ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

11. března 2010 *

Ve věci C-384/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Itálie) ze dne 3. července 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 27. srpna 2008, v řízení

Attanasio Group Srl

proti

Comune di Carbognano,

za účasti:

Felgas Petroli Srl,

* Jednací jazyk: italština.

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda druhého senátu a zastupující předseda třetího senátu, P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (zpravodaj) a A. Arabadžev, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s M. Russo, avvocato dello Stato,

– za českou vládu M. Smolkem, jako zmocněncem,

– za Komisi Evropských společenství E. Traversou a C. Cattabriga, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES a „zásady hospodářské soutěže a zásady zákazu právní diskriminace, jež jsou zakotveny Smlouvou [ES]“.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Attanasio Group Srl (dále jen „Attanasio“) a Comune di Carbognano (obec Carbognano) ohledně vydání stavebního povolení na výstavbu čerpací stanice pohonných hmot třetí osobě, konkrétně společnosti Felgas Petroli Srl (dále jen „Felgas Petroli“).

Vnitrostátní právní rámec

3 Systém distribuce pohonných hmot byl v Itálii reformován legislativním nařízením č. 32 ze dne 11. února 1998 o racionalizaci systému distribuce pohonných hmot v souladu s čl. 4 odst. 4 písm. c) zákona č. 59 ze dne 15. března 1997 (GURI č. 53 ze dne 5. března 1998, s. 4) ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „legislativní nařízení č. 32/1998“).

4 Podle článku 2 uvedeného legislativního nařízení podléhá výstavba a provozování čerpacích stanic pohonných hmot správnímu povolení. Toto povolení vydává obecní úřad, na jehož území jsou tyto činnosti prováděny, a to pod podmínkou, že zařízení

podle zjištění obecního úřadu vyhovují požadavkům územního plánu, daňovým předpisům, předpisům o bezpečnosti zdraví, životního prostředí a silničního provozu, ustanovením o ochraně historických a uměleckých památek a orientačním programům pro italské regiony.

5 Článek 19 zákona č. 57 ze dne 5. března 2001, který obsahuje ustanovení upravující otevření a regulaci trhů (GURI č. 66, ze dne 20. března 2001, s. 4, dále jen „zákon č. 57/2001“), stanoví povinnost přijmout celostátní plán k zajištění kvality a účinnosti služeb, zmrazení prodejních cen a racionalizaci systému distribuce pohonných hmot a dále obsahuje pokyny pro modernizaci systému distribuce pohonných hmot (dále jen „celostátní plán“). V souladu s tímto plánem přijatým ministerskou vyhláškou ze dne 31. října 2001, kterou byl schválen celostátní plán obsahující pokyny pro modernizaci systému distribuce pohonných hmot (GURI č. 279 ze dne 30. listopadu 2001, s. 37, dále jen „ministerská vyhláška ze dne 31. října 2001“), kraje v rámci jim přiznaných programových pravomocí připravují regionální plány, ve kterých stanoví zejména kritéria pro otevírání nových prodejen. Komise Evropských společenství ve svých písemných vyjádřeních uvádí, že v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení byly součástí těchto kritérií povinné minimální vzdálenosti mezi čerpacími stanicemi.

6 V tomto rámci přijal Regione Lazio (region Lazio) regionální zákon č. 8/2001 (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* ze dne 10. dubna 2001). Podle článku 13 tohoto zákona mají obecní úřady při výkonu pravomoci, která je jim svěřena za účelem stanovení kritérií, požadavků a specifikací ohledně oblastí, ve kterých může být prováděna výstavba čerpacích stanic pohonných hmot, jakož i za účelem přijetí ustanovení, která se na ně vztahují, povinnost zohlednit různá kritéria, mezi která v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení patřilo dodržování minimální vzdálenosti mezi jednotlivými stanicemi. Jelikož se jedná zejména o čerpací stanice umístěné na okresních silnicích, stanoví uvedený článek 13 minimální vzdálenost tři kilometry.

