Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 26. září 2013 [1]

Spojené věci C-162/12 a C-163/12

Airport Shuttle Express scarl a Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl a
Gianpaolo Vivani (C-163/12)
proti
Comune di Grottaferrata,
jakož i
Spojené věci C-419/12 a C-420/12
Crono Service scarl a další
proti
Roma Capitale (C-419/12)
a
Anitrav
proti
Roma Capitale a Regione Lazio (C-420/12)

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Itálie])

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce — Přípustnost — Diskriminace vlastních státních příslušníků — Svoboda usazování — Služba pronájmu vozidla s řidičem — Vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje poskytování této služby mj. povolením a dodržením určitých požadavků na parkovací místo vozidla“

I – Úvod

1. Tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají italských právních předpisů o přepravě osob některými půjčovnami automobilů [2]. Jedná se přitom o podniky, které využívají k přepravě osob vozidel, v nichž může být přepravováno kromě řidiče nejvýše osm osob [3]. Na rozdíl od pronajatého vozu, který nájemce řídí sám, si v případě tohoto zvláštního druhu přepravy osob cestující pronajme dotčené vozidlo pro konkrétní jízdu i s řidičem, kterého poskytne půjčovna automobilů. „Pronájem vozidla s řidičem“ tak doplňuje nabídku veřejné hromadné dopravy, zejména linkové dopravy.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — V italských právních předpisech se jedná o „pronájem vozidla s řidičem“.

3 — Viz s. 9 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-162/12 a tam uvedený odkaz na článek 47 Decreto-Legislativo ze dne 30. dubna 1992.

2. Předkládající soud se táže, zda jsou italské právní předpisy týkající se podmínek výkonu této živnosti v regionu Lazio a ve městě Řím slučitelné s unijním právem, a zejména se svobodou usazování. Vzhledem k tomu, že situace popsané předkládajícím soudem nevykazují přeshraniční prvky, existují nicméně pochybnosti o přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. Kromě toho vyvstává otázka, zda by měl Soudní dvůr posuzovat předmětná původní řízení rovněž z hlediska zákazu diskriminace vlastních státních příslušníků, ačkoli se k tomu předkládající soud nijak nevyjádřil.

II – Právní rámec

A – *Unijní právo*

Nařízení Rady (ES) č. 12/98 ze dne 11. prosince 1997, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu [4]

3. Nařízení (ES) č. 12/98 bylo s účinností ke dni 4. prosince 2011 zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh autokarové a autobusové dopravy a o změně nařízení (ES) č. 561/2006 [5].

4. Podle svého čl. 2 bodu 4 platilo nařízení (ES) č. 12/98 pro „motorová vozidla, která jsou svým konstrukčním typem a vybavením určena k přepravě více než devíti osob včetně řidiče“.

B – *Vnitrostátní právo*

5. K „pronájmu vozidla s řidičem“ je podle italského práva nutné povolení. Potřebné povolení uděluje obec v rámci veřejného řízení [6]. Toto povolení se vztahuje ke konkrétnímu vozidlu. Podnikatel však může získat několik povolení pro několik vozidel [7]. Sídlo [8] dopravce a parkovací stání pro vozidla musejí být výlučně na území obce, která udělila povolení [9]. Parkovacím stáním může být i pronajaté parkovací místo. Povolení k přepravě osob není omezeno na území obce. K rezervaci jízdy však musí dojít v místě parkování vozidla [10], do kterého se musí vozidlo po uskutečnění přepravy – nezávisle na místě nástupu a výstupu cestujícího [11] – vrátit.

6. Regionální ustanovení regionu Lazio [12] navíc vyžadují, aby byl cestující vyzvednut na území obce, která udělila povolení.

7. Pro město Řím existují kromě toho zvláštní předpisy. Tyto předpisy mj. stanoví, že pronajímatelé vozidel z jiných obcí musejí odvádět poplatky za vjezd do zón omezeného provozu na území Říma.

4 — Úř. věst. L 4, s. 10.

5 — Úř. věst. L 300, s. 88.

6 — Článek 8 odst. 1 zákona č. 21 ze dne 15. ledna 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI č. 18 ze dne 23. ledna 1992), ve znění Decreto-Legge č. 207 ze dne 30. prosince 2008 (GURI č. 304 ze dne 31. prosince 2008) a zákona č. 14/2009 (GURI č. 49 ze dne 28. února 2009, Supplemento Ordinario č. 28), které je relevantní pro původní řízení (dále jen „zákon č. 21/1992“).

7 — Článek 8 odst. 2 zákona č. 21/92.

8 — V italských předpisech se hovoří o „sede“. Soudě podle informací několika účastníků řízení se vedlejší provozovna nicméně jeví jako dostatečná, což jak podotkl mj. zástupce italské vlády, umožňuje i souběžnou činnost v různých obcích.

9 — Článek 3 odst. 3 zákona č. 21/1992.

10 — Článek 11 odst. 4 zákona č. 21/1992.

11 — Podle čl. 11 odst. 4 zákona č. 21/1992 k tomu může dojít i na území jiných obcí.

12 — Článek 5 regionálního zákona č. 58/1993 ve znění relevantním pro původní řízení.

