WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 13 grudnia 2007 r. *

W sprawie C-465/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 23 grudnia 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez E. Traversę oraz E. Montaguti, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Del Gaiza, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk (sprawozdawca), i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 czerwca 2007 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, iż poprzez wprowadzenie przepisów stanowiących, że:

— działalność pracownika ochrony może być wykonywana tylko po złożeniu przyrzeczenia lojalności Republice Włoskiej,

— działalność w zakresie prywatnych usług ochrony może być wykonywana wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia Prefetto (zwanego dalej „prefektem"),

— ważność tego zezwolenia ogranicza się do określonego terytorium, a jego wydanie uzależnione jest od liczby i wielkości prywatnych agencji ochrony działających na tym terytorium,

— prywatne agencje ochrony obowiązane są dysponować miejscem prowadzenia działalności w każdej prowincji, w której wykonują swoją działalność,

— członkowie personelu tych agencji powinni posiadać indywidualne zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony,

— w celu uzyskania zezwolenia prywatne agencje ochrony powinny zatrudniać minimalną/maksymalną liczbę osób,

— prywatne agencje ochrony obowiązane są złożyć kaucję w kasie depozytowej,

— ceny prywatnych usług w zakresie ochrony ustalane są w zezwoleniu prefekta w ramach z góry określonych limitów,

Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE.

Ramy prawne

2 Artykuł 134 tekstu skonsolidowanego ustaw o bezpieczeństwie publicznym (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza), zatwierdzonego dekretem królewskim nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r. (GURI nr 146 z dnia 26 czerwca 1931 r.) ze zmianami (zwanego dalej „tekstem skonsolidowanym") stanowi:

„Zabrania się świadczenia przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne nieposiadające licencji wydanej przez prefekta usług w zakresie ochrony i dozorowania mienia ruchomego i nieruchomego, usług wywiadowczych, prowadzenia poszukiwań lub gromadzenia informacji na rzecz podmiotów prywatnych.

Z zastrzeżeniem przepisów art. 11 licencja nie może być wydana osobom, które nie posiadają obywatelstwa włoskiego lub obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej, nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych lub zostały skazane za przestępstwo umyślne.

Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mogą uzyskać licencję na świadczenie usług w zakresie ochrony i dozorowania mienia ruchomego i nieruchomego na takich samych warunkach jak obywatele włoscy.

Licencja nie może obejmować czynności wiążących się z wykonywaniem władzy publicznej lub uprawnieniem do ograniczenia wolności osobistej".

3 Na podstawie art. 135 akapity od czwartego do szóstego tekstu skonsolidowanego:

„[…] dyrektorzy, o których mowa powyżej, mają obowiązek umieszczenia w pomieszczeniach swoich biur, w sposób stały i widoczny, wykazu wykonywanych czynności wraz z cennikiem usług.

Nie mogą oni wykonywać czynności innych niż wymienione w wykazie lub pobierać wynagrodzenia wyższego niż wskazane w cenniku ani wykonywać czynności lub przyjmować zleceń z udziałem lub za pośrednictwem osób nieposiadających dokumentu tożsamości lub innego dokumentu zawierającego zdjęcie, wydanego przez administrację państwową.

Wykaz czynności jest opatrzony adnotacją prefekta".

4 Zgodnie z art. 136 akapit drugi tekstu skonsolidowanego wydania licencji można odmówić z uwagi na liczbę lub wielkość już działających przedsiębiorstw.

5 Artykuł 137 tekstu skonsolidowanego stanowi:

„Wydanie licencji jest uzależnione od złożenia w kasie depozytowej kaucji w wysokości określonej przez prefekta.

[…]

W przypadku uchybienia obowiązkom prefekt dekretem postanawia o przekazaniu części lub całości kwoty kaucji na rzecz skarbu państwa.

[…]”.

6 Na podstawie art. 138 tekstu skonsolidowanego:

„Pracownikiem ochrony może być osoba, która spełnia następujące warunki:

1) posiada obywatelstwo włoskie lub obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej;

2) jest pełnoletnia i ma uregulowany stosunek do służby wojskowej;

3) potrafi czytać i pisać;

4) nie była karana za przestępstwo;

5) wykazuje się nieskazitelną postawą polityczną i moralną;

6) posiada dokument tożsamości;

7) jest objęta zabezpieczeniem społecznym i ubezpieczeniem od wypadków przy pracy.

Zatrudnianie pracowników ochrony jest zatwierdzane przez prefekta.

Każdy pracownik ochrony będący obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, który złożył przyrzeczenie lojalności, może uzyskać prawo do noszenia broni zgodnie z przepisami dekretu ustawodawczego nr 527 z dnia 30 grudnia 1992 r. i rozporządzenia wykonawczego wprowadzonego dekretem nr 635 ministra spraw wewnętrznych z dnia 30 października 1996 r. […]".

7 Artykuł 250 dekretu królewskiego nr 635 z dnia 6 maja 1940 r., zawierającego rozporządzenie wykonawcze do tekstu skonsolidowanego, w brzmieniu zmienionym art. 5 ustawy nr 478 z dnia 23 grudnia 1946 r. (zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym") stanowi:

„Po stwierdzeniu, że warunki określone w art. 138 ustawy są spełnione, prefekt wydaje pracownikom ochrony dekret zatwierdzający.

Po uzyskaniu zatwierdzenia pracownicy ochrony składają przyrzeczenie przed Pretore według następującej roty:

»Przyrzekam wierność Republice Włoskiej oraz głowie państwa, przyrzekam, że będę lojalnie przestrzegać prawa państwa oraz że będę wykonywać powierzone mi zadania starannie, uczciwie oraz wyłącznie w interesie publicznym«.

Pretore poświadcza złożenie przyrzeczenia pod dekretem prefekta.

Po złożeniu przyrzeczenia pracownik ochrony jest uprawniony do wykonywania czynności".

8 Artykuł 252 rozporządzenia wykonawczego stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów ustaw szczególnych, jeżeli mienie, którego ochronę powierzono pracownikom ochrony, znajduje się na terytorium innych prowincji, konieczny jest dekret zatwierdzający prefekta każdej z tych prowincji.

Złożenie przyrzeczenia następuje przed jednym z Pretori, na którego obszarze właściwości znajduje się mienie podlegające ochronie".

9 Zgodnie z art. 257 tego rozporządzenia:

„We wniosku o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 134 ustawy, należy wskazać: gminę lub gminy, na terenie której(-ych) przedsiębiorstwo planuje prowadzić działalność, stawki opłat za poszczególne czynności oraz abonament, wykaz stanowisk pracowników ochrony, wypłacane im wynagrodzenia, dni odpoczynku tygodniowego, środki zabezpieczenia społecznego w przypadku choroby, czas pracy i wszystkie warunki świadczenia usług.

