STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT

přednesené dne 7. července 2005 [1]

I – Úvod

1. V tomto řízení o nesplnění povinnosti členským státem vytýká Komise Španělskému království, že jeho vnitrostátní právní a správní předpisy týkající se soukromých bezpečnostních služeb nejsou v souladu se svobodou usazování a volným pohybem služeb a porušují režim práva Společenství o vzájemném uznávání odborného vzdělávání a přípravy.

2. V podstatě jde přitom o otázku, zda pro činnost zahraničních bezpečnostních služeb ve Španělsku mohou být stanoveny podmínky, kterými jsou založení ve formě právnické osoby, vlastnictví určitého minimálního základního kapitálu, složení kauce a zaměstnávání minimálního počtu spolupracovníků, a zda lze po bezpečnostním personálu zahraničního podniku poskytujícího soukromé bezpečnostní služby požadovat získání zvláštního povolení pro jeho činnost, ačkoli v zemi svého usazení již získal srovnatelné povolení.

3. Právní spor představuje pokračování ve věci C-114/97, ve které Španělské království již jednou bylo odsouzeno z důvodu nesplnění povinnosti týkající se jeho ustanovení ve vztahu k soukromým bezpečnostním službám [2]. Případ krom toho obsahově souvisí s několika dalšími případy řízení o nesplnění povinnosti státem týkající se činnosti soukromých bezpečnostních agentur, v nichž již byly vydány rozsudky proti Belgickému království [3], Italské republice [4], Portugalské republice [5] a Nizozemskému království [6].

1 — Původní jazyk: němčina

2 — Rozsudek ze dne 29. října 1998, Komise v. Španělsko, C-114/97, Recueil, s. I-6717.

3 — Rozsudek ze dne 9. března 2000, Komise v. Belgie, C-355/98, Recueil, s. I-1221.

4 — Rozsudek ze dne 31. května 2001, Komise v. Itálie, C-283/99, Recueil, s. I-4363.

5 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko, C-171/02, Recueil, s. I-5645.

6 — Rozsudek ze dne 7. října 2004, Komise v. Nizozemsko, C-189/03, Sb. rozh. s. I-9289, s mým stanoviskem předneseným dne 22. června 2004.

II – Právní rámec

A – *Právo Společenství*

4. Rámec práva Společenství tohoto případu tvoří články 43 ES a 49 ES, jakož i směrnice 92/51[7]; Komise se mimoto dovolává také směrnice 89/48[8].

5. Článek 43 odst. 1 ES zní:

„V rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území státu druhého. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu na území druhého státu."

6. Článek 49 odst. 1 ES zní:

„Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Společenství pro státní příslušníky členských států, kteří podnikají v jiném státě Společenství, než se nachází příjemce služeb."

7. Podle čl. 1 písm. c) směrnice 92/51 se rozumí *„osvědčením způsobilosti* jakýkoli doklad o kvalifikaci,

— potvrzující vzdělávání a odbornou přípravu, které netvoří součást souboru představujícího diplom ve smyslu směrnice 89/48/EHS nebo diplom nebo osvědčení ve smyslu této směrnice nebo

— vystavený po posouzení osobních kvalit, dovedností či vědomostí považovaných za důležité pro to, aby žadatel mohl vykonávat povolání, příslušným orgánem určeným v souladu s právními

7 — Směrnice Rady 92/51/EHS ze dne 18. června 1992 o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělávání a přípravy, kterou se doplňuje směrnice 89/48 (Úř. věst. L 209, s. 25; Zvl. vyd. 05/02, s. 47), naposledy změněná směrnicí 2001/19/ES (Úř. věst. L 206, s. 1; Zvl. vyd. 05/04, s. 138); dále jen „směrnice 92/51".

8 — Směrnice Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy (Úř. věst. L 19, s. 16; Zvl. vyd. 05/01, s. 337), naposledy změněná směrnicí 2001/19/ES (Úř. věst. L 206, s. 1; Zvl. vyd. 05/04, s. 138); dále jen „směrnice 89/48".

a správními předpisy členského státu, aniž by bylo požadováno prokázání předchozího vzdělávání".

8. Podle čl. 1 písm. e) směrnice 92/51 se rozumí *„regulovaným povoláním* regulovaná odborná činnost nebo soubor činností, které tvoří toto povolání v členském státě".

9. Podle definice první věty čl. 1 písm. f) směrnice 92/51 je *„regulovanou odbornou činností* odborná činnost, u níž jsou přístup k ní nebo její výkon nebo jeden ze způsobů jejího výkonu v členském státě vyhrazeny přímo nebo nepřímo na základě právních a správních předpisů držitelům dokladu o vzdělání a odborné přípravě či osvědčení způsobilosti".

B – *Vnitrostátní právo*

10. Španělské právo použitelné na soukromé bezpečnostní služby tvoří zákon č. 23/1992 o soukromých bezpečnostních službách („*Ley de Seguridad Privada*", dále jen „zákon o soukromých bezpečnostních službách") [9] a královské nařízení č. 2364/1994 o schválení nařízení o soukromých bezpečnostních službách, („*Reglamento de Seguridad Privada*", dále jen „nařízení o soukromých bezpečnostních službách") [10].

11. Článek 5 odst. 1 zákona o soukromých bezpečnostních službách taxativně vypočítává služby, jež mohou být poskytovány podniky soukromých bezpečnostních služeb. Jedná se přitom o běžné formy ochrany objektů a osob.

12. Podle čl. 7 odst. 1 zákona o soukromých bezpečnostních službách musí podnik, který chce poskytovat takové služby, získat správní povolení ve formě zápisu do rejstříku vedeného ministerstvem vnitra.

13. K získání takového zápisu podnik musí mít mimo jiné formu akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným, *„sociedad anónima laboral"* [11] nebo družstva [čl. 7 odst. 1 písm. a) zákona o soukromých bezpečnostních službách ve spojení s článkem 5 nařízení o soukromých bezpečnostních službách].

9 — *Ley* 23/1992 ze dne 30. července 1992 (*Boletín Oficial del Estado* č. 186/1992, s. 27116).

10 — *Real Decreto* 2364/1994 ze dne 9. prosince 1994 (BOE č. 8, ze dne 10. ledna 1995, s. 779).

11 — Akciová společnost založená vlastními zaměstnanci.

14. Kromě toho nařízení o soukromých bezpečnostních službách ve své příloze obsahuje ještě další požadavky na podniky, které chtějí poskytovat bezpečnostní služby. Jednak je v příloze uvedena, v závislosti na druhu činnosti, různá minimální výše základního kapitálu společnosti, která je navíc odstupňovaná pro určité činnosti také podle velikosti zeměpisné oblasti působení. Krom toho je třeba prokázat složení kauce ve výši, která se mění také podle druhu činnosti a zeměpisné oblasti působení; tuto kauci je třeba složit u španělského orgánu *Caja General de Depósitos*.

15. Pro bezpečnostní služby, které se chtějí věnovat přepravě cenných nebo nebezpečných předmětů nebo trhavin, k tomu přibývá požadavek na minimální počet členů dozoru a obrněných vozidel; pro obor instalace a údržby poplašných zařízení a bezpečnostních systémů je současně s tím stanoven minimální počet techniků a osob provádějících instalaci (k tomu rovněž viz příloha nařízení o soukromých bezpečnostních službách).

16. Bezpečnostní personál podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby musí získat povolení ministerstva vnitra (článek 10 zákona o soukromých bezpečnostních službách ve spojení s článkem 53 nařízení o soukromých bezpečnostních službách). Žadatelé o takové povolení musí být plnoletí, jejich věk nesmí překročit hranice stanovené případně správním předpisem, musí úspěšně složit nezbytné zkoušky osvědčující jejich vědomosti a jejich dovednosti pro příslušnou činnost; musí mít tělesné a duševní předpoklady nezbytné pro výkon své funkce.

17. Pro činnost soukromého detektiva čl. 54 bod 5 písm. b) nařízení o soukromých bezpečnostních službách mimoto stanoví, že dotyčné osoby musí získat diplom soukromého detektiva [12], k čemuž je třeba absolvovat určité kurzy a zkoušky podle dalších správních předpisů ministerstva spravedlnosti a ministerstva vnitra [13].

18. Původně mohly činnost soukromých bezpečnostních služeb vykonávat jen španěl-

12 — Ve španělštině: „diploma de detective privado".

