Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 14 listopada 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Ograniczenia swobody przedsiębiorczości – Właściwość Trybunału – Dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Sytuacja o charakterze wyłącznie wewnętrznym – Uregulowanie krajowe zakazujące wszelkiej działalności zarobkowej dotyczącej przechowywania urn pogrzebowych – Test proporcjonalności – Spójność uregulowania krajowego

W sprawie C-342/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalny sąd administracyjny dla Wenecji Euganejskiej, Włochy) postanowieniem z dnia 11 maja 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 czerwca 2017 r., w postępowaniu:

Memoria Srl,

Antonia Dall'Antonia

przeciwko

Comune di Padova,

przy udziale:

Alessandry Calore,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes czwartej izby pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, J. Malenovský (sprawozdawca), L. Bay Larsen, M. Safjan i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 kwietnia 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Memoria Srl i A. Dall'Antonii przez G. Martiniego, A. Sitzię i P. Pivę, avvocati,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu Comune di Padova przez M. Lotto, V. Mizzoniego, A. Sartoriego i P. Bernardiego, avvocati,

– w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez E. De Bonisa, avvocato dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Tserepę-Lacombe i L. Malferrariego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 czerwca 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 i 56 TFUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Memoria Srl i Antonią Dall'Antonią a Comune di Padova (gminą Padwa, Włochy) w przedmiocie przyjętego przez tę gminę uregulowania skutkującego zakazaniem przechowawcom urn pogrzebowych powierzania za zapłatą opieki nad nimi prywatnemu przedsiębiorcy.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 8 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36) stanowi:

„(8) Przepisy niniejszej dyrektywy dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług powinny mieć zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim dane działania są otwarte na konkurencję i tym samym przepisy te nie zobowiązują państw członkowskich do liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ani do prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących takie usługi, ani też do zlikwidowania istniejących monopoli w zakresie innych rodzajów działalności lub pewnych usług dystrybucyjnych".

4 Zgodnie z art. 1 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2006/123:

„Niniejsza dyrektywa nie dotyczy zniesienia monopoli w zakresie świadczenia usług ani pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie, objętej wspólnotowymi regułami konkurencji".

Prawo włoskie

Ustawa nr 234 z dnia 24 grudnia 2012 r.

5 Artykuł 53 legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (ustawy nr 234 w sprawie ogólnych zasad dotyczących uczestnictwa Włoch w kształtowaniu i wdrażaniu przepisów i polityk Unii Europejskiej) z dnia 24 grudnia 2012 r. (GURI nr 3 z dnia 4 stycznia 2013 r.) stanowi:

„Nie mają zastosowania do obywateli włoskich przepisy lub praktyki wynikające z prawa włoskiego skutkujące dyskryminacją w porównaniu z warunkami i traktowaniem zapewnionymi obywatelom Unii we włoskim systemie prawnym".

Ustawa nr 130 z dnia 30 marca 2001 r.

6 Artykuł 3 legge n. 130 – Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (ustawy nr 130 o kremacji i rozsypywaniu prochów) z dnia 30 marca 2001 r. (GURI nr 91 z dnia 19 kwietnia 2001 r.) stanowi:

„1. W ciągu 6 miesięcy od ogłoszenia niniejszej ustawy [decreto del Presidente della Repubblica n. 285 approvazione del regolamento di polizia mortuaria (dekret prezydenta republiki nr 285 zatwierdzający regulamin policji pogrzebowej) z dnia 10 września 1990 r. (GURI nr 239 z dnia 12 października 1990 r.] będzie mógł zostać zmieniony regulaminem przyjętym na podstawie art. 17 ust. 1 zmienionej ustawy nr 400 z dnia 23 sierpnia 1988 r. na wniosek ministerstwa zdrowia, po wysłuchaniu ministerstw spraw wewnętrznych i sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii właściwych komisji parlamentarnych na podstawie następujących zasad:

[…]

b) zezwolenia na dokonanie kremacji udziela się w oparciu o wyrażoną za życia wolę zmarłego lub członka jego rodziny na następujących warunkach:

[…]

c) rozsypanie prochów zgodnie z wolą zmarłego nie jest dozwolone poza wydzielonym w tym celu obszarem cmentarza, obszarem naturalnym lub terenem prywatnym; rozsypanie na terenie prywatnym musi nastąpić na wolnym powietrzu za zgodą właściciela i nie może skutkować wypłatą wynagrodzenia; w każdym wypadku rozsypanie prochów zabronione jest na obszarach zamieszkanych […]; rozsypanie na morzu, nad wodami jezior i cieków wodnych jest dozwolone w strefach bez statków i zabudowy;

d) rozsypania prochów dokonuje małżonek, inny upoważniony członek rodziny, wykonawca testamentu lub przedstawiciel prawny stowarzyszenia określonego w lit. b) ppkt 2, do którego należał zmarły, lub, w braku takiej osoby, osoba upoważniona w tym celu przez gminę;

[…]

f) do transportu urny z prochami nie mają zastosowania środki sanitarne przewidziane dla transportu zwłok, chyba że władze sanitarne zalecą inaczej;

[…]

i) poczekalnia w krematorium musi być przystosowana do odprawiania obrzędów pogrzebowych i do godnego oddania ostatniego hołdu zmarłemu.

[…]".

7 Zgodnie z brzmieniem art. 5 ust. 2 tej ustawy:

„Dekretem ministra spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii ministra zdrowia oraz po wysłuchaniu Associazione nationale dei comuni italiani (ANCI) (krajowego stowarzyszenia gmin włoskich), la Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (krajowej konfederacji usług), a także najbardziej reprezentatywnych stowarzyszeń, których przedmiotem działalności są również kwestie kremacji, ustala się w terminie sześciu miesięcy od daty wejścia w życie niniejszej ustawy taryfy mające zastosowanie do kremacji zwłok, a także do przechowywania i rozsypywania prochów w odpowiednich miejscach na cmentarzach".

Dekret prezydenta republiki nr 285 z dnia 10 września 1990 r.

8 Na podstawie art. 92 ust. 4 dekretu prezydenta republiki nr 285 z dnia 10 września 1990 r.:

„Nie można przyznawać działek na prywatne groby osobom fizycznym lub prawnym, które zamierzają osiągać z nich korzyści lub spekulować nimi".

Ustawa regionalna nr 18 z dnia 4 marca 2010 r.

9 Legge regionale n. 18 – Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (ustawa regionalna Wenecji Euganejskiej nr 18 w sprawach pogrzebowych) z dnia 4 marca 2010 r. przyznała gminom zadanie ustalenia przepisów dotyczących przechowywania i cech charakterystycznych urn pogrzebowych.

Regulamin dotyczący usług pogrzebowych gminy Padwa

10 Artykuł 52 regulaminu dotyczącego usług pogrzebowych gminy Padwa, zmieniony decyzją gminy Padwa nr 84 z dnia 30 listopada 2015 r. stanowi:

„1. Powierzenie opieki nad urną pogrzebową w celu jej przechowywania w domu następuje zgodnie z pisemnymi poleceniami zmarłego dokonanymi za życia. W przypadku ich braku opieka może zostać zlecona przez małżonka lub, w razie jego braku, przez najbliższego krewnego ustalonego zgodnie z art. 74, 75, 76 i 77 kodeksu cywilnego, a jeśli jest ich wielu, przez bezwzględną większość z nich.

2. W przypadku istniejących związków uczuciowych lub uznania opieka nad urną może również zostać przyznana innym osobom niż przewidziane w drugim zdaniu poprzedzającego ustępu, z zastrzeżeniem uprzedniej pisemnej zgody osób mających prawo.

3. W żadnym wypadku przechowawca nie ma prawa oddać urny pogrzebowej na przechowanie osobom trzecim. Zakaz ten obowiązuje także w przypadku wyraźnego wyrażenia woli przez zmarłego za jego życia.

4. Osoba, której przekazano opiekę nad urną pogrzebową, powinna przechowywać ją w swoim miejscu zamieszkania, w miejscu zabezpieczonym przed ewentualną profanacją lub kradzieżą. W żadnych okolicznościach nie wolno robić otworów lub dziur w urnie.

5. W celu weryfikacji integralności i stanu utrzymania urny pogrzebowej służby pogrzebowe mogą w każdym momencie żądać jej okazania przez przechowawcę.

