Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 26 września 2013 r.[1]

Sprawy połączone C-162/12 i C-163/12

Airport Shuttle Express scarl i Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl i
Gianpaolo Vivani (C-163/12)
przeciwko
Comune di Grottaferrata
a także
Sprawy połączone C-419/12 i C-420/12
Crono Service scarl i in.
przeciwko
Roma Capitale (C-419/12)
i
Anitrav
przeciwko
Roma Capitale i Regione Lazio (C-420/12)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Włochy)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym — Dopuszczalność — Dyskryminacja podmiotów krajowych — Swoboda przedsiębiorczości — Usługa najmu pojazdu z kierowcą — Przepisy krajowe uzależniające świadczenie tej usługi m.in. od uzyskania zezwolenia oraz od przestrzegania określonych wymogów dotyczących garażowania pojazdu

I – Wprowadzenie

1. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą włoskich przepisów regulujących przewóz osób przez określone przedsiębiorstwa wynajmujące samochody[2]. Chodzi o przedsiębiorstwa wykorzystujące do przewozu osób samochody, w których oprócz kierowcy może być przewożonych najwyżej 8 osób[3]. Inaczej niż w przypadku najmu pojazdu do samodzielnego użytku osoba najmująca w tym szczególnym rodzaju przewozu osób wypożycza samochód razem z kierowcą, zatrudnionym przez przedsiębiorstwo wynajmujące na określony przewóz. „Najem pojazdu z kierowcą" uzupełnia zatem ofertę przewozową publicznego transportu pasażerskiego, w szczególności ruchu liniowego.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — We włoskich przepisach prawnych mowa jest o „wynajmie samochodu z kierowcą".

3 — Zobacz s. 9 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-162/12 i zawarte w nim odesłanie do art. 47 decreto legislativo z dnia 30 kwietnia 1992 r.

2. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy włoskie przepisy dotyczące sposobów wykonywania tej działalności w regionie Lacjum i w mieście Rzym, są zgodne z prawem Unii, a w szczególności ze swobodą przedsiębiorczości. Ponieważ przedstawione przez sąd odsyłający okoliczności faktyczne nie wykazują żadnych elementów transgranicznych, powstaje jednak wątpliwość co do dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Powstaje ponadto pytanie, czy Trybunał powinien dokonać oceny niniejszego postępowania głównego również z punktu widzenia zakazu dyskryminacji podmiotów krajowych, pomimo że sąd odsyłający nie odniósł się do tej kwestii.

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii*

Rozporządzenie Rady (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiające warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwie członkowskim [4]

3. Rozporządzenie nr 12/98 zostało uchylone ze skutkiem od dnia 4 grudnia 2011 r. i zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 561/2006 [5].

4. Zgodnie z art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 12/98 akt ten odnosił się do „pojazdów silnikowych, które ze względu na rodzaj konstrukcji i wyposażenia, są odpowiednie do przewożenia więcej niż dziewięciu osób – włączając kierowcę – i są przeznaczone do tego celu".

B – *Prawo krajowe*

5. „Najem pojazdu z kierowcą" podlega zgodnie z prawem włoskim obowiązkowi uzyskania zezwolenia. Wymagane zezwolenie jest wydawane przez gminę w ramach procedury publicznej [6]. Odnosi się ono do konkretnego pojazdu. Przedsiębiorca może jednak uzyskać wiele zezwoleń dla wielu pojazdów [7]. Siedziba [8] przewoźnika i miejsce postoju pojazdu muszą znajdować się wyłącznie na terenie gminy, która wydała zezwolenie [9]. Jako miejsce postoju może służyć wynajęte miejsce parkingowe. Zezwolenie na przewóz osób nie jest ograniczone do terytorium gminy. Zamówienie przewozu musi jednak nastąpić w miejscu garażowania pojazdu [10], do którego pojazd powraca po wykonaniu przewozu niezależnie od miejsca wsiadania i wysiadania pasażerów [11].

6. Regionalne przepisy regionu Lacjum [12] wymagają ponadto, aby pasażer był odbierany z miejsca położonego na terenie gminy wydającej zezwolenie.

4 — Dz.U. L 4, s. 10 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 3, s. 501.

5 — Dz.U. L 300, s. 88.

6 — Artykuł 8 ust. 1 legge n. 21, del 15 gennaio 1992 – Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (ustawy nr 21 z dnia 15 stycznia 1992 r. , GURI nr 18 z dnia 23 stycznia 1992 r.) w brzmieniu znajdującym zastosowanie do niniejszej sprawy, zmienionej przez decreto legge nr 207 z dnia 30 grudnia 2008 r. (GURI nr 304 z dnia 31 grudnia 2008 r.) oraz przez ustawę nr 14/2009 (GURI nr 49 z dnia 28 lutego 2009 r., Supplemento ordinario nr 28) (zwanej dalej „ustawą nr 21/1992").

7 — Artykuł 8 ust. 2 ustawy nr 21/1992.

8 — W przepisach włoskich występuje pojęcie „sede". Zgodnie z poglądem niektórych uczestników postępowania drugi oddział wydaje się jednak wystarczający. Umożliwia to także, na co wskazuje pełnomocnik rządu włoskiego, jednoczesną działalność w różnych gminach.

9 — Artykuł 3 ust. 3 ustawy nr 21/1992.

10 — Artykuł 11 ust. 4 ustawy nr 21/1992.

11 — Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy nr 21/1992 może to także nastąpić na terenie innych gmin.

12 — Artykuł 5 ustawy regionalnej nr 58/1993 w brzmieniu znajdującym zastosowanie do niniejszej sprawy.

7. Dla miasta Rzym obowiązują ponadto przepisy szczególne. Przewidują one między innymi, że przedsiębiorstwa wynajmujące z innych gmin uiszczają opłaty, gdy przejeżdżają przez strefy o ograniczonym ruchu położone na terenie miasta Rzym.

III – Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

A – *Sprawy połączone C-162/12 i C-163/12*

8. Skarżącymi w postępowaniu głównym są osoby fizyczne zamieszkałe we Włoszech (zwane dalej „przedsiębiorcami wynajmującymi pojazdy") lub spółdzielnie prawa włoskiego z siedzibą we Włoszech. Przedsiębiorcy wynajmujący pojazdy, o których mowa powyżej, nie korzystali z miejsc postoju swoich pojazdów na terenie wydającej zezwolenie gminy Grottaferrata (Włochy, region Lacjum). Stacjonowali swoje pojazdy poza terenem gminy Grottaferrata na miejscu postoju na terenach jednej spółdzielni. Umożliwiali oni także spółdzielni używanie tych pojazdów, najwyraźniej po przeniesieniu wydanego im zezwolenia na przewóz osób[13]. Zostało to podważone przez straż miejską, a wydane przedsiębiorcom wynajmującym pojazdy zezwolenia zostały w lutym 2011 r. czasowo zawieszone. Zainteresowani przedsiębiorcy zwracają się w postępowaniu głównym przeciwko aktom administracyjnym zawieszającym ich zezwolenia, domagają się ponadto odszkodowania i podnoszą między innymi zarzut naruszenia prawa Unii.

9. W tych okolicznościach sąd odsyłający zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 49 TFUE, art. 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE i 6 TUE, art. 101 TFUE i 102 TFUE oraz rozporządzenie (EWG) nr 2454/92 i rozporządzenie WE nr 12/98 stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 3 ust. 3 i art. 11 ustawy nr 21 z 1992 r. w zakresie, w jakim stanowią, odpowiednio, że »3. Siedziba przewoźnika i garaż muszą znajdować się wyłącznie na terenie gminy, która wydała zezwolenie« i że »[…] Zamówienia przewozu w ramach usługi najmu z kierowcą składa się w miejscu garażowania. Rozpoczęcie i zakończenie każdej pojedynczej usługi najmu z kierowcą muszą nastąpić w miejscu garażowania znajdującym się na terenie gminy, która wydała zezwolenie, z uwzględnieniem powrotu do tego garażu, natomiast odbiór i dostarczenie użytkownika do punktu docelowego mogą nastąpić również na terenie innych gmin. […]«?

2) Czy art. 49 TFUE, art. 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE i 6 TUE, art. 101 TFUE i 102 TFUE oraz rozporządzenie (EWG) nr 2454/92 i rozporządzenie (WE) nr 12/98 stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 5 i 10 ustawy regionalnej Lacjum nr 58 z dnia 26 października 1993 r. w zakresie, w jakim stanowią, odpowiednio, że »[…] [o]dbiór użytkownika i rozpoczęcie usługi następują na terenie gminy, która wydała zezwolenie« i że »[…] odbiór użytkownika i rozpoczęcie usługi następują wyłącznie na terenie gminy, która wydała licencję lub zezwolenie, i są wykonywane w kierunku jakiegokolwiek punktu docelowego, uprzednio zaakceptowanego przez kierowcę w wypadku punktów docelowych położonych poza terenem gminy. […]«?".

B – *Sprawy połączone C-419/12 i C-420/12*

10. Przedmiotem postępowania głównego są żądania uchylenia szeregu aktów prawnych dotyczących miasta Rzym. Chodzi konkretnie o uchwałę rady miasta Rzym nr 68/2011 w sprawie przyjęcia regulaminu usług nieregularnego transportu publicznego, uchwałę rady miasta Rzym nr 403/2011 w sprawie zasad i postępowania w przypadku wydawania zezwoleń na wjazd na terytorium miasta

13 — Zobacz art. 7 ust. 2 ustawy nr 21/1992 i s. 12 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-162/12.

Rzym i do stref ograniczonego ruchu pojazdów przeznaczonych do najmu z kierowcą mających zezwolenie wydane przez inne gminy, a także dwóch innych aktów organów rzymskiej administracji gminnej, które przewidują między innymi, że posiadacze zezwoleń na najem pojazdu z kierowcą spoza Rzymu muszą uiścić opłatę za zezwolenie na wjazd.

11. Skarżącymi w postępowaniu głównym są włoskie przedsiębiorstwa wynajmujące pojazdy, nieposiadające zezwolenia wydanego przez gminę Rzym.

12. Opierają oni swój wniosek co do niezgodności z prawem wymienionych aktów prawnych między innymi na prawie Unii, w szczególności na przyznanej przedsiębiorcom swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej także poprzez ustanowienie drugiej siedziby, ponieważ z naruszeniem tej swobody nakładają one na przedsiębiorstwa utworzone w państwie członkowskim obowiązek otrzymania zamówienia na usługę, a także rozpoczęcia i zakończenia jej, wyłącznie w jednym miejscu postoju, które koniecznie musi znajdować się w gminie wydającej zezwolenie.

13. Prowadzi to do opartego wyłącznie na kryterium geograficznym nierównego traktowania w zakresie działania przedsiębiorstwa. Takie nierówne traktowanie zachodzi, po pierwsze, pomiędzy wynajmującymi mającymi zezwolenie wydane przez miasto Rzym i wynajmującymi mającymi zezwolenia wydane przez inne gminy (w Lacjum) oraz, po drugie, pomiędzy tymi ostatnimi a wynajmującymi spoza Lacjum, do których nie ma zastosowania ustawa regionalna, a w konsekwencji także żadne ograniczenie, jeżeli chodzi o miejsce odbioru.