13 — Článek 54 písm. a) bod 5 nařízení o soukromých bezpečnostních službách mimoto také požaduje určitou úroveň vzdělání, která může být prokázána různými osvědčeními o ukončení školy („título de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formación profesional de segundo grado, técnico de las profesiones o cualificaciones que se determinen, u otros equivalentes o superiores"). Protože Komise se však ve své žalobě – nehledě na právní rámec – dále o těchto osvědčeních o ukončení školy nezmiňuje, je třeba vycházet z toho, že toto hledisko nechtěla učinit předmětem tohoto řízení. Proto také není v dalším textu blíže projednáváno. Stejně by pro podání přípustné žaloby nebylo dostačující změnit takový předpis bez komentáře pouze v souvislosti s právním rámcem případu, aniž by byl podroben právnímu posouzení (k tomu viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, Komise v. Itálie, C-202/99, Recueil, s. I-9319, bod 21).

ské podniky a i jejich bezpečnostní personál musel mít španělskou státní příslušnost [14]. Tento režim byl však mezitím změněn [15]. Nyní již postačuje být příslušníkem členského státu Evropské unie nebo Evropského hospodářského prostoru.

19. Relevantními španělskými právními akty týkajícími se uznávání odborných kvalifikací jsou královské nařízení č. 1665/1991, kterým byla do španělského práva provedena směrnice 89/48, a královské nařízení č. 1396/1995, které provádí směrnici 92/51. V obou nařízeních jsou uvedena povolání, na která se tato nařízení vztahují. Činnosti z oboru soukromých bezpečnostních služeb, které jsou zde středem zájmu, ovšem uvedeny nejsou.

III – Skutkový stav a postup před zahájením soudního řízení

20. Komise již v roce 1997 zahájila kvůli některým ustanovením zákona o soukromých bezpečnostních službách a nařízení o soukromých bezpečnostních službách proti Španělsku řízení o nesplnění povinnosti členským státem, které vyústilo v roce 1998 v odsouzení Soudním dvorem [16]. Mimo jiné bylo ve zmíněném rozsudku stanoveno, že Španělské království tím, že vyhradilo povolení k vykonávání činností soukromých bezpečnostních služeb španělským podnikům a povolení pro bezpečnostní personál těchto podniků podmínilo španělskou státní příslušností, nesplnilo své povinnosti vyplývající ze Smlouvy o ES.

21. Před zahájením tohoto řízení informovala Komise španělskou vládu dopisem ze dne 23. listopadu 1999 o tom, že příslušné španělské právní a správní předpisy nadále porušují právo Společenství, a to články 43 ES a 49 ES, jakož i směrnice 89/48 a 92/51 týkající se uznávání odborného vzdělávání a přípravy.

22. Komise přitom zejména namítala, že španělská státní příslušnost byla podmínkou činnosti v oblasti soukromých bezpečnostních služeb, že pro činnost zahraničních podniků poskytujících bezpečnostní služby byly stanoveny podmínky založení ve formě právnické osoby, vlastnictví určitého minimálního základního kapitálu bez ohledu na odchylná ustanovení ve státě usazení, složení kauce bez ohledu na kauci ve státě původu a zaměstnávání minimálního počtu

14 — K tomu viz rozsudek Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 2, body 4 a 6).

15 — Ještě před zahájením tohoto řízení o nesplnění povinnosti členským státem byl prostřednictvím *Real Decreto-Ley* č. 2/1999 ze dne 29. ledna 1999 (*BOE* č. 26/1999, s. 4327) změněn zákon o soukromých bezpečnostních službách. Při postupu před zahájením soudního řízení bylo kromě toho nařízením *Real Decreto* č. 1123/2001 ze dne 19. října 2001 (*BOE* č. 281/2001, s. 43034) změněno nařízení o soukromých bezpečnostních službách.

16 — Rozsudek Komise v. Španělsko (poznámka pod čarou 2).

spolupracovníků. Dále uplatňovala, že od zaměstnanců zahraničního podniku poskytujícího bezpečnostní služby bylo pro jejich činnost požadováno získání zvláštního povolení, ačkoli v zemi svého usazení již získali srovnatelné povolení, a že činnosti v rámci soukromých bezpečnostních služeb nebyly podřízeny režimu uznávání odborných kvalifikací ve Společenství.

23. Poté, co španělská vláda neodpověděla během stanovené lhůty, Komise vydala dne 24. července 2000 odůvodněné stanovisko, ve kterém zopakovala žalobní důvody a vyzvala Španělské království, aby přijalo nezbytná opatření.

24. Španělské orgány dopisem ze dne 15. listopadu 2000 navrhly různé změny zákona. Dne 31. ledna 2001 na to Komise odpověděla, že změny nejsou dostačující, a požadovala další úpravu ustanovení.

25. V květnu 2001 zaslaly španělské orgány Komisi nejprve jen návrh královského nařízení, kterým se v nařízení o soukromých bezpečnostních službách měl pouze odstranit požadavek španělské státní příslušnosti. Krátce na to sdělily další plánované změny zákona. Komise poté požadovala dne 1. srpna 2001 konkrétní návrh zákona a časový plán. Protože se nedostavila reakce, Komise zaslala poslední dopis s datem 7. ledna 2002, ve kterém shrnula situaci a připomněla ještě stále neuskutečněný návrh zákona a časový plán. Mezitím ovšem byly v říjnu 2001 provedeny ohlášené změny v otázce státní příslušnosti královským nařízením č. 1123/2001 [17].

26. Španělské orgány doručily Komisi dopis s datem 19. června 2002, ve kterém zopakovaly své návrhy, které Komise posoudila jako nedostačující, a jako nejbližší dobu provedení oznámily konec roku 2003.

27. Jelikož Komisi se odpověď nezdála dostačující, podala dne 8. prosince 2003 proti Španělskému království projednávanou žalobu podle čl. 226 odst. 2 ES.

17 — K tomu viz výše bod 18 tohoto stanoviska.

IV – Návrhy účastníků řízení

28. Komise původně požadovala, aby Soudní dvůr:

1) určil, že Španělské království tím, že ukládá

— podnikům poskytujícím soukromé bezpečnostní služby a jejich zaměstnancům v prováděcích předpisech povinnost mít španělskou státní příslušnost,

— podnikům poskytujícím soukromé bezpečnostní služby v rámci režimu zápisu zahraničních podniků povinnost

a) být v každém případě právnickou osobou,

b) mít specifický základní kapitál bez ohledu na skutečnost, že tento podnik nepodléhá týmž povinnostem v zemi svého usazení,

c) složit kauci u *Caja General de Depósitos* bez ohledu na případné složení kauce v členském státě původu,

d) zaměstnávat minimální počet zaměstnanců,

— zaměstnancům zahraničního podniku poskytujícího soukromé bezpečnostní služby získat nové zvláštní povolení ve Španělsku, ačkoli již získali srovnatelné povolení v členském státě usazení uvedeného podniku; a nepodřídilo povolání v oboru soukromých bezpečnostních služeb režimu uznávání odborných kvalifikací ve Společenství,

nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 43 a 49 ES, jakož i ze směrnice Rady 89/48/EHS a směrnice Rady 92/51/EHS;

2) uložil Španělskému království náhradu nákladů řízení.

29. V průběhu písemné části řízení před Soudním dvorem Komise podáním ze dne 3. května 2004 vzala zpět svůj původně první

žalobní důvod, týkající se státní příslušnosti podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby a jejich zaměstnanců.

30. Komise tak nyní požaduje, aby Soudní dvůr:

1) určil, že Španělské království tím, že ukládá

— podnikům poskytujícím soukromé bezpečnostní služby v rámci režimu zápisu zahraničních podniků povinnost

a) být v každém případě právnickou osobou,

b) mít specifický základní kapitál bez ohledu na skutečnost, že tento podnik nepodléhá týmž povinnostem v zemi svého usazení,

c) složit kauci u *Caja General de Depósitos* bez ohledu na případné složení kauce v členském státě původu,

d) zaměstnávat minimální počet zaměstnanců,

— zaměstnancům zahraničního podniku poskytujícího soukromé bezpečnostní služby získat nové zvláštní povolení ve Španělsku, ačkoli již získali srovnatelné povolení v členském státě usazení uvedeného podniku; a nepodřídilo povolání v oboru soukromých bezpečnostních služeb režimu uznávání odborných kvalifikací ve Společenství,

nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 43 a 49 ES, jakož i ze směrnice Rady 89/48/EHS a směrnice Rady 92/51/EHS;

2) uložil Španělskému království náhradu nákladů řízení.

31. Španělské království požaduje, aby Soudní dvůr:

1) žalobu zamítl,

2) uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

Tyto návrhy zopakovalo Španělské království i poté, co Komise vzala žalobu částečně zpět.

V – Přípustnost žaloby

32. Předtím, než mohou být přezkoumány jednotlivé žalobní důvody Komise ve věci samé, vyvstává nejprve otázka přípustnosti žaloby.

33. Podle čl. 21 odst. 1 Statutu Soudního dvora a čl. 38 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora musí každá žaloba obsahovat předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů. Pro žalobu v řízení o nesplnění povinnosti členským státem podle článku 226 ES to podle ustálené judikatury znamená, že je třeba přesně uvést žalobní důvody Komise, o nichž má Soudní dvůr rozhodnout, a alespoň shrnujícím způsobem objasnit právní a skutkové okolnosti, na nichž se tyto žalobní důvody zakládají [18].

