



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 13 lutego 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuły 49 TFUE, 101 TFUE i 102 TFUE — Rozporządzenie (EWG) nr 2454/92 — Rozporządzenie (WE) nr 12/98 — Świadczenie najmu pojazdów z kierowcą — Uregulowania krajowe i regionalne — Zezwolenie wydawane przez gminy — Warunki — Sytuacje o charakterze wyłącznie wewnętrznym — Właściwość Trybunału — Dopuszczalność pytań

W sprawach połączonych C-162/12 i C-163/12

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 19 października 2011 r. i z dnia 1 grudnia 2011 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 2 kwietnia 2012 r., w postępowaniach:

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

Giovanni Panarisi (C-162/12),

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

Gianpaolo Vivani (C-163/12)

przeciwko

Comune di Grottaferrata,

przy udziale:

Federnoleggio,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 czerwca 2013 r.,

* Język postępowania: włoski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Airport Shuttle Express scarl, G. Panarisiego, Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl, G. Vivaniego oraz Federnoleggio przez P. Troianiella, avvocato,
- w imieniu Comune di Grottaferrata przez M. Giustinianiego oraz N. Moravię, avvocati,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Hottiaux oraz F. Moro, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 września 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 3–6 TUE, 49 TFUE, 101 TFUE i 102 TFUE, jak również rozporządzenia Rady (EWG) nr 2454/92 z dnia 23 lipca 1992 r. ustanawiającego warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwie członkowskim (Dz.U. L 251, s. 1) oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiającego warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwie członkowskim (Dz.U. 1998, L 4, s. 10).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów – po pierwsze, w ramach sporu między Airport Shuttle Express scarl (zwaną dalej „Airport Shuttle Express”) i G. Panarisiem a Comune di Grottaferrata, oraz po drugie, w ramach sporu między Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl (zwaną dalej „Autonoleggio Piccola”) i G. Vivanim a Comune di Grottaferrata – w przedmiocie zawieszenia zezwoleń na świadczenie najmu pojazdów z kierowcą („noleggio con conducente”, zwanego dalej „najmem z kierowcą”). Federnoleggio, stowarzyszenie zrzeszające przedsiębiorstwa zajmujące się najmem samochodów i autobusów z kierowcą, przystąpiło do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących w obu postępowaniach głównych.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 W wyroku z dnia 1 czerwca 1994 r. w sprawie C-388/92 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-2067, stwierdzono nieważność rozporządzenia nr 2454/92.
- 4 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 12/98:

„Każdy przewoźnik, który odpłatnie świadczy usługi transportu drogowego osób oraz który posiada licencję wspólnotową [...], jest dopuszczony, na mocy warunków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu oraz bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową przewoźnika lub miejsce prowadzenia działalności, do tymczasowego odpłatnego świadczenia usług krajowego transportu osób w innym państwie członkowskim [...] bez wymagania posiadania siedziby statutowej lub zakładu w tym państwie.

[...]”.

- 5 Zgodnie z art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 12/98 do celów tego rozporządzenia pojęcie „pojazdów” oznacza „pojazdy silnikowe, które ze względu na rodzaj konstrukcji i wyposażenia są odpowiednie do przewożenia więcej niż dziewięciu osób – włączając kierowcę – i są przeznaczone do tego celu”.
- 6 Jak wynika z art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36), dyrektywa ta nie ma zastosowania do usług w dziedzinie transportu objętych postanowieniami tytułu VI część trzecia traktatu FUE.