[…]

9. W każdym momencie można żądać umieszczenia na cmentarzu urny przekazanej do przechowania.

10. Poza wymogami wynikającymi z ust. 4 w żadnym wypadku przechowywanie urn pogrzebowych nie może mieć charakteru zarobkowego, w związku z tym niedopuszczalna jest działalność gospodarcza, której przedmiotem, także niewyłącznym, jest przechowywanie urn pogrzebowych w jakimkolwiek charakterze i przez jakikolwiek okres. Zakaz ten obowiązuje także w przypadku wyraźnego wyrażenia woli przez zmarłego za jego życia".

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

11 Memoria jest spółką utworzoną w dniu 1 grudnia 2014 r., której działalność polega na oferowaniu członkom rodziny skremowanego zmarłego usług przechowywania urn pogrzebowych na podstawie umów przekazania miejsca na złożenie urn w kolumbarium. Usługi te były prezentowane jako umożliwiające członkom rodziny uniknięcia przechowywania takich urn w domach poprzez oferowanie im dostępu do pomieszczeń, w których są one łatwiej przechowywane niż w przypadku cmentarza. Miejsca, w których urny te są przechowywane, przedstawiane są jako miejsca przeznaczone wyłącznie do przechowywania urn w otoczeniu estetycznie przyjemnym, cichym, bezpiecznym i pozwalającym na skupienie i modlitwę za zmarłych.

12 Od września 2015 r. Memoria oddała do użytku dwa miejsca przeznaczone wyłącznie do przechowywania urn pogrzebowych, zwane „luoghi della memoria" (miejscami pamięci), znajdujące się w różnych dzielnicach gminy Padwa. Dostęp członków rodziny do tych miejsc był uzależniony od zaakceptowania wewnętrznego kodeksu postępowania, który nakazywał poszanowanie zasad właściwego zachowania, uprzejmości, godności, zakazywał spożywania napojów alkoholowych i nakładał obowiązek noszenia stosownego ubrania.

13 A. Dall'Antonia jest potencjalną klientką Memorii, zamierzającą spopielić zwłoki męża i przenieść prochy do jednego z tych miejsc.

14 Niemniej jednak w dniu 30 listopada 2015 r. gmina Padwa przyjęła decyzję nr 84, która zmieniła regulamin dotyczący usług pogrzebowych tej gminy. Dokonane zmiany skutkowały wyraźnym wyłączeniem możliwości skorzystania przez przechowującego urnę pogrzebową z usług prywatnego przedsiębiorstwa zarządzanego niezależnie od miejskich służb cmentarnych w celu przechowywania tej urny poza gospodarstwem domowym.

15 W dniu 15 lutego 2016 r. Memoria i A. Dall'Antonia wniosły do Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalnego sądu administracyjnego dla Wenecji Euganejskiej, Włochy) skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji, a jeżeli chodzi o Memorię, o naprawę szkody poniesionej w związku z tą decyzją. Na poparcie skargi podnoszą one zasadniczo, że sporne uregulowanie krajowe nie jest zgodne z prawem Unii, a dokładniej, z zasadami swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

16 Są odsyłający zaznacza, iż w tym zakresie ma wątpliwości co do możliwości powołania się na te zasady, ponieważ sporne uregulowanie krajowe ma zastosowanie nie do całego terytorium krajowego, lecz wyłącznie do gminy Padwa. Z kolei, jeżeli należałoby uznać, iż można powoływać się na te zasady, sąd ten uważa, że istnieją wówczas powody do powątpiewania w zgodność spornego uregulowania krajowego z tymi zasadami, ponieważ owo uregulowanie nie może zostać uzasadnione przez żaden wzgląd porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

17 W tej sytuacji Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalny sąd administracyjny dla Wenecji Euganejskiej) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 49 i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one stosowaniu przepisów art. 52 regulaminu gminy Padwa w sprawie świadczenia usług pogrzebowych [zmienionego decyzją gminy Padwa nr 84 z dnia 30 listopada 2015 r., który stanowi]:

»W żadnym wypadku przechowawca nie ma prawa oddać urny pogrzebowej na przechowanie osobom trzecim. Zakaz ten obowiązuje także w przypadku wyraźnego wyrażenia woli przez zmarłego za jego życia« (ust. 3).

»Obowiązkowe jest przechowywanie urny wyłącznie w domu (mieszkaniu) przechowawcy […]« (ust. 4).