A – *Sepsání návrhů žaloby obecně*

34. Komise v tomto případě požaduje paušální určení skutečnosti, že Španělské království „nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 43 a 49 ES, jakož i ze směrnice Rady 89/48/EHS a směrnice Rady 92/51/EHS“ tím, že vůči podnikům poskytujícím soukromé bezpečnostní služby a jejich zaměstnancům vznáší určité požadavky. Ačkoliv jsou tyto požadavky poté uvedeny blíže, není z návrhu Komise jako takového [19] jasné, kterým z žalobních důvodů se Komise dovolává porušení článku 43 a 49 ES a který z žalobních důvodů se vztahuje na porušení směrnice 89/48 a 92/51. Takto sepsaným návrhům žaloby zjevně schází srozumitelnost a přehlednost.

35. Až když je žaloba Komise čtena v souvislosti se svým odůvodněním a v tomto světle je vykládána, ukazuje se, že ze zbývajících žalobních důvodů se Komise dovolává jen prvním až pátým důvodem porušení článku 43 a 49, zatímco jen nyní šestý a poslední žalobní důvod [20] se vztahuje na porušení směrnice 89/48 a 92/51 [21]. Tak lze přiřadit jednotlivé žalobní důvody i přes nepřehledný popis k článkům 43 a 49 ES na

18 — Rozsudky ze dne 29. listopadu 2001, Komise v. Itálie, uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 20; ze dne 23. října 1997, Komise v. Řecko, C-375/95, Recueil, s. I-5981, bod 35, první věta; ze dne 31. března 1992, Komise v. Dánsko, C-52/90, Recueil, s. I-2187, bod 17, jakož i ze dne 13. prosince 1990, Komise v. Řecko, C-347/88, Recueil, s. I-4747, bod 28.

19 — Tento návrh je zopakován v bodě 30 tohoto stanoviska.

20 — Poslední část věty druhé odrážky číslice 1) změněné žaloby (zopakovaná v bodě 30 tohoto stanoviska).

21 — V bodech 25 až 60 žaloby je brán zřetel pouze na články 43 a 49 ES, zatímco body 61 až 71 zmiňují výlučně obě směrnice.

jedné straně a ke směrnicím 89/48 a 92/51 na straně druhé. S ohledem na celkový popis návrhů žaloby tedy nakonec neexistují – přes jejich nepřehlednost – zásadní pochybnosti o přípustnosti.

B – *K šestému žalobnímu důvodu konkrétně*

36. Pochybnosti o přípustnosti ovšem vznikají, pokud je šestý a poslední žalobní důvod podroben bližšímu zkoumání. V něm se Komise dovolává jak porušení směrnice 89/48, tak i porušení směrnice 92/51.

37. V zásadě je sice myslitelné, že členský stát poruší současně obě tyto směrnice [22]. Aby se však Komise mohla u Soudního dvora s úspěchem domáhat takového určení, musela by ve své žalobě podrobně a s odůvodněním doložit, do jaké míry právní stav nebo uplatnění práva v dotčeném členském státě porušuje současně obě směrnice [23]. I když obě směrnice spolu úzce souvisí, spočívají na stejných zásadách a jejich předpisy si vzájemně odpovídají [24], takže vytvářejí obecný systém vzájemného uznávání odborných kvalifikací, každá z nich má však rozdílný rozsah působnosti: zatímco směrnice 89/48 se vztahuje na vysokoškolské diplomy vydané po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy, směrnice 92/51 se v podstatě zabývá diplomy vydanými po ukončení postsekundárního studia, jejichž základem je kratší doba vzdělávání.

38. V žalobě podle čl. 226 odst. 2 ES proto v žádném případě nestačí jednoduše vedle sebe citovat obě směrnice 89/48 a 92/51 a tvrdit paušální porušení obou směrnic. Přesně toto však Komise v tomto případě opakovaně [25] učinila.

39. Ve své žalobě Komise neuvedla nic, co by nasvědčovalo tomu, že kvalifikace, které ve Španělsku musí v daném případě prokázat zaměstnanci podniků poskytujících bezpečnostní služby a soukromí detektivové, předpokládá minimálně tříleté vysokoškolské vzdělání nebo jinak spadá do rozsahu působnosti směrnice 89/48. Z tohoto důvodu

22 — Viz pouze z poslední doby rozsudky ze dne 14. října 2004, Komise v. Španělsko, C-55/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 33, a ze dne 20. ledna 2005, Komise v. Francie, C-198/04, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 11.

23 — Také obdobně rozsudek Komise v. Španělsko, uvedený v poznámce pod čarou 22, zvláště bod 29.

24 — Viz pátý bod odůvodnění směrnice 92/51.

25 — Viz z dřívější doby např. žaloba Komise ve věci Komise v. Nizozemsko, rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 6, bod 12, poslední odrážka.

není ani v náznaku patrné, do jaké míry Španělské království údajně porušilo uvedenou směrnici. Pokud se tedy Komise domáhá porušení směrnice 89/48, chybí její žalobě dostatečné vylíčení skutkových a právních okolností, na nichž se zakládá její žalobní důvod [26].

40. Souhrnně proto platí: žalobu Komise je třeba zamítnout jako nepřípustnou v rozsahu, v němž tvrdí, že došlo k porušení směrnice 89/48. Ve zbývající části neexistují zásadní pochybnosti o přípustnosti žaloby i přes její nepřehlednost.

VI – Opodstatněnost žaloby

41. Ze zbývajících žalobních důvodů Komise se první, jakož i části druhého a pátého důvodu týkají problémů, kterými se Soudní dvůr již v minulosti zabýval [27]. Naproti tomu třetí, čtvrtý a šestý žalobní důvod jako takové ještě nebyly předmětem rozsudků Soudního dvora.

A – *Úvodní poznámky*

1. K vymezení volného pohybu služeb a svobody usazování

42. Výchozím bodem tohoto řízení o nesplnění povinnosti členským státem jsou samostatné činnosti soukromých bezpečnostních služeb a detektivních služeb, které jsou ve Španělsku za úplatu poskytovány podniky se sídlem v jiném členském státě. Pokud by byly tyto činnosti poskytovány přechodně, tzn. bez stálého a kontinuálního začlenění do španělského hospodářského života, použijí se ustanovení o volném pohybu služeb (články 49 a 50 ES ve spojení s články 48 a 55 ES); v opačném případě – například při zřizování poboček a dceřiných společností – jsou relevantní ustanovení o svobodě usazování (článek 43 ES ve spojení s článkem 48 ES) [28].

26 — Naproti tomu, co se týče směrnice 92/51, Komise ve své žalobě – i když v nanejvýš stručné podobě – uvedla, že podle jejího názoru se ve Španělsku u činností podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby a soukromých detektivů jedná o regulovaná povolání, že pro tato povolání je třeba prokázat kvalifikaci, že však schází pravidla uznávání kvalifikací ve smyslu této směrnice. Potud je učiněno zadost minimálním požadavkům kladeným na řádnou žalobu. Vše ostatní jsou otázky opodstatněnosti.

27 — K prvnímu a druhému žalobnímu důvodu viz zvláště rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, body 41 až 44 a 53 až 57; k pátému žalobnímu důvodu zvláště rozsudek Komise v. Nizozemsko, uvedený v poznámce pod čarou 6, body 17 až 20 a 31; podobně rovněž rozsudky Komise v. Belgie, uvedený v poznámce pod čarou 3, body 35 až 38, a Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, body 60 a 61.

28 — K vymezení volného pohybu služeb a svobody usazování viz zvláště rozsudky ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard, C-55/94, Recueil, s. I-4165, body 25 až 28, a ze dne 11. prosince 2003, Schnitzer, C-215/01, Recueil, s. I-14847, body 27 až 33, jakož i rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, body 24 až 27.

2. K neexistenci harmonizace na úrovni Společenství

43. Španělské království obhajuje své právní a správní předpisy napadané Komisí odkazem na neexistenci harmonizace na úrovni Společenství a zdůrazňuje, že ve Španělsku proto mohou platit přísnější požadavky než v jiných členských státech.

44. K tomu je třeba poznamenat toto: základní svobody jsou založeny na zásadě vzájemného uznávání. Vzájemné uznávání nepředpokládá, že by zákonodárce Společenství vytvořil společné standardy pro určité hospodářské odvětví. Tato zásada naopak platí právě v oblastech, ve kterých nedošlo k *žádné* harmonizaci, a ve kterých tudíž také neplatí ani společné minimální standardy [29].

