



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. veljače 2014.\*

„Prethodno pitanje – Članak 49. UFEU-a, članak 101. UFEU-a i članak 102. UFEU-a – Uredba (EEZ) br. 2454/92 – Uredba (EZ) br. 12/98 – Djelatnost iznajmljivanja automobila s vozačem – Nacionalni i regionalni propisi – Dozvola koju izdaju općine – Uvjeti – Potpuno unutarnje situacije – Nadležnost Suda – Dopuštenost pitanja“

U spojenim predmetima C-162/12 i C-163/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italija), odlukama od 19. listopada 2011. i 1. prosinca 2011., koje je Sud zaprimio 2. travnja 2012., u postupcima

**Airport Shuttle Express scarl** (C-162/12),

**Giovanni Panarisi** (C-162/12),

**Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl** (C-163/12),

**Gianpaolo Vivani** (C-163/12)

protiv

**Comune di Grottaferrata,**

uz sudjelovanje:

**Federnoleggio,**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (izvjestitelj), C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. lipnja 2013.,

\* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Airport Shuttle Express scarl, G. Panarisi, Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl, G. Vivani i Federnoleggio, P. Troianiello, *avvocato*,
  - za Comune di Grottaferrata, M. Giustiniani i N. Moravia, *avvocati*,
  - za Europsku komisiju, J. Hottiaux i F. Moro, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi 26. rujna 2013.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 3. do 6. UEU-a, 49. UFEU-a, 101. UFEU-a i 102. UFEU-a kao i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2454/92 od 23. srpnja 1992. o utvrđivanju uvjeta pod kojima strani prijevoznici mogu obavljati nacionalni cestovni prijevoz putnika u državi članici (SL L 251, str. 1.) i Uredbe Vijeća (EZ) br. 12/98 od 11. prosinca 1997. o utvrđivanju uvjeta pod kojima strani prijevoznici mogu obavljati nacionalni cestovni prijevoz putnika u državi članici (SL 1998, L 4, str. 10.).
- 2 Zahtjevi su podneseni u okviru sporova između – s jedne strane – Airport Shuttle Express scarl (u daljnjem tekstu: Airport Shuttle Express) i G. Panarisija te – s druge strane – Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl (u daljnjem tekstu: Autonoleggio Piccola) i G. Vivanija protiv Comune di Grottaferrata, povodom ukidanja dozvola za obavljanje djelatnosti iznajmljivanja automobila s vozačem (*noleggio con conducente*, u daljnjem tekstu: iznajmljivanje vozila s vozačem). Federnoleggio, udruženje koje okuplja poduzeća za iznajmljivanje automobila i autobusa s vozačem, interveniralo je na strani tužitelja iz glavnog postupka u obama postupcima.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 Uredba br. 2454/92 poništena je presudom od 1. lipnja 1994., Parlament/Vijeće (C-388/92, Zb., str. I-2067.).
- 4 Sukladno članku 1. Uredbe br. 12/98:

„Svaki cestovni prijevoznik putnika za tuđi račun, koji je vlasnik licencije Zajednice [...], ovlašten je, sukladno uvjetima utvrđenima ovom uredbom i bez diskriminacije zbog svojeg državljanstva ili mjesta poslovnog nastana, privremeno obavljati nacionalni cestovni prijevoz putnika za tuđi račun u drugoj državi članici [...], bez da u njoj raspolaže sjedištem ili nekom drugom poslovnom jedinicom.

[...]“
- 5 Sukladno članku 2. točki 4. Uredbe br. 12/98, za potrebe te uredbe pod pojmom „vozila“ smatraju se „automobili koji su, sukladno svojem tipu i opremi, podobni za prijevoz više od devet osoba, uključujući i vozača, i koji su namijenjeni za tu svrhu“.