Prawo włoskie

Uregulowania krajowe

- 7 Artykuł 3 ustawy nr 21 z dnia 15 stycznia 1992 r. – ustawy ramowej o nieregularnych publicznych usługach transportu drogowego osób (GURI nr 18 z dnia 23 stycznia 1992 r.), zmienionej dekretem z mocą ustawy nr 207 z dnia 30 grudnia 2008 r. (GURI nr 304 z dnia 31 grudnia 2008 r.), przekształconym w ustawę, po zmianach, ustawą nr 14 z dnia 27 lutego 2009 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 49 z dnia 28 lutego 2009 r.) (zwanej dalej „ustawą nr 21/1992”), stanowi, że:
 - „1. Usługa najmu z kierowcą skierowana jest do użytkowników oznaczonych w sposób indywidualny, którzy złożą w garażu wniosek dotyczący świadczenia określonego w odniesieniu do czasu lub trasy.
 2. Środki transportu muszą być stacjonowane w garażach [...].
 3. Siedziba przewoźnika i garaż muszą znajdować się wyłącznie na terenie gminy, która wydała zezwolenie”.
- 8 Zgodnie z art. 7 ustawy nr 21/1992:
 - „1. Posiadacze licencji na świadczenie usług taksówkarskich lub zezwolenia na świadczenie usług najmu z kierowcą, w celu swobodnego wykonywania swojej działalności, mogą:
 - [...]
 - b) zrzekać się w ramach spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni pracy, stanowiących wspólną własność, lub w ramach spółdzielni usługowych, działających zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie współpracy;
 - c) zrzekać się w ramach konsorcjów przedsiębiorstw rzemieślniczych i w ramach wszelkich innych form przewidzianych przez prawo;
 - [...]
 2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, dozwolone jest przekazanie licencji lub zezwolenia podmiotom tam wymienionym i odzyskanie licencji lub zezwolenia, uprzednio przekazanych, w razie wystąpienia, odwołania lub wykluczenia z tych podmiotów.
 - [...]”.

9 Artykuł 8 tej ustawy stanowi:

„1. Licencja na świadczenie usług taksówkarskich oraz zezwolenie na świadczenie usług najmu z kierowcą są wydawane przez organy administracji gminnej w postępowaniu przetargowym osobom będącym właścicielami pojazdu lub dysponującym pojazdem na podstawie umowy leasingu [...]; osoby te mogą nim administrować samodzielnie lub w stowarzyszeniu.

2. Licencja lub zezwolenie dotyczą tylko jednego pojazdu [...]. Ta sama osoba może [...] posiadać wiele zezwoleń na świadczenie usług najmu z kierowcą [...].

3. W celu uzyskania i zachowania zezwolenia na świadczenie usług najmu z kierowcą obowiązkowe jest posiadanie, na podstawie ważnego tytułu prawnego, siedziby, garażu [...] położonych na obszarze gminy, która wydała zezwolenie”.

10 Artykuł 11 ust. 2 i 4 ustawy nr 21/1992 stanowi:

„2. Odbiór użytkownika lub rozpoczęcie usługi następują z chwilą odjazdu z terenu gminy, która wydała licencję, w kierunku jakiegokolwiek punktu docelowego, uprzednio zaakceptowanego przez kierowcę w wypadku punktu docelowego położonego poza granicami gminy lub obszaru, z zastrzeżeniem postanowień art. 4 ust. 5.

[...]

4. Zamówienia przewozu w ramach usługi najmu z kierowcą składa się w garażach. Rozpoczęcie i zakończenie każdej pojedynczej usługi najmu z kierowcą muszą nastąpić w garażu znajdującym się w gminie, która wydała zezwolenie, z uwzględnieniem powrotu do tego garażu, natomiast odbiór i dostarczenie użytkownika do punktu docelowego mogą nastąpić również na terenie innych gmin”.

11 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że art. 14a ust. 2 ustawy nr 11 z dnia 4 lutego 2005 r., wprowadzony ustawą nr 88 z dnia 7 lipca 2009 r. zawierającą przepisy dotyczące wykonania zobowiązań wspólnotowych wynikających z członkostwa Włoch we Wspólnotach Europejskich – ustawą wspólnotową 2008 (dodatek zwyczajny do GURI nr 161 z dnia 14 lipca 2009 r.), stanowi, iż „nie mają zastosowania do obywateli włoskich przepisy lub praktyki wynikające z włoskiego prawa wewnętrznego skutkujące dyskryminacją w porównaniu z warunkami i traktowaniem stosowanymi wobec obywateli wspólnotowych mających miejsce zamieszkania na terytorium kraju”.

