

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 18 lipca 2007 r. *

W sprawie C-134/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 22 marca 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez E. Traversa, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

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

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, K. Lenaerts, E. Juhász, K. Schiemann i E. Levits (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 października 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że poddając wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności szeregowi wymogów, Republika Włosa uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE i art. 49 WE.

Ramy prawne

- 2 Tekst skonsolidowany ustaw o bezpieczeństwie publicznym (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), zatwierdzony dekretem królewskim nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r. (GURI nr 146 z dnia 26 czerwca 1931 r., zwany dalej „tekstem skonsolidowanym”), zawiera następujące postanowienia.
- 3 W świetle art. 115 tekstu skonsolidowanego:

„Zakazuje się otwierania i prowadzenia lombardów lub innych agencji handlowych, niezależnie od przedmiotu działalności i czasu jej trwania, w tym agencji sprzedaży, agencji ds. wystaw, ekspozycji i targów handlowych, bez zezwolenia questore (organu lokalnej policji).

Zezwolenia wymaga również wykonywanie zawodu brokera lub pośrednika.

Agencjami objętymi niniejszym przepisem są również agencje zajmujące się zbieraniem informacji podlegających rozpowszechnieniu w biuletynach lub innych podobnych mediach.

Zezwolenie dotyczy wyłącznie wskazanych w nim pomieszczeń.

Zezwala się na działanie przez przedstawiciela”.

4 Zgodnie z art. 8 tekstu skonsolidowanego:

„Zezwolenia policyjne są imienne i nie mogą w żadnym razie być przenoszone na inne osoby ani prowadzić do nawiązania stosunku przedstawicielstwa, z wyjątkiem przypadków wyraźnie wskazanych w przepisach prawa.

W przypadku gdy w ramach zezwolenia policyjnego zezwala się na przedstawicielstwo, przedstawiciel musi spełniać wymogi niezbędne do uzyskania zezwolenia i uzyskać zatwierdzenie władz policyjnych, które wydały zezwolenie”.

5 Artykuł 9 tekstu skonsolidowanego stanowi:

„Poza wymogami przewidzianymi przepisami prawa, osoba, która uzyskała zezwolenie policji, zobowiązana jest przestrzegać obowiązków nałożonych na nią w interesie ogólnym przez organy bezpieczeństwa publicznego”.

6 W świetle art. 11 tekstu skonsolidowanego:

„Bez uszczerbku dla szczególnych warunków wskazanych przez ustawę dla szczególnych przypadków, zezwolenia policji odmawia się:

1. osobom skazanym za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności na okres dłuższy niż trzy lata, które nie uzyskały rehabilitacji;

2. osobom, w stosunku do których zastosowano środki dyscyplinarne lub zabezpieczające, osobom które uznano za przestępców z nawyknienia lub które dopuściły się deliktu zawodowego, bądź osobom uznanym za mające skłonności przestępcze.

Zezwolenia policji można odmówić osobom skazanym za przestępstwa przeciwko państwu, przeciwko porządkowi publicznemu lub przeciwko osobie, popełnionym z użyciem przemocy oraz osobom skazanym za kradzież, rozbój, wymuszenie, pozbawienie wolności osoby w celu rozboju lub wymuszenia, napaść na funkcjonariusza lub utrudnianie wykonania czynności służbowych, jak również osobom, które nie są w stanie wykazać swego należytego postępowania.

Zezwolenie zostaje cofnięte, gdy osoba, której zezwolenia udzielono, przestała spełniać wszystkie lub niektóre z mających do niej zastosowanie wymogów oraz może zostać cofnięte w razie wystąpienia lub ujawnienia okoliczności, które wymagałyby odmowy zezwolenia lub pozwalałyby na taką odmowę”.

7 Artykuł 16 tekstu skonsolidowanego stanowi:

„Funkcjonariusze i agenci bezpieczeństwa publicznego mają dostęp o każdej porze do lokali przeznaczonych do wykonywania działalności wymagającej zezwolenia policji oraz do kontroli przestrzegania obowiązków przewidzianych ustawami, rozporządzeniami lub decyzjami władz”.

8 Artykuł 120 tekstu skonsolidowanego ma następujące brzmienie:

„Kierownik agencji publicznej, o której mowa we wcześniejszych przepisach, jest zobowiązany założyć dziennik handlowy w sposób wskazany w rozporządzeniu oraz

umieścić w lokalu agencji, na stałe i w widocznym miejscu, wykaz świadczonych usług wraz ze stawkami opłat.

Nie może on świadczyć innych usług niż wskazane w wykazie ani stosować cen wyższych od ustalonych stawek opłat [...].”

- 9 Okólnik ministra spraw wewnętrznych nr 559/C 22103.12015 z dnia 2 lipca 1996 r. (zwany dalej „okólnikiem”), skierowany do wszystkich questori państwa włoskiego, uzupełnia i dokonuje wykładni pewnych przepisów tekstu skonsolidowanego.

- 10 Okólnik ten wskazuje między innymi, że w celu uniknięcia, by stosowane stawki opłat były zbyt różnicowane w tej samej prowincji, należy ustalić obiektywne i jednolite kryteria.