45. Pokud společné standardy neexistují, jsou členské státy v zásadě oprávněny stanovit hmotněprávní podmínky a požadavky řízení pro činnosti, jako jsou soukromé bezpečnostní a detektivní služby. Přitom mohou vycházet z rozdílně vysoké úrovně ochrany [30]. Svá oprávnění však musejí uplatňovat vždy s ohledem na volný pohyb služeb a svobodu usazování [31]. K tomu patří povinnost brát ohled na povinnosti, které poskytovatel služeb splnil již ve své zemi původu [32].

3. K výjimkám v článcích 45 a 46 ES

46. Pokud Španělské království přibližuje činnost soukromých podniků poskytujících bezpečnostní služby do blízkosti výjimek vztahujících se na veřejnou bezpečnost a pořádek, jakož i výkon veřejné moci, je již jasné, že čl. 45 odst. 1 a čl. 46 odst. 1 ES se v případech, jako je tento případ, nepoužijí [33].

29 — Ustálená judikatura od vydání rozsudku ze dne 20. února 1979, Rewe, zvaný „Cassis de Dijon", C-120/78, Recueil, s. 649, bod 8. Z novější doby viz rozsudek ze dne 11. března 2004, Komise v. Francie, C-496/01, Recueil, s. I-2351, bod 5 a uvedené odkazy. V tomto smyslu také rozsudek ze dne 9. března 1999, Centros, C-212/97, Recueil, s. I-1459, bod 28.

30 — Samotná skutečnost, že některý členský stát vydává méně přísné předpisy než jiný, neznamená, že jeho předpisy jsou nepřiměřené, a v důsledku toho neslučitelné s právem Společenství. Viz rozsudky ze dne 10. května 1995, Alpine Investments, C-384/93, Recueil, s. I-1141, bod 51; ze dne 12. prosince 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Recueil, s. I-6511, bod 42; ze dne 1. února 2001, Mac Quen a další, C-108/96, Recueil, s. I-837, body 33 a 34, a ze dne 11. července 2002, Gräbner, C-294/00, Recueil, s. I-6515, body 46 a 47.

31 — Rozsudek ze dne 3. října 2000, Corsten, C-58/98, Recueil, s. I-7919, bod 31, a rozsudek Komise v. Francie, uvedený v poznámce pod čarou 29, bod 55.

32 — Rozsudky ze dne 25. července 1991, Säger, C-76/90, Recueil, s. I-4221, bod 15, a ze dne 9. srpna 1994, Vander Elst, C-43/93, Recueil, s. I-3803, bod 16, jakož i rozsudek Corsten, uvedený v poznámce pod čarou 31, bod 35.

33 — Rozsudky Komise v. Španělsko, uvedený v poznámce pod čarou 2, body 37 až 39 a 42, jakož i 45 a 46; Komise v. Belgie, uvedený v poznámce pod čarou 3, body 24 až 26 a 28 až 30, a Komise v. Itálie, uvedený v poznámce pod čarou 4, body 20 až 22.

B – *K prvnímu žalobnímu důvodu: neslučitelnost požadavku být založen jako právnická osoba s články 43 a 49 ES*

47. Předmětem prvního žalobního důvodu Komise je požadavek, který platí ve Španělsku vůči podnikům poskytujícím soukromé bezpečnostní služby, a sice založení ve formě právnické osoby odpovídající jedné ze čtyř forem [34] uvedených v čl. 7 odst. 1 písm. a) zákona o soukromých bezpečnostních službách.

48. Požadavek, že podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby musí mít formu právnické osoby, může ztížit přeshraniční činnosti poskytovatelům služeb, kteří jsou usazeni v jiných členských státech mimo Španělska a v nich legálně poskytují tyto služby. Takový požadavek totiž brání fyzickým osobám usazeným v zahraničí poskytovat ve Španělsku jejich služby v oblasti bezpečnostních služeb. Představuje proto omezení volného pohybu služeb ve smyslu článku 49 ES [35].

49. Krom toho takový režim představuje také omezení svobody usazování ve smyslu článku 43 ES, neboť brání hospodářským subjektům z jiných členských států, které jsou fyzickými osobami, založit ve Španělsku pobočky [36].

50. Španělské království se pro odůvodnění uvedených omezení odvolává na ochranu příjemců služeb a ostatního obyvatelstva. K tomuto účelu je nezbytné, aby podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby splňovaly zvláštní požadavky týkající se úschovy zbraní, interní komunikace v podniku a vzdělávání a odborné přípravy svých zaměstnanců, např. formou pravidelných střeleckých cvičení.

51. Podle ustálené judikatury však vnitrostátní opatření, jež mohou ztížit nebo učinit méně atraktivním výkon základních svobod zaručených Smlouvou o ES, mohou být odůvodněna pouze tehdy, splňují-li čtyři podmínky: použijí se nediskriminujícím způsobem, odpovídají naléhavým důvodům obecného zájmu, jsou způsobilá k zajištění sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jejich dosažení nezbytné [37].

34 — Viz výše bod 13 tohoto stanoviska.

35 — Rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 41.

36 — Rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 42; viz také rozsudky ze dne 12. července 1984, Klopp, 107/83, Recueil, s. 2971, bod 19, a ze dne 7. července 1988, Stanton, 143/87, Recueil, s. 3877, bod 11.

37 — Viz rozsudky Gebhard, uvedený v poznámce pod čarou 28, bod 37; Corsten, uvedený v poznámce pod čarou 31, bod 39, a Schnitzer, uvedený v poznámce pod čarou 28, bod 35; jakož i rozsudky ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32, a ze dne 21. dubna 2005, Komise v. Řecko, C-140/03, Sb. rozh. s. I-3177, bod 34.

52. V tomto případě požadavek být založen jako právnická osoba není vhodný k zajištění sledovaného cíle. Jak Komise správně poznamenává, volba právní formy podniku může mít mimo jiné účinky na interní vliv akcionářů v podniku, stejně jako na finanční zájmy akcionářů a třetích osob. Naproti tomu žádný z aspektů ochrany příjemců služeb a ostatního obyvatelstva, které zde Španělské království uvádí, nezávisí na právní formě dotyčného podniku. Z tohoto hlediska totiž záleží pouze na tom, aby všechny podniky, zvláště fyzické osoby v nich zaměstnané, konkrétně naplňovaly požadavky, které jsou kladeny na podniky poskytující bezpečnostní služby; musí tak např. dodržovat určitá pravidla při používání a úschově zbraní, interní komunikace v podniku se případně musí přizpůsobit nebezpečnosti vykonávaných činností a zaměstnanci podniků poskytujících bezpečnostní služby se musí účastnit nezbytných školení. V tomto kontextu Španělské království, kterému by náleželo důkazní břemeno v otázce existence výjimky z uvedených základních svobod, neuvedlo žádný důvod, ze kterého by vyplývalo, že právnická osoba takové požadavky může splnit lépe než například podnik vedený obchodníkem, který vykonává činnost vlastním jménem.

53. Prvnímu žalobnímu důvodu je proto třeba vyhovět.

C – *Ke druhému a třetímu žalobnímu důvodu: neslučitelnost požadavku mít určitý základní kapitál a složit určitou kauci s články 43 a 49 ES*

54. Předmětem druhého a třetího žalobního důvodu Komise je skutečnost, že podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby, aby mohly získat povolení pro působení v určitých oblastech činnosti ve Španělsku, musí mít minimální základní kapitál do blíže stanovené výše a složit rovněž blíže stanovenou kauci u španělského orgánu *Caja General de Depósitos*.

1. K druhému žalobnímu důvodu: minimální základní kapitál

55. Požadavek na minimální základní kapitál, odstupňovaný podle druhu a zeměpisné oblasti působnosti, může ztížit přeshraniční působení poskytovatelů služeb, kteří jsou usazeni mimo Španělsko v jiném členském státě a již v něm odpovídající služby legálně poskytují. Zahraničním poskytovatelům služeb, jejichž základní kapitál je nižší než minimální základní kapitál platný ve Španělsku, je totiž bráněno nabízet jejich služby ve Španělsku. V tom tkví omezení volného pohybu služeb ve smyslu článku 49 ES [38].

38 — Viz rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 53.

56. Taková podmínka představuje krom toho omezení svobody usazování ve smyslu článku 43 ES [39]. Brání totiž hospodářským subjektům Společenství, které mají základní kapitál nižší, než je platný minimální základní kapitál pro příslušnou činnost ve Španělsku, zakládat dceřiné společnosti nebo pobočky.

57. Jak již konstatoval Soudní dvůr, takovou podmínku nelze odůvodnit úvahami o ochraně věřitelů, protože existují jiné prostředky, kterými lze takového cíle dosáhnout stejně, které však omezují volný pohyb služeb a svobodu usazování méně, jako například složení kauce [40] nebo uzavření pojistné smlouvy [41].