Uregulowania regionalne Lacjum

12 Artykuł 5 ustawy regionalnej Lacjum nr 58 z dnia 26 października 1993 r. zawierającej przepisy dotyczące wykonywania nieregularnego transportu publicznego i reguły dotyczące roli kierowców w publicznych usługach transportu nieregularnego, o których mowa w art. 6 ustawy nr 21/1992 (*Bollettino ufficiale della Regione Lazio* nr 31 z dnia 10 listopada 1993 r.), zmienionej art. 58 ustawy regionalnej Lacjum nr 27 z dnia 28 grudnia 2006 r. (dodatek zwyczajny nr 5 do *Bollettino ufficiale della Regione Lazio* nr 36 z dnia 30 grudnia 2006 r.) (zwanej dalej „ustawą regionalną nr 58/1993”), stanowi:

„Usługa najmu z kierowcą skierowana jest do użytkowników oznaczonych w sposób indywidualny, którzy złożą w siedzibie przewoźnika wnioski dotyczące świadczenia określonego w odniesieniu do czasu lub trasy. Odbiór użytkownika lub rozpoczęcie usługi następują na terenie gminy, która wydała zezwolenie. Usługa wykonywana jest w kierunku jakiegokolwiek punktu docelowego. Środki transportu są stacjonowane w garażach”.

- 13 Artykuł 10 ustawy regionalnej nr 58/1993, zatytułowany „Obowiązki posiadaczy licencji na wykonywanie zawodu taksówkarza i zezwoleń na świadczenie usług najmu z kierowcą”, stanowi w ust. 2:

„Z zastrzeżeniem [...], 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 punktu docelowego położonego poza terenem gminy”.

- 14 Artykuł 17 ustawy regionalnej nr 58/1993 określa warunki wpisu do prowincjonalnego rejestru kierowców. Artykuł 17 ust. 1 lit. a) stanowi, że aby móc zostać wpisanym, trzeba być „obywatelem włoskim lub obywatelem państwa należącego do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 15 Decyzjami z dnia 1 lutego 2011 r. Comune di Grottaferrata (gmina Grottaferrata) postanowiła zawiesić na trzydzieści dni, począwszy od dnia 14 marca 2011 r., zezwolenia na świadczenie najmu z kierowcą wydane przez tę gminę G. Panarisiemu i G. Vivaniemu. Powodem tego było stwierdzone naruszenie art. 3 i art. 11 ust. 4 ustawy nr 21/1992 oraz art. 5 i 10 ustawy regionalnej nr 58/1993 w zakresie, w jakim przepisy te przewidują wyłączne i obowiązkowe korzystanie z garażu znajdującego się na terenie gminy, która wydała zezwolenie na świadczenie danej usługi, oraz rozpoczęcie i zakończenie usługi w tym samym garażu. W następstwie kontroli stwierdzono bowiem, że pojazdy używane do świadczenia usługi, której dotyczą wspomniane zezwolenia, były stacjonowane nie w garażach znajdujących się na obszarze Comune di Grottaferrata, lecz w garażach na obszarze gminy Rzym, gdzie znajdują się siedziby Airport Shuttle Express i Autonoleggio Piccola, którym wspomniane zezwolenia zostały przekazane, odpowiednio, przez G. Panarisię i G. Vivaniego.
- 16 Airport Shuttle Express i G. Panarisi oraz Autonoleggio Piccola i G. Vivani wnieśli do sądu odsyłającego dwie skargi o stwierdzenie nieważności wspomnianych decyzji o zawieszeniu zezwoleń, twierdząc, iż są one niezgodne z prawem, w szczególności z prawem Unii w dziedzinie transportu, rynku wewnętrznego i konkurencji.
- 17 Sąd odsyłający wskazuje, że nieregularny transport z kierowcą nie został odrębnie uregulowany w prawie Unii. Jednak w niniejszym przypadku należy odwołać się do uregulowań Unii dotyczących transportu osób. W tym względzie prawo Unii dotyczące swobody przedsiębiorczości i wolnej konkurencji ma pełne zastosowanie w sektorze transportowym. Sąd odsyłający wspomina między innymi o liberalizacji transportu w ramach jednolitego rynku przewidzianej w rozporządzeniu nr 2454/92, jak również o liberalizacji w sektorze przewoźników autobusowych osiągniętej dzięki rozporządzeniu nr 12/98. Sąd krajowy nawiązuje też do art. 92 TFUE. Jeśli chodzi o wolną konkurencję, powołuje się on na art. 101 TFUE i 102 TFUE w związku z art. 3 TUE i z art. 4 ust. 3 TUE, jak również z art. 3–6 TFUE.
- 18 Zdaniem sądu odsyłającego stosowne włoskie uregulowania krajowe i regionalne wydają się sprzeczne z art. 49 TFUE. Ponadto sąd krajowy uważa, że owe uregulowania zdają się zawierać środki uniemożliwiające skuteczną konkurencję między przedsiębiorcami na rynku transportowym.
- 19 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 obu sprawach C-162/12 i C-163/12:

„1) Czy art. 49 TFUE, art. 3[–]6 TUE, art. 101 [TFUE] i 102 TFUE oraz rozporządzenie [nr 2454/92] i rozporządzenie [nr 12/98] stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 3 ust. 3 i art. 11 ustawy [nr 21/1992] w zakresie, w jakim stanowią, odpowiednio, że »[...] [s]iedziba przewoźnika i garaż

muszą znajdować się wyłącznie na terenie gminy, która wydała zezwolenie« i że »[...] [z]amówienia przewozu w ramach usługi najmu z kierowcą składa się w garażach. Rozpoczęcie i zakończenie każdej pojedynczej usługi najmu z kierowcą muszą nastąpić w garażu znajdującym się w gminie, 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. 3–6 [TUE], art. 101 [TFUE] i 102 TFUE oraz rozporządzenie [nr 2454/92] i rozporządzenie [nr 12/98] stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 5 i 10 ustawy regionalnej [nr 58/1993] w zakresie, w jakim stanowią, odpowiednio, że »[...] [o]dbiór użytkownika lub 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 punktu docelowego położonego poza terenem gminy [...]«?».

20 Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 2 maja 2012 r. sprawy C-162/12 i C-163/12 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie wniosków złożonych po zamknięciu ustnego etapu postępowania

21 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 31 października 2013 r., które zostało uzupełnione załącznikiem złożonym w dniu 21 listopada 2013 r., Airport Shuttle Express, G. Panarisi, Autonoleggio Piccola i G. Vivani oraz Federnoleggio wnieśli o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania. Ich zdaniem w świetle opinii rzecznika generalnego takie otwarcie na nowo jest konieczne, po pierwsze, w celu uzupełnienia pewnych luk w stanie faktycznym w odniesieniu do kwestii dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a po drugie, w celu umożliwienia dyskusji w przedmiocie ewentualnego wpływu na tę kwestię procedury wydawania przez włoskie gminy zezwoleń na świadczenie najmu z kierowcą.

22 Pomocniczo wspomniane podmioty wnoszą do Trybunału o to, by Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego o udzielenie wyjaśnień zgodnie z art. 101 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

23 Stosownie do art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

24 Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z art. 252 akapit drugi TFUE zadaniem rzecznika generalnego jest publiczne przedstawianie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnionych opinii w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału wymagają jego zaangażowania. Wykonując to zadanie, może on w danym przypadku dokonać analizy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, przenosząc go w ramy kontekstu szerszego niż zostało to określone przez sąd odsyłający lub przez strony postępowania głównego. Mając na uwadze, że Trybunał nie jest związany ani opinią rzecznika generalnego, ani jej uzasadnieniem, nie jest niezbędne otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo na podstawie art. 83 regulaminu postępowania za każdym razem, gdy rzecznik generalny wskaże aspekt prawny, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami (zob. w szczególności wyroki: z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-361/06 Feinchemie Schwebda i Bayer CropScience, Zb.Orz. s. I-3865, pkt 34; z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-535/11 Novartis Pharma, pkt 31; a także z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie C-361/12 Carratù, pkt 19).