»[…] W żadnym wypadku przechowywanie urn pogrzebowych nie może mieć charakteru zarobkowego, w związku z tym niedopuszczalna jest działalność gospodarcza, której przedmiotem, także niewyłącznym, jest przechowywanie urn pogrzebowych w jakimkolwiek charakterze i przez jakikolwiek okres. Zakaz ten obowiązuje także w przypadku wyraźnego wyrażenia woli przez zmarłego za jego życia« (ust. 10)?”.

18 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 31 lipca 2017 r. wniosek sądu odsyłającego dotyczący rozpatrzenia niniejszego odesłania prejudycjalnego w postępowaniu przyśpieszonym przewidzianym w art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem został oddalony.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie właściwości Trybunału

19 Rząd włoski twierdzi, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie, ponieważ przepisy prawa Unii, o interpretację których się wnosi, nie mają zastosowania do sporu w postępowaniu głównym, gdyż spór ten dotyczy sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym.

20 Zgodnie z art. 94 regulaminu postępowania do sądu odsyłającego należy wskazanie Trybunałowi, w jaki sposób, poza swym wyłącznie wewnętrznym charakterem, toczący się przed nim spór ma związek z art. 49 i 56 TFUE, co czyni ich wykładnię konieczną dla rozstrzygnięcia sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 55).

21 W braku takich wskazówek wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za niedopuszczalny.

22 W związku z tym należy zbadać zarzut podniesiony przez włoski rząd w ramach sprawdzania dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

23 Należy przypomnieć, że dany spór, pomimo iż jego stronami są obywatele jednego państwa członkowskiego, należy uznać za mający związek z art. 49 i 56 TFUE, który może czynić wykładnię tych przepisów za konieczną dla rozstrzygnięcia sporu, jeżeli prawo krajowe nakazuje sądowi odsyłającemu przyznanie wspomnianym obywatelom takich samych praw, jakie obywatele innych państw członkowskich znajdujący się w takiej samej sytuacji wywodzą z prawa Unii (zob. podobnie

wyroki: z dnia 21 lutego 2013 r., Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia i in., C-111/12, EU:C:2013:100, pkt 35; z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 52).

24 W niniejszej sprawie wiadomo, że stronami sporu w postępowaniu głównym są spółka prawa włoskiego i obywatelka włoska oraz gmina położona na terytorium Włoch, jednakże sąd włoski wskazuje, że na podstawie art. 53 ustawy nr 234 z dnia 24 grudnia 2012 r. jest on zobowiązany do zastosowania wobec tej spółki i tej obywatelki art. 49 i 56 TFUE.

25 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że sąd odsyłający ustalił, w jaki sposób, pomimo jego wyłącznie wewnętrznego charakteru, toczący się przed nim spór pozostaje w związku z art. 49 i 56 TFUE, co czyni wnioskowaną wykładnię prawa Unii konieczną dla rozstrzygnięcia tego sporu, a w konsekwencji, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym okazuje się w tym względzie dopuszczalny.

26 Ponadto gmina Padwa i rząd włoski twierdzą, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny również z innych powodów.

27 W pierwszej kolejności wniosek ten nie zawiera wszystkich elementów faktycznych i prawnych koniecznych dla umożliwienia Trybunałowi udzielenia w użyteczny sposób odpowiedzi na przedstawione pytanie. W szczególności sąd odsyłający nie przedstawił argumentów gminy Padwa zmierzających do naświetlenia interesu publicznego, w ochronie którego zostały przyjęte sporne w postępowaniu głównym przepisy.

28 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 94 lit. b) i c) regulaminu postępowania każdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien przedstawiać treść krajowych przepisów, które mogą być stosowane w sporze w postępowaniu głównym, a także związek, jaki sąd odsyłający ustalił pomiędzy tymi przepisami a przepisami prawa Unii, o których wykładnię wnosi.

29 W niniejszym przypadku sąd odsyłający przytoczył właściwe przepisy regulaminu gminy Padwa dotyczącego usług pogrzebowych, zmienionego decyzją gminy Padwa nr 84 z dnia 30 listopada 2015 r., i wyjaśnił, że wystąpił o wykładnię art. 49 i 56 TFUE, ponieważ kwestionowano zgodność z prawem tego regulaminu z powodu rzekomej sprzeczności z zasadami swobodnego świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości.