14. W tych okolicznościach sąd odsyłający zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 49 TFUE, art. 3 TUE, art. 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE, i 6 TFUE oraz art. 101 TFUE i 102 TFUE stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 3 ust. 3, art. 8 ust. 3 i art. 11 ustawy nr 21 z 1992 r. w zakresie, w jakim stanowią odpowiednio, że »siedziba przewoźnika i garaż muszą znajdować się wyłącznie na terenie gminy, która wydała zezwolenie«; że »w celu uzyskania i utrzymania zezwolenia na usługi najmu z kierowcą obowiązkowe jest posiadanie na podstawie ważnego tytułu prawnego, siedziby, garażu lub pomostu cumowniczego położonych na terytorium gminy, która wydała zezwolenie« i że »[…] zamówienia przewozu w ramach usługi najmu z kierowcą składa się w miejscu, gdzie znajduje się garaż. Rozpoczęcie i zakończenie każdej pojedynczej usługi najmu z kierowcą muszą nastąpić w miejscu, gdzie znajduje się garaż, położonym na terenie gminy, która wydała zezwolenie, z uwzględnieniem powrotu do tego miejsca garażu, natomiast odbiór i dostarczenie użytkownika do punktu docelowego mogą nastąpić również na terenie innych gmin«?”.

IV – Ocena pytań prejudycjalnych

15. Należy następnie zbadać dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

A – *Dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym*

16. Pytania prejudycjalne dotyczą z jednej strony dwóch aktów prawa wtórnego, mianowicie rozporządzenia nr 12/98 i rozporządzenia nr 2454/92[14], z drugiej zaś strony przepisów prawa pierwotnego, a mianowicie w istocie art. 101 TFUE i 102 TFUE, dotyczących praktyk antykonkurencyjnych, oraz art. 49 TFUE, ustanawiającego swobodę przedsiębiorczości.

14 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2454/92 z dnia 23 lipca 1992 r. ustanawiające warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwie członkowskim (Dz.U. L 251, s. 1).

17. Występują wątpliwości zarówno co do dopuszczalności pytań dotyczących prawa wtórnego, jak i dotyczących prawa pierwotnego, ponieważ nie jest jasne ich znaczenie dla rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym.

18. Co prawda to do sądu krajowego należy co do zasady ocena na podstawie szczególnych okoliczności danej sprawy zarówno tego, czy do wydania wyroku konieczne jest wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i znaczenia dla sprawy pytań prejudycjalnych przedstawionych Trybunałowi. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest jednak możliwa wówczas, gdy oczywiste jest, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu toczącego się przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej, bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [15].

1. Brak związku z przedmiotem sporu w odniesieniu do rozporządzenia (EWG) nr 2454/92 i rozporządzenia (EWG) nr 12/98

a) Rozporządzenie (EWG) nr 2454/92

19. Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia nr 2454/92 już w 1994 r. [16]. Z tego względu nie może ono mieć znaczenia dla postępowania głównego, opartego na okolicznościach faktycznych z 2011 r. W oczywisty sposób brakuje związku z przedmiotem postępowania głównego, a więc wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest w tym zakresie niedopuszczalny.

b) Rozporządzenie (WE) nr 12/98

20. Rozporządzenie (WE) nr 12/98 utraciło moc obowiązującą w dniu 4 grudnia 2011 r. [17], mogło zatem ze względu na temporalny zakres stosowania mieć jeszcze znaczenie dla okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym. Te okoliczności faktyczne nie wykazują jednak żadnych punktów stycznych ze spornym rozporządzeniem z tego względu, że rozporządzenie nr 12/98 zgodnie z jego art. 2 pkt 4 obowiązywało dla „pojazdów silnikowych, które ze względu na rodzaj konstrukcji i wyposażenia, są odpowiednie do przewożenia więcej niż dziewięciu osób – włączając kierowcę – i są przeznaczone do tego celu". Okoliczności faktyczne postępowania głównego dotyczą jednak mniejszych pojazdów przystosowanych do przewozu maksymalnie 9 osób, wraz z kierowcą. Rozporządzenie nr 12/98 pozbawione jest zatem w oczywisty sposób związku z przedmiotem postępowania głównego, a wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest w tym zakresie niedopuszczalny.

2. Brak wystarczających informacji co do stanu faktycznego i prawnego w odniesieniu do art. 101 TFUE i 102 TFUE w związku z art. 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE i 6 TUE, a także art. 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE i 6 TFUE.

21. Sąd odsyłający przyjmuje, że włoskie przepisy mogą doprowadzić do rozdzielenia obszarów rynku i zakłócenia konkurencji. W związku z tym zmierza on do ustalenia, czy art. 101 TFUE i 102 TFUE w związku z art. 3 TUE, 4 TUE i 5 TUE, a także z art. 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE i 6 TFUE stoją na przeszkodzie stosowaniu tych włoskich przepisów. Przywołuje on ponadto także art. 6 TUE, odnoszący się do związania Unii prawami podstawowymi.

15 — Wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s.I-2099, pkt 39; z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-544/07 Rüffler, Zb.Orz. s. I-3389, pkt 37; z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 Filipiak, Zb.Orz. s. I-11049, pkt 41; z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie C-310/10 Agafiței i in., Zb.Orz. s. I-5989, pkt 26; z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 Križan i in., pkt 54.

16 — Wyrok z dnia 1 czerwca 1994 r. w sprawie C-388/92 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-2067.

17 — Zobacz art. 30 i 31 rozporządzenia (WE) nr 1073/2009.

22. Sąd odsyłający nie precyzuje jednak, jaki związek mają wymienione przez niego przepisy kompetencyjne prawa pierwotnego z postawionymi przezeń pytaniami oraz postępowaniem głównym. Dotyczy to także związania Unii prawami podstawowymi.

