



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 4 września 2014 r. \*

Odesłanie prejudycjalne — Transport drogowy — Wysokość minimalnych kosztów prowadzenia działalności określana przez organ reprezentujący zainteresowane podmioty — Związek przedsiębiorstw — Ograniczenie konkurencji — Cel leżący w interesie ogólnym — Bezpieczeństwo drogowe — Proporcjonalność

W sprawach połączonych od C-184/13 do C-187/13, C-194/13, C-195/13 i C-208/13

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy) postanowieniami z dnia 17 stycznia 2013 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 12 i 15 kwietnia 2013 r., w postępowaniach:

**API – Anonima Petroli Italiana SpA**

przeciwko

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

przy udziale:

**FEDIT – Federazione Italiana Trasportatori,**

**Bertani Remo di Silvio Bertani e C. Srl,**

**Transfrigoroute Italia Assotir,**

**Confartigianato Trasporti (C-184/13),**

**ANCC-Coop – Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori,**

**ANCD – Associazione Nazionale Cooperative Dettaglianti,**

**Sviluppo Discount SpA,**

**Centrale Adriatica Soc. coop.,**

**Coop Consorzio Nord Ovest Soc. cons. arl,**

**Coop Italia Consorzio Nazionale non Alimentari Soc. coop.,**

\* Język postępowania: włoski.

**Coop Centro Italia Soc. coop.,**  
**Tirreno Logistica Srl,**  
**Unicoop Firenze Soc. coop.,**  
**Conad – Consorzio Nazionale Dettaglianti Soc. coop.,**  
**Conad Centro Nord Soc. coop.,**  
**Commercianti Indipendenti Associati Soc. coop.,**  
**Conad del Tirreno Soc. coop.,**  
**Pac2000A Soc. coop.,**  
**Conad Adriatico Soc. coop.,**  
**Conad Sicilia Soc. coop.,**  
**Sicilconad Mercurio Soc. coop.**

przeciwko

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,**  
**Ministero dello Sviluppo economico,**  
**Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica,**  
**Osservatorio sulle attività di autotrasporto,**  
**Autorità garante della concorrenza e del mercato,**

przy udziale:

**Unatras – Unione Nazionale Associazioni Autostrastoporto Merci,**  
**Brt SpA,**  
**Coordinamento Interprovinciale FAI,**  
**FIAP – Federazione Italiana Autotrasporti Professionali (C-185/13),**  
**Air Liquide Italia SpA e.a.,**  
**Omnitransit Srl,**  
**Rivoira SpA,**  
**SIAD – Società Italiana Acetilene e Derivati SpA**

przeciwko

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

przy udziale:

**TSE Group Srl (C-186/13),**

**Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica,**

**Fedespedi – Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali,**

**Assologistica – Associazione Italiana Imprese di Logistica Magazzini Generali Frigoriferi  
Terminal Operators Portuali,**

**FISI – Federazione Italiana Spedizionieri Industriali,**

**Federagenti – Federazione Nazionale Agenti Raccomandatari Marittimi e Mediatori Marittimi,**

**Assofer – Associazione Operatori Ferroviari e Intermodali,**

**Anama – Associazione Nazionale Agenti Merci Aeree,**

**ACA Trasporti Srl,**

**Automerci Srl,**

**Eurospedi Srl,**

**Safe Watcher Srl,**

**Sogemar SpA,**

**Number 1 Logistic Group SpA**

przeciwko

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Osservatorio sulle Attività di Trasporto,**

**Ministero dello Sviluppo economico**

przy udziale:

**Legacoop Servizi,**

**Mancinelli Due Srl,**

**Intertrasporti Srl,**

**Confartigianato Trasporti (C-187/13),**

**Esso Italiana Srl**

przeciwko

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

przy udziale:

**Autosped G SpA,**

**Transfigoroute Italia Assotir,**

**Confartigianato Trasporti (C-194/13),**

**Confindustria – Confederazione generale dell'industria italiana,**

**Unione Petrolifera,**

**AITEC – Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento,**

**ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili,**

**ANFIA – Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica,**

**Assocarta – Associazione Italiana Fra Industriali della Carta Cartoni e Paste per Carta,**

**Assografici – Associazione Nazionale Italiana Industrie Grafiche Cartotecniche e Trasformatrici,**

**Assovetro – Associazione Nazionale degli Industriali del Vetro,**

**Confederazione Italiana Armatori,**

**Confindustria Ceramica,**

**Federacciai – Federazione imprese siderurgiche italiane,**

**Federalimentare – Federazione Italiana Industria Alimentare,**

**Federchimica – Federazione Nazionale Industria Chimica,**

**Italmopa – Associazione Industriale Mugnai d'Italia,**

**Burgo Group SpA,**

**Cartesar SpA,**

**Cartiera Lucchese SpA,**

**Cartiera del Garda SpA,**

**Cartiera Modesto Cardella SpA,**

**Eni SpA,**

**Polimeri Europa SpA,**

**Reno De Medici SpA,**

**Sca Packaging Italia SpA,**

**Shell Italia SpA,**

**Sicem Saga SpA,**

**Tamoil Italia SpA,**

**Totalerg SpA**

przeciwko

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

przy udziale:

**FEDIT – Federazione Italiana Trasporti,**

**Autosped G SpA,**

**Consorzio Trasporti Europei Genova,**

**Transfrigoroute Italia Assotir,**

**Coordinamento Interprovinciale FAI,**

**FIAP – Federazione Italiana Autotrasporti Professionali,**

**Semenzin Fabio Autotrasporti,**

**Conftrasporto,**

**Confederazione generale italiana dell'artigianato (C-195/13),**

oraz

**Autorità garante della concorrenza e del mercato**

przeciwko

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

przy udziale:

