Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 12 maja 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Regulamin postępowania przed Trybunałem — Artykuł 53 § 2 — Swoboda przedsiębiorczości i swobodny przepływ usług — Sytuacja o charakterze wyłącznie wewnętrznym — Oczywisty brak właściwości Trybunału

W sprawach połączonych od C-692/15 do C-694/15

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Consiglio di Stato (najwyższy sąd administracyjny, Włochy) postanowieniami z dnia 12 listopada 2015 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 21 grudnia 2015 r., w postępowaniach:

Security Service Srl (C-692/15),

Il Camaleonte Srl (C-693/15),

Vigilanza Privata Turris Srl (C-694/15)

przeciwko

Ministero dell'Interno (C-692/15 i C-693/15),

Questura di Napoli,

Questura di Roma (C-692/15),

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.C. Bonichot, C.G. Fernlund, S. Rodin (sprawozdawca) i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

postanowiwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem, zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

wydaje następujące

* Język postępowania: włoski.

Postanowienie

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 49 TFUE i 56 TFUE.

2 Wnioski te zostały złożone w ramach trzech sporów pomiędzy Security Service Srl (sprawa C-692/15), Il Camaleonte Srl (sprawa C-693/15) i Vigilanza Privata Turris Srl (sprawa C-694/15) (zwanymi dalej łącznie „spółkami świadczącymi usługi ochroniarskie") a Ministero dell'Interno (ministerstwem spraw wewnętrznych) (sprawy C-692/15 i C-693/15), Questura di Napoli (prefekturą policji w Neapolu, Włochy) i Questura di Roma (prefekturą policji w Rzymie, Włochy) (sprawa C-692/15) dotyczących zgodności z prawem określonych wymogów w zakresie usług ochroniarskich.

Ramy prawne

Prawo włoskie

3 Artykuł 2 regio decreto legge n. 1952/1935 (convertito in legge n. 508/1936) [dekretu królewskiego nr 1952/1935 (zastąpionego ustawą nr 508/1936)] nakazuje każdemu, kto chce prowadzić działalność w zakresie prywatnych usług ochroniarskich, aby przedstawił regulamin świadczenia tych usług do zatwierdzenia przez prefekta policji prowincji, na terytorium której zamierza on świadczyć takie usługi.

4 Artykuł 3 dekretu królewskiego nr 1952/1935 stanowi:

„Prefekt policji posiada uprawnienie do zmiany norm regulujących świadczenie usług ustanowionych w wykonaniu poprzedniego artykułu oraz do uzupełnienia ich o wszystkie takie obowiązki, jakie uzna za właściwe w interesie publicznym".

5 Rozporządzenie regulujące minimalne standardy projektu organizacyjnego i minimalne wymogi dotyczące jakości przedsiębiorstw oraz usług w zakresie ochrony, przyjęte decreto ministeriale n. 269 (dekretem ministerialnym nr 269) z dnia 1 grudnia 2010 r., ustanawia zdaniem sądu odsyłającego „minimalne" standardy i wymogi, które musi spełniać spółka świadcząca usługi ochroniarskie w celu uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności. Prefekt policji zachowuje uprawnienie do wprowadzenia szczególnych przepisów w określonych okolicznościach i w odniesieniu do określonego terytorium.

Postępowania główne

6 Zamierzając podjąć działalność w prowincji Neapol, spółki świadczące usługi ochroniarskie zwróciły się do prefekta policji w Neapolu o zatwierdzenie ich „technicznego regulaminu świadczenia usług". W dekretach, odpowiednio, z dnia 10 lutego, 4 września i 7 lipca 2014 r. prefekt policji w Neapolu zatwierdził te regulaminy z zastrzeżeniem w szczególności, że wprowadzą one wymóg, aby spółki te zaangażowały co najmniej dwóch pracowników w odniesieniu do każdego działania obejmującego usługi ochroniarskie w zakresie okazjonalnej ochrony na danym obszarze, usług interwencyjnych w związku z alarmem i transportu środków pieniężnych do kwoty 100 000 EUR (zwanych dalej „odnośnymi wymogami").

7 Security Service zaskarżyła dotyczącą ją decyzję prefekta policji w Neapolu do Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego w Lacjum, Włochy). Il Camaleonte i Vigilanza Privata Turris również wniosły skargi do Tribunale amministrativo regionale per la Campania (regionalnego sądu administracyjnego w Kampanii, Włochy).