58. Stejné úvahy lze přenést také na argumentaci Španělského království, že minimální základní kapitál slouží jako další záruka pro příjemce služeb, jakož i ochraně zájmů ostatního obyvatelstva. Zde je také třeba poznamenat, že kauce nebo uzavření pojistné smlouvy by byly postačující a podnikům z jiných členských států by méně ztížily jejich působení.

39 — Rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 54, a rozsudek ze dne 30. září 2003, Inspire Art, C-167/01, Recueil, s. I-10155, body 100 a 101.

40 — K tomu rovněž viz úvahy v bodech 61 až 65 tohoto stanoviska.

41 — Rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 55.

59. Může sice být pravdou, že – jak Španělské království uvádí na svoji obhajobu – v jednotlivých případech nelze získat odpovídající pojistné krytí. Dotčeným podnikům poskytujícím soukromé bezpečnostní služby však za těchto okolností stále zbývá možnost složit kauci. V každém případě španělská úprava překračuje rámec toho, co je nezbytné k zajištění sledovaného cíle, pokud stanoví kogentní požadavek na doklad o určitém minimálním základním kapitálu, aniž by jako alternativy povolila další prostředky, jako jsou například pojistné smlouvy nebo kauce.

60. Druhému žalobnímu důvodu je proto třeba vyhovět.

2. K třetímu žalobnímu důvodu: složení kauce

61. Pro již zmíněný požadavek kauce rovněž platí, že způsobuje omezení volného pohybu služeb a svobody usazování (článek 49 a 43 ES), jelikož způsobuje, že pro podniky z jiných členských států, které poskytují soukromé bezpečnostní služby, je poskytování jejich služeb ve Španělsku nebo založení dceřiné společnosti či pobočky nákladnější, a tedy méně atraktivní.

62. Vyvstává tedy otázka, zda lze toto omezení odůvodnit. V tomto kontextu je třeba poukázat na skutečnost, že Soudní dvůr již výslovně uznal požadavek kauce jako mírnějšího prostředku ochrany věřitelů ve srovnání se stanovením minimálního základního kapitálu [42].

63. Podle sporné španělské úpravy má kauce zejména zaručit, že v případech, kdy podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby poruší zákon, lze například vymáhat peněžité pokuty. V konečném důsledku tedy jde o ochranu španělských veřejnoprávních subjektů jako věřitelů případných pokut.

64. Komise nevytýká požadavek takové kauce obecně, nýbrž pouze skutečnost, že tato kauce musí být složena u španělského orgánu *Caja General de Depósitos*. Tím, že španělská úprava požaduje, že kauce musí být složena v každém případě u určitého *španělského* orgánu, znemožňuje přihlédnout k zárukám, které byly složeny v jiných členských státech, zejména v zemi původu podniku poskytujícího soukromé bezpečnostní služby.

65. Takový požadavek překračuje rámec toho, co je zapotřebí k ochraně věřitele. Je sice legitimní, že orgány hostitelského členského státu zkoumají, zda kauce složená v zemi původu je svou *velikostí dostačující*, aby zaručila ochranu věřitele také v hostitelském členském státě. Nelze však odůvodnit, že k takovým zárukám se předem nepřihlédne nebo je požadováno, aby v každém členském státě, ve kterém chce podnik působit, byla složena další zvláštní záruka.

66. Španělské království sice vyjádřilo ochotu, že v budoucnu bude uznávat složení kauce také u jiných bankovních institucí ve Společenství, ovšem až po uplynutí lhůt, které stanovila Komise [43]. Existence nesplnění povinnosti však musí být posuzována vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku [44]. Následné změny nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu [45]. Čistě preventivně je třeba poukázat také na to, že k odstranění porušení Smlouvy by bylo zapotřebí závazných právních předpisů a že pouhou

42 — Rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 55. Podobně také rozsudek ze dne 7. května 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Recueil, s. I-2521, bod 36.

43 — Dopisy španělské vlády Komisi ze dne 15. listopadu 2000, ze dne 9. července 2001 a ze dne 19. června 2002. Španělská vláda ovšem dále požaduje, aby podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby vždy složily zvláštní záruky pro své působení ve Španělsku.

44 — Ustálená judikatura, viz rozsudky ze 16. ledna 2003, Komise v. Spojené království, C-63/02, Recueil, s. I-821, bod 11; ze dne 16. prosince 2004, Komise v. Itálie, C-313/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 9, a ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Německo, C-341/02, Sb. rozh. s. I-2733, bod 33.

45 — Rozsudky ze dne 18. listopadu 2004, Komise v. Irsko, C-482/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 11, a Komise v. Německo, uvedený v poznámce pod čarou 44, bod 33.

(novou) správní praxi, kterou může správa libovolně měnit a která je jen nedostatečně známa, nelze považovat za právně účinné naplňování povinností vyplývajících ze Smlouvy o ES [46].

69. V odůvodnění své žaloby [47] Komise kromě toho také označuje požadavek na minimální počet obrněných vozidel pro přepravu nebezpečných a cenných předmětů, který je ve Španělsku také platný, za neslučitelný s článkem 49 ES. Jelikož však v této věci kupodivu nepožaduje odsouzení Španělského království [48], není tento aspekt dále probírán a zkoumání čtvrtého žalobního důvodu je omezeno pouze na požadavek minimálního počtu zaměstnanců.

67. Třetí žalobní důvod je proto také opodstatněný.

D – *Ke čtvrtému žalobnímu důvodu: neslučitelnost požadavku zaměstnávat minimální počet zaměstnanců s články 43 a 49 ES*

70. Uvedené minimální počty způsobují omezení volného pohybu služeb (článek 49 ES), protože tímto způsobem je bráněno zahraničním podnikům poskytujícím soukromé bezpečnostní služby, které mají menší počet zaměstnanců, aby nabízely služby na španělském trhu. Minimální počty také způsobují, že založení pobočky nebo dceřiné společnosti ve Španělsku je pro zahraniční podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby nákladnější a méně atraktivní; v tom spočívá omezení svobody usazování (článek 43 ES).

68. Předmětem čtvrtého žalobního důvodu Komise je skutečnost, že podle bodu I.4.1 písm. b), I.4.2 písm. b) a I.5.2 písm. a) přílohy nařízení o soukromých bezpečnostních službách toto nařízení stanoví pro tam uvedené činnosti spojené s přepravou cenných nebo nebezpečných předmětů a trhavin minimální počet členů dozoru, a stejně tak pro instalaci a údržbu poplašných zařízení a bezpečnostních systémů minimální počet techniků.

71. Zdá se mi, že tato omezení jsou odůvodněná, pokud platí pro *přepravu trhavin.* V případě neexistence harmonizace na

46 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 9. března 2000, Komise v. Itálie, C-358/98, Recueil, s. I-1255, bod 17, a Komise v. Nizozemsko, uvedený v poznámce pod čarou 6, bod 19.

47 — Body 51 až 55 žaloby Komise.

48 — V tomto ohledu viz návrh Komise zopakovaný v bodě 30 tohoto stanoviska.

úrovni Společenství zbývá totiž členským státům prostor pro uvážení týkající se úrovně ochrany, které chtějí docílit ve své výsostné oblasti [49]. V tomto případě Španělské království přesvědčivě poukazuje na nebezpečí, která mohou pro veřejnost vyplývat z přepravy trhavin, v neposlední řadě vzhledem k rostoucí hrozbě terorismu, zvláště ve Španělsku. Z toho vyplývá, že není možné, aby přepravu trhavin vykonávala jedna osoba, nýbrž je třeba alespoň dvou členů dozoru [50], a rovněž je třeba, aby personál, který provádí přepravu, měl jisté znalosti, jak zacházet s takovými látkami. Komise tuto argumentaci zásadně nevyvrátila. V tomto ohledu je tedy třeba čtvrtý žalobní důvod Komise zamítnout.

72. Také ve všech *ostatních oblastech* má španělský zákonodárce prostor pro uvážení ohledně úrovně ochrany, které je třeba ve Španělsku docílit. Bylo by na Španělském království, kterému náleží důkazní břemeno v otázce, zda jsou splněny výjimky umožňující zásah do dotčených základních svobod, aby doložilo, že požadavky na minimální počty zaměstnanců, nyní platné ve Španělsku, jsou způsobilé docílit této ochrany k zajištění sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné. To v tomto případě chybí. Naopak Španělské království již samo vyjádřilo ochotu, že sníží uvedené minimální počty zaměstnanců v každém případě o 50 %. Tím zároveň připouští, že požadavky platné španělské úpravy nejsou nezbytné k dosažení sledovaného cíle, a sice k zajištění požadované úrovně bezpečnosti v oblasti přepravy cenných a nebezpečných předmětů, jakož i v oblasti instalace a údržby poplašných zařízení a bezpečnostních systémů.