7 Krátce po vydání předkládacího rozhodnutí a dříve než toto rozhodnutí došlo Soudnímu dvoru, přijal italský zákonodárce zákon č. 133 ze dne 6. srpna 2008, kterým se do zákona převádí legislativní nařízení č. 112 ze dne 25. června 2008 o naléhavých ustanoveních v zájmu hospodářského rozvoje, zjednodušení, konkurenceschopnosti, stabilizace veřejných financí a fiskálního přerozdělování (běžný doplněk GURI č. 195 ze dne 21. srpna 2008, dále jen „zákon č. 133/2008“). Tento zákon v čl. 83a odst. 17 stanoví:

„Za účelem zajištění úplného souladu s právními předpisy Společenství o ochraně hospodářské soutěže a zajištění řádného fungování jednotného trhu nemůže být zřizování a provozování čerpacích stanic pohonných hmot podmíněno uzavřením stávajících stanic ani splněním povinností, které jsou stanoveny pro komerční účely a týkají se početních kvót, minimálních vzdáleností mezi jednotlivými stanicemi a mezi stanicemi a velmi malými provozovnami či obchodními plochami, nebo které stanoví omezení či povinnosti pro případnou nabídku doplňkových služeb a výrobků na téže čerpací stanici nebo v téže oblasti.“

8 Článek 83a odst. 18 stanoví, že „ustanovení odstavce 17 představují obecné zásady v oblasti ochrany hospodářské soutěže a základní úrovně služeb ve smyslu článku 117 Ústavy“.

9 Článek 1 odst. 2 poslední pododstavec zákona č. 131 ze dne 5. června 2003 o ustanoveních přijatých za účelem dosažení souladu zákona republiky s ústavním zákonem č. 3 ze dne 18. října 2001 (GURI č. 132 ze dne 10. června 2003, s. 5) stanoví:

„Ustanovení regionálního zákona upravující oblast týkající se výlučné zákonodárné pravomoci státu ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona zůstávají účinná až do nabytí účinnosti předpisů s celostátní působností upravujících tuto oblast [...]“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

10 Společnost Attanasio, usazená ve Viterbu (Itálie), podala u Commune di Caprarola žádost o povolení výstavby čerpací stanice pohonných hmot a maziv a zkapalněných ropných plynů (LPG) u okresní silnice nazývané „Massarella". V průběhu správního řízení však vyšlo najevo, že Comune di Carbognano mezitím vydala povolení ke zřízení čerpací stanice pohonných hmot v blízkosti místa, jež je předmětem žádosti společnosti Attanasio, společnosti Felgas Petroli.

11 Vzhledem k tomu, že Comune di Carbognano vydala stavební povolení společnosti Felgas Petroli, nemohla podle článku 13 regionálního zákona č. 8/2001 již vyhovět žádosti společnosti Attanasio.

12 Z předkládacího usnesení vyplývá, že Attanasio následně podala k předkládajícímu soudu žalobu, kterou napadla vydání povolení společnosti Felgas Petroli, a podala návrh na vydání předběžného opatření směřujícího k pozastavení účinků tohoto povolení.

13 Předkládající soud se domnívá, že příslušná právní úprava, zejména článek 13 regionálního zákona č. 8/2001, jakož i legislativní nařízení č. 32/1998, zákon č. 57/2001 a ministerská vyhláška ze dne 31. října 2001, „by mohla porušovat ustanovení Smlouvy, která stanoví dodržování zásady hospodářské soutěže, zásady svobody usazování a zásady volného pohybu služeb".

14 Předkládající soud je toho názoru, že v případě prokázání neslučitelnosti předpisů s celostátní a regionální působností, které brání výstavbě stanice společnosti Attanasio, s právem Společenství, nelze tyto předpisy použít. Žaloba, která je předmětem původního řízení, by proto musela být prohlášena za nepřípustnou z důvodu nedostatku právního zájmu na podání žaloby na straně společnosti Attanasio.