- 6 Kako proizlazi iz članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.), ona se ne primjenjuje na usluge na području prijevoza koje ulaze u područje primjene glave VI. trećeg dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

### *Talijansko pravo*

#### Nacionalno zakonodavstvo

- 7 Članak 3. zakona br. 21 od 15. siječnja 1992. o okvirnom zakonu o prijevozu osoba izvanlinijskim javnim automobilskim prijevozom (GURI br. 18 od 23. siječnja 1992.), kako je izmijenjen dekretom-zakonom br. 207 od 30. prosinca 2008. (GURI br. 304 od 31. prosinca 2008.), nakon izmjene kodificiran zakonom br. 14 od 27. veljače 2009. (redovni dodatak GURI-ju br. 49 od 28. veljače 2009., u daljnjem tekstu: zakon br. 21/1992), određuje:

„1. Usluga iznajmljivanja [...] vozila s vozačem namijenjena je točno određenom korisniku, koji u tu svrhu upućuje zahtjev garaži radi usluge određene u pogledu trajanja ili trase.

2. Predmetna vozila moraju se parkirati unutar garaže [...]

3. Sjedište prijevoznika kao i garaže moraju biti smješteni isključivo na području općine koja je izdala dozvolu.“

- 8 Sukladno članku 7. zakona br. 21/1992:

„1. Vlasnici licencija za obavljanje usluga taksija ili dozvola za obavljanje usluga iznajmljivanja vozila s vozačem u okviru slobodnog obavljanja svoje djelatnosti mogu

[...]

b) se udružiti u proizvodne i radne zadruge u režimu zajedničkog vlasništva ili u uslužne zadruge koje posluju sukladno pravilima o zadrugarstvu;

c) se udružiti u okviru konzorcija između obrtničkih poduzeća i svih drugih oblika koje predviđa zakon;

[...]

2. U slučaju iz stavka 1. dopušteno je prenijeti licenciju ili dozvolu na u njima navedene osobe kao i vratiti prije prenesenu licenciju ili dozvolu u slučaju istupanja, isteka ili isključenja navedenih tijela.

[...]“

- 9 Članak 8. navedenog zakona određuje:

„1. Licenciju za obavljanje usluga taksija i dozvolu za obavljanje usluga iznajmljivanja [...] vozila s vozačem izdaju općinske uprave temeljem natječaja osobama koje su vlasnici vozila [...] ili koje njime raspolazu temeljem *leasinga*; te osobe mogu djelatnost obavljati samostalno ili zajednički.

2. Licencija ili dozvola odnosi se samo na jedno vozilo [...]. Jedna osoba može [...] kumulirati više dozvola u svrhu obavljanja usluga iznajmljivanja vozila s vozačem [...]

3. Da bi se dobila i sačuvala dozvola za pružanje usluga iznajmljivanja vozila s vozačem, obvezno je, na temelju valjane pravne osnove, raspolagati sjedištem, garažom [...] smještenima na području općine koja je izdala ovlaštenje.“

10 Članak 11. stavci 2. i 4. zakona br. 21/1992 određuje:

„2. Korisnikovo preuzimanje ili početak pružanja usluge odvijaju se na području općine koja je izdala licenciju, bez obzira na krajnje odredište, uz prethodnu suglasnost vozača ako je odredište izvan granica općine ili gradskog područja, uz ogradu iz stavka 5. članka 4.

[...]

4. Narudžbe za prijevoz vozilom s vozačem registriraju se kod dotičnih garaža. Započinjanje i dovršavanje svake usluge iznajmljivanja vozila s vozačem mora se odvijati u garaži smještenoj u općini koja je izdala dozvolu, s povratkom u istu, dok korisnikovo preuzimanje i njegov dolazak na odredište mogu uslijediti i na području drugih općina.“

11 Iz spisa koji je u posjedu Suda proizlazi da članak 14.a stavak 2. Zakona br. 11. od 4. veljače 2005. donesenog zakonom br. 88 od 7. srpnja 2009. o odredbama donesenima za primjenu obveza koje proizlaze iz pripadanja Italije Europskim zajednicama – europski zakon 2008. (redovni dodatak GURI-ju br. 161 od 14. srpnja 2009.) propisuje da se „na talijanske državljanke ne primjenjuju pravila i prakse internog talijanskog prava koji proizvode diskriminatorne učinke u odnosu na uvjete i postupanje koji se primjenjuju prema državljanima Zajednice koji imaju prebivalište na državnom teritoriju“.