73. Ostatně Španělskému království by také náleželo, aby zevrubně doložilo, do jaké míry mohou být budoucí o 50 % snížené minimální počty zaměstnanců odůvodněny naléhavými důvody obecného zájmu. Pro účely tohoto řízení o nesplnění povinnosti členským státem může ovšem zkoumání tohoto aspektu zůstat stranou, protože existence nesplnění povinnosti musí být posuzována vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku. Následné změny nemůže brát Soudní dvůr v úvahu [51]. Pouhá oznámení budoucích změn vnitrostátních předpisů nemohou postačovat.

74. Ve své podstatě je tedy čtvrtému žalobnímu důvodu třeba vyhovět v rozsahu, v němž zahraniční podniky poskytující sou-

49 — K tomu viz bod 45 tohoto stanoviska a judikatura uvedená v poznámce pod čarou 30, podle které sama skutečnost, že v různých členských státech platí různě přísné předpisy, neznamená, že by všechny přísnější předpisy byly nepřiměřené, a proto neslučitelné s právem Společenství.

50 — V bodě I.4.2 písm. b) přílohy nařízení o soukromých bezpečnostních službách se požaduje, aby každé vozidlo pro přepravu trhavin mělo posádku tvořenou nejméně dvěma členy dozoru specializovanými k tomuto účelu.

51 — K tomu viz bod 66 tohoto stanoviska a v něm uvedená ustálená judikatura.

kromé bezpečnostní služby ve Španělsku musí zaměstnávat minimální počet zaměstnanců, pokud působí v oblasti přepravy cenných a nebezpečných předmětů, jakož i v oblasti instalace a údržby poplašných zařízení a bezpečnostních systémů.

E – *K pátému žalobnímu důvodu: neslučitelnost požadavku získat zvláštní povolení pro činnost bezpečnostního personálu ve Španělsku s články 43 a 49 ES*

75. Svým pátým žalobním důvodem Komise namítá, že zaměstnanci podniku poskytujícího soukromé bezpečnostní služby z jiného členského státu musí mít pro svou činnost zvláštní správní povolení, aniž by přitom bylo přihlédnuto k tomu, zda již získali srovnatelné povolení ve státě sídla podniku.

76. V judikatuře je již objasněno, že vnitrostátní úprava, která poskytování určitých služeb podnikem usazeným v jiném členském státě podmiňuje udělením správního povolení, představuje omezení volného pohybu služeb [52]. Stejně tak požadavek správního povolení pro zaměstnance takového podniku omezuje svobodu volného pohybu služeb tohoto podniku [53]. Mimoto pro zahraniční podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby může být například obtížnější založit ve Španělsku dceřinou společnost nebo pobočku, pokud tam musí získat správní povolení pro zaměstnance, které zaměstnávají; španělská úprava tedy mimoto představuje omezení svobody usazování.

77. Podle ustálené judikatury vnitrostátní opatření, jež mohou ztížit nebo učinit méně atraktivním výkon základních svobod zaručených Smlouvou o ES, mohou být odůvodněna pouze tehdy, splňují-li čtyři podmínky: použijí se nediskriminujícím způsobem, odpovídají naléhavým důvodům obecného zájmu, jsou způsobilá k zajištění sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jejich dosažení nezbytné [54].

52 — Viz např. rozsudky Säger, uvedený v poznámce pod čarou 32, bod 14; Vander Elst, uvedený v poznámce pod čarou 32, bod 15; Komise v. Belgie, uvedený v poznámce pod čarou 3, bod 35; Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 60, a Komise v. Nizozemsko, uvedený v poznámce pod čarou 6, bod 17.

53 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (uvedený v poznámce pod čarou 6, body 17, 18 – poslední věta – a 20), v němž se jednalo o nutnost získat povolení pro vedoucí pracovníky podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby; u ostatních zaměstnanců podniku viz mimo jiné rozsudky Vander Elst, uvedený v poznámce pod čarou 32, bod 15, a rozsudek ze dne 21. října 2004, Komise v. Lucembursko, C-445/03, Sb. rozh. s. I-10191, body 23, 24 a 30.

54 — K tomu viz judikatura uvedená v poznámce pod čarou 37.

78. Jak jsem již uvedla při jiné příležitosti, na základě zvláštního nebezpečí, které je spojeno s činností podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby, neexistují zásadní pochybnosti o potřebnosti preventivní kontroly takových podniků a jejich zaměstnanců vnitrostátními orgány. Taková kontrola může mít formu správního povolovacího řízení [55]. O tom zřejmě není v projednávaném případě mezi Komisí a Španělským královstvím sporu.

79. Neshoda však panuje v tom, do jaké míry orgány hostitelského členského státu musí přihlédnout k požadavkům, jimž podléhají zaměstnanci soukromých bezpečnostních služeb již v zemi svého původu. Odpověď na tuto otázku předpokládá diferencované zkoumání, které rozlišuje v neposlední řadě podle toho, zda je dotčena svoboda usazování (článek 43 ES) nebo volný pohyb služeb (článek 49 ES).

80. Po *poskytovateli*, který vykonává v jiném členském státě svou činnost jen přechodně, tak nelze požadovat splnění všech podmínek pro usazení v daném státě, protože v opačném případě by byla svoboda volného pohybu služeb zcela zbavena své praktické účinnosti [56]. Omezení svobody volného pohybu služeb přichází v úvahu pouze v případě, pokud legitimní zájem není chráněn již předpisy, jimž poskytovatel podléhá v zemi svého původu [57].

81. Pokud bylo získáno správní povolení pro zaměstnance soukromých bezpečnostních služeb již v zemi původu, svoboda volného pohybu služeb zavazuje hostitelský členský stát k tomu, aby k této skutečnosti přihlédl. Nové řízení o udělení správního povolení v hostitelském členském státě pak může být odůvodněno jen ve výjimečném případě, totiž pokud kontrola bezpečnostního personálu, která již byla provedena v zemi původu, nebyla v podstatě rovnocenná [58].

82. Tím, že španělská vláda požaduje, aby bezpečnostní personál podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby získal pro své působení ve Španělsku vždy a bez výjimky povolení *španělského* orgánu, znemožňuje

55 — K tomu viz body 32 až 34 a bod 44 mého stanoviska ze dne 22. června 2004 předcházejícího rozsudku Komise v. Nizozemsko, uvedeného v poznámce pod čarou 6. V tomto smyslu např. rozsudek Komise v. Francie, uvedený v poznámce pod čarou 29, bod 70, v němž je uznáno, že ochrana obyvatelstva v citlivých oblastech – v rozsudku: zdraví a zajištění kvality lékařských výkonů – může odůvodnit preventivní kontrolu formou povolovacího řízení.

56 — Rozsudek Säger, uvedený v poznámce pod čarou 32, bod 13; Vander Elst, uvedený v poznámce pod čarou 32, bod 17, a Corsten, uvedený v poznámce pod čarou 31, bod 43.

57 — Rozsudek Corsten, uvedený v poznámce pod čarou 31, bod 35, a uvedené odkazy; v tomto smyslu také rozsudky Komise v. Francie, uvedený v poznámce pod čarou 29, bod 71, a Komise v. Lucembursko, uvedený v poznámce pod čarou 53, bod 35.

58 — K tomu viz také body 38 a 53 mého stanoviska ze dne 22. června 2004 předcházejícího rozsudku Komise v. Nizozemsko, uvedeného v poznámce pod čarou 6.

přihlédnout k povinnostem, jimž bezpečnostní personál podléhá již v jiných členských státech, a porušuje tak svobodu volného pohybu služeb [59].

83. Naproti tomu podnik v případě svého *usazení v* jiném členském státě, například založením dceřiné společnosti nebo pobočky, musí v zásadě splnit stejné podmínky, které platí také pro příslušníky hostitelského členského státu [60]. Podnik poskytující soukromé bezpečnostní služby, který se usadí ve Španělsku, musí tedy zpravidla získat povolení, která jsou také ve Španělsku nezbytná pro přístup k činnosti podniku a jejímu výkonu, včetně například nezbytných povolení pro bezpečnostní personál, který podnik ve Španělsku zaměstnává. Toto samozřejmě předpokládá, že dotyčná ustanovení se použijí nediskriminujícím způsobem, odpovídají naléhavým důvodům obecného zájmu, jsou způsobilá k zajištění sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jejich dosažení nezbytné [61].

84. V tomto případě neexistují žádné zásadní pochybnosti ohledně odůvodnění správního povolovacího řízení. Je ovšem možné, že zahraniční podnik poskytující soukromé bezpečnostní služby, který založí ve Španělsku dceřinou společnost nebo pobočku, bude mít v úmyslu zaměstnat zahraniční zaměstnance (nebo zaměstnance, kteří byli v zahraničí k výkonu činnosti připuštěni). Svoboda usazování pak zavazuje hostitelský členský stát, aby přihlédl v rámci správního povolovacího řízení k požadavkům, které splňují jednotliví zaměstnanci soukromé bezpečnostní služby již v příslušné zemi svého původu, a přezkoumal rovnocennost těchto požadavků [62]. Bylo-li již tedy zjištěno v zemi původu dotyčné osoby v řízení, které je v podstatě srovnatelné, že jsou splněny předpoklady pro příslušné činnosti, musí mít dotyčný podnik možnost odvolat se na to také ve Španělsku [63].

