

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARES A MADURA

przedstawiona w dniu 14 grudnia 2006 r.¹

1. Celem niniejszej skargi, wniesionej na podstawie art. 226 WE, jest stwierdzenie, iż ustanawiając wymogi, od których uzależnione jest wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, a które dotyczą także działalności wykonywanej przez przedsiębiorstwa z siedzibą w innych państwach członkowskich, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 43 WE i art. 49 WE.

jest uzależnione od uzyskania zezwolenia wydawanego przez Questore, lokalny organ policji;

— zezwolenie jest ważne wyłącznie dla lokalu w nim wskazanego;

I — Ramy prawne i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

2. Włoska ustawa o bezpieczeństwie publicznym, zatwierdzona dekretem królewskim nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r. (suplement zwykły do GURI nr 146 z dnia 26 czerwca 1931 r.), której wykładnię ustalił i którą uzupełnił okólnik ministra spraw wewnętrznych z dnia 2 lipca 1996 r. (zwana dalej „uregulowaniem włoskim”), stanowi co do istoty, iż:

— działalność objęta zezwoleniem jest ograniczona do prowincji, w której zostało ono wydane;

— Questore może uzależnić wydanie zezwolenia od spełnienia dodatkowych przesłanek, poza przewidzianymi niniejszą ustawą, w celu zapewnienia poszanowania zaufania publicznego;

— wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności

— posiadacz zezwolenia powinien umieścić w swoim lokalu na stałe i w widocznym miejscu wykaz świadczonych usług wraz ze stawkami opłat, nie może także

1 — Język oryginału: portugalski.

świadczyć usług innych niż wymienione we wspomnianym wykazie;

- muszą być ustanowione obiektywne i jednolite kryteria w celu zapewnienia, ażeby nie było zbyt dużej rozbieżności w cenach stosowanych w tej samej prowincji;

- przedsiębiorstwa pozasądowej windykacji wierzytelności nie mogą dokonywać operacji finansowych, o których mowa w dekrety legiślacyjny nr 385/93 z dnia 1 września 1993 r. w sprawie działalności bankowej i kredytowej (suplement zwykły do GURI nr 92 z dnia 30 września 1993 r.), zastrzeżonych wyłącznie dla pośredników finansowych wpisanych do właściwego rejestru prowadzonego przez ministerstwo skarbu.

3. Będąc zdania, iż większa część tych przepisów jest niezgodna z art. 43 WE i 49 WE, Komisja Wspólnot Europejskich wystosowała do Republiki Włoskiej w dniu 21 marca 2002 r. wezwanie do usunięcia uchybień. Zaprzeczając istnieniu naruszenia postanowień traktatu WE, władze włoskie odpowiedziały, iż utworzyły grupę roboczą w celu rozważenia możliwości rewizji spornych uregulowań i przesłały Komisji pismo zawiadamiające o przygotowaniu w tym celu projektu ustawy. Jednakże ponieważ

ani projekt ustawy, ani harmonogram jej przyjęcia nie zostały przekazane Komisji, wydała ona w dniu 7 lipca 2004 r. uzasadnioną opinię. Ze względu na fakt, iż uzasadniona opinia nie przyniosła skutku, Komisja w dniu 22 marca 2005 r. wniosła niniejszą skargę do Trybunału.

II — Ocena

4. Pozasądowa windykacja wierzytelności może być zdefiniowana jako „każda czynność lub praktyka, które mają na celu skłonienie dłużnika do uregulowania niezapłaconego długu, z wyjątkiem wszelkiej windykacji na podstawie tytułu egzekucyjnego”². Wykonywania wspomnianej działalności dotyczą liczne przepisy włoskiego uregulowania. Zdaniem Komisji uregulowanie to jest z wielu względów sprzeczne z art. 43 WE i 49 WE. Konkretnie Komisja przedstawia osiem zarzutów w stosunku do tego uregulowania, aczkolwiek niektóre z nich wydają się tak ściśle ze sobą powiązane, że dla jasności analizy argumenty Komisji mogą być ujęte w pięciu punktach.

2 — Zobacz np. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy belgijskiej z dnia 20 grudnia 2002 r. o polubownej windykacji długów konsumentów (*Moniteur belge* z dnia 29 stycznia 2003 r., str. 3644).

5. W swojej skardze Komisja zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie po raz kolejny, jak szerokie jest uprawnienie państw członkowskich do regulowania zasad prowadzenia działalności gospodarczej, która nie była jeszcze przedmiotem uregulowań wspólnotowych.

6. W tym zakresie należy przede wszystkim przypomnieć, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału „w przypadku braku harmonizacji działalności zawodowej państwa członkowskie pozostają co do zasady uprawnione do określenia zasad wykonywania tej działalności, ale są zobowiązane wykonywać swoje kompetencje w tej dziedzinie z poszanowaniem podstawowych swobód gwarantowanych przez traktat”³. Prawdą jest, iż swobody przepływu, takie jak swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług, nie mają na celu liberalizacji gospodarek krajowych poprzez zakazanie wszelkich uregulowań krajowych, które mogłyby naruszać swobodę gospodarczą i handlową; gdyby tak było, oznaczałoby to pozbawienie państw członkowskich kompetencji do regulowania spraw gospodarczych. Swobody te mają jednak na celu pobudzanie otwarcia rynków krajowych, ułatwiając prowadzenie przez przedsiębiorców działalności na poziomie transgranicznym. W tym celu wskazane swobody mają obłą wszelkie przypadki transgranicznej działalności oraz zakaz nie tylko wszelkiej dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej ze strony państw członkowskich ze względu na przynależność państwową, lecz również wszelkich środków krajowych, które skutkowałyby traktowaniem przypadków

transgranicznej działalności w sposób mniej korzystny niż sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym⁴. Innymi słowy, zgodnie z logiką rynku wewnętrznego chodzi tu o zwalczanie dyskryminacji utrudniającej wykonywanie swobody przepływu. Znaczenie, jakie mają swobody przepływu, zobowiązuje zatem państwa członkowskie do wzięcia pod uwagę skutku, jaki wywierają środki regulujące ich gospodarki krajowe na sytuację podmiotów pochodzących ze Wspólnoty, które chciałyby wykonywać swoje prawo do swobodnego przepływu.

7. Konkretniej, mniej korzystne traktowanie przypadków transgranicznej działalności, które jest zakazane przez zasadę swobody przepływu, może przyjąć różne formy. Może ono oczywiście być skutkiem lepszego traktowania podmiotów krajowych. Może ono wynikać także z przeszkód w dostępie do rynku, bądź to wówczas, gdy skutkiem uregulowania krajowego jest ochrona pozycji uzyskanej przez przedsiębiorców działających na rynku krajowym⁵, bądź też gdy uregulowanie to utrudnia wykonywanie działalności transgranicznej⁶ lub wymianę handlową między państwami członkowskimi.

3 — Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał: zob. np. wyroki: z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. str. I-7919, pkt 31; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-294/00 Gräbner, Rec. str. I-6515, pkt 26, oraz z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie C-496/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2351, pkt 55.

4 — Aby zapoznać się z bardziej szczegółowym omówieniem tego, co uważam, niezależnie od używanych sformułowań, za linię orzecznictwa Trybunału, zob. moje opinie w sprawach: Marks & Spencer (wyrok z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-446/03, Zb.Orz. str. I-10837, pkt 25–40), sprawy połączone Alfa Vita Vassilopoulos (wyrok z dnia 14 września 2006 r. w sprawach połączonych C-158/04 i C-159/04 Zb.Orz. str. I-8135, pkt 35–51), Cipolla (wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie C-94/04, Zb.Orz. str. I-11421, pkt 55–59) oraz Macrino i Capodarte (wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie C-202/04, Zb.Orz. str. I-11421, pkt 55–59).