30 Z powyższego wynika, że sąd odsyłający spełnił w wystarczający sposób obowiązek przedstawienia treści przepisów krajowych, które mogą znaleźć zastosowanie w postępowaniu głównym, a także związek istniejący pomiędzy tymi przepisami a przepisami prawa Unii, o których wykładnię wnosi.

31 W związku z tym należy odrzucić powód niedopuszczalności podniesiony przez gminę Padwa i rząd włoski.

32 Następnie rząd włoski podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest przedwczesny. W rzeczywistości bowiem, zdaniem tego rządu, przed zwróceniem się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym sąd odsyłający powinien zbadać, czy sporne w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe zakazuje wykonywania działalności gospodarczej lub na nią zezwala, której to działalności przedmiotem jest przechowywanie urn z prochami i opieka nad nimi, i przy tej okazji sąd odsyłający powinien także wskazać cele zamierzone przez to uregulowanie.

33 W tym zakresie należy przypomnieć, że sądy krajowe mają szerokie uprawnienie do występowania do Trybunału, jeżeli uważają, że w toczącej się przed nimi sprawie pojawiają się kwestie dotyczące interpretacji lub oceny ważności postanowień prawa Unii koniecznych dla rozpoznania przez nich

sporu, oraz że mogą one skorzystać z tego uprawnienia w każdej chwili w trakcie postępowania, kiedy uznają to za stosowne (wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W konsekwencji nie można orzec o niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z tego tylko powodu, że został skierowany na przedwczesnym etapie postępowania głównego.

35 W związku z tym należy odrzucić powód niedopuszczalności podniesiony przez rząd włoski.

36 Wreszcie gmina Padwa uważa, że ponieważ uregulowanie krajowe sporne w postępowaniu głównym dotyczy statusu najbardziej osobistych praw jednostki, to w każdym razie zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań sprzeciwiają się temu, aby owo uregulowanie krajowe mogło zostać zakwestionowane.

37 Niemniej jednak, o ile niekoniecznie jest wykluczone, że zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań mogą mieć znaczenie dla sprawy, to jednak ich ewentualna interakcja ze swobodami przepływu stanowi istotną kwestię. W związku z tym samo ich powołanie nie może wystarczać dla wykazania, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest pozbawiony użyteczności, ponieważ udzielenie odpowiedzi na ten wniosek jest konieczne dla wydania orzeczenia przez sąd odsyłający. W ten sposób taki wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

38 W związku z tym należy oddalić powód niedopuszczalności podniesiony przez gminę Padwa.

39 Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

Uwagi wstępne

40 Po pierwsze, w trakcie rozprawy Komisja Europejska podniosła, że nie należy badać spornego w postępowaniu głównym uregulowania krajowego w świetle przepisów traktatu FUE dotyczących podstawowych swobód, ponieważ to dyrektywa 2006/123 ma zastosowanie w sprawie w postępowaniu głównym.

41 Niemniej jednak należy zauważyć, że uregulowanie krajowe, takie jak sporne w postępowaniu głównym, zakazujące prywatnym przedsiębiorstwom świadczenia usługi przechowywania urn pogrzebowych, skutkuje, co wynika z informacji znajdujących się w postanowieniu odsyłającym, przyznaniem monopolu służbom miejskim na świadczenie usług przechowywania tych urn. Tymczasem z art. 1 ust. 3 dyrektywy 2006/123 w związku z motywem 8 tej dyrektywy wynika, że nie zmierza ona do zakazania monopoli świadczących usługi.

42 W konsekwencji takie uregulowanie nie jest objęte zakresem zastosowania dyrektywy 2006/123 i należy je w związku z tym zbadać z punktu widzenia samych przepisów traktatu.

43 Po drugie, sąd odsyłający w swoim pytaniu powołał się zarówno na art. 49 TFUE, jak i na art. 56 TFUE.

44 Niemniej jednak w tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie pierwszy z tych dwóch przepisów ma zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym. W rzeczywistości bowiem, ponieważ przedsiębiorca ma zamiar w skuteczny sposób prowadzić swą działalność gospodarczą za pomocą stałej instalacji i przez czas nieokreślony, jego sytuacja powinna być badana w świetle swobody przedsiębiorczości

określonej w art. 49 TFUE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 29 września 2011 r., Komisja/Austria, C-387/10, niepublikowany, EU:C:2011:625, pkt 22; z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 148–150).