23. W odniesieniu do art. 101 TFUE i 102 TFUE sąd odsyłający winien ponadto w świetle złożoności analizy, jakiej należy poddać okoliczności faktyczne w sprawach z zakresu prawa konkurencji, przedstawić Trybunałowi w sposób szczegółowy okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedłożone przezeń pytania prejudycjalne albo co najmniej wyjaśnić założenia stanu faktycznego stanowiące podstawę tych pytań [18].

24. Informacje przedstawione przez sąd odsyłający w niniejszej sprawie nie spełniają tych wymagań. Artykuły 101 TFUE i 102 TFUE zakazują porozumień i praktyk antykonkurencyjnych oraz nadużywania pozycji dominującej. W postępowaniach głównych na pierwszy rzut oka nie ma miejsca ani jedno, ani drugie. Dotyczą one raczej przepisów krajowych lub regionalnych regulujących najem pojazdów z kierowcą, nie zaś działań przedsiębiorców, które można by podważyć z punktu widzenia prawa konkurencji. Skoro w postępowaniach głównych nie występuje nawet antykonkurencyjne działanie zainteresowanych przedsiębiorstw, nic nie wskazuje na to, w jaki sposób sporne przepisy krajowe miałyby promować takie działania, a w konsekwencji podważać skuteczność unijnych reguł konkurencji. Niezależnie od tego z przedstawionych przez sąd odsyłający okoliczności faktycznych nie wynika również żaden związek z rynkiem wewnętrznym.

25. W braku wystarczających informacji w przedmiocie stanu faktycznego i prawnego, umożliwiających Trybunałowi i uczestnikom postępowania zajęcie rzeczowego stanowiska w przedmiocie przywołanych przepisów w odniesieniu do postępowań głównych, także ten zespół pytań zawarty we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny.

3. Hipotetyczny charakter pytań o art. 49 TFUE

26. Sporne jest ponadto, czy art. 49 TFUE może mieć znaczenie dla niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

27. Wątpliwości wynikają z jednej strony z tego, że postępowania główne nie wykazują żadnych elementów transgranicznych. Z drugiej strony, z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika także to, czy – a jeśli, to w jaki sposób – w wyniku stosowania przepisów krajowych art. 49 TFUE mógłby nabrać znaczenia dla czysto krajowych okoliczności faktycznych.

a) Brak elementów transgranicznych

28. Swoboda przedsiębiorczości mogłaby mieć co do zasady znaczenie jedynie w sytuacji, gdy istniałby jakiś punkt odniesienia dla stosowania prawa Unii [19]. Taki punkt odniesienia występuje w przypadku transgranicznych elementów okoliczności faktycznych. Przepisy traktatu dotyczące swobody przedsiębiorczości nie obowiązują zatem dla okoliczności faktycznych rozgrywających się wyłącznie w jednym państwie członkowskim [20].

18 — Wyrok z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 Attanasio Group, Zb.Orz. s. I-2055, pkt 32.

19 — Zobacz wyrok z dnia 3 października 1990 r. w sprawach połączonych C-54/88, C-91/88 i C-14/89 Nino i in., Rec. s. I-3537, pkt 9–11.

20 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawie C-17/94 Gervais i in., Rec. s. I-4353, pkt 24–26; z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie C-84/11 Susisalo i in., pkt 18; z dnia 10 maja 2012 r. w sprawach połączonych od C-357/10 do C-359/10 Duomo Gpa i in., pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

29. W związku z tym wydaje się wątpliwe badanie omawianych postępowań głównych z punktu widzenia art. 49 TFUE. Postępowania główne mają bowiem, jeśli chodzi o przepisy włoskie, które zgodnie z ich brzmieniem znajdują zastosowanie bez rozróżnienia zarówno do włoskich podmiotów gospodarczych, jak i do podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich, charakter czysto włoski, a nawet regionalny, ponieważ wydają się one być ograniczone do regionu Lacjum i nie posiadać związku z wymianą handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Zgodnie z brzmieniem przepisów włoskich nie jest wprawdzie wykluczone, że sporni przedsiębiorcy wynajmujący pojazdy mogliby używać swoich pojazdów także do przewozów w sąsiadujących państwach członkowskich. Sąd odsyłający nie przekazał żadnych informacji w tym zakresie. Przekazał on Trybunałowi natomiast informacje w przedmiocie okoliczności faktycznych odnoszących się wyłącznie do wewnątrzkrajowego włoskiego przewozu osób. Potwierdzają to wystąpienia uczestników postępowania na rozprawie, zgodnie z którymi we Włoszech przedsiębiorcy wynajmujący są z reguły zatrudniani do przewozów na krótkich odcinkach. Ewentualne problemy związane z przewozem osób w ruchu międzynarodowym nie stanowią zatem przedmiotu postępowań głównych. Wydaje się raczej chodzić między innymi o dostęp do rynku rzymskiego włoskich przedsiębiorców posiadających siedzibę poza stolicą.

30. Trybunał rozważał jednak art. 49 TFUE jako kryterium oceny także dla postępowań głównych, w których okoliczności faktyczne podlegające ocenie sądu odsyłającego nie dotyczyły obywateli innych państw członkowskich oraz nie wykazywały żadnych innych elementów transgranicznych. Zdarzało się to w sytuacji, gdy zdaniem Trybunału „nie można było wcale wykluczyć", że niezależnie od konkretnych okoliczności w postępowaniu, w podobnej sytuacji także obywatele innych państw członkowskich przy okazji wykonywania swojej swobody przedsiębiorczości mogliby zostać skonfrontowani z omawianymi w postępowaniu głównym przepisami danego państwa członkowskiego [21].