8 Te trzy skargi zostały oddalone przez wskazane sądy.

9 Spółki świadczące usługi ochroniarskie wniosły odwołania od tych orzeczeń o oddaleniu skarg do sądu odsyłającego, podnosząc w szczególności, że odnośne wymogi są sprzeczne, po pierwsze, z odpowiednimi krajowymi przepisami wprowadzającymi minimalne wymogi w zakresie organizacji oraz świadczenia usług przez te przedsiębiorstwa, a po drugie, z podstawowymi zasadami prawa Unii Europejskiej w dziedzinie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, w interpretacji przyjętej w wyroku Trybunału z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Włochy (C-465/05, EU:C:2007:781).

10 Sąd odsyłający uważa, że odnośne wymogi nie są niezgodne z prawem krajowym.

11 Co się tyczy prawa Unii, sąd odsyłający uważa, że nie jest pewne, iż rozstrzygnięcie przyjęte w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Włochy (C-465/05, EU:C:2007:781), znajduje zastosowanie w celu dokonania oceny zgodności odnośnych wymogów z art. 49 TFUE i 56 TFUE.

12 Zdaniem sądu odsyłającego odnośne wymogi dotyczą wszystkich prywatnych usług ochroniarskich na terytorium prowincji Neapol i Caserta (Włochy) i nie wywołują w związku z tym dyskryminacyjnych skutków sprzecznych z zasadami takimi jak swoboda konkurencji, swoboda przedsiębiorczości oraz swobodne świadczenie usług.

13 Poza tym zwiększenie kosztów prowadzenia działalności wynikające z odnośnych wymogów nie wydaje się niemożliwe do udźwignięcia przez spółki świadczące usługi ochroniarskie, a środki przyjęte przez prefekta policji w Neapolu, jakkolwiek mają charakter dyskrecjonalny, nie są przy tym nieproporcjonalne w świetle obiektywnych potrzeb prowincji Neapol i Caserta. Ponadto działanie spółek świadczących usługi ochroniarskie przyczynia się do uzupełniania działań w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości. W rezultacie organizacja działalności tych spółek zgodnie z określonymi kryteriami wydajności i skuteczności odpowiada nie tylko interesom klientów tych przedsiębiorstw, ale także interesowi zbiorowości i władz publicznych.

14 Sąd odsyłający, zakładając, że wniesione do niego skargi mogą zostać oddalone, jest zdania, iż spełnione są przesłanki – w rozumieniu art. 267 TFUE – przedłożenia Trybunałowi wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W przedmiocie właściwości Trybunału do rozpatrzenia wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

15 Zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania sprawy lub jeżeli wniosek lub skarga są oczywiście niedopuszczalne, może on, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, w każdej chwili wydać postanowienie z uzasadnieniem, bez dalszych czynności procesowych.

16 Przepis ten należy zastosować w niniejszych sprawach połączonych.

17 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu to instrumentowi Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne dla rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 Wymogi dotyczące treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są przedstawione w wyraźny sposób w art. 94 regulaminu postępowania, z którym w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE sąd odsyłający powinien być zapoznany i którego powinien skrupulatnie przestrzegać (zob. podobnie postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r., Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, pkt 21).