- 25 W tych okolicznościach nie można uwzględnić wniosku o zarządzenie otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.
- 26 Jeśli chodzi o przewidzianą w art. 101 regulaminu postępowania możliwość zwrócenia się do sądu odsyłającego o udzielenie wyjaśnień, z utrwalonego orzecznictwa, które obecnie ma swe odzwierciedlenie w art. 94 lit. b) i c) tego regulaminu, wynika, że skoro postanowienie odsyłające stanowi podstawę postępowania prejudycjalnego przed Trybunałem, niezbędne jest, aby w samym postanowieniu odsyłającym sąd krajowy przedstawił ramy faktyczne i prawne sporu zawisłego przed nim oraz udzielił przynajmniej minimum wyjaśnień dotyczących powodów, z jakich wybrał przepisy Unii, o których wykładnię się zwraca, oraz związku, jaki dostrzega on pomiędzy tymi przepisami a przepisami krajowymi znajdującymi zastosowanie w zawisłym przed nim sporze (zob. podobnie w szczególności postanowienie z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie C-116/00 Laguillaumie, Rec. s. I-4979, pkt 23, 24; wyroki: z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 Asemfo, Zb.Orz. s. I-2999, pkt 33; a także z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie C-79/12 Mora IPR, pkt 37).
- 27 W tych okolicznościach Trybunał uważa, że w niniejszych sprawach nie jest wskazane zwrócenie się do sądu odsyłającego o udzielenie wyjaśnień.

W przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 28 Zadając pytania, sąd odsyłający chce w istocie ustalić, czy różne przepisy prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu uregulowań krajowych i regionalnych dotyczących warunków wydawania zezwoleń i świadczenia najmu z kierowcą.
- 29 Zważywszy na brzmienie przedstawionych pytań, na wstępie należy przypomnieć, że na gruncie art. 267 TFUE Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygania ani w przedmiocie wykładni krajowych przepisów ustawowych lub wykonawczych, ani w przedmiocie zgodności tych przepisów z prawem Unii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, Rec. s. I-8121, pkt 33; a także z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-237/04 Enirisorse, Zb.Orz. s. I-2843, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Wobec powyższego z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w wypadku pytań sformułowanych w sposób niewłaściwy lub wykraczający poza zakres zadań powierzonych Trybunałowi na mocy art. 267 TFUE musi on wyodrębnić z całości informacji dostarczonych przez sąd krajowy, a zwłaszcza z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, normy prawa Unii, które z uwagi na przedmiot sporu wymagają dokonania wykładni (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 Attanasio Group, Zb.Orz. s. I-2055, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym aspekcie do Trybunału należy – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformułowanie przedstawionych mu pytań (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Attanasio Group, pkt 19; wyroki: z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-243/09 Fuß, Zb.Orz. s. I-9849, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 4 października 2012 r. w sprawie C-249/11 Bjankow, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Na podstawie tego orzecznictwa można przyjąć, że nawet jeśli z uwagi na treść przedstawionych pytań sąd odsyłający zdaje się dążyć do bezpośredniego stosowania prawa Unii do postępowań głównych, to tak naprawdę ów sąd zmierza do wykładni tego prawa w świetle okoliczności faktycznych i przepisów prawnych mających zastosowanie w toczących się przed nim postępowaniach.
- 32 Następnie należy zaznaczyć, że – jak wskazała rzecznik generalna w pkt 20 opinii – rozporządzenie nr 12/98, którego dotyczą przedstawione pytania, nie ma zastosowania do działalności objętej sporem przed sądem krajowym, ponieważ zgodnie z art. 2 pkt 4 tego rozporządzenia ma ono zastosowanie wyłącznie 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. Poza tym z pkt 3 niniejszego wyroku wynika, że Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia nr 2454/92.