Do wniosku należy dołączyć dokument potwierdzający ubezpieczenie pracowników ochrony w razie wypadków przy pracy, niezdolności do pracy oraz emerytalne.

W przypadku przedsiębiorstw, które planują świadczenie usług detektywistycznych lub poszukiwań na rzecz podmiotów prywatnych, należy ponadto wskazać, jakich czynności dotyczy wniosek o wydanie zezwolenia oraz dołączyć dokumenty potwierdzające niezbędne kwalifikacje.

Zezwolenie zawiera informacje objęte wnioskiem o wydanie zezwolenia oraz zatwierdzenie stawek, wykazu stanowisk, wynagrodzeń, czasu pracy oraz środków zabezpieczenia społecznego w przypadku choroby.

Każda zmiana w działalności przedsiębiorstwa wymaga zezwolenia prefekta".

10 W odniesieniu do aktów administracyjnych wydanych na podstawie uregulowań krajowych należy wskazać, że znaczna liczba zezwoleń prefekturalnych na wykonywanie działalności w zakresie prywatnych usług ochrony przewiduje, że przedsiębiorstwa powinny zatrudniać określoną maksymalną lub minimalną liczbę pracowników ochrony.

11 Ponadto z okólnika ministerstwa spraw wewnętrznych wynika, że przedsiębiorstwa nie mogą wykonywać działalności poza zakresem właściwości terytorialnej prefektury, która wydała zezwolenie.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

12 Pismem z dnia 5 kwietnia 2002 r. Komisja wezwała Republikę Włoską do przedstawienia uwag w przedmiocie zgodności omawianych przepisów krajowych ze swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości.

13 W następstwie odpowiedzi udzielonych w dniu 6 czerwca 2002 r. przez Republikę Włoską Komisja wystosowała do tego państwa członkowskiego w dniu 14 grudnia 2004 r. uzasadnioną opinię, wzywając je do podjęcia działań niezbędnych do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia. Wniosek Republiki Włoskiej o przedłużenie tego terminu został przez Komisję rozpoznany odmownie.

14 Ponieważ Komisja nie uznała odpowiedzi udzielonych przez Republikę Włoską za zadowalające, postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

15 Na poparcie skargi Komisja podnosi osiem zarzutów, dotyczących zasadniczo warunków, których spełnienia wymagają przepisy włoskie w celu wykonywania we Włoszech działalności w zakresie prywatnych usług ochrony.

16 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że o ile prawdą jest, że w sektorze, który nie stanowi przedmiotu harmonizacji na poziomie wspólnotowym — a taka sytuacja ma miejsce, co zgodnie przyznały na rozprawie Republika Włoska i Komisja,

w przypadku usług w zakresie prywatnej ochrony — państwa członkowskie pozostają w zasadzie właściwe dla określenia warunków wykonywania działalności w tym sektorze, to jednak powinny one wykonywać swoje kompetencje w tej dziedzinie w poszanowaniu podstawowych wolności gwarantowanych przez traktat WE (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-514/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-963, pkt 23).

17 W tej kwestii, zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 43 WE i 49 WE nakładają obowiązek zniesienia ograniczeń w zakresie swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego świadczenia usług. Za takie ograniczenia muszą być uznane wszelkie środki, które zakazują, ograniczają lub zmniejszają atrakcyjność korzystania z tych swobód (zob. wyroki: z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-305, pkt 22; z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Zb.Orz. str. I-8961, pkt 11; z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Zb.Orz. str. I-2941, pkt 31 oraz z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-65/05 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. str. I-10341, pkt 48).

18 Trybunał stwierdził również, że krajowe środki ograniczające korzystanie z podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie mogą być uzasadnione wyłącznie, jeżeli spełniają cztery przesłanki: są stosowane w sposób niedyskryminacyjny, odpowiadają nadrzędnym względom interesu ogólnego, są odpowiednie dla zapewnienia realizacji wyznaczonego celu i nie wykraczają poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia (zob. wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97 Haim, Rec. str. I-5123, pkt 57 i przywołane tam orzecznictwo oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 49).

19 To właśnie w świetle tych zasad należy dokonać analizy zarzutów Komisji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 43 WE i 49 WE poprzez wprowadzenie obowiązku złożenia przyrzeczenia

Argumentacja stron

20 Komisja podnosi, że obowiązek składania przez pracowników ochrony przyrzeczenia lojalności Republice Włoskiej, przewidziany w art. 250 rozporządzenia wykonawczego, a oparty pośrednio na obywatelstwie, stanowi dla podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich prowadzących działalność w dziedzinie prywatnej ochrony nieuzasadnioną przeszkodę zarówno w wykonywaniu prawa przedsiębiorczości, jak i dla swobody świadczenia usług.

21 Ponadto zdaniem Komisji przeszkody tej nie można uznać za uzasadnioną i proporcjonalną w świetle zamierzonego celu, tj. zapewnienia lepszej ochrony porządku publicznego.

22 W opinii Republiki Włoskiej rozpatrywana działalność, o której mowa w tekście skonsolidowanym, wchodzi w zakres wykonywania władzy publicznej w rozumieniu art. 45 WE i 55 WE, a zatem jest wyłączona z zakresu zastosowania postanowień rozdziałów 2 i 3 tytułu III części trzeciej traktatu.

23 Republika Włoska utrzymuje więc, że przedsiębiorstwa prowadzące działalność w dziedzinie prywatnej ochrony w wielu przypadkach w sposób bezpośredni uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej.

24 W tej kwestii podnosi ona, że działalność w dziedzinie ochrony ze swej istoty ma znaczący wkład w bezpieczeństwo publiczne, np. w zakresie ochrony instytucji kredytowych przez uzbrojonych pracowników oraz konwojowania bankowozów przewożących środki pieniężne.

25 To państwo członkowskie podkreśla także, że protokoły sporządzane przez pracowników ochrony, którzy złożyli przyrzeczenie, mają większą moc dowodową niż oświadczenia podmiotów prywatnych. Dodaje, że ci pracownicy ochrony są uprawnieni do dokonania zatrzymania na gorącym uczynku.

26 W odpowiedzi na tę argumentację Komisja podnosi, że art. 45 WE i 55 WE, jako postanowienia wprowadzające odstępstwa od podstawowych wolności, powinny — zgodnie z orzecznictwem Trybunału — być interpretowane w sposób zawężający.