III – Skutkové okolnosti sporů v původních řízeních a předběžné otázky

A – *Spojené věci C-162/12 a C-163/12*

8. Žalobci v původních řízeních jsou fyzické osoby usazené v Itálii (dále jen „pronajímatelé vozidel“) resp. družstva založená podle italského práva se sídlem v Itálii. Dotčení pronajímatelé vozidel neužívali pro svá vozidla příslušná parkovací stání na území obce Grottaferrata (Itálie, region Lazio), která udělila povolení. Naopak parkovali svá vozidla na parkovacím stání družstva mimo území Grottaferrata. Tomuto družstvu přenechali k užívání i dotčená vozidla, zjevně poté, co mu přenechali k užívání povolení k převozu osob[13], které jim bylo vydáno. Tato praxe byla policií shledána závadnou a platnost povolení udělených pronajímatelům vozidel byla v únoru 2011 dočasně pozastavena. V původních řízeních napadají dotčení podnikatelé správní akty, kterými byla pozastavena platnost jejich povolení, kromě toho požadují náhradu škody a vytýkají mj. porušení unijního práva.

9. Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

1) Brání článek 49 SFEU, články 3, 4, 5, a 6 SEU, články 101 a 102 SFEU, jakož i nařízení (EHS) č. 2454/92 a nařízení (ES) č. 12/98 použití čl. 3 odst. 3 a článku 11 zákona č. 21 z roku 1992 v rozsahu, v němž stanoví, že „3. Sídlo dopravce a parkovací stání musejí být výlučně na území obce, která udělila povolení“, a že „[…] Rezervace přepravy prostřednictvím pronájmu vozu s řidičem se provádí u příslušných parkovacích stání. Každá jednotlivá služba pronájmu vozu s řidičem začíná a končí na parkovacím stání v obci, která udělila povolení. Vozidlo se musí vrátit na toto místo, třebaže se mohou vyzvednutí zákazníka a příjezd na místo určení uskutečnit na území jiných obcí […]“.

2) Brání článek 49 SFEU, články 3, 4, 5 a 6 SEU, články 101 a 102 SFEU, jakož i nařízení (EHS) č. 2454/92 a nařízení (ES) č. 12/98 použití článků 5 a 10 regionálního zákona regionu Lazio č. 58 ze dne 26. října 1993 v rozsahu, v němž stanoví, že „Vyzvednutí zákazníka a začátek služby se uskuteční na území obce, která udělila povolení“, a že „vyzvednutí zákazníka a začátek služby se uskuteční výlučně na území obce, která udělila povolení, a jízdy se uskuteční na jakékoli místo určení a s předchozím souhlasem řidiče s místy určení mimo území obce […]“.

B – *Spojené věci C-419/12 a C-420/12*

10. Předmětem původních řízení jsou návrhy na zrušení několika právních aktů, které se týkají města Řím. Jedná se konkrétně o usnesení Rady města Říma č. 68/2011 o přijetí nařízení k regulaci veřejných služeb silniční osobní přepravy mimo linkové spoje, o usnesení Rady města Říma č. 403/2011 o postupech pro vydávání povolení k vjezdu na území města Říma a do zón omezeného provozu vozidel, jež mají povolení k pronájmu s řidičem, uděleným jinou obcí, jakož i o dva další právní akty správy města Řím, které mj. stanoví, že pronajímatelé vozidel, kteří nejsou registrováni v Římě, musejí za udělení povolení k vjezdu zaplatit určitou částku.

11. Žalobci v původních řízeních jsou italské půjčovny automobilů, které disponují povoleními, která nebyla udělena městem Řím.

13 — Viz čl. 7 odst. 2 zákona č. 21/1992 a s. 12 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-162/12.

12. Žalobci dovozují protiprávnost uvedených právních aktů mj. z unijního práva, zejména ze základní svobody zaručené podnikatelům usadit se v každé zemi Evropské unie zřízením poboček, neboť podniky založené v jednom z členských států jsou v rozporu s touto svobodou povinny přijímat objednávky přepravy výlučně na jediném parkovacím stání, které se musí nezbytně nacházet v obci, která udělila povolení, a služba zde musí být zahájena a ukončena.

13. Toto pravidlo vede k nerovnému zacházení s podniky při jejich činnosti, zakládajícímu se výlučně na zeměpisné okolnosti. K takovému nerovnému zacházení dochází mezi pronajímateli s povolením uděleným městem Řím a pronajímateli s povolením uděleným jinou obcí (v regionu Lazio) a kromě toho mezi posledně uvedenými pronajímateli a pronajímateli, kteří nejsou usazeni v regionu Lazio, pro které regionální zákon neplatí a kteří tudíž nepodléhají žádnému omezení ohledně místa vyzvednutí zákazníků.

14. Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

Brání články 49 SFEU, článek 3 SEU, jakož i články 3, 4, 5, a 6, 101 a 102 SFEU použití čl. 3 odst. 3, čl. 8 odst. 3 a článku 11 zákona č. 21 z roku 1992 v rozsahu, v němž stanoví: „Sídlo dopravce a parkovací stání musejí být výlučně na území obce, která udělila povolení“, „Povolení pronájmu vozidla s řidičem obdrží a zachová si jen osoba, která má na základě platného právního titulu sídlo, parkovací stání nebo stanoviště na území obce, která udělila povolení“, a „Rezervace přepravy prostřednictvím pronájmu vozu s řidičem se provádí u příslušných parkovacích stání. Každá jednotlivá služba pronájmu vozu s řidičem začíná a končí na parkovacím stání v obci, která udělila povolení. Vozidlo se musí vrátit na toto místo, třebaže se mohou vyzvednutí zákazníka a příjezd na místo určení uskutečnit na území jiných obcí […]“

IV – Posouzení předběžných otázek

15. V rámci následujících úvah je nutno zkoumat přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.

A – *Přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce*

16. Předběžné otázky se týkají dvou právních aktů sekundárního práva, a to nařízení (ES) č. 12/98 a nařízení (EHS) č. 2454/92[14]. Kromě toho se týkají ustanovení primárního práva, a to v podstatě článků 101 a 102 SFEU, které se týkají protisoutěžního jednání, a článku 49 SFEU, který zaručuje svobodu usazování.

17. Existují pochybnosti o přípustnosti jak otázek týkajících se sekundárního práva, tak i otázek primárního práva, neboť není zjevné, zda jsou relevantní pro rozhodnutí v původních řízeních.

18. Zásadně je sice věcí vnitrostátního soudu posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti dotyčné věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Soudní dvůr může nicméně žádost odmítnout, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jedná-li se o hypotetický problém, nebo také nedisponuje-li Soudní dvůr skutkovými či právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny[15].

14 — Nařízení Rady (EHS) č. 2454/92 ze dne 23. července 1992, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících autobusy a autokary uvnitř členského státu (Úř. věst. L 251, s. 1).

15 — Rozsudky ze dne 13. března 2001, PreussenElektra (C-379/98, Recueil, s. I-2099, bod 39), ze dne 23. dubna 2009, Rüffler (C-544/07, Sb. rozh. s. I-3389, bod 37), ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak (C-314/08, Sb. rozh. s. I-11049, bod 41), ze dne 7. července 2011, Agafiței a další (C-310/10, Sb. rozh. s. I-5989, bod 26), a ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, bod 54).

1. Neexistence souvislosti s předmětem právního sporu, pokud jde o nařízení (EHS) č. 2454/92 a nařízení (ES) č. 12/98

a) Nařízení (EHS) č. 2454/92

19. Nařízení (EHS) č. 2454/92 bylo Soudním dvorem zrušeno již v roce 1994[16]. Nemůže být tudíž relevantní pro původní řízení, které je založeno na skutkových okolnostech, jež nastaly v roce 2011. Vztah k předmětu původních řízení zjevně neexistuje, a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou tudíž nepřípustné.

b) Nařízení (ES) č. 12/98

20. Nařízení (ES) č. 12/98 bylo zrušeno ke dni 4. prosince 2011[17], a mohlo by být tudíž vzhledem k jeho časové působnosti relevantní pro skutkové okolnosti původních řízení. Tyto situace nicméně nevykazují žádné styčné body s dotčeným nařízením, neboť nařízení (ES) č. 12/98 platilo podle svého čl. 2 bodu 4 pro „motorová vozidla, která jsou svým konstrukčním typem a vybavením určena k přepravě více než devíti osob včetně řidiče.“ V situacích, jež byly předmětem původních řízení, se však jedná o menší vozidla, kterými lze přepravovat nejvýše devět osob včetně řidiče. Rovněž nařízení (ES) č. 12/98 tudíž zjevně nikterak nesouvisí s předmětem původních řízení a předběžné otázky jsou v tomto ohledu nepřípustné.

2. Nedostatečné skutkové či právní poznatky, pokud jde o články 101 SFEU a 102 SFEU ve spojení s články 3, 4, 5 a 6 SEU, jakož i s články 3, 4, 5 a 6 SFEU

21. Předkládající soud má za to, že na základě italských právních předpisů může docházet k územnímu rozdělení trhu a k narušování hospodářské soutěže. V této souvislosti se předkládající soud táže, zda jsou dotčené italské právní předpisy v rozporu s články 101 SFEU a 102 SFEU ve spojení s články 3, 4 a 5 SEU, jakož i s články 3, 4, 5 a 6 SFEU. Kromě toho předkládající soud v této souvislosti cituje článek 6 SEU, který tematizuje vázanost Unie základními právy.

22. Předkládající soud nicméně konkrétně neupřesňuje, jakou souvislost by měla mít uvedená ustanovení primárního práva o příslušnosti s ním položenými otázkami a s původními řízeními. Totéž platí i pro vázanost Unie základními právy.

23. Pokud jde o články 101 SFEU a 102 SFEU, musí předkládající soud kromě toho s ohledem na složitost úvah, které je nutno provést u situací z oblasti hospodářské soutěže, Soudnímu dvoru detailně vymezit skutkový a právní rámec předběžných otázek a vysvětlit alespoň skutkové okolnosti, na nichž jsou uvedené otázky založeny[18].