Regionalno zakonodavstvo Lacija

12 Članak 5. regionalnog zakona Lacija br. 58 od 26. listopada 1993., koji sadrži odredbe koje se odnose na obavljanje djelatnosti izvanlinijskog javnog prijevoza te pravila o ulozi vozača u izvanlinijskom javnom prijevozu, navedene u članku 6. zakona br. 21/1992 (*Bollettino ufficiale della Regione Lazio* br. 31 od 10. studenoga 1993.), kako je izmijenjen člankom 58. regionalnog zakona Lacija br. 27 od 28. prosinca 2006. (redovni dodatak br. 5 uz *Bollettino ufficiale della Regione Lazio* br. 36 od 30. prosinca 2006., u daljnjem tekstu: regionalni zakon br. 58/1993), određuje:

„Usluga iznajmljivanja vozila s vozačem namijenjena je točno određenom korisniku koji u sjedište prijevoznika upućuje zahtjev za uslugu određenu svojim trajanjem ili trasom. Korisnikovo preuzimanje ili početak pružanja usluge odvijaju se unutar područja općine koja je izdala dozvolu. Prijevoz se obavlja prema bilo kojem odredištu. Vozila se parkiraju unutar garaže.“

13 Članak 10. regionalnog zakona br. 58/1993, naslovljen „Obveze vlasnika licencije za obavljanje usluga taksija i dozvola za pružanje usluga iznajmljivanja vozila s vozačem“, u svojem stavku 2. određuje: „Ne dovodeći u pitanje odredbe [...], korisnikovo preuzimanje i početak pružanja usluge odvijaju se isključivo na području općine koja je izdala licenciju ili dozvolu te se obavljaju prema bilo kojem odredištu, uz prethodnu suglasnost vozača ako je odredište izvan općinskog područja.“

14 Članak 17. regionalnog zakona br. 58/1993 utvrđuje uvjete koji su potrebni za upis u provincijski registar vozača. Stavak 1. točka (a) tog članka propisuje da je za upis potrebno „biti državljanin Italije ili države članice Europske ekonomske zajednice“.