27 Argumenty Republiki Włoskiej nie mogłyby zresztą — według Komisji — uzasadnić przeprowadzenia analizy odmiennej niż ta, która sprawiła, że Trybunał niezmiennie orzekał, iż działalność polegająca na dozorowaniu i prywatnej ochronie zwykle nie stanowi bezpośredniego i szczególnego udziału w wykonywaniu władzy publicznej.

28 Niezależnie od powołania się na zastosowanie art. 45 WE i 55 WE Republika Włoska podnosi na swoją obronę następujące kwestie:

29 Utrzymuje ona, że obowiązek złożenia przyrzeczenia mógłby być przez Komisję kwestionowany wyłącznie ze względu na ograniczenia w zakresie swobody przepływu pracowników, a nie na podstawie art. 43 WE i 49 WE, ponieważ pracownicy ochrony zawsze są pracownikami najemnymi.

30 Ponadto podnosi, że złożenie przyrzeczenia, co nie jest obiektywnie trudną czynnością, zapewnia prawidłowe wykonywanie przez pracowników delikatnych zadań z zakresu ochrony, które są regulowane bezwzględnie obowiązującymi przepisami państwowymi, kładąc w ten sposób nacisk na związek przyczynowy, jaki jej zdaniem istnieje między przyrzeczeniem a wzmocnieniem prewencyjnej ochrony porządku publicznego.

Ocena Trybunału

31 Mając na względzie konsekwencje związane z zastosowaniem art. 45 WE i 55 WE, należy przede wszystkim ustalić, czy postanowienia te rzeczywiście znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie.

32 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że odstępstwo przewidziane w tych przepisach winno być ograniczone do działalności, która, rozpatrywana samodzielnie, jest w bezpośredni i szczególny sposób związana z wykonywaniem władzy publicznej (zob. wyroki: z dnia 29 października 1998 r. w sprawie C-114/97 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-6717, pkt 35; z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-355/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1221, pkt 25 oraz z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie C-283/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4363, pkt 20).

33 Trybunał orzekł także, że działalność przedsiębiorstw w dziedzinie dozorowania i prywatnej ochrony zwykle nie stanowi bezpośredniego i szczególnego udziału w wykonywaniu władzy publicznej (zob. ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 26 oraz z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 20).

34 Ponadto w pkt 22 ww. wyroku z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom Trybunał orzekł, że odstępstwo przewidziane w art. 55 akapit pierwszy traktatu WE (obecnie art. 45 akapit pierwszy WE) nie znajdował w sprawie zastosowania.

35 Należy zatem ustalić, czy okoliczności, na które powołuje się Republika Włoska w niniejszej sprawie, mogą — w świetle obecnego brzmienia tekstu skonsolidowanego oraz rozporządzenia wykonawczego — prowadzić do oceny sytuacji odmiennej niż ta, która legła u podstaw orzecznictwa cytowanego w pkt 33 i 34 niniejszego wyroku.

36 Zgodnie z art. 134 tekstu skonsolidowanego jednostki organizacyjne działające w zakresie prywatnej ochrony wykonują co do zasady czynności związane z ochroną i dozorowaniem mienia ruchomego i nieruchomego, usługami wywiadowczymi, prowadzeniem poszukiwań lub gromadzeniem informacji na rzecz podmiotów prywatnych.

37 O ile prywatne agencje ochrony mogą — co potwierdziła na rozprawie Republika Włoska — w określonych okolicznościach i w drodze wyjątku — udzielać pomocy funkcjonariuszom publicznym, do których zadań należy zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, np. przy transporcie środków pieniężnych lub nadzorowaniu pewnych miejsc publicznych, to jednak to państwo członkowskie nie wykazało, że chodzi tu o wykonywanie władzy publicznej.

38 Trybunał orzekł już zresztą, że zwykły udział w zachowaniu bezpieczeństwa publicznego, do czego każdy może być wezwany, nie stanowi takiego wykonywania (zob. ww. wyrok z dnia 29 października 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 37).

39 Ponadto art. 134 tekstu skonsolidowanego zakreśla ścisłe granice wykonywania działalności w zakresie dozorowania, polegające na tym, że nie może ona obejmować czynności wiążących się z wykonywaniem władzy publicznej lub uprawnieniem do ograniczenia wolności osobistej. Prywatne agencje ochrony nie są zatem wyposażone w jakiekolwiek uprawnienia do stosowania przymusu.

40 Republika Włoska nie może zatem zasadnie podnosić, że prywatne agencje ochrony wykonują w ramach swojej działalności czynności związane z zachowaniem porządku publicznego, które miałyby być związane z wykonywaniem władzy publicznej.

41 Ponadto w kwestii argumentacji dotyczącej mocy dowodowej protokołów sporządzanych przez pracowników ochrony, którzy złożyli przyrzeczenie, należy wskazać, że — jak zresztą przyznaje sama Republika Włoska — protokoły te nie są w pełni miarodajne, w odróżnieniu od protokołów sporządzanych podczas wykonywania władzy publicznej, na przykład przez funkcjonariuszy policji sądowej.

42 Wreszcie, co się tyczy argumentu związanego z możliwością dokonywania przez pracowników ochrony, którzy złożyli przyrzeczenie, zatrzymania na gorącym uczynku, to był on już podnoszony przez Republikę Włoską w sprawie Komisja przeciwko Włochom, zakończonej ww. wyrokiem z dnia 31 maja 2001 r. W sprawie tej Trybunał orzekł, w pkt 21 wyroku, że w takiej sytuacji pracownicy ochrony nie dysponują większą władzą niż każdy inny obywatel. Stwierdzenie to pozostaje aktualne w niniejszej sprawie.

43 Z powyższych rozważań wynika, że prywatne agencje ochrony nie mają we Włoszech — w obecnym stanie prawnym — bezpośredniego i szczególnego udziału w wykonywaniu władzy publicznej, ponieważ wykonywane przez nie czynności związane z prywatną ochroną nie mogą być zrównane z zadaniami należącymi do właściwości służb publicznego bezpieczeństwa.

44 W konsekwencji odstępstwa przewidziane w art. 45 WE i 55 WE nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

45 Następnie, co się tyczy konkretnie wymogów zawartych w art. 250 rozporządzenia wykonawczego, z ustawodawstwa włoskiego wynika, że w celu świadczenia usług prywatnej ochrony przedsiębiorstwa mogą zatrudniać wyłącznie pracowników, którzy złożyli przyrzeczenie lojalności Republice Włoskiej i głowie państwa, przed prefektem i w języku włoskim.