5 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Zb.Orz. str. I-8961.

6 — Jeśli chodzi o przykład w dziedzinie swobody świadczenia usług, zob. wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-70/99 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-4845, pkt 25–27.

8. To właśnie w tych ramach analitycznych należy dokonać oceny adekwatności zarzutów podniesionych przez Komisję.

przyznaje Questore uprawnienie do nakładania dodatkowych wymogów, oprócz tych wyraźnie przewidzianych, w celu ochrony zaufania publicznego.

9. Jak zostanie to wykazane w toku analizy, zarzuty te są uzasadnione. Nie znaczy to, iż państwo członkowskie nie może regulować działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności. Bez wątpienia regulacja ta jest nawet wskazana. Jednakże warunki, od których spełnienia Republika Włoska uzależniła wykonywanie tej działalności, w zbyt dużym stopniu ograniczają swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług.

A — Wymóg zezwolenia i dodatkowe warunki jego przyznania

10. Komisja kwestionuje przede wszystkim, wprowadzony w uregulowaniu włoskim w związku z wykonywaniem działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, warunek uprzedniego uzyskania zezwolenia administracyjnego wydanego przez lokalny organ policji, Questore. W zakresie w jakim wymóg ten jest nałożony również na usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim, bez względu na to, czy podmioty te wypełniają ewentualne obowiązki przewidziane przez uregulowania prawne państwa siedziby dla celu ochrony interesu publicznego realizowanego przez uregulowanie włoskie, uregulowanie to narusza swobodę świadczenia usług. Jest tak tym bardziej, iż uregulowanie włoskie

11. Zarzut ten oraz argumentacja przedstawiona przez Komisję na jego poparcie wydają mi się w pełni uzasadnione.

12. Na swoją obronę władze włoskie podnoszą przede wszystkim argument, że wspomniany system uprzednich zezwoleń nie stanowi ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminacji usługodawców świadczących usługi transgranicznie, ponieważ wymóg uzyskania zezwolenia dotyczy również przedsiębiorców włoskich, czy też przedsiębiorców, którzy ustanowili działalność we Włoszech. Jednakże jak wiadomo, zgodnie z rozwiązaniem początkowo przyjętym w zakresie swobodnego przepływu towarów zasadę swobody świadczenia usług zaczęto stopniowo interpretować jako zakazującą nie tylko ograniczeń bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujących, lecz również utrudnień stosowanych bez rozróżnienia. Zgodnie z formułą stosowaną począwszy od sprawy Säger⁷, „art. 59 traktatu [obecnie, po zmianach, art. 49 WE] wymaga nie tylko zniesienia wszelkich form dyskryminacji wobec usługodawcy ze względu na jego przynależność narodową, ale także zniesienia wszelkich

7 — Wyrok z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-76/90, Rec. str. I-4221, pkt 12. Zobacz również wyroki z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 Vander Elst, Rec. str. I-3803, pkt 14; z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie C-205/99 Analir i in., Rec. str. I-1271, pkt 21; z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie C-17/00 De Coster, Rec. str. I-9445, pkt 29; z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-514/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-963, pkt 24; z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-255/04 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. str. I-5251, pkt 37; z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-168/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-9041, pkt 36, oraz z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-433/04 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. str. I-10653, pkt 28.

ograniczeń, nawet jeśli są one stosowane zarówno wobec usługodawców krajowych, jak i tych pochodzących z innych państw członkowskich, [jeżeli] z natury rzeczy mają one za cel zakaz, ograniczenie lub uczynienie mniej atrakcyjną działalności usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie świadczy on legalnie analogiczne usługi". Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uprzednie zezwolenie administracyjne ze swej natury utrudnia lub czyni mniej atrakcyjnym świadczenie usług i stanowi w rezultacie ograniczenie w swobodnym przepływie dla wspomnianego usługodawcy⁸. Stanowi ono przeszkodę w dostępie usługodawcy świadczącego usługi transgranicznie do rynku przyjmującego państwa członkowskiego.

13. Władze włoskie w drugiej kolejności powołują się na przyczyny dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, takie jak konieczność zwalczania wpływów przestępczych, zwalczania nadużyć i ochrony dłużników, w celu uzasadnienia wprowadzenia kontroli *ex ante*, którą stanowi wymóg uzyskiwania zezwolenia. Chodzi w szczególności o zapewnienie, aby działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności nie była wykonywana

przez osoby, które mogłyby popełniać poważne przestępstwa przeciwko zdrowiu i mieniu dłużników.

14. Interesy te stanowią bezspornie nadrzędne względy interesu ogólnego, które mogą co do zasady usprawiedliwiać ograniczenia w swobodzie świadczenia usług stosowane bez rozróżnienia.

15. Jednakże konieczne jest, aby sporny środek wprowadzający ograniczenie był zgodny z zasadą proporcjonalności, a mianowicie ażeby był właściwy dla zapewnienia realizacji uprawnionego, zamierzonego celu i nie wykraczał poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia⁹.

16. Ja natomiast zgadzam się z analizą Komisji, zgodnie z którą wymóg uzyskania zezwolenia wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia założonego celu, jakim jest zapewnienie ścisłej kontroli działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności ze względu na porządek publiczny. Uprzednie zezwolenie wymagane jest rzeczywiście, na tych samych warunkach, niezależnie od przynależności państwowej, zarówno od usługodawców świadczących usługi transgranicznie, jak i od przedsiębiorców mających siedzibę we Włoszech. Jednakże o ile przedsiębiorstwo, w przypadku gdy ma siedzibę w innym państwie członkowskim, podlega co do zasady ustawodawstwu państwa przyjmującego, które może nałożyć na nie te same wymogi i kontrole, które mają zastosowanie w stosunku do podmiotów

8 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 205/84 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. 3755, pkt 28; wyroki w ww. sprawach Säger, pkt 14; Vander Elst, pkt 15; Analir i in., pkt 22; wyrok z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-305, pkt 26, oraz wyrok w ww. sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 40. Zobacz również w odniesieniu do orzecznictwa dotyczącego usług w zakresie ochrony i bezpieczeństwa prywatnego wyroki z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-355/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1221, pkt 35; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-171/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-5645, pkt 60, oraz z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-189/03 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-9289, pkt 17.

9 — W celu przypomnienia tego wymogu zob. np. ww. wyrok w sprawie Analir i in., pkt 25; wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-390/99 Canal Satélite Digital, Rec. str. I-607, pkt 33; wyroki z dnia 11 marca 2004 r. w ww. sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 39; z dnia 15 czerwca 2006 r. w ww. sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 44, i w ww. sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 37.

krajowych, to jednak nie może nakładać takich samych wymagań na usługodawcę, który jedynie okazjonalnie prowadzi swoją działalność w innym państwie członkowskim i który podlega zasadom i kontrolom obowiązującym w państwie pochodzenia. Gdyby tak było, pozbawiłoby to swobodę świadczenia usług jakiegokolwiek skuteczności poprzez poddanie jej wszystkim wymogom związanym z założeniem siedziby¹⁰. Stanowiłoby to również mniej korzystne traktowanie usługodawców świadczących usługi transgranicznie w porównaniu z usługodawcami mającymi siedzibę w państwie przyjmującym¹¹. Trybunał już dawno wywiódł z tego, iż co do zasady jest sprzeczne ze swobodą świadczenia usług nakładanie na usługodawcę ograniczeń w celu ochrony interesów o charakterze ogólnym, tam gdzie interesy te są już chronione przez przepisy, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę¹². Przyjmujące państwo członkowskie powinno zatem brać pod uwagę te przepisy i kontrole ich przestrzegania, którym usługodawca podlegał w państwie członkowskim siedziby. Wynika z tego, iż nie może być uznany za konieczny dla osiągnięcia zamierzonego celu środek ustanowiony przez państwo członkowskie, który powtarza kontrole już przeprowadzone w tym samym celu w innych państwach członkowskich¹³. Innymi słowy, test niezbędności nierozłącznie związany z zasadą proporcjonalności zobowiązuje państwo członkowskie przeznaczenia do sprawdzenia, czy w państwie członkowskim pochodzenia również są nakładane wymogi służące osiągnięciu tego samego celu ochrony interesu ogólnego oraz w przypadku ich stosowania,

do oceny ich równorzędności w zakresie realizacji tego celu; w przypadku odpowiedzi twierdzącej przyjmujące państwo członkowskie jest zobowiązane do uznania równorzędnego wymogu, który już został spełniony w państwie członkowskim siedziby.