**Legacoop Servizi,**

**Mancinelli Due Srl,**

**Intertrasporti Srl,**

**Roquette Italia SpA,**

**Coordinamento Interprovinciale FAI,**

**Conftrasporto,**

**Confartigianato Trasporti,**

**Transfrigoroute Italia Assotir,**

**FIAP – Federazione Italiana Autotrasporti Professionali,**

**Ferrarelle SpA (C-208/13),**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby (sprawozdawca) i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 kwietnia 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu API – Anonima Petroli Italiana SpA przez F. Di Gianniego oraz G. Coppa, avvocati,
- w imieniu ANCC-Coop – Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori i in. przez G. Roderiego oraz A. Turi, avvocati,
- w imieniu Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica i in. przez M.C. Scoce, F. Scoce oraz F. Vetrò, avvocati,
- w imieniu Esso Italiana Srl oraz Confindustria – Confederazione generale dell'industria italiana i in. przez F. Di Gianniego oraz G. Coppa, avvocati,
- w imieniu Autorità garante della concorrenza e del mercato przez B. Caravitè di Toritto, avvocato,
- w imieniu Consorzio Trasporti Europei Genova przez G. Mottę, avvocato,
- w imieniu Semenzin Fabio Autotrasporti oraz Conftrasporto przez I. Di Costę oraz M. Marescę, avvocati,
- w imieniu Roquette Italia SpA przez G. Giacomini, R. Damontego oraz G. Demartini, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Malferrario, T. Vecchi, I.V. Rogalskiego oraz J. Hottiaux, działających w charakterze pełnomocników,

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

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 49 TFUE, 56 TFUE, 96 TFUE i 101 TFUE, jak również art. 4 ust. 3 TUE.
- 2 Owe wnioski zostały złożone w ramach następujących sporów: w sprawie C-184/13 między API – Anonima Petroli Italiana SpA i in. a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministerstwem infrastruktury i transportu) oraz Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego); w sprawie C-185/13 między ANCC-Coop – Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori i in. a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dello Sviluppo economico, Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica (radą generalną ds. transportu drogowego i logistyki, zwaną dalej „Consulta”), Osservatorio sulle attività di autotrasporto (ośrodkiem monitoringu działalności w transporcie drogowym, zwanym dalej „Osservatorio”) oraz Autorità garante della concorrenza e del mercato (urzędem ochrony konkurencji i rynku); w sprawie C-186/13 między Air Liquide Italia SpA i in. a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti oraz Ministero dello Sviluppo economico; w sprawie C-187/13 między Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica i in. a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Osservatorio sulle Attività di Trasporto oraz Ministero dello Sviluppo economico; w sprawach C-194/13, C-195/13 i C-208/13, odpowiednio, między Esso Italiana Srl, Confindustria – Confederazione generale dell'industria italiana i in. oraz Autorità garante della concorrenza e del mercato a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti oraz Ministero dello Sviluppo economico w przedmiocie środków określających minimalne koszty prowadzenia działalności w sektorze drogowego przewozu towarów na rachunek innego podmiotu.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Zgodnie z art. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4058/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie ustalenia stawek za drogowy przewóz rzeczy między państwami członkowskimi (Dz.U. L 390, s. 1) stawki za zarobkowy drogowy przewóz rzeczy ustalane są w drodze swobodnej umowy stron. W świetle motywu trzeciego tego rozporządzenia „swobodne ustalenie stawek za drogowy przewóz rzeczy [stanowi] system taryfowy najlepiej odpowiada[jący] utworzeniu wolnego rynku transportowego, zgodnie z decyzją Rady, celom rynku wewnętrznego oraz potrzebom systemu taryfowego, wprowadzonego [jednolicie] w całej Wspólnocie”.
- 4 Zgodnie z motywem 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. L 300, s. 72) „[s]tworzenie wspólnej polityki transportowej pociąga za sobą zniesienie wszelkich ograniczeń wobec usługodawców na podstawie ich przynależności państwowej lub faktu, że mają siedzibę w innym państwie członkowskim niż to, w którym usługa ma być świadczona”. Motyw 6 tego rozporządzenia stanowi, że „[s]topniowe wdrożenie jednolitego rynku europejskiego powinno prowadzić do zniesienia ograniczeń w dostępie do rynków wewnętrznych państw członkowskich. Należy jednak wziąć przy tym pod uwagę skuteczność kontroli oraz rozwój warunków zatrudnienia w tym zawodzie, harmonizację przepisów między innymi w dziedzinie wdrażania [i] opłat nakładanych na użytkowników dróg oraz przepis[y] dotycząc[e] kwestii socjalnych i bezpieczeństwa”.

- 5 Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1072/2009 stanowi, że „[k]ażdy przewoźnik [w ramach] zarobkowego drogowego przewozu rzeczy posiadający licencję wspólnotową, którego kierowca, jeśli jest obywatelem państwa trzeciego, posiada świadectwo kierowcy, jest uprawniony na warunkach określonych w niniejszym rozdziale do wykonywania przewozów kabotażowych”.
- 6 Artykuł 9 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, co następuje:
- „O ile przepisy wspólnotowe nie stanowią inaczej, wykonywanie przewozów kabotażowych podlega przepisom ustawowym, wykonawczym i administracyjnym przyjmującego państwa członkowskiego w następujących kwestiach
- a) zasad dotyczących umowy przewozu;
- [...]”.
- 7 Prawo Unii obejmuje liczne akty w dziedzinie bezpieczeństwa drogowego. Tak więc art. 6 i 7 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. L 370, s. 1) określają wspólne zasady w dziedzinie okresów prowadzenia pojazdu oraz odpoczynku dla kierowców. Artykuły 4–7 dyrektywy 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz.U. L 80, s. 35) określają minimalne wymagania w zakresie maksymalnego tygodniowego czasu pracy, przerw, okresów odpoczynku i pracy w porze nocnej. Artykuły 13–16 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U. L 370, s. 8), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 561/2006 z dnia 15 marca 2006 r. (Dz.U. L 102, s. 1), przewidują obowiązki pracodawcy i kierowców w zakresie korzystania z urządzeń rejestrujących i wykresówek. Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz.U. L 403, s. 18), a także dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 263, s. 1) również określają ważne wspólne zasady w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa drogowego.