15 Za těchto okolností Tribunale amministrativo regionale del Lazio rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jsou italské regionální právní předpisy a právní předpisy s celostátní působností, které stanoví povinné minimální vzdálenosti mezi čerpacími stanicemi pohonných hmot, konkrétně pak článek 13 regionálního zákona [č. 8/2001], který je použitelný v případě projednávaném před tímto soudem a relevantní pro účely rozhodnutí sporu, a příslušné vnitrostátní právní předpisy (legislativní nařízení č. 32/1998 […], zákon č. 57/2001 a ministerská vyhláška ze dne 31. října 2001) v těch částech, které umožnily nebo každopádně nezakázaly v rámci výkonu legislativních pravomocí italského státu stanovit podle uvedeného článku 13 minimální vzdálenosti mezi čerpacími stanicemi pohonných hmot, slučitelné s právem Společenství, a to především s články [43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES] a se zásadami Společenství týkajícími se hospodářské soutěže a zákazu právní diskriminace, jež jsou zakotveny Smlouvou […]?“

K předběžné otázce

Úvodní Úvahy

16 Vzhledem k formulaci otázky je vhodné především připomenout, že na základě článku 267 SFEU nemá Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o výkladu vnitrostátních právních a správních předpisů nebo o souladu těchto předpisů s právem Unie (viz zejména rozsudky ze dne 18. listopadu 1999, Teckal, C-107/98, Recueil, s. I-8121, bod 33; ze dne 4. března 2004, Barsotti a další, C-19/01, C-50/01 a C-84/01, Recueil, s. I-2005, bod 30, a ze dne 23. března 2006, Enirisorse C-237/04, Sb. rozh. s. I-2843, bod 24 a citovaná judikatura).

17 Soudní dvůr nicméně opakovaně judikoval, že má pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu veškeré prvky výkladu vztahující se k právu Unie, které mu umožní posoudit takovou slučitelnost pro účely rozhodnutí ve věci, jež mu byla předložena (viz zejména rozsudky ze dne 2. července 1987, Lefèvre, 188/86, Recueil, s. 2963, bod 6; ze dne 15. prosince 1993, Hünermund a další, C-292/92, Recueil, s. I-6787, bod 8, a výše uvedený rozsudek Enirisorse, bod 24).

18 Soudnímu dvoru je tak v případě otázek, jež jsou formulovány nepřesně nebo které překračují rámec úkolů svěřených Soudnímu dvoru článkem 267 SFEU, v tomto ohledu vyhrazeno vyjmout ze všech poznatků poskytnutých vnitrostátním soudem, a zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí prvky práva Unie, které s přihlédnutím k předmětu sporu vyžadují výklad (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 29. listopadu 1978, Redmond, 83/78, Recueil, s. 2347, bod 26; ze dne 17. června 1997, Codiesel, C-105/96, Recueil, s. I-3465, bod 13, a ze dne 26. května 2005, António Jorge, C-536/03, Sb. rozh. s. I-4463, bod 16).

19 Je tedy na Soudním dvoru, aby v projednávaném případě omezil svůj přezkum na ustanovení práva Unie, která vyloží tak, aby to bylo předkládajícímu soudu, který je příslušný k posouzení slučitelnosti vnitrostátních právních ustanovení s tímto právem, užitečné (viz obdobně zejména rozsudek ze dne 31. ledna 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Sb. rozh. s. I-349, bod 51). Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší přeformulovat otázku, která je mu položena (viz obdobně zejména rozsudek ze dne 23. března 2006, FCE Bank, C-210/04, Sb. rozh. s. I-2803, bod 21).

