E – Zákaz souběhu činnosti vymáhání pohledávek s bankovní a úvěrovou činností

54. Komise konečně Italské republice vytýká, že porušila svobodu usazování a svobodu poskytování služeb tím, že oběžník ministerstva vnitra z roku 1996 stanoví neslučitelnost činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek s bankovními a úvěrovými činnostmi upravenými nařízením s mocí zákona č. 385/93.

55. V rozsahu, v němž má taková neslučitelnost za následek, že bankovním subjektům ostatních členských států, jimž je případně povoleno vykonávat v jejich zemi původu obě tyto činnosti souběžně, je zakázán výkon činnosti vymáhání pohledávek v Itálii, je tato neslučitelnost nesporně na překážku jejich právu na volné usazování a na volné poskytování služeb⁴². Připadá mi obtížné nalézt odůvodnění pro tak obecný zákaz, který je použitelný i tehdy, když subjekty splní finanční podmínky a podmínky bezúhonnosti uložené právní úpravou jejich státu usazení. Žalovaná se ostatně o žádné odůvodnění ani nepokusila.

41 — Viz rozsudek ze dne 29. ledna 1985, Cullet (231/83, Recueil, s. 305, body 32 a 33).

42 — K tomu uvedu, že Soudní dvůr již shledal, že závazek k výlučnému výkonu činnosti pořadatele veletrhů je v rozporu s volným pohybem služeb (viz výše uvedený rozsudek ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie, bod 32).

56. Žalovaná naproti tomu rozhodně zpochybňuje výklad oběžníku ministerstva vnitra z roku 1996 provedený Komisí. Tento předpis podle žalované nijak nezakazuje souběh, nýbrž pouze uvádí, že povolení k výkonu činnosti vymáhání pohledávek není zároveň povolením k výkonu činností výběru vkladů a správy úvěrů upravených nařízením s mocí zákona č. 385/93, které musejí být samy předmětem zvláštního povolení.

činnostmi. I když je tento pojem nevhodný, jak tvrdí žalovaná, v každém případě může u bankovních a finančních podniků se sídlem v jiném členském státě vzbudit dojem, že nesmějí vykonávat činnost vymáhání pohledávek v Itálii, a odradit je tak od podání žádosti o udělení licence za tímto účelem italské policii. V ustálené judikatuře se přitom stanoví, že „zásady právní jistoty a ochrany jednotlivců vyžadují jednoznačnou formulaci, díky níž budou moci dotčené osoby jasně a přesně rozpoznat svá práva a povinnosti a soudy budou moci zajistit jejich dodržování“⁴⁴. V souladu s touto judikaturou Soudní dvůr konkrétněji již odsoudil právní nejistotu o kritériích, která je třeba splnit, jež může odradit subjekty od poskytování jejich služeb⁴⁵.

57. Zaujetí stanoviska k tomuto bodu není snadné, protože dotýcnou pasáž oběžníku lze vyložit jen s obtížemi. Uvádí se v ní, že „pokud jde o otázku neslučitelnosti provozování společností zabývajících se vymáháním pohledávek s jinými činnostmi [...], na uvedené společnosti se pohlíží tak, že nejsou oprávněny provádět finanční operace upravené nařízením s mocí zákona č. 385/93, které jsou vyhrazeny pouze finančním zprostředkovatelům výslovně zapsaným v rejstříku *ad hoc* ministerstva financí“. Pojem „neslučitelnost“, který je zde obsažen, hovoří *prima facie* ve prospěch výkladu, který hájí Komise, poněvadž označuje zákonnou nemožnost souběhu⁴³ činnosti vymáhání pohledávek s bankovními a úvěrovými

58. Navrhují tedy, aby Soudní dvůr vyhověl také žalobnímu důvodu ohledně porušení článků 43 ES a 49 ES, které vyplývá z neslučitelnosti činnosti vymáhání pohledávek s bankovními a úvěrovými činnostmi.

43 — Podle samotné definice, jakou v této souvislosti předkládá Cornu, G. a kol., *Vocabulaire juridique*, Quadrige, 7. vyd., PUF, 2005.

44 — Viz zejména rozsudek ze dne 28. října 1999, Komise v. Řecko (C-187/98, Recueil, s. I-7713, s. 54); viz také s poněkud odlišnou formulací rozsudek ze dne 26. října 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Sb. rozh. s. I-10211, bod 79).

45 — Viz výše uvedený rozsudek Canal Satélite Digital, bod 41.

III – Závěry

59. S ohledem na výše uvedené důvody závěrem navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že

„Italská republika tím:

- že váže výkon činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek na udělení licence a
- zmocňuje Questore, aby v zájmu zachování důvěry veřejnosti vázal udělení licence na dodatečné podmínky vedle podmínek stanovených zákonem o veřejné bezpečnosti přijatým královským nařízením č. 773 ze dne 18. června 1931, vyloženým a doplněným oběžníkem ministerstva vnitra ze dne 2. července 1996,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.

Italská republika tím, že

- omezuje územní rozsah licence,
- váže výkon činnosti mimosoudního vymáhání pohledávek na zajištění prostoru pro podnikání v každé provincii, kde má subjekt vydanou licenci, a stanoví tomuto subjektu povinnost trvale vyvěsit v těchto prostorech seznam plnění, která provádí,

- omezuje svobodu určování cen a
- stanoví zákaz souběhu činností mimosoudního vymáhání pohledávek s bankovními a úvěrovými činnostmi,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 ES a 49 ES.“