- 33 Ponadto poza art. 49 TFUE, 101 TFUE i 102 TFUE w przedstawionych pytaniach mowa jest o art. „3[-]6 TUE”. Jeśli chodzi o reguły konkurencji zawarte w art. 101 TFUE i 102 TFUE, mimo że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są nieprecyzyjne w tym zakresie, można z nich wywnioskować (zob. analogicznie w szczególności ww. wyrok w sprawie Bjankow, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo), że w rzeczywistości mogą one ewentualnie dotyczyć w szczególności wykładni tych przepisów – w świetle okoliczności faktycznych w postępowaniach głównych – w związku z, odpowiednio, art. 4 ust. 3 TUE i art. 106 TFUE.
- 34 Poza tym, jak Komisja Europejska słusznie stwierdziła, przedstawione pytania odnoszą się do obowiązków wynikających z uregulowań omawianych w postępowaniach przed sądem odsyłającym, wykraczających poza obowiązki, których domniemywane naruszenie leży u podstaw postępowań głównych. Jak bowiem wynika z pkt 15 niniejszego wyroku, postępowania główne dotyczą tylko naruszenia obowiązku korzystania wyłącznie z garażu znajdującego się na terenie gminy, która wydała zezwolenie na świadczenie najmu z kierowcą, oraz obowiązku rozpoczęcia i zakończenia każdej usługi przewozu w tym samym garażu.
- 35 Tymczasem przedstawione pytania są zredagowane tak, że wydają się również dotyczyć, po pierwsze, obowiązku, zgodnie z którym siedziba przewoźnika musi znajdować się wyłącznie na terenie gminy, która wydała zezwolenie, po drugie, wymogu, by zamówienia w zakresie usługi najmu z kierowcą były składane w garażu wykorzystywanym do prowadzenia wspomnianej działalności, a po trzecie, obowiązku odbioru użytkownika wyłącznie na terenie gminy, która wydała rzeczony zezwolenie. Jeśli więc chodzi o te trzy obowiązki, przedstawione pytania są hipotetyczne.
- 36 W tych okolicznościach przedstawione pytania należy rozumieć tak, że zmierzają one w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE lub przepisy Unii w dziedzinie konkurencji należy interpretować w ten sposób, iż stoją na przeszkodzie stosowaniu uregulowań krajowych i regionalnych, takich jak uregulowania będące przedmiotem postępowań głównych, jako że nakładają one obowiązki, zgodnie z którymi garaż wykorzystywany do świadczenia usługi najmu z kierowcą musi znajdować się wyłącznie na terenie gminy, która wydała zezwolenie na wykonywanie tej działalności, pojazdy używane w ramach rzeczony działalności muszą być stacjonowane w tym garażu, a rozpoczęcie i zakończenie każdej pojedynczej usługi muszą nastąpić w rzeczonym garażu.
- 37 W tym względzie jeśli chodzi, po pierwsze, o przepisy Unii w dziedzinie konkurencji, wprawdzie art. 101 i 102 TFUE odnoszą się wyłącznie do zachowania przedsiębiorstw i nie dotyczą przepisów ustawowych lub wykonawczych wydawanych przez państwa członkowskie, jednak artykuły te, interpretowane w związku z art. 4 ust. 3 TUE, który ustanawia obowiązek współpracy, nakładają na państwa członkowskie obowiązek niewydawania oraz nieutrzymywania w mocy przepisów, również o charakterze ustawowym lub wykonawczym, które mogłyby pozbawiać skuteczności reguły konkurencji znajdujące zastosowanie do przedsiębiorstw (zob. wyroki: z dnia 16 listopada 1977 r. w sprawie 13/77 GB-Inno-BM, Rec. s. 2115, pkt 31; z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-198/01 CIF, Rec. s. I-8055, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-338/09 Yellow Cab Verkehrsbetrieb, Zb.Orz. s. I-13927, pkt 25).
- 38 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która będzie przydatna dla sądu krajowego, wymaga, aby ów sąd określił okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedstawione przezeń pytania, albo co najmniej wskazał stan faktyczny stanowiący podstawę tych pytań. Wymogi te odnoszą się w szczególności do dziedziny konkurencji, w której występują złożone stany faktyczne i prawne (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Attanasio Group, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 10 maja 2012 r. w sprawach połączonych od C-357/10 do C-359/10 Duomo Gpa i in., pkt 22).