17. Aby odrzucić zastosowanie w niniejszej sprawie obowiązku wzajemnego uznawania, władze włoskie nie mogą w sposób skuteczny powoływać się na brak harmonizacji wspólnotowej w dziedzinie pozasądowej windykacji wierzytelności, która to harmonizacja wprowadzałaaby system wzajemnego uznawania. Należy powtórzyć, że chociaż w razie braku harmonizacji działalności zawodowej państwa członkowskie co do zasady pozostają kompetentne do uregulowania zasad wykonywania tej działalności, to powinny one jednak wykonywać swoje kompetencje w tym zakresie z poszanowaniem fundamentalnych swobód gwarantowanych przez traktat¹⁴. I tak Trybunał orzekł, iż pomimo że dyrektywy harmonizujące warunki dostępu do działalności adwokata i wzajemnego uznawania dyplomów, które dają dostęp do tego zawodu, w sposób wyraźny przewidziane w art. 57 EWG (obecnie art. 47 WE) nie zostały jeszcze przyjęte, zasada swobody przedsiębiorczości nałożyła na państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek o dopuszczenie do wykonywania zawodu, do którego dostęp jest uzależniony zgodnie z ustawodawstwem krajowym od posiadania dyplomu lub kwalifikacji zawodowych, obowiązek wzięcia pod uwagę dyplomów, zaświadczeń i innych tytułów, które zainteresowany uzyskał w celu wyko-

10 — Zobacz podobnie ww. wyroki w sprawach Säger, pkt 13, i Vander Elst, pkt 17.

11 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Vander Elst, pkt 15.

12 — Zobacz np. wyroki z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawie 279/80 Webb, Rec. str. 3305, pkt 17; z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 Arblade i in., Rec. str. I-8453, pkt 34, i w ww. sprawie Canal Satélite Digital, pkt 38.

13 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Canal Satélite Digital, pkt 36.

14 — Zobacz odniesienia wskazane w przypisie 3.

nywania tego zawodu w innym państwie członkowskim, poprzez porównanie kompetencji poświadczonych przez te dyplomy z wiedzą i kwalifikacjami wymaganymi przez uregulowania krajowe; jeżeli porównanie dyplomów potwierdzi, że wiedza i kwalifikacje poświadczane przez zagraniczny dyplom spełniają wymagania przewidziane w przepisach krajowych, państwo członkowskie jest zobowiązane uznać, iż dyplom ten spełnia warunki określone w tych przepisach¹⁵.

18. To właśnie ten test niezbędności, jak podkreśla Komisja, wypadł niepomysłnie w odniesieniu do wymogu uzyskiwania zezwolenia ustanowionego przez sporne uregulowanie włoskie. Wymóg ten bowiem jest nakładany w sposób generalny na wszystkich przedsiębiorców, którzy zamierzają wykonywać we Włoszech działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, a wydanie zezwolenia podlega tym samym warunkom, na co Republika Włoska zwróciła uwagę w swojej obronie.

19. Podlegają zatem tym wymogom również i ci spośród usługodawców, których działalność była już w państwie członkowskim siedziby przedmiotem zezwolenia na podstawie warunków jeżeli nie takich samych, to zapewniających co najmniej ten sam poziom ochrony porządku publicznego co uregulowanie włoskie. Tymczasem

inne państwa członkowskie, takie jak Republika Federalna Niemiec lub Republika Finlandii, również uzależniają wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności od zezwolenia mającego zapewnić między innymi uczciwość przedsiębiorcy poprzez zbadanie jego przeszłości sądowej. Nawet sama okoliczność, iż władze włoskie wymagają w tych przypadkach uzyskania zezwolenia, stanowi podwójną kontrolę potępioną w orzecznictwie. I tak Trybunał już w 1979 r. orzekł, iż wymóg uzyskania zezwolenia na wykonywanie, w ramach swobody świadczenia usług, działalności agencji zatrudnienia nie wydaje się być obiektywnie niezbędny w sytuacji, gdy usługodawca, mający siedzibę w innym państwie członkowskim, uzyskał w nim zezwolenie wydane w warunkach porównywalnych do wymaganych przez państwo członkowskie, w którym usługa jest świadczona¹⁶.

20. Okoliczność, iż jak strona pozwana podniosła na rozprawie, formularz wniosku o wydanie zezwolenia jest krótki, żadnych dokumentów, które należy załączyć do wniosku, właściwie się nie wymaga, a termin rozpoznania wniosku ograniczony jest do 30 dni, nie wyklucza zastosowania tych zasad. W orzecznictwie nie została ustanowiona zasada de minimis w odniesieniu do swobód przepływu. Formularz, który należy wypełnić, nie jest jedynie deklaracją, która pozwalałaby przedsiębiorcy na wykonywanie działalności poczynawszy od dnia jej złożenia. Jest to wniosek o wydanie uprzedniego zezwolenia, od uznaniowej odpowiedzi na który — odpowiedzi, której udzielenie może zająć 30 dni — jest uzależnione wykonywanie działalności przez przedsiębiorcę. Ponadto

15 — Zobacz wyrok z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Rec. str. I-2357. W celu przypomnienia w odniesieniu do swobody świadczenia usług zasady wzajemnego uznawania w przypadku braku zasad wspólnotowych można odwołać się również do opinii rzecznik generalnej Kokott w ww. sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 43–45.

16 — Zobacz wyrok z dnia 18 stycznia 1979 r. w sprawach połączonych 110/78 i 111/78 Van Wesemael i in., Rec. str. 35, pkt 30.

mimo iż jedynie w niewielkim stopniu, to jednak wymóg uzyskania kolejnego zezwolenia może opóźniać w sposób niepotrzebny wykonywanie swobody świadczenia usług i podnosi ich koszt¹⁷, a więc stanowi nieproporcjonalne ograniczenie.

21. Jeśli chodzi o zezwolenia, których wydanie nie jest uzależnione w państwie członkowskim siedziby od spełnienia warunków w takim samym stopniu chroniących porządek publiczny, władze włoskie są oczywiście uprawnione do utrzymania wymogu ich uzyskania. Jednakże w celu ich wydania są one zobowiązane brać pod uwagę obowiązki, które usługodawca musiał już wcześniej wypełnić w państwie członkowskim, w którym ma on swoją siedzibę¹⁸.