46 W tej kwestii, nawet jeśli przepis ten stosowany jest w sposób identyczny do podmiotów gospodarczych mających siedzibę we Włoszech, jak i do podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich, które zamierzają wykonywać swą działalność na terytorium włoskim, stanowi on jednak dla wszystkich podmiotów gospodarczych niemających siedziby we Włoszech poważną przeszkodę w wykonywaniu ich działalności w tym państwie członkowskim, wpływającą na dostęp do rynku.

47 Podmiotom mającym siedzibę w jednej z prowincji włoskich jest bowiem łatwiej niż tym, które pochodzą z innych państw członkowskich, a zamierzają wykonywać działalność we Włoszech, znaleźć pracowników godzących się na złożenie przyrzeczenia, którego wymaga włoskie ustawodawstwo. Jest więc oczywiste, że takie uroczyste przyrzeczenie lojalności Republice Włoskiej i głowie państwa, z uwagi na jego wymiar symboliczny, łatwiej uzyska akceptację ze strony obywateli tego państwa lub osób od dawna w tym państwie zamieszkałych. Podmioty zagraniczne znajdują się zatem w bardziej niekorzystnej sytuacji niż podmioty włoskie z siedzibą we Włoszech.

48 Złożenie spornego przyrzeczenia, narzucone pracownikom prywatnych agencji ochrony, stanowi zatem z punktu widzenia podmiotów nieposiadających siedziby we Włoszech zarówno przeszkodę dla swobody przedsiębiorczości, jak i przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług.

49 Co się tyczy zarzutu, który Republika Włoska przytoczyła subsydiarnie w celu uzasadnienia stwierdzonej właśnie przeszkody dla swobód gwarantowanych w art. 43 WE i 49 WE, a mającej na celu ochronę porządku publicznego, należy przypomnieć, że pojęcie porządku publicznego zakłada istnienie rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa. Jak wszystkie odstępstwa od jednej z podstawowych zasad traktatu odstępstwo dotyczące porządku publicznego powinno być interpretowane w sposób zawężający (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Nie sposób natomiast uznać, że prywatne agencje ochrony mające siedzibę w państwach członkowskich innych niż Republika Włoska mogłyby — poprzez wykonywanie prawa do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług oraz poprzez zatrudnianie osób, które nie złożyły przyrzeczenia lojalności Republice Włoskiej i głowie państwa — stworzyć rzeczywiste i poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa.

51 Z powyższych rozważań wynika, że wymóg złożenia przyrzeczenia, wynikający z przepisów włoskich, jest sprzeczny z art. 43 WE i 49 WE.

52 Pierwszy zarzut podniesiony przez Komisję na poparcie jej skargi jest zatem zasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 49 WE poprzez wprowadzenie obowiązku posiadania licencji o zasięgu terytorialnym

Argumentacja stron

53 Zdaniem Komisji wynikający z art. 134 tekstu skonsolidowanego obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia, ważnego na określonej części terytorium włoskiego, w przypadku jedynie okazjonalnego świadczenia usług z zakresu prywatnej ochrony stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE.

54 Tego rodzaju ograniczenia mogą być uzasadnione jedynie w zakresie, w jakim odpowiadają nadrzędnym względom interesu społecznego, a w szczególności takiego interesu ogólnego, który nie jest chroniony przepisami, którym usługodawca już podlega w państwie członkowskim swojej siedziby.

55 Republika Włoska w odpowiedzi domaga się tytułem głównym zastosowania odstępstw przewidzianych w art. 45 WE i 55 WE.

56 Subsydiarnie utrzymuje, że ponieważ sektor spornej działalności nie jest zharmonizowany, a także, że nie stosują się do niego jakiekolwiek zasady wzajemnego uznawania, administracja przyjmującego państwa członkowskiego zachowuje kompetencję do poddania przedsiębiorstw posiadających siedzibę w innych państwach członkowskich wymogowi wewnętrznego zezwolenia.

57 Na koniec Republika Włoska dodaje, że w każdym razie przy dokonywaniu oceny, czy zezwolenie może być wydane, właściwy organ administracji bierze w praktyce pod uwagę, jakim obowiązkom już podlegają usługodawcy w swoim państwie członkowskim.

Ocena Trybunału

58 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem krajowa regulacja poddająca świadczenie usług na terytorium krajowym przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim obowiązkowi uzyskania zezwolenia administracyjnego stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 Vander Elst, Rec. str. I-3803, pkt 15; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 35; wyroki: z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-189/03 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-9289, pkt 17 i z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-134/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. str. I-6251, pkt 23).

59 Ponadto ograniczenie terytorialnego zakresu obowiązywania zezwolenia, co na podstawie art. 136 tekstu skonsolidowanego oznacza obowiązek występowania przez

usługodawcę o zezwolenie w każdej prowincji, w której zamierza prowadzić działalność — przy czym należy pamiętać, że Włochy dzielą się na 103 prowincje — jeszcze bardziej komplikuje wykonywanie swobody świadczenia usług (zob. podobnie wyrok z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-298/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-3129, pkt 64).

60 Wynika z tego, że przepisy takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie są zasadniczo sprzeczne z art. 49 WE, a zatem zakazane przez ten przepis, o ile nie są uzasadnione w szczególności nadrzędnymi względami interesu ogólnego oraz z zastrzeżeniem, że są proporcjonalne do zamierzonego celu (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 24).

61 Należy przede wszystkim zauważyć, że wymóg uzyskania zezwolenia administracyjnego lub licencji przed rozpoczęciem wykonywania działalności w dziedzinie prywatnej ochrony sam w sobie może być odpowiedni dla potrzeby chronienia porządku publicznego, mając na względzie szczególny charakter takiej działalności.

62 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dana przeszkoda może być uzasadniona jedynie, o ile wskazany interes ogólny nie jest już chroniony przepisami, którym podlega usługodawca w państwie członkowskim, w którym ma on swoją siedzibę (zob. ww. wyrok z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 43).

63 Nie można więc uznać, że wprowadzony przez państwo członkowskie środek, który zasadniczo pokrywa się z kontrolą dokonaną już w państwie członkowskim, w którym usługodawca ma siedzibę, jest konieczny dla osiągnięcia zamierzonego celu.

64 Przepisy włoskie będące przedmiotem niniejszej sprawy, wymagające od wszystkich przedsiębiorstw, by spełniały te same warunki i wykluczające w ten sposób możliwość uwzględnienia obowiązków, którym podmioty świadczące usługi transgraniczne podlegają w kraju ich siedziby, wykraczają poza to, co niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę krajowego celu w postaci zapewnienia ścisłej kontroli tej działalności (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 38; wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-171/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-5645, pkt 60; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 18 oraz ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 25).