20 K tomu budiž uvedeno, že v rozsahu, ve kterém se předběžná otázka týká výkladu toho, co předkládající soud kvalifikoval jako „zásady hospodářské soutěže a zákazu diskriminace“, je podle judikatury uvedené výše v bodě 18 třeba tuto otázku chápat jako otázku výkladu pravidel hospodářské soutěže uvedených v části III hlavě VI kapitole 1 Smlouvy, včetně článků 81 ES a 89 ES na straně jedné a článku 12 ES, který

v rámci použití Smlouvy zakazuje, aniž jsou dotčena její zvláštní ustanovení, jakoukoliv diskriminaci na základě státní příslušnosti, na straně druhé.

21 Za těchto okolností je třeba chápat položenou otázku tak, že se zaměřuje na to, aby bylo určeno, zda právo Unie, zejména pak články 12 ES, 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES, jakož i články 81 ES až 89 ES, má být vykládáno v tom smyslu, že brání ustanovením vnitrostátního práva, jako jsou ustanovení dotčená v původním řízení, která stanoví povinné minimální vzdálenosti mezi čerpacími stanicemi pohonných hmot.

K pravomoci Soudního dvora a k přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

22 Na úvod je třeba připomenout, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že veškeré skutkové okolnosti sporu v původním řízení se omezují na jediný členský stát, jak ostatně uvedl i sám předkládající soud. Proto je vhodné nejprve ověřit, zda má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat v projednávané věci o ustanoveních Smlouvy uvedených v předběžné otázce, tedy o článcích 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES (viz obdobně výše uvedený rozsudek Centro Europa 7, bod 64).

23 Vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která se podle svého znění vztahuje bez rozdílu na italské státní příslušníky a na státní příslušníky jiných členských států, totiž může obecně spadat pod ustanovení o základních svobodách zaručených Smlouvou, pouze pokud se vztahuje na situace, které souvisejí s obchodem mezi členskými státy (viz rozsudky ze dne 5. prosince 2000, Guimont,

C-448/98, Recueil, s. I-10663, bod 21; ze dne 11. září 2003, Anomar a další, C-6/01, Recueil, s. I-8621, bod 39 a citovaná judikatura, jakož i výše uvedený rozsudek Centro Europa 7, bod 65).

24 Nicméně nelze vyloučit, že v projednávaném případě podniky usazené v jiných členských státech než v Italské republice měly nebo mají zájem prodávat pohonné hmoty v tomto členském státě.

25 Kromě toho je v zásadě pouze věcí vnitrostátních soudů, aby se zřetelem ke zvláštnostem každé věci posoudily jak nezbytnost předběžné otázky pro vydání jejich rozhodnutí, tak relevanci otázek, které pokládají Soudnímu dvoru (výše uvedený rozsudek Guimont, bod 22). Soudní dvůr může odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, pokud je zjevné, že požadovaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení (rozsudek ze dne 6. června 2000, Angonese, C-281/98, Recueil, s. I-4139, bod 18, a výše uvedený rozsudek Anomar a další, bod 40).

26 Italská vláda ve svých písemných vyjádřeních uvedla, že v důsledku přijetí čl. 83a odst. 17 zákona č. 133/2008 již nelze použít článek 13 regionálního zákona č. 8/2001, neboť není slučitelný s čl. 83a odst. 17, který má v italském právním řádu vyšší právní sílu. Z toho podle italské vlády vyplývá, že tento článek 13 nesmí být použit ve správním řízení týkajícím se žádosti společnosti Attanasio.

27 Za těchto okolností se mohlo zdát, že v souladu s hypotézou, která je zmíněna v předkládacím rozhodnutí a vyložena v bodě 14 tohoto rozsudku, podle níž je článek 13 neslučitelný s právem Unie, neměla společnost Attanasio dostatečný právní zájem na podání žaloby v původním řízení.

