

Sprawa C-278/22**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

22 kwietnia 2022 r.

Sąd odsyłający:

Upravni sud u Zagrebu (Chorwacja)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

12 kwietnia 2022 r.

Strona skarżąca:

ANTERA d.o.o.

Druga strona postępowania:

Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga

[...]

Upravni sud u Zagrebu (sąd administracyjny w Zagrzebiu) [...], w postępowaniu sądowoadministracyjnym wszczętym przez stronę skarżącą: ANTERA d.o.o., [...] Zagrzeb [...], [...]

[...]

przeciwko drugiej stronie postępowania: Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga Republike Hrvatske (chorwackiej agencji nadzoru nad usługami finansowymi Republiki Chorwacji), [...] Zagrzeb [...], [...]

[...]

występuje z wnioskiem o udzielenie wykładni art. 49 TFUE i art. 2 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym [...]

Przedmiot postępowania głównego i istotne okoliczności faktyczne

1. Strona skarżąca, ANTERA d.o.o., [...] Zagrzeb [...], złożyła w tutejszym sądzie skargę w celu oceny zgodności z prawem decyzji Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (chorwackiej agencji nadzoru nad usługami finansowymi) [...] z dnia 14 lutego 2019 r. (zwanej dalej: „zaskarżoną decyzją”).
2. Zaskarżona decyzja zakazuje stronie skarżącej prowadzenia transakcji leasingu bez zezwolenia na wykonywanie tego rodzaju działalności. W decyzji tej zobowiązano stronę skarżącą, aby na dowód zastosowania się do tej decyzji dostarczyła drugiej stronie postępowania sprawozdanie o powziętych środkach, wraz z dowodami, na których opiera twierdzenia zawarte w sprawozdaniu, a mianowicie, aby w terminie 8 dni od otrzymania tej decyzji dostarczyła stronie drugiej stronie postępowania dowód złożenia w rejestrze sądowym wniosku o wykreślenie działalności „leasing pojazdów samochodowych”, „wynajem i leasing samochodów osobowych i ciężarowych (z kierowcą lub bez kierowcy)” i „wynajem i leasing rowerów, skuterów itp.”.
3. Między stronami bezsporne jest, że strona skarżąca jest spółką zależną spółki dominującej z innego państwa członkowskiego, w którym ta świadczy usługi tego samego rodzaju, jak te rozpatrywane w niniejszej sprawie. Bezsporne między stronami jest również, że strona skarżąca zarejestrowała w Republice Chorwacji świadczenie wskazanych wyżej usług, a przy tym nie uzyskała na nie zezwolenia drugiej strony postępowania, zgodnie z art. 8 ust. 1. Zakon o leasingu (ustawy o leasingu).
4. W trakcie nadzwyczajnej kontroli przeprowadzonej przez drugą stronę postępowania ustalono, że strona skarżąca zawarła trzy umowy wynajmu długoterminowego (dotyczące czterech samochodów), a następnie na wyraźne życzenie klienta nabyła samochody, kupując je od dostawcy, dzięki czemu nabyła ich własność i oddała je klientom do użytkowania.
5. Druga strona postępowania na podstawie przytoczonych okoliczności faktycznych doszła do wniosku, że taki model biznesowy stanowi w istocie leasing, przez co w rzeczywistości spółka prowadziła działalność leasingową bez ważnego zezwolenia.
6. Wbrew stanowisku drugiej strony postępowania, stanowiącemu podstawę wydania zaskarżonej decyzji, strona skarżąca uważa, że opisane działanie drugiej strony postępowania naruszyło jej prawa gwarantowane przez dorobek prawny Unii. Uważa, że Republika Chorwacji w ogóle nie mogła utożsamić instytucji leasingu operacyjnego z usługą finansową, a w następstwie tego poddać świadczenia usług leasingu operacyjnego, ale i świadczenia usług wynajmu samochodów, nadzorowi drugiej strony postępowania (HANFA) zgodnie z zakresem kompetencji przyznanych jej w Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (ustawie o chorwackiej agencji nadzoru nad usługami finansowymi).

Właściwe prawo chorwackie

7. Artykuł 15 ust. 1 Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (ustawy o chorwackiej agencji nadzoru nad usługami finansowymi) (*Narodne novine*, nr 140/05, 154/11 i 12/12) stanowi, że w celu wykonania prerogatyw publicznych agencja jest upoważniona do wydawania przepisów wykonawczych na podstawie tej ustawy, ustaw regulujących rynek kapitałowy, fundusze inwestycyjne i inne, przejmowanie spółek akcyjnych, towarzystwa ubezpieczeń emerytalnych, ubezpieczenia i reasekurację **oraz usługi finansowe**, a także na podstawie innych ustaw, jeżeli ustawy te upoważniają ją do tego.

8. Artykuł 15 ust. 2 ustawy o chorwackiej agencji nadzoru nad usługami finansowymi stanowi, że w celu wykonania prerogatyw publicznych agencja jest upoważniona do sprawowania nadzoru nad działalnością podlegających nadzorowi podmiotów określonych w przepisach wskazanych w ustępie 1 tego artykułu oraz osób prawnych zajmujących się usługami faktoringu, o ile nie są one świadczone przez banki w ramach ich działalności wpisanej do rejestru, a także do nakładania środków zmierzających do usunięcia stwierdzonych niezgodności z prawem i nieprawidłowości.