## Glavni postupci i prethodna pitanja

- 15 Odlukama od 1. veljače 2011. Comune di Grottaferrata odlučila je suspendirati – na rok od 30 dana počevši od 14. ožujka 2011. – dozvole za obavljanje djelatnosti iznajmljivanja vozila s vozačem koje je izdala G. Panarisiju i G. Vivaniju. Razlog za to bila je utvrđena povreda članka 3. i članka 11. stavka 4. zakona br. 21/1992 kao i članaka 5. i 10. regionalnog zakona br. 58/1993, u dijelu u kojem te odredbe propisuju isključivo i obvezno korištenje garažom koja se nalazi na području općine koja je izdala dozvolu za predmetnu uslugu kao i započinjanje i dovršavanje usluge u navedenoj garaži. Provjere su doista otkrile da se vozila namijenjena prijevozu za koji su izdane te dozvole nisu koristila garažama smještenima na području Comune di Grottaferrata, već onima smještenima na području općine Rima, gdje se nalaze sjedišta Airport Shuttle Express i Autonoleggio Piccola, kojima su G. Panarisi i G. Vivani ustupili navedene dozvole.
- 16 Airport Shuttle Express i G. Panarisi te Autonoleggio Piccola i G. Vivani sudu koji je uputio zahtjev podnijeli su dvije tužbe radi poništenja gore navedenih mjera suspenzije, čiju su zakonitost osporavali osobito na osnovi propisa Unije u području prijevoza, unutarnjeg tržišta i tržišnog natjecanja.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev ističe da izvanlinijski prijevoz vozilima s vozačem nije predmet posebnog uređenja u pravu Unije. No, u predmetnom slučaju ipak bi se trebalo referirati na propise Unije o prijevozu osoba. U tom smislu, pravo Unije u području slobode poslovnog nastana i slobodnog tržišnog natjecanja bilo bi u potpunosti primjenjivo i u sektoru prijevoza. Taj se sud poziva osobito na liberalizaciju prometa na jedinstvenom tržištu koja je predmet Uredbe br. 2454/92 kao i liberalizaciju koja je ostvarena u sektoru autobusnog prijevoza Uredbom br. 12/98. Također, sud se referira i na članak 92. UFEU-a. U pogledu slobodnog tržišnog natjecanja navodi članke 101. UFEU-a i 102. UFEU-a, u vezi s člancima 3. UEU-a i 4. stavkom 3. UEU-a te člancima 3. do 6. UFEU-a.
- 18 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, čini se da su relevantni talijanski nacionalni i regionalni propisi suprotni članku 49. UFEU-a. Osim toga, taj sud smatra kako se čini da ti propisi sadrže mjere koje sprečavaju stvarno tržišno natjecanje između poslovnih subjekata u području tržišta prijevoza.
- 19 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su na isti način formulirana u predmetima C-162/12 i C-163/12:
- „1. Protive li se članak 49. UFEU-a, članci 3. do 6. UEU-a, članak 101. [UFEU-a] i članak 102. UFEU-a te Uredba [br. 2454/92] i Uredba [br. 12/98] primjeni članka 3. stavka 3. i članka 11. zakona [br. 21/1992] u dijelu u kojem ti članci određuju da ‘[...] se sjedište prijevoznika i garaža moraju nalaziti isključivo na području općine koja je izdala dozvolu’ i da ‘[...] se narudžbe prijevoza vozilima s vozačem upućuju garaži. Zapocinjanje i dovršavanje usluge iznajmljivanja vozila s vozačem moraju se odvijati u garaži koja se nalazi u općini koja je izdala dozvolu, s povratkom u istu, dok korisnikovo preuzimanje i njegov dolazak na odredište mogu uslijediti i na području drugih općina. [...]’?
2. Protive li se članak 49. UFEU-a, članci 3. [do] 6. UEU-a, članak 101. [UFEU-a] i članak 102. UFEU-a te Uredba [br. 2454/92] i Uredba [br. 12/98] primjeni članka 5. i 10. regionalnog zakona [br. 58/1993] u dijelu u kojem ti članci određuju da se ‘[...] korisnikovo preuzimanje ili zapocinjanje usluge odvijaju na području općine koja je izdala dozvolu’ i da se ‘[...] korisnikovo preuzimanje i zapocinjanje usluge odvijaju isključivo na području općine koja je izdala licenciju ili dozvolu te se obavljaju prema bilo kojem odredištu, uz prethodnu suglasnost vozača ako je odredište izvan općinskog područja. [...]’?“
- 20 Rješenjem predsjednika Suda od 2. svibnja 2012. predmeti C-162/12 i C-163/12 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude.