24. V projednávaném případě jsou údaje poskytnuté předkládajícím soudem z hlediska těchto požadavků nedostatečné. Články 101 SFEU a 102 SFEU zakazují protisoutěžní dohody a praktiky, jakož i zneužívání dominantního postavení. Zdá se však, že v projednávaném případě o žádné z těchto jednání nejde. Spíše než o jednání podnikatelů, které by bylo možné shledat závadným z hlediska práva hospodářské soutěže, jde v těchto případech o vnitrostátní resp. regionální právní předpisy, které upravují pronájem vozidla s řidičem. Vzhledem k tomu, že se v původních řízeních nejedná

16 — Rozsudek ze dne 1. června 1994, Parlament v. Rada (C-388/92, Recueil, s. I-2067).

17 — Viz článek 30 a článek 31 nařízení (ES) č. 1073/2009.

18 — Rozsudek ze dne 11. března 2010, Attanasio Group (C-384/08, Sb. rozh. s. I-2055, bod 32).

o protisoutěžní jednání dotčených podniků, není zjevné, nakolik je takové chování podporováno dotčenými vnitrostátními právními předpisy a nakolik jím tak může být zpochybněna účinnost soutěžního práva Unie. Bez ohledu na to neobsahují skutkové okolnosti popsané předkládajícím soudem ani vodítka, ze kterých by mohla vyplývat relevance pro vnitřní trh.

25. Vzhledem k neexistenci dostatečných údajů ke skutkovému a právnímu stavu, které by Soudnímu dvoru a zúčastněným stranám umožnily užitečně se vyjádřit k citovaným předpisům ve vztahu k původním řízením, je tudíž i tento soubor otázek obsažený v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce nepřípustný.

3. Hypotetická povaha otázek podle článku 49 SFEU

26. Sporné je rovněž, zda může být pro tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce relevantní článek 49 SFEU.

27. Pochybnosti existují zaprvé z důvodu, že původní řízení nemají přeshraniční povahu. Zadruhé z žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce rovněž nevyplývá, zda a případně do jaké míry může být požadavek vnitrostátního práva použít článek 49 SFEU relevantní v souvislosti s čistě vnitrostátní situací.

a) Neexistence přeshraničních prvků

28. Svoboda usazování se může v podstatě uplatnit pouze tehdy, jestliže má spojitost s použitím unijního práva [19]. O takovou spojitost se jedná, pokud skutkový stav obsahuje přeshraniční prvky. Ustanovení Smlouvy o svobodě usazování se nepoužijí na danou situaci, pokud se všechny její prvky nacházejí výlučně uvnitř jednoho členského státu [20].

29. V této souvislosti se zdá být sporné zkoumat dotčená původní řízení na základě článku 49 SFEU. Původní řízení, přestože v nich jde o italské předpisy, které se podle svého znění použijí bez rozdílu na italské hospodářské subjekty i na hospodářské subjekty z jiných členských států, jsou totiž čistě italské, ba regionální povahy, neboť se zdají být omezena na region Lazio, aniž by vykazovala vztah k obchodu mezi členskými státy. Podle znění italských předpisů sice není vyloučeno, aby dotčení pronajímatelé vozidel využívali svá vozidla i pro jízdy do sousedních členských států. Předkládající soud v této souvislosti neposkytl žádné informace. Popsal nicméně Soudnímu dvoru situace, v nichž se jedná pouze o vnitrostátní přepravu osob. Tuto skutečnost potvrzují i vyjádření zúčastněných stran, podle kterých se v Itálii využívají pronajímatelé vozidel především k jízdám na kratší vzdálenosti. Případné problémy osobní přepravy v přeshraniční přepravě tudíž nejsou předmětem původních řízení. Spíše se zdá, že se mj. jedná o přístup italských podniků usazených na periferii k římskému trhu.

30. Soudní dvůr však použil článek 49 SFEU jakožto výkladové kritérium i v původních řízeních, v nichž šlo o situace, do kterých byly zapojeny osoby, které nebyly státními příslušníky jiných států a v nichž se ani jinak neprojevovaly žádné zřejmé přeshraniční prvky. Bylo tomu tak v případech, kdy podle názoru Soudního dvora „nelze vyloučit“, že nehledě na konkrétní procesní situaci mohly být v podobných případech konfrontovány s právními předpisy dotčenými v původních řízeních při výkonu své svobody usazování i státní příslušníci jiných členských států [21].

19 — Viz rozsudek ze dne 3. října 1990, Nino a další (C-54/88, C-91/88 a C-14/89, Recueil, s. I-3537, body 9 až 11).

20 — Viz mj. rozsudky ze dne 7. prosince 1995, Gervais a další (C-17/94, Recueil, s. I-4353, body 24 až 26), ze dne 21. června 2012, Susisalo a další (C-84/11, bod 18), a ze dne 10. května 2012, Duomo Gpa a další, (C-357/10 až C-359/10, bod 26 a tam citovaná judikatura).