22. Podobnie Trybunał orzekł, iż warunki, które należy spełnić w celu uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej, „nie mogą stanowić powtórzenia równorzędnych wymagań prawnych, które już zostały spełnione w państwie członkowskim siedziby, oraz że organ kontrolny państwa przeznaczenia powinien brać pod uwagę kontrole i weryfikacje już przeprowadzone w państwie członkowskim siedziby”¹⁹. Podobnie z wyroku w sprawie Cura Anlagen

wynika²⁰, iż ustawodawstwo państwa członkowskiego nie może uzależniać zarejestrowania pojazdu wziętego w leasing od spółki z siedzibą w innym państwie członkowskim od obowiązku przeprowadzenia badań technicznych, w sytuacji gdy pojazd ten podlegał już badaniom technicznym w państwie członkowskim siedziby spółki leasingowej, z wyjątkiem sytuacji gdy obowiązek ten został nałożony w celu sprawdzenia, czy pojazd spełnia wymogi nałożone na pojazdy zarejestrowane w państwie członkowskim jego użytkowania, które nie podlegają badaniom w państwie członkowskim siedziby spółki leasingowej. Podobnie Trybunał orzekł, iż Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom wynikającym ze swobody świadczenia usług, ponieważ wymagając od wszystkich agencji ochrony, aby spełniały te same wymogi w celu uzyskania uprzedniego zezwolenia lub zgody, ustawodawstwo belgijskie wykluczyło możliwość wzięcia po uwagę obowiązków, którym usługodawca podlegał już w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę²¹. Tak samo Trybunał orzekł w odniesieniu do ustawodawstwa portugalskiego dotyczącego tej samej dziedziny²². Mimo iż w ww. wyroku w sprawie Webb Trybunał przyznał, iż w celu utrzymania dobrych stosunków na rynku pracy i ochrony interesów pracowników przyjmujące państwo członkowskie może wymagać zezwolenia od usługodawców-przedsiębiorstw dostarczających siły roboczej, nawet jeżeli przedsiębiorstwa te uzyskały już zezwolenia wydane przez ich państwo siedziby, to jednak Trybunał zwrócił wcześniej uwagę na rozbieżność w kryteriach oceny stosowanych wobec tego typu działalności w poszczególnych państwach członkowskich, a także wyraźnie zastrzegł, że przyjmujące państwo członkowskie powinno

17 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Corsten, pkt 46–48, jak również opinia rzecznik generalnej J. Kokott w ww. sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 38.

18 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 28.

19 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 47.

20 — Wyrok z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-451/99, Rec. str. I-3199, pkt 57–64.

21 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 35–38.

22 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 58–61.

brać pod uwagę dokumentację i gwarancje przedstawione już przez usługodawcę w celu wykonywania działalności w państwie członkowskim jego siedziby.

23. Tymczasem w niniejszej sprawie uregulowanie włoskie nie przewiduje wzięcia pod uwagę dokumentacji i gwarancji wcześniej przedstawionych przez usługodawcę w celu wykonywania działalności w państwie członkowskim jego siedziby. Udzielenie zezwolenia jest uzależnione w każdym przypadku od spełnienia tych samych warunków. Bez znaczenia w tym zakresie jest zapewnienie władz włoskich, zgodnie z którym w celu ustalenia, czy zezwolenie może być udzielone, czy też nie, władze krajowe powinny wziąć pod uwagę obowiązki, którym podlegają usługodawcy świadczący usługi transgranicznie w ich państwie pochodzenia. Istotnym jest, iż uregulowanie włoskie nie zawiera żadnego przepisu szczególnego, który wyraźnie zobowiązywałby do wzięcia pod uwagę równorzędnych wymogów przewidzianych w państwie siedziby. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem zwykłe praktyki administracyjne ze swej natury podlegające zmianie z woli administracji i nieujawniane w odpowiedni sposób, nie mogą być uznane za wykonanie zobowiązań wynikających traktatu²³. A zatem również w tym zakresie uregulowanie włoskie narusza zasadę proporcjonalności.

23 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-358/98 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-1255, pkt 17. Podobnie orzekł Trybunał w sprawie dotyczącej uregulowania niderlandzkiego, które uzależniało od uzyskania zezwolenia wykonywanie, w ramach swobody świadczenia usług, działalności w zakresie bezpieczeństwa prywatnego (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 16–20).

24. Wymóg uzyskania zezwolenia wydaje się tym bardziej nieproporcjonalny w stosunku do zamierzonego uprawnionego celu, że uregulowanie włoskie zastrzega dla Questore uprawnienie do uzależnienia wydania zezwolenia od spełnienia dodatkowych wymogów, mających na celu zapewnienie ochrony zaufania publicznego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem system uprzednich zezwoleń administracyjnych jest zgodny z zasadami traktatowymi tylko wówczas, gdy jest oparty na kryteriach obiektywnych, niedyskryminacyjnych i wcześniej znanych zainteresowanym przedsiębiorstwom, tak by uniknąć arbitralnego wykonywania swobody uznania przez władze krajowe, co pozbawiłoby skuteczności przepisy wspólnotowe dotyczące fundamentalnej swobody²⁴. Tymczasem uregulowanie włoskie nie precyzuje w żaden sposób treści dodatkowych wymogów. Niepewność prawna, która z tego wynika dla przedsiębiorców co do kryteriów, które muszą oni spełnić, może ich zniechęcać do świadczenia usług²⁵.

25. Mając na uwadze wcześniejsze rozważania, proponuję Trybunałowi, aby uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 49 WE poprzez uzależnienie wykonywania działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności od uzyskania zezwolenia.

24 — Zobacz ww. wyroki w sprawach Analir i in., pkt 38, oraz Canal Satélite Digital, pkt 35.

25 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Canal Satélite Digital, pkt 41.

B — Zakres terytorialny zezwolenia

26. Komisja uważa, iż ograniczenie ważności zezwolenia do obszaru prowincji objętej kompetencją Questore, który je wydał, z wyjątkiem sytuacji, gdy przedstawicielowi mającemu zezwolenie na wykonywanie działalności w prowincji, w której przedsiębiorca nie ma zezwolenia, zostało udzielone pełnomocnictwo, stanowi nieuzasadnione ograniczenie zarówno swobody świadczenia usług, jak i swobody przedsiębiorczości.

27. Ze względu na fakt, iż Włochy są podzielone na 103 prowincje, to geograficzne ograniczenie zakresu obowiązywania zezwolenia stanowi bezsprzecznie ograniczenie w wykonywaniu tych dwóch fundamentalnych swobód. Przedsiębiorca, który zamierza rozszerzyć swoją działalność na znaczną część włoskiego terytorium w celu jej wykonywania okazjonalnie, czy też w sposób stały i ciągły, będzie musiał złożyć tyle wniosków o wydanie zezwolenia, ile prowincji jest na obszarze, na którym zamierza on prowadzić działalność, a będzie zmuszony złożyć 103 wnioski, jeżeli zamierza prowadzić swoją działalność na całym terytorium Włoch.

28. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi rząd włoski, bez znaczenia w niniejszej sprawie jest również i to, iż taki sam wymóg jest nałożony na przedsiębiorców mających siedzibę we Włoszech, ponieważ w każdym wypadku stosowane bez rozróżnienia ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości, tak jak ograniczenia w swobodzie świadczenia

usług, są zakazane²⁶. Nie ma zatem potrzeby, by w niniejszej sprawie podejmować na nowo dyskusję, która już miała miejsce przed Trybunałem²⁷, mającą na celu ustalenie, czy zakaz ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości stosowanych bez rozróżnienia dotyczy jedynie środków krajowych, które bezpośrednio ograniczają dostęp do działalności, czy również tych środków, które utrudniają jej wykonywanie, ponieważ ograniczenie zakresu terytorialnego zezwoleń dotyczy nie tylko warunków wykonywania działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, lecz również samego dostępu do działalności będącej przedmiotem tej regulacji.

29. Pozostaje do ustalenia, czy ograniczenie to jest właściwe i niezbędne dla realizacji uprawnionego celu bezpieczeństwa publicznego, na który powołuje się pozwana, a mianowicie celu zapobiegania ryzyku wpływów przestępczości zorganizowanej. Zdaniem pozwanej tak jest, ponieważ to prowincja stanowi najwłaściwsze ogniwo w podziale terytorialnym dla oceny wpływu działalności nowego przedsiębiorcy prowadzącego pozasądową windykację wierzytelności na porządek publiczny, a także dla sprawowania kontroli nad przedsiębiorcami już prowadzącymi tę działalność.