## Zahtjevi podneseni po zaključenju usmenog dijela postupka

- 21 Podneskom podnesenim tajništvu Suda 31. listopada 2013., dopunjenim addendumom podnesenim 21. studenoga 2013., Airport Shuttle Express, G. Panarisi, Autonoleggio Piccola i G. Vivani te Federnoleggio zahtijevali su ponovno otvaranje usmenog dijela postupka. Prema njihovom mišljenju, a imajući u vidu mišljenje nezavisne odvjetnice, ponovno otvaranje nužno je radi popunjavanja određenih činjeničnih praznina koje se odnose na pitanje dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, ali i kako bi se omogućila rasprava o eventualnom utjecaju postupka izdavanja dozvola za iznajmljivanje vozila s vozačem od strane talijanskih općina na navedeno procesno pitanje.
- 22 Podredno, navedene osobe pozivaju Sud da uputi zahtjev za pojašnjenje sudu koji je uputio zahtjev, sukladno članku 101. Poslovnika Suda.
- 23 Sukladno članku 83. Poslovnika, Sud može, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese, po zatvaranju tog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.
- 24 Ipak, treba podsjetiti da je, sukladno članku 252. podstavku 2. UFEU-a, dužnost nezavisnog odvjetnika da, djelujući posve nepristrano i neovisno, na javnoj raspravi iznosi obrazložene prijedloge odluka u predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. U izvršavanju te dužnosti ostavljeno mu je na volju da, ako je to potrebno, analizira zahtjev za prethodnu odluku, postavljajući ga u kontekst širi od onoga koji su strogo definirali sud koji je uputo zahtjev ili stranke glavnog postupka. S obzirom na to da Sud nije vezan ni mišljenjem nezavisnog odvjetnika niti obrazloženjem kako se do njega došlo, nije nužno svaki puta kada nezavisni odvjetnik istakne pravno pitanje koje stranke nisu komentirale temeljem članka 83. Poslovnika ponovno otvoriti usmeni dio postupka (vidjeti osobito presudu od 22. svibnja 2008., *Feinchemie Schwebda i Bayer CropScience*, C-361/06, Zb., str. I-3865., t. 34.; presudu od 11. travnja 2013., *Novartis Pharma*, C-535/11, t. 31. te presudu od 12. prosinca 2013., *Carratù*, C-361/12, t. 19.).
- 25 U tim okolnostima ne može se prihvatiti zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.
- 26 U pogledu pak mogućnosti predviđene člankom 101. Poslovnika za upućivanje zahtjeva za pojašnjenjima sudu koji je uputio zahtjev, iz dobro utvrđene sudske prakse – koja je u međuvremenu utvrđena i u članku 94. točkama (b) i (c) Poslovnika – proizlazi da nacionalni sudac u zahtjevu za prethodnu odluku na temelju koje se provodi prethodni postupak pred Sudom nužno mora objasniti činjenični i pravni okvir glavnog postupka te dati barem minimalna objašnjenja u pogledu izbora odredbi prava Unije čije tumačenje zahtijeva kao i u pogledu veze između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku (u tom smislu vidjeti osobito rješenje od 28. lipnja 2000., *Laguillaumie*, C-116/00, Zb., str. I-4979., t. 23. i 24.; presudu od 19. travnja 2007., *Asemfo*, C-295/05, Zb., str. I-2999., t. 33. te presudu od 21. veljače 2013., *Mora IPR*, C-79/12, t. 37.).
- 27 U tim okolnostima Sud ne smatra potrebnim u ovim predmetima sudu koji je uputio zahtjev uputiti zahtjev za pojašnjenjima.

## O zahtjevima za prethodnu odluku

- 28 Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita treba li različite odredbe prava Unije tumačiti na način da se protive nacionalnom i regionalnom zakonodavstvu koje se odnosi na uvjete za dozvolu i obavljanje djelatnosti iznajmljivanja vozila s vozačem.