65 Jeżeli chodzi o podniesiony przez Republikę Włoską argument, iż istnieje praktyka administracyjna, zgodnie z którą przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie licencji właściwy organ bierze pod uwagę obowiązki przewidziane w państwie członkowskim pochodzenia, należy zauważyć, że nie przedstawiono dowodu na istnienie takiej praktyki. W każdym razie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zwykła praktyka administracyjna, która z natury może być dowolnie zmieniana przez administrację i nie jest odpowiednio znana, nie może być postrzegana jako ważne wykonanie obowiązków wynikających z traktatu (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 19).

66 Wreszcie, jak wskazano w pkt 44 niniejszego wyroku, odstępstwa przewidziane w art. 45 WE i 55 WE nie mają znaczenia w niniejszej sprawie.

67 Tym samym zarzut drugi, oparty na naruszeniu art. 49 WE poprzez wprowadzenie obowiązku zezwolenia terytorialnego, jest zasadny z uwagi na brak w ustawodawstwie włoskim wyraźnego przepisu nakładającego obowiązek uwzględnienia wymogów przewidzianych w państwie członkowskim siedziby usługodawcy.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 43 WE i 49 WE z powodu terytorialności licencji i uwzględniania dla celów wydania tej licencji liczby i wielkości przedsiębiorstw już działających na danym terytorium

68 Jak wskazano w pkt 59 niniejszego wyroku, z art. 136 tekstu skonsolidowanego wynika, że fakt posiadania licencji uprawnia do wykonywania działalności jedynie na terytorium, dla którego została ona wydana.

69 Ponadto do prefekta należy ocena, czy w świetle liczby i wielkości przedsiębiorstw już działających na danym terytorium wydanie licencji jest celowe.

Argumentacja stron

70 Zdaniem Komisji przepisy te stanowią nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenie swobody przedsiębiorczości, a z uwagi na sam fakt istnienia licencji — również swobody świadczenia usług.

71 Ponadto Komisja podkreśla, że prefekt — oceniając, jakie zagrożenie dla porządku publicznego może stanowić nadmierna liczba przedsiębiorstw działających w sektorze prywatnej ochrony na określonym terytorium — stawiałby podmiot pochodzący z innego państwa w sytuacji braku pewności prawa oraz dodaje, że dowód poważnego i rzeczywistego zagrożenia dla porządku prawnego i bezpieczeństwa prawnego nie został zresztą przedstawiony.

72 Republika Włoska twierdzi, że takie ograniczenie terytorialne nie jest sprzeczne z art. 43 WE oraz że jest ono bezpośrednio związane z oceną ochrony porządku publicznego stanowiącą warunek wydania licencji przez prefekta. Ocena ta jest jej zdaniem w sposób nieunikniony oparta na okolicznościach o znaczeniu czysto terytorialnym, jak wiedza o zorganizowanej przestępczości na danym terenie.

73 Podnosi wreszcie, że należy czuwać nad tym, by przedsiębiorstwa działające w dziedzinie prywatnej ochrony nie zastępowały władzy publicznej.

Ocena Trybunału

74 Republika Włoska nie przeczy, że terytorialne ograniczenie licencji stanowi ograniczenie zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przywołanego w pkt 17 niniejszego wyroku. Dla celów swojej obrony podnosi ona tytułem głównym ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, podkreślając w tym względzie, że działalność w zakresie prywatnej ochrony powinna być wykonywana w takich warunkach, by możliwe było uniknięcie infiltracji ze strony lokalnych organizacji przestępczych.

75 Co się tyczy względów porządku publicznego, na które powołuje się Republika Włoska w celu uzasadnienia takiego ograniczenia, a także w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 49 niniejszego wyroku, to nawet przy założeniu, że zagrożenie infiltracją ze strony takich organizacji mogłoby zostać uwzględnione, wskazać jednak należy, że Republika Włoska ani nie podnosi, ani nie przedstawia dowodu na to, że system polegający na wydawaniu licencji terytorialnych jest jedynym, jaki może zapobiec takiemu zagrożeniu i zapewnić utrzymanie porządku publicznego.

76 Republika Włoska nie wykazała, że w celu uniknięcia zagrożeń przy sprawowaniu skutecznej kontroli działalności w zakresie prywatnej ochrony konieczne jest wydawanie zezwolenia dla każdej prowincji, w której przedsiębiorstwo z innego państwa członkowskiego zamierza rozwinąć działalność, korzystając ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, przy czym należy pamiętać, że tego rodzaju działalność sama w sobie nie może spowodować zakłóceń porządku publicznego.

77 W tym zakresie środki mniej restrykcyjne niż te, na które zdecydowała się Republika Włoska, na przykład wprowadzenie — poza wymogiem uprzedniego zezwolenia bez ograniczenia terytorialnego — regularnych kontroli administracyjnych, mogłyby zapewnić osiągnięcie podobnego rezultatu oraz zagwarantować kontrolę działalności w dziedzinie prywatnej ochrony. Zezwolenie takie mogłoby zresztą być zawieszane lub cofane w przypadku uchybienia przez przedsiębiorstwa działające w zakresie prywatnej ochrony ich obowiązkom lub w przypadku zakłóceń porządku publicznego.

78 Wreszcie argument, zgodnie z którym możliwość zapobiegania temu, by nadmierna liczba przedsiębiorstw nie zakładała siedziby w celu wykonywania działalności w dziedzinie prywatnej ochrony i świadczenia usług na terytorium włoskim, jest konieczna po to, by nie zastępowały one organów zapewniających bezpieczeństwo publiczne, również nie może zostać uwzględniony, a to dlatego, że — jak wskazano w pkt 40 niniejszego wyroku — sporna działalność oraz działalność związana z wykonywaniem władzy publicznej nie są tożsame.

79 W konsekwencji ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług wynikające z przepisów włoskich nie są uzasadnione.

80 Zarzut trzeci, dotyczący naruszenia art. 43 WE i 49 WE z powodu terytorialności licencji, jest zatem uzasadniony.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 49 WE poprzez wprowadzenie obowiązku posiadania miejsca prowadzenia działalności w każdej prowincji, w której prowadzona jest działalność w zakresie prywatnej ochrony

81 Ze stosowania tekstu skonsolidowanego oraz rozporządzenia wykonawczego wynika, że przedsiębiorstwa działające w dziedzinie prywatnej ochrony są zobowiązane do posiadania miejsca prowadzenia działalności w każdej prowincji, na której terenie zamierzają prowadzić działalność.