19 Jednakże Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii wymaga, aby dokładnie określił on ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub aby przynajmniej wyjaśnił stan faktyczny, którego dotyczą te pytania (zob. w szczególności postanowienie z dnia 18 kwietnia 2013 r., Adiamix, C-368/12, niepublikowane, EU:C:2013:257, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 Istotne jest również, aby sąd odsyłający przedstawił szczegółowe powody, dla których powziął on wątpliwości w przedmiocie wykładni określonych przepisów prawa Unii i uznał za konieczne postawienie pytań prejudycjalnych Trybunałowi. Trybunał orzekł już, że niezbędne jest, aby sąd krajowy przedstawił minimalne chociażby wyjaśnienie powodów wyboru przepisów prawa Unii, o których dokonanie wykładni lub oceny ważności się zwraca, jak również istniejącego według tego sądu związku między tymi przepisami a ustawodawstwem krajowym mającym zastosowanie do rozpatrywanego przez niego sporu (zob. w szczególności postanowienie z dnia 4 czerwca 2015 r., Argenta Spaarbank, C-578/14, niepublikowane, EU:C:2015:372, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Należy podkreślić, że informacje zawarte w postanowieniach odsyłających mają nie tylko umożliwić Trybunałowi udzielenie użytecznej odpowiedzi, ale także stworzyć państwom członkowskim oraz zainteresowanym stronom możliwość przedstawienia uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zadaniem Trybunału jest zapewnić tę możliwość, biorąc pod uwagę, że zgodnie ze wskazanym przepisem statutu zainteresowanym podmiotom doręczane jest tylko postanowienie odsyłające wraz z tłumaczeniem na języki oficjalne państw członkowskich, nie otrzymują oni natomiast akt postępowania krajowego, jakie sąd odsyłający ewentualnie przesłał do Trybunału (wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Base Company i Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd krajowy jest możliwa w szczególności jedynie wtedy, gdy poddany wykładni Trybunału przepis prawa Unii w sposób oczywisty nie może mieć zastosowania (wyrok z dnia 17 września 2015 r., van der Lans, C-257/14, EU:C:2015:618, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 W tym względzie, w zakresie, w jakim wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczyły zgodności odnośnych wymogów z przepisami traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług, należy stwierdzić, że nie mają one zastosowania do sytuacji, w której wszystkie elementy ograniczają się do obrębu jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r., Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Tymczasem należy zauważyć, że z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w żaden sposób nie wynika, iż spółki świadczące usługi ochroniarskie miały siedzibę w państwie innym niż Włochy lub że występowały inne okoliczności związane z prowadzoną przez nie działalnością, które nie ograniczałyby się do obrębu jednego państwa członkowskiego.

25 W rezultacie wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawierają konkretnych informacji pozwalających ustalić, że art. 49 TFUE i 56 TFUE mogą znaleźć zastosowanie w okolicznościach sporów rozstrzyganych w postępowaniu głównym.

26 Należy jednak przypomnieć, że w niektórych ściśle określonych przypadkach czysto wewnętrzny charakter danej sytuacji nie stanowi przeszkody dla tego, by Trybunał udzielił odpowiedzi na pytanie zadane w trybie art. 267 TFUE.

27 Może tak być zwłaszcza wówczas, gdy prawo krajowe wymaga od sądu odsyłającego umożliwienia obywatelom państwa członkowskiego, którego organem jest ten sąd, skorzystania z takich samych praw, jakie w tej samej sytuacji przysługiwałyby na mocy prawa Unii obywatelowi innego państwa członkowskiego, lub gdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy przepisów prawa Unii, do których prawo krajowe odsyła w celu ustalenia norm mających zastosowanie do sytuacji czysto wewnętrznej tego państwa (postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r., Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 Jednakże, jakkolwiek Trybunał może w takich okolicznościach dokonać żądanej wykładni, nie należy do niego podejmowanie takich działań, jeżeli z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika, by sąd odsyłający faktycznie miał taki obowiązek (zob. postanowienie z dnia 30 stycznia 2014 r., C., C-122/13, EU:C:2014:59, pkt 15).

29 W postanowieniu odsyłającym nie wskazano jakiejkolwiek okoliczności, która pozwoliłaby uznać, że prawo włoskie nakazuje sądowi odsyłającemu umożliwienie spółkom świadczącym usługi ochroniarskie z siedzibą we Włoszech skorzystanie z takich samych praw jak te, jakie w tej samej sytuacji przysługiwałyby na mocy prawa Unii spółce z siedzibą w innym państwie członkowskim, lub że prawo włoskie odsyła do prawa Unii w celu ustalenia norm mających zastosowanie do sytuacji czysto wewnętrznej tego państwa.

30 Należy jednak zauważyć, że sąd odsyłający zachowuje możliwość przedłożenia kolejnego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeżeli będzie w stanie przedstawić Trybunałowi wszystkie informacje pozwalające temu ostatniemu na wydanie orzeczenia (zob. podobnie postanowienia: z dnia 14 marca 2013 r., EBS Le Relais Nord-Pas-de-Calais, C-240/12, niepublikowane, EU:C:2013:173, pkt 22; z dnia 18 kwietnia 2013 r., Adiamix, C-368/12, niepublikowane, EU:C:2013:257, pkt 35; a także z dnia 5 listopada 2014 r., Hunland-Trade, C-356/14, niepublikowane, EU:C:2014:2340, pkt 24).

31 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez Consiglio di Stato (najwyższy sąd administracyjny).

W przedmiocie kosztów

32 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) postanawia, co następuje:

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania skierowane do niego przez Consiglio di Stato (najwyższy sąd administracyjny, Włochy) postanowieniami z dnia 12 listopada 2015 r.

Podpisy