OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 7 lipca 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, że hiszpańskie krajowe przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne dotyczące prywatnych agencji ochrony nie są zgodne ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług oraz że naruszają przepisy prawa wspólnotowego o wzajemnym uznawaniu zawodowych poświadczeń kompetencji.

2. Zasadniczo chodzi o kwestię, czy na zagraniczną agencję ochrony można nałożyć — jako warunek prowadzenia działalności w Hiszpanii — obowiązek posiadania statusu osoby prawnej, posiadania minimalnego kapitału zakładowego, złożenie kaucji, zatrudniania minimalnej liczby pracowników i czy można żądać od personelu agencji ochrony uzyskania szczególnego zezwolenia administracyjnego na swoją działalność nawet wtedy, gdy dysponuje on już porównywalnym zezwoleniem w państwie swojej siedziby.

3. Spór ten jest konsekwencją postępowania w sprawie C-114/97, w której Królestwo Hiszpanii zostało już raz skazane z powodu naruszenia traktatu w zakresie krajowych przepisów dotyczących prywatnych agencji ochrony [2]. Ponadto przypadek ten pozostaje co do treści w związku z niektórymi innymi postępowaniami w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przedmiocie działalności prywatnych agencji ochrony, w których zapadły już wyroki przeciwko Królestwu Belgii [3], Republice Włoskiej [4], Republice Portugalii [5] i Królestwu Niderlandów [6].

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Wyrok z dnia 29 października 1998 r. w sprawie C-114/97 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-6717.

3 — Wyrok z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-355/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1221.

4 — Wyrok z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie C-283/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4363.

5 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-171/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-5645.

6 — Wyrok z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-189/03 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-9289, z moją opinią z dnia 22 czerwca 2004 r.

II — Ramy prawne

A — *Uregulowania wspólnotowe*

4. W niniejszej sprawie ramy wspólnotowego prawa tworzą art. 43 WE i art. 49 WE oraz dyrektywa 92/51/EWG [7]. Komisja powołuje się również na dyrektywę 89/48/EWG [8].

5. Artykuł 43 akapit pierwszy WE stanowi:

„Ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane w ramach poniższych postanowień. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego".

6. Artykuł 49 akapit pierwszy WE ma następujące brzmienie:

„W ramach poniższych postanowień ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia".

7. Zgodnie z art. 1 lit. c) dyrektywy 92/51 uważa się za „»poświadczenie kompetencji«: każdy dowód kwalifikacji:

— potwierdzający kształcenie i szkolenie, niebędący częścią zestawu stanowiącego dyplom w rozumieniu dyrektywy 89/48/EWG albo dyplomu lub świadectwa w rozumieniu niniejszej dyrektywy, albo

— wydany przez władze powołane zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi państwa członkowskiego bez konieczności przedstawiania dowodów wcześniejszego kształcenia i szkolenia, jako

7 — Dyrektywa Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniająca dyrektywę 89/48/EWG (Dz.U. L 209, str. 25), zmieniona ostatnio przez dyrektywę 2001/19/WE (Dz.U. L 206, str. 1); zwana dalej dyrektywą 92/51.

8 — Dyrektywa Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata (Dz.U. L 19, str. 16), zmienionej ostatnio przez dyrektywę 2001/19/WE; zwana dalej dyrektywą 89/48.

wynik ustalenia indywidualnych cech, umiejętności i wiedzy, który ma zasadnicze znaczenie dla wykonywania zawodu przez wnioskodawcę".

8. Zgodnie z art. 1 lit. e) dyrektywy 92/51 uważa się za „»zawód regulowany«: regulowaną działalność zawodową lub zespół regulowanych działalności, które stanowią ten zawód w państwie członkowskim".

9. Artykuł 1 lit. f) zdanie pierwsze dyrektywy 92/51 definiuje pojęcie „regulowana działalność zawodowa" jako „działalność zawodowa lub jeden z jej trybów, których podjęcie lub wykonywanie na terytorium państwa członkowskiego wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania dowodu wykształcenia i szkolenia albo poświadczenia kompetencji".

B — *Uregulowania krajowe*

10 Hiszpańskie prawo stosowane do ochrony prywatnej składa się z Ley de Seguridad Privada (ustawy w sprawie ochrony prywatnej) nr 23/1992 z dnia 30 lipca 1992 r. (zwanej dalej ustawą w sprawie ochrony prywatnej) [9], oraz z Reglamento de Seguridad Privada (dekretu królewskiego zatwierdzającego rozporządzenie w sprawie ochrony prywatnej) nr 2364/1994 (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie ochrony prywatnej) [10].

11. Artykuł 5 ust. 1 ustawy w sprawie ochrony prywatnej wylicza wyczerpująco te usługi, które mogą być świadczone przez prywatne agencje ochrony. W tym względzie chodzi o zwykle spotykane formy ochrony obiektów i osób.

12. Zgodnie z art. 7 ustawy w sprawie ochrony prywatnej, przedsiębiorstwo, które zamierza świadczyć takie usługi, musi uzyskać zezwolenie administracyjne w formie wpisu do rejestru prowadzonego przez ministerstwo spraw wewnętrznych.

13. Warunkiem uzyskania takiego wpisu jest między innymi konieczność uzyskania przez przedsiębiorstwo statusu spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, „sociedad anónima laboral" [11] lub spółdzielni [art. 7 ust. 1 lit. a) ustawy w sprawie ochrony prywatnej w związku z art. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej].

9 — Ley nr 23/1992 z dnia 30 lipca 1992 r. (*Boletín Oficial del Estado* nr 186/1992, str. 27116).

10 — Real Decreto nr 2364/1994 z dnia 9 grudnia 1994 r. (BOE nr 8/1995, str. 779).

11 — Spółka akcyjna założona przez własnych pracowników.

14. Ponadto rozporządzenie w sprawie ochrony prywatnej zawiera w załączniku dalsze wymogi dla przedsiębiorstwa mającego zamiar świadczyć usługi ochrony. Po pierwsze, w zależności od rodzaju działalności określone są w nim różne kwoty minimalnego kapitału zakładowego, które ponadto dla określonych działalności są różnicowane w zależności od wielkości zasięgu geograficznego przedsiębiorstwa. Po drugie, należy wykazać wniesienie kaucji, której wysokość waha się również w zależności od rodzaju działalności i geograficznego zasięgu; kaucję należy wpłacić do hiszpańskiego Caja General de Depósitos.

15. Dla agencji ochrony, której działalność ma polegać na transporcie przedmiotów wartościowych, niebezpiecznych lub materiałów wybuchowych, dochodzi wymóg minimalnej liczby ochroniarzy i pojazdów opancerzonych; równolegle do działalności w zakresie montażu i obsługi systemów alarmowych i bezpieczeństwa przewidziana jest minimalna liczba techników i instalatorów (por. również załącznik rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej).

16. Personel prywatnych agencji ochrony wymaga zezwolenia ministerstwa spraw wewnętrznych (art. 10 ustawy w sprawie ochrony prywatnej w związku z art. 53 rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej). Osoby ubiegające się o takie zezwolenie muszą być pełnoletnie, nie mogą przekroczyć granicy wieku określonej w przepisach administracyjnych oraz muszą zdać egzamin stwierdzający wiedzę i umiejętności niezbędne dla danej działalności; ponadto muszą posiadać zdolności fizyczne i psychiczne niezbędne do wykonywania ich zadań.

17. W zakresie dotyczącym wykonywania działalności detektywa prywatnego art. 54 ust. 5 lit. b) rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej stawia ponadto wymóg, aby zainteresowane osoby posiadały dyplom detektywa prywatnego [12], który uzyskuje się po ukończeniu określonych kursów i zdaniu egzaminów zgodnie z dalszymi przepisami administracyjnymi ministerstwa sprawiedliwości i ministerstwa spraw wewnętrznych [13].

18. Początkowo działalność prywatnych agencji ochrony mogła być wykonywana tylko przez hiszpańskie przedsiębiorstwa,

12 — W języku hiszpańskim: „diploma de detective privado".

13 — Zgodnie z art. 54 pkt 5 lit. a) rozporządzenia w sprawie ochrony wymagany jest także określony poziom kształcenia, który może być wykazany przez różne rodzaje ukończenia szkół („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"). Ponieważ Komisja w swojej skardze — abstrahując od ram prawnych — nie odnosi się do owego ukończenia szkół, należy wyjść z założenia, że nie chciała ona z tego aspektu czynić przedmiotu niniejszego postępowania. Z tego względu nie będzie on w dalszej części wyjaśniany. Zresztą do wniesienia dopuszczalnej skargi nie wystarcza, aby przepis taki przedstawić bez komentarza tylko w związku z prawnymi ramami niniejszego przypadku, bez dokonania jego prawnej oceny (zob. wyrok z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie C-202/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-9319, pkt 21).

a ich personel musiał posiadać także hiszpańskie obywatelstwo [14]. Jednakże przepis ten został w międzyczasie zmieniony [15]. Obecnie wystarczy przynależność do jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

19. W zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych właściwymi hiszpańskimi aktami prawnymi są dekret królewski nr 1665/1991, którym do prawa hiszpańskiego przetransponowana została dyrektywa 89/48, oraz dekret królewski nr 1396/1995 transponujący dyrektywę 92/51. W obydwu dekretach wymienione są każdorazowo objęte nimi zawody. Nie jest tam jednak wymieniona działalność w zakresie prywatnych agencji ochrony.