26 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. str. I-1663, pkt 32; z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. str. I-4165, pkt 37; ww. wyrok w sprawie CaixaBank, pkt 11, oraz wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-65/05 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. str. I-10341, pkt 48.

27 — Zobacz w szczególności opinię rzecznika generalnego A. Tizzana w ww. sprawie CaixaBank, moja opinia w ww. sprawie Marks & Spencer, pkt 25–40. Zobacz również J. Mischo, „Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification”, w: *Mélanges en hommage à F. Schöckweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 1999, str. 445.

30. Ten sposób obrony mnie nie przekonuje.

31. Ograniczenie zakresu terytorialnego zezwolenia stanowi przede wszystkim, moim zdaniem, nieuzasadnione ograniczenie swobody świadczenia usług. Jeżeli, jak stwierdziłem wcześniej, generalny i absolutny wymóg uzyskania zezwolenia narusza zasadę swobody świadczenia usług, to narusza ją a fortiori system, który wymaga od usługodawcy świadczącego usługi transgranicznie zwiększania liczby wniosków o wydanie zezwolenia w zależności od obszaru przyjmującego państwa członkowskiego, na którym zamierza on prowadzić działalność. Ponadto Trybunał zakwestionował już obowiązek wpisywania się przez architekta na listę zawodową w każdej prowincji, w której zamierza on świadczyć usługi, uznając, iż takie ograniczenie zakresu terytorialnego wpisu „czyni jeszcze bardziej skomplikowanym” wykonywanie swobody świadczenia usług, już ograniczone samym tym obowiązkiem²⁸.

32. Włoski system zezwoleń terytorialnych stanowi również nieproporcjonalne ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Jako środek, który może podzielić włoski rynek na prowincje, aby został uznany za zgodny z prawem wspólnotowym, musiałby być rzeczywiście jedynym, właściwym środkiem dla zapewnienia skutecznej kontroli nad agencjami pozasądowej windykacji wierzytelności. Jednakże wyznam, iż nie widzę powodu, dla którego zezwolenie wydane na szczeblu krajowym nie byłoby właściwe i wystarczające w tym celu. Należy przypomnieć, iż na państwach członkowskich, które zamierzają uzasadnić ograniczenie ustano-

wionej przez nie fundamentalnej swobody, spoczywa obowiązek udowodnienia, iż ograniczenie takie realizuje uprawniony cel oraz iż jest właściwe i niezbędne dla osiągnięcia tego celu²⁹. Powiązanie dokonane przez władze włoskie pomiędzy potrzebą kontroli ex post działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności na szczeblu lokalnym a kontrolą ex ante, którą zapewnia zezwolenie, nie stanowi w żaden sposób takiego dowodu. Przy założeniu, iż kontrole wykonywania działalności powinny być raczej dokonywane przez organy policji danej prowincji niż przez organ policji szczebla krajowego, nie rozumiem dlaczego — a pozwana nie wykazuje tego w sposób przekonujący — skuteczność kontroli byłaby ograniczona, jeżeli zezwolenie byłoby wydawane przez organ centralny i miało zakres ogólnokrajowy. Nie może być przyjęty argument lepszego monitorowania, czy też lepszego „śledzenia”, gdy koordynacja na poziomie centralnym dokonywanych przez lokalne organy policji kontroli dotyczących działalności przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenie o zasięgu krajowym, wydaje się wystarczająca w tym celu i ograniczająca w dużo mniejszym stopniu swobodę przedsiębiorczości. Jest tak tym bardziej, że administracja policyjna we Włoszech podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Zasadnym byłoby nawet twierdzić, iż przeciwnie, wykrycie niezgodnego z prawem postępowania w trakcie lokalnej kontroli i następujące po tym cofnięcie zezwolenia skutkowałyby zakazem wykonywania działalności przez przedsiębiorcę na całym terytorium krajowym, jeżeli zezwolenie miałoby zakres krajowy, podczas gdy w przypadku zezwo-

28 — Zobacz wyrok z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-298/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-3129, pkt 64.

29 — Zobacz, w celu przypomnienia wspomnianego ciężaru dowodu, ww. wyrok w sprawie Analir i in., pkt 35; wyrok z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-42/02 Lindman, Rec. str. I-13519, pkt 25, oraz ww. wyrok z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 73. Zobacz również w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów wyrok z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-270/02 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-1559, pkt 22.

lenia o zakresie lokalnym cofnięcie takie nie przeszkodziłoby w wykonywaniu działalności w pozostałych prowincjach, w których przedsiębiorca uzyskał zezwolenie.

33. Nieproporcjonalności tego ograniczenia nie może skorygować względny charakter, który zdaniem rządu włoskiego ma zakaz wykonywania działalności poza prowincją, ze względu na możliwość ustanowienia pełnomocnika mającego zezwolenie ważne w prowincji, w której przedsiębiorca zamierza wykonywać działalność. Możliwość ta zobowiązuje bowiem przedsiębiorcę do korzystania z agencji, z którą w rzeczywistości zamierza konkurować, a zatem prowadzi jedynie do utrwalenia podziału rynku włoskiego na prowincje oraz zachowania istniejącej sytuacji w zakresie konkurencji.

34. Proponuję zatem Trybunałowi, aby stwierdził, iż ograniczając ważność zezwolenia do obszaru prowincji objętego kompetencją organu policji, który je wydał, oraz nakładając na przedsiębiorcę obowiązek udzielania pełnomocnictwa przedstawicielowi mającemu zezwolenie do wykonywania działalności w prowincji, w której przedsiębiorca ten nie uzyskał zezwolenia, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

C — Uzależnienie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności od posiadania przez niego lokalu

35. Zdaniem Komisji ze spornego uregulowania włoskiego wynika obowiązek posiadania lokalu, w którym powinna być wykonywana działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, i to w każdej prowincji, w której przedsiębiorca uzyskał zezwolenie. Komisja uważa, iż wymóg ten narusza zarówno swobodę przedsiębiorczości, jak i swobodę świadczenia usług.

36. Rzeczywiście, liczne przepisy krajowe skutkują nałożeniem na agencję pozasądowej windykacji wierzytelności obowiązku posiadania lokalu na obszarze każdej z prowincji, w której uzyskała ona zezwolenie. Artykuł 115 ustawy o bezpieczeństwie publicznym stanowi, iż „zezwolenie ważne jest wyłącznie dla lokalu, który został w nim wskazany”. Artykuł 16 tego aktu przewiduje, iż funkcjonariusze bezpieczeństwa publicznego „mają dostęp o każdej porze do lokali przeznaczonych do wykonywania działalności wymagającej zezwolenia policji”. Artykuł 120 zobowiązuje prowadzących agencje pozasądowej windykacji wierzytelności do wystawienia „w lokalu agencji, na stałe i w widocznym miejscu, wykazu świadczonych usług”, a okólnik ministra spraw wewnętrznych z 1996 r. precyzuje, iż działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności może być „wykonywana wyłącznie w lokalu wskazanym w zezwoleniu, co powoduje, iż konieczne jest uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w innych siedzibach”. Poza tym pozwana przyznaje, iż ze wspomnianych przepisów wynika dla przedsiębiorców, którzy uzyskali

zezwoleń, obowiązek wskazania miejsca na obszarze prowincji, w którym przechowują oni swoją dokumentację w celu umożliwienia wykonywania kontroli przez policję.

37. W odniesieniu do wynikającego z tego naruszenia art. 43 WE Komisja kwestionuje nie wymóg posiadania lokalu, który jest w pewnym stopniu związany z wykonywaniem swobody przedsiębiorczości, lecz nałożony na przedsiębiorcę, który zamierza ustanowić siedzibę we Włoszech, obowiązek posiadania lokalu w każdej prowincji, w której uzyskał on zezwolenie. Jest to zatem obowiązek, który jest ściśle związany z ograniczeniem ważności zezwolenia do terytorium jednej prowincji: ograniczenie terytorialne posiadanej siedziby zmusza do ustanawiania wielu siedzib. Tymczasem wyjaśniłem już powody, dla których takie ograniczenie zasięgu geograficznego zezwolenia narusza swobodę przedsiębiorczości.