- 11 Co się tyczy zgodności wykonywania działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności z działalnością podlegającą innym przepisom, okólnik wskazuje, że „należy przyjąć, że rzeczony agencje [windykacji wierzytelności] nie są uprawnione do wykonywania czynności finansowych podlegających przepisom [dekretu ustawodawczego nr 385 z dnia 1 września 1993 r., tekst skonsolidowany ustaw o działalności bankowej i kredytowej (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) (dodatek zwyczajny do GURI nr 230 z dnia 30 września 1993 r., zwany dalej »ustawą o działalności bankowej i kredytowej«)], które są zastrzeżone wyłącznie na rzecz instytucji finansowych wpisanych do rejestru ministerstwa skarbu”.

Postępowanie poprzedzające powstanie sporu

- 12 Będąc zdania, że pewne przepisy tekstu skonsolidowanego, wyjaśnione i uzupełnione w okólniku, są niezgodne z art. 43 WE i art. 49 WE, Komisja w dniu 21 marca 2002 r. przesłała Republice Włoskiej wezwanie do usunięcia uchybień.
- 13 Zaprzeczając istnieniu naruszenia wskazanych powyżej przepisów traktatu WE, władze włoskie odpowiedziały, że szczegółowe zbadanie uregulowań zostało powierzone grupie roboczej celem ich rewizji.
- 14 Po wezwaniu rzeszonych władz do przekazania rezultatów prac tej grupy Komisja otrzymała w maju 2004 r. pismo informujące o przygotowaniu projektu ustawy zmieniającej do zmiany przedmiotowych uregulowań.
- 15 Ponieważ ani tekst, ani harmonogram przyjęcia tego projektu nie zostały przekazane Komisji, przesłała ona w dniu 7 lipca 2004 r. Republice Włoskiej uzasadnioną opinię, wzywając to państwo członkowskie do dostosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania. Uznając istniejącą sytuację za niesatysfakcjonującą, Komisja przedstawiła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

- 16 Na poparcie swojej skargi Komisja podnosi osiem zarzutów dotyczących wymogów i obowiązków nałożonych uregulowaniami obowiązującymi we Włoszech na prowadzenia działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności w tym państwie członkowskim.

17 Zarzuty te oparte są kolejno na:

- niezgodności wymogu uzyskania zezwolenia wydawanego przez questore z art. 49 WE;

- niezgodności ograniczenia terytorialnego zezwolenia z art. 43 WE i art. 49 WE;

- niezgodności obowiązku posiadania lokalu na obszarze objętym zezwoleniem z art. 43 WE i art. 49 WE;

- niezgodności obowiązku udzielenie pełnomocnictwa przedstawicielowi posiadającemu zezwolenie na wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności w prowincji, w której podmiot gospodarczy nie posiada zezwolenia, z art. 43 WE i art. 49 WE;

- niezgodności obowiązku umieszczenia w lokalach wykazu usług, które mogą być świadczone na rzecz klientów z art. 49 WE;

- niezgodności uprawnienia questore do nakładania dodatkowych obowiązków w celu zapewnienia przestrzegania bezpieczeństwa publicznego w interesie ogólnym z art. 43 WE i art. 49 WE;

- niezgodności ograniczenia swobody ustalania stawek opłat z art. 43 WE i art. 49 WE, oraz

- niezgodności zakazu równoczesnego wykonywania działalności, o której mowa w ustawie o działalności bankowej i kredytowej, z art. 43 WE i art. 49 WE.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na niezgodności z art. 49 WE wymogu uzyskania zezwolenia wydawanego przez questore

Argumenty stron

- ¹⁸ Komisja podnosi, że uregulowanie włoskie w zakresie, w jakim uzależnia działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności od uzyskania zezwolenia wydawanego przez questore, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług. Ograniczenie to jest sprzeczne z art. 49 WE z tego względu, że ma zastosowanie do podmiotów gospodarczych mających siedzibę w innym państwie członkowskim bez uwzględnienia przestrzegania przez te podmioty obowiązków ustanowionych w uregulowaniach państwa członkowskiego pochodzenia w celu ochrony interesu publicznego.
- ¹⁹ W tym zakresie Republika Włoska twierdzi na wstępie, że działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności jest objęta nadrzędnym interesem ogólnym. Okoliczność ta uzasadnia zdaniem rządu włoskiego to, że art. 115 tekstu skonsolidowanego nakłada zarówno na podmioty włoskie, jak i na podmioty pochodzące z innych państw członkowskich obowiązek posiadania zezwolenia na prowadzenie tej działalności. Zezwolenie takie jest wydawane przez questore.