III — Stan faktyczny i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi.

20. W 1997 r. Komisja wszczęła przeciwko Królestwu Hiszpanii postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące niektórych przepisów ustawy i rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej. Postępowanie to doprowadziło do wydania wyroku przez Trybunał w 1998 r. [16]. Między innymi w wyroku stwierdzono, że zastrzegając udzielenie zezwolenia na wykonywanie działalności w zakresie ochrony prywatnej dla przedsiębiorstw hiszpańskich i uzależniając udzielenie zezwolenia pracownikom ochrony tych przedsiębiorstw od posiadania obywatelstwa hiszpańskiego, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy traktatu WE.

21. Przed niniejszym postępowaniem, pismem z dnia 23 listopada 1999 r., Komisja informowała rząd hiszpański, że właściwe hiszpańskie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne nadal stanowią naruszenie prawa wspólnotowego, a mianowicie art. 43 WE i 49 WE oraz — w zakresie uznawania zawodowych poświadczeń kompetencji — dyrektyw 89/48 i 92/51.

22. W tym względzie Komisja podniosła zasadniczo, że obywatelstwo hiszpańskie lub przynależność państwowa jest warunkiem dla podejmowania działalności w zakresie prywatnych agencji ochrony oraz że na zagraniczne agencje ochrony nakłada się, jako warunek podjęcia działalności w Hiszpanii, obowiązek posiadania osobowości prawnej, posiadania określonego kapitału zakładowego, bez uwzględnienia odmiennych przepisów w państwie siedziby przedsiębiorstwa, wpłacenie kaucji, bez uwzględnienia zabezpieczeń w państwie

14 — Zobacz ww. w przypisie 2 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 4 i 6).

15 — Jeszcze przed wszczęciem niniejszego postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia państwa członkowskiego została zmieniona ustawa w sprawie ochrony prywatnej przez Real Decreto-Ley nr 2/1999 z dnia 29 stycznia 1999 r. (BOE nr 26/1999, str. 4327). Podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w niniejszej sprawie zostało ponadto zmienione rozporządzenie w sprawie ochrony przez Real Decreto nr 1123/2001 z dnia 19 października 2001 r. (BOE nr 281/2001, str. 43034).

16 — Wskazany powyżej w przypisie 2 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii.

członkowskim pochodzenia, i zatrudniania minimalnej liczby pracowników. Komisja zarzuciła również Królestwu Hiszpanii, że żąda się od pracowników zagranicznej agencji ochrony uzyskania w Hiszpanii szczególnego zezwolenia na działalność, nawet wtedy gdy posiadają już oni porównywalne zezwolenie w państwie swojej siedziby i że działalność w ramach prywatnych agencji ochrony nie została podporządkowana systemowi wspólnotowemu w kwestii uznania kwalifikacji zawodowych.

23. Komisja, wobec braku odpowiedzi rządu hiszpańskiego w wyznaczonym terminie, skierowała do niego w dniu 24 lipca 2000 r. uzasadnioną opinię, w której zostały powtórzone zarzuty, oraz wezwała Królestwo Hiszpanii do zastosowania niezbędnych środków.

24. Pismem z dnia 15 listopada 2000 r. władze hiszpańskie zaproponowały różne zmiany ustawy. Komisja odpowiedziała w dniu 31 stycznia 2001 r., wskazując, że propozycje te nie są wystarczające, i zażądała dalszych prac nad przepisami.

25. W maju 2001 r. władze hiszpańskie przesłały Komisji najpierw tylko projekt dekretu królewskiego, którym winien zostać usunięty z rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej wymóg posiadania obywatelstwa hiszpańskiego. Krótko po tym władze te poinformowały o planowanych dalszych zmianach ustawy. Komisja zażądała w dniu 1 sierpnia 2001 r. konkretnego projektu ustawy i harmonogramu. Ponieważ ze strony Królestwa Hiszpanii nie było reakcji, Komisja przesłała ostatnie pismo opatrzone datą 7 stycznia 2002 r., w którym podsumowała tę sytuację i przypomniała o brakującym jeszcze projekcie ustawy oraz harmonogramie. W międzyczasie w październiku 2001 r. dekretem królewskim nr 1123/2001 zostały wprowadzone do prawa krajowego zapowiadane zmiany dotyczące obywatelstwa [17].

26. Pismem z dnia 19 czerwca 2002 r. władze hiszpańskie przekazały Komisji powtórnie swoje propozycje, które zostały już wcześniej ocenione jako niewystarczające, oraz zapowiedziały transpozycję do ustawodawstwa krajowego najwcześniej na koniec roku 2003.

27. Ponieważ odpowiedź wydała się Komisji niewystarczająca, wystąpiła ona w dniu 8 grudnia 2003 r. przeciwko Królestwu Hiszpanii z niniejszą skargą zgodnie z art. 266 akapit drugi WE.

17 — Zobacz podobnie pkt 18 niniejszej opinii.

IV — Żądania stron

28. Komisja wnosiła początkowo o:

1) stwierdzenie, że nakładając

— na prywatne agencje ochrony oraz na pracowników tych agencji sformułowany w przepisach wykonawczych obowiązek posiadania obywatelstwa hiszpańskiego;

— w ramach przepisów dotyczących rejestracji cudzoziemców na prywatne agencje ochrony obowiązek:

a) posiadania we wszystkich przypadkach statusu osoby prawnej,

b) posiadania określonego kapitału zakładowego, bez uwzględnienia faktu, że przedsiębiorstwo nie podlega takim samym obowiązkom w państwie jego siedziby,

c) wpłacenia kaucji do Caja General de Depósitos, bez uwzględnienia ewentualnego wpłacenia kaucji w państwie członkowskim pochodzenia,

d) zatrudnienia pracowników w określonej minimalnej liczbie;

— na pracowników zagranicznej prywatnej agencji ochrony obowiązek uzyskania w Hiszpanii nowego specjalnego zezwolenia, podczas gdy porównywalne zezwolenie uzyskali oni już w państwie członkowskim siedziby tego przedsiębiorstwa, oraz nie podporządkowując zawodów związanych z prywatną ochroną wspólnotowemu reżimowi prawnemu dotyczącemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych,

Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE oraz dyrektyw Rady 89/48 oraz 92/51;

2) obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

29. Podczas procedury pisemnej przed Trybunałem Komisja pismem z 3 maja 2004 r. wycofała skargę w zakresie pierwszego

zarzutu dotyczącego przynależności państwowej agencji ochrony lub obywatelstwa ich pracowników.

30. Tym samym Komisja wnosi obecnie o:

1) stwierdzenie, że nakładając

— w ramach przepisów dotyczących rejestracji cudzoziemców na prywatne agencje ochrony obowiązek:

a) posiadania we wszystkich przypadkach statusu osoby prawnej,

b) posiadania określonego kapitału zakładowego, bez uwzględnienia faktu, że przedsiębiorstwo nie podlega takim samym obowiązkom w państwie jego siedziby,

c) wpłacenia kaucji do Caja General de Depósitos, bez uwzględnienia ewentualnego wpłacenia kaucji w państwie członkowskim pochodzenia,

d) zatrudnienia pracowników w określonej minimalnej liczbie;

— na pracowników zagranicznej prywatnej agencji ochrony obowiązek uzyskania w Hiszpanii nowego specjalnego zezwolenia, podczas gdy porównywalne zezwolenie uzyskali oni już w państwie członkowskim siedziby tego przedsiębiorstwa, oraz nie podporządkowując zawodów związanych z prywatną ochroną wspólnotowemu reżimowi prawnemu dotyczącemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych,

Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE oraz dyrektyw 89/48 i 92/51;

2) obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

31. Królestwo Hiszpanii wnosi o:

1) oddalenie skargi,

2) obciążenie Komisji kosztami postępowania.

Królestwo Hiszpanii powtórzyło te żądania również po częściowym cofnięciu skargi przez Komisję.

V — Dopuszczalność skargi

32. Zanim będzie można dokonać sprawdzenia różnych zarzutów Komisji w sprawie, należy zbadać kwestię dopuszczalności skargi.

33. Zgodnie z art. 21 ust. 1 statutu Trybunału i art. 38 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału Wspólnot Europejskich każda skarga powinna zawierać określenie przedmiotu sporu oraz zwięzłe przedstawienie stawianych zarzutów. W przypadku skargi w postępowaniu w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zgodnie z art. 226 WE, według utrwalonego orzecznictwa oznacza to, że Komisja ma obowiązek podać dokładnie zarzuty w sprawie, w której ma orzec Trybunał, i przynajmniej w skrócie przedstawić okoliczności faktyczne i prawne, na których są oparte te zarzuty [18].