21 — Viz mj. rozsudek ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, Sb. rozh. s. I-4629, bod 40), a rozsudek Attanasio Group (uvedený v poznámce pod čarou 18, bod 24), týkající se provozu lékáren resp. prodeje pohonných hmot

31. Na první pohled je tento přístup, pro který je dostatečné potenciální, byť „nikterak vyloučené“ dotčení státních příslušníků jiných členských států, v rozporu se základním pravidlem opakovaným v ustálené judikatuře, podle kterého nemá Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce objasňovat otázky hypotetické povahy, neboť jsou irelevantní pro původní řízení. Oblast toho, co sice ještě není reálné, co však již „nelze vyloučit“ (a tudíž musí být zkoumáno Soudním dvorem), a nemá v důsledku toho čistě hypotetickou povahu, je nutno vysvětlit tak, aby bylo tyto zásady možné využít v praxi.

32. Zdá se, že Soudní dvůr ve své novější judikatuře počal tento rozpor mezi „hypoteticky“ a „nelze vyloučit“ řešit. V rozsudku Duomo Gpa a další [22] nesetrvává u paušálního, nepodloženého a stručného zjištění, že státní příslušníci jiných členských států mohou mít na činnosti dotčené v původních řízeních „zájem“ [23], ale konkretizuje tento „zájem“, na jehož základě se jedná o přeshraniční prvek, a tudíž o oblast působnosti článku 49 SFEU, s odkazem na určité faktory. Tyto faktory nevyvozuje výlučně z žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, ale mimoto i z tvrzení zúčastněných [24].

33. Takový „konkretizující“ přístup umožňuje v právní praxi Soudního dvora odlišovat čistě hypotetickou povahu od toho, co nelze vyloučit. Vychází se konečně z rozdělení úkolů mezi Soudní dvůr a předkládající soud. Kromě zjevných případů nepřísluší Soudnímu dvoru, aby v situacích, které nemají zjevně přeshraniční prvek, prováděl bez jakékoli opory zjištění, zda tomu tak je a případně do jaké míry by se mohlo jednat o situaci, kdy „nelze vyloučit“, že státní příslušníci jiných členských států by mohli mít „zájem“ odpovídající dotčenému původnímu řízení. Provádět zjištění k těmto skutečnostem je mnohem snazší pro předkládající soud [25] a eventuálně pro zúčastněné strany, v případě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tedy případně i pro členské státy.

34. V projednávaném případě je v této souvislosti zaprvé nutno zabývat se tím, jak relevantní je okolnost, že sporné italské právní předpisy byly (zčásti) předmětem stížnosti Komise (i), a dále zjistit, zda může být v tomto ohledu relevantní veřejné udělování povolení k pronájmu vozidel italskými obcemi (ii).

i) Relevance řízení Evropské komise EU Pilot 623/09/TREN?

35. Předkládající soud a žalobci v původním řízení ve věci C-162/12 poukazovali na řízení Evropské komise EU Pilot 623/09/TREN. Toto řízení se v podstatě týká slučitelnosti zákona č. 21/1992 v jeho tehdy platném znění se svobodou usazování. Podle spisů předložených Soudnímu dvoru se dotčené řízení zakládá na stížnosti, kterou v roce 2009 patrně ke Komisi podala společnost Federnoleggio, vedlejší účastnice řízení na straně žalobce v původním řízení, z něhož vychází věc C-162/12. Na jednání se Komise k tomuto řízení vyjádřila následovně: řízení bylo zastaveno poté, co italské orgány sdělily, že vytýkané předpisy se již nepoužijí a že dotčené právní předpisy byly přepracovány. Podle názoru Komise tudíž není důvod k zahájení řízení o nesplnění povinnosti [26].

36. Je třeba pochybovat o tom, že samotná existence takové stížnosti u Komise postačí pro použití článku 49 SFEU v původním řízení, které má jinak čistě vnitrostátní povahu.

22 — Citovaný v poznámce pod čarou 20.

23 — Rozsudek Duomo Gpa a další (citovaný v poznámce pod čarou 20, bod 40).

24 — Pokud jde o tvrzení Komise, viz rozsudek Duomo Gpa a další (citovaný v poznámce pod čarou 20, bod 28).

25 — Viz k tomu bod 38 stanoviska generálního advokáta Wahla ze dne 5. září 2013 ve spojených věcech Venturini a další (C-159/12 až C-161/12).

26 — Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se blíže nevyjadřují k průběhu řízení před Komisí a relevanci opatření zamýšlených Italskou republikou.

37. V opačném případě by strany sporu mohly podáním stížnosti svévolně založit působnost článku 49 SFEU a poskytnout tak podnět k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Řízení o předběžné otázce a řízení před orgány Komise je třeba posuzovat odděleně. Existence řízení před Komisí nečiní ze skutkového stavu skutkový stav s přeshraničním prvkem, třebaže se na něj mají použít předpisy, které jsou předmětem zkoumání Komise.