45 Tymczasem okazuje się, że w sprawie w postępowaniu głównym Memoria zamierza świadczyć na terytorium gminy Padwa usługę przechowywania urn z prochami za pomocą stałej instalacji i przez czas nieokreślony. Z tego wynika, że pytanie prejudycjalne należy rozumieć jako dotyczące wykładni jedynie art. 49 TFUE.

46 Z uwagi na powyższe przedstawione pytanie należy rozumieć w ten sposób, że sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak sporne w postępowaniu głównym, które zakazuje nawet wobec wyraźnej woli zmarłego powierzenia urny pogrzebowej przez jej przechowawcę osobie trzeciej, które nakazuje jej przechowywanie w mieszkaniu, chyba że powierzona zostanie ona cmentarzowi miejskiemu, a ponadto które zakazuje wszelkiej działalności prowadzonej zarobkowo, której przedmiotem jest, niewyłącznie, przechowywanie urn pogrzebowych, niezależnie od podstawy prawnej i czasu jego trwania.

W przedmiocie pytania

47 Przede wszystkim należy przypomnieć, że art. 49 TFUE sprzeciwia się każdemu przepisowi krajowemu ustanawiającemu ograniczenie swobody przedsiębiorczości, chyba że takie ograniczenie może zostać uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Venturini i in., od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, pkt 30, 37).

48 Po pierwsze, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczeniem w rozumieniu art. 49 TFUE jest każdy środek krajowy, który – nawet jeśli jest stosowany bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – może utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z zagwarantowanej traktatem swobody przedsiębiorczości (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 21).

49 W niniejszym przypadku z uwagi na informacje dostarczone przez sąd odsyłający należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe, takie jak sporne w postępowaniu głównym, które zakazuje obywatelom Unii świadczenia usługi przechowywania urn pogrzebowych w danym państwie członkowskim, stanowi przeszkodę dla tych obywateli w rozpoczęciu i prowadzeniu działalności w celu wykonywania takiego przechowywania, a tym samym może ono utrudnić wykonywanie przez tych obywateli zagwarantowanej przez traktat swobody przedsiębiorczości.

50 W konsekwencji takie uregulowanie ustanawia ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE.

51 Po drugie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być uzasadnione pod warunkiem, że jest ono stosowane bez dyskryminacji z uwagi na przynależność państwową, nadrzędnymi względami interesu ogólnego i o ile jest ono właściwe dla zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie wykracza ono poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 9 marca 2017 r., Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W szczególności należy przypomnieć, że ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu tylko wtedy, gdy rzeczywiście zmierza ono do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 55; z dnia 23 grudnia 2015 r., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, pkt 65).

53 W niniejszym przypadku gmina Padwa i rząd włoski twierdzą, że sporne uregulowanie krajowe, o którym wiadomo, że znajduje zastosowanie bez dyskryminacji z uwagi na przynależność państwową, jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego polegającymi na ochronie zdrowia publicznego, konieczności zapewnienia należnego szacunku dla pamięci o zmarłych, a także na ochronie dominujących we Włoszech wartości moralnych i religijnych, z których te ostatnie sprzeciwiają się istnieniu komercyjnej i modnej działalności handlowej związanej z przechowywaniem prochów zmarłych, a tym samym temu, aby działalność polegająca na przechowywaniu doczesnych szczątków miała cel zarobkowy.

54 W tym zakresie, jeżeli chodzi, po pierwsze, o uzasadnienie zmierzające do ochrony zdrowia publicznego, to w sposób oczywisty z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że ochrona zdrowia publicznego znajduje się wśród nadrzędnych względów interesu ogólnego uznanych przez prawo Unii oraz że państwa członkowskie posiadają w tej dziedzinie szeroki zakres uznania (zob. podobnie wyrok z dnia 1 czerwca 2010 r., Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, pkt 44, 68, 106).

55 Niemniej jednak taki cel nie może uzasadniać ograniczenia omawianego w postępowaniu głównym, ponieważ prochy pogrzebowe, w odróżnieniu do zwłok, są obojętne z biologicznego punktu widzenia, gdyż zostały one wysterylizowane przez wysoką temperaturę, wobec czego ich przechowywanie nie może być ograniczone ze względów zdrowia publicznego.

56 W konsekwencji cel ochrony zdrowia publicznego wskazany przez gminę Padwa i rząd włoski nie jest właściwy dla uzasadnienia ograniczeń swobody przedsiębiorczości ustanowionych przez sporne w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe.