Ogólnie w przedmiocie sformułowania skargi

34. W niniejszej sprawie Komisja wnosi generalnie o stwierdzenie, że Królestwo Hiszpanii poprzez to, że nakłada określone wymogi na prywatne agencje ochrony oraz na ich pracowników „uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 43 WE i art. 49 WE oraz dyrektyw 89/48 i 92/51". Wprawdzie wymogi te są bardziej szczegółowo przedstawione, to jednak ze skargi Komisji jako takiej [19] nie wynika wyraźnie, którym z wnoszonych zarzutów podnoszone jest naruszenie art. 43 WE i art. 49 WE oraz który zarzut odnosi się do naruszenia dyrektyw 89/48 i 92/51. Przy tego rodzaju sformułowaniu skargi brak jest w szczególności jasności i przejrzystości.

35. Dopiero gdy czyta się skargę Komisji w związku z jej uzasadnieniem i dokonuje się interpretacji w jego świetle, staje się widoczne, że tylko od pierwszego do piątego zarzutu Komisji podnoszone jest naruszenie art. 43 WE i art. 49 WE, podczas gdy tylko szósty i ostatni zarzut [20] odnosi się do naruszenia dyrektyw 89/48 i 92/51 [21]. Tym samym mimo braku jasnego określenia poszczególnych zarzutów, można je przyporządkować z jednej strony do art. 43 WE

18 — Wyroki z dnia 13 grudnia 1990 r. w sprawie C-347/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-4747, pkt 28; 31 marca 1992 r. w sprawie C-52/90 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-2187, pkt 17; 23 października 1997 r. w sprawie C-375/95 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-5981, pkt 35, zdanie pierwsze, oraz 29 listopada 2001 r. Komisja przeciwko Włochom, ww. w przypisie 13, pkt 20.

19 — Skarga ta jest przedstawiona w pkt 30 niniejszej opinii.

20 — Ostatnia część zdania tiret drugie ppkt 1 zmienionej skargi (przedstawiony w pkt 30 niniejszej opinii).

21 — W punktach 25–60 skargi powołuje się ona tylko na art. 43 WE i 49 WE, podczas gdy w punktach 61–71 wymieniane są wyłącznie dwie dyrektywy.

i 49 WE, a z drugiej strony do dyrektyw 89/48 i 92/51. Z uwagi na przedstawienie całościowe skargi brak jest — mimo jej nieprzejrzystości — skutecznych zastrzeżeń w przedmiocie dopuszczalności.

W przedmiocie konkretnie zarzutu szóstego

36. Zastrzeżenia dopuszczalności powstają jednak, jeżeli w kolejnym kroku poddaje się bliższej ocenie szósty i ostatni zarzut. Zarzutem tym Komisja podnosi bowiem zarówno naruszenie dyrektywy 89/48, jak i naruszenie dyrektywy 92/51.

37. Zasadniczo jest możliwe, że państwo członkowskie naruszyło równocześnie obie dyrektywy [22]. Aby jednak uzyskać ze strony Trybunału takie stwierdzenie, Komisja musiałaby w skardze szczegółowo wykazać, jak dalece stan prawny lub stosowanie prawa jednocześnie naruszają obie dyrektywy we wspomnianym państwie członkowskim [23]. Nawet jeśli wspomniane dwie dyrektywy znajdują się ze sobą w ścisłym związku, opierają się na tych samych zasadach i ich przepisy odpowiadają sobie wzajemnie [24], skutkiem czego dyrektywy te tworzą ogólny system wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych, to jednak każda z nich ma inny zakres zastosowania. Podczas gdy dyrektywa 89/48 odnosi się do dyplomów szkół wyższych przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwającego co najmniej trzy lata, dyrektywa 92/51 zajmuje się zasadniczo zawodowymi poświadczeniami kompetencji, których podstawą jest krótszy okres kształcenia.

38. W skardze zgodnie z art. 226 akapit drugi WE nie wystarczy w żadnym razie przytoczyć obok siebie obu dyrektyw 89/48 oraz 92/51 i generalnie twierdzić, że nastąpiło naruszenie ich obu. Natomiast właśnie to uczyniła Komisja po raz kolejny [25] w niniejszej sprawie.

39. W skardze Komisja nie przedstawiła żadnych argumentów, które wskazywałyby na to, że kwalifikacje personelu ochrony i prywatnych detektywów podlegające w danym przypadku poświadczeniu w Hiszpanii, wymagają przynajmniej trzyletniego ukończenia szkoły wyższej lub w inny sposób wchodzą w zakres dyrektywy 89/48. Tym samym nie zostało w jakikolwiek sposób

22 — Zobacz tylko z ostatniego okresu: wyroki z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-55/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, nieopublikowany w Zbiorze, pkt 33, oraz z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie C-198/04 Komisja przeciwko Francji, nieopublikowany w Zbiorze, pkt 11.

23 — Podobnie ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Komisji przeciwko Hiszpanii, szczególnie pkt 29.

24 — Zobacz motyw piąty dyrektywy 92/51.

25 — Zobacz z ostatniego okresu przykładowo skarga Komisji w ww. w przypisie 6 sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 12, tiret ostatnie.

wskazane, w jakim zakresie Królestwo Hiszpanii miałoby naruszyć wspomnianą dyrektywę. W zarzucie naruszenia dyrektywy 89/48 brakuje w skardze Komisji wystarczającego przedstawienia okoliczności faktycznych i prawnych, na których jej zarzut jest oparty [26].

40. Podsumowując: należy zatem oddalić skargę Komisji jako niedopuszczalną w części dotyczącej naruszenia dyrektywy 89/48. W pozostałym zakresie nie ma zastrzeżeń co do dopuszczalności skargi, mimo jej nieprzejrzystości.

VI — Zasadność skargi

41. Jeżeli chodzi o pozostałe zarzuty Komisji, zarzut pierwszy oraz część zarzutu drugiego i piątego dotyczą kwestii, którymi Trybunał zajmował się już w przeszłości [27]. Natomiast zarzuty trzeci, czwarty i szósty nie były jeszcze jako takie przedmiotem wyroków Trybunału.

A — *Uwagi wstępne*

W przedmiocie rozgraniczenia między swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości

42. Punktem wyjścia niniejszego postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest samodzielna działalność prywatnych agencji ochrony i biur detektywistycznych, która jest świadczona odpłatnie w Hiszpanii przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich. Jeżeli taka działalność świadczona jest tymczasowo, tzn. bez stabilnej i ciągłej integracji z hiszpańską gospodarką, to znajduje w stosunku do nich zastosowanie zasada swobody świadczenia usług (art. 49 WE i 50 WE w związku z art. 48 WE i 55 WE), w odmiennych przypadkach — np. przy tworzeniu filii lub oddziałów — zastosowanie ma swoboda przedsiębiorczości (art. 43 WE w związku z art. 48 WE) [28].

26 — Natomiast jeśli chodzi o dyrektywę 92/51, Komisja przedstawiła w skardze — chociaż w nadzwyczaj skromnej formie — że według niej działalność prywatnych agencji ochrony i prywatnych detektywów należy w Hiszpanii do zawodów regulowanych, że należy w celu wykonywania tych zawodów posiadać odpowiednie kwalifikacje oraz że brakuje systemu uznawania w rozumieniu tej dyrektywy. W ten sposób spełnione są minimalne wymogi dla prawidłowej skargi. Wszystko inne zależne jest od zasadności skargi.

27 — W przedmiocie pierwszego i drugiego zarzutu zob. w szczególności ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 41–44 i 53–57), w przedmiocie piątego zarzutu w szczególności ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 17–20 i 31, podobnie również ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 35–38 i ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 60 i 61.

28 — Zobacz w przedmiocie rozgraniczenia między swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości w szczególności wyroki z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. str. I-4165, pkt 25–28, i z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-215/01 Schnitzer, Rec. str. I-14847, pkt 27–33, oraz ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugali, pkt 24–27.

W przedmiocie braku harmonizacji na poziomie wspólnotowym

43. Królestwo Hiszpanii w różny sposób broni swych krajowych przepisów ustawowych wykonawczych i administracyjnych, wskazanych przez Komisję w zarzutach, podnosząc przy tym, że brak jest harmonizacji na poziomie wspólnotowym, oraz podkreśla, że w związku z tym w Hiszpanii mogą obowiązywać ostrzejsze wymogi niż w innych państwach członkowskich.

44. W tym kontekście należy wskazać, że podstawowe swobody opierają się na zasadzie wzajemnego uznania. Wzajemne uznanie nie zakłada w żadnym razie, że ustawodawca wspólnotowy stworzył dla określonej gałęzi gospodarki wspólne standardy. Co więcej, zasada ta obowiązuje również na obszarach, dla których nie przeprowadzono *żadnej* harmonizacji a więc nie obowiązują nawet minimalne wspólne standardy [29].

45. Brak wspólnych standardów sprawia, że państwa członkowskie pozostają wprawdzie generalnie upoważnione do ustalania materialnych przesłanek oraz wymogów proceduralnych dla działalności takiej jak prowadzenie prywatnych agencji ochrony. Mogą one przy tym wychodzić od różnych poziomów ochrony [30]. Swe uprawnienia muszą jednak wykonywać stale z uwzględnieniem swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości [31]. W tym zakresie należy uwzględnić wymogi, jakie zagraniczny personel ochrony spełnia już w swoim państwie pochodzenia [32].