- 29 Imajući u vidu sadržaj upućenih pitanja, na početku treba podsjetiti da u okviru članka 267. UFEU-a Sud nije nadležan izjašnjavati se ni o tumačenju nacionalnih zakonskih ili regulatornih odredbi niti o sukladnosti takvih odredbi s pravom Unije (vidjeti osobito presudu od 18. studenoga 1999., Teckal, C-107/98, Zb., str. I-8121., t. 33. te presudu od 23. ožujka 2006., Enirisorse, C-237/04, Zb., str. I-2843., t. 24. i navedenu sudsku praksu).
- 30 Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je u slučaju pitanja koja su neprimjereno formulirana ili koja prelaze okvir funkcija Suda sukladno članku 267. UFEU-a na Sudu da iz ukupnosti elemenata koji su mu podneseni – a osobito iz obrazloženja zahtjeva za prethodno pitanje – izvuče one elemente prava Unije koji zahtijevaju tumačenje, imajući u vidu predmet spora (vidjeti osobito presudu od 11. ožujka 2010., Attanasio Group, C-384/08, Zb., str. I-2055., t. 18. i navedenu sudsku praksu). S tog stajališta na Sudu je, ako se pokaže potrebnim, da preformulira pitanja koja su mu upućena (vidjeti osobito gore navedenu presudu Attanasio Group, t. 19.; presudu od 14. listopada 2010., Fuß, C-243/09, Zb., str. I-9849., t. 39. i navedenu sudsku praksu te presudu od 4. listopada 2012., Byankov, C-249/11, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 31 Imajući u vidu spomenutu sudsku praksu, može se reći da – iako se na temelju njihovog teksta čini kao da se upućena pitanja odnose na izravnu primjenu prava Unije u glavnim postupcima – u stvarnosti sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje tog prava u pogledu činjeničnih i pravnih elemenata primjenjivih u glavnom postupku.
- 32 Potom treba istaknuti, kako je iznijela i nezavisna odvjetnica u točki 20. svojeg mišljenja, da se Uredba br. 12/98, na koju se referiraju upućena pitanja, ne primjenjuje na djelatnost koja je predmet glavnog postupka, budući da se, sukladno svojem članku 2. točki 4., ona primjenjuje isključivo na automobile koji su, sukladno svojem tipu i opremi, podobni za prijevoz više od devet osoba, uključujući i vozača, i koji su namijenjeni za tu svrhu. Također, kako proizlazi iz točke 3. ove presude, Sud je poništio Uredbu br. 2454/92.
- 33 Povrh toga, u upućenim se pitanjima, uz članak 49. UFEU-a te članak 101. UFEU-a i članak 102. UFEU-a, spominju i članci „3. do 6. UFEU-a“. Što se pravila o tržišnom natjecanju sadržanih u člancima 101. UFEU-a i 102. UFEU-a tiče, a unatoč nepreciznosti zahtjeva za prethodne odluke, može se zaključiti (vidjeti *per analogiam* gore navedenu presudu Byankov, t. 58. i navedenu sudsku praksu) da se ona eventualno mogu odnositi na tumačenje tih odredbi kao cjeline, zajedno s člankom 4. stavkom 3. UFEU-a i člankom 106. UFEU-a, a u pogledu činjenica iz glavnog postupka.
- 34 Osim toga, a kako je ispravno istaknula Europska komisija, upućena pitanja odnose se na obveze koje proizlaze iz propisa koji se primjenjuju u glavnom postupku, a koje nadilaze obveze čije je navodno kršenje povod glavnih postupaka. Uistinu, kako proizlazi iz točke 15. ove presude, glavni postupci odnose se samo na kršenje obveze isključivog korištenja garažom koja se nalazi na području općine koja je izdala dozvolu za obavljanje djelatnosti iznajmljivanja vozila s vozačem te obveze započinjanja i dovršavanja svake usluge prijevoza u toj garaži.
- 35 No, čini se da se sadržaj upućenih pitanja tiče još i, kao prvo, obveze prema kojoj se sjedište prijevoznika mora nalaziti isključivo na području općine koja je izdala navedenu dozvolu, kao drugo, zahtjeva da se narudžbe za iznajmljivanje vozila s vozačem upućuju garaži koja se rabi u svrhu te djelatnosti te, kao treće, korisnikove obveze preuzimanja isključivo na području općine koja je izdala dozvolu. Što se tiče tih triju obveza, upućena su pitanja, dakle, hipotetska.
- 36 U tim uvjetima upućena pitanja treba shvatiti kao da se njima u osnovi želi saznati treba li članak 49. UFEU-a ili pravila Unije u području tržišnog natjecanja tumačiti na način da se protive nacionalnom i regionalnom zakonodavstvu kao što je ono u glavnom postupku, utoliko što ta zakonodavstva propisuju obveze da se garaža koja se rabi za djelatnost iznajmljivanja vozila s vozačem mora nalaziti

isključivo na području općine koja je izdala dozvolu za obavljanje te djelatnosti, da se vozila koja se rabe za tu djelatnost moraju parkirati unutar te garaže te da se započinjanje i dovršavanje svake usluge moraju odvijati u navedenoj garaži.