28 Z toho důvodu Soudní dvůr dne 17. září 2009 položil na základě čl. 104 odst. 5 svého jednacího řádu předkládajícímu soudu otázku, zda s přihlédnutím k vývoji uvedenému v předkládacím rozhodnutí ohledně možného nedostatku právního zájmu na podání žaloby v původním řízení na straně společnosti Attanasio, měly vliv na zájem na vydání rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci změny učiněné v příslušné italské právní úpravě ustanoveními čl. 83a odst. 17 a 18 zákona č. 133/2008, ve spojení s čl. 1 odst. 2 posledním pododstavcem zákona č. 131 ze dne 5. června 2003. V této souvislosti je vhodné připomenout, že Soudnímu dvoru je v rámci řízení o předběžných otázkách svěřena funkce, kterou má přispívat k výkonu spravedlnosti v členských státech, a nikoliv poskytovat poradní stanoviska k obecným či hypotetickým otázkám (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 3. února 1983, Robards, 149/82, Recueil, s. 171, bod 19; ze dne 9. února 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Recueil, s. I-179, bod 12, a ze dne 16. července 2009, Zuid-Chemie, C-189/08, Sb. rozh. s. I-6917, bod 36).

29 Předkládající soud ve svém usnesení ze dne 3. prosince 2009, došlým kanceláři Soudního dvora dne 22. ledna 2010, v podstatě potvrdil, že v důsledku uvedených změn již nelze mimo jiné nadále používat článek 13 regionálního zákona č. 8/2001. Předkládající soud nicméně na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce trvá. Zákon č. 133/2008 měl totiž podle předkládacího soudu vyvolat účinky až po nabytí své účinnosti. Dále má za to, že samotná možnost, aby společnost Attanasio podala novou žádost o povolení podle pozměněné italské právní úpravy, by mohla narazit na dosud neznámé překážky, čímž by byla znejistěna ochrana hmotného práva, kterého se dovolává žalobkyně ve sporu původním řízení.

30 Za těchto okolností není zjevné, že by výklad práva Unie požadovaný předkládajícím soudem nebyl pro účely rozhodnutí ve věci, jež mu byla předložena, nezbytný.

31 Položená otázka je tudíž přípustná v rozsahu, v němž se týká článků 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES, které tím, že stanoví zvláštní pravidla týkající se zákazu diskriminace v relevantních oblastech, tj. v oblasti svobody usazování, volného pohybu služeb a volného pohybu kapitálu, jsou v těchto oblastech zvláštním vyjádřením obecné zásady zákazu jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti uvedené v článku 12 ES.

32 Naproti tomu, pokud je předmětem položené otázky, jak je přeformulována v bodě 21 tohoto rozsudku, výklad článků 81 ES až 89 ES, je třeba připomenout, že nutnost dospět k takovému výkladu práva Unie, který bude vnitrostátnímu soudu užitečný, vyžaduje, aby uvedený soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou otázky, které pokládá, zasazeny, nebo alespoň vysvětlil skutkové okolnosti, na nichž jsou uvedené otázky založeny (viz výše uvedený rozsudek Centro Europa 7, bod 57 a citovaná judikatura). Tyto požadavky se uplatní obzvláště v oblasti hospodářské soutěže, která se vyznačuje složitými skutkovými a právními situacemi (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 26. ledna 1993, Telemarsicabruzzo a další, C-320/90 až C-322/90, Recueil, s. I-393, bod 7; ze dne 23. listopadu 2006, Asnef-Equifax a Administración del Estado, C-238/05, Sb. rozh. s. I-11125, bod 23, a ze dne 13. prosince 2007, United Pan-Europe Communications Belgium a další, C-250/06, Sb. rozh. s. I-11135, bod 20).

33 V projednávaném případě však předkládací rozhodnutí Soudnímu dvoru nepředkládá skutkové a právní okolnosti, které by mu umožnily určit podmínky, za kterých se na opatření státu, jako jsou opatření dotčená v původním řízení, vztahují ustanovení Smlouvy týkající se hospodářské soutěže. Toto rozhodnutí zejména neobsahuje žádné údaje o konkrétních pravidlech hospodářské soutěže, o jejichž výklad předkládající soud žádá, ani žádné vysvětlení souvislosti, kterou tento soud spatřuje mezi těmito pravidly a sporem v původním řízení nebo předmětem sporu v původním řízení.