W przedmiocie odstępstw przewidzianych w art. 45 WE i art. 46 WE

46. O ile Królestwo Hiszpanii przesuwa działalność prywatnych agencji ochrony w pobliże odstępstwa dotyczącego porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz wykonywania władzy publicznej, wyjaśniono już, że art. 45 akapit pierwszy WE i art. 46 akapit pierwszy WE nie znajdują zastosowania do przypadków takich jak w niniejszej sprawie [33].

29 — Utrwalone orzecznictwo od wyroku z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral, zwanej „Cassis de Dijon", Rec. str. 649, pkt 8. Zobacz z ostatniego czasu wyrok z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie C-496/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2351, pkt 55 z dalszymi odesłaniami. Podobnie również wyrok z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie C-212/97 Centros, Rec. str. I-1459, pkt 28.

30 — Sam fakt, że jedno z państw członkowskich wydaje mniej ostre przepisy niż drugie nie oznacza, że przepisy tego drugiego państwa są nieproporcjonalne i skutkiem tego niezgodne z prawem wspólnotowym; zob. wyroki z dnia 10 maja 1995 r. w sprawie C-384/93 Alpine Investments, Rec. str. I-1141, pkt 51, z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-3/95 Reisebüro Broede, Rec. str. I-6511, pkt 42, z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-108/96 Mac Quen i in., Rec. str. I-837, pkt 33 i 34, i z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-294/00 Gräbner, Rec. str. I-6515, pkt 46 i 47.

31 — Wyrok z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. str. I-7919, pkt 31, i ww. w przypisie 29 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 55.

32 — Wyroki z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-76/90 Säger, Rec. str. I-421, pkt 15, i z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 Vander Elst, Rec. str. I-3803, pkt 16, oraz ww. w przypisie 31 wyrok w sprawie Corsten, pkt 35.

33 — Wskazany powyżej w przypisie 2 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 37–39 i 45 i 46, ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 24–26, 28 i 30, i ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 20–22.

B — *W przedmiocie pierwszego zarzutu: niezgodność wymogu osobowości prawnej z art. 43 WE i art. 49 WE*

47. Przedmiotem pierwszego zarzutu Komisji jest obowiązujący w Hiszpanii wymóg posiadania przez prywatne agencje ochrony osobowości prawnej w jednej z czterech form prawnych [34] przewidzianych w art. 7 ust. 1 lit. a) ustawy w sprawie ochrony prywatnej.

48. Wymóg, aby prywatne agencje ochrony musiały posiadać status osoby prawnej, może utrudniać transgraniczną działalność usługodawcom, którzy mają siedzibę w innym państwie członkowskim niż Hiszpania, gdzie legalnie świadczą tego rodzaju usługi. Tego rodzaju wymóg zabrania w istocie osobom fizycznym mającym miejsce zamieszkanie za granicą świadczenie w Hiszpanii usług w zakresie prywatnej ochrony. Z tego względu stanowi on ograniczenie swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE [35].

49. Ponadto tego rodzaju przepis stanowi również ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 43 WE, utrudnia bowiem podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich, będącym osobami fizycznymi, tworzenie oddziałów w Hiszpanii [36].

50. Królestwo Hiszpanii powołuje się w celu uzasadnienia powyższych ograniczeń na ochronę usługobiorcy i społeczeństwa. W tym celu koniecznym jest, aby prywatne agencje ochrony spełniały szczególne wymagania z uwagi na przechowywanie broni, komunikację wewnątrz przedsiębiorstwa oraz na dalsze kształcenie i szkolenie personelu ochrony, np. w formie regularnych treningów strzeleckich.

51. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem krajowe środki, które utrudniają lub mogą uczynić mniej atrakcyjnym wykonywanie podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat WE, są dopuszczalne tylko wtedy, jeżeli spełnione są cztery warunki: muszą być one zastosowane w sposób niedyskryminujący, muszą odpowiadać bezwzględnym wymogom interesu ogólnego, muszą być właściwe do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia [37].

34 — Zobacz pkt 13 niniejszej opinii.

35 — Wskazany powyżej w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 41.

36 — Wskazany powyżej w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 42; zob. również wyroki z dnia 12 lipca 1984 r. w sprawie 107/83 Klopp, Rec. str. 2971, pkt 19, i z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie 143/87 Stanton, Rec. str. 3877, pkt 11.

37 — Zobacz ww. w przypisie 28 wyrok w sprawie Gebhard, pkt 37, ww. w przypisie 31 wyrok w sprawie Corsten, pkt 39, i ww. w przypisie 28 wyrok w sprawie Schnitzer, pkt 35, oraz wyroki z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. str. I-1663, pkt 32, i z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-140/03 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. str. I-3177, pkt 34.

52. W niniejszej sprawie wymóg posiadania osobowości prawnej nie jest wcale odpowiedni do osiągnięcia zamierzonych celów. Jak słusznie zauważa Komisja, wybór formy prawnej przedsiębiorstwa może mieć wpływ między innymi na wewnętrzne możliwości wpływu jego udziałowców czy na finansowe interesy udziałowców i osób trzecich. Natomiast żaden z przytoczonych tu przez Królestwo Hiszpanii aspektów ochrony usługobiorców i pozostałego społeczeństwa nie zależy od formy prawnej przedmiotowych przedsiębiorstw. Usługi te zależą w istocie tylko od tego, czy dane przedsiębiorstwo, a w szczególności pracujące tam osoby fizyczne, spełnia konkretnie wymogi stawiane agencji ochrony, jak na przykład że używanie i przechowywanie broni musi odbywać się z zachowaniem określonych reguł, komunikacja wewnątrz przedsiębiorstwa musi być w konkretnym przypadku odpowiednia do niebezpieczeństwa wykonywanej działalności, a personel ochrony musi brać udział w niezbędnych szkoleniach. W tym kontekście Królestwo Hiszpanii, do którego obowiązku należy udowodnienie istnienia wyjątku od tych podstawowych swobód, nie przedstawiło żadnego powodu, dla którego osoba prawna miałaby lepiej wypełniać tego rodzaju wymogi aniżeli na przykład jednoosobowe przedsiębiorstwo.

53. Z tych względów należy uwzględnić zarzut pierwszy.

C — *W przedmiocie zarzutu drugiego i trzeciego: niezgodność wymogu wykazania posiadania określonego kapitału zakładowego i wpłacenia określonej kaucji z art. 43 WE i art. 49 WE*

54. Przedmiotem drugiego i trzeciego zarzutu Komisji jest konieczność wykazania przez prywatne agencje ochrony posiadania określonej kwoty minimalnego kapitału zakładowego oraz zobowiązania się do wpłacenia określonej kwoty kaucji do hiszpańskiego Caja General de Depósitos w celu dopuszczenia do określonych obszarów działalności w Hiszpanii.

W przedmiocie zarzutu drugiego: minimalny kapitał zakładowy

55. Wymóg posiadania minimalnego kapitału zakładowego, zróżnicowanego zależnie od rodzaju i geograficznego zasięgu, może utrudnić działalność transgraniczną prowadzoną przez usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim poza Hiszpanią, gdzie świadczą już analogiczne usługi zgodnie z prawem. Zagranicznym usługodawcom, których wysokość kapitału zakładowego spółki jest niższa niż minimalna kwota obowiązująca w Hiszpanii, uniemożliwia się bowiem oferowanie usług w Hiszpanii. Stanowi to ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE [38].

38 — Zobacz ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 53.

56. Tego rodzaju wymóg stanowi ponadto ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 43 WE [39]. Utrudnia on mianowicie podmiotowi gospodarczemu Wspólnoty, którego wysokość kapitału zakładowego spółki jest mniejsza od kwoty minimalnej obowiązującej dla danej działalności w Hiszpanii, utworzenie filii czy oddziału w Hiszpanii.

57. Jak już stwierdził Trybunał, nie można uzasadnić takiego wymogu względami ochrony wierzycieli, ponieważ istnieją inne środki, za pomocą których można taki cel równie dobrze osiągnąć, które nie ograniczają w tak znacznym stopniu swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, jak na przykład złożenie kaucji [40] lub zawarcie umowy ubezpieczeniowej [41].

58. To samo rozumowanie można przenieść także na argumentację Królestwa Hiszpanii, że minimalny kapitał zakładowy służy jako zabezpieczenie uzupełniające dla odbiorców usług, jak i ochronie interesów reszty ludności. Również tutaj należy zauważyć, że kaucja lub zawarcie umowy ubezpieczeniowej byłyby wystarczające, a w mniejszym stopniu utrudniałyby prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich.

39 — Wskazany powyżej w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 54, i wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-167/01 Inspire Art, Rec. str. I-10155, pkt 100 i 101.

40 — Zobacz podobnie wywody w pkt 61–65 tej opinii.

41 — Wskazany powyżej w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 55).

59. Wprawdzie może być słusznym, że — jak argumentuje Królestwo Hiszpanii na swoją obronę — nie można uzyskać w poszczególnych przypadkach adekwatnej ochrony ubezpieczeniowej, jednakże w takich okolicznościach pozostaje zawsze prywatnym agencjom ochrony możliwość złożenia kaucji. W każdym razie przepisy hiszpańskie wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia wyznaczonych celów, stawiając bezwzględny wymóg udowodnienia określonego minimalnego kapitału zakładowego, nie dopuszczając w ogóle innych środków, jak na przykład umowy ubezpieczeniowe lub kaucje, jako alternatywy.