- 37 U tom pogledu, a što se tiče ponajprije pravila Unije u području tržišnog natjecanja, iako jest točno da se članci 101. UFEU-a i 102. UFEU-a sami po sebi tiču isključivo ponašanja poduzeća i nisu usmjereni na zakonodavne ili regulatorne mjere koje potječu od država članica, isto je tako točno i da navedeni članci – uzeti zajedno s člankom 4. stavkom 3. UEU-a koji ustanovljuje obvezu suradnje – nameću državama članicama obvezu da ne poduzimaju ili održavaju na snazi mjere, uključujući i one zakonodavne ili regulatorne prirode, koje bi mogle poništiti koristan učinak pravila o tržišnom natjecanju koja se primjenjuju na poduzeća (vidjeti presudu od 16. studenoga 1977., GB-Inno-BM, 13/77, Zb., str. 2115., t. 31.; presudu od 9. rujna 2003., CIF, C-198/01, Zb., str. I-805., t. 45. i navedenu sudsku praksu te presudu od 22. prosinca 2010., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, Zb., str. I-13927., t. 25.).
- 38 Međutim, iz ustaljene prakse Suda proizlazi da nužnost iznalaženja tumačenja prava Unije koje bi bilo korisno nacionalnom sucu zahtijeva da ovaj definira činjenični i pravni okvir upućenih pitanja ili da u najmanju ruku objasni činjenične pretpostavke na kojima se ta pitanja temelje. Ti zahtjevi osobito vrijede u području tržišnog natjecanja, u kojem su uobičajene složene činjenične i pravne situacije (vidjeti osobito gore navedenu presudu Attanasio Group, t. 32. i navedenu sudsku praksu te presudu od 10. svibnja 2012., Duomo Gpa i dr., C-357/10 do C-359/10, t. 22.).
- 39 No, u konkretnom predmetu odluke o upućivanju zahtjeva ne pružaju Sudu činjenične i pravne elemente koji bi mu pomogli utvrditi uvjete u kojima bi propisi kao što su oni u glavnom postupku mogli potpadati pod doseg članaka 101. UFEU-a i 102. UFEU-a, zajedno s člankom 4. stavkom 3. UEU-a i člankom 106. UFEU-a. Konkretno, navedene odluke ne pružaju nikakvo objašnjenje u pogledu veze koju uspostavljaju između tih odredaba i glavnih postupaka ili njihovih predmeta.
- 40 U tim okolnostima, u dijelu u kojem su upućena pitanja usmjerena na tumačenje navedenih odredaba, ona se moraju proglasiti nedopuštenima (vidjeti *per analogiam* gore navedenu presudu Duomo Gpa i dr., t. 24.).
- 41 Što se tiče članka 49. UFEU-a, nesporno je da su svi elementi glavnih postupaka ograničeni samo na jednu državu članicu. U tim okolnostima treba provjeriti je li Sud nadležan izjasniti se o toj odredbi u okviru predmetnih postupaka (vidjeti *per analogiam* osobito presudu od 31. siječnja 2008., Centro Europa 7, C-380/05, Zb., str. I-349., t. 64.; presudu od 22. prosinca 2010., Omalet, C-245/09, Zb., str. I-13771., t. 9. i 10. te gore navedenu presudu Duomo Gpa i dr., t. 25.).
- 42 Doista, propisi kao što su oni u glavnom postupku, a koji se – prema njihovom tekstu – bez diskriminacije primjenjuju na poslovne subjekte koji imaju sjedište na području Talijanske Republike kao i na one koji imaju sjedište u drugim državama članicama, u pravilu ne potpadaju pod doseg odredbi koje se odnose na temeljne slobode koje jamči UEU, osim u mjeri u kojoj se primjenjuju na situacije koje imaju veze s razmjenom između država članica (u tom smislu vidjeti osobito presudu od 7. svibnja 1997., Pistre i dr., C-321/94 do C-324/94, Zb., str. I-2343., t. 45.; presudu od 5. prosinca 2000., Guimont, C-448/98, Zb., str. I-10663., t. 21. te gore navedenu presudu Duomo Gpai dr., t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Što se još preciznije tiče članka 49. UFEU-a, iz prakse Suda proizlazi da se ta odredba ne može primjenjivati na djelatnosti koje ne pokazuju nikakvu povezanost s nekom od situacija propisanih pravom Unije i čiji se relevantni elementi ograničavaju na područje samo jedne države članice (u tom smislu vidjeti osobito presudu od 8. prosinca 1987., Gauchard, 20/87, Zb., str. 4879., t. 12.; presudu od



20. travnja 1988., Bekaert, 204/87, Zb., str. 2029., t. 12.; presudu od 1. travnja 2008., Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, Zb., str. I-1683., t. 33. te presudu od 21. lipnja 2012., Susisalo i dr., C-84/11, t. 18. i navedenu sudsku praksu).