- 39 Tymczasem w niniejszej sprawie postanowienia odsyłające nie dostarczają Trybunałowi informacji dotyczących stanu faktycznego i prawnego, które pozwoliłyby mu określić warunki, w jakich uregulowania – takie jak uregulowania będące przedmiotem postępowań głównych – mogłyby zostać objęte zakresem stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE w związku z, odpowiednio, art. 4 ust. 3 TUE i art. 106 TFUE. W szczególności rzucone postanowienia odsyłające w ogóle nie wyjaśniają, jaki jest związek pomiędzy tymi przepisami a postępowaniami głównymi lub przedmiotem tych postępowań.
- 40 W tych okolicznościach, zważywszy, że przedstawione pytania dotyczą wykładni rzuconych przepisów, pytania te należy uznać za niedopuszczalne (zob. analogicznie w szczególności ww. wyrok w sprawach połączonych *Duomo Gpa i in.*, pkt 24).
- 41 Po drugie, jeśli chodzi o art. 49 TFUE, bezsporne jest, że wszystkie okoliczności sporów przed sądem odsyłającym zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego. Z tego względu należy zbadać, czy w niniejszych sprawach Trybunał jest właściwy do orzekania w przedmiocie tego przepisu (zob. analogicznie w szczególności wyroki: z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie C-380/05 *Centro Europa 7, Zb.Orz. s. I-349*, pkt 64; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-245/09 *Omalet*, *Zb.Orz. s. I-13771*, pkt 9, 10; a także ww. wyrok w sprawach połączonych *Duomo Gpa i in.*, pkt 25).
- 42 Uregulowania takie jak te będące przedmiotem postępowań przed sądem krajowym, które zgodnie z ich treścią są stosowane w jednakowy sposób do podmiotów gospodarczych mających siedzibę na terytorium Republiki Włoskiej i do podmiotów gospodarczych mających siedzibę w innych państwach członkowskich, mogą bowiem co do zasady być objęte przepisami dotyczącymi podstawowych swobód gwarantowanych przez traktat FUE wyłącznie w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do sytuacji mających związek z wymianą handlową między państwami członkowskimi (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 7 maja 1997 r. w sprawach połączonych od C-321/94 do C-324/94 *Pistre i in.*, *Rec. s. I-2343*, pkt 45; z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-448/98 *Guimont*, *Rec. s. I-10663*, pkt 21; a także ww. wyrok w sprawach połączonych *Duomo Gpa i in.*, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Jeśli chodzi w szczególności o art. 49 TFUE, z orzecznictwa Trybunału wynika, że ów przepis nie może mieć zastosowania do sytuacji, które nie mają żadnego łącznika z jakąkolwiek sytuacją uregulowaną przez prawo Unii i których wszystkie elementy o zasadniczym znaczeniu zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 8 grudnia 1987 r. w sprawie 20/87 *Gauchard*, *Rec. s. 4879*, pkt 12; z dnia 20 kwietnia 1988 r. w sprawie 204/87 *Bekaert*, *Rec. s. 2029*, pkt 12; z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-212/06 *Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon*, *Zb.Orz. s. I-1683*, pkt 33; a także z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie C-84/11 *Susisalo i in.*, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Prawdą jest, że z orzecznictwa opartego na ww. wyroku w sprawie *Guimont* wynika, iż nawet w sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym odpowiedź na pytania dotyczące podstawowych swobód przewidzianych w prawie Unii może być jednak użyteczna dla sądu odsyłającego, szczególnie w przypadku, gdy prawo krajowe nakazuje, aby obywatel tego państwa mógł korzystać z takich samych praw jak prawa, które na podstawie prawa Unii przysługują obywatelowi innego państwa członkowskiego znajdującemu się w identycznej sytuacji (zob. w szczególności wyrok z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie C-393/08 *Sbarigia*, *Zb.Orz. s. I-6337*, pkt 23; a także ww. wyrok w sprawie *Susisalo i in.*, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W niniejszym przypadku sytuacja opisana w orzecznictwie omówionym w poprzednim punkcie dotyczy – w kontekście postępowań głównych – praw, z jakich obywatel państwa członkowskiego innego niż Republika Włoch mógłby korzystać na podstawie prawa Unii, gdyby znalazł się w tej samej sytuacji co skarżący w postępowaniach głównych.