60. Z tego względu należy uwzględnić zarzut drugi.

W przedmiocie trzeciego zarzutu: kaucja

61. Wspomniany wymóg kaucji skutkuje również wystąpieniem ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (art. 49 WE i art. 43 WE), ponieważ powoduje on, że świadczenie usług lub utworzenie filii czy oddziału w Hiszpanii przez prywatne agencje ochrony mające siedzibę w innych państwach członkowskich wiąże się z wyższymi kosztami i staje się tym samym mniej atrakcyjne.

62. Dlatego powstaje pytanie, czy takie ograniczenie można uzasadnić. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że Trybunał uznał już wyraźnie wymóg wpłacania kaucji za łagodniejszy środek ochrony wierzycieli niż ustalenie minimalnego kapitału zakładowego [42].

63. Zgodnie ze spornym przepisem hiszpańskim kaucja winna zagwarantować przede wszystkim, aby na przykład można było ściągnąć kary grzywny wynikłe z naruszenia prawa przez prywatne agencje ochrony. Ostatecznie chodzi tu o ochronę hiszpańskich władz administracyjnych jako wierzycieli jakichkolwiek wierzytelności z tytułu kar grzywny.

64. Komisja nie kwestionuje ogólnie wymogu zastosowania takiej kaucji, lecz jedynie okoliczność, że musi ona zostać złożona w hiszpańskim Caja General de Depósitos. Jako że przepis hiszpański wymaga, aby kaucja została złożona w każdym przypadku w określonej *hiszpańskiej* instytucji, uniemożliwia on uwzględnienie zabezpieczeń, które są złożone w innych państwach członkowskich, w szczególności w państwie pochodzenia prywatnej agencji ochrony.

65 Wymóg taki wykracza poza to, co jest niezbędne w celu ochrony wierzycieli. Wprawdzie jest dopuszczalne, aby władze państwa przyjmującego sprawdzały, czy złożona w państwie pochodzenia kaucja wystarcza *pod względem wysokości*, aby zagwarantować ochronę wierzycieli także w państwie przyjmującym, jednak nie można uzasadniać nieuwzględniania tego rodzaju zabezpieczeń z góry lub żądać, aby zostało złożone dodatkowo osobne zabezpieczenie dla każdego państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo ma zamiar prowadzić działalność gospodarczą.

66. Królestwo Hiszpanii oświadczyło wprawdzie na przyszłość swoją gotowość do uznawania kaucji złożonych także w innych instytucjach kredytowych we Wspólnocie, jednak dopiero po upływie terminów wyznaczonych przez Komisję [43], zaś istnienie uchybienia należy oceniać według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii [44], a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał [45]. Zupełnie pomocniczo należy zwrócić uwagę na to, że usunięcie uchybienia wymaga zobowiązujących przepisów i nie można postrzegać

42 — Wskazany powyżej w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 55. Podobnie także wyrok z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie C-350/96 Clean Car Autoservice, Rec. str. I-2521, pkt 36).

43 — Pisma rządu hiszpańskiego do Komisji z dnia 15 listopada 2000 r., 9 lipca 2001 r. i 19 czerwca 2002 r. Rząd hiszpański żąda jednak w dalszym ciągu, aby prywatne agencje ochrony składały za każdym razem specjalne zabezpieczenie na swoją działalność w Hiszpanii.

44 — Utrwalone orzecznictwo; zob. zwłaszcza wyroki z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-63/02 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-821, pkt 11, z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-313/03 Komisja przeciwko Włochom, nieopublikowany w Zbiorze, pkt 9, i z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-341/02 Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Zb.Orz. str. I-2733, pkt 33.

45 — Wyrok z dnia 18 listopada 2004 r. w sprawie C-482/03 Komisja przeciwko Irlandii, nieopublikowany w Zbiorze, pkt 11, i ww. w przypisie 44 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, pkt 33.

samej (nowej) praktyki administracyjnej, która może być ze względu na swą naturę dowolnie zmieniana przez organy administracji i która nie jest w wystarczającym stopniu jawna, jako skutecznego spełnienia zobowiązań wynikających z traktatu WE [46].

67. Z tego względu również trzeci zarzut jest zasadny.

D — *W przedmiocie zarzutu czwartego: niezgodność wymogu zatrudniania minimalnej liczby pracowników z artykułami 43 WE i 49 WE*

68. Przedmiotem czwartego zarzutu Komisji jest fakt, że według punktu I.4.1 lit. b), I.4.2 lit. b) i I.5.2 lit. a) załącznika do rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej w przypadku wymienionych tam czynności transportu przedmiotów wartościowych, niebezpiecznych lub materiałów wybuchowych przewidziany jest wymóg minimalnej liczby strażników, a w przypadku montażu i obsługi systemów alarmowych i bezpieczeństwa przewidziana jest minimalna liczba techników.

69. W swoim uzasadnieniu skargi [47] za niezgodny z art. 49 WE Komisja określa ponadto także obowiązujący w Hiszpanii wymóg posiadania minimalnej liczby pojazdów opancerzonych do transportu materiałów niebezpiecznych i przedmiotów wartościowych. Ponieważ jednak, co godne zauważenia, Komisja nie wniosła w tym zakresie o stwierdzenie uchybienia Królestwa Hiszpanii [48], aspekt ten nie jest w dalszej części opinii rozpatrywany, a badanie czwartego zarzutu ogranicza się wyłącznie do wymogu minimalnej liczby zatrudnianego personelu.

70. Wskazana minimalna liczba personelu stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług (art. 49 WE), ponieważ poprzez ten przepis zabrania się zagranicznym prywatnym agencjom ochrony posiadającym mniejszą liczbę personelu oferowania usług na hiszpańskim rynku. Ze względu na tę minimalną liczbę zatrudnionych także utworzenie filii lub oddziału w Hiszpanii wiąże się dla zagranicznych prywatnych agencji ochrony z wyższymi kosztami w związku z czym staje się ono mniej atrakcyjne. Stanowi to ograniczenie swobody przedsiębiorczości (art. 43 WE).

71. Ograniczenia te wydają się mi uzasadnione, o ile dotyczą *transportu materiałów wybuchowych*. W braku harmonizacji na

46 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 9 marca 2000 w sprawie C-358/98 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-1255, pkt 17, i ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 19.

47 — Punkty 51–55 skargi Komisji

48 — Zobacz w tym względzie skargę Komisji, omówioną w pkt 30 niniejszej opinii.

poziomie wspólnotowym państwom członkowskim zachowują bowiem prawo swobodnej oceny poziomu ochrony, który chcą osiągnąć na obszarze będącym w ich gestii [49]. W tym przypadku Królestwo Hiszpanii wskazuje w sposób przekonujący na zagrożenia, które mogą wyniknąć z transportu materiałów wybuchowych dla ogółu ludności, zwłaszcza w obliczu wzrastającego zagrożenia terroryzmem, szczególnie w Hiszpanii. W konsekwencji transport materiałów wybuchowych nie może być wykonywany wyłącznie przez jedną osobę, lecz przez przynajmniej dwóch strażników [50], a personel zajmujący się transportem musi dysponować pewną wiedzą w zakresie obchodzenia się z tego rodzaju materiałami. Komisja nie podważyła tej argumentacji w sposób wystarczająco szczegółowy. W tym względzie czwarty zarzut Komisji należy zatem oddalić.

72. Hiszpański ustawodawca wykorzystuje prawo swobodnej oceny odnośnie do poziomu ochrony, który należy uzyskać w Hiszpanii, także we wszystkich innych obszarach. Jednakże Królestwo Hiszpanii, na którym ciąży ciężar udowodnienia istnienia wyjątków od wymienionych podstawowych wolności, powinno przedstawić, przytaczając w szczegółach fakty i dowody, że obecnie w Hiszpanii obowiązująca minimalna liczba personelu jest właściwa dla uzyskania tego poziomu ochrony i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu. Jednak nie miało to miejsca w niniejszej sprawie. Przeciwnie, Królestwo Hiszpanii samo oświadczyło swoją gotowość do zredukowania wymienionej minimalnej liczby personelu każdorazowo o 50%. Tym samym Królestwo Hiszpanii przyznaje, że obecnie obowiązujące w prawie hiszpańskim wymogi nie są konieczne dla osiągnięcia wyznaczonego celu, a mianowicie zagwarantowania pożądanego poziomu bezpieczeństwa w dziedzinie transportu przedmiotów wartościowych i przedmiotów niebezpiecznych oraz instalowania i obsługi systemów bezpieczeństwa i alarmowych.

73. Poza tym na Królestwie Hiszpanii ciąży także obowiązek wykazania, w jakim stopniu można uzasadnić przyszłą, zredukowaną o 50% minimalną liczbę personelu na podstawie bezwzględnych wymogów interesu ogólnego. Dla celów tego postępowania dotyczącego uchybienia zobowiązaniom zbadanie tego aspektu może pozostać nierozstrzygnięte, ponieważ istnienie uchybienia należy oceniać według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał [51]. A już w żadnym wypadku nie mogą wystarczyć same zapowiedzi przyszłych zmian przepisów krajowych.