31. Na pierwszy rzut oka to podejście, zgodnie z którym wystarczy, aby „nie było wykluczone", że dany przepis mógłby dotyczyć obywateli innych państw członkowskich, wydaje się sprzeczne z ustanowioną w utrwalonym orzecznictwie zasadą, zgodnie z którą Trybunał w postępowaniu prejudycjalnym nie udziela odpowiedzi na pytania hipotetyczne, ponieważ nie mają one znaczenia dla sprawy. Zakres tego, co wprawdzie nie jest rzeczywiste, ale jednak „nie jest wcale wykluczone" (a więc podlega badaniu Trybunału), a w konsekwencji nie jest już czysto hipotetyczne, wymaga wyjaśnienia umożliwiającego stosowanie tego podejścia w praktyce.

32. W swoim nowszym orzecznictwie Trybunał wydaje się rozstrzygać w podstawowym stopniu tę kontrowersję pomiędzy „hipotetycznym" a „wcale niewykluczonym". Nie ogranicza się on w wyroku w sprawie Duomo Gpa i in. [22] do ogólnego, nieudokumentowanego i nieuzasadnionego stwierdzenia, że obywatele innych państw członkowskich mogą mieć „interes" [23] w spornej w postępowaniu głównym działalności, lecz konkretyzuje ten „interes", uzasadniając element transgraniczny i objęcie zakresem stosowania art. 49 TFUE, poprzez odniesienie do określonych okoliczności. Zostają one zaczerpnięte nie tylko z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, lecz także z argumentów uczestników postępowania [24].

33. Takie „konkretyzujące" podejście umożliwia odróżnienie w praktyce orzeczniczej Trybunału zagadnień czysto hipotetycznych od wcale niewykluczonych. Wynika ono ostatecznie z podziału zadań pomiędzy Trybunałem a sądem odsyłającym. Do Trybunału nie może należeć, poza przypadkami ewidentnymi, inicjowanie w sytuacjach na pierwszy rzut oka nieposiadających elementu transgranicznego, rozważań pozbawionych podstaw w odesłaniu, co do tego, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu „nie można wcale wykluczyć", że obywatele innych państw członkowskich mogliby

21 — Zobacz m.in. dotyczące aptek lub dystrybucji paliw wyroki: z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-570/07 i C-571/07 Blanco Pérez i Chao Gómez, Zb.Orz. s. I-4629, pkt 40; ww. w pkt 18 wyrok w sprawie Attanasio Group, pkt 24.

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 20.

23 — Wyżej wymieniony w przypisie 20 wyrok w sprawie Duomo Gpa i in., pkt 40.

24 — W przedmiocie argumentów Komisji zob. ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Duomo Gpa i in., pkt 28.

mieć „interes" odpowiadający temu, który stanowi przedmiot w postępowaniu głównym. W znacznie lepszej pozycji do zainicjowania takich rozważań znajdują się sąd odsyłający [25] oraz odpowiednio uczestnicy postępowania, a w przypadku postępowania prejudycjalnego w konsekwencji także państwa członkowskie.

34. W niniejszej sprawie należy z jednej strony rozważyć, jakie znaczenie należy przypisać okoliczności, że sporne włoskie przepisy zostały (częściowo) podważone w skardze złożonej do Komisji (i), a z drugiej strony postawić pytanie o to, czy udzielanie przez włoskie gminy urzędowych zezwoleń na wynajmowanie pojazdów może mieć znaczenie w tym zakresie (ii).

i) Znaczenie prowadzonego przez Komisję postępowania EU Pilot 623/09/TREN?

35. Zarówno sąd odsyłający, jak i skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-162/12 wskazali na prowadzone przez Komisję Europejską postępowanie EU Pilot 623/09/TREN. Postępowanie to dotyczy w istocie zgodności ustawy nr 21/1992 w wówczas obowiązującym brzmieniu ze swobodą przedsiębiorczości. Sporne postępowanie zostało zgodnie z aktami sprawy posiadanymi przez Trybunał wszczęte w drodze skargi, którą Federnoleggio, interwenientka na poparcie żądań strony skarżącej w postępowaniu głównym leżącym u podstaw sprawy C-162/12, wniosła, jak się wydaje, do Komisji w 2009 r. Komisja wypowiedziała się w kwestii tego postępowania na rozprawie: zostało ono umorzone po tym, jak włoskie władze poinformowały, że stosowanie podważanych przepisów jest zawieszone, a sporne przepisy podlegają opracowaniu. Zdaniem Komisji nie ma zatem powodu dla wszczynania postępowania w sprawie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego [26].

36. Nie wydaje się, żeby samo występowanie takiej skargi do Komisji mogło być wystarczające dla stosowania art. 49 TFUE w sporze głównym, który w pozostałym zakresie dotyczy zagadnień czysto krajowych.

37. W przeciwnym razie państwa członkowskie mogłyby arbitralnie rozszerzyć zakres stosowania art. 49 TFUE poprzez wniesienie skargi oraz dać w ten sposób okazję do zwrócenia się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z jednej strony, oraz postępowanie Komisji z drugiej strony, należy traktować odrębnie. Prowadzenie przez Komisję postępowania nie czyni jeszcze okoliczności faktycznych transgranicznymi, nawet gdyby miały do nich znaleźć zastosowanie przepisy będące przedmiotem badania Komisji.