#### *Prawo włoskie*

- 8 Oprócz różnych przepisów w dziedzinie ruchu drogowego, zwłaszcza przepisów dotyczących kodeksu drogowego, ustawa nr 32 z dnia 1 marca 2005 r. zawierająca upoważnienie dla rządu do zreformowania przepisów dotyczących drogowego przewozu osób i rzeczy (GURI nr 57 z dnia 10 marca 2005 r., s. 5) określiła zasady i podstawowe kryteria reorganizacji przewozu drogowego. Owa ustawa zmierzała w szczególności do zapewnienia regulowanej liberalizacji i zastąpienia poprzedniego systemu obowiązkowych stawek widełkowych, wprowadzonego na podstawie ustawy nr 298 z dnia 6 czerwca 1974 r., systemem opartym na swobodnym ustalaniu cen za usługi przewozu drogowego. Do zasad i podstawowych kryteriów upoważnienia zaliczały się również: dostosowanie przepisów do prawodawstwa Unii w celu zapewnienia otwartego i konkurencyjnego rynku, ochrona konkurencji między przedsiębiorstwami, a także zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zabezpieczenia społecznego.
- 9 Na podstawie wspomnianego upoważnienia rząd włoski wydał szereg dekretów z mocą ustawy mających na celu wdrożenie rzeczony reformy.



- 10 Dekret z mocą ustawy nr 284 z dnia 21 listopada 2005 r. powierzył Consulcie prowadzenie działań polegających na proponowaniu, badaniu, monitorowaniu i doradzaniu władzom politycznym w zakresie ustalania polityk interwencyjnych oraz strategii rządowych w sektorze transportu drogowego. Consulta składa się z przedstawicieli organów administracji państwowej, sektorowych stowarzyszeń przewoźników drogowych, stowarzyszeń reprezentujących podmioty zamawiające i przedsiębiorstw lub organizacji, w których państwo posiada większościowy udział. W okresie zaistnienia okoliczności faktycznych będących przedmiotem postępowania głównego Consulta liczyła 102 członków tytularnych i zastępców, rozdzielonych w następujący sposób:
- 60 członków reprezentujących sektorowe stowarzyszenia przewoźników drogowych i podmiotów zamawiających;
  - 36 członków reprezentujących organy administracji państwowej;
  - 6 członków reprezentujących przedsiębiorstwa lub organizacje, w których państwo posiada większościowy udział.
- 11 Dekret z mocą ustawy nr 284 z dnia 21 listopada 2005 r. ustanowił ponadto Osservatorio jako organ Consulty, który sprawuje w szczególności funkcje monitorowania w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego i zabezpieczenia społecznego oraz aktualizuje praktyki i zwyczaje mające zastosowanie w przypadku umów drogowego przewozu rzeczy zawieranych ustnie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. g) tego dekretu Osservatorio składa się z dziesięciu członków wybieranych przez przewodniczącego Consulty spośród jej członków posiadających szczególne umiejętności w dziedzinie statystyki i ekonomii. W dniu, w którym wniesiono sprawy w postępowaniach głównych, Osservatorio liczyło dziesięciu członków, w tym ośmiu przedstawicieli stowarzyszeń przewoźników drogowych i podmiotów zamawiających oraz dwóch przedstawicieli organów administracji państwowej.
- 12 Artykuł 4 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 286 z dnia 21 listopada 2005 r., który to dekret wprowadza w życie regulowaną liberalizację, stanowi, że wynagrodzenia za usługi drogowego przewozu rzeczy są ustalane na zasadzie swobody umów przez strony umowy przewozu, zaś art. 4 ust. 2 tego dekretu z mocą ustawy zapewnia ochronę bezpieczeństwa drogowego, stanowiąc, że nieważne są „postanowienia umów przewozu, które określają sposoby i warunki wykonania usługi sprzeczne z zasadami bezpieczeństwa drogowego”. Jeśli chodzi o umowy zawarte ustnie, które w większym stopniu mogą naruszyć pozycję słabszej umawiającej się strony, wspomniany dekret z mocą ustawy ograniczył zasadę swobody umów, przewidując stosowanie w tym sektorze praktyk i zwyczajów, które określa Osservatorio.
- 13 Artykuł 83a dekretu–ustawy nr 112 z dnia 25 czerwca 2008 r. ograniczył zakres liberalizacji taryfowej wprowadzonej przez dekret z mocą ustawy nr 286 z dnia 21 listopada 2005 r., przewidując w zakresie umów zawieranych ustnie, że wynagrodzenie należne od podmiotu zamawiającego nie może być niższe od minimalnych kosztów prowadzenia działalności, których ustalenie zostało powierzone Osservatorio.
- 14 Owe minimalne koszty obejmują:
- średni koszt paliwa na przejechany kilometr ustalany miesięcznie w odniesieniu do różnych typów pojazdów oraz
  - udział procentowy kosztów prowadzenia przedsiębiorstwa zajmującego się przewozem drogowym na rachunek innego podmiotu stanowiący koszty paliwa, ustalany co pół roku.

15 Uregulowania zawarte w art. 83a dekretu–ustawy nr 112 z dnia 25 czerwca 2008 r. były przedmiotem istotnych zmian, wskutek których wyeliminowane zostało rozróżnienie między umowami na piśmie a umowami ustnymi, zaś Osservatorio zostało upoważnione również do ustalania stawek w przypadku tych pierwszych z uwagi na konieczność zapewnienia poszanowania norm bezpieczeństwa.

16 Artykuł 83a dekretu–ustawy nr 112 z dnia 25 czerwca 2008 r. w wersji mającej zastosowanie w postępowaniach głównych (zwany dalej „art. 83a dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami”), zatytułowany „Ochrona bezpieczeństwa drogowego i prawidłowego funkcjonowania rynku zarobkowego drogowego przewozu rzeczy”, stanowi:

„1. Na podstawie odpowiedniego sondażu i przy uwzględnieniu dokonywanej co miesiąc przez ministerstwo rozwoju gospodarczego analizy średniej ceny samochodowego oleju napędowego Osservatorio, o którym mowa w art. 9 dekretu z mocą ustawy nr 286 z dnia 21 listopada 2005 r., ustala co miesiąc średni koszt paliwa na przejechany kilometr w odniesieniu do różnych typów pojazdów oraz odnośny wpływ.

2. W odniesieniu do różnych typów pojazdów Osservatorio ustala w piętnastym dniu czerwca i grudnia udział procentowy kosztów paliwa w kosztach prowadzenia działalności przedsiębiorstwa zajmującego się zarobkowym przewozem drogowym.

3. Przepisy ust. 4–11 niniejszego artykułu regulują mechanizmy dostosowania wynagrodzenia należnego od podmiotu zamawiającego za koszty paliwa ponoszone przez przewoźnika i są one przedmiotem kontroli z punktu widzenia ich wpływu na rynek po upływie roku od dnia ich wejścia w życie.