38. Jinak se jeví situace, pokud státní příslušníci jiných členských států podají ke Komisi stížnost týkající se svobody usazování a zpochybňují vnitrostátní právní předpisy v tomto světle. V takovém případě lze předpokládat, že stěžovatelé mají skutečný zájem na tom, aby mohli v určité oblasti využít svobody usazování a že se z pohledu předkládajícího soudu zdá, že „nelze vyloučit“, že v podobných situacích by mohli být dotčeni i státní příslušníci jiných členských států, než ze kterých pocházejí konkrétně dotčené strany sporu. Posuzovaná situace totiž nepřestává být čistě hypotetickou až v okamžiku, kdy již státní příslušníci jiných členských států uskutečňují konkrétní kroky k tomu, aby se usadili v jiném členském státě, nebo dokonce kdy již vedou soudní spor o podmínkách své tamní činnosti. „Zájem“ na využití svobody usazování „nelze vyloučit“ již v situaci, kdy státní příslušníci jiných členských států způsobem ověřitelným pro třetí osoby předběžně zkoumají skutkový a právní stav, přičemž vážně a s úmyslem usadit se napadají předpisy, které je znevýhodňují.

39. Řízení EU Pilot 623/09/TREN však vykazuje určité zvláštnosti. Zjevně bylo nejprve zahájeno společností Federnoleggio, usazenou v Itálii. Podle spisů, které má Soudní dvůr k dispozici, však vůči jejich zmocněnci v řízení, který ostatně vystupoval jako zástupce žalobců původního řízení C-162/12, signalizovalo zájem (v podstatě totožnými dopisy) připojit se ke stížnosti společnosti Federnoleggio i několik zahraničních podniků z téhož odvětví. Z uvedených dopisů nicméně nevyplývá, proč tak učinily. Nic nenasvědčuje zejména tomu, že se dotyčné podniky chtějí usadit v Itálii a považují se v tomto ohledu za znevýhodněné vytýkanými právními předpisy. Naopak je pozoruhodné, že se v dotčených dopisech zdůrazňuje, že případné náklady řízení ponese společnost Federnoleggio. Vyvolává to dojem, že se jedná spíše o solidární podporu italského stěžovatele, než že je možné dovodit, že účastníci vystupující na podporu jsou sami dotčeni. Účast zahraničních podnikatelů na dotčeném řízení před Komisí tudíž nijak neprokazuje, že „nelze vyloučit zájem“ státních příslušníků jiných členských států na využití svobody usazování v Itálii.

ii) Relevance veřejného udělování povolení pronajímaných vozidel?

40. Na základě skutečností, jež by bylo možné konkretizovat, by mohl být zájem státních příslušníků jiných členských států na usazení v Itálii jakožto pronajímatelů vozidel považován za zájem, který „nelze vyloučit“, pravděpodobně tehdy, pokud by byla povolení obcí udělována v rámci příslušných postupů zadávání veřejných zakázek v rámci celé Evropy či pokud by byla hospodářská hodnota dotyčného povolení natolik vysoká, že bez ohledu na publicitu řízení by bylo nutno počítat s mezinárodní účastí. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se k této problematice nevyjadřují. Na jednání jeden ze zúčastněných nevyloučil celoevropský zájem na vydání povolení, aniž však toto tvrzení blíže specifikoval.

41. Celoevropský dosah udělení povolení pro pronajímaná vozidla se však jeví jako vysoce sporný již proto, že povolení se vydávají na konkrétní vozidlo a s ohledem na tuto skutečnost je omezen i příslušný hospodářský význam. Jinak by mohla vypadat situace v příhraničních oblastech Itálie, v nichž nicméně, jak bylo doloženo předkládajícím soudem a zúčastněnými stranami, pro dotčenou živnost neplatí nutně tentýž právní rámec jako v regionu Lazio a které nejsou každopádně předmětem těchto řízení.

42. Vzhledem k nedostatku přeshraničních prvků, jež by mohly být konkretizovány, se článek 49 SFEU na projednávaný případ nepoužije.

43. Závěrem je nutno zkoumat, zda tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce umožňují posoudit situace na základě zásad platných pro diskriminaci vlastních státních příslušníků a zabývat se v této souvislosti článkem 49 SFEU.

b) Diskriminace vlastních státních příslušníků?

44. Navzdory tomu, že je nesporné, že se veškeré aspekty právního sporu, kterým se zabývá předkládající soud, týkají jediného členského státu, může být odpověď na otázky týkající se základních svobod pro předkládající soud přesto užitečná zejména v případech, kdy vnitrostátní právo v původním řízení ukládá, aby byla vlastnímu státnímu příslušníku poskytnuta stejná práva, jaká vyvozuje státní příslušník jiného členského státu v téže situaci z unijního práva [27].

45. Předkládající soud nicméně ve svém předkládacím usnesení nekonstatoval, že by v projednávaném případě z italského práva vyplýval zákaz takzvané „obrácené diskriminace“ nebo diskriminace vlastních státních příslušníků [28]. Je tudíž nejprve nutno objasnit, jaké důsledky z toho vyplývají pro zkoumání svobody usazování v kontextu italských právních předpisů.

46. Soudní dvůr ve své judikatuře zkoumal základní svobody i v případech, v nichž nešlo o přeshraniční prvky [29], a to nezřídka pouze na základě nikterak blíže specifikované možnosti, že dotčené vnitrostátní právo by mohlo obsahovat zákaz diskriminace vlastních státních příslušníků, a s ohledem na pravomoc předkládajícího soudu posoudit relevanci svých předběžných otázek pro rozhodnutí v původním řízení.