85. Pokud španělská vláda neumožňuje přihlédnout k požadavkům, které splňují jednotliví zaměstnanci bezpečnostního personálu již v příslušné zemi svého původu, porušuje tak svobodu usazování [64].

86. Španělský právní stav v této podobě tedy nelze odůvodnit ani přihlédnutím ke zvláštnímu nebezpečí, které je spojeno s činností podniků poskytujících soukromé bezpeč-

59 — V tomto smyslu rozsudek Komise v. Belgie, uvedený v poznámce pod čarou 3, bod 38; podobně Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 66.

60 — Rozsudek Gebhard, uvedený v poznámce pod čarou 28, bod 36, první věta.

61 — Viz bod 77 tohoto stanoviska.

62 — V tomto smyslu – s ohledem na odborné kvalifikace – ustálená judikatura, viz rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, s. I-2357, body 16 a násl.; ze dne 16. května 2002, Komise v. Španělsko, C-232/99, Recueil, s. I-4235, bod 21; ze dne 13. listopadu 2003, Morgenbesser, C-313/01, Recueil, s. I-13467, bod 57, a ze dne 7. října 2004, Markopoulos a další, C-255/01, Sb. rozh. s. I-9077, bod 63. K požadavkům na řízení viz také rozsudek Kraus, uvedený v poznámce pod čarou 37, body 38 až 41.

63 — K tomu viz rovněž bod 53 mého stanoviska ze dne 22. června 2004 předcházejícího rozsudku Komise v. Nizozemsko, uvedeného v poznámce pod čarou 6.

64 — V tomto smyslu rozsudek Komise v. Belgie, uvedený v poznámce pod čarou 3, bod 38; podobně rozsudek Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 66.

nostní služby. Překračuje meze toho, co je nezbytné k zajištění sledovaného cíle, aby byla zaručena striktní kontrola bezpečnostního personálu podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby [65].

87. Pátému žalobnímu důvodu je proto třeba vyhovět.

F – *K šestému žalobnímu důvodu: porušení směrnic 89/48 a 92/51 z důvodu neuznávání osvědčení odborné způsobilosti*

88. Šestý žalobní důvod Komise je, jak bylo výše uvedeno [66], přípustný, jen pokud se týká směrnice 92/51.

89. Tímto posledním žalobním důvodem Komise uplatňuje, že španělské předpisy o uznávání osvědčení odborné způsobilosti nezahrnují ani obecné oblasti činností podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby, ani činnost soukromého detektiva, ačkoliv podle španělských zákonů připuštění k výkonu činnosti v podniku poskytujícím soukromé bezpečnostní služby závisí na různých znalostech a dovednostech a pro činnost soukromého detektiva je nezbytný zvláštní diplom. Tím Španělské království nesplnilo svou povinnost provést směrnici 92/51.

1. K činnosti bezpečnostního personálu podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby

90. Použitelnost směrnice 92/51 především předpokládá, že činnost bezpečnostního personálu podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby představuje ve Španělsku *regulované povolání*.

91. Podle čl. 1 písm. e) ve spojení s písm. f) směrnice 92/51 se regulované povolání skládá z jedné či více odborných činností, u nichž právní a správní předpisy přímo nebo nepřímo upravují přístup k těmto činnostem nebo jejich výkon. Přístup k povolání nebo jeho výkon je třeba považovat za přímo právem upravený, pokud právní a správní předpisy hostitelského členského státu obsahují úpravu, která vyhrazuje dotčenou odbornou činnost výslovně osobám, které splňují určité podmínky, zatímco osobám,

65 — V tomto smyslu rozsudky Komise v. Belgie, uvedený v poznámce pod čarou 3, body 35 až 38, a Komise v. Portugalsko, uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 66.

66 — Body 32 až 40 tohoto stanoviska.

které tyto podmínky nesplňují, je přístup k této činnosti odepřen [67].

92. Článek 53 nařízení o soukromých bezpečnostních službách mimo jiné požaduje, aby členové bezpečnostního personálu podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby byli plnoletí a prokázali nezbytnou fyzickou a psychickou způsobilost, zejména netrpěli žádnou nemocí, která by jim bránila ve výkonu jejich práce. Jak Komise správně a také nesporně uvádí, bezpečnostní personál podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby ve Španělsku tak vykonává regulované povolání ve smyslu čl. 1 písm. e) ve spojení s písm. f) směrnice 92/51.

93. Pouhé konstatování, že se jedná o regulované povolání, ovšem nestačí, aby se v případě, jako je tento případ, použila směrnice 92/51. Naopak je třeba dodatečně zkoumat, zda u bezpečnostního personálu podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby jsou vyžadována osvědčení způsobilosti ve smyslu této směrnice.

94. Pojem *osvědčení způsobilosti* je možné vnímat široce a zahrnuje podle čl. 1 písm. c) směrnice 92/51 nejen jakýkoli doklad o kvalifikaci, který ukončuje vzdělávání a netvoří součást souboru představujícího diplom, ale i jakýkoli doklad o kvalifikaci, který je udělen v návaznosti na posouzení osobních vlastností, dovedností nebo znalostí žadatele.

95. V tomto případě však na rozdíl od toho, z čeho vychází Komise [68], nezáleží na tom, zda *rozhodnutí o přístupu k povolání*, které španělské orgány nakonec přijaly (povolení podle článku 10 zákona o soukromých bezpečnostních službách ve spojení s článkem 53 nařízení o soukromých bezpečnostních službách), je osvědčením způsobilosti, nýbrž naopak na tom, zda osvědčení způsobilosti jsou požadována od dotyčných osob *jako podmínka* udělení takového povolení.

96. Španělské království popírá, že by udělení povolení pro bezpečnostní personál podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby záviselo na předložení takových osvědčení způsobilosti.

97. Za těchto podmínek by bylo věcí Komise, aby jasně doložila, jaké jednotlivé doklady o kvalifikaci jsou podle jejího názoru

67 — Rozsudky ze dne 1. února 1996, Aranitis, C-164/94, Recueil, s. I-135, body 18 a 19; ze dne 8. července 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, Recueil, s. I-4773, body 16 a 17; ze dne 11. července 2002, Gräbner, C-294/00, Recueil, s. I-6515, body 31 a 32, a ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie, C-402/02, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 30, jakož i rozsudek Morgenbesser, uvedený v poznámce pod čarou 62, bod 49.

68 — Viz vyjádření Komise ze dne 3. května 2004, zejména body 53 a 56.

požadovány španělskými orgány a v tomto případě umožňují použití směrnice 92/51. Podle ustálené judikatury je totiž věcí Komise, aby v rámci řízení o nesplnění povinnosti členským státem prokázala údajné neplnění povinnosti; musí předložit Soudnímu dvoru nezbytné skutečnosti, na jejichž základě by mohl ověřit existenci tohoto nesplnění povinnosti, přičemž Komise se nemůže opírat o pouhé domněnky [69].

98. Tyto požadavky žaloba Komise nesplňuje.

99. Článek 53 písm. c) nařízení o soukromých bezpečnostních službách, na který se Komise ve své žalobě odvolává, pouze uvádí, že bezpečnostní personál podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby *musí mít* tělesné a duševní předpoklady, které jsou nezbytné k výkonu povolání [70]. Jakou formou jsou uvedené podmínky udělení správního povolení pro bezpečnostní personál ověřeny, nelze z argumentace Komise vyčíst. Zejména není zřejmé, zda španělské orgány vůbec požadují předložení nějakého *dokladu o kvalifikaci*, který potvrzuje existenci těchto osobních vlastností, dovedností nebo znalostí – jen pak by se mohla použít směrnice 92/51 – nebo zda se tyto skutečnosti ověří v rámci řízení o udělení povolení pro dotyčnou osobu *neformálně*. Komise ani neuvádí, zda ve Španělsku samotném jsou takové doklady udělovány osobám, které by chtěly vykonávat činnost bezpečnostního personálu podniku poskytujícího soukromé bezpečnostní služby [71].

100. Komise tedy jasně nedoložila, že se v tomto případě směrnice 92/51 vůbec použije. Za těchto okolností nemůže Soudní dvůr konstatovat, že Španělské království s ohledem na bezpečnostní personál podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby nesplnilo svoji povinnost provést směrnici 92/51.