4. W celu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa drogowego i prawidłowego funkcjonowania rynku zarobkowego drogowego przewozu rzeczy w umowie przewozu zawartej w formie pisemnej, w rozumieniu art. 6 dekretu z mocą ustawy nr 286 z dnia 21 listopada 2005 r., kwota podlegająca zapłacie przewoźnikowi powinna umożliwić co najmniej pokrycie minimalnych kosztów prowadzenia działalności gwarantujących w każdym razie zachowanie parametrów bezpieczeństwa przewidzianych przez prawo. Wspomniane koszty minimalne są ustalane w ramach dobrowolnych porozumień sektorowych zawieranych między organizacjami zrzeszającymi przewoźników reprezentowanymi w Consulcie, o których mowa w ust. 16, a organizacjami zrzeszającymi podmioty zamawiające. Owe porozumienia mogą również przewidywać umowy drogowego przewozu rzeczy, w których czas trwania lub ilości są gwarantowane i zgodnie z którymi można wprowadzić odstępstwo od przepisów wskazanych w niniejszym ustępie, od przepisów art. 7 ust. 3 i 7a dekretu z mocą ustawy nr 286 z dnia 21 listopada 2005 r. oraz od przepisów w dziedzinie skargi bezpośredniej.

4a. Jeżeli dobrowolne porozumienia wskazane w ust. 4 nie zostaną zawarte w terminie dziewięciu miesięcy od daty wejścia w życie niniejszego przepisu, Osservatorio, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. g) dekretu z mocą ustawy nr 284 z dnia 21 listopada 2005 r., ustala koszty minimalne zgodnie z postanowieniami ust. 4. Jeżeli po upływie pierwszego terminu w ciągu kolejnych trzydziestu dni Osservatorio nie podejmie decyzji o ustaleniu kosztów minimalnych, do umów przewozu zawartych w formie pisemnej stosuje się przepisy ust. 6 i 7 wyłącznie w celu ustalenia wynagrodzenia.

4b. Jeśli rachunek określa wynagrodzenie, które jest niższe od wynagrodzenia przewidzianego w ust. 4 lub 4a, skarga przewoźnika przeciwko podmiotowi zamawiającemu o zapłatę różnicy przedawnia się z upływem roku od dnia wykonania usługi przewozu, z zastrzeżeniem odmiennego uzgodnienia opartego na dobrowolnych porozumieniach sektorowych zawartych zgodnie z ust. 4.

4c. W drodze odstępstwa od zasad przewidzianych w ust. 4 i 4a kwota wynagrodzenia podlegającego zapłacie przewoźnikowi za usługi przewozu świadczone w wykonaniu umowy zawartej w formie pisemnej, w rozumieniu art. 6 dekretu z mocą ustawy nr 286 z dnia 21 listopada 2005 r., jest ustalana

przez strony na zasadzie swobody umów, jeśli wspomniane usługi są świadczone w granicach 100 km dziennie, z zastrzeżeniem odmiennego uzgodnienia opartego na dobrowolnych porozumieniach sektorowych zawartych zgodnie z ust. 4.

4d. W chwili zawarcia umowy przewoźnik jest zobowiązany przekazać podmiotowi zamawiającemu zaświadczenie wydane przez organ zabezpieczenia społecznego, mające maksymalnie trzy miesiące i informujące, że przedsiębiorstwo ma uregulowaną sytuację w zakresie opłacania składek na zabezpieczenie społeczne i ubezpieczenia.

5. Jeżeli umowa dotyczy usług przewozu, które mają być świadczone przez okres powyżej 30 dni, część wynagrodzenia odpowiadająca kosztom paliwa ponoszonym przez przewoźnika przy wykonaniu świadczeń umownych – wskazana w umowie lub na rachunkach wystawionych w odniesieniu do usług świadczonych przez przewoźnika w pierwszym miesiącu ważności rzeczony umowy – podlega dostosowaniu na podstawie zmian cen samochodowego oleju napędowego określonych zgodnie z ust. 1, o ile owe zmiany przekraczają 2% wartości referencyjnej uwzględnionej w momencie podpisania umowy lub ostatniego dostosowania.

6. Jeśli umowa drogowego przewozu rzeczy nie została zawarta w formie pisemnej zgodnie z art. 6 dekretu z mocą ustawy nr 286 z dnia 21 listopada 2005 r., rachunek wystawiony przez przewoźnika powinien uwidaczniać – wyłącznie dla celów prawnych i administracyjnych – część wynagrodzenia należnego od podmiotu zamawiającego, odpowiadającą kosztom paliwa ponoszonym przez przewoźnika przy wykonywaniu świadczeń umownych. Owa kwota powinna odpowiadać wynikowi pomnożenia kosztu za kilometr ustalonego dla klasy, do której należy pojazd wykorzystany do przewozu, w rozumieniu ust. 1, w ciągu miesiąca poprzedzającego miesiąc wykonania usługi przewozowej, przez liczbę kilometrów odpowiadającą usłudze wskazanej na rachunku.

7. Część wynagrodzenia należnego przewoźnikowi, inna niż wskazana w ust. 6, winna odpowiadać – z zastrzeżeniem kwot należnych od podmiotu zamawiającego w zakresie kosztów paliwa – części tego wynagrodzenia, która powinna być przynajmniej równa części wskazanej jako odpowiadająca kosztom innym niż koszty paliwa określone w ust. 2.

8. Jeśli część wynagrodzenia należnego przewoźnikowi, inna niż część wskazana w ust. 6, odpowiada kwocie niższej od kwoty wskazanej w ust. 7, przewoźnik może zażądać od podmiotu zamawiającego zapłaty różnicy. Jeśli umowa drogowego przewozu rzeczy nie została zawarta w formie pisemnej, skarga przewoźnika ulega przedawnieniu z upływem pięciu lat od dnia wykonania usługi przewozu. Jeśli umowa przewozu została zawarta w formie pisemnej, skarga przewoźnika ulega przedawnieniu z upływem jednego roku, zgodnie z art. 2591 kodeksu cywilnego.