74. W rezultacie należy więc czwarty zarzut uwzględnić części dotyczącej obowiązku zatrudniania przez zagraniczne prywatne

49 — Zobacz podobnie pkt 45 niniejszej opinii oraz orzecznictwo wskazane powyżej w przypisie 30, według którego sam fakt, że w różnych państwach członkowskich obowiązują różne pod względem surowości przepisy, nie oznacza, że surowsze przepisy są nieproporcjonalne, a skutkiem tego niezgodne z prawem wspólnotowym.

50 — W punkcie I.4.2 lit. b) załącznika do rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej żąda się, aby każdy pojazd przeznaczony do transportu materiałów wybuchowych miał załogę złożoną z przynajmniej dwóch wyspecjalizowanych ochroniarzy.

51 — Zobacz podobnie pkt 66 niniejszej opinii i wskazane tam utrwalone orzecznictwo.

agencje ochrony w Hiszpanii minimalnej liczby pracowników wykonujących działalność w dziedzinie transportu przedmiotów wartościowych i przedmiotów niebezpiecznych oraz instalowania i obsługi systemów bezpieczeństwa i alarmowych.

świadczenia usług [52]. Również wymóg uzyskania pozwolenia administracyjnego dla personelu zatrudnionego w takim przedsiębiorstwie ogranicza swobodę świadczenia usług tego przedsiębiorstwa [53]. Poza tym dla zagranicznych agencji ochrony może okazać się utrudnione tworzenie na przykład oddziałów lub filii w Hiszpanii, jeżeli muszą uzyskać tam dla zatrudnionych przez nich pracowników ochrony prywatnej pozwolenie administracyjne. Hiszpański przepis stanowi więc także ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

E — *W przedmiocie zarzutu piątego: niezgodność wymogu uzyskania zezwolenia administracyjnego dla personelu agencji ochrony z art. 43 WE i art. 49 WE*

75. W swoim piątym zarzucie Komisja podnosi, że pracownicy prywatnej agencji ochrony z innego państwa członkowskiego potrzebują specjalnego zezwolenia administracyjnego na wykonywanie pracy w Hiszpanii, bez uwzględnienia faktu, że otrzymali już porównywalne pozwolenie w państwie siedziby przedsiębiorstwa.

77. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy krajowe, które utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym realizowanie podstawowych wolności gwarantowanych w traktacie WE, są dopuszczalne, jedynie jeżeli spełniają cztery wymogi: muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, muszą odpowiadać bezwzględnym wymogom interesu ogólnego, muszą być właściwe dla realizacji zamierzonego celu i nie powinny wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia [54].

76. W orzecznictwie jest już wyjaśnione, że przepis krajowy, który uzależnia wykonywanie pewnych usług przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim od udzielenia pozwolenia administracyjnego, stanowi ograniczenie swobody

52 — Zobacz ww. w przypisie 32 wyrok w sprawie Säger, pkt 14, ww. w przypisie 32 wyrok w sprawie Vander Elst, pkt 15, ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 35, ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 60, i ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 17.

53 — Wskazany powyżej w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 17, 18 (ostatnie zdanie) i 20, w którym chodziło o konieczność uzyskania pozwolenia dla personelu kierowniczego prywatnych agencji ochrony; odnośnie do pozostałych pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie; zob. ponadto ww. w przypisie 32 wyrok w sprawie Vander Elst, pkt 15, i wyrok z dnia 21 października 2004 r. w sprawie C-445/03 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. str. I-10191, pkt 23, 24 i 30.

54 — Zobacz podobnie orzecznictwo przywołane w przypisie 37.

78. Jak już wskazywałam przy innej okazji, ze względu na szczególne zagrożenia, związane z działalnością prywatnych agencji ochrony nie ma zasadniczo wątpliwości co do konieczności kontroli prewencyjnej takich przedsiębiorstw i ich personelu przez władze państwowe. Tego rodzaju kontrola może przyjąć formę procedury mającej na celu uzyskanie zezwolenia [55]. W niniejszej sprawie kwestia ta wydaje się być bezsporna pomiędzy Komisją i Królestwem Hiszpanii.

79. Brak jest natomiast zgodności w kwestii, w jakim stopniu władze państwa przyjmującego powinny uwzględniać wymogi, którym pracownicy ochrony prywatnej podlegają już w państwie ich pochodzenia. Odpowiedź na to pytanie wymaga zróżnicowanej oceny, zależnej przede wszystkim od tego, czy brana pod uwagę jest swoboda przedsiębiorczości (art. 43 WE), czy swoboda świadczenia usług (art. 49 WE).

80. Nie można bowiem żądać od *usługodawcy*, który tylko tymczasowo prowadzi działalność w innym państwie członkowskim, aby spełniał wszystkie wymogi prowadzenia działalności gospodarczej w tym państwie członkowskim, ponieważ w przeciwnym razie swoboda świadczenia usług zostałaby zupełnie pozbawiona swojej praktycznej skuteczności [56]. Ograniczenie swobody świadczenia usług wchodzi w rachubę w ogóle tylko wtedy, gdy uprawniony interes nie jest już chroniony przez przepisy, którym podlega usługodawca w swoim kraju pochodzenia [57].

81. Jeżeli więc uzyskano już w kraju pochodzenia pozwolenie administracyjne dla pracowników prywatnej agencji ochrony, to swoboda świadczenia usług zobowiązuje państwo przyjmujące do tego, aby uwzględnić tę okoliczność. Ponowna procedura uzyskania pozwolenia administracyjnego w państwie przyjmującym może być jeszcze tylko wtedy wyjątkowo uzasadniona, gdy weryfikacja pracowników ochrony prywatnej przeprowadzona już w kraju pochodzenia nie odpowiada w znacznym stopniu weryfikacji w Hiszpanii [58].

82. Żądając, aby pracownicy przedsiębiorstwa ochrony prywatnej w celu wykonywania działalności w Hiszpanii spełniali zawsze i bez wyjątku wymóg posiadania pozwolenia *hiszpańskich* władz, przepis hiszpański uniemożliwia uwzględnienie zobowiązań, którym pracownicy ochrony prywatnej podlegają już w innych państwach członkowskich, i tym

55 — Zobacz podobnie pkt 32–34 i 44 mojej opinii z dnia 22 czerwca 2004 r. w ww. w przypisie 6 sprawie Komisja przeciwko Niderlandom. Podobnie na przykład ww. w przypisie 29 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 70, w którym uznaje się, że ochrona społeczeństwa w newralgicznych obszarach — tam: zdrowie i zabezpieczenie jakości usług lekarskich — może uzasadnić kontrole prewencyjne w formie procedury dotyczącej udzielenia pozwolenia.

56 — Wskazany powyżej w przypisie 32 wyrok w sprawie Säger, pkt 13, ww. w przypisie 32 wyrok w sprawie Vander Elst, pkt 17, i ww. w przypisie 31 wyrok w sprawie Corsten, pkt 43.

57 — Wskazany powyżej w przypisie 31 wyrok w sprawie Corsten, pkt 35 z dalszymi odesłaniami, podobnie także ww. w przypisie 29 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 71, i ww. w przypisie 53 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 35.

58 — Zobacz podobnie pkt 38 i 53 mojej opinii z dnia 22 czerwca 2004 r. w ww. w przypisie 5 sprawie Komisja przeciwko Niderlandom.

samym narusza swobodę świadczenia usług [59].

83. Natomiast przedsiębiorstwo podejmujące działalność w innym państwie członkowskim, na przykład poprzez utworzenie filii lub oddziału, jest w zasadzie zobowiązane do przestrzegania tych samych wymogów, którym podlegają podmioty pochodzące z przyjmującego państwa członkowskiego [60]. Prywatna agencja ochrony, która podejmuje działalność w Hiszpanii, musi w konsekwencji co do zasady uzyskać także tam zezwolenia wymagane do podjęcia i wykonywania tej działalności, włącznie na przykład z wymaganymi zezwoleniami dla personelu ochrony, zatrudnianego w Hiszpanii przez tę agencję. To wymaga oczywiście, aby te przepisy mogły być stosowane w sposób niedyskryminujący, odpowiadały bezwzględnym wymogom interesu ogólnego, były właściwe dla realizacji zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia [61].

84. W tym przypadku nie ma żadnych istotnych zastrzeżeń odnośnie do uzasadnienia procedury władz w celu uzyskania zezwolenia administracyjnego. Jednak jest możliwe, że zagraniczna prywatna agencja ochrony, która tworzy w Hiszpanii filię lub oddział, będzie miała zamiar zatrudnić tam zagranicznych pracowników ochrony prywatnej (lub pracowników ochrony prywatnej zarejestrowanych za granicą). Wówczas swoboda przedsiębiorczości nakazuje państwu przyjmującemu w ramach procedury w celu uzyskania odpowiednich pozwoleń uwzględnić wymogi, które poszczególni członkowie pracowników ochrony prywatnej spełniają już w każdym z ich państw pochodzenia, i sprawdzić ich równoważność z wymogami krajowymi [62]. Jeżeli więc w państwie pochodzenia danej osoby ustalono w zasadniczo porównywalnym postępowaniu, że osoba ta spełnia wymogi przewidziane dla branych pod uwagę czynności, wówczas przedsiębiorstwo musi mieć możliwość powołania się na tę okoliczność również w Hiszpanii [63].