Argumentacja stron

82 Komisja twierdzi, że wymieniony obowiązek stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług, które nie jest uzasadnione jakimikolwiek nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

83 Republika Włoska, która nie kwestionuje istnienia spornej praktyki prefekturalnej ani wynikającego z niej ograniczenia swobody świadczenia usług, podnosi, że obowiązek posiadania takiego miejsca prowadzenia działalności ma na celu zapewnienie w szczególności pewnego stopnia racjonalnego powiązania między terenem, na którym działają pracownicy ochrony, którzy złożyli przyrzeczenie, a wykonywaniem obowiązków związanych z kierowaniem, dowodzeniem oraz kontrolą posiadacza licencji.

Ocena Trybunału

84 Na wstępie należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa wymóg, by przedsiębiorstwo działające w dziedzinie ochrony posiadało miejsce prowadzenia

działalności na terenie państwa członkowskiego, w którym świadczy usługi, pozostaje w bezpośredniej sprzeczności ze swobodnym świadczeniem usług, w zakresie w jakim uniemożliwia świadczenie w tym państwie usług przez usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 27 oraz z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 Bezsporne jest, że praktyka, której dotyczy niniejsza sprawa, stanowi zabronioną co do zasady przeszkodę dla swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 49 WE, co zresztą przyznaje Republika Włoska.

86 Takie ograniczenie swobody świadczenia usług nie może być uzasadnione, ponieważ nie odpowiada wymogom przypomnianym w pkt 18 niniejszego wyroku, w zakresie, w jakim warunek dotyczący miejsca prowadzenia działalności wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu, mianowicie zapewnienia skutecznej kontroli działalności w zakresie prywatnej ochrony.

87 Kontrola działalności w zakresie prywatnej ochrony nie jest bowiem w żaden sposób uwarunkowana istnieniem miejsca prowadzenia działalności w każdej prowincji danego państwa członkowskiego, na której terenie przedsiębiorstwo zamierza prowadzić działalność na podstawie swobody świadczenia usług. System polegający na wydawaniu zezwoleń wraz z wynikającymi z niego obowiązkami — z zastrzeżeniem, jak wskazano w pkt 62 niniejszego wyroku, że warunki te nie pokrywają się z równoważnymi warunkami już spełnionymi przez usługodawcę transgranicznego w państwie członkowskim siedziby — jest wystarczający dla osiągnięcia celu w postaci kontroli działalności w dziedzinie prywatnej ochrony (zob. podobnie wyrok z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie C-496/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2351, pkt 71).

88 Należy zatem stwierdzić, że poprzez zobowiązanie usługodawców do posiadania miejsca prowadzenia działalności w każdej prowincji, na której terenie prowadzą działalność w zakresie prywatnej ochrony, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE.

89 W konsekwencji zarzut czwarty należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 49 WE poprzez wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia dla pracowników prywatnych agencji ochrony

90 Na podstawie art. 138 tekstu skonsolidowanego wykonywanie działalności w charakterze pracownika ochrony, który złożył przyrzeczenie, jest uzależnione od spełnienia pewnej liczby warunków. Ponadto zatrudnienie pracowników ochrony podlega zatwierdzeniu przez prefekta.

Argumentacja stron

91 Zdaniem Komisji wprowadzenie takiego obowiązku w odniesieniu do pracowników prywatnych agencji ochrony posiadających siedzibę w innych państwach członkowskich jest sprzeczne z art. 49 WE w zakresie, w jakim przepisy krajowe nie uwzględniają kontroli, jakiej każdy pracownik ochrony, który złożył przyrzeczenie, jest poddany w państwie członkowskim pochodzenia.

92 Republika Włoska stoi na stanowisku, że zarzut ten może być rozpatrywany jedynie z punktu widzenia swobody przepływu pracowników. Poza tym powtarza ona argumenty obrony wywodzone z art. 55 WE, a dotyczące udziału zainteresowanych w wykonywaniu władzy publicznej.

Ocena Trybunału

93 Trybunał orzekł już, że wymóg, aby pracownicy prywatnej agencji ochrony mieli obowiązek uzyskania nowego specjalnego zezwolenia w przyjmującym państwie członkowskim, stanowi nieuzasadnione ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług tego przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 49 WE, ponieważ nie uwzględnia kontroli i weryfikacji dokonanych już w państwie członkowskim pochodzenia (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 66; w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 30 oraz z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 55).

94 Tak właśnie przedstawia się sytuacja w przypadku tekstu skonsolidowanego. Tym samym, ponieważ argument rządu włoskiego dotyczący zastosowania art. 55 WE jest nieistotny w sprawie, zarzut piąty jest również zasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 43 WE i 49 WE poprzez ustalenie warunków dotyczących stanu zatrudnienia

Argumentacja stron

95 Zdaniem Komisji art. 257 rozporządzenia wykonawczego wprowadza warunek zatrudniania przez każdą prywatną agencję ochrony minimalnej/maksymalnej liczby pracowników ochrony, którzy złożyli przyrzeczenie.

96 Wskazuje ponadto na trzy zezwolenia prefekturalne, wydane przez prefektów różnych prowincji, które wymieniają liczbę pracowników zatrudnianych przez prywatne agencje ochrony.

97 Uważa ona, że bardzo poważnym obciążeniem przy zarządzaniu prywatną agencją ochrony jest sytuacja, gdy z jednej strony wniosek o wydanie licencji musi koniecznie wskazywać dokładną liczbę pracowników w każdym miejscu prowadzenia działalności dla poszczególnych prowincji, a z drugiej strony każda zmiana liczby pracowników wymaga zezwolenia prefekta. Takie obciążenie stanowi jej zdaniem nieuzasadnioną i nieproporcjonalną przeszkodę w wykonywaniu zarówno prawa przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług.

98 Republika Włoska podnosi, że jedyny obowiązek nałożony przez przepisy polega na konieczności powiadomienia prefekta o obsadzie personalnej w celu umożliwienia organom bezpieczeństwa publicznego uzyskania informacji o liczbie osób uprawnionych do noszenia broni, które świadczą usługi na danym terytorium, a to w celu przeprowadzania koniecznych kontroli.

99 Dodaje ona, że zezwolenia prefekturalne, przedstawione tytułem przykładu przez Komisję, uwzględniają wyłącznie stan liczbowy pracowników zadeklarowany przez samych kierowników prywatnych agencji ochrony i jako takie nie nakładają żadnego obowiązku.

Ocena Trybunału

100 Jest oczywiste, że na podstawie art. 257 rozporządzenia wykonawczego w przypadku jakiejkolwiek zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, w szczególności zmiany liczby zatrudnionych pracowników ochrony, należy powiadomić o tym prefekta i uzyskać zezwolenie. Zezwolenie prefekturalne, niezbędne w celu prowadzenia działalności w dziedzinie prywatnej ochrony jest więc wydawane z uwzględnieniem w szczególności wykazu pracowników.