9. Jeśli podmiot zamawiający nie dokona zapłaty w terminie piętnastu dni, przewoźnik może złożyć w ciągu kolejnych piętnastu dni – pod rygorem utraty prawa – wniosek o wydanie nakazu zapłaty w drodze skargi do właściwego sądu zgodnie z art. 638 kodeksu postępowania cywilnego, przedstawiając dokumenty dotyczące jego wpisu do rejestru przewoźników zajmujących się zarobkowym drogowym przewozem rzeczy, dowód rejestracyjny pojazdu użytego do świadczenia usługi przewozowej, rachunek określający wynagrodzenie za usługę przewozową, dokumenty dotyczące dokonania zapłaty wskazanej kwoty oraz obliczenia służące określeniu dodatkowego wynagrodzenia należnego przewoźnikowi zgodnie z ust. 7 i 8. Po zbadaniu prawidłowości dokumentów i dokładności przedstawionych obliczeń sąd nakazuje podmiotowi zamawiającemu w drodze uzasadnionego orzeczenia w rozumieniu art. 641 kodeksu postępowania cywilnego niezwłoczną zapłatę kwoty należnej przewoźnikowi, zezwalając na tymczasowe wykonanie orzeczenia w rozumieniu art. 642 kodeksu postępowania cywilnego i określając termin, w którym można wnieść skargę w rozumieniu przepisów księgi IV, tytuł I, rozdział I tego kodeksu.

[...]

14. Bez uszczerbku dla sankcji przewidzianych w art. 26 ustawy nr 298 z dnia 6 czerwca 1974 r. z późniejszymi zmianami, jak również w art. 7 dekretu z mocą ustawy nr 286 z dnia 21 listopada 2005 r., gdy mają zastosowanie, każde naruszenie zasad przewidzianych w ust. 6, 7, 8 i 9 prowadzi do wykluczenia przez okres mogący trwać do sześciu miesięcy z publicznego postępowania przetargowego w zakresie dostaw rzeczy i świadczenia usług, jak również do pozbawienia przez okres jednego roku korzyści podatkowych, finansowych i dotyczących zabezpieczenia społecznego wszelkiego rodzaju, przewidzianych przez prawo.

15. Sankcje określone w ust. 14 są stosowane przez właściwy organ.

16. Sankcje określone w ust. 14 są stosowane, tylko jeśli strony zawarły umowę przewozu zgodną z dobrowolnym porozumieniem podpisanym przez większość organizacji zrzeszających przewoźników drogowych i odbiorców usług przewozu reprezentowanych w Consulcie w celu określenia reguł dotyczących świadczenia usług przewozu w szczególnym sektorze handlowym.

[...]”.

- 17 Od dnia 12 września 2012 r. zadania Osservatorio zostały powierzone na mocy ustawy wydziałowi ministerstwa infrastruktury i transportu.

### **Postępowania główne i pytania prejudycjalne**

- 18 Z uwagi na brak dobrowolnych porozumień przewidzianych w art. 83a ust. 4 i 4a dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami Osservatorio wydało w dniu 21 listopada 2011 r. szereg tabel określających minimalne koszty prowadzenia działalności przedsiębiorstw zajmujących się zarobkowym przewozem drogowym. Owe tabele zostały zawarte w dekreście dyrektora generalnego ministerstwa infrastruktury i transportu z dnia 22 listopada 2011 r.
- 19 Pozycje wydatków we wspomnianych tabelach są obliczane dla pięciu kategorii pojazdów w zależności od całkowitej maksymalnej masy załadunkowej poprzez wskazanie średniego rocznego przebiegu i średniego zużycia oleju napędowego na kilometr. Koszty obejmują koszty dotyczące ciągników siodłowych, naczep, utrzymania, pracy kierowców otrzymujących wynagrodzenie na podstawie obowiązującego układu zbiorowego, ubezpieczeń, przeglądów, winiet, ogumienia, paliwa, opłat autostradowych oraz organizacji. Tak więc Komisja Europejska wspomina tytułem przykładu, że w przypadku pojazdów o masie nieprzekraczającej 3,5 t i w przypadku przebiegów między 101 km a 150 km koszty prowadzenia działalności określone na podstawie art. 83a ust. 2 dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami wynoszą 0,999 EUR za kilometr, podczas gdy koszty minimalne prowadzenia działalności na podstawie art. 83a ust. 4 i 4a rzonego dekretu wynoszą 0,909 EUR za kilometr, a koszty paliwa – 0,122 EUR za kilometr.
- 20 Osservatorio opracowało również wzór okresowego dostosowania kosztów prowadzenia działalności, a zatem stawek za przewóz drogowy. Ów organ dostosował wartości określone w ramach pierwszego obliczenia, wydając w dniach 14 i 21 grudnia 2011 r. akty zatytułowane „Okresowa publikacja kosztów prowadzenia działalności przedsiębiorstw zajmujących się zarobkowym przewozem drogowym i minimalnych kosztów prowadzenia działalności gwarantujących zachowanie parametrów bezpieczeństwa”.
- 21 Sprawy w postępowaniach głównych wynikają z szeregu skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych tytułem głównym lub uzupełniającym do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio na akty, w których Osservatorio ustaliło koszty minimalne w rozumieniu art. 83a dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami.

- 22 Zdaniem sądu odsyłającego prawodawstwo włoskie wprowadza regulowany system ustalania minimalnych kosztów prowadzenia działalności, który ogranicza swobodę umów i swobodę określenia jednego z zasadniczych elementów umowy, nawet jeśli odbywa się to w celu zapewnienia poszanowania norm bezpieczeństwa.
- 23 Konieczność ochrony bezpieczeństwa drogowego jest obecna w prawie Unii, lecz sąd odsyłający wątpi, by równowaga między wartościami pozostającymi w konflikcie wprowadzona przez art. 83a dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami była zgodna z prawem Unii.
- 24 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, które brzmią identycznie w sprawach od C-184/13 do C-187/13, C-194/13, C-195/13 i C-208/13:
- „1) Czy i w jakim stopniu krajowe przepisy państw członkowskich Unii ustalające minimalne koszty działalności w sektorze transportu drogowego i powodujące heteronomiczne określenie elementu składowego wynagrodzenia za usługę, a zatem ceny umownej, są zgodne z ochroną wolnej konkurencji, swobodą przepływu przedsiębiorstw, swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług (o których mowa w art. 4 ust. 3 TUE, art. 101 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE i 96 TFUE)?
- 2) Czy i na jakich warunkach uzasadnione są ograniczenia wspomnianych zasad w stosunku do wymogów ochrony interesu publicznego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz czy z powyższego funkcjonalnego punktu widzenia uzasadnione jest ustalenie minimalnych kosztów działalności zgodnie z postanowieniami art. 83a dekretu–ustawy nr 112/2008 z późniejszymi zmianami?
- 3) Czy z powyższego punktu widzenia minimalne koszty działalności mogą być ustalone w ramach dobrowolnych porozumień zainteresowanych podmiotów lub ewentualnie przez instytucje, których skład charakteryzuje się znaczną obecnością osób reprezentujących prywatne podmioty gospodarcze z danego sektora, w przypadku braku kryteriów ustalonych z góry na poziomie ustawodawczym?”.
- 25 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 14 maja 2013 r. sprawy od C-184/13 do C-187/13, C-194/13, C-195/13 i C-208/13 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz w celu wydania wyroku.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