57 Po drugie, jeżeli chodzi o cel ochrony szacunku należnego pamięci o zmarłych, to również i on może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego.

58 Ponadto można oczywiście stwierdzić, że uregulowanie krajowe zakazujące prywatnym przedsiębiorstwom sprawowania opieki nad urnami pogrzebowymi może zagwarantować realizację tego celu. W rzeczywistości bowiem, z jednej strony, taki zakaz może zagwarantować, że opieka nad urnami zostanie powierzona strukturom, które podlegać będą szczególnym obowiązkom i kontrolom mającym na celu zapewnienie szacunku należnego pamięci o zmarłych. Z drugiej strony jest ono w stanie zagwarantować, że w przypadku zaprzestania przez odnośne przedsiębiorstwa ich działalności polegającej na przechowywaniu odnośne urny nie zostaną opuszczone lub ich zawartość rozsypana w niewłaściwy sposób i w niewłaściwych miejscach.

59 Niemniej jednak należy stwierdzić, że istnieją mniej restrykcyjne środki umożliwiające realizację wspomnianego celu, takie jak, w szczególności, obowiązek zapewnienia przechowywania urn na podobnych warunkach, jak na cmentarzach komunalnych, a w przypadku zaprzestania działalności, obowiązek przeniesienia tych urn na publiczny cmentarz lub ich oddanie bliskim zmarłego.

60 W konsekwencji sporne w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu ochrony szacunku należnego pamięci o zmarłych.

61 W tych okolicznościach ograniczeń swobody przedsiębiorczości ustanowionych przez wspomniane uregulowanie nie można uzasadnić ochroną szacunku należnego pamięci o zmarłych.

62 Po trzecie, w odniesieniu do dominujących wartości moralnych i religijnych w danym państwie członkowskim rząd włoski twierdzi, że sprzeciwiają się one temu, aby działalność polegająca na przechowywaniu doczesnych szczątków mogła mieć cel zarobkowy.

63 Niemniej jednak, bez konieczności wypowiadania się co do wartości takiego celu należy zauważyć, że z treści samego art. 5 ust. 2 ustawy nr 130 z dnia 30 marca 2001 r. wynika, że działalność przechowywania prochów pogrzebowych stanowi w tym państwie członkowskim przedmiot taryfikacji, która jest ustalona przez ministerstwo spraw wewnętrznych po konsultacji z ministerstwem zdrowia i pewnymi stowarzyszeniami.

64 Otóż otworzenie działalności przechowywania doczesnych szczątków na rzecz podmiotów prywatnych mogłoby podlegać tym samym ramom taryfowym, które same w sobie nie są postrzegane przez dane państwo członkowskie jako sprzeczne z wartościami moralnymi i religijnymi.

65 W związku z tym w ich braku sporne w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia przytoczonego celu, a w konsekwencji nie może być uzasadnione w świetle tego celu.

66 Z powyższego wynika, iż na przedstawione pytanie trzeba odpowiedzieć następująco: art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak sporne w postępowaniu głównym, które zakazuje, nawet wobec wyraźnej woli zmarłego, aby przechowawca urny pogrzebowej powierzył opiekę nad nią osobie trzeciej, które nakazuje przechowawcy przechowywanie jej w mieszkaniu, chyba że powierzy on ją cmentarzowi miejskiemu, a ponadto które zakazuje wszelkiej działalności zarobkowej, której przedmiotem, nawet niewyłącznym, jest przechowywanie urn pogrzebowych, niezależnie od podstawy tego przechowywania i czasu jego trwania.

W przedmiocie kosztów

67 Dla stron w postępowaniu głównym 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 postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak sporne w postępowaniu głównym, które zakazuje, nawet wobec wyraźnej woli zmarłego, aby przechowawca urny pogrzebowej powierzył opiekę nad nią osobie trzeciej, które nakazuje przechowawcy przechowywanie jej w mieszkaniu, chyba że powierzy on ją cmentarzowi miejskiemu, a ponadto które zakazuje wszelkiej działalności zarobkowej, której przedmiotem, nawet niewyłącznym, jest przechowywanie urn pogrzebowych, niezależnie od podstawy tego przechowywania i czasu jego trwania.

Podpisy