9. Artykuł 3 ust. 1 Zakon o leasingu (ustawy o leasingu) (*Narodne novine*, nr 141/13) stanowi, że spółka leasingowa jest spółką handlową z siedzibą w Republice Chorwacji **wpisaną do rejestru sądowego na podstawie zezwolenia na wykonywanie działalności leasingowej, które wydaje agencja na warunkach określonych w tej ustawie.**

10. Artykuł 4 ust. 1 ustawy o leasingu stanowi, że leasing jest czynnością prawną, w drodze której leasingodawca nabywa przedmiot leasingu w taki sposób, że kupuje go od dostawcy i nabywa prawo własności przedmiotu leasingu oraz zezwala leasingobiorcy na użytkowanie przedmiotu leasingu przez określony czas, a leasingobiorca zobowiązuje się uiszczać za to opłatę.

10. Artykuł 5 ust. 1 ustawy o leasingu stanowi, że w zależności od treści i specyfiki leasingu, leasing może być leasingiem finansowym lub operacyjnym.

11. Artykuł 5 ust. 2 ustawy o leasingu stanowi, że leasing finansowy jest czynnością prawną, w drodze której leasingobiorca w okresie użytkowania przedmiotu leasingu uiszcza na rzecz leasingodawcy opłatę uwzględniającą całkowitą wartość przedmiotu leasingu, ponosi koszty amortyzacji tego przedmiotu leasingu, a dzięki opcji wykupu może zyskać prawo własności przedmiotu leasingu za ustaloną cenę, która w momencie skorzystania z tej opcji jest niższa niż rzeczywista wartość przedmiotu leasingu w tym momencie, przy czym ryzyko i korzyści związane z własnością przedmiotu leasingu są w dużej mierze przeniesione na leasingobiorcę.

12. Artykuł 5 ust. 3 ustawy o leasingu stanowi, że leasing operacyjny jest czynnością prawną, w drodze której leasingobiorca w okresie użytkowania przedmiotu leasingu uiszcza na rzecz leasingodawcy określoną opłatę, która nie

musi uwzględniać całkowitej wartości przedmiotu leasingu, leasingodawca ponosi koszty amortyzacji przedmiotu leasingu, a leasingobiorca nie ma określonej w umowie opcji wykupu, zaś ryzyko i korzyści związane z własnością przedmiotu leasingu w dużej mierze pozostają po stronie leasingodawcy, czyli nie zostają przeniesione na leasingobiorcę.

13. Artykuł 6 ust. 1 ustawy o leasingu stanowi, że **działalność leasingową może prowadzić: spółka leasingowa, o której mowa w art. 3 tej ustawy**, spółka leasingowa państwa członkowskiego, o której mowa w art. 46 tej ustawy oraz oddział spółki leasingowej z państwa trzeciego, o którym mowa w art. 48 tej ustawy.

Prawo Unii

14. Artykuł 49 akapit 1 TFUE ustanawia zakaz ograniczania swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego, przy czym zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli jakiegokolwiek państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego.

15. Artykuł 49 akapit 2 TFUE stanowi, że swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie przedsiębiorstw, a zwłaszcza spółek w rozumieniu art. 54 akapit drugi, i zarządzanie nimi, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli, z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału.

16. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (zwanej dalej „dyrektywą 2006/123/WE”) stanowi, że dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

17. Artykuł 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2006/123/WE stanowi, że dyrektywa nie ma zastosowania do następujących rodzajów działalności: **usług finansowych**, takich jak usługi w zakresie bankowości, działalności kredytowej, ubezpieczeń i reasekuracji, usług w zakresie emerytur pracowniczych lub indywidualnych, papierów wartościowych, funduszy inwestycyjnych, płatności oraz doradztwa inwestycyjnego – w tym usług wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2006/48/WE.

18. Motyw 33 preambuły dyrektywy 2006/123/WE stanowi, że dyrektywą są objęte różne usługi w ramach stale zmieniających się rodzajów działalności, w tym usługi dla przedsiębiorstw, takie jak doradztwo w dziedzinie zarządzania, certyfikacja i testowanie; zarządzanie obiektami, w tym utrzymanie biur; reklama; usługi rekrutacji; oraz usługi pośredników handlowych. Objęte dyrektywą są

również usługi świadczone zarówno na rzecz przedsiębiorców, jak i konsumentów, na przykład doradztwo prawne lub podatkowe; usługi dotyczące nieruchomości, takie jak usługi agencji nieruchomości; usługi budowlane, w tym architektoniczne; dystrybucja; organizacja targów; **wynajem samochodów** i usługi biur podróży. Dyrektywa obejmuje również usługi dla konsumentów, takie jak usługi turystyczne, w tym usługi przewodników turystycznych; usługi rekreacyjne, ośrodki sportowe i parki rozrywki; oraz o ile nie są wyłączone z zakresu zastosowania dyrektywy, usługi pomocy domowej, takie jak pomoc dla osób starszych. Działalność ta może obejmować usługi wymagające niewielkiej odległości między usługodawcą a usługobiorcą, usługi wymagające podróży usługobiorcy lub usługodawcy oraz usługi, które mogą być świadczone na odległość, w tym przez Internet.