- 20 Rząd ten wskazuje następnie, że uregulowania krajowe są stosowane w ten sam sposób zarówno do podmiotów włoskich, jak i do podmiotów zamieszkałych lub mających siedzibę w innych państwach członkowskich, i nie opiera się w żaden sposób na wymogach, takich jak miejsce zamieszkania czy siedziba, które mogłyby prowadzić do pośredniej dyskryminacji podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich w stosunku do podmiotów włoskich. Rząd ten podkreśla ponadto okoliczność, że ani art. 115 tekstu skonsolidowanego, ani okólnik nie przewidują, nawet w sposób dorozumiany, że w ramach procedury udzielania zezwolenia nie zostanie uwzględniona sytuacja prawna zainteresowanego w państwie członkowskich jego pochodzenia.
- 21 W praktyce sytuacja przedstawia się zdaniem rządu włoskiego w następujący sposób: osoba zamierzająca prowadzić działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, aukcje publiczne, agencję public relations lub biuro matrymonialne zwraca się do questore z wnioskiem o zezwolenie na podstawie art. 115 tekstu skonsolidowanego. Wniosek ten jest przedstawiany przez złożenie formularza dostępnego w Internecie, którego egzemplarz został przedstawiony Trybunałowi w trakcie rozprawy w dniu 5 października 2006 r., w którym zainteresowany zasadniczo oświadcza, że nie dotyczą go przeszkody wskazane w art. 11 tekstu skonsolidowanego.
- 22 Zgodnie z art. 2 ustawy nr 241/90 wprowadzającej nowe przepisy w zakresie postępowania administracyjnego oraz prawa dostępu do dokumentów administracyjnych (*nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) z dnia 7 sierpnia 1990 r. (GURI nr 192 z dnia 18 sierpnia 1990 r. str. 7), oświadczenie to jest badane w terminie 30 dni od złożenia wniosku o zezwolenie. Jeśli brak jest dowodów wywołujących wątpliwości questore co do zgodności tego oświadczenia z prawdą, wydawane jest zezwolenie. W przeciwnym razie przystępuje się do niezbędnych weryfikacji. W tym celu questore zwraca się, w odpowiednim przypadku, do władz państwa członkowskiego pochodzenia wnioskodawcy. Przedstawione przy tej okazji informacje lub dokumenty są uwzględniane bez poddawania ich ponownemu badaniu lub podważania ich w jakikolwiek sposób.

Ocena Trybunału

- 23 Na wstępie należy stwierdzić, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że krajowa regulacja poddająca świadczenie usług na terytorium krajowym przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim obowiązkowi uzyskania zezwolenia stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-189/03 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-9289, pkt 17, oraz wyrok z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-168/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-9041, pkt 40).
- 24 Wynika z tego, że ustawodawstwo takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie jest zasadniczo sprzeczne z art. 49 WE, a zatem zakazane przez ten przepis, o ile nie jest uzasadnione w szczególności nadrzędnymi względami interesu ogólnego.
- 25 W tym zakresie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż wykluczając uwzględnienie obowiązków, którym podmioty świadczące usługi transgraniczne podlegają w kraju ich siedziby, regulacja krajowa wykracza poza to, co niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci zapewnienia ścisłej kontroli tej działalności (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-171/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-5645, pkt 60, oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 18).
- 26 Należy stwierdzić, że na rozprawie Republika Włoska w sposób dokładny przedstawiła praktykę stosowaną przy wydawaniu zezwoleń na podstawie art. 115 tekstu skonsolidowanego. Praktyka ta opisana w pkt 21 i 22 niniejszego wyroku ograniczała się w rzeczywistości do żądania złożenia przez zainteresowanego na formularzu dostępnym w Internecie oświadczenia o „należytych postępowaniu” w rozumieniu art. 11 tekstu skonsolidowanego, przy czym właściwe władze miały 30 dni na weryfikację treści tego oświadczenia.

- 27 Istnienie tak opisanej praktyki nie zostało podważone przez Komisję na rozprawie, a Trybunałowi nie są znane żadne dowody pozwalające na powzięcie wątpliwości co do zgodności z prawdą tego opisu praktyki.
- 28 Przyjmując, że rzeczony formularz jest w szczególności dostępny w Internecie, można uznać, że włoski system udzielania zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności przewiduje stosowny sposób publikacji.
- 29 Wymóg oświadczenia o „należyтым postępowaniu” w rozumieniu art. 11 tekstu skonsolidowanego jest mniej uciążliwy od wymogu przedstawienia dokumentów właściwym władzom. W zakresie, w jakim na usługodawcy ciąży obowiązek oświadczenia, że nie dotyczy go żadna z sytuacji wspomnianych w tym przepisie, bez rozróżnienia między sytuacją osób mającymi miejsce zamieszkania lub siedzibę we Włoszech a sytuacją osób z innych państwach członkowskich, nie można twierdzić, że rzeczona procedura pomija przestrzeganie przez tego usługodawcę obowiązków przewidzianych w uregulowaniach jego państwa pochodzenia.
- 30 W konsekwencji nie można uznać, że praktyka włoska wykracza poza to, co niezbędne dla osiągnięcia wyznaczonego celu polegającego na zapewnieniu ścisłej kontroli działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności. Praktyka ta jest zatem zgodna z zasadą proporcjonalności.
- 31 W świetle powyższego wymóg związany z uprzednim uzyskaniem zezwolenia, taki jak przewidziany w przepisach włoskich dla wykonywania działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności oraz wykonany w praktyce, jest uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

32 W tych okolicznościach pierwszy zarzut Komisji jest bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na niezgodności z art. 43 WE i art. 49 WE uprawnień questore w zakresie nakładania dodatkowych obowiązków w celu zapewnienia — w interesie ogólnym — poszanowania bezpieczeństwa publicznego

Argumenty stron

33 Zdaniem Komisji okoliczność, że questore może na podstawie art. 9 tekstu skonsolidowanego nakładać dodatkowe obowiązki oprócz przewidzianych ustawowo, nieznanie wcześniej zainteresowanym podmiotom i mające na celu zapewnienie przestrzegania bezpieczeństwa publicznego w interesie ogólnym, stanowi naruszenie art. 43 WE i art. 49 WE.