101. Jen pro úplnost je třeba připomenout, že samozřejmě a nezávisle na použitelnosti směrnic 89/48 a 92/51 mají členské státy povinnost vyplývající bezprostředně ze základních svobod (články 39 ES, 43 ES a 49 ES), a sice ověřit, zda kvalifikace získaná

69 — Rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko, 96/81, Recueil, s. 1791, bod 6; ze dne 20. března 1990, Komise v. Francie, C-62/89, Recueil, s. I-925, bod 37; ze dne 29. května 1997, Komise v. Spojené království, C-300/95, Recueil, s. I-2649, bod 31; ze dne 9. září 1999, Komise v. Německo, C-217/97, Recueil, s. I-5087, bod 22; ze dne 4. dubna 2005, Komise v. Německo, C-341/02, Sb. rozh. s. I-2733, bod 35, a ze dne 12. května 2005, Komise v. Belgie, C-287/03, Sb. rozh. s. I-3761, bod 27.

70 — Podle čl. 53 písm. a) nařízení o soukromých bezpečnostních službách musí být dotyčné osoby mimo jiné plnoleté. Kromě požadavku na věk, jakož i na duševní a tělesné předpoklady obsahuje článek 53 nařízení o soukromých bezpečnostních službách několik dalších požadavků týkajících se bezúhonnosti a kromě toho zaměstnanci musí splňovat podmínku, že v posledních dvou letech nevykonávali určitá povolání nebo činnosti. Všechny tyto jednotlivé požadavky však Komise neučinila předmětem řízení a nebudou tedy dále probírány.

71 — Komise se ve svém odůvodnění žaloby vůbec nezabývá článkem 10 zákona o soukromých bezpečnostních službách. Pouhá zmínka takového předpisu při popisu právního rámce případu nepostačuje k tomu, aby na tom byl založen žalobní důvod v řízení o nesplnění povinnosti členským státem (v tomto smyslu rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, Komise v. Itálie, uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 21).

v zahraničí je rovnocenná, a případně ji uznat. Stejně tak jsou členské státy povinny přihlédnout k možnému přezkumu vlastností, kterému se dotyčné osoby podrobily již v jiném členském státě [72].

2. K činnosti soukromého detektiva

102. Co se týče činnosti soukromého detektiva, čl. 54 bod 5 písm. b) nařízení o soukromých bezpečnostních službách podmiňuje udělení příslušného správního povolení vlastnictvím „diplomu" pro soukromé detektivy, který je udělen dle platných správních předpisů ministerstva spravedlnosti a vnitra po absolvování příslušných kurzů a složení zkoušky.

103. Tím činnost soukromého detektiva ve Španělsku představuje regulované povolání ve smyslu čl. 1 písm. e) ve spojení s písm. f) směrnice 92/51 [73].

104. Uvedený „diplom" také spadá do oblasti působnosti směrnice 92/51. Podle předložených informací se sice nejedná o *diplom* ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice 92/51, protože není požadována minimální délka vzdělání jednoho roku. Podle formulace čl. 54 bodu 5 písm. b) nařízení o soukromých bezpečnostních službách se však jedná buď o *osvědčení* ve smyslu čl. 1 písm. b), pokud požadované kurzy představují *odbornou přípravu* ve smyslu směrnice, nebo v každém případě *osvědčení způsobilosti* ve smyslu první odrážky čl. 1 písm. c) směrnice 92/51, pokud kurzy nemají kvalitu vzdělání nebo odborné přípravy.

105. Směrnici 92/51 tedy lze na činnost soukromého detektiva ve Španělsku použít. Podle toho, zda se u požadavku čl. 54 bodu 5 nařízení o soukromých bezpečnostních službách jedná o osvědčení nebo o osvědčení způsobilosti ve smyslu 92/51, byl by nezbytný buď systém uznávání podle článku 6 této směrnice nebo zvláštní systém uznávání dalších kvalifikací podle článku 8 této směrnice.

106. Podle nesporných údajů Komise neexistují ve Španělsku pro povolání soukromého detektiva žádné systémy uznávání ve smyslu směrnice 92/51, čímž došlo k nesplnění povinností ze Smlouvy ve smyslu čl. 228 odst. 1 ES.

72 — K tomu viz argumentace v bodech 76 až 86 tohoto stanoviska.

73 — K jednotlivým podmínkám viz bod 92 tohoto stanoviska.

3. Předběžný závěr

107. Za těchto podmínek je třeba šestému žalobnímu důvodu Komise vyhovět v rozsahu, v němž Španělské království pro povolání soukromého detektiva nevytvořilo dostatečná pravidla uznávání odborných osvědčení způsobilosti pro činnost soukromého detektiva odpovídající požadavkům směrnice 92/51. Ve zbývající části je však tento žalobní důvod neopodstatněný a žalobu je třeba zamítnout.

VII – Náklady

108. Co se týče zpětvzetí původně prvního žalobního důvodu Komise[74], oba účastníci řízení žádali, aby druhému účastníku řízení byla uložena náhrada nákladů řízení[75]. Z čl. 69 odst. 5 prvního pododstavce jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že náhradu nákladů řízení je třeba uložit žalobci, s výjimkou případů, kdy to odůvodňuje chování žalovaného.

109. V tomto případě Španělské království změnilo své nařízení o soukromých bezpečnostních službách, pokud jde o požadavek španělské státní příslušnosti, teprve po uplynutí lhůty, kterou Komise stanovila ve svém odůvodněném stanovisku[76]. Protože je však třeba posoudit skutečnost, zda došlo k nesplnění povinností ze Smlouvy, vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku[77], z celkového pohledu by měl původně první žalobní důvod naději na úspěch. Opožděnou změnou nařízení o soukromých bezpečnostních službách tak Španělské království dalo Komisi důvod k žalobě. Za těchto okolností je odůvodněné uložit Španělskému království náhradu nákladů řízení spojených s žalobním důvodem, který byl vzat zpět.

110. Protože však ve zbývající části lze žalobě Komise vyhovět v plném rozsahu pouze ve čtyřech ze šesti zbývajících žalobních důvodů, zatímco s dvěma žalobními důvody byla úspěšná jen částečně, Soudní dvůr by měl rozdělit náklady řízení mezi účastníky podle čl. 69 odst. 3 prvního pododstavce jednacího řádu.

111. Za těchto podmínek by Španělskému království měla být uložena náhrada vlastních nákladů řízení, jakož i tři čtvrtiny nákladů řízení Komise. Zbývající část svých nákladů řízení by měla nést sama Komise.

74 — Tento původně první žalobní důvod se týkal španělské státní příslušnosti podniků poskytujících soukromé bezpečnostní služby a španělské státní příslušnosti jejich bezpečnostního personálu. Komise ho vzala zpět v bodě 8 ve svém návrhu ze dne 3. května 2004; viz bod 29 tohoto stanoviska.

75 — Viz návrhy Komise ze dne 3. května 2004 a Španělského království ze dne 1. července 2004, v nichž byly ponechány návrhy na uložení náhrady nákladů řízení druhému účastníku řízení v nezměněné podobě.

76 — Viz bod 25 tohoto stanoviska.

77 — K tomu viz ustálená judikatura uvedená v poznámce pod čarou 44.

VIII – Závěry

112. Na základě výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

1) Španělské království tím, že v zákoně č. 23/1992 o soukromých bezpečnostních službách a v královském nařízení č. 2364/1994 o schválení nařízení o soukromých bezpečnostních službách požaduje,

a) aby rovněž podniky poskytující soukromé bezpečnostní služby z jiných členských států

— byly založeny ve formě právnické osoby,

— měly určitý minimální základní kapitál bez ohledu na skutečnost, že nepodléhají týmž povinnostem v zemi svého usazení,

— složily kauci u španělského orgánu *Caja General de Depósitos*, aniž by bylo přihlédnuto ke kauci složené případně v zemi původu, jakož i

— zaměstnávaly minimální počet zaměstnanců, pokud působí v oblasti přepravy cenných nebo nebezpečných předmětů nebo v oblasti instalace a údržby poplašných zařízení a bezpečnostních systémů, a

b) aby zaměstnanci zahraničního podniku poskytujícího soukromé bezpečnostní služby získali nové zvláštní povolení ve Španělsku, ačkoli již získali srovnatelné povolení v členském státě usazení uvedeného podniku,

nesplnilo své povinnosti vyplývající z článků 43 a 49 ES.

2) Španělské království tím, že pro činnost soukromého detektiva nevytvořilo dostatečná pravidla uznávání odborných osvědčení způsobilosti odpovídající požadavkům směrnice Rady 92/51/EHS ze dne 18. června 1992 o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělávání a přípravy, kterou se doplňuje směrnice 89/48/EHS, nesplnilo svoji povinnost provést tuto směrnici.

3) Ve zbývající části se žaloba zamítá.

4) Španělské království ponese vlastní náklady řízení, jakož i tři čtvrtiny nákladů řízení Komise. Zbývající část svých nákladů řízení ponese sama Komise.