85. W zakresie w jakim hiszpańskie prawo nie umożliwia uwzględniania wymogów, które poszczególni członkowie personelu ochrony prywatnej spełniają już w swoim kraju pochodzenia, narusza ono swobodę przedsiębiorczości [64].

86. Również biorąc pod uwagę szczególne zagrożenia, które są związane z działalnością prywatnych agencji ochrony, nie można uzasadnić hiszpańskiego stanu prawnego

59 — Podobnie ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 38, i ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 66.

60 — Wskazany powyżej w przypisie 28 wyrok w sprawie Gebhard, pkt 36 zdanie pierwsze.

61 — Zobacz pkt 77 niniejszej opinii.

62 — Podobnie w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych utrwalone orzecznictwo — zob. wyroki z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Rec. str. I-2357, pkt 16 i nast., z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-232/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-4235, pkt 21, z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-313/01 Morgenbesser, Rec. str. I-13467, pkt 57, i z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-255/01 Morkopoulos i in., Zb.Orz. I-9077, pkt 63. Odnośnie do wymogów procedury zob. także ww. w przypisie 37 wyrok w sprawie Kraus, pkt 38–41.

63 — Zobacz podobnie także pkt 53 mojej opinii z 22 czerwca 2004 w ww. w przypisie 6 sprawie Komisja przeciwko Niderlandom.

64 — Podobnie ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 38, i ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 66.

w przedłożonym ujęciu. Wykracza on poza to, co jest wymagane do osiągnięcia wyznaczonego celu, a więc zagwarantowania ścisłej kontroli pracowników ochrony prywatnych agencji ochrony [65].

87. Z tego względu należy uwzględnić zarzut piąty.

F — *W przedmiocie zarzutu szóstego: naruszenie dyrektyw 89/48 i 92/51 z powodu nieuznawania kwalifikacji zawodowych*

88. Szósty zarzut Komisji jest, jak wykazano powyżej [66], tylko wtedy w ogóle dopuszczalny, gdy dotyczy dyrektywy 92/51.

89. W szóstym zarzucie Komisja podnosi, że ani ogólny zakres działalności prywatnych agencji ochrony ani działalność jako prywatny detektyw nie są objęte hiszpańskimi przepisami dotyczącymi uznania zagranicznych poświadczeń kompetencji, chociaż według ustaw hiszpańskich wydanie zezwolenia na działalność w prywatnej agencji ochrony zależy od różnych umiejętności i wiedzy, a do wykonywania zawodu prywatnego detektywa konieczny jest specjalny dyplom. Tym samym Królestwo Hiszpanii naruszyło zobowiązanie do transpozycji dyrektywy 92/51.

W przedmiocie wykonywania pracy przez personel prywatnych agencji ochrony

90. Możliwość zastosowania dyrektywy 92/51 wymaga przede wszystkim, aby wykonywanie pracy przez personel prywatnych agencji ochrony w Hiszpanii było w ogóle *zawodem regulowanym.*

91. Zgodnie z art. 1 lit. e) w związku z lit. f) dyrektywy 92/51 zawód regulowany składa się z jednej działalności zawodowej lub z zespołu działalności zawodowych, których podjęcie lub wykonywanie uregulowane jest prawnie bezpośrednio lub pośrednio, a więc poprzez przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne. Podjęcie lub wykonywanie zawodu należy postrzegać jako uregulowane prawnie bezpośrednio wtedy, gdy przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państwa przyjmującego zawierają regulację, poprzez którą dana działalność zawodowa jest wyraźnie zastrzeżona dla osób, które spełniają określone warunki, podczas gdy

65 — Podobnie ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 35–38, i ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 66.

66 — Punkty 32–40 niniejszej opinii.

podjęcie tej działalności jest zakazane dla tych, którzy tych warunków nie spełniają [67].

92. Artykuł 53 rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej wymaga od członków personelu prywatnych agencji ochrony między innymi, aby byli pełnoletni, posiadali zdolność fizyczną i psychiczną niezbędną do wykonywania swojej pracy, a w szczególności aby nie cierpieli na chorobę, która przeszkodziłaby w wykonywaniu ich pracy. Jak Komisja słusznie, a także bezsprzecznie wywodzi, personel prywatnych agencji ochrony wykonuje wobec powyższego w Hiszpanii zawód regulowany w rozumieniu art. 1 lit. e) w związku z lit. f) dyrektywy 92/51.

93. Samo stwierdzenie, że chodzi o zawód regulowany, nie wystarcza jednak jeszcze, aby w takim przypadku jak niniejszy zastosować dyrektywę 92/51. Należy dodatkowo sprawdzić, czy od personelu prywatnych agencji ochrony żąda się poświadczeń kompetencji w rozumieniu tej dyrektywy.

94. Pojęcie *poświadczenia kompetencji* jest szeroko rozumiane i obejmuje zgodnie z art. 1 lit. c) dyrektywy 92/51 nie tylko każdy dowód kwalifikacji, potwierdzający kształcenie i szkolenie, niebędący częścią zestawu stanowiącego dyplom, lecz także każdy dowód kwalifikacji, który jest wydawany jako wynik oceny indywidualnych cech, umiejętności i wiedzy wnioskodawcy.

95. Inaczej jednak niż Komisja wydaje się zakładać [68], nie chodzi w tym przypadku o to, czy podjęta ostatecznie przez władze hiszpańskie *decyzja o dostępie do zawodu* (pozwolenie na podstawie art. 10 ustawy w sprawie ochrony prywatnej w związku z art. 53 rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej) jest poświadczeniem kompetencji, lecz raczej o to, czy jako *warunku* udzielenia takiego zezwolenia żąda się od tych osób poświadczeń kompetencji.

96. Królestwo Hiszpanii zaprzecza, aby udzielanie zezwoleń dla personelu prywatnych agencji ochrony zależało od przedłożenia takich poświadczeń kompetencji.

97. W tym kontekście do Komisji należałoby wykazanie, jakie konkretne poświadczenia są jej zdaniem wymagane przez władze hisz-

67 — Wyroki z dnia 1 lutego 1996 r. w sprawie C-164/94 Aranitis, Rec. str. I-135, pkt 18 i 19, z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 Fernandez de Bobadilla, Rec. str. I-4773, pkt 16 i 17, z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-294/00 Gräbner, Rec. str. I-6515, pkt 31 i 32, i z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-402/02 Komisja przeciwko Francji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 30 oraz ww. w przypisie 62 wyrok w sprawie Morgenbesser, pkt 49.

68 — Zobacz pismo Komisji z dnia 3 maja 2004 r., w szczególności pkt 53 i 56.

pańskie i w tym przypadku otwierają drogę do zastosowania dyrektywy 92/51. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia jest sprawą Komisji udowodnienie zaistnienia utrzymywanego uchybienia; Komisja musi dostarczyć Trybunałowi wymaganych wskazówek, na podstawie których Trybunał może sprawdzić zaistnienie uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na przypuszczeniach [69].

98. Skarga Komisji nie spełnia tych wymogów.

99. Artykuł 53 lit. c) rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej, na który powołuje się Komisja w swojej skardze, stanowi jedynie, że personel prywatnych agencji ochrony *musi posiadać* zdolność fizyczną i psychiczną niezbędną do wykonywania swojego zawodu [70]. Nie można jednak wywnioskować z wywodów Komisji, w jakiej formie wymienione warunki są sprawdzane przed wydaniem pozwolenia administracyjnego dla personelu ochrony. W szczególności nie jest oczywiste, czy władze hiszpańskie w ogóle żądają przedłożenia jakiegokolwiek *poświadczenia* kwalifikacji potwierdzającego istnienie tych indywidualnych cech, umiejętności i wiedzy — a tylko wtedy można by zastosować dyrektywę 92/51 — czy też jest to sprawdzane *nieformalnie* w ramach procedury w celu uzyskania pozwolenia dla danej osoby. Komisja nie wskazuje nawet ani razu, czy w samej Hiszpanii wydaje się takie dowody kwalifikacji osobom, które chciałyby pracować jako pracownicy w prywatnej agencji ochrony [71].

100. W konsekwencji Komisja nie wykazała w sposób zasadny, że dyrektywa 92/51 w niniejszym przypadku ma w ogóle zastosowanie. W tych okolicznościach Trybunał nie może stwierdzić, czy w odniesieniu do personelu prywatnych agencji ochrony Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniu polegającemu na przetransponowaniu dyrektywy 92/51.

101. Celem uzupełnienia należy tylko zauważyć, że oczywiście także niezależnie od możliwości zastosowania dyrektyw 89/48 i 92/51 istnieje obowiązek, wypływający bezpośrednio z podstawowych wolności (art. 39 WE, 43 WE i 49 WE), sprawdzenia przez państwa członkowskie kwalifikacji nabytych za granicą pod względem ich równoważności z kwalifikacjami wymaga-

69 — Wyroki z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie 96/81 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. 1791, pkt 6, z dnia 20 marca 1990 r. w sprawie C-62/89 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-925, pkt 37, z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-300/95 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-2649, pkt 31, z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-217/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5087, pkt 22, z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-341/02 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. str. 2733, pkt 35 i z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. str. 3761, pkt 27.