38. Inaczej byłoby w sytuacji, gdyby obywatele innych państw członkowskich zwracali się do Komisji ze skargą dotyczącą swobody przedsiębiorczości i w tym świetle podważali krajowe przepisy. W takim przypadku można byłoby wyciągnąć wniosek, że wnoszący skargę są rzeczywiście zainteresowani wykonywaniem swojej swobody przedsiębiorczości w określonej dziedzinie, oraz że w związku z tym z punktu widzenia sądu odsyłającego „nie jest wcale wykluczone", że w porównywalnej sytuacji sprawa mogłaby dotyczyć także obywateli innych państw członkowskich, podobnie jak stron w tym konkretnym postępowaniu. Podlegająca ocenie sytuacja przestaje bowiem być czysto hipotetyczna nie dopiero wtedy, kiedy obywatele państw członkowskich przygotowują się do rozpoczęcia działalności w innym państwie członkowskim, albo wręcz wdają się przed sądem w spór dotyczący warunków ich tamtejszej działalności. „Nie można wcale wykluczyć" zainteresowania korzystaniem ze swobody przedsiębiorczości już wówczas, gdy obywatele innych państw członkowskich wyprzedzają wystąpienie okoliczności faktycznych i prawnych na podstawie sytuacji osób trzecich i z poważnym zamiarem podjęcia działalności gospodarczej zwracają się przeciwko niekorzystnym dla nich przepisom.

25 — Zobacz w tym względzie pkt 38 opinii rzecznika generalnego N. Wahla z dnia 5 września 2013 r. w sprawach połączonych od C-159/12 do C-161/12 Venturini i in.

26 — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera szczegółowych informacji odnoszących się do przebiegu postępowania Komisji ani znaczenia środków rozważanych przez Republikę Włoską.

39. Postępowanie EU Pilot 623/09/TREN wykazuje w tym względzie cechy szczególne. Zostało ono najwyraźniej wszczęte na wstępie przez mającą siedzibę we Włoszech spółkę Federnoleggio. Zgodnie z aktami Trybunału jednak także wiele przedsiębiorstw z tej samej branży spoza Włoch wyraziło (w jednobrzmiących w istocie pismach) wobec jej pełnomocnika, który ponadto występuje jako pełnomocnik skarżących w postępowaniu głównym leżącym u podstaw sprawy C-162/12, swoje zainteresowanie przyłączeniem się do skargi spółki Federnoleggio. Z wymienionych pism nie wynika jednak powód, który je do tego skłonił. W szczególności nic nie wskazuje na to, że przedsiębiorstwa te zmierzają do prowadzenia działalności we Włoszech, a w konsekwencji uważają, że podważane przepisy ograniczają je w tym zakresie. Warto co więcej zauważyć, że w spornych pismach podkreślono, iż ewentualne koszty postępowania powinny zostać poniesione w całości przez spółkę Federnoleggio. Wywołuje to raczej wrażenie solidarnego poparcia dla włoskiej spółki wnoszącej skargę, nie prowadzi natomiast do wniosku o własnym zaangażowaniu popierających. Z tego względu także udział zagranicznych przedsiębiorstw w przedmiotowym postępowaniu Komisji nie wskazuje konkretnie na to, że zainteresowanie obywateli innych państw członkowskich w wykonywaniu swobody działalności gospodarczej we Włoszech „nie jest wcale wykluczone".

ii) Znaczenie urzędowego udzielenia zezwoleń na wynajmowanie pojazdów?

40. Na podstawie konkretnych okoliczności faktycznych zainteresowanie obywateli innych państw członkowskich prowadzeniem działalności gospodarczej we Włoszech przez przedsiębiorstwa wynajmujące pojazdy byłoby „wcale niewykluczone" ewentualnie wówczas, gdyby zezwolenia gmin były udzielane w drodze europejskiego postępowania przetargowego albo gdyby gospodarcza wartość takiego zezwolenia była tak znaczna, że niezależnie od ogłoszenia postępowania należałoby się liczyć z udziałem podmiotów z innych państw członkowskich. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera rozważań w przedmiocie tej problematyki. Na rozprawie jeden z uczestników postępowania nie wykluczył zainteresowania uzyskaniem zezwolenia w całej Unii, jednak nie zostało to doprecyzowane.

41. Europejski wymiar udzielania zezwoleń na wynajmowanie pojazdów wydaje się zatem bardzo wątpliwy już z tego powodu, że zezwolenia udzielane są dla konkretnego pojazdu, a w konsekwencji ich znaczenie gospodarcze jest ograniczone. Inaczej mogłoby być w przygranicznych regionach Włoch, w których jednak, zgodnie z informacjami sądu odsyłającego i uczestników postępowania, dla spornej działalności niekoniecznie obowiązują te same ramy prawne co w Lacjum, a które w każdym razie nie są przedmiotem niniejszego postępowania.

42. W braku konkretnych elementów transgranicznych art. 49 TFUE nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie.

43. Należy wreszcie zbadać, czy niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym daje okazję do oceny okoliczności faktycznych z punktu widzenia zasad obowiązujących wobec dyskryminacji podmiotów krajowych oraz do rozważenia art. 49 TFUE w tym kontekście.

b) Dyskryminacja podmiotów krajowych?

44. Nawet jeśli zostanie ustalone, że wszystkie aspekty przedstawionego przez sąd odsyłający sporu prawnego dotyczą jednego państwa członkowskiego, odpowiedź na pytanie o swobody podstawowe może być użyteczna również w sytuacji, gdy prawo krajowe w postępowaniu głównym przewiduje, że obywatelowi tego państwa przysługują te same prawa, które przysługiwałyby na podstawie prawa Unii obywatelom innego państwa członkowskiego znajdującym się w identycznej sytuacji [27].

27 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Zb.Orz. s. I-2941, pkt 29.

45. Sąd odsyłający nie stwierdził jednak we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że w niniejszej sprawie z prawa włoskiego należałoby wyprowadzić zakaz tak zwanej „dyskryminacji odwrotnej" albo dyskryminacji podmiotów krajowych [28]. Należy na wstępie wyjaśnić, jakie wnioski należy z tego wyciągnąć dla badania swobody przedsiębiorczości w kontekście włoskich przepisów.