- 26 W swych pytaniach, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy art. 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 49 TFUE, 56 TFUE i 96 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy w postępowaniach głównych, zgodnie z którymi cena usługi zarobkowego drogowego przewozu rzeczy nie może być niższa od minimalnych kosztów prowadzenia działalności, które są ustalane przez organ składający się głównie z przedstawicieli zainteresowanych podmiotów gospodarczych.
- 27 Na wstępie należy wyjaśnić, że przepisy krajowe będące przedmiotem postępowań głównych przewidują, iż minimalne koszty prowadzenia działalności są ustalane przede wszystkim w ramach dobrowolnych porozumień sektorowych zawieranych przez zawodowe stowarzyszenia przewoźników i podmiotów zamawiających, ewentualnie, w razie braku tych porozumień, przez Osservatorio, zaś w braku działania tego organu – bezpośrednio przez ministerstwo infrastruktury i transportu. W okresie między listopadem 2011 r. a sierpniem 2012 r., który to okres omawiany jest w ramach postępowań głównych, minimalne koszty prowadzenia działalności zostały faktycznie ustalone przez Osservatorio.

*W przedmiocie prawa konkurencji Unii*

- 28 Należy przypomnieć, że – jak wynika to z utrwalonego orzecznictwa Trybunału – wprawdzie art. 101 TFUE odnosi się wyłącznie do zachowań przedsiębiorstw i nie dotyczy przepisów ustawowych lub wykonawczych pochodzących od państw członkowskich, jednak ów artykuł w związku z art. 4 ust. 3 TUE, który ustanawia obowiązek współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, nakłada na państwa członkowskie obowiązek nieprzyjmowania oraz nieutrzymywania w mocy przepisów, również o charakterze ustawowym lub wykonawczym, które mogłyby pozbawiać skuteczności reguły konkurencji znajdujące zastosowanie do przedsiębiorstw (zob. wyroki: Cipolla i in., C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, pkt 46; a także Sbarigia, C-393/08, EU:C:2010:388, pkt 31).
- 29 Naruszenie art. 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE ma miejsce wówczas, gdy państwo członkowskie albo narzuca lub faworyzuje zawieranie porozumień sprzecznych z art. 101 TFUE lub wzmacnia skutki tych porozumień, albo pozbawia swoje własne regulacje charakteru państwowego, przenosząc odpowiedzialność za podejmowanie decyzji ingerujących w sferę ekonomiczną na podmioty prywatne (zob. wyroki: Centro Servizi Spediporto, C-96/94, EU:C:1995:308, pkt 21; Arduino, C-35/99, EU:C:2002:97, pkt 35; a także Cipolla i in., EU:C:2006:758, pkt 47).
- 30 W szczególności w wyroku Centro Servizi Spediporto (EU:C:1995:308) Trybunał, któremu zadano podobne pytanie w świetle obowiązujących wówczas przepisów włoskich wprowadzających system obowiązkowych stawek widełkowych o maksymalnej i minimalnej wysokości, orzekł, po pierwsze, że jeśli przepisy państwa członkowskiego przewidują, iż stawki za drogowy przewóz rzeczy są zatwierdzane i czynione wykonalnymi przez organ władzy publicznej na podstawie propozycji komitetu, gdy ów komitet składa się w większości z przedstawicieli władz publicznych, zaś przedstawiciele zainteresowanych podmiotów gospodarczych są w mniejszości, i musi on przestrzegać, przedkładając swe propozycje, pewnych kryteriów interesu publicznego, to ustalanie tych stawek nie może zostać uznane za porozumienie między prywatnymi podmiotami gospodarczymi narzucone lub faworyzowane przez władze publiczne lub za porozumienie, którego skutki zostały wzmocnione przez owe władze, a po drugie, że władze publiczne nie przekazały swych uprawnień prywatnym podmiotom gospodarczym, uwzględniając przed zatwierdzeniem propozycji uwagi innych organów publicznych i prywatnych, a nawet ustalając stawki z urzędu.
- 31 W wyroku Librandi (C-38/97, EU:C:1998:454) Trybunał wyjaśnił, że owych ustaleń nie podważa okoliczność, iż przedstawiciele podmiotów gospodarczych nie są już w mniejszości w ramach tego komitetu, pod warunkiem że stawki są ustalane z poszanowaniem kryteriów interesu publicznego określonych przez ustawę i że władze publiczne nie delegują swych prerogatyw prywatnym podmiotom gospodarczym, uwzględniając przed zatwierdzeniem propozycji uwagi innych organów publicznych i prywatnych, a nawet ustalając stawki z urzędu.
- 32 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o kwestię, czy przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych pozwalają stwierdzić istnienie kartelu między prywatnymi podmiotami gospodarczymi, należy zaznaczyć, że komitet, który ustalił w sprawach głównych minimalne koszty prowadzenia działalności, mianowicie Osservatorio, składa się przede wszystkim z przedstawicieli zawodowych stowarzyszeń przewoźników i podmiotów zamawiających. W okresie zaistnienia okoliczności faktycznych objętych postępowaniami głównymi wśród dziesięciu członków Osservatorio wybranych przez przewodniczącego Consulty ośmiu reprezentowało bowiem stowarzyszenia przewoźników i podmiotów zamawiających, przy czym dekret w sprawie powołania tych członków stanowił ponadto, że zostają oni mianowani „celem reprezentowania” stowarzyszenia lub przedsiębiorstwa, do którego należą.
- 33 Ponadto decyzje Osservatorio podlegają zatwierdzeniu większością głosów jego członków, zaś przedstawiciel państwa nie posiada prawa weta lub decydującego głosu, pozwalających na zrównoważenie stosunków siły między administracją a sektorem prywatnym, w przeciwieństwie do

sytuacji omówionej w wyrokach: Reiff (C-185/91, EU:C:1993:886, pkt 22); Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft (C-153/93, EU:C:1994:240, pkt 21); Centro Servizi Spediporto (EU:C:1995:308, pkt 27); Librandi (EU:C:1998:454, pkt 35).

