



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 16 czerwca 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuły 49 TFUE, 51 TFUE i 56 TFUE — Swoboda przedsiębiorczości —
Udział w wykonywaniu władzy publicznej — Dyrektywa 2006/123/WE — Artykuł 14 —
Instytucje odpowiedzialne za kontrolę i certyfikację przestrzegania ustawowo wymaganych warunków
przez przedsiębiorstwa wykonujące publiczne roboty budowlane — Przepisy krajowe nakładające na te
instytucje obowiązek posiadania we Włoszech siedziby statutowej tych instytucji

W sprawie C-593/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (Włochy) postanowieniem z dnia 3 lipca 2012 r.,
które wpłynęło do Trybunału w dniu 20 listopada 2013 r., w postępowaniu:

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Consiglio di Stato,

Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici,

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture,

Conferenza Unificata Stato Regioni,

Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero per le Politiche europee,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero per i beni e le attività culturali,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero degli Affari esteri

przeciwko

Rina Services SpA,

Rina SpA,

SOA Rina Organismo di Attestazione SpA,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz i A. Ó Caoimh, prezesi izb, J. Malenovský, A. Arabadjiev (sprawozdawca), D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund i J.L. da Cruz Vilaça, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 grudnia 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Rina Services SpA, Rina SpA oraz SOA Rina Organismo di Attestazione SpA przez R. Damontego, G. Giacomini, G. Scurasa oraz G. Demartiniego, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez C. Pluchino oraz S. Fiorentina, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren, a także przez L. Swedenborga oraz F. Sjövalła, E. Karlssona i C. Hagermana, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Montaguti oraz H. Tserepę-Lacombe, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 marca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE, 51 TFUE i 56 TFUE oraz art. 14 i 16 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach trzech sporów między Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consiglio di Stato, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, Conferenza Unificata Stato Regioni, Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero per le Politiche europee, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell’Economia e delle Finanze i Ministero degli Affari esteri, odpowiednio, a Rina Services SpA, Rina SpA i SOA Rina Organismo di Attestazione SpA w przedmiocie, w szczególności, przepisów krajowych nakładających na spółki mające charakter instytucji odpowiedzialnych za certyfikację (Società Organismi di Attestazione, zwana dalej „SOA”) obowiązek posiadania statutowej siedziby we Włoszech.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 1–7, 16 i 33 dyrektywy 2006/123 mają następujące brzmienie:

- „(1) [...] Zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi jest niezbędne w celu wzmocnienia integracji narodów Europy oraz promowania zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego [...].
- (2) Konkurencyjny rynek usług ma istotne znaczenie przy wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy w Unii Europejskiej. Obecnie liczne bariery na rynku wewnętrznym uniemożliwiają usługodawcom, w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP), rozszerzanie swojej działalności poza granice ich krajów i pełny udział w korzyściach z rynku wewnętrznego. Osłabia to globalną konkurencyjność usługodawców z Unii Europejskiej. Wolny rynek zobowiązujący państwa członkowskie do znoszenia ograniczeń w transgranicznym świadczeniu usług, przy jednoczesnej większej przejrzystości oraz pełniejszej informacji, oznaczałby dla konsumentów większy wybór i lepszą jakość usług po niższych cenach.
- (3) W sprawozdaniu dotyczącym »[s]tanu rynku wewnętrznego usług« Komisja sporządziła wykaz znacznej liczby barier uniemożliwiających lub spowalniających rozwój usług między państwami członkowskimi [...]. Bariery dotyczą wielu rodzajów działalności usługowej na wszystkich etapach działalności usługodawcy i mają kilka wspólnych cech, w tym fakt, że często wynikają one z obciążeń administracyjnych, niepewności prawnej związanej z działalnością transgraniczną oraz brakiem wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi.
- (4) [...] Usunięcie tych barier, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokich standardów europejskiego modelu społecznego, jest więc podstawowym warunkiem pokonania przeszkód napotykanym w trakcie realizacji strategii lizbońskiej oraz ożywienia gospodarki europejskiej, zwłaszcza pod względem zatrudnienia i inwestycji [...].
- (5) Niezbędne jest więc usunięcie barier w swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców w państwach członkowskich, a także barier w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi oraz zagwarantowanie usługobiorcom i usługodawcom pewności prawnej niezbędnej do realizowania w praktyce tych dwóch podstawowych swobód zapisanych w traktacie. Ponieważ bariery na rynku wewnętrznym usług dotyczą podmiotów gospodarczych, które pragną rozpocząć prowadzenie przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich, a także tych, które świadczą usługi w innym państwie członkowskim, nie prowadząc w nim przedsiębiorstwa, konieczne jest umożliwienie usługodawcom prowadzenia działalności usługowej w ramach rynku wewnętrznego poprzez rozpoczęcie prowadzenia przedsiębiorstwa w państwie członkowskim albo skorzystanie ze swobodnego przepływu usług. Usługodawcy powinni mieć możliwość dokonania wyboru między tymi dwoma swobodami, zgodnie z ich strategią rozwoju w każdym państwie członkowskim.
- (6) Bariery tych nie można usunąć wyłącznie w oparciu o bezpośrednie stosowanie art. [49 TFUE i 56 TFUE], ponieważ z jednej strony podejmowanie działań w poszczególnych przypadkach w oparciu o procedurę naruszenia przepisów przez państwa członkowskie byłoby niesłychanie skomplikowane z punktu widzenia instytucji krajowych i wspólnotowych, w szczególności po rozszerzeniu Unii, a z drugiej strony zniesienie wielu barier wymaga uprzedniej koordynacji krajowych systemów prawnych, w tym ustanowienia współpracy administracyjnej. Parlament Europejski i Rada uznały, że wspólnotowy instrument legislacyjny umożliwi osiągnięcie rzeczywistego rynku wewnętrznego usług.

(7) Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne ramy prawne, które przynoszą korzyści dla szerokiej gamy usług, a jednocześnie uwzględniają specyficzne cechy każdego rodzaju działalności lub zawodu oraz ich system regulacji. Ramy te są oparte na dynamicznym i selektywnym podejściu, które zakłada usunięcie w pierwszej kolejności tych barier, które można zlikwidować szybko, a w przypadku innych barier uruchomienie procesu oceny, konsultacji i uzupełniającej harmonizacji konkretnych kwestii [...]. Należy uwzględnić zrównoważony zestaw środków, w tym ukierunkowaną harmonizację, współpracę administracyjną, przepis dotyczący swobody świadczenia usług oraz zachęcanie do opracowywania kodeksów postępowania w pewnych kwestiach [...].

[...]

(16) Niniejsza dyrektywa dotyczy jedynie usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim i nie obejmuje aspektów zewnętrznych [...].

[...]

(33) Niniejszą dyrektywą są objęte różne usługi w ramach stale zmieniających się rodzajów działalności, w tym usług dla przedsiębiorstw, takich jak [...] certyfikacja [...].”

4 Artykuł 2 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Zakres zastosowania”, brzmi następująco:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do:

[...]

i) działań, które są związane z wykonywaniem władzy publicznej zgodnie z art. [51 TFUE];

[...]”.

5 Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2006/123 państwa członkowskie stosują przepisy niniejszej dyrektywy zgodnie z postanowieniami traktatu FUE dotyczącymi prawa przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług.

6 Artykuł 14 rzeczonyj dyrektywy, zatytułowany „Wymogi zakazane”, który jest umieszczony w rozdziale III tego aktu, noszącym tytuł „Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców”, stanowi:

„Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia któregokolwiek z następujących wymogów:

1) wymogi dyskryminujące bezpośrednio lub pośrednio ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, położenie statutowej siedziby [...]

[...]

3) ograniczenia swobody usługodawcy do dokonania wyboru między prowadzeniem przedsiębiorstwa głównego i dodatkowego, w szczególności zobowiązanie usługodawcy do prowadzenia głównego przedsiębiorstwa na ich terytorium lub ograniczenia swobody wyboru pomiędzy prowadzeniem przedsiębiorstwa w formie agencji, oddziału albo spółki zależnej;

[...]”.

7 Artykuł 15 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Wymogi podlegające ocenie”, który jest umieszczony w tym samym rozdziale III, nakłada na państwa członkowskie obowiązek sprawdzenia, czy ich systemy prawne przewidują którykolwiek z wymogów wymienionych w art. 15 ust. 2 oraz zapewniają zgodność takich wymogów z warunkami niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności, takimi jak określone w art. 15 ust. 3.

8 Rozdział IV tej dyrektywy, zatytułowany „Swoboda świadczenia usług i określone odstępstwa”, zawiera art. 16, który nosi tytuł „Swoboda świadczenia usług”. Artykuł ten stanowi:

„1. Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo.

Państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.

Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia wymogów sprzecznych z następującymi zasadami:

- a) niedyskryminacja: wymóg nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminować ze względu na przynależność państwową, lub w przypadku osób prawnych ze względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą przedsiębiorstwo;
- b) konieczność: wymóg musi być uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego;
- c) proporcjonalność: wymóg musi być odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykroczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia.

2. Państwa członkowskie nie mogą ograniczać swobody świadczenia usług przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, poprzez nałożenie któregośkolwiek z następujących wymogów:

- a) obowiązek prowadzenia przez usługodawcę przedsiębiorstwa na ich terytorium;

[...]

3. Przepisy niniejszego artykułu nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, do nałożenia wymogów w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z ust. 1 [...].”

Prawo włoskie

9 Dekret prezydenta republiki nr 207 z dnia 5 października 2010 r. w sprawie wykonania i stosowania dekretu z mocą ustawy nr 163 z dnia 12 kwietnia 2006 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 288 z dnia 10 grudnia 2010 r.), uchylający dekret prezydenta republiki nr 34 z dnia 25 stycznia 2000 r. stanowi w art. 64 ust. 1, że SOA są tworzone w postaci spółek akcyjnych, których firma powinna wyraźnie zawierać wyrażenie „instytucja odpowiedzialna za certyfikację”, oraz że powinny mieć siedzibę na terytorium Republiki Włoskiej.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i pytania prejudycjalne

- 10 Rina SpA jest spółką holdingową grupy Rina. Spółka ta ma siedzibę w Genui (Włochy).
- 11 Rina Services SpA jest spółką akcyjną wchodzącą w skład grupy Rina i której siedziba znajduje się również w Genui. Cel statutowy tej spółki polega na dostarczaniu usług certyfikacji jakości UNI CEI EN 45000.
- 12 SOA Rina Organismo di Attestazione SpA jest również spółką akcyjną z siedzibą w Genui. Prowadzi ona działalność w zakresie certyfikacji oraz przeprowadzania kontroli technicznych w odniesieniu do organizacji i produkcji przedsiębiorstw z branży budowlanej. Kapitał akcyjny tej spółki należy w 99% do spółki Rina SpA oraz w 1% do spółki Rina Services SpA.
- 13 Te trzy spółki wystąpiły do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ze skargami, w drodze których w szczególności kwestionowały zgodność z prawem art. 64 ust. 1 dekretu prezydenta republiki nr 207 z dnia 5 października 2010 r. w sprawie wykonania i stosowania dekretu z mocą ustawy nr 163 z dnia 12 kwietnia 2006 r. w zakresie, w jakim przewiduje on, że siedziba statutowa SOA powinna znajdować się na terytorium Republiki Włoskiej.
- 14 W drodze orzeczeń z dnia 13 grudnia 2011 r. sąd ten uwzględnił te skargi w szczególności na tej podstawie, że wymóg dotyczący umiejscowienia siedziby statutowej był niezgodny z art. 14 i 16 dyrektywy 2006/123.
- 15 Skarżący w postępowaniu głównym wnieśli od tych orzeczeń środek zaskarżenia do Consiglio di Stato, podnosząc w szczególności, że działalność prowadzona przez SOA związana jest z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 51 TFUE oraz że w konsekwencji wchodzi w zakres zastosowania zarówno dyrektywy 2006/123, jak i art. 49 TFUE i 56 TFUE.
- 16 W tych okolicznościach Consiglio di Stato postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy zasady traktatu dotyczące swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) i swobody świadczenia usług (art. 56 TFUE) oraz zasady zawarte w dyrektywie 2006/123 stoją na przeszkodzie przyjęciu i stosowaniu przepisu krajowego, który stanowi, że w odniesieniu do instytucji odpowiedzialnych za certyfikację utworzonych w formie spółek akcyjnych ich »siedziba statutowa musi znajdować się na terytorium Republiki [Włoskiej]«?
 - 2) Czy odstępstwo zawarte w art. 51 TFUE powinno być interpretowane w taki sposób, że obejmuje ono działalność certyfikacyjną prowadzoną przez podmioty prawa prywatnego, które z jednej strony muszą być utworzone w formie spółek akcyjnych i działają na rynku konkurencyjnym, a z drugiej strony uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej i w związku z tym podlegają zezwoleniom i ścisłej kontroli prowadzonej przez organ nadzoru?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

- 17 W drodze pytania drugiego, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 51 akapit pierwszy TFUE należy interpretować w ten sposób, że prowadzona przez SOA działalność w zakresie certyfikacji jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu tego przepisu.

- 18 Należy stwierdzić, że Trybunał już orzekał w przedmiocie tej kwestii w wyroku SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827), która została przedstawiona w ramach odesłania prejudycjalnego Consiglio di Stato.
- 19 W pkt 52 tego wyroku Trybunał stwierdził, że w świetle uwag zawartych w pkt 28–35 rzeczonego wyroku, tj. w szczególności faktu, iż SOA są przedsiębiorstwami o celach zarobkowych, prowadzącymi działalność w warunkach konkurencji i niemającymi żadnych uprawnień decyzyjnych związanych z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej, nie można twierdzić, aby działalność certyfikacyjna SOA stanowiła bezpośrednio i szczególne uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 51 TFUE.
- 20 Ścisłej rzecz ujmując, Trybunał podkreślił w pkt 54 tego samego wyroku, że dokonywana przez SOA kontrola zdolności technicznych i finansowych przedsiębiorstw poddawanych certyfikacji, prawdziwości i treści oświadczeń, certyfikatów i dokumentów przedstawianych przez podmioty, którym wydawane jest zaświadczenie, oraz utrzymania warunków odnoszących się do sytuacji osobistej kandydata lub oferenta nie może być uznana za działalność podlegającą autonomii decyzyjnej cechującej wykonywanie prerogatyw władzy publicznej, kontrolę tę regulują bowiem w całości przepisy krajowe. Co więcej, kontrola ta odbywa się pod bezpośrednim nadzorem państwowym i służy ułatwieniu zadania instytucji zamawiających w dziedzinie zamówień publicznych na roboty budowlane, gdyż jej celem jest umożliwienie instytucjom zamawiającym wykonywania ich zadań z precyzyjną i szczegółową znajomością zdolności technicznych i finansowych oferentów.
- 21 W niniejszej sprawie sąd odsyłający nie przedstawił w analizowanym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jakiegokolwiek zmiany w charakterze działalności wykonywanej przez SOA od momentu wystąpienia okoliczności faktycznych stanowiących podstawę wyroku SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827).
- 22 W tych okolicznościach na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi, że art. 51 akapit pierwszy TFUE należy interpretować w ten sposób, że zawarty w tym przepisie wyjątek od prawa przedsiębiorczości nie stosuje się do działalności w zakresie certyfikacji wykonywanej przez spółki mające status instytucji certyfikacyjnych.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 23 W drodze pytania pierwszego sąd odsyłający zmierza do ustalenia – odwołując się do wielu przepisów prawa Unii, w szczególności do art. 49 TFUE i 56 TFUE oraz do zasad określonych w dyrektywie 2006/123 – czy prawo to należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak przepis będący przedmiotem postępowania głównego, który przewiduje, że SOA muszą mieć swoją statutową siedzibę na terytorium krajowym.
- 24 W tym względzie należy stwierdzić, że usługi certyfikacji wchodzą w zakres zastosowania dyrektywy 2006/123, ponieważ usługi są ponadto wyraźnie wymienione w motywie 33 tego aktu, w przykładowym wykazie działalności objętych zakresem tej dyrektywy.
- 25 W niniejszym przypadku wymóg dotyczący miejsca siedziby instytucji certyfikacyjnych wchodzi w zakres zastosowania art. 14 dyrektywy 2006/123. W zakresie bowiem, w jakim przepis ten nakłada na SOA obowiązek posiadania swojej statutowej siedziby na terytorium krajowym, wymóg ten z jednej strony jest bezpośrednio oparty na położeniu statutowej siedziby usługodawcy w rozumieniu art. 14 pkt 1 wspomnianej dyrektywy i, z drugiej strony, ogranicza swobodę usługodawcy do dokonania wyboru między prowadzeniem przedsiębiorstwa głównego i dodatkowego, w szczególności zobowiązując go do prowadzenia głównego przedsiębiorstwa na terytorium krajowym w rozumieniu pkt 3 tego artykułu.

- 26 Artykuł 14 dyrektywy 2006/123 zakazuje państwom członkowskim uzależnienia dostępu do działalności usługowej lub do jej prowadzenia na ich terytorium od spełnienia któregokolwiek z wymogów wymienionych w pkt 1–8 tego przepisu, nakładając na nie tym samym obowiązek likwidacji tych wymogów w sposób priorytetowy i systematyczny.
- 27 Niemniej jednak Republika Włoska podnosi, że wymóg, zgodnie z którym statutowa siedziba SOA musi znajdować się na terytorium krajowym, jest uzasadniony koniecznością zapewnienia skuteczności kontroli wykonywanej przez władze publiczne nad działalnością SOA.
- 28 W tym względzie należy podkreślić, podobnie jak zrobiły to np. Rzeczpospolita Polska i Komisja, że nie można uzasadnić wymogów wymienionych w art. 14 dyrektywy 2006/123, w którego zakres zastosowania wchodzi przepis krajowy będący przedmiotem postępowania głównego.
- 29 Wniosek ten wynika zarówno z brzmienia art. 14, jak i z ogólnej systematyki dyrektywy 2006/123.
- 30 Z jednej bowiem strony z tytułu tego artykułu wynika, że wymogi wymienione w jego pkt 1–8 są „zakazane”. Ponadto nic w treści tego przepisu nie wskazuje, że państwa członkowskie dysponują możliwością uzasadnienia utrzymania takich wymogów w ich przepisach krajowych.
- 31 Z drugiej strony ogólna struktura dyrektywy 2006/123 opiera się – jeśli chodzi o swobodę przedsiębiorczości – na jasnym rozróżnieniu między zakazanymi wymogami i tymi podlegającymi ocenie. Podczas gdy pierwsze z nich zostały uregulowane w art. 14 tego aktu, drugie regulują zasady przewidziane w art. 15 tego aktu.
- 32 Odnośnie w szczególności do wymogów podlegających ocenie, to zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2006/123 na państwach członkowskich spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy ich system prawny przewiduje którykolwiek z wymogów wymienionych w ust. 2 tego artykułu, oraz zapewnienia zgodności takich wymogów z warunkami określonymi w jego ust. 3.
- 33 W tym względzie z art. 15 ust. 5 i 6 wynika, że państwa członkowskie mogą utrzymać lub – w danym wypadku – ustanowić wymogi tego rodzaju co te, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, pod warunkiem że wymogi takie spełniają warunki określone w ust. 3 tego przepisu.
- 34 Ponadto – jeśli chodzi o swobodę świadczenia usług – art. 16 ust. 3 dyrektywy 2006/123 stanowi, że państwo członkowskie, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, może nałożyć wymogi w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z ust. 1 tego artykułu.
- 35 Tymczasem taka możliwość nie jest przewidziana w odniesieniu do wymogów „zakazanych” wymienionych w art. 14 dyrektywy 2006/123.
- 36 Wniosku tego nie podważa art. 3 ust. 3 tej dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie stosują jej przepisy „zgodnie z postanowieniami traktatu dotyczącymi prawa przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług”.
- 37 W tym względzie należy powtórzyć za Rzeczpospolitą Polską, że wykładnia art. 3 ust. 3 dyrektywy 2006/123, zgodnie z którą państwa członkowskie mogą uzasadnić na podstawie prawa pierwotnego wymogi zakazane w art. 14 tej dyrektywy, pozbawiałaby ten ostatni przepis wszelkiej skuteczności, zaprzeczając definitywnie dokonanej w nim zamierzonej harmonizacji.
- 38 Taka interpretacja byłaby bowiem niezgodna z wnioskiem prawodawcy Unii w motywie 6 dyrektywy 2006/123, zgodnie z którym barier w swobodzie przedsiębiorczości nie można usunąć wyłącznie w oparciu o bezpośrednie stosowanie art. 49 TFUE z uwagi, w szczególności, na skrajną złożoność

rozpatrywania przypadków po przypadku tych przeszkód w swobodzie. Przy założeniu, że wymogi „zakazane” na podstawie art. 14 tej dyrektywy mogłyby jednak być przedmiotem uzasadnienia na gruncie prawa pierwotnego, należałoby ponownie wprowadzić na podstawie traktatu FUE takie szczegółowe badanie indywidualnie do każdego przypadku względem wszystkich ograniczeń swobody przedsiębiorczości.

- 39 Ponadto należy podkreślić, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2006/123 nie stoi na przeszkodzie, aby art. 14 tego aktu był interpretowany w ten sposób, iż zakazane wymogi wymienione w tym ostatnim przepisie nie mogą być przedmiotem uzasadnienia. Taki zakaz bez możliwości uzasadnienia ma bowiem na celu systematyczne i szybkie zagwarantowanie usunięcia pewnych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości, uznanych przez prawodawcę Unii i przez Trybunał jako naruszające w sposób poważny właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Taki cel jest zgodny z traktatem FUE.
- 40 Zatem, nawet jeśli art. 52 ust. 1 TFUE zezwala państwom członkowskim na uzasadnienie, z jednego z powodów tam wskazanych, środków krajowych stanowiących ograniczenie swobody przedsiębiorczości, to nie oznacza to jednak, że prawodawca Unii przy okazji przyjmowania aktu prawa wtórnego – takiego jak dyrektywa 2006/123 – urzeczywistniającego podstawową swobodę ustanowioną przez traktat FUE, nie może ograniczyć pewnych wyłączeń, zwłaszcza gdy – jak w niniejszej sprawie – dany przepis prawa wtórnego stanowi zasadniczo odtworzenie utrwalonego orzecznictwa, na podstawie którego wymóg taki, jak analizowany w postępowaniu głównym jest niezgodny z podstawowymi wolnościami, na które mogą się powołać podmioty gospodarcze (zob. w tym względzie w szczególności wyrok Komisja/Francja, C-334/94, EU:C:1996:90, pkt 19).
- 41 W tych okolicznościach na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi, że art. 14 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie przepisowi państwa członkowskiego, który przewiduje, że SOA muszą mieć swoją statutową siedzibę na terytorium krajowym.

W przedmiocie kosztów

- 42 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 51 akapit pierwszy TFUE należy interpretować w ten sposób, że zawarty w tym postanowieniu wyjątek od prawa przedsiębiorczości nie stosuje się do działalności w zakresie certyfikacji wykonywanej przez spółki mające status instytucji certyfikacyjnych.**
- 2) **Artykuł 14 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie przepisowi państwa członkowskiego, który przewiduje, że spółki mające charakter instytucji odpowiedzialnych za certyfikację muszą mieć swoją siedzibę statutową na terytorium krajowym.**

Podpisy