101 Wymóg taki może pośrednio prowadzić do zakazu zwiększania lub zmniejszania liczby osób zatrudnianych przez prywatne agencje ochrony.

102 Może to mieć wpływ na dostęp podmiotów zagranicznych do włoskiego rynku usług w dziedzinie prywatnej ochrony. Uwzględniając powstałe w ten sposób ograniczenia uprawnień w zakresie organizacji podmiotu gospodarczego i zarządzania nim, a także ich wpływ na koszty, zagraniczne prywatne agencje ochrony mogą zniechęcić się do tworzenia podmiotów zależnych lub filii we Włoszech i oferowania usług na rynku włoskim.

103 Co się tyczy powodu przedstawionego przez Republikę Włoską na uzasadnienie utrudnienia dla swobód zagwarantowanych w art. 43 WE i 49 WE, należy stwierdzić, że obowiązek uzyskania zezwolenia prefekturalnego w przypadku każdej zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa nie może z założenia zostać uznany za niewłaściwy dla osiągnięcia celu tego obowiązku w postaci skutecznej kontroli omawianej działalności (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 59).

104 Republika Włoska nie wykazała jednak odpowiednio, by kontrola ustalenia liczby pracowników wymagana przez obowiązujące przepisy była konieczna do osiągnięcia zamierzonego celu.

105 W konsekwencji zarzut szósty należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia art. 43 WE i 49 WE poprzez wprowadzenie obowiązku złożenia kaucji w kasie depozytowej

106 Na podstawie art. 137 tekstu skonsolidowanego prywatne agencje ochrony mają obowiązek złożenia kaucji, w kwocie ustalonej przez prefekta, na konto kasy depozytowej lokalnego oddziału skarbu państwa w każdej prowincji, w której zamierzają prowadzić działalność. Kaucja ta ma stanowić gwarancję uiszczenia ewentualnych kar administracyjnych w przypadku nieprzestrzegania warunków wydania licencji.

Argumentacja stron

107 Zdaniem Komisji warunek taki nakłada na przedsiębiorstwa nieposiadające siedziby we Włoszech dodatkowy ciężar ekonomiczny, ponieważ prawo włoskie nie uwzględnia identycznego obowiązku, który może już istnieć w państwie członkowskim pochodzenia.

108 Republika Włoska zauważa, że ponieważ działalność w zakresie prywatnej ochrony nie jest przedmiotem harmonizacji wspólnotowej, jedynie w poszczególnych przypadkach można brać pod uwagę możliwość, że przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim ustanowiło już w państwie pochodzenia wystarczające gwarancje w instytucjach finansowych analogicznych do włoskiej kasy depozytowej.

Ocena Trybunału

109 Trybunał orzekł już, że w dziedzinie prywatnej ochrony obowiązek wpłacenia kaucji do kasy depozytowej może utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnymi wykonywanie swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 43 WE i 49 WE, ponieważ obowiązek ten powoduje, że świadczenie usług lub utworzenie filii czy podmiotu zależnego wiąże się z wyższymi kosztami dla prywatnych agencji ochrony mających siedzibę w innych państwach członkowskich niż dla tego rodzaju agencji mających siedzibę w państwie członkowskim przeznaczenia (zob. ww. wyrok z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 41).

110 Należy wskazać, że w niniejszej sprawie obowiązek złożenia kaucji powinien ponownie być spełniany w każdej prowincji, w której przedsiębiorstwo zamierza prowadzić działalność.

111 Przeszkoda tego rodzaju, jak tu omawiana, może być uzasadniona jedynie w przypadku, gdy dany interes ogólny, to jest dysponowanie przez organy włoskie kwotami gwarantującymi wykonanie zobowiązań publicznoprawnych ustanowionych w obowiązujących przepisach krajowych, nie jest już chroniony przepisami, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę.

112 W tej kwestii sporne przepisy włoskie wymagają złożenia kaucji bez uwzględnienia ewentualnej gwarancji już ustanowionej w państwie członkowskim pochodzenia.

113 Z uwag Republiki Włoskiej wynika, że właściwe organy prefekturalne w praktyce biorą pod uwagę, w poszczególnych przypadkach, kaucje złożone już w instytucjach finansowych innych państw członkowskich, analogicznych do kasy depozytowej.

114 Poprzez taką praktykę Republika Włoska sama przyznaje, że złożenie nowej kaucji w każdej prowincji, w której podmiot pochodzący z innego państwa członkowskiego zamierza prowadzić działalność w ramach swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, nie jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.

115 W tych okolicznościach zarzut siódmy jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego naruszenia art. 49 WE poprzez wprowadzenie administracyjnej kontroli cen

116 Na podstawie art. 257 rozporządzenia wykonawczego prefekt zatwierdza stosowane przez przedsiębiorstwa stawki opłat za wszystkie usługi z zakresu prywatnej ochrony. Każda zmiana tych stawek wymaga zezwolenia na tych samych warunkach.

117 Z okólnika nr 559/C. 4770.10089. D ministra spraw wewnętrznych z dnia 8 listopada 1999 r. wynika ponadto, że prefekci ustalają urzędowe stawki dla każdego rodzaju usług, jak również dopuszczalne limity odchylenia od nich, wyrażone w procentach, w ramach których każde przedsiębiorstwo ma swobodę ustalania stawek dla każdej usługi.

118 Prefekci, przed zatwierdzeniem proponowanych stawek, upewniają się, że mieszczą się one w tych limitach. Jeżeli tak nie jest, kierownicy przedsiębiorstw powinni uzasadnić ustalenie takich odbiegających od limitów stawek, a prefekci sprawdzają, czy przedsiębiorstwa mogą działać na tej podstawie. W przypadku gdy warunek ten nie może zostać wykazany z całą pewnością, stawki nie są zatwierdzane, a w konsekwencji licencja nie może zostać wydana.

Argumentacja stron

119 Komisja uważa, że takie uregulowanie jest niezgodne ze swobodą świadczenia usług. Biorąc pod uwagę w ten sposób dokonywaną kontrolę cen, stawki opłat stosowane we Włoszech nie pozwalają jej zdaniem usługodawcom mającym siedzibę w innym państwie członkowskim na wejście na rynek włoski lub zaoferowanie usług po cenach korzystniejszych niż stosowane przez konkurentów we Włoszech, lub wreszcie po cenach wyższych, lecz o większej wartości dodanej, a zatem usług bardziej konkurencyjnych.

120 Uregulowanie takie stanowi jej zdaniem środek mogący być przeszkodą w dostępie do rynku usług w zakresie prywatnej ochrony, poprzez uniemożliwienie skutecznej konkurencji cenowej.