38. W odniesieniu do zarzutu opartego na naruszeniu art. 49 WE Trybunał przypominał wielokrotnie, iż wymóg posiadania stałego zakładu lub miejsca prowadzenia działalności stanowi zaprzeczenie swobody świadczenia usług, jako że czyni niemożliwym świadczenie usług w państwie członkowskim przeznaczenia przez przedsiębiorstwa mające siedziby w innych państwach członkow-

skich³⁰. Takie ograniczenie swobody świadczenia usług może zatem zostać dopuszczone jedynie wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że stanowi ono warunek konieczny dla osiągnięcia zamierzonego uprawnionego celu³¹.

39. Orzecznictwo Trybunału dopuszczało takie ograniczenie jedynie wyjątkowo. Można jedynie podać przykład świadczenia usług adwokackich polegających na reprezentowaniu klienta przed sądami. W tym przypadku — zanim doszło do harmonizacji wspólnotowej w tej dziedzinie — wymóg stałej siedziby zawodowej we właściwym okręgu tego sądu, który rozstrzygał spór, został bowiem w wyroku w sprawie Van Binsbergen³² uznany za zgodny z postanowieniami dotyczącymi swobody świadczenia usług, ponieważ ograniczenie to było obiektywnie niezbędne w celu zapewnienia przestrzegania zasad wykonywania zawodu dotyczących, w szczególności, funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i poszanowania zasad etyki zawodowej. W tym samym

30 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 52; wyrok z dnia 9 lipca 1997 r. w sprawie C-222/95 Parodi, Rec. str. I-3899, pkt 31; ww. wyrok z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 27; ww. wyrok z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 30; ww. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 33, oraz wyrok z dnia 3 października 2006 r. w sprawie C-452/04 Fidium Finanz, Zb.Orz. str. I-9521, pkt 46.

31 — Zobacz ww. wyroki w sprawach Komisja przeciwko Niemcom, pkt 52; Parodi, pkt 31, oraz Fidium Finanz, pkt 46.

32 — Wyrok z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie 33/74, Rec. str. 1299, pkt 14. Odtąd przepis art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (Dz.U. L 78, str. 17) stanowił, iż „[c]zynności związane z reprezentowaniem lub obroną klienta w postępowaniu sądowym lub przed organami władzy państwowej będą wykonywane w każdym przyjmującym państwie członkowskim na warunkach określonych dla prawników prowadzących działalność zawodową w tym państwie, z wykluczeniem wszelkich warunków wymagających pobytu lub zarejestrowania się w organizacji zawodowej w tym państwie”.

wyroku³³ Trybunał stwierdził jednak, iż jeżeli wykonywanie działalności zawodowej na terytorium państwa członkowskiego podlega systemowi całkowitej swobody i nie jest uzależnione od żadnych kwalifikacji bądź dyscypliny zawodowej, wymóg posiadania siedziby na terytorium tego państwa stanowi ograniczenie niezgodne ze swobodą świadczenia usług, jeżeli prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości może być zapewnione w oparciu o środki mniej restrykcyjne, takie jak wskazanie adresu do doręczeń korespondencji sądowej.

40. Rząd włoski przywołał na rozprawie na poparcie swojego stanowiska właśnie to orzeczenie dotyczące adresu adwokatów usługodawców dla celów postępowania sądowego. Uzasadniając jego zastosowanie przez analogię, podniósł, iż nie można uznać w niniejszej sprawie wymogu posiadania lokalu za równorzędny z wymogiem posiadania stałego zakładu. Uregulowanie włoskie powinno być raczej rozumiane w ten sposób, iż zobowiązuje ono do wskazania miejsca, w którym jest przechowywana dokumentacja dotycząca wykonywania działalności w ramach swobody świadczenia usług z tego względu, aby władze policyjne mogły mieć do niej łatwy dostęp w celu przeprowadzania koniecznych kontroli; w tym celu przedsiębiorca świadczący usługi mógłby się ograniczyć do wskazania adresu agencji już ustanowionej na terytorium włoskim.

41. Nawet przy założeniu, iż uregulowanie włoskie powinno być interpretowane w ten sposób, prawdą jest również, że okoliczność, iż nie zezwala się, lecz wymaga się w sposób systematyczny posiadania choćby najmniejszego pomieszczenia na określonym terenie, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług. Wymóg ten czyni wykonywanie tej swobody trudniejszym aniżeli świadczenie usług o charakterze wyłącznie wewnętrznym, gdyż z samego założenia, usługodawcy krajowi posiadają już co najmniej lokal. Dopuszczalność tego wymogu jest więc uzależniona od jego proporcjonalności w stosunku do zamierzonego uprawnionego celu. Zdaniem władz włoskich, odpowiedź nie budzi wątpliwości, ponieważ brak lokalu wywołuje ryzyko, iż dokumentacja nie będzie dostępna, co w rezultacie uniemożliwi skuteczne kontrole ex post wykonywania tej działalności.

42. Nie zgadzam się z tym stanowiskiem. Orzecznictwo Trybunału dotyczące adresu adwokatów dla celów postępowania sądowego wydaje mi się trudne do zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż wymóg wskazania adresu w kancelarii adwokata mającego siedzibę w państwie przyjmującym jest konieczny z uwagi na szczególne, nadrzędne względy prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, do których zalicza się wskazanie adresu, pod który w ważny sposób mogą być doręczane zawiadomienia wysyłane przez sąd rozpoznający sprawę. W niniejszej sprawie troska o zapewnienie skutecznych kontroli ex post może być we właściwy sposób uwzględniona za pomocą środków mniej restrykcyjnych. Obowiązek okresowego przedstawiania dokumentacji dotyczącej świadczonych usług lub ich kopii byłby w tym celu wystarczający, w szczególności dzięki rozwojowi środków komunikacji elektronicznej. Posiadanie lokalu w celu umieszczenia w nim wykazu usług świadczonych na rzecz klientów również jest nieproporcjonalne, ponieważ

33 — Punkty 15 i 16. Zobacz podobnie, w tym również w odniesieniu do reprezentowania klienta przed sądem po zharmonizowaniu tej dziedziny, wyrok z dnia 10 lipca 1991 r. w sprawie C-294/89 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-3591.

przedsiębiorstwo zajmujące się pozasądową windykacją wierzytelności może informować klienta za pomocą innych środków, np. za pomocą strony internetowej.

miejsce prowadzenia działalności, nie są mniej rygorystyczne niż obowiązujące we Francji oraz że dotyczą one przestrzegania przepisów zapewniających co najmniej ten sam poziom ochrony zdrowia co uregulowanie francuskie”³⁵.