34 W zakresie tych obowiązków, o których mowa w części „Pouczenie” formularza wskazanego w pkt 21 niniejszego wyroku, Republika Włoska wskazuje, że w związku z tym, iż swoboda uznania administracji jest w sposób oczywisty ograniczona przez art. 11 tekstu skonsolidowanego, obowiązki przewidziane w art. 9 tekstu skonsolidowanego mają charakter marginalny i rezydualny. Nie są one tego rodzaju, by rzeczywiście zniechęcić zainteresowanych do prowadzenia działalności we Włoszech. Ponadto w świetle zmiennych i nieprzewidywalnych okoliczności sytuacji, gdy administracja musi dokonywać szczegółowych ocen w konkretnych sprawach, są nieuniknione. Zatem wymóg, by ustawa zawierała wyczerpującą listę wszystkich kryteriów wiążących administrację, jest zbyt daleko idący.

Ocena Trybunału

- 35 Jest niewątpliwe, jak wskazuje Republika Włoska, że krajowe władze bezpieczeństwa publicznego muszą dysponować pewną swobodą uznania w indywidualnych sprawach i że mogą nakładać obowiązki na posiadaczy zezwoleń policyjnych, bez potrzeby przedniego określenia tych obowiązków.
- 36 Jak wynika z samego brzmienia art. 9 tekstu skonsolidowanego, stanowi on, że każda osoba, która uzyskała zezwolenie policji, musi przestrzegać obowiązków, których potrzebę nałożenia organy bezpieczeństwa publicznego uznają za niezbędną w świetle interesu ogólnego.
- 37 Nawet jeśli przepis ten nie precyzuje wymogów, którym osoba ta może zostać poddana przy wykonywaniu we Włoszech działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, Komisja nie wykazała, że występuje brak pewności prawnej mający wpływ na dostęp do włoskiego rynku usług w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności.
- 38 Komisja nie przedstawia bowiem żadnego przykładu korzystania z tego uprawnienia, na podstawie którego można by twierdzić, że ustanowienie we Włoszech przedsiębiorstw zamierzających wykonywać tam działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności oraz wykonywanie takiej działalności w tym państwie członkowskim przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim jest utrudnione.
- 39 Istnienie utrudnienia dla swobód przepływu i przedsiębiorczości nie może zostać wywiedzione jedynie z okoliczności, że władze krajowe dysponują uprawnieniami do uzupełnienia ram prawnych regulujących w danym okresie działalność gospodarczą, poddając następnie tę działalność dodatkowym wymogom.

40 W świetle powyższego szósty zarzut Komisji jest bezzasadny.

W przedmiocie zarzutów trzeciego (częściowo) i piątego, opartych na niezgodności obowiązku posiadania lokalu na obszarze objętym zezwoleniem i umieszczenia w nim informacji o usługach, które mogą być świadczone na rzecz klientów, z art. 49 WE

Argumenty stron

41 Komisja twierdzi, że wynikający z art. 115 akapit czwarty tekstu skonsolidowanego obowiązek posiadania lokalu na obszarze objętym zezwoleniem jest równoznaczny z wymogiem, by podmiot gospodarczy ustanowił tam siedzibę, co w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału jest rażąco sprzeczne z zasadą swobodnego świadczenia usług zagwarantowaną w art. 49 WE. Zdaniem Komisji wynika z tego, że związany z tym obowiązek — przewidziany w art. 120 tekstu skonsolidowanego — umieszczenia w tym lokalu wykazu usług, które mogą być świadczone na rzecz klientów, również jest sprzeczny z art. 49 WE.

42 Republika Włoska twierdzi, że obowiązek posiadania lokalu na obszarze objętym zezwoleniem jest uzasadniony podjętą w interesem ogólnym potrzebą umożliwienia organom bezpieczeństwa publicznego dostępu do dokumentów związanych z czynnościami wykonywanymi we Włoszech, w celu przeprowadzenia kontroli. Zatem towarzyszący temu obowiązek w zakresie wywieszenia wykazu usług, które mogą być świadczone, dotyczący wszystkich agencji publicznych, i których działalność podlega obowiązkowi uzyskania zezwolenia, również jest zgodny ze swobodnym świadczeniem usług zagwarantowanym traktatem.

Ocena Trybunału

- 43 Na wstępie należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa, wymóg, by usługodawca posiadał miejsce prowadzenia działalności na terenie państwa członkowskiego, w którym świadczy usługi, pozostaje w bezpośredniej sprzeczności ze swobodnym świadczeniem usług w zakresie, w jakim uniemożliwia świadczenie w tym państwie usług przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim (wyrok z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-257/05 Komisja przeciwko Austrii, niepublikowany w Zbiorze, pkt 21 i przywołane tam orzecznictwo). Republika Włosa nie kwestionuje ponadto, że obowiązek posiadania lokalu na obszarze objętym zezwoleniem stanowi utrudnienie, co do zasady zakazane, swobodnego świadczenia usług zagwarantowanego art. 49 WE.
- 44 Utrudnienie to nie może zostać uzasadnione celem wskazanym przez Republikę Włoską.
- 45 W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału środki ograniczające swobodę świadczenia usług mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego jedynie wówczas, gdy są niezbędne dla ochrony interesów, które mają zapewnić, i w zakresie, w jakim cele te nie mogą zostać osiągnięte innymi, mniej restrykcyjnymi środkami (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt. 23 i przywołane tam orzecznictwo).
- 46 Kontrola działalności przedsiębiorstw zajmujących się pozasądową windykacją wierzytelności i ich dokumentów dotyczących czynności wykonywanych we Włoszech nie jest w żaden sposób zależna od istnienia lokalu, którym rzeczone przedsiębiorstwa powinny dysponować w tym państwie członkowskim. Podobnie klienci mogą zostać poinformowani o świadczonych przez te ostatnie usługach w sposób mniej uciążliwy niż obwieszczenie w lokalu utworzonym między innymi w tym celu, takim jak ogłoszenie w lokalnej gazecie lub odpowiednia reklama.