19. W załączniku I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (zwanej dalej „dyrektywą 2013/36/UE”) znajduje się wykaz działalności podlegających wzajemnemu uznawaniu, zaś w jego punkcie 3 wymieniony jest wyłącznie leasing finansowy (a nie operacyjny).

Uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

29. Analizując wskazane wyżej normy prawne Upravni sud u Zagrebu (sąd administracyjny w Zagrzebiu) zauważa, że w dyrektywie 2013/36/UE, która reguluje działalność instytucji kredytowych, wymieniono wyłącznie leasing finansowy, natomiast leasing operacyjny nie jest nią objęty.

30. Stosując argumentum a contrario, skoro w wyżej wymienionej dyrektywie 2013/36/UE wskazano, że do usług finansowych zalicza się tylko leasing finansowy, to w takim razie w odniesieniu do leasingu operacyjnego należy stosować dyrektywę 2006/123/WE.

31. Z przytoczonych wyżej art. 2 i motywu 33 dyrektywy 2006/123/WE jasno widać, że dyrektywa ta nie dotyczy leasingu finansowego, lecz dotyczy szerokiego wachlarza usług obejmujących najróżniejsze rodzaje działalności, w tym także wynajem samochodów, co można uznać za leasing operacyjny.

32. Sąd wskazuje, że z przywołanych przepisów prawa krajowego wynika, iż Republika Chorwacji (w związku z przeprowadzoną przez drugą stronę postępowania kontrolą) utożsamiła leasing operacyjny z usługą finansową, mimo iż prawo Unii nie określa, iż taka usługa stanowi usługę finansową.

33. Sąd wskazuje, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi każdy

środek krajowy, który, nawet jeżeli jest stosowany bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, może utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z zagwarantowanej traktatami założycielskimi swobody przedsiębiorczości. W tej konkretnej sprawie przepis krajowy może uniemożliwić stronie skarżącej i osobom z innych państw członkowskich pragnącym podjąć działalność w Republice Chorwacji prowadzenie działalności wynajmu lub leasingu operacyjnego, lub zniechęcić je do tego.

Pytanie prejudycjalne

39. W związku z powyższym Upravni sud u Zagrebu (sąd administracyjny w Zagrzebiu) żywi wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa Unii dotyczące tego, czy przepisy przewidujące kontrolę usługi wynajmu operacyjnego dokonywaną przez Financijska agencija (agencję finansową) czyni rynek Republiki Chorwacji mniej atrakcyjnym w zakresie korzystania z zagwarantowanej w traktacie założycielskim swobody przedsiębiorczości.

40. By móc rozpatrzyć ten zarzut skargi Upravni sud (sąd administracyjny) na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 1 Zakon o upravnim sporovima (ustawy o postępowaniu sądowoadministracyjnym) (*Narodne novine*, nr 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 i 110/21) postanowieniem [...] z dnia 12 kwietnia 2022 r. zawiesza postępowanie sądowoadministracyjne i występuje do Trybunału z wnioskiem o udzielenie wykładni prawa Unii:

1. Czy usługi leasingu operacyjnego i/lub wynajmu długoterminowego samochodów wchodzą w zakres stosowania dyrektywy 2006/123/WE (dyrektywy usługowej), jak wskazano w Podręczniku wdrażania dyrektywy o usługach z dnia 13 marca 2008 r. wydanym przez Dyрекcję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego i Usług? Czy podmiot prowadzący działalność w zakresie leasingu operacyjnego (lecz nie leasingu finansowego) i/lub wynajmu długoterminowego samochodów należy uznać za instytucję finansową w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia (UE) nr 575/2013?

2. Jeśli odpowiedź na pierwsze z powyższych pytań jest twierdząca, a na drugie – przecząca, to czy przyznanie Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga (chorwackiej agencji nadzoru nad usługami finansowymi) (HANFA) upoważnienia do sprawowania nadzoru nad świadczeniem usług leasingu operacyjnego i/lub usług wynajmu długoterminowego samochodów, na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o leasingu, oraz do nakładania na przedsiębiorców prowadzących taką działalność dodatkowych wymagań i ograniczeń jest zgodne z art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 9–13 dyrektywy 2006/123/WE?

3. Czy art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 9–13 dyrektywy 2006/123/WE, w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w niniejszym sporze, w których spółka dominująca z jednego państwa członkowskiego zamierza za pośrednictwem spółki zależnej świadczyć w

innym państwie członkowskim usługi tego samego rodzaju, jak te, które świadczy w pierwotnym państwie członkowskim, należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one na to, by ustawa krajowa (ustawa o leasingu) nakładała dodatkowe wymagania i ograniczenia na spółkę zależną i przez to utrudniała/czyniła mniej atrakcyjnym prowadzenie danej działalności?

[...]

DOKUMENT ROBOCZY