43. Takie rozumienie również zostało przyjęte w orzecznictwie Trybunału. Można wspomnieć o wyrokach w dwóch sprawach, w których chodziło wprawdzie o wymóg związany z nadrzędnymi względami kontroli stałej siedziby, lecz z uzasadnień tych wyroków wynika, iż nawet wymóg posiadania samego lokalu jest nieproporcjonalny. W sprawie dotyczącej usług ubezpieczeniowych Trybunał orzekł, iż „kontrola ta może być wykonywana w oparciu o kopie bilansów, rachunków i dokumentów handlowych, w tym również ogólne warunki ubezpieczeń i programy działalności przesłane z państwa siedziby i właściwie poświadczone przez władze tego państwa członkowskiego”³⁴. Podobnie zdaniem Trybunału wymóg posiadania miejsca prowadzenia działalności nałożony na laboratoria analiz medycznych, które zamierzały świadczyć swoje usługi we Francji, wykraczał poza to co niezbędne, z tego względu, iż „o ile nie można wymagać od właściwych władz francuskich, aby dokonywały kontroli na miejscu w innych państwach członkowskich, a w szczególności inspekcji, które mają na celu zapewnienie przestrzegania wymogów związanych z funkcjonowaniem laboratoriów, to jednak można wymagać od laboratoriów mających siedzibę w innym państwie członkowskim, aby udowodniły one, na żądanie władz francuskich, że kontrole przeprowadzone przez właściwe władze państwa członkowskiego, w którym znajduje się ich

44. Proponuję zatem Trybunałowi, aby stwierdził, iż nakładając obowiązek posiadania lokalu w każdej prowincji, w której przedsiębiorca uzyskał zezwolenie, Republika Włoska naruszyła art. 43 WE i 49 WE, oraz iż zobowiązując do umieszczania w lokalu wykazu usług, które mogą być świadczone na rzecz klientów, naruszyła art. 49 WE.

D — Ograniczenie swobody ustalania stawek opłat

45. Komisja zarzuca ponadto Republice Włoskiej nieuzasadnione naruszenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług poprzez zalecenie Questori, w drodze okólnika ministra spraw wewnętrznych z 1996 r., aby kontrolowali oni stawki opłat, ustalając obiektywne i jednolite parametry w celu uniknięcia nadmiernego zróżnicowania tych stawek na obszarze jednej prowincji.

34 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 55.

35 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 74.

46. Podzielam opinię Komisji, zgodnie z którą zalecenie to należy uznać za ograniczenie swobody ustalania stawek opłat, mimo zaprzeczenia temu przez władze włoskie, które twierdzą, iż wspomniane zalecenie sugeruje jedynie Questori, aby wskazali oni przedsiębiorcom wykazy stawek opłat oparte na obiektywnych kryteriach (koszty, stosunek podaży i popytu itd.). Jednakże wiążący charakter tego wskazania może być wywnioskowany ze stwierdzenia samej pozwanej, zgodnie z którym wzrost nadmiernej konkurencji cenowej mógłby spowodować zawieszenie lub nawet cofnięcie przez władze bezpieczeństwa publicznego zezwoleń przedsiębiorców odpowiedzialnych za takie postępowanie.

47. Popierając Komisję uważam, iż to ograniczenie swobody ustalania stawek opłat może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym wykonywanie swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług oraz stanowi tym samym przeszkodę w wykonywaniu tych dwóch fundamentalnych swobód³⁶. Nawet jeżeli nie ma ono charakteru dyskryminacyjnego, ograniczenie takie może jednak utrudniać dostęp do włoskiego rynku działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności przedsiębiorcom, którzy zamierzają ustanowić działalność we Włoszech lub świadczyć swoje usługi w tym państwie. Jak stwierdził Trybunał w ww. wyroku w sprawie

CaixaBank France³⁷, konkurencja w zakresie cen jest często najlepszym środkiem przyciągnięcia klientów, a tym samym wejścia na rynek, w szczególności dla przedsiębiorców, którzy jeszcze nie są na nim obecni i którzy jeszcze nie pozyskali klienteli. A zatem wszelkie środki krajowe służące ograniczeniu konkurencji stanowią ograniczenie w wykonywaniu prawa przedsiębiorczości i prawa świadczenia usług.

48. Oczywiście jest tak również, z przyczyn wcześniej wskazanych, w przypadku gdy środek krajowy ma na celu narzucenie stawek minimalnych. I tak w niniejszej sprawie zalecenie skierowane do Questori, aby ustanowili obiektywne i jednolite kryteria ustalania stawek opłat, wydaje się raczej realizować ten cel, ponieważ zamierzeniem wspomnianego zalecenia, jak przyznają władze włoskie, jest zapobieganie rozwojowi niekontrolowanej konkurencji w zakresie cen usług, która mogłaby powodować zakłócenia w porządku publicznym. Może to mieć miejsce nawet wówczas, gdy środek krajowy służy narzuceniu stawek maksymalnych³⁸. Ograniczenie takie może bowiem powodować trudności dla usługodawcy uniemożliwiając mu uwzględnienie w cenie jego usługi określonych kosztów, w szczególności kosztów

37 — W sprawie tej, przypomnijmy, Trybunał stwierdził, iż uregulowanie francuskie zakazujące oprocentowania rachunków depozytowych a vista stanowi „poważną przeszkodę w wykonywaniu ich działalności [...], co wpływa na ich dostęp do rynku”, ponieważ pozbawia spółki zagraniczne możliwości „bardziej efektywnego konkurowania poprzez oprocentowanie rachunków depozytowych a vista z instytucjami kredytowymi tradycyjnie działającymi w tym państwie członkowskim” (pkt 12 i 13). Zobacz również mój sposób rozumowania w odniesieniu do ograniczenia swobody świadczenia usług adwokackich poprzez ustalenie stawek minimalnych w opiniach w ww. sprawie Cipolla oraz Macrinio i Capodarte, pkt 62–65.

38 — Zobacz podobnie w zakresie swobody przepływu towarów wyroki z dnia 5 czerwca 1985 r. w sprawie 116/84 Roelstraete, Rec. str. 1705, pkt 21, i z dnia 19 marca 1991 r. w sprawie C-249/88 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1275, pkt 7. Zobacz również w zakresie swobody świadczenia usług moja opinia w ww. sprawie Cipolla i in., pkt 66–70.

36 — Zobacz podobnie ww. wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 48.

podróży, których przedsiębiorcy mający siedzibę na miejscu nie muszą ponosić. Ograniczenie to może również powodować utrudnienia dla przedsiębiorcy, który zamierza ustanowić działalność, uniemożliwiając mu uwzględnienie w cenie kosztów rozpoczęcia działalności, które przedsiębiorcy już mający siedzibę mają od dawna odliczone.

49. Dla uzasadnienia zgodności z prawem tego ograniczenia rząd włoski przywołał na rozprawie przepis art. 3 ust. 1 lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE³⁹, który upoważnia państwa członkowskie do ustalenia, przy poszanowaniu zasad przejrzystości i proporcjonalności, maksymalnej kwoty zwrotu kosztów odzyskiwania należności, której wierzyciel może żądać od dłużnika w przypadku opóźnienia w zapłacie. Ten argument oparty na dosłownym brzmieniu nie jest właściwy. Mimo iż dyrektywa 2000/35 dotyczy zwrotu pożyczek, upoważnienie udzielone państwu członkowskim odnosi się do maksymalnych kosztów odzyskiwania należności, których może żądać wierzyciel od dłużnika. Celem jest ochrona strony słabszej, jaką jest dłużnik, przy jednoczesnym uniknięciu sytuacji, w której korzystałby on z niskiej wysokości odsetek za zwłokę oraz długotrwałości i sformalizowania postępowań sądowych w celu celowego opóźniania zapłaty. Tymczasem w niniejszej sprawie uregulowanie włoskie

służy ustaleniu cen minimalnych, które mogą być stosowane przez agencje windykacji kredytów, w odniesieniu do usług świadczonych na rzecz ich klientów-wierzycieli w celu uniknięcia rozwoju konkurencji cenowej.

50. Pozwana przedstawia również enigmatyczny argument, iż niekontrolowana konkurencja w zakresie cen usług mogłaby być czynnikiem powodującym zakłócenia w porządku publicznym. Pozwana chce zapewne w ten sposób zasugerować, iż w celu zaproponowania możliwie najniższych cen agencje windykacji musiałyby obniżyć do minimum swoje koszty, co zmuszałoby je do prowadzenia windykacji kwot należnych od dłużników wszelkimi środkami, w tym najbardziej energicznymi.