- 47 Należy zatem stwierdzić, że zobowiązując osoby zamierzające wykonywać działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności do posiadania lokali na obszarze objętym zezwoleniem i umieszczenia w tych lokalach wykazu usług, które mogą być świadczone na rzecz klientów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 49 WE

W przedmiocie zarzutów drugiego i czwartego, opartych na niezgodności ograniczenia terytorialnego działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności oraz obowiązku udzielenia pełnomocnictwa przedstawicielowi posiadającemu zezwolenie na wykonywanie tej działalności w prowincji, w której podmiot gospodarczy nie dysponuje zezwoleniem, z art. 43 WE i 49 WE, oraz w przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na niezgodności z art. 43 WE obowiązku posiadania lokalu w każdej prowincji

Argumenty stron

- 48 Komisja twierdzi, że okoliczność, iż zezwolenie wydawane przez questore jest ważne jedynie w prowincji objętej jego właściwością, stanowi ograniczenie zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobodnego świadczenia usług. Ponieważ obszar Włoch podzielony jest na 103 prowincje, liczba zezwoleń, które należy otrzymać, by móc wykonywać działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności na całym tym obszarze, stanowi przeszkodę, która jest prawie nie do pokonania dla podmiotu gospodarczego z innego państwa członkowskiego.
- 49 Zdaniem Komisji ograniczenie to, wraz z jego konsekwencjami, zarówno w zakresie przedstawicielstwa, jak i lokali, którymi podmiot gospodarczy musi dysponować w każdej prowincji, nie jest uzasadnione nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego, a w szczególności większą skutecznością kontroli tej działalności.

- 50 Komisja twierdzi bowiem, że kontrolę tę można zorganizować na szczeblu krajowym, powierzając ewentualnie pewne kontrole władzom lokalnym, ale bez potrzeby nakładania na podmioty gospodarcze obowiązku posiadania zezwolenia w każdej prowincji, w której wykonują działalność. Ponadto kontrola ta mogłaby być przeprowadzana w sposób skuteczny dzięki wymianie informacji między organami bezpieczeństwa publicznego różnych prowincji, w których podmioty gospodarcze wykonują swą działalność.
- 51 Ponadto Komisja kwestionuje zdolność systemu włoskiego do osiągnięcia realizowanego celu, ponieważ ilość zaangażowanych organów administracyjnych w świetle ogółu wymaganych zezwoleń i ilość lokali, które należy skontrolować w przypadku jednego podmiotu gospodarczego, może utrudniać skuteczną kontrolę.
- 52 Republika Włoska nie zgadza się ze stanowiskiem Komisji. W świetle swego szczególnego charakteru, omawiana działalność jest bowiem związana z lokalnymi warunkami gospodarczymi. Jest zatem nieodzowne, by questore dokonał przed udzieleniem zezwolenia oceny sytuacji na obszarze podlegającym jego właściwości. Gdyby zezwolenia miały szerszy zakres geograficzny niż obszar prowincji, w odniesieniu do której składa się wniosek o ich udzielenie, ocena ta nie mogłaby zostać dokonana w innej prowincji, gdyż istniejąca tam sytuacja mogłaby być odmienna.
- 53 Republika Włoska dodaje, że w związku z tym, iż przyznano, że omawiana działalność może być kontrolowana przez organy bezpieczeństwa publicznego, co nie zostało zakwestionowane przez Komisję, określenie szczegółowych, technicznych sposobów dokonywania takiej kontroli nie należy ani do Komisji, ani do Trybunału.
- 54 Co się tyczy ilości organów uczestniczących w rzeczowej kontroli, Republika Włoska nie widzi, w jaki sposób mogłaby ona mieć wpływ na ocenę zdolności systemu kontroli do osiągnięcia wyznaczonego mu celu.

55 Republika Włoska stwierdza zatem, że system zezwoleń terytorialnych jest uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego i proporcjonalny do realizowanego celu, nawet jeśli możliwe jest wprowadzenie innych systemów.

Ocena Trybunału

56 Na mocy omawianych przepisów przedsiębiorstwo może wykonywać działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności jedynie w prowincji, w której zostało mu wydane zezwolenie, chyba że udzieli pełnomocnictwa przedstawicielowi posiadającemu zezwolenie na wykonywanie tej działalności w innej prowincji. Ponadto przedsiębiorstwo może uzyskać zezwolenie na wykonywanie omawianej działalności w innych prowincjach wyłącznie, jeśli w każdej z tych prowincji posiada lokal.