46. Trybunał w swoim orzecznictwie rozważał swobody podstawowe także w sytuacjach pozbawionych elementu transgranicznego częściowo tylko na podstawie nieuzasadnionej bliżej możliwości, że odpowiednie prawo krajowe mogłoby zawierać zakaz dyskryminacji podmiotów krajowych, a także uznając swobodę uznania sądu odsyłającego co do znaczenia pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sprawy [29].

47. W ostatnim czasie wydaje się jednak rysować bardziej restrykcyjna tendencja, ponieważ Trybunał w przypadku okoliczności faktycznych ewidentnie pozbawionych elementu transgranicznego poddaje problematykę dyskryminacji podmiotów krajowych, poza ogólnym wzmiankowaniem tego zjawiska, częściowo bardziej intensywnemu badaniu pod kątem dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

48. Trybunał w wyroku z dnia 21 lutego 2013 r. uznał „istotne znaczenie dla Unii dokonania wykładni" określonych przepisów prawa Unii w okolicznościach faktycznych w pozostałym zakresie czysto krajowych (włoskich) dopiero po stwierdzeniu, iż „z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd odsyłający uważa, iż zezwolenie na odwrotną dyskryminację […] byłoby niezgodne z zasadami prawa krajowego, potwierdzonymi w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego" [30]. W wyroku z dnia 22 grudnia 2010 r. Trybunał oparł się w podobny sposób na treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z którego „nie wynika, by w okolicznościach takich jak okoliczności postępowania przed sądem krajowym, sąd krajowy był zobowiązany do umożliwienia korzystania przedsiębiorstwom mającym siedzibę w Belgii z takich samych praw, z jakich w tej samej sytuacji korzystałyby na podstawie prawa Unii przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim" [31]. W wyroku z dnia 21 czerwca 2012 r. Trybunał uznał natomiast w przypadku fińskiego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za wystarczające, iż dopiero na rozprawie „pełnomocnik skarżących w postępowaniach przed sądem krajowym zauważył, że w fińskim prawie administracyjnym istnieją przepisy chroniące obywateli fińskich przed odwrotną dyskryminacją. W tej sytuacji nie wydaje się oczywiste, aby wnioskowana wykładnia prawa Unii nie mogła być użyteczna dla sądu krajowego" [32].

49. Z przedstawionego powyżej orzecznictwa można wywnioskować, że uznanie krajowego zakazu dyskryminacji własnych obywateli opiera się w pierwszej kolejności na informacjach przekazanych przez sąd odsyłający w przedmiocie stanu prawnego obowiązującego w jego państwie członkowskim. Informacje te w celu umożliwienia Trybunałowi rzeczowego badania powinny być tak szczegółowe, jak to tylko możliwe, oraz w idealnym przypadku powinny zawierać dane co do tego, który konkretnie wewnątrzkrajowy stan faktyczny należy uważać za porównywalny ze względu na stosowanie prawa krajowego ze stanem faktycznym regulowanym prawem Unii.

28 — Brakuje zatem w szczególności konkretnego wskazania co do tego, czy i w jakim zakresie w okolicznościach miarodajnych dla postępowania głównego, zgodnie z zawartą we włoskim prawie konstytucyjnym zasadą równości mogłoby być nakazane uznanie zakazu dyskryminacji podmiotów krajowych oraz czy i w jakim zakresie orzecznictwo sądów konstytucyjnych rozwinięte w latach 90. w przedmiocie art. 28 WE mogłoby znaleźć odpowiednie zastosowanie do niniejszej sprawy. Zobacz w przedmiocie tego orzecznictwa przypis 57 w opinii rzecznika generalnego P. Madura w sprawie C-72/03 Carbonati Apuani (wyrok z dnia 9 września 2004 r.), Zb.Orz. s. I-8027.

29 — W przedmiocie swobody przepływu towarów zob. wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-448/98 Guimont, Rec. s. I-10663, pkt 21–23; w przedmiocie swobody świadczenia usług zob. wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. s. I-11421, pkt 30, 31; w przedmiocie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług zob. wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Zb.Orz. s. I-2941, pkt 29, 30; w przedmiocie swobody przedsiębiorczości zob. ww. w przypisie 18 wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 36.

30 — Wyrok z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie C-111/12 Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia i in., pkt 34, 35.

31 — Wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-245/09 Omalet, Zb.Orz. s. I-13771, pkt 17.

32 — Wyżej wymieniony w przypisie 20 wyrok w sprawie Susisalo i in., pkt 21.

50. W braku takich informacji sądu odsyłającego Trybunał uwzględniał także (niesporne) informacje dostarczone przez uczestników postępowania w przedmiocie dyskryminacji własnych obywateli.

51. W niniejszych postępowaniach głównych brakuje natomiast z jednej strony wypowiedzi sądu odsyłającego w przedmiocie dyskryminacji własnych obywateli. Z drugiej strony informacje przekazane przez uczestników postępowania są ze sobą niezgodne. Pełnomocnik spółek Airport Shuttle i Crono Service odnosi się do art. 14bis ustawy nr 88 z dnia 7 lipca 2008 r., zgodnie z którą przepisy włoskiego porządku prawnego skutkujące dyskryminacją obywateli innych państw członkowskich, nie mogą być stosowane do obywateli włoskich. Pełnomocnik Republiki Włoskiej przywołuje natomiast inne przepisy, bez doprecyzowania ich dokładnej treści.

52. Można z tego wyciągnąć dwojaki wniosek: z jednej strony taki, że do sądu odsyłającego musi w celu uniknięcia nieporozumień i niejasności należeć zajęcie szczegółowego stanowiska w każdym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o ile to konieczne, w przedmiocie kwestii dyskryminacji podmiotów krajowych, jeśli uważa badanie tej kwestii przez Trybunał za istotne dla rozstrzygnięcia[33]. Jeśli tego nie zrobi, to, z drugiej strony, kwestie swobód podstawowych z punktu widzenia dyskryminacji własnych obywateli mogą pozostać poza zakresem analizy Trybunału w szczególności wówczas, gdy stanowiska uczestników postępowania są w tym względzie niejasne albo sprzeczne.