- 44 Dakako, iz sudske prakse na temelju gore navedene presude Guimont proizlazi da bi, čak i u potpuno unutarnjoj situaciji, odgovor na pitanja o temeljnim slobodama prava Unije svejedno mogao biti koristan sudu koji je uputio zahtjev, osobito u slučaju kada mu nacionalno pravo nalaže da omogući domaćem državljaninu uživanje istih prava kakva bi u istoj situaciji imao državljanin neke druge države članice na temelju prava Unije (vidjeti osobito presudu od 1. srpnja 2010., Sbarigia, C-393/08, Z b., str. I-6337., t. 23. te gore navedenu presudu Susisalo i dr., t. 20. i navedenu sudsku praksu).
- 45 U predmetnom je slučaju pretpostavka spomenuta u sudskoj praksi iz prethodne točke usmjerena – u kontekstu glavnih postupaka – na prava koja bi državljanin neke države članice različite od Talijanske Republike mogao imati na temelju prava Unije ako bi se našao u istoj situaciji kao i tužitelji iz glavnog postupka.
- 46 Međutim, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da tužitelji iz glavnog postupka već imaju nastan u Italiji te su ovlašteni obavljati djelatnost iznajmljivanja vozila s vozačem s polazištem iz Comune di Grottaferrata. Njihove su dozvole privremeno suspendirane zbog nepoštovanja određenih uvjeta koji se na njih primjenjuju. Navedeni tužitelji ne namjeravaju se nastaniti negdje drugdje, bilo u Italiji bilo u nekoj drugoj državi članici. Svojim tužbama oni ne dovode u pitanje opći sustav uređenja te djelatnosti ili način na koji su im dozvole izdane. Oni jedino žele ishoditi odbacivanje nekih od uvjeta koje postavljaju dozvole kojima već raspolažu.
- 47 Stoga bi državljanin neke države članice različite od Talijanske Republike u istoj situaciji kakva je ona tužitelja iz glavnog postupka hipotetski već obavljao gospodarsku djelatnost na ustaljen i trajan način iz poslovne jedinice smještene na talijanskom teritoriju.
- 48 Glavni su postupci, dakle, analogni postupku iz kojeg je proizišla gore navedena presuda Sbarigia, u kojem se postavljalo pitanje eventualne dodjele oslobođenja od pridržavanja radnog vremena jednoj ljekarni, i shodno tome, u kojem ništa nije objašnjavalo po čemu bi takva odluka mogla utjecati na gospodarske subjekte koji dolaze iz drugih država članica (vidjeti presudu od 5. prosinca 2013., Venturini i dr., C-159/12 do C-161/12, t. 27.).
- 49 U tim se uvjetima čini da tumačenje članka 49. UFEU-a koji se odnosi na slobodu poslovnog nastana nije relevantno u okviru postupaka pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 50 Imajući navedeno u vidu, Sud u konkretnom slučaju nije nadležan za tumačenje članka 49. UFEU-a u vezi s činjenicama iz glavnog postupka.
- 51 Imajući u vidu sve ranije navedeno, Sud nije nadležan odgovoriti na ove zahtjeve za prethodnu odluku koje je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članka 49. UFEU-a. U dijelu u kojem se navedeni zahtjevi odnose na tumačenje drugih odredaba prava Unije, treba ih proglasiti nedopuštenima.

## **Troškovi**

- 52 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

**Sud Europske unije nije nadležan odgovoriti na zahtjeve za prethodnu odluku koje je odlukama od 19. listopada 2011. i 1. prosinca 2011. podnio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italija) u spojenim predmetima C-162/12 i C-163/12 u dijelu u kojem se oni odnose na tumačenje članka 49. UFEU-a. U dijelu u kojem se zahtjevi odnose na tumačenje drugih odredaba prava Unije, oni su nedopušteni.**

Potpisi