- 46 Tymczasem z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że skarżący w postępowaniach głównych mają już siedzibę we Włoszech i wolno im świadczyć z terenu Comune di Grottaferrata usługę najmu z kierowcą. Wydane im zezwolenia zostały tymczasowo zawieszane z uwagi na nieprzestrzeganie określonych w nich warunków. Wspomniani skarżący nie zamierzają prowadzić działalności gdzie indziej we Włoszech lub w innym państwie członkowskim. W ramach ich skarg nie kwestionują ogólnego systemu regulującego tę działalność lub sposobu, w jaki zezwolenia są wydawane. Skarżący zmierzają wyłącznie do uchylecia niektórych warunków wydawania zezwoleń, które już posiadają.
- 47 Tak więc obywatel państwa członkowskiego innego niż Republika Włoch znajdujący się w tej samej sytuacji co skarżący w postępowaniach głównych hipotetycznie wykonywałby już działalność gospodarczą w sposób trwały i nieprzerwany z siedziby znajdującej się na terytorium włoskim.
- 48 Sprawy rozstrzygane w postępowaniach głównych są zatem podobne do sprawy zakończonej ww. wyrokiem w sprawie Sbarigia, która dotyczyła decyzji o ewentualnym przyznaniu konkretnej aptece odstępstwa od obowiązujących godzin otwarcia, a więc w której nic nie wskazywało, w jaki sposób taka decyzja mogła mieć wpływ na podmioty gospodarcze pochodzące z innych państw członkowskich (zob. wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawach połączonych od C-159/12 do C-161/12 Venturini, pkt 27).
- 49 W tych okolicznościach wykładnia art. 49 TFUE dotyczącego swobody przedsiębiorczości nie ma znaczenia w ramach sporów zawisłych przed sądem odsyłającym.
- 50 W związku z powyższym Trybunał nie jest właściwy w niniejszej sprawie do dokonania wykładni art. 49 TFUE w świetle okoliczności faktycznych leżących u podstaw postępowań głównych.
- 51 Mając na względzie całość powyższych rozważań, Trybunał nie jest właściwy do rozpatrzenia niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio w zakresie, w jakim owe wnioski dotyczą wykładni art. 49 TFUE. W zakresie, w jakim rzeczony wniosek dotyczy wykładni innych przepisów prawa Unii, należy je uznać za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

- 52 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy do rozpatrzenia wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy) postanowieniami z dnia 19 października 2011 r. i z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-162/12 i C-163/12 w zakresie, w jakim owe wnioski dotyczą wykładni art. 49 TFUE. W zakresie, w jakim rzeczony wniosek dotyczy wykładni innych przepisów prawa Unii, są one niedopuszczalne.

Podpisy