57 Choć przepisy te są stosowane w sposób identyczny do podmiotów gospodarczych mających siedzibę w jednej z włoskich prowincji, zamierzających rozszerzyć działalność na inne prowincje, i do podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich, które zamierzają wykonywać swą działalność w kilku włoskich prowincjach, stanowią one jednakże dla wszystkich podmiotów gospodarczych niemających siedziby we Włoszech poważną przeszkodę w wykonywaniu ich działalności w tym państwie członkowskim, wpływającą na dostęp do rynku.

58 W zakresie, w jakim przepisy te wymagają od podmiotu gospodarczego pochodzącego z innego państwa członkowskiego i zamierzającego wykonywać działalność w kilku prowincjach włoskich, by nie ograniczał się do jednej lokalizacji na obszarze Włoch, lecz by posiadał lokal w każdej z rzeczonych prowincji, z wyjątkiem sytuacji, gdy udzielił pełnomocnictwa przedstawicielowi posiadającemu zezwolenie, stawiają one ten podmiot w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z włoskimi podmiotami gospodarczymi, tradycyjnie zlokalizowanymi we Włoszech, które posiadają już lokal przynajmniej w jednej z rzeczonych prowincji i mają zazwyczaj większe od

podmiotów zagranicznych możliwości nawiązania kontaktów z podmiotami posiadającymi zezwolenie na wykonywanie działalności w innych prowincjach, w celu udzielenia im, w odpowiednim przypadku, pełnomocnictwa (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 Caixa Bank France, Zb.Orz. str. I-8961, pkt 12 i 13).

- 59 Co się tyczy powodów przedstawionych przez Republikę Włoską na uzasadnienie utrudnienia dla swobód zagwarantowanych w art. 43 WE i art. 49 WE, należy stwierdzić że ani ograniczenie terytorialne zezwolenia, ani obowiązek posiadania lokalu w prowincji, w której wydano zezwolenie, nie mogą na wstępie zostać uznane za niewłaściwe dla osiągnięcia wyznaczonego im celu w postaci skuteczności kontroli omawianej działalności.
- 60 Jednakże, jak wskazała Komisja, przepisy te wykraczają poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu, gdyż może on zostać osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków.
- 61 Jak stwierdzono w pkt 27 niniejszego wyroku, włoski system przewiduje udzielenie zezwolenia terytorialnego na podstawie oświadczenia o „należytych postępowaniu” w rozumieniu art. 11 tekstu skonsolidowanego. Jeśli oświadczenie to zostało zweryfikowane przez właściwe władze w prowincji, w której zostało przedstawione, i władze te udzieliły zainteresowanemu zezwolenia, przedstawianie tego samego oświadczenia innym władzom prowincjonalnym jest bezcelowe.
- 62 Zezwolenie wydane przez questore w jednej z prowincji powinno bowiem być wystarczające dla wykonywania działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności na całym obszarze Włoch, chyba że oświadczenie, na podstawie którego wydano zezwolenie, stanie się niezgodne z prawdą, co posiadacz zezwolenia zobowiązany jest zgłosić.

- 63 W zakresie, w jakim Republika Włoska podnosi, że uznanie przez właściwe władze jednej prowincji zezwolenia wydanego w innej prowincji jest utrudnione przez okoliczność, że przyznanie tego zezwolenia jest uzależnione od badania lokalnych warunków ekonomicznych przez questore w każdej prowincji, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem system uprzednich zezwoleń musi być oparty na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej zainteresowanemu kryteriach (wyroki z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie C-463/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-4581, pkt 69 i przywołane tam orzecznictwo, oraz wyrok z dnia 16 maja 2006 r. w sprawie C-372/04 Watts, Zb.Orz. str. I-4325, pkt 116). Jako że badanie to jest pozbawione obiektywnych kryteriów znanych wcześniej zainteresowanym przedsiębiorstwom, argument ten nie może uzasadniać braku uznania przez questore jednej prowincji, zezwolenia wydanego przez questore innej prowincji.
- 64 Należy zatem stwierdzić, że zobowiązując przedsiębiorstwo, prowadzące działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, posiadające zezwolenie na prowadzenie tej działalności wydane przez questore innej prowincji, do złożenia wniosku o nowe zezwolenie w każdej prowincji, w której zamierza prowadzić działalność bez udzielania pełnomocnictwa przedstawicielowi posiadającemu w tej prowincji zezwolenie, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE i art. 49 WE.
- 65 Co się tyczy obowiązku przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, posiadania lokalu w każdej prowincji, w której zamierzają wykonywać swoją działalność, wystarczy przypomnieć, że jak wskazano w pkt 46 niniejszego wyroku, kontrola działalności tych przedsiębiorstw oraz dokumentów dotyczących ich działalności nie jest w żaden sposób uzależniona od istnienia lokalu, który przedsiębiorstwa te muszą posiadać w tej prowincji.
- 66 Zobowiązując przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności do posiadania lokalu w każdej prowincji, w której zamierzają wykonywać swoją działalność, Republika Włoska również uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE.

W przedmiocie siódmego zarzutu, opartego na niezgodności ograniczenia swobody ustalania stawek opłat z art. 43 WE i art. 49 WE

Argumenty stron

- ⁶⁷ Komisja twierdzi, że postanowienia okólnika skierowane do questori wskazujące, iż konieczne jest ustalenie obiektywnych i jednolitych kryteriów w celu uniknięcia zbyt zróżnicowanych stawek opłat w ramach tej samej prowincji, są nieprzejrzyste i nieprzewidywalne. Stanowią one utrudnienie dla swobód przewidzianych w art. 43 WE i art. 49 WE, będąc bardziej uciążliwe dla zagranicznych podmiotów gospodarczych niż dla podmiotów włoskich.
- ⁶⁸ Ponadto Komisja podnosi, że postanowienia te nie służą celowi ochrony bezpieczeństwa publicznego i przypomina w tym względzie orzecznictwo Trybunału, w świetle którego powoływaniu przez państwa członkowskie względów uzasadniających powinny towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza przydatności oraz proporcjonalności przyjętego środka ograniczającego. Republika Włoska nie przedstawiła przekonujących argumentów w tym zakresie.
- ⁶⁹ Rzeczoną rząd twierdzi natomiast, że zainteresowane podmioty gospodarcze nie są pozbawione swobody ustalania stawek opłat, gdyż okólnik zawiera jedynie rekomendacje skierowane do questori, wzywając ich do wskazania tym podmiotom wykazów stawek opłat opartych na elementach obiektywnych, takich jak koszt lub stosunek podaży do popytu na rzeczony usługi. Wytyczne te mają na celu uniknięcie niekontrolowanej konkurencji cenowej w zakresie usług, co mogłoby prowadzić do ewentualnych zakłóceń porządku publicznego w tym sektorze działalności.

Ocena Trybunału

- 70 Co się tyczy art. 49 WE, w świetle utrwalonego orzecznictwa stoi on na przeszkodzie stosowaniu wszelkich przepisów krajowych, które świadczenie usług między państwami członkowskimi czynią trudniejszym niż świadczenie usług wyłącznie wewnątrz jednego państwa członkowskiego (zob. wyrok z dnia 8 września 2005 r. w połączonych sprawach C-544/03 i C-545/03 *Mobistar i Belgacom Mobile*, Zb.Orz. str. I-7723, pkt 30 i przywołane tam orzecznictwo).
- 71 Co się tyczy minimalnych stawek obowiązkowych, Trybunał orzekł wcześniej, że uregulowania zawierające bezwzględny zakaz odstępstwa w drodze umowy od minimalnych honorariów ustalonych przez stawki honorariów adwokackich za usługi, które mają charakter prawniczy, a ponadto są zastrzeżone na rzecz adwokatów, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług przewidzianej w art. 49 WE (wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie C-94/04 *Cipolla i in.*, Zb.Orz. str. I-11421, pkt 70).
- 72 Zakaz o tym charakterze pozbawia bowiem podmioty gospodarcze mające siedzibę w innym państwie członkowskim możliwości skutecznego konkurowania, poprzez proponowanie niższych stawek opłat niż oparte na stawkach narzuconych, z podmiotami gospodarczymi mającymi stałą siedzibę w danym państwie członkowskim i dysponującymi dzięki temu większymi możliwościami związania z sobą klienteli niż podmioty gospodarcze mające siedzibę za granicą (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Cipolla i in.*, pkt. 59, i przez analogię ww. wyrok w sprawie *CaixaBank France*, pkt 13).
- 73 Podobnie taki zakaz ogranicza wybór odbiorców omawianych usług w rzeczonym państwie członkowskim, ponieważ nie mogą oni skorzystać z usług zagranicznych podmiotów gospodarczych, które oferują swoje świadczenia po cenie niższej od ceny wynikającej z minimalnych honorariów ustalonych zgodnie z tymi stawkami opłat (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Cipolla i in.*, pkt 60).

- 74 Należy jednakże stwierdzić, że w wyżej wymienionym wyroku w sprawie Cipolla i in. zakaz uznany za utrudnienie w świetle art. 49 WE wynikał z obowiązujących przepisów zakazujących w precyzyjny i bezwzględny sposób wszelkich odstępstw w drodze umowy od narzuconych stawek opłat, podczas gdy niniejsza sprawa dotyczy jedynie zwykłych wytycznych zawartych w okólniku, skierowanych do questori i określanych przez Republikę Włoską jako „rekomodacja”, które ograniczają się do ustalenia pewnych „obiektywnych i jednolitych kryteriów”.
- 75 Należy ponadto stwierdzić — jak zauważyła to sama Komisja w swej skardze — że władze włoskie nie przedstawiły wyjaśnień co do środków przyjętych na podstawie tych wytycznych zawartych w okólniku pochodzącym z roku 1996. Zatem istnienie skierowanych do przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności wykazów stawek opłat nie jest pewne.
- 76 W świetle powyższego Komisja nie wykazała istnienia ograniczenia swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 49 WE.
- 77 Podobny wniosek dotyczy niniejszego zarzutu w zakresie, w jakim oparty jest on na niezgodności ograniczenia swobody ustalania stawek opłat z art. 43 WE.
- 78 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że siódmy zarzut Komisji jest w całości bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu ósmego, opartego na niezgodności zakazu wykonywania równocześnie działalności, o której mowa w ustawie o działalności bankowej i kredytowej, z art. 43 WE i art. 49 WE

Argumenty stron

- 79 Komisja jest zdania, że przewidziana w okólniku niezgodność wykonywania działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności z innymi rodzajami działalności jest równoznaczna dla instytucji bankowych i kredytowych ze sprzecznym z art. 43 WE i art. 49 WE zakazem wykonywania we Włoszech tej działalności.
- 80 W sytuacji gdyby władze włoskie dokonywały odmiennej interpretacji okólnika, spreczny przepis naruszałby jednakże wspomniane artykuły ze względu na jego niejasne brzmienie. Wspomniane podmioty nie są bowiem w stanie w jasny i precyzyjny sposób ocenić, czy mogą wykonywać działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności we Włoszech, czy też nie. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału okoliczność ta jest wystarczająca dla stwierdzenia naruszenia prawa wspólnotowego.
- 81 Republika Włoska nie zgadza się z tymi twierdzeniami. Jej zdaniem okólnik ogranicza się do przypomnienia, że działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności nie stanowi części działalności polegającej na przyjmowaniu oszczędności i udzielaniu kredytów regulowanej przepisami ustawy o działalności bankowej i kredytowej oraz że wobec tego zezwolenie na wykonywanie tej pierwszej działalności nie może być równoznaczne z zezwoleniem na wykonywanie również tych pozostałych działalności.
- 82 Zdaniem tego państwa członkowskiego, nawet jeśli należałoby stwierdzić, że termin „niezgodność” został zastosowany w okólniku w sposób nieprawidłowy, nie ma jakiegokolwiek zasadnej wątpliwości, że nic nie stoi na przeszkodzie, by osoby posiadające zezwolenie na wykonanie tych dwóch wskazanych rodzajów działalności czyniły to równocześnie.

Ocena Trybunału

- 83 Po pierwsze należy stwierdzić, że okólnik mówi o uprawnieniach przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności odnośnie do operacji finansowych, do których zastosowanie ma ustawa o działalności bankowej i kredytowej, a nie o zakazie wykonywania przez instytucje bankowe i kredytowe działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności we Włoszech.
- 84 Po drugie należy stwierdzić — jak podnosi Republika Włoska — że z tekstu okólnika przedstawionego w pkt 11 niniejszego wyroku wynika, iż ogranicza się on do potwierdzenia, że zezwolenie na wykonywanie działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności nie oznacza automatycznego zezwolenia na wykonywanie działalności regulowanej przepisami ustawy o działalności bankowej i kredytowej.
- 85 Wobec braku niepewności prawnej wynikającej z okólnika co do stosunku między wykonywaniem działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności a wykonywaniem działalności, o której mowa w ustawie o działalności bankowej i kredytowej, brak jest utrudnienia swobody zapewnionej podmiotom zagranicznym w art. 49 WE, dotyczącej wykonywania we Włoszech działalności w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności.
- 86 Zatem ósmy zarzut Komisji jest bezzasadny.
- 87 W świetle powyższego należy stwierdzić, że ustanawiając w ramach tekstu skonsolidowanego ciążący na wszystkich przedsiębiorstwach wykonujących działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, obowiązek:

- złożenia — pomimo, że przedsiębiorstwo posiada zezwolenie wydane przez questore jednej z prowincji — nowego wniosku w każdej prowincji, w której przedsiębiorstwo zamierza wykonywać działalność, z wyjątkiem sytuacji, gdy udzieliło ono pełnomocnictwa przedstawicielowi posiadającemu zezwolenie w tej innej prowincji, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 43 WE i art. 49 WE;

- posiadania lokalu na obszarze objętym zezwoleniem i umieszczenia w tym lokalu wykazu usług, które mogą być świadczone na rzecz klientów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 49 WE;

- posiadania lokalu w każdej prowincji, w której przedsiębiorstwo zamierza prowadzić działalność, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 43 WE.

88 W pozostałym zakresie skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

89 Zgodnie z art. 69 § 3 regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań, Trybunał może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty.

90 Ponieważ w niniejszej sprawie żądania Komisji i Republiki Włoskiej zostały uwzględnione tylko częściowo, ponoszą one własne koszty.

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

- 1) Ustanawiając w ramach tekstu skonsolidowanego ustaw o bezpieczeństwie publicznym (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*) zatwierdzonego dekretem królewskich nr 773 z dnia 18 czerwca 1931 r., ciążący na wszystkich przedsiębiorstwach wykonujących działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności, obowiązek:
 - złożenia — pomimo, że przedsiębiorstwo posiada zezwolenie wydane przez *questore* jednej z prowincji — nowego wniosku w każdej prowincji, w której przedsiębiorstwo zamierza wykonywać działalność, z wyjątkiem sytuacji, gdy udzieliło ono pełnomocnictwa przedstawicielowi posiadającemu zezwolenie w tej innej prowincji, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 43 WE i art. 49 WE;
 - posiadania lokalu na obszarze objętym zezwoleniem i umieszczenia w tym lokalu wykazu usług, które mogą być świadczone na rzecz klientów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 49 WE;
 - posiadania lokalu w każdej prowincji, w której przedsiębiorstwo zamierza prowadzić działalność, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 43 WE.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja Wspólnot Europejskich i Republika Włoska pokryją własne koszty.

Podpisy