121 Republika Włoska podnosi, że sporne uregulowanie jest uzasadnione koniecznością uniknięcia sytuacji, gdy usługi byłyby świadczone po nadmiernie niskich cenach, co w sposób nieunikniony spowodowałoby obniżenie jakości usług, ze szkodą nie tylko dla zaspokojenia interesów konsumentów, ale również dla podstawowych interesów związanych z bezpieczeństwem publicznym.

Ocena Trybunału

122 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 49 WE stoi na przeszkodzie stosowaniu wszelkich przepisów krajowych, które świadczenie usług między państwami członkowskimi czynią trudniejszym niż świadczenie usług wyłącznie wewnątrz jednego państwa członkowskiego (zob. ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 70).

123 Co się tyczy minimalnych stawek obowiązkowych, Trybunał orzekł wcześniej, że uregulowania zawierające bezwzględny zakaz odstępstwa w drodze umowy od minimalnych honorariów ustalonych przez stawki honorariów adwokackich za usługi, które mają charakter prawniczy, a ponadto są zastrzeżone na rzecz adwokatów, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług przewidzianej w art. 49 WE (zob. wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. str. I-11421, pkt 70 oraz ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 71).

124 W obecnie rozpatrywanej sprawie okólnik nr 559/C. 4770.10089. D, o którym mowa w pkt 117 niniejszego wyroku, przyznaje prefektom uprawnienia decyzyjne w zakresie ustalenia stawki referencyjnej oraz zatwierdzania stawek proponowanych przez podmioty gospodarcze, przy czym brak zatwierdzenia stawek stanowi przeszkodę dla wydania licencji.

125 Wprowadzone w ten sposób ograniczenie swobody ustalania stawek może ograniczyć dostęp do włoskiego rynku usług w dziedzinie prywatnej ochrony dla podmiotów mających siedzibę w innym państwie członkowskim, a zamierzających zaoferować swoje usługi w tym państwie. Ograniczenie takie bowiem z jednej strony pozbawia te podmioty możliwości skutecznego konkurowania, poprzez proponowanie niższych stawek opłat niż oparte na stawkach narzuconych, z podmiotami gospodarczymi mającymi stałą siedzibę w danym państwie członkowskim i dysponującymi dzięki temu większymi możliwościami przywiązania do siebie klienteli niż podmioty gospodarcze mające siedzibę za granicą (ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie

Komisja przeciwko Włochom, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo). Z drugiej strony to samo ograniczenie może uniemożliwić podmiotom mającym siedzibę w innych państwach członkowskich zawarcie w stawkach opłat za świadczenia pewnych kosztów, których nie ponoszą podmioty mające siedzibę we Włoszech.

126 Wreszcie zakres możliwych odchyleń pozostawiony podmiotom gospodarczym nie jest w stanie zrekompensować im skutków tak wprowadzonego ograniczenia swobody ustalania stawek.

127 W konsekwencji stwierdza się istnienie ograniczenia swobody usług gwarantowanej w art. 49 WE.

128 Co się tyczy powodów przedstawionych przez Republikę Włoską w celu uzasadnienia tego ograniczenia, należy zauważyć, że to państwo członkowskie nie wykazało, by system ustalania cen mógł mieć pozytywny wpływ na jakość usług świadczonych konsumentom lub na bezpieczeństwo publiczne.

129 W tych okolicznościach stwierdzić należy, że zarzut ósmy jest zasadny.

130 W świetle powyższego należy stwierdzić, że wprowadzając w ramach tekstu skonsolidowanego przepisy stanowiące, że:

— działalność pracownika ochrony może być wykonywana tylko po złożeniu przyrzeczenia lojalności Republice Włoskiej, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE,

— działalność w zakresie prywatnych usług ochrony może być wykonywana przez usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim wyłącznie po uzyskaniu ograniczonego terytorialnie zezwolenia prefekta, bez uwzględnienia obowiązków, którym usługodawcy ci podlegają już w państwie członkowskim pochodzenia, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE,

— ważność tego zezwolenia ogranicza się do określonego terytorium, a jego wydanie uzależnione jest od liczby i wielkości prywatnych agencji ochrony działających na tym terytorium, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE,

— prywatne agencje ochrony obowiązane są dysponować miejscem prowadzenia działalności w każdej prowincji, w której wykonują swoją działalność, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE,

— członkowie personelu tych agencji powinni posiadać indywidualne zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony, bez uwzględnienia kontroli i weryfikacji już dokonanych w państwie członkowskim pochodzenia, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE,

— w celu uzyskania zezwolenia prywatne agencje ochrony powinny zatrudniać minimalną/maksymalną liczbę osób, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE,

— przedsiębiorstwa te obowiązane są złożyć kaucję w kasie depozytowej, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE oraz

— ceny prywatnych usług w zakresie ochrony ustalane są w zezwoleniu prefekta w ramach z góry określonych limitów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE.

W przedmiocie kosztów

131 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a ta sprawę przegrała, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Wprowadzając w ramach tekstu skonsolidowanego ustaw o bezpieczeństwie publicznym (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza), zatwierdzonego dekretem królewskim nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r. ze zmianami, przepisy stanowiące, że:

— działalność pracownika ochrony może być wykonywana tylko po złożeniu przyrzeczenia lojalności Republice Włoskiej, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE,

— działalność w zakresie prywatnych usług ochrony może być wykonywana przez usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim

wyłącznie po uzyskaniu ograniczonego terytorialnie zezwolenia Prefetto, bez uwzględnienia obowiązków, którym usługodawcy ci podlegają już w państwie członkowskim pochodzenia, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE,

— **ważność tego zezwolenia ogranicza się do określonego terytorium, a jego wydanie uzależnione jest od liczby i wielkości prywatnych agencji ochrony działających na tym terytorium, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE,**

— **prywatne agencje ochrony obowiązane są dysponować miejscem prowadzenia działalności w każdej prowincji, w której wykonują swoją działalność, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE,**

— **członkowie personelu tych agencji powinni posiadać indywidualne zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony, bez uwzględnienia kontroli i weryfikacji już dokonanych w państwie członkowskim pochodzenia, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE,**

— **w celu uzyskania zezwolenia prywatne agencje ochrony powinny zatrudniać minimalną/maksymalną liczbę osób, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE,**

— **przedsiębiorstwa te obowiązane są złożyć kaucję w kasie depozytowej, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 43 WE i 49 WE oraz**

— ceny prywatnych usług w zakresie ochrony ustalane są w zezwoleniu Prefetto w ramach z góry określonych limitów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 49 WE.

2) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy