



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 8 maja 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 49 TFUE – Artykuł 15 ust. 2 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług – Ograniczenie – Decyzja o niezwłocznym zamknięciu zakładu handlowego – Brak uzasadnienia – Nadrzędne względy interesu ogólnego – Zapobieganie popełnianiu przestępstw względem osób uprawiających prostytucję – Ochrona zdrowia publicznego – Proporcjonalny charakter ograniczenia swobody przedsiębiorczości – Artykuły 47 i 48 karty praw podstawowych – Skuteczność kontroli sądowej – Prawo do obrony – Ogólna zasada prawa do dobrej administracji

W sprawie C-230/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Landesverwaltungsgericht Tirol (regionalny sąd administracyjny Tyrolu, Austria) postanowieniem z dnia 27 marca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 marca 2018 r., w postępowaniu:

PI

przeciwko

Landespolizeidirektion Tirol,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: C. Toader, prezes izby, A. Rosas i M. Safjan (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu PI przez A. Zelinę, Rechtsanwalt,
- w imieniu Landespolizeidirektion Tirol przez C. Schmalzla, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu austriackiego przez G. Hessego, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Krämera i L. Malferrariego, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 15 ust. 2 oraz art. 41, 47 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy PI a Landespolizeidirektion Tirol (dyrekcją regionalną policji Tyrolu, Austria, zwaną dalej „dyrekcją regionalną”) w przedmiocie zgodności z prawem zamknięcia zakładu handlowego prowadzonego przez PI.

Ramy prawne

Prawo Unii

Karta

- 3 Artykuł 15 karty, zatytułowany „Wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy”, stanowi:
„1. Każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.
2. Każdy obywatel Unii ma swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym państwie członkowskim.
[...]”.
- 4 Wyjaśnienia dotyczące karty (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) stanowią w odniesieniu do jej art. 15 ust. 2, że przepis ten przejmuje trzy swobody zagwarantowane w art. 26, 45, 49 i 56 TFUE, a mianowicie swobodę przepływu pracowników, swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług.
- 5 Zgodnie z art. 16 karty, zatytułowanym „Wolność prowadzenia działalności gospodarczej”:
„Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”.
- 6 Wyjaśnienia dotyczące karty stanowią w odniesieniu do art. 16 karty, że podstawą tego artykułu jest orzecznictwo Trybunału, który uznał wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej oraz swobodę zawierania umów, a także art. 119 ust. 1 i 3 TFUE, który uznaje wolną konkurencję.
- 7 Artykuł 35 karty, zatytułowany „Ochrona zdrowia”, ma następujące brzmienie:
„Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. [...]”.

8 Artykuł 41 karty, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji”, stanowi:

„1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

- a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację,
- b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

[...]”.

9 Artykuł 47 karty, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, przewiduje, co następuje:

„Każdy, [czyje] prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

[...]”.

10 Artykuł 48 karty, zatytułowany „Domniemanie niewinności i prawo do obrony”, w ust. 2 stanowi:

„Każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony”.

11 Artykuł 51 karty, zatytułowany „Zakres zastosowania”, przewiduje w ust. 1:

„Postanowienia niniejszej [k]arty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. [...]”.

12 Artykuł 52 karty, zatytułowany „Zakres i wykładnia praw i zasad”, ma następujące brzmienie:

„1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej [k]arcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

2. Prawa uznane w niniejszej [k]arcie, które są przedmiotem postanowień [t]raktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych.

[...]

7. Wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej [k]arty są należycie uwzględniane przez sądy Unii i państw członkowskich”.

Dyrektywa 2006/123

- 13 Artykuł 4 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), zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

- 5) »prowadzenie przedsiębiorstwa« oznacza rzeczywiste prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z postanowieniami art. 43 [WE], przez czas nieokreślony, przy wykorzystaniu stałej infrastruktury, poprzez którą działalność polegająca na świadczeniu usług jest rzeczywiście prowadzona;
- 6) »system zezwoleń« oznacza każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej;

[...]”.

- 14 Rozdział III tej dyrektywy, zatytułowany „Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców”, obejmuje w sekcji 1, zatytułowanej „Zezwolenia”, art. 9–13.

- 15 Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Systemy zezwoleń”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, chyba że spełnione są następujące warunki:

- a) system zezwoleń nie dyskryminuje danego usługodawcy;
- b) potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym;
- c) wyznaczonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na fakt, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek”.

- 16 Artykuł 10 tejże dyrektywy, zatytułowany „Warunki udzielenia zezwolenia”, w ust. 1 przewiduje:

„Systemy zezwoleń opierają się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny”.

- 17 Sekcja 2 rozdziału III dyrektywy 2006/123, zatytułowana „Wymogi zakazane lub podlegające ocenie”, obejmuje art. 14 i 15.

Prawo austriackie

- 18 Paragraf 14 Tiroler Landes-Polizeigesetz (ustawy o policji kraju związkowego Tyrol) z dnia 6 lipca 1976 r. (LGBL nr 60/1976), w brzmieniu wynikającym z jej ostatniej zmiany (LGBL nr 56/2017) (zwanej dalej „ustawą policyjną”), zatytułowany „Zakaz”, przewiduje:

„Zakazuje się:

- a) zarobkowego tolerowania czynności seksualnych na własnym ciele lub zarobkowego podejmowania czynności seksualnych (prostytycji) poza domami publicznymi prowadzonymi za zezwoleniem (§ 15);

[...]”.

- 19 Paragraf 15 tej ustawy, zatytułowany „Zezwolenie na prowadzenie domu publicznego”, przewiduje w ust. 1:

„Dom publiczny to zakład, w którym uprawia się prostytucję. Dom publiczny może być prowadzony wyłącznie za zezwoleniem (zezwoeniem na prowadzenie domu publicznego)”.

- 20 Paragraf 19 tejże ustawy, zatytułowany „Przepis karny”, stanowi w ust. 2, co następuje:

„Kto prowadzi dom publiczny bez wymaganego zgodnie z § 15 zezwolenia popełnia wykroczenie administracyjne i podlega karze grzywny do 36 000 EUR, a w przypadku jej nieściągalności – zastępczej karze pozbawienia wolności do czterech tygodni”.

- 21 Zgodnie z § 19a tej ustawy, zatytułowanym „Kontrola i zamykanie domów publicznych”:

„1. Jeżeli na podstawie konkretnych faktów istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia administracyjnego określonego w § 19 ust. 1 lub 2, władze i organy służby bezpieczeństwa publicznego są uprawnione do [...] wstępu do budynków i pomieszczeń, które wydają się służyć niezgodnej z prawem prostytucji. Właściciele lub najemcy takich budynków lub pomieszczeń są zobowiązani do tolerowania wstępu do swoich budynków lub pomieszczeń. Dopuszcza się stosowanie przymusu bezpośredniego.

[...]

3. Jeżeli na podstawie konkretnych faktów istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia administracyjnego z § 19 ust. 2 i można założyć, że niezgodne z prawem prowadzenie domu publicznego będzie kontynuowane, organ może również, bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania, podjąć na miejscu środki niezbędne do zakończenia prowadzenia domu publicznego, w szczególności dokonać jego zamknięcia.

4. Na wniosek dotychczasowego operatora lub właściciela pomieszczeń wykorzystywanych na prowadzenie domu publicznego organ w drodze decyzji odwołuje środki podjęte zgodnie z ust. 3, jeżeli wnioskodawca:

- a) przedstawi zezwolenie na prowadzenie domu publicznego lub
- b) zapewni, że prowadzenie domu publicznego nie zostanie ponownie podjęte nawet po odwołaniu zastosowania środków, o których mowa w ust. 3”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 22 PI, obywatelka bułgarska, oferowała usługi masażu na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności, które zostało jej wydane w dniu 9 lutego 2011 r. przez Stadtmagistrat Innsbruck (urząd miasta Innsbruck, Austria). W tym samym mieście prowadziła ona studio masażu.
- 23 W dniu 12 grudnia 2017 r. dwóch funkcjonariuszy policji dyrekcji regionalnej przeprowadziło kontrolę studia masażu PI. W przekonaniu, że w studiu tym są oferowane klientom usługi seksualne, to znaczy masáže nago i masáže erotyczne, funkcjonariusze ci podjęli decyzję w tym samym dniu około godz. 20.30 o jego zamknięciu, na podstawie podejrzenia naruszenia z § 19 ust. 2 ustawy policyjnej (zwaną dalej „decyzją z dnia 12 grudnia 2017 r.”). W związku z tym w odnośnym studiu zostały założone pieczęcie urzędowe.
- 24 PI została poinformowana o tej decyzji ustnie, bezpośrednio przed zamknięciem studia. Nie wydano jej potwierdzenia dokonania zamknięcia ani w inny sposób nie przekazano udokumentowanego uzasadnienia podjętej decyzji.
- 25 W dniu 13 grudnia 2017 r. PI zleciła adwokatowi reprezentowanie jej interesów. W kolejnych dniach próbował on wielokrotnie uzyskać dostęp do dokumentów policyjnych. Odmówiono mu jednak tego dostępu z uzasadnieniem, iż w wypadku środków administracyjnych takich jak środki zastosowane wobec PI dostęp do akt jest niemożliwy z uwagi na brak wszczęcia wobec niej postępowania karnego.
- 26 W dniu 14 grudnia 2017 r. PI wniosła o uchylenie decyzji z dnia 12 grudnia 2017 r., a w dniu 29 grudnia 2017 r. dyrekcja regionalna postanowiła uwzględnić ten wniosek. Decyzja wydana przez ten organ administracyjny nie zawierała uzasadnienia dotyczącego zamknięcia, ani powodów, które doprowadziły do uchylenia decyzji z dnia 12 grudnia 2017 r.
- 27 W dniu 18 grudnia 2017 r. PI wniosła do sądu odsyłającego, Landesverwaltungsgericht Tirol (regionalnego sądu administracyjnego Tyrolu, Austria), skargę mającą na celu stwierdzenie niezgodności z prawem zamknięcia jej studia masażu.
- 28 Ponieważ dyrekcja regionalna nie przekazała dokumentów i istotnych okoliczności faktycznych dotyczących tej sprawy, sąd odsyłający sam poczynił ustalenia co do tych okoliczności faktycznych.
- 29 Sąd ten zauważa, że zgodnie z uregulowaniem krajowym decyzja dotycząca zamknięcia zakładu handlowego, takiego jak studio masażu PI, wywołuje skutki od chwili jej wydania. Ponieważ celem tych przepisów jest zwalczanie nielegalnej prostytucji, konieczne jest, aby stosowne władze mogły podjąć środki w ramach ich uprawnienia do wydawania nakazów i stosowania środków przymusu.
- 30 Decyzja taka na wniosek osoby zainteresowanej może zostać uchylona przez organ administracyjny, w tym wypadku dyrekcję regionalną, ze skutkiem na przyszłość, albo przez sąd, w niniejszym wypadku sąd odsyłający, który może przeprowadzić kontrolę zgodności z prawem tej decyzji.
- 31 Jednakże inaczej niż w wypadku innych procedur krajowych wiążących się z wykonywaniem przez organy ich uprawnień do wydawania nakazów i stosowania środków przymusu, uregulowanie będące przedmiotem postępowania głównego nie wymaga, by wspomniane organy w następstwie wykonania tego uprawnienia uzasadniały swoją decyzję na piśmie. Tymczasem obowiązek uzasadnienia na piśmie wydanej w ramach wykonywania tego uprawnienia decyzji ma na celu zmuszenie danego organu do ponownego zbadania legalności jego działania.
- 32 Sąd odsyłający uważa, że w braku pisemnego dokumentu zawierającego uzasadnienie decyzji wydanej przez właściwy organ w ramach postępowania takiego jak to, którego dotyczy postępowanie główne, adresat takiej decyzji jest pozbawiony możliwości zapoznania się z aktami sprawy, zaznajomienia się z dowodami zebranymi przez ten organ i przedstawienia stanowiska w tym względzie. Tylko w sposób

pośredni, przy okazji skargi wniesionej przeciwko środkom podjętym przez ten organ, adresat ten może zapoznać się z powodami, dla których ten sam organ podejrzewał, że doszło do popełnienia niezgodnego z prawem czynu.

- 33 Ponadto możliwości podważenia odnośnej decyzji nie są wystarczające.
- 34 Zgodnie bowiem z § 19a ust. 4 ustawy policyjnej uchylenie przez właściwy organ decyzji tego organu o zamknięciu danego zakładu może nastąpić tylko w dwóch sytuacjach: gdy adresat takiej decyzji przedstawi zezwolenie na prowadzenie domu publicznego, albo przedstawi gwarancje, że nie dojdzie do wznowienia działalności domu publicznego w następstwie uchylenia decyzji o zamknięciu.
- 35 Jednakże, co się tyczy decyzji z dnia 12 grudnia 2017 r., sąd odsyłający nie ma podstaw do przeprowadzenia kontroli zasadności okoliczności faktycznych leżących u podstaw tej decyzji, ponieważ sąd ten jest właściwy jedynie do dokonania oceny, czy funkcjonariusz policji miał w danym wypadku podstawy, by podejrzewać prowadzenie niezgodnej z prawem działalności.
- 36 W tych okolicznościach Landesverwaltungsgericht Tirol (regionalny sąd administracyjny Tyrolu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 15 ust. 2 [karty], należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które – tak jak § 19[a] ust. 3 [ustawy policyjnej] – zezwala organom władzy na podejmowanie, nawet bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania administracyjnego, środków przymusu bezpośredniego, niebędących jedynie środkami tymczasowymi, takich jak w szczególności zamknięcie zakładu na miejscu?
- 2) Czy art. 47 [karty], ewentualnie w związku z art. 41 i 52 karty, należy interpretować z punktu widzenia równości broni i skutecznego środka prawnego w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które – tak jak § 19[a] ust. 3 i 4 [ustawy policyjnej] – przewiduje stosowanie faktycznych środków przymusu bezpośredniego, w szczególności zamykanie zakładów, bez sporządzenia dokumentacji i bez potwierdzenia w stosunku do osoby, wobec której zastosowano te środki?
- 3) Czy art. 47 [karty], ewentualnie w związku z art. 41 i 52 karty, należy interpretować z punktu widzenia równości broni w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które – tak jak § 19[a] ust. 3 i 4 [ustawy policyjnej] – wymaga, by w celu uchylenia faktycznych środków przymusu bezpośredniego zastosowanych bez przeprowadzenia postępowania administracyjnego, w szczególności zamknięcia zakładu, osoba, wobec której zastosowano te faktyczne środki, złożyła uzasadniony wniosek o uchylenie tego zamknięcia?
- 4) Czy art. 47 [karty] w związku z art. 52 karty w świetle wymogu skutecznego środka prawnego należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które – tak jak § 19[a] ust. 4 [ustawy policyjnej] – przewiduje, iż prawo do złożenia wniosku o uchylenie faktycznego środka przymusu w postaci zamknięcia przedsiębiorstwa jest dopuszczalne jedynie pod określonymi warunkami?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 37 W uwagach na piśmie rząd austriacki podnosi, że pytanie czwarte jest niedopuszczalne, podobnie jak częściowo pytania drugie i trzecie, w zakresie, w jakim dotyczą one § 19a ust. 4 ustawy policyjnej, który przewiduje możliwość uchYLENIA danych środków przez właściwy organ.
- 38 Dyrekcja regionalna cofnęła środek polegający na zamknięciu studia PI i zarządziła usunięcie pieczęci urzędowych nałożonych na to studio. W tych okolicznościach przepis, o którym mowa w poprzednim punkcie, nie znajdowałby już zastosowania w postępowaniu głównym, którego przedmiotem nie jest kontrola administracyjna, lecz kontrola sądowa rozpatrywanych środków.
- 39 W tym względzie należy zauważyć, że jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, postępowanie główne dotyczy kontroli zgodności z prawem decyzji z dnia 12 grudnia 2017 r. nakazującej zamknięcie studia PI, ponieważ skarga na tę decyzję została wniesiona przed uchYLENIEM tej decyzji w dniu 29 grudnia 2017 r. przez dyrekcję regionalną.
- 40 Należy również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pytania dotyczące wykładni prawa Unii zadane przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystając z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie wniosku sądu krajowego, jest możliwa tylko wtedy, gdy wydaje się oczywiste, iż wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego lub prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania, jak również zrozumienia powodów, dla których sąd krajowy uważa, że potrzebuje odpowiedzi na te pytania w celu wydania rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu (wyrok z dnia 14 lutego 2019 r., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że sąd odsyłający jest najbardziej właściwy, by dokonać oceny istnienia w świetle prawa krajowego interesu prawnego PI. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że pytania od drugiego do czwartego są dopuszczalne.

Uwagi wstępne

- 42 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Zadaniem Trybunału jest bowiem dokonanie wykładni wszystkich przepisów prawa Unii, jakie są niezbędne sądom krajowym do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów, nawet jeżeli przepisy te nie są wyraźnie wskazane w pytaniach zadanych Trybunałowi (wyrok z dnia 19 grudnia 2018 r., AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W niniejszej sprawie, nawet jeśli formalnie sąd odsyłający ograniczył swoje pytania do wykładni art. 15 ust. 2 i art. 41, 47 i 52 karty, to okoliczność ta nie sprzeciwia się temu, by Trybunał dostarczył temu sądowi wszystkich elementów wykładni prawa Unii, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, bez względu na to, czy sąd ten odniósł się do nich w treści swych pytań, czy też nie. W tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego,

elementów rzeczowego prawa, które wymagają wykładni w kontekście przedmiotu sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2018 r., AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 44 Jak wynika z akt przedłożonych Trybunałowi, PI, obywatelka bułgarska, prowadzi w Austrii działalność gospodarczą na własny rachunek, obejmującą prowadzenie studia masażu.
- 45 W celu rozstrzygnięcia wniesionej do niego skargi sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy prawo Unii sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu przewidującemu, że dany zakład handlowy, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego, może zostać zamknięty ze skutkiem natychmiastowym w drodze decyzji organu krajowego, z uwagi na to, iż organ ten podejrzewa, że w zakładzie tym bez wymaganego zezwolenia jest prowadzona działalność w zakresie prostytucji, bez zagwarantowania przy tym osobie prowadzącej rzeczony zakład poszanowania określonych praw procesowych.
- 46 W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że działalność opisana w pkt 44 niniejszego wyroku stanowi usługę w rozumieniu art. 57 TFUE, gdyż jest wykonywana na terytorium państwa członkowskiego przez obywatelkę innego państwa członkowskiego. Ponadto prowadzenie studia masażu na terytorium innego państwa członkowskiego jest objęte zakresem stosowania swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług zgodnie z art. 49 i nast. TFUE.
- 47 Przy założeniu, że działalność PI obejmuje ponadto prowadzenie zakładu, w którym są oferowane usługi prostytucji, należy przypomnieć, że prostytucja stanowi świadczenie usług za wynagrodzeniem (wyrok z dnia 20 listopada 2001 r., Jany i in., C-268/99, EU:C:2001:616, pkt 49), podczas gdy działalność polegająca na prowadzeniu domu publicznego należy do zakresu swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE i art. 9–15 dyrektywy 2006/123, jeżeli jest wykonywana przez usługodawcę przez czas nieokreślony przy wykorzystaniu stałej infrastruktury (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2015 r., Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, pkt 67–77).
- 48 W związku z tym w zakresie, w jakim w niniejszej sprawie działalność PI jest, jak się zdaje, wykonywana przez czas nieokreślony przy wykorzystaniu stałej infrastruktury, co powinien ustalić sąd odsyłający, działalność ta jest objęta zakresem swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE oraz art. 9–15 dyrektywy 2006/123.
- 49 Z postanowienia odsyłającego wynika, że uregulowanie krajowe mające zastosowanie w postępowaniu głównym uzależnia wykonywanie prostytucji od wymogu posiadania zezwolenia.
- 50 W odniesieniu do dyrektywy 2006/123, której art. 9–13 przewidują przesłanki, które powinien spełniać system zezwoleń, należy stwierdzić, że pytania przedstawione w ramach niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie dotyczą zgodności z prawem krajowego systemu regulującego wykonywanie działalności w zakresie prostytucji jako takiego, lecz zgodności z prawem Unii środka w postaci zamknięcia zakładu handlowego przyjętego bez określonych gwarancji proceduralnych.
- 51 W tych okolicznościach na przedłożone pytania należy odpowiedzieć w świetle art. 49 TFUE, a nie w świetle dyrektywy 2006/123.
- 52 Co się tyczy art. 15 ust. 2 karty, wskazanego w pytaniu pierwszym, gwarantuje on w szczególności prawo każdego obywatela Unii do korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym państwie członkowskim.
- 53 Z wyjaśnień dotyczących karty, które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 karty należy uwzględnić przy dokonywaniu jej wykładni, wynika, że art. 15 ust. 2 karty przejmuje trzy swobody zagwarantowane na mocy art. 26 oraz 45, 49 i 56 TFUE, a mianowicie, odpowiednio, swobodny przepływ pracowników, swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług.

- 54 W tym względzie należy stwierdzić, że nawet jeśli sąd odsyłający nie odnosi się we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do art. 16 karty, z orzecznictwa Trybunału wynika, że przepis ten odsyła w szczególności do art. 49 TFUE, który gwarantuje wykonywanie podstawowej swobody przedsiębiorczości (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, pkt 22).
- 55 W związku z tym fakt powołania się w kontekście swobody przedsiębiorczości na art. 15 ust. 2 karty zakłada, w kontekście sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym, ocenę poszanowania tej swobody również w świetle art. 16 tej karty.
- 56 Co się tyczy art. 41 karty, którego dotyczą pytania drugie i trzecie, należy zauważyć, że z brzmienia tego przepisu wynika jasno, iż jest on adresowany nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (wyrok z dnia 13 września 2018 r., UBS Europe i in., C-358/16, EU:C:2018:715, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo). Wynika stąd, że art. 41 karty nie znajduje zastosowania w sprawie w postępowaniu głównym.
- 57 Przepis ten odzwierciedla jednak ogólną zasadę prawa Unii, zgodnie z którą prawo do dobrej administracji obejmuje ciążący na administracji obowiązek uzasadniania decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., YS i in., C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 68). Spoczywający na administracji obowiązek uzasadnienia decyzji w sposób wystarczająco szczegółowy i konkretny, umożliwiający zainteresowanemu zrozumienie powodów odmowy uwzględnienia jego wniosku, stanowi tym samym konsekwencję zasady przestrzegania prawa do obrony, będącej zasadą ogólną prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 88; z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 38).
- 58 Z powyższych rozważań wynika zatem, że w swoich pytaniach, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 49 TFUE, art. 15 ust. 2 i art. 16, 47 i 52 karty oraz ogólną zasadę prawa do dobrej administracji należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak te będące przedmiotem sprawy rozstrzyganej w postępowaniu głównym sprzeciwiają się one obowiązywaniu uregulowania krajowego, które przewiduje, że organ administracyjny może podjąć decyzję o zamknięciu ze skutkiem natychmiastowym zakładu handlowego z uwagi na to, że organ ten podejrzewa, iż w zakładzie tym jest prowadzona działalność w zakresie prostytucji bez wymaganego tym uregulowaniem krajowym zezwolenia w zakresie, w jakim, po pierwsze, wspomniane uregulowanie nie wymaga, by taka decyzja była uzasadniona na piśmie, pod względem faktycznym i prawnym, i przekazana jej adresatowi, po drugie, wymaga, aby wniosek ze strony adresata tej decyzji zmierzający do jej uchylenia był uzasadniony, a po trzecie, ogranicza względy, na podstawie których właściwy organ administracyjny może uchylić taką decyzję.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 59 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczeniem w rozumieniu art. 49 TFUE jest każdy środek krajowy, który – nawet jeśli jest stosowany bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – zakazuje korzystania przez obywateli Unii ze swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej traktatem, utrudnia je lub ogranicza jego atrakcyjność (wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Memoria i Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 W niniejszej sprawie uregulowanie krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewiduje, że organ administracyjny może zdecydować o zamknięciu zakładu handlowego ze skutkiem natychmiastowym z uwagi na to, że organ ten podejrzewa, iż w zakładzie tym jest prowadzona działalność w zakresie prostytucji bez wymaganego tym uregulowaniem zezwolenia, może mieć negatywny wpływ na obrót i prowadzenie działalności zawodowej, w szczególności jeśli chodzi o relacje z klientami korzystającymi z danych usług. W związku z tym uregulowanie takie może utrudniać osobom pochodzącym z innych państw członkowskich, zamierzającym osiedlić się w kraju

związkowym Tyrol (Austria) w celu wykonywania tam działalności zawodowej, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, takie działanie lub zniechęcać je do tego (zob. podobnie wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Somowa, C-103/13, EU:C:2014:2334, pkt 41–45).

- 61 W konsekwencji takie uregulowanie krajowe stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE.
- 62 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczenie swobody przedsiębiorczości, przewidziane w art. 49 TFUE 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 (wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Memoria i Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że prawa podstawowe chronione na mocy karty znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, a ich poszanowanie jest zatem konieczne, gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 Tak jest w szczególności w wypadku, gdy uregulowanie krajowe może stanowić przeszkodę dla jednej lub kilku swobód podstawowych zagwarantowanych traktatem i gdy dane państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego, aby uzasadnić taką przeszkodę. W takiej sytuacji odnośne przepisy krajowe mogą być objęte przewidzianymi wyjątkami wyłącznie wtedy, gdy są zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 W niniejszej sprawie w zakresie, w jakim uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowi, jak wynika z pkt 61 niniejszego wyroku, ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE, pociąga ono za sobą ograniczenie w korzystaniu z prawa przedsiębiorczości i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, o których mowa odpowiednio w art. 15 ust. 2 i art. 16 karty.
- 66 Jednocześnie art. 52 ust. 1 karty dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu ustanowionych w niej praw, o ile są one przewidziane ustawą, szanują istotę tych praw i wolności oraz – przy poszanowaniu zasady proporcjonalności – są konieczne i rzeczywiście odpowiednie w stosunku do celów interesu ogólnego uznanych przez Unię lub potrzeby ochrony praw i wolności innych osób (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W niniejszym wypadku rząd austriacki twierdzi, że rzeczne uregulowanie krajowe jest niezbędne w celu zapobiegania działaniom przestępczym związanym z prostytutką oraz w celu ochrony zdrowia ludzkiego.
- 68 Rząd ten podnosi, że w kraju związkowym Tyrol prostytutka nie jest zakazana, ale podlega ona kontroli i ograniczeniom przewidzianym w interesie ogólnym. W tym celu wspomniane uregulowanie krajowe poddaje w szczególności tę działalność obowiązkowi uzyskania zezwolenia. Ponadto osoby uprawiające prostytutkę podlegają szczególnym wymogom w dziedzinie zdrowia i regularnej kontroli mającej na celu wykrywanie chorób przenoszonych drogą płciową, w tym AIDS, a także gruźlicy.
- 69 Ponieważ nielegalna prostytutka pozostaje poza taką kontrolą, zdaniem tego rządu stanowi ona zagrożenie dla zdrowia osób, które ją uprawiają, dla ich klientów, a także w sposób ogólny dla społeczeństwa.

- 70 W tym względzie należy przypomnieć, że zapobieganie popełnianiu przestępstw względem osób prostytuujących się, w szczególności handlu ludźmi, przymusowej prostytucji oraz prostytucji nieletnich, stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2015 r., *Trijber i Harmsen*, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, pkt 68).
- 71 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że ochrona zdrowia publicznego należy do nadrzędnych względów interesu ogólnego uznanych przez prawo Unii (wyrok z dnia 1 marca 2018 r., *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, pkt 57).
- 72 Ochrona zdrowia jest również zagwarantowana w art. 35 karty, który przewiduje, że każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych.
- 73 W niniejszej sprawie świadczenie usług obejmujących uprawianie prostytucji, nawet przez krótki okres w ramach niezarejestrowanego zakładu handlowego, i w związku z tym bez zezwolenia udzielonego przez organ władzy publicznej państwa członkowskiego, nie pozwala na zapewnienie odpowiedniej kontroli przez właściwe organy tej działalności w ramach danego zakładu, a w konsekwencji może zwiększyć ryzyko, że osoby, które w tym państwie wykonują swoją działalność, staną się ofiarami przestępstw.
- 74 Podobnie świadczenie wspomnianych usług przez osoby, które nie są poddane szczególnym wymogom w zakresie zdrowia i regularnej kontroli mającej na celu wykrywanie chorób przenoszonych drogą płciową, może sprzyjać zagrożeniom dla zdrowia zarówno osób oddających się prostytucji, jak ich klientów, gdyż jest bezsporne, że nieleczone choroby przenoszone drogą płciową prowadzą do pogorszenia stanu zdrowia, a fakt bycia nosicielem takiej nieleczonej choroby zwiększa ryzyko zarażenia się inną chorobą.
- 75 W tych okolicznościach ograniczenie swobody przedsiębiorczości, jakie pociąga za sobą uregulowanie krajowe takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, które przyznaje organowi administracji uprawnienie do podjęcia decyzji o zamknięciu ze skutkiem natychmiastowym zakładu handlowego z tego powodu, że organ ten podejrzewa prowadzenie w ramach tego zakładu działalności w zakresie prostytucji bez zezwolenia wymaganego przez wspomniane uregulowanie, należy uznać za uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i właściwe do zagwarantowania realizacji celów, którym ma służyć samo uregulowanie, obejmujących zapobieganie popełnianiu przestępstw wobec osób, które uprawiają prostytucję, oraz ochronę zdrowia publicznego.
- 76 W związku z powyższym należy ocenić, czy możliwość podjęcia przez krajowy organ administracyjny decyzji o zamknięciu ze skutkiem natychmiastowym zakładu handlowego ze względu na to, że organ ten podejrzewa, że w zakładzie tym jest prowadzona działalność w zakresie prostytucji bez zezwolenia wymaganego przepisami krajowymi, może zostać uznana za proporcjonalną w stosunku do celów, o których mowa w poprzednim punkcie.
- 77 W tym względzie uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, przewidując, że organ administracyjny może zdecydować o zamknięciu ze skutkiem natychmiastowym zakładu handlowego z wyżej wymienionych powodów, może co do zasady zostać uznane za proporcjonalne względem tych celów. Jednakże w niniejszym wypadku wspomniane uregulowanie zezwala na zamknięcie zakładu bez żadnego uzasadnienia, pod względem faktycznym i prawnym, sporządzonego w formie pisemnej i doręczonego adresatowi środka, wymagając jednocześnie, by wniosek o uchylenie decyzji dotyczącej tego zamknięcia został uzasadniony przez zainteresowaną osobę.
- 78 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 karty wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami decyzji wydanej w stosunku do niego przez organ administracyjny, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu

do zażądania podania tych powodów od właściwego organu, co pozwoli zainteresowanemu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na w podjęcie w sposób w pełni świadomy decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji krajowej (wyroki: z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 53; z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 84).

- 79 Ponadto prawo do bycia wysłuchanym w trakcie każdego postępowania, ustanowione w art. 47 i 48 karty i stanowiące integralną część prawa do obrony, będącego ogólną zasadą prawa Unii oznacza, że organ administracji zwraca należytą uwagę na przedstawione przez zainteresowanego stanowisko, oceniając starannie i w sposób bezstronny wszystkie istotne elementy danej sprawy i uzasadniając decyzję w szczegółowy sposób, a obowiązek uzasadnienia decyzji w wystarczająco szczegółowy i konkretny sposób, aby umożliwić zainteresowanemu zrozumienie powodów odmowy uwzględnienia jego wniosku, stanowi tym samym konsekwencję zasady przestrzegania prawa do obrony (zob. podobnie wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 43, 45, 48).
- 80 Obowiązek poszanowania prawa do obrony adresatów decyzji, które w znaczący sposób dotyczą ich interesów, ciąży więc zasadniczo na organach administracyjnych państw członkowskich wówczas, gdy podejmują one decyzje wchodzące w zakres stosowania prawa Unii (wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 50).
- 81 Ten wymóg uzasadnienia decyzji krajowych organów administracyjnych nabiera szczególnego znaczenia w kontekście sprawy takiej jak ta rozstrzygana w postępowaniu głównym, w której należy dokonać oceny uzasadnionego i proporcjonalnego charakteru ograniczenia swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE, jak również korzystania z prawa przedsiębiorczości i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, ustanowionych, odpowiednio, w art. 15 ust. 2 i art. 16 karty.
- 82 W istocie, po pierwsze, do sądów krajowych należy dokonanie całościowej oceny okoliczności, w których przyjęto i wdrożono przepisy zawierające ograniczenie, na podstawie dowodów przedstawionych przez właściwe organy państwa członkowskiego, zmierzających do wykazania istnienia właściwego celu uzasadniającego ograniczenia jednej z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat FUE oraz proporcjonalności tego ograniczenia (wyrok z dnia 28 lutego 2018 r., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 83 Po drugie, o ile sądy te mogą być zobowiązane przez krajowe przepisy proceduralne do zastosowania koniecznych środków mających na celu ułatwienie przedstawienia takich dowodów, o tyle nie można od nich wymagać, aby zastąpiły wspomniane organy w zakresie spoczywającego na tychże organach obowiązku przedstawienia uzasadnienia. Jeśli uzasadnienie takie nie zostanie przedstawione ze względu na nieobecność lub bierność tychże organów, sąd krajowy powinien mieć możliwość wyciągnięcia wszelkich konsekwencji z tego braku (wyrok z dnia 28 lutego 2018 r., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, pkt 54).
- 84 W niniejszym wypadku, ponieważ uregulowanie krajowe nie wymaga, aby decyzja nakazująca zamknięcie ze skutkiem natychmiastowym zakładu handlowego takiego jak będący przedmiotem postępowania głównego była należycie uzasadniona, pod względem faktycznym i prawnym, na piśmie i doręczona jej adresatowi, nie odpowiada ono wymogom ustanowionym w orzecznictwie, cytowanym w pkt 78–83 niniejszego wyroku.
- 85 Wspomniane uregulowanie nie gwarantuje bowiem, że adresat tej decyzji będzie mógł poznać podstawy, na których decyzja ta się opiera, w celu umożliwienia mu obrony swoich praw i podjęcia decyzji, czy stosowne jest wystąpienie do właściwego sądu. W niniejszym wypadku sporne uregulowanie nie pozwala zatem na zapewnienie skuteczności kontroli sądowej ani poszanowania prawa do obrony, zagwarantowanych w art. 47 i 48 karty oraz przez ogólne zasady prawa Unii.

- 86 Co się tyczy przewidzianego w uregulowaniu krajowym będącym przedmiotem postępowania głównego wymogu, zgodnie z którym każdy wniosek o uchylenie decyzji o zamknięciu zakładu musi być należycie uzasadniony przez zainteresowaną osobę, należy stwierdzić, że wymóg ten jest nieproporcjonalny ze względu na to, że uregulowanie to nie przewiduje przy tym obowiązku uzasadnienia takiej decyzji.
- 87 W tym względzie żądanie od adresata decyzji administracyjnej, aby uzasadnił swój wniosek o uchylenie tej decyzji, podczas gdy sama decyzja nie jest uzasadniona, narusza prawo tego adresata do skutecznego środka prawnego i prawo dostępu do sądu, a także jego prawo do obrony.
- 88 Co się tyczy przewidzianego w § 19a ust. 4 ustawy policyjnej ograniczenia powodów, które mogą uzasadniać uchylenie przez organ administracyjny decyzji o zamknięciu zakładu handlowego, należy przypomnieć, że decyzja ta może zostać uchylona, w sytuacji gdy jej adresat przedstawi zezwolenie na prowadzenie domu publicznego albo zapewni, że prowadzenie domu publicznego nie zostanie ponownie podjęte po takim uchyleniu.
- 89 Przy założeniu, że ten przepis ustawy policyjnej znajduje zastosowanie do sporu rozstrzyganego w postępowaniu głównym, co powinien zbadać sąd odsyłający, nie wydaje się, by ograniczenie wskazane w poprzednim punkcie było nieproporcjonalne w stosunku do celów zamierzonych w tej ustawie, jakimi są zapobieganie popełnianiu przestępstw wobec osób, które uprawiają prostytucję, oraz ochrona zdrowia publicznego.
- 90 W istocie, skoro, jak stwierdzono w pkt 73–75 niniejszego wyroku, możliwość zamknięcia zakładu handlowego ze skutkiem natychmiastowym z uwagi na fakt, że właściwy organ podejrzewa, że w ramach tego zakładu jest prowadzona działalność w zakresie prostytucji bez wymaganego w tym celu zezwolenia, jest uzasadniona tymi celami, ograniczenie przewidziane w § 19a ust. 4 ustawy policyjnej należy uznać za logiczną konsekwencję zakazu, przewidzianego w odnośnym uregulowaniu, prowadzenia domu publicznego bez takiego zezwolenia.
- 91 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, na przedłożone pytania należy odpowiedzieć, że art. 49 TFUE, art. 15 ust. 2 i art. 16, 47 i 52 karty oraz ogólną zasadę prawa do dobrej administracji należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak te będące przedmiotem sprawy rozstrzyganej w postępowaniu głównym sprzeciwiają się one obowiązywaniu uregulowania krajowego, które przewiduje, że organ administracyjny może podjąć decyzję o zamknięciu ze skutkiem natychmiastowym zakładu handlowego, z uwagi na to, że organ ten podejrzewa, iż w zakładzie tym jest prowadzona działalność w zakresie prostytucji bez wymaganego tym uregulowaniem krajowym zezwolenia w zakresie, w jakim po pierwsze, wspomniane uregulowanie nie wymaga, aby taka decyzja była uzasadniona, pod względem faktycznym i prawnym, na piśmie i przekazana jej adresatowi, a po drugie, wymaga, aby wniosek o uchylenie tejże decyzji był uzasadniony przez jej adresata.

W przedmiocie kosztów

- 92 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 (szósta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 49 TFUE, art. 15 ust. 2 i art. 16, 47 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz ogólną zasadę prawa do dobrej administracji należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak te będące przedmiotem sprawy rozstrzyganej w postępowaniu głównym sprzeciwiają się one obowiązywaniu uregulowania krajowego, które przewiduje, że organ administracyjny może podjąć decyzję o zamknięciu ze skutkiem natychmiastowym zakładu

handlowego, z uwagi na to, że organ ten podejrzewa, iż w zakładzie tym jest prowadzona działalność w zakresie prostytucji bez wymaganego tym uregulowaniem krajowym zezwolenia w zakresie, w jakim po pierwsze, wspomniane uregulowanie nie wymaga, aby taka decyzja była uzasadniona, pod względem faktycznym i prawnym, na piśmie i przekazana jej adresatowi, a po drugie, wymaga, aby wniosek o uchylenie tejże decyzji był uzasadniony przez jej adresata.

Podpisy