47. V poslední době se nicméně zdá, že se objevuje restriktivnější tendence v tom směru, že Soudní dvůr podrobuje problematiku diskriminace vlastních státních příslušníků u situací, které zjevně nemají přeshraniční prvek, intenzivnějšímu zkoumání s ohledem na přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které se nespokojí s paušální zmínkou tohoto fenoménu.

48. Soudní dvůr se například ve svém rozsudku ze dne 21. února 2013 vyslovil pro „nepochybný unijní zájem [na výkladu]“ určitých ustanovení unijního práva v rámci jinak čistě vnitrostátního (italského) skutkového stavu teprve po konstatování, že „ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nicméně vyplývá, že předkládající soud má za to, že by umožnění obrácené diskriminace […] bylo v rozporu se zásadami vnitrostátního práva, potvrzenými ústavní judikaturou“ [30]. V rozsudku ze dne 22. prosince 2010 se Soudní dvůr podobně zaměřil na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ze které „nevyplývá, že v takových okolnostech, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, má předkládající soud povinnost přiznat podnikům usazeným v Belgii stejná práva [jako podniku jiného členského státu na základě unijního práva]“ [31]. V rozsudku ze dne 21. června 2012 však Soudní dvůr v případě finské žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce považoval za dostatečné, že teprve na jednání „zástupce navrhovatelů v původních řízeních uvedl, že ve finském správním právu existují pravidla zajišťující, že finští státní příslušníci nebudou předmětem obrácené diskriminace. Za těchto podmínek není zjevné, že by […] požadovaný výklad unijního práva nemohl [být] pro předkládající soud […] užitečný“ [32].

27 — Viz mj. rozsudek ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Sb. rozh. s. I-2941, bod 29).

28 — Nedostává se zde zjevně konkrétního vodítka, zda a do jaké míry může být za okolností v původních řízeních podle zásady rovného zacházení italského ústavního zákona nutné vycházet ze zásady zákazu diskriminace vlastních státních příslušníků, a zda a do jaké míry lze přenést na projednávaný případ judikaturu ústavního soudu vytvořenou v 90. letech k článku 28 ES. Viz k této judikatuře poznámku pod čarou 57 stanoviska generálního advokáta Madura ze dne 6. května 2004 ve věci Carbonati Apuani (C-72/03, Sb. rozh. s. I-8027).

29 — K volnému pohybu zboží viz rozsudek dne 5. prosince 2000, Guimont (C-448/98, Recueil, s. I-10663, body 21 až 23), k volnému pohybu služeb viz rozsudek ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, body 30 a 31), ke svobodě usazování a volnému pohybu služeb viz rozsudek Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (uvedený v poznámce pod čarou 27, body 29 a 30) a ke svobodě usazování viz rozsudek Blanco Pérez a Chao Gómez (citovaný v poznámce pod čarou 21, bod 36).

30 — Rozsudek ze dne 21. února 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia a další (C-111/12, body 34 a 35).

31 — Rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Omalet (C-245/09, Sb. rozh. s. I-13771, bod 17).

32 — Rozsudek Susisalo a další (citovaný v poznámce pod čarou 20, bod 21).

49. Z výše uvedené judikatury lze dovodit, že přijetí vnitrostátního zákazu diskriminace vlastních státních příslušníků se v prvé řadě odvíjí od informací, které v tomto ohledu předloží k právnímu stavu ve svém členském státě předkládající soud. K tomu, aby mohl Soudní dvůr tyto informace náležitě přezkoumat, by tyto informace měly být co možná nejdetailnější a v ideálním případě by měly obsahovat údaje o tom, s jakou konkrétní vnitrostátní situací má být zacházeno stejně jako se situací, která se řídí unijním právem.

50. Vzhledem k tomu, že předkládající soud takové informace nepředložil, spokojil se Soudní dvůr i s (nespornými) údaji zúčastněných stran týkajícími se diskriminace vlastních státních příslušníků.

51. V těchto původních řízeních se předkládající soud nicméně k diskriminaci vlastních státních příslušníků nevyjádřil. Kromě toho se údaje, které učinily zúčastněné strany, neshodují. Procesní zástupce Airport Shuttle a Crono Service odkazuje na článek 14a zákona č. 88 ze dne 7. července 2008, podle kterého se právní předpisy italského právního řádu, které diskriminují státní příslušníky jiných členských států, nepoužijí na italské státní příslušníky. Procesní zástupce Italské republiky oproti tomu cituje jiná ustanovení, aniž by přesněji specifikoval jejich obsah.

52. Z výše uvedeného lze dovodit dva důsledky: zaprvé, že v zájmu zamezení nedorozuměním a nejasnostem musí být úlohou předkládajícího soudu, aby v jakékoli žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud je to nutné, sám detailně zaujal stanovisko k otázce diskriminace vlastních státních příslušníků, pokud považuje její přezkum Soudním dvorem za relevantní pro rozhodnutí[33]. Pokud se předkládající soud nevyjádří, nemusí Soudní dvůr zkoumat otázky základních svobod z hlediska diskriminace vlastních státních příslušníků, zejména, jsou-li stanoviska zúčastněných stran k této otázce nejasná či pokud si odporují.