70 — Zgodnie z art. 53 lit. a) rozporządzenia w sprawie ochrony zainteresowane osoby muszą ponadto być pełnoletnie. Oprócz kryterium wieku oraz wymogu psychicznych i fizycznych zdolności art. 53 rozporządzenia w sprawie ochrony zawiera ponadto kilka dalszych wymogów co do dotychczasowej niekaralności i stanowi, że pracownicy nie mogli wykonywać w ostatnich dwóch latach określonych zawodów lub określonej działalności. Wszystkie te wymogi nie zostały jednak uczynione przez Komisję przedmiotem postępowania i dlatego nie są rozpatrywane w dalszej treści.

71 — Komisja nie wspomina ani jednym słowem w swoim uzasadnieniu skargi o art. 10 ustawy w sprawie ochrony. Samo napomknięcie o takim przepisie przy przedstawieniu ram prawnych sprawy nie wystarcza, aby oprzeć na tym zarzut w postępowaniu o uchybienie zobowiązaniom (podobnie ww. w przypisie 13 wyrok z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 21.

nymi w kraju i w danym wypadku uznania tych kwalifikacji. Państwa członkowskie są również zobowiązane do uwzględniania ewentualnych egzaminów przydatności zawodowej, którym te osoby poddały się już w innych państwach członkowskich [72].

W przedmiocie wykonywania zawodu prywatnego detektywa

102. Jeżeli chodzi o wykonywanie zawodu prywatnego detektywa, artykuł 54 pkt 5 lit. b) rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej uzależnia udzielenie odpowiedniego pozwolenia administracyjnego od posiadania dyplomu prywatnego detektywa, który jest przyznawany zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami administracyjnymi ministerstwa sprawiedliwości i ministerstwa spraw wewnętrznych po ukończeniu specjalnych kursów oraz złożeniu z pozytywnym wynikiem egzaminu.

103. Tym samym chodzi w przypadku wykonywania zawodu prywatnego detektywa w Hiszpanii o zawód regulowany w rozumieniu art. 1 lit. e) w związku z lit. f) dyrektywy 92/51 [73].

104. Wymieniony „dyplom" wchodzi także w zakres przepisów dyrektywy 92/51. Wprawdzie nie chodzi według przedłożonych informacji o *dyplom* w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy 92/51, ponieważ nie wymaga się przynajmniej jednorocznego okresu kształcenia, jednak według sformułowania w art. 54 pkt 5 lit. b) rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej chodzi albo o *świadectwo* w rozumieniu art. 1 lit. b), o ile wymagane kursy stanowią *kształcenie i szkolenie zawodowe* w rozumieniu dyrektywy, albo przynajmniej o *poświadczenie kompetencji* w rozumieniu art. 1 lit. c) tiret pierwsze dyrektywy 92/51, jeżeli kursy nie osiągają jakości kształcenia i szkolenia.

105. W konsekwencji dyrektywę 92/51 można zastosować do wykonywania zawodu detektywa prywatnego w Hiszpanii. Zależnie od tego, czy chodzi w przypadku wymogu art. 54 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ochrony prywatnej o świadectwo lub o poświadczenie kompetencji w rozumieniu dyrektywy 92/51, konieczny byłby albo system uznawania zgodnie z art. 6 tej dyrektywy, albo specjalny system dla uznawania pozostałych kwalifikacji zgodnie z art. 8 tej dyrektywy.

106. Według bezspornych informacji Komisji nie istnieją w Hiszpanii dla zawodu prywatnego detektywa żadne systemy uznawania w rozumieniu dyrektywy 92/51, skutkiem czego nastąpiło w tym zakresie naruszenie traktatu w rozumieniu art. 228 ust. 1 WE.

72 — Zobacz podobnie wywody w pkt 76–86 niniejszej opinii.

73 — W przedmiocie warunków w szczególności zob. pkt 92 niniejszej opinii.

Wniosek wstępny

107. Mając na uwadze powyższe należy uwzględnić zarzut szósty Komisji w tej części, w której Królestwo Hiszpanii nie ustanowiło odnośnie do zawodu prywatnego detektywa odpowiednich przepisów w sprawie uznawania zawodowych poświadczeń kompetencji do wykonywania zawodu prywatnego detektywa, które spełniałyby wymogi dyrektywy 92/51. W pozostałym zakresie zarzut ten jest jednak bezzasadny, a skargę należy oddalić.

VII — Koszty

108. Jeżeli chodzi o cofnięcie początkowo pierwszego zarzutu Komisji [74], każda z obydwu stron wniosła o obciążenie kosztami postępowania drugiej strony [75]. Z art. 69 § 5 akapit pierwszy regulaminu Trybunału wynika, że należy obciążyć kosztami stronę skarżącą, chyba że z uwagi na postępowanie pozwanego wydaje się uzasadnione obciążenie go kosztami postępowania.

109. W niniejszym przypadku Królestwo Hiszpanii zmieniło swoje rozporządzenie w sprawie ochrony prywatnej odnośnie do wymogu hiszpańskiego obywatelstwa lub przynależności państwowej dopiero po upływie terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii [76]. Istnienie uchybienia należy oceniać według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii [77], więc początkowo pierwszy zarzut Komisji miałby większe szanse powodzenia przy ocenie sumarycznej. Poprzez spóźnioną zmianę rozporządzenia w sprawie prywatnej ochrony Królestwo Hiszpanii dało tym samym Komisji powód do wniesienia skargi. W tych okolicznościach zasadne jest obciążenie kosztami Królestwa Hiszpanii ze względu na wycofany zarzut.

110. Ponieważ jednak w pozostałym zakresie skargę Komisji należy uwzględnić w pełnym zakresie tylko w odniesieniu do czterech z pozostałych sześciu zarzutów, podczas gdy w przypadku dwóch zarzutów Komisja wygrała sprawę tylko częściowo, Trybunał powinien rozdzielić koszty zgodnie z art. 69 § 3 pierwszy akapit regulaminu.

111. Na tej podstawie należy obciążyć Królestwo Hiszpanii kosztami w wysokości trzech czwartych kosztów poniesionych przez Komisję oraz postanowić, że w pozostałym zakresie każda ze stron ponosi własne koszty.

74 — Ten początkowy pierwszy zarzut dotyczył wymogu hiszpańskiej przynależności państwowej prywatnych agencji ochrony oraz hiszpańskiego obywatelstwa jej personelu ochrony. Został on wycofany przez Komisję w pkt 8 pisma z dnia 3 maja 2004 r.; zob. pkt 29 niniejszej opinii.

75 — Zobacz w tym zakresie pisma Komisji z dnia 3 maja 2004 r. i Królestwa Hiszpanii z dnia 1 lipca 2004 r., w których wnioski o obciążenie kosztami drugiej strony zostały utrzymane w mocy.

76 — Zobacz pkt 25 niniejszej opinii.

77 — Zobacz podobnie przywołane w przypisie 44 utrwalone orzecznictwo.

VIII — Wnioski

112. Na podstawie powyższych wywodów proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na podstawie art. 43 WE i 49 WE, ustanawiając w ramach ustawy nr 23/1992 w sprawie ochrony prywatnej oraz dekretu królewskiego nr 2364/1994 zatwierdzającego rozporządzenie w sprawie ochrony prywatnej, wymóg:

   a) aby także prywatne agencje ochrony z innych państw członkowskich miały obowiązek

      — posiadania statusu osoby prawnej,

      — posiadania określonego kapitału zakładowego, bez uwzględnienia faktu, że przedsiębiorstwo nie podlega takim samym obowiązkom w państwie jego siedziby,

      — wpłacenia kaucji do hiszpańskiego Caja General de Depósitos, bez uwzględnienia ewentualnego wpłacenia kaucji w państwie członkowskim pochodzenia, jak i

— zatrudnienia pracowników w określonej minimalnej liczbie, o ile pracują oni w dziedzinie transportu przedmiotów wartościowych i przedmiotów niebezpiecznych oraz instalowania i obsługi systemów bezpieczeństwa i alarmowych, oraz

b) aby pracownicy zagranicznej prywatnej agencji ochrony mieli obowiązek uzyskania w Hiszpanii nowego specjalnego zezwolenia, podczas gdy porównywalne zezwolenie uzyskali oni już w państwie członkowskim siedziby tego przedsiębiorstwa.

2) Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą w zakresie przetransponowania dyrektywy Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania zawodowych poświadczeń kompetencji, uzupełniającej dyrektywę 89/48/EWG, nie ustanawiając przepisów spełniających wymogi tej dyrektywy, niezbędnych dla zagwarantowania uznania zawodowych poświadczeń kompetencji do wykonywania działalności prywatnego detektywa.

3) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

4) Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami w wysokości trzech czwartych kosztów poniesionych przez Komisję i pokrywa własne koszty. W pozostałym zakresie Komisja pokrywa własne koszty.