53. W obliczu podziału zadań pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi, do Trybunału nie może bowiem należeć samodzielne ustalanie i dokonywanie ocen odpowiednich krajowych porządków prawnych i ich stanowiska w kwestii dyskryminacji podmiotów krajowych. Równie mało właściwe wydaje się, aby Trybunał bez wystarczających informacji w przedmiocie krajowego stanu faktycznego i prawnego pomimo to zapobiegawczo rozważał ewentualny zakaz dyskryminacji podmiotów krajowych, w szczególności wówczas, gdy nie zna on krajowych regulacji obowiązujących w tym zakresie, a przedstawiane są mu w tej kwestii jedynie przypuszczenia.

54. Jeśli z danego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynikają żadne jednoznaczne, zrozumiałe i odnoszące się konkretnie do postępowania głównego informacje w przedmiocie dyskryminacji podmiotów krajowych, wiele przemawia za tym, aby powstrzymać się od badania tego zakazu nawet w przypadku, gdy we wcześniejszych wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących tego samego państwa zakaz dyskryminacji własnych obywateli został już potwierdzony dla danego prawa krajowego. Do zadań Trybunału nie może bowiem należeć także kompleksowe rozwijanie prawa dla każdego państwa członkowskiego w tej kwestii, która może podlegać zmianom, oraz może obejmować rozgałęzione okoliczności szczególne dla danego przypadku. W konkretnym przypadku to raczej do sądu odsyłającego należy dostarczenie Trybunałowi aktualnych, rzetelnych i rzeczowych informacji w tym zakresie. Niniejsza sprawa ilustruje tę narastającą skądinąd problematykę o tyle, że jedyny zacytowany (przez jednego z uczestników postępowania) przepis krajowy w przedmiocie dyskryminacji podmiotów krajowych, którego stosowanie w postępowaniu głównym pozostaje niejasne w braku wyraźnego stanowiska sądu odsyłającego, nakazuje równe traktowanie własnych obywateli w przypadku „dyskryminacji”, bez wyjaśnienia, do których dziedzin prawa i których sytuacji w konkretnej sprawie się on odnosi.

55. Gdyby Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zakazu dyskryminacji podmiotów krajowych na podstawie własnej znajomości przedmiotowego prawa krajowego także bez konkretnych wskazówek od sądu odsyłającego powstałoby ponadto ryzyko, że nie wszystkie państwa członkowskie byłyby traktowane jednakowo, jeśli stan prawny w odniesieniu do dyskryminacji podmiotów krajowych w określonym państwie członkowskim byłby znany Trybunałowi, w innym zaś nie.

33 — Zobacz w tym względzie pkt 42, 45, 58 i 60 ww. w przypisie 25 opinii rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach połączonych Venturini i in.

56. Niezależnie od tego także z innych względów nie jest zrozumiałe, dlaczego sąd odsyłający stoi na stanowisku, że art. 49 TFUE jest istotny dla wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

57. Jeśli chodzi o sprawy C-419/12 i C-420/12, wydaje się, że dotyczą one mniej problematyki trwałego prowadzenia działalności gospodarczej we Włoszech, bardziej natomiast nakładów, jakie muszą ponosić wynajmujące pojazdy przedsiębiorstwa z siedzibą poza Rzymem, jeśli chcą okazjonalnie wjechać na obszar miasta Rzym. W zakresie, w jakim takie nakłady ponosiłyby także porównywalne przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich, wydawałoby się bardziej właściwym dla porównania zastosować kryterium swobody świadczenia usług, niż swobody przedsiębiorczości.

58. W przypadku spraw C-162/12 i C-163/12 rzuca się w oczy podobieństwo do wyroku w sprawie Sbarigia[34], w którym Trybunał uznał za niedopuszczalny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w którym na tle czysto włoskich okoliczności faktycznych przedstawiono pytania m.in. o zgodność włoskich przepisów (dotyczących wakacyjnych przerw w działaniu aptek) ze swobodami podstawowymi. Trybunał stwierdził w tym względzie, że swoboda przedsiębiorczości była „bez znaczenia dla rozstrzygnięcia" już z tego względu, że podlegająca regulacjom dotyczącym urlopu właścicielka apteki, „przyjmijmy – obywatelka innego państwa członkowskiego – prowadzi już ciągłą działalność zawodową", a co za tym idzie, „wykonywanie swobody przedsiębiorczości […] bez wątpienia nie stanowi przedmiotu sprawy". To podejście można odpowiednio zastosować do przypadku prowadzących już w sposób ciągły działalność gospodarczą przedsiębiorstw wynajmujących pojazdy, których zezwolenia zostały czasowo zawieszone w związku z naruszeniem obowiązku garażowania.

59. Wyrok ten świadczy wreszcie o coraz bardziej restrykcyjnym podejściu Trybunału do kwestii dotyczących swobody przedsiębiorczości w czysto krajowych okolicznościach faktycznych. Z przedstawionych powyżej względów w odniesieniu do omawianej problematyki tendencja ta jest właściwa.

60. Wobec powyższego także pytania odnoszące się do swobody przedsiębiorczości są niedopuszczalne, a wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są niedopuszczalne w całości.

V – Wnioski

61. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach połączonych C-162/12 i C-163/12 oraz w sprawach połączonych C-419/12 i C-420/12 są niedopuszczalne.

34 — Wyrok z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie C-393/08 Sbarigia, Zb.Orz. s. I-6337, pkt 27, 28.