51. Chociaż takich nieprawidłowości nie można wykluczyć, kontrola uczciwości przedsiębiorców powinna służyć ich zapobieganiu, a postępowania i wyroki karne ich karaniu. Nie rozumiem zatem, w jaki sposób ograniczenie swobody ustalania cen usług miałoby być środkiem właściwym i niezbędnym dla osiągnięcia zamierzonego celu w zakresie porządku publicznego. W każdym razie należy po raz kolejny powtórzyć, iż na państwach członkowskich spoczywa obowiązek przedstawienia obok przyczyny wskazanej tytułem uzasadnienia, „analizy prawidłowości i proporcjonalności przyjętego środka ograniczającego”⁴⁰. I tak w sprawie, w której rząd francuski powołał

39 — Dyrektywa z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. L 200, str. 35).

40 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Lindman, pkt 25.

się, w celu uzasadnienia uregulowania cen paliw, na zagrożenie porządku publicznego, które zostałyby wywołane przez gwałtowne reakcje, jakich należałoby się spodziewać ze strony detalistów dotkniętych nieograniczoną konkurencją, Trybunał stwierdził, iż nie zostało wykazane, aby system swobody ustalania cen wywoływał w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego skutki, którym rząd nie mógłby się przeciwstawić za pomocą dostępnych mu środków⁴¹.

52. Pozwana powołała się również na zagrożenie dla praw pracowników w zakresie zapłaty przez ich przedsiębiorstwa składek na ubezpieczenie społeczne oraz poszanowania postanowień porozumień zbiorowych. Jednakże o ile ochrona pracowników jest jednym z nadrzędnych względów interesu ogólnego, w tym przypadku również, jak słusznie stwierdziła Komisja, prawa pracownicze chronione są przez przepisy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, których naruszenie podlega sankcjom karnym.

53. Należy zatem uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 43 WE i 49 WE wskutek ograniczenia swobody ustalania stawek opłat.

E — Zakaz równoczesnego wykonywania działalności w zakresie windykacji wierzytelności oraz działalności bankowej i kredytowej

54. Komisja zarzuca wreszcie Republice Włoskiej naruszenie swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług ze względu na to, iż okólnik ministra spraw wewnętrznych z 1996 r. wprowadza zakaz łączenia wykonywania działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności z działalnością bankową i kredytową regulowanymi przepisami dekretu ustawodawczego nr 385/93.

55. W zakresie w jakim podobna niemożność łączenia prowadzi do zakazania przedsiębiorstwom bankowym z pozostałych państw członkowskich, które — w stosownym przypadku — mają w państwie pochodzenia zezwolenie na wykonywanie obu tych działalności, wykonywania działalności w zakresie windykacji wierzytelności we Włoszech, niezgodność ta bezsprzecznie narusza ich prawo w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług⁴². Trudno jest znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie tak ogólnego zakazu, mającego również zastosowanie do przedsiębiorców spełniających warunki w zakresie finansów i uczciwości wymagane przez ustawodawstwo państwa członkowskiego siedziby. Zresztą pozwana nie próbowała przedstawić żadnego uzasadnienia.

41 — Zobacz wyrok z dnia 29 stycznia 1985 r. w sprawie 231/83 Cullet, Rec. str. 305, pkt 32 i 33.

42 — Należy odnotować, iż Trybunał uznał już za sprzeczny ze swobodą świadczenia usług obowiązek wykonywania działalności w zakresie organizacji targów na zasadzie wyłączności (zob. ww. wyrok z 15 stycznia 2002 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 32).

56. Pozwana natomiast zdecydowanie odrzuca interpretację okólnika ministra spraw wewnętrznych z 1996 r. dokonaną przez Komisję. Podnosi, iż okólnik ten nie zakazuje w żaden sposób równoczesnego wykonywania tych rodzajów działalności, lecz ogranicza się do wskazania, że zezwolenie na wykonywanie działalności w zakresie windykacji wierzytelności nie może jednocześnie zezwalać na wykonywanie działalności w zakresie przyjmowania oszczędności i udzielania kredytów, regulowanych przepisami dekretu ustawodawczego nr 385/93, które są przedmiotem odrębnego zezwolenia.

pozwana, termin ten jest niewłaściwy, może on w każdym razie prowadzić przedsiębiorstwa bankowe i finansowe mające siedziby w innym państwie członkowskim do przekonania, że nie mogą one prowadzić we Włoszech działalności w zakresie windykacji wierzytelności i zniechęcać je do składania w tym celu wniosku o zezwolenie do włoskiej policji. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „zasady pewności prawna i ochrony jednostek wymagają jednoznacznego sformułowania, które pozwoliłoby zainteresowanym osobom zapoznanie się z ich prawami i obowiązkami w sposób jasny i dokładny, a organom sądowym pozwoliłoby na zapewnienie ich przestrzegania”⁴⁴. Zgodnie ze wspomnianym orzecznictwem, Trybunał orzekł konkretnie, iż niepewność prawna, jeśli chodzi o kryteria, które muszą być spełnione, jest czynnikiem zniechęcającym przedsiębiorców do świadczenia usług⁴⁵.

57. Nie jest łatwo zająć stanowisko w tej kwestii, ponieważ sporne sformułowanie zawarte w okólniku jest trudne do interpretacji. Stanowi ono, iż: „w odniesieniu do niemożności łączenia prowadzenia agencji windykacji wierzytelności z innymi rodzajami działalności [...] uważa się, iż agencje te nie są uprawnione do wykonywania działalności finansowej regulowanej przepisami dekretu ustawodawczego nr 385/93, które są zastrzeżone wyłącznie dla pośredników finansowych wyraźnie wpisanych do rejestru ad hoc ministra skarbu”. Termin „niemożność łączenia”, który został tu zastosowany, na pierwszy rzut oka przemawia za interpretacją dokonaną przez Komisję, ponieważ wskazuje on na prawną niemożność równoczesnego wykonywania⁴³ działalności w zakresie windykacji wierzytelności oraz działalności bankowej i kredytowej. Nawet jeżeli, jak twierdzi

58. Proponuję zatem Trybunałowi, aby uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 43 WE i 49 WE wynikającego z niemożności łączenia działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności z działalnością bankową i kredytową.

43 — Zgodnie z tą definicją, którą przedstawia G. Cornu (red.), „Vocabulaire juridique”, Quadrige, wyd. 7, PUF, 2005.

44 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-187/98, Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-7713, pkt 54, jak również, nieco inaczej sformułowany wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Zb.Orz. str. I-10211, pkt 79).

45 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Canal Satellite Digital, pkt 41.

III — Wnioski

59. Podsumowując — w oparciu o przedstawione powyżej uzasadnienie — proponuję Trybunałowi, aby stwierdził, iż:

- Uzależniając wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności od wydania zezwolenia oraz
- upoważniając Questore do uzależnienia wydania zezwolenia od spełnienia dodatkowych warunków oprócz tych przewidzianych w ustawie o bezpieczeństwie publicznym zatwierdzonej dekretem królewskim nr 733 z dnia 18 czerwca 1931 r., której wykładnię ustalił i którą uzupełnił okólnik ministra spraw wewnętrznych z dnia 2 lipca 1996 r., mających na celu zapewnienie ochrony zaufania publicznego,

Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 49 WE.

- Ograniczając zakres terytorialny zezwolenia; oraz
- uzależniając wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności od posiadania lokalu w każdej prowincji, dla której przedsiębiorca posiada zezwolenie, i zobowiązując go do umieszczenia w tych lokalach w sposób stały wykazu świadczonych usług; oraz

- ograniczając swobodę ustalania stawek opłat; oraz

- zakazując równoczesnego wykonywania działalności w zakresie windykacji wierzytelności oraz działalności bankowej i kredytowej,

Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE i 49 WE.