- 34 Stawki określone przez taką organizację zawodową mogą mieć jednak charakter państwowy, w szczególności wówczas, gdy członkowie tej organizacji są ekspertami niezależnymi od zainteresowanych podmiotów gospodarczych i są oni zobowiązani z mocy prawa do ustalenia stawek z uwzględnieniem nie tylko interesów przedsiębiorstw lub stowarzyszeń przedsiębiorstw sektora, który je wyznaczył, ale również interesu ogólnego oraz interesów przedsiębiorstw z innych sektorów lub odbiorców omawianych usług (zob. podobnie wyroki: Reiff, EU:C:1993:886, pkt 17–19, 24; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, EU:C:1994:240, pkt 16–18, 23; DIP i in., od C-140/94 do C-142/94, EU:C:1995:330, pkt 18, 19; Komisja/Włochy, C-35/96, EU:C:1998:303, pkt 44; a także Arduino, EU:C:2002:97, pkt 37).
- 35 Tymczasem zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniach odsyłających przepisy krajowe ustanawiające Consultę i Osservatorio nie określają zasad przewodnich, zgodnie z którymi owe organy powinny postępować, i nie zawierają żadnych postanowień pozwalających powstrzymać przedstawicieli organizacji zawodowych od działania wyłącznie w interesie zawodu.
- 36 Ponadto jeśli chodzi o przepisy krajowe, które wprowadzają system minimalnych kosztów prowadzenia działalności i powierzają Osservatorio uprawnienie do ich określenia, należy zaznaczyć, iż prawdą jest, że art. 83a ust. 4 dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami, po pierwsze, odwołuje się do celów polegających na ochronie bezpieczeństwa drogowego i prawidłowego funkcjonowania rynku zarobkowego drogowego przewozu rzeczy, a po drugie, przewiduje, że owe minimalne koszty prowadzenia działalności powinny w każdym razie zapewnić poszanowanie parametrów bezpieczeństwa przewidzianych w ustawie.
- 37 Jednakże przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych poprzestają na ogólnym nawiązaniu do ochrony bezpieczeństwa drogowego i pozostawiają ponadto członkom Osservatorio bardzo duży zakres uznania i autonomii przy określaniu minimalnych kosztów prowadzenia działalności w interesie organizacji zawodowych, które ich wyznaczyły. Komisja zauważa w tym względzie, że sprawozdanie z zebrania Osservatorio wskazuje, iż gdy jego członkowie nie mogli dojść do porozumienia w przedmiocie zakresu stosowania minimalnych kosztów prowadzenia działalności, jeden z nich wyraził swój sprzeciw ze względu na interesy stowarzyszenia zawodowego, które reprezentował, a nie z uwagi na interes publiczny.
- 38 W tych okolicznościach przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniach głównych nie zawierają ani reguł proceduralnych, ani postanowień materialnych pozwalających na zapewnienie, że przy określaniu minimalnych kosztów prowadzenia działalności Osservatorio zachowuje się jak działająca w interesie ogólnym wydzielona część władzy publicznej.
- 39 W drugiej kolejności, co się tyczy kwestii, czy władze publiczne przekazały swe uprawnienia w dziedzinie ustalania stawek podmiotom prywatnym, należy zaznaczyć, że art. 83a ust. 1, 2 i 4a dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami stanowi jedynie, że Osservatorio „określa” różne rodzaje kosztów wskazanych w przepisach krajowych rozpatrywanych w postępowaniach głównych. Z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi wynika, że organ władzy publicznej nie sprawuje kontroli w jakiegokolwiek formie nad dokonywanymi przez Osservatorio ocenami w zakresie kryteriów ustalania minimalnych kosztów prowadzenia działalności lub ustalonej wartości.
- 40 Podobnie bezsporne jest, że inne organy lub stowarzyszenia publiczne nie są konsultowane przed transponowaniem tych kosztów do dekretu i nadaniem im wykonalności.