53. Vzhledem k rozdělení úloh mezi Soudní dvůr a vnitrostátní soud nemůže být totiž věcí Soudního dvora, aby sám zjišťoval a posuzoval příslušný vnitrostátní právní řád a hodnotil jej v otázkách diskriminace vlastních státních příslušníků. Stejně tak se nezdá být užitečné, aby se Soudní dvůr bez dostatečných údajů k vnitrostátnímu skutkovému a právnímu stavu vyjadřoval k případnému zákazu diskriminace vlastních státních příslušníků, a to zejména tehdy, kdy nezná potud platné vnitrostátní parametry a je v tomto ohledu odkázán pouze na domněnky.

54. Pokud z dotčených žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce nevyplývají žádné jednoznačné a srozumitelné údaje k diskriminaci vlastních státních příslušníků, jež jsou relevantní pro původní řízení, existují dokonce dobré důvody, proč nemají být zkoumány ani tehdy, jestliže například v dřívějších žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, týkajících se téhož členského státu, již bylo na otázku zásady diskriminace vlastních státních příslušníků pro příslušné vnitrostátní právo odpovězeno kladně. Nemůže totiž být ani úlohou Soudního dvora, aby v každém členském státě nepřetržitě sledoval právní vývoj této otázky, v němž může docházet ke změnám, a který pravděpodobně vykazuje četné zvláštnosti v každém jednotlivém případě. V každém konkrétním případě je naopak věcí předkládajícího soudu, aby Soudnímu dvoru v tomto ohledu předložil aktuální, spolehlivé a relevantní informace. Projednávaný případ vnáší světlo do jinak nejasné problematiky potud, že jediný vnitrostátní předpis týkající se diskriminace vlastních státních příslušníků, jehož znění je citováno (zúčastněnými stranami) a jehož relevance pro původní řízení je v důsledku chybějící jednoznačné informace předkládajícího soudu nejistý, nařizuje rovné zacházení s vlastními státními příslušníky pro případ „diskriminace“, aniž by bylo jasné, které právní oblasti a případy tím jsou konkrétně míněny.

33 — Viz k tomu body 42 a 45, 58 a 60 stanoviska generálního advokáta Wahla ve spojených věcech Venturini a další (citované v poznámce pod čarou 25).

55. Pokud by se případně Soudní dvůr na základě vlastní znalosti příslušného vnitrostátního práva i bez konkrétních informací předkládajícího soudu vyjádřil k zákazu diskriminace vlastních státních příslušníků, existovalo by nebezpečí, že by nebylo nakládáno stejně se všemi členskými státy, kdyby byl například Soudnímu dvoru znám právní stav v určitém členském státě ohledně diskriminace vlastních státních příslušníků, avšak situace v jiném členském státě nikoli.

56. Nehledě na to však ani z jiných důvodů není příliš srozumitelné, do jaké míry předkládající soud vychází z relevance článku 49 SFEU pro žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

57. Pokud jde o věci C-419/12 a C-420/12, zdá se být problematika trvalého usazení v Itálii irelevantní a naopak relevantní se zdá být problematika požadavků dopadajících na pronajímatele vozidel usazených mimo Řím, pokud příležitostně zajíždějí na území města Řím. Pokud takovéto požadavky dopadají i na srovnatelné podnikatele z jiných členských států, lze si představit použití volného pohybu služeb jakožto srovnávacího kritéria spíše než svobody usazování.

58. Pokud jde o věci C-162/12 a C-163/12, nabízí se paralela k rozsudku Sbarigia [34], v němž Soudní dvůr považoval žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se slučitelnosti italských právních předpisů (v oblasti letního zavíracího období lékáren) se základními svobodami v souvislosti s italským skutkovým stavem za nepřípustnou. K tomu Soudní dvůr uvedl, že svoboda usazování „není relevantní“ již proto, že majitelka lékárny dotčená úpravou otevírací doby v době dovolených, která je „hypoteticky státní příslušník jiného členského státu, […] již nepřetržitě vykonáv[á] profesní činnost.“, a „výkon [svobody] usazování zakotvené […] v článku 43 ES tudíž ve věci v původním řízení zjevně není dotčen“. Tento přístup lze přiměřeně přenést i na případ pronajímatelů vozidel, nepřetržitě vykonávajících svou živnost, kterým byla s ohledem na porušení povinnosti parkovacího místa dočasně pozastavena platnost jejich povolení.

59. V neposlední řadě ukazuje tento rozsudek na vývoj ke zjevně restriktivnějšímu přístupu Soudního dvora, jsou-li otázky týkající se svobody usazování kladeny v rámci čistě vnitrostátní situace. Tato tendence je v rámci této problematiky adekvátní z důvodů vysvětlených ve výše uvedených bodech.

60. Na základě výše uvedeného nejsou otázky týkající se svobody usazování přípustné a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou v plném rozsahu nepřípustné.

V – Závěry

61. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

„Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve spojených věcech C-162/12 a C-163/12, jakož i ve spojených věcech C-419/12 a C-420/12, jsou nepřípustné.“

34 — Rozsudek ze dne 1. července 2010, Sbarigia (C-393/08, Sb. rozh. s. I-6337, body 27 a 28).