- 41 Z powyższych rozważań wynika, że z uwagi na skład i sposób funkcjonowania Osservatorio z jednej strony oraz brak kryteriów interesu publicznego określonych w ustawie w sposób dostatecznie precyzyjny, by zapewnić, że przedstawiciele przewoźników i podmiotów zamawiających będą działali rzeczywiście z poszanowaniem ogólnego interesu publicznego, do osiągnięcia którego zmierza ustawa, a także brak skutecznej kontroli i uprawnień decyzyjnych sprawowanych w sposób ostateczny przez państwo z drugiej strony, Osservatorio winno zostać uznane za związek przedsiębiorstw w rozumieniu art. 101 TFUE, gdy wydaje ono decyzje ustalające minimalne koszty prowadzenia działalności w zakresie przewozu drogowego, takie jak decyzje, o których mowa w postępowaniach głównych.
- 42 Ponadto aby reguły konkurencji Unii stosowały się do przepisów rozpatrywanych w postępowaniach głównych, czyniących wiążącymi minimalne koszty prowadzenia działalności ustalone przez Osservatorio, wspomniane przepisy powinny ograniczać konkurencję wewnątrz wspólnego rynku.
- 43 Należy stwierdzić w tym względzie, że ustalanie minimalnych kosztów prowadzenia działalności, które są wiążące na podstawie przepisów krajowych takich jak przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych, w wyniku czego przedsiębiorstwa nie mogą ustalać stawek niższych od tych kosztów, jest równoznaczne z horyzontalnym ustalaniem minimalnych stawek narzuconych.
- 44 Jeśli chodzi o naruszenie wymiany wewnątrzspółnotowej, wystarczy przypomnieć, że skutkiem kartelu rozciągającego się na całe terytorium państwa członkowskiego jest, z samej jego istoty, umacnianie podziałów rynków na poziomie krajowym, a tym samym utrudnianie wzajemnej penetracji gospodarczej, której ma służyć traktat FUE (zob. wyroki: Komisja/Włochy, EU:C:1998:303, pkt 48; a także Manfredi i in., od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 45).
- 45 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że ustalanie minimalnych kosztów prowadzenia działalności w zakresie przewozu drogowego, które są wiążące na podstawie przepisów krajowych takich jak przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych, może ograniczać konkurencję na rynku wewnętrznym.
- 46 Wreszcie należy jednak zaznaczyć, że przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych, które czynią wiążącą decyzję związku przedsiębiorstw, której celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji lub ograniczenie swobody działania stron lub jednej z nich, nie są koniecznie objęte zakazem przewidzianym w art. 101 ust. 1 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE.
- 47 W celu stosowania tych postanowień do danego przypadku należy bowiem przede wszystkim uwzględnić całościowy kontekst, w którym dana decyzja związku przedsiębiorstw została przyjęta lub wywołuje skutki, a w szczególności jej cele. Następnie należy ustalić, czy skutki w postaci ograniczenia konkurencji, które z niej wynikają, są niezbędne do realizacji wspomnianych celów (zob. wyroki: Wouters i in., C-309/99, EU:C:2002:98, pkt 97; a także Consiglio nazionale dei geologi i Autorità garante della concorrenza e del mercato, C-136/12, EU:C:2013:489, pkt 53).
- 48 W tym kontekście należy zbadać, czy ograniczenia nałożone w ten sposób przez normy będące przedmiotem postępowania głównego poprzestają na tym, co jest niezbędne do zapewnienia realizacji celów zgodnych z prawem (zob. podobnie wyroki: Meca-Medina i Majcen/Komisja, C-519/04 P, EU:C:2006:492, pkt 47; a także Consiglio nazionale dei geologi i Autorità garante della concorrenza e del mercato, EU:C:2013:489, pkt 54).
- 49 Jednakże bez potrzeby badania kwestii, czy orzecznictwo przytoczone w pkt 47 i 48 niniejszego wyroku ma zastosowanie do przepisów krajowych narzucających porozumienie horyzontalne w sprawie cen, wystarczy stwierdzić, że przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych nie mogą w żadnym razie zostać uzasadnione w oparciu o zgodny z prawem cel.



- 50 W świetle art. 83a ust. 4 dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami ustalanie minimalnych kosztów prowadzenia działalności ma w szczególności na celu zapewnienie ochrony bezpieczeństwa drogowego.
- 51 Wprawdzie nie można wykluczyć, że ochrona bezpieczeństwa drogowego może stanowić cel zgodny z prawem, jednak ustalanie minimalnych kosztów prowadzenia działalności nie pozwala ani bezpośrednio, ani pośrednio na zapewnienie jego realizacji.
- 52 Należy zaznaczyć w tym względzie, że przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych poprzestają na dążeniu w sposób ogólny do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa drogowego, nie wykazując jakiegokolwiek związku między minimalnymi kosztami prowadzenia działalności a wzmocnieniem bezpieczeństwa drogowego.
- 53 Ponadto przepisy krajowe są właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu jedynie w wypadku, gdy rzeczywiście zmierzają one do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny (zob. wyroki: Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 55; Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 51).
- 54 Należy zaznaczyć w tym względzie, że wprawdzie „minimalny koszt” w rozumieniu art. 83a dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami powinien odpowiadać określonej w obiektywny sposób minimalnej kwocie, poniżej której nie można wykonywać obowiązków narzuconych przez przepisy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa drogowego, jednak przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych przewidują wyjątki. Otóż zgodnie z art. 83a ust. 4c dekretu–ustawy nr 112/2008 ze zmianami ustalenie wynagrodzenia pozostawione jest stronom na zasadzie swobody umów, jeśli usługi przewozu są świadczone w granicach 100 km dziennie. Podobnie art. 83a ust. 16 dekretu z mocą ustawy nr 112/2008 ze zmianami przewiduje możliwość wprowadzenia odstępstwa, w drodze porozumień sektorowych, od minimalnego kosztu ustalonego przez Osservatorio.
- 55 W każdym razie omawiane środki wykraczają poza to, co jest konieczne. Po pierwsze, nie pozwalają one przewoźnikowi na udowodnienie, że chociaż oferuje on ceny niższe od ustalonych stawek minimalnych, to działa w pełni w zgodzie z przepisami obowiązującymi w dziedzinie bezpieczeństwa (zob. podobnie wyroki: Outokumpu, C-213/96, EU:C:1998:155, pkt 39; a także Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, pkt 54–56).
- 56 Po drugie, istnieją liczne przepisy – w tym przepisy prawa Unii, o których mowa w pkt 7 niniejszego wyroku – dotyczące konkretnie bezpieczeństwa drogowego, które stanowią skuteczniejsze i mniej restryktywne środki, takie jak przepisy Unii w dziedzinie maksymalnego tygodniowego czasu pracy, przerw, okresów odpoczynku i pracy w porze nocnej oraz kontroli technicznej pojazdów. Ścisłe przestrzeganie tych przepisów może skutecznie zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa drogowego.
- 57 Wynika stąd, że ustalanie minimalnych kosztów prowadzenia działalności nie może zostać uzasadnione zgodnym z prawem celem.
- 58 Z całości powyższych rozważań wynika, że na zadane pytania należy odpowiedzieć, iż art. 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych, zgodnie z którymi cena usługi zarobkowego drogowego przewozu rzeczy nie może być niższa od minimalnych kosztów prowadzenia działalności, które są ustalane przez organ składający się głównie z przedstawicieli zainteresowanych podmiotów gospodarczych.

*W przedmiocie zasad swobodnego przepływu i polityki transportowej*

- 59 Mając na względzie odpowiedź udzieloną powyżej, nie jest konieczne dokonanie wykładni art. 49 TFUE, 56 TFUE i 96 TFUE.

**W przedmiocie kosztów**

- 60 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniach głównych, zgodnie z którymi cena usługi zarobkowego drogowego przewozu rzeczy nie może być niższa od minimalnych kosztów prowadzenia działalności, które są ustalane przez organ składający się głównie z przedstawicieli zainteresowanych podmiotów gospodarczych.**

Podpisy