34 Za těchto okolností, musí být položená otázka v rozsahu, ve kterém ji lze vykládat tak, že je jejím předmětem výklad článků 81 ES až 89 ES, prohlášena za nepřípustnou.

35 Proto je třeba položenou otázku, jak je přeformulována v bodě 21 tohoto rozsudku, zkoumat pouze s ohledem na články 12 ES, 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES.

K věci samé

36 Výstavba čerpacích stanic pohonných hmot spadá pod pojem „usazování" ve smyslu Smlouvy. Tento pojem je velmi široký a zahrnuje možnost občana Unie podílet se stabilně a trvale na hospodářském životě jiného členského státu, než je stát jeho původu, a dosahovat tím zisku (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 21. června 1974, Reyners, 2/74, Recueil, s. 631, bod 21; ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard, C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 25, a ze dne 11. října 2007, ELISA, C-451/05, Sb. rozh. s. I-8251, bod 63).

37 Je třeba uvést, že článek 12 ES se použije samostatně pouze v situacích upravených právem Unie, pro něž Smlouva nestanoví zvláštní pravidla o zákazu diskriminace. Zásada zákazu diskriminace se v oblasti práva usazování uplatňuje na základě článku 43 ES (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos C-193/94, Recueil, s. I-929, body 20 a 21; ze dne 13. dubna 2000, Baars, C-251/98, Recueil, s. I-2787, body 23 a 24, a ze dne 17. ledna 2008, Lammers & Van Cleeff, C-105/07, Sb. rozh. s. I-173, bod 14).

38 V projednávaném případě tedy není nutné učinit výklad článku 12 ES.

39 Mimoto na základě čl. 50 prvního pododstavce ES se ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb použijí pouze v případě nepoužití ustanovení o svobodě usazování.

Článek 49 ES tudíž není v projednávaném případě relevantní. Nezbytným předpokladem výstavby čerpacích stanic pohonných hmot právnickými osobami ve smyslu článku 48 ES je totiž přístup těchto osob na území hostitelského členského státu, aby se mohly stabilně a trvale podílet na hospodářském životě tohoto státu, zejména prostřednictvím zřizování zastoupení, poboček a dceřiných společností (viz obdobně výše uvedený rozsudek Gebhard, body 22 až 26, a rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko, C-171/02, Recueil, s. I-5645, body 24 a 25).

40 Krom toho pro případ, že by právní úprava dotčená v původním řízení měla omezující účinky na volný pohyb kapitálu, vyplývá z judikatury, že takové účinky jsou nevyhnutelným důsledkem případné překážky svobody usazování, takže by neodůvodňovaly samostatný přezkum uvedené právní úpravy s ohledem na článek 56 ES (viz obdobně rozsudky ze dne 12. září 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Sb. rozh. s. I-7995, bod 33; ze dne 18. července 2007, Oy AA, C-231/05, Sb. rozh. s. I-6373, bod 24, a ze dne 26. června 2008, Burda, C-284/06, Sb. rozh. s. I-4571, bod 74).

41 Z výše uvedeného vyplývá, že na zkoumanou otázku, jak byla přeformulována v bodě 21 tohoto rozsudku, je třeba odpovědět pouze s ohledem na ustanovení Smlouvy týkající se svobody usazování.

42 Svoboda usazování, kterou článek 43 ES přiznává občanům Unie a která pro ně zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků za stejných podmínek, jako jsou podmínky stanovené právními předpisy členského státu usazení pro jeho vlastní státní příslušníky, zahrnuje v souladu s článkem 48 ES pro společnosti založené podle právních předpisů některého členského státu, jež mají své sídlo, ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř

Unie, právo vykonávat své činnosti v dotyčném členském státě prostřednictvím dceřiné společnosti, pobočky nebo zastoupení (viz zejména rozsudek ze dne 21. září 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Recueil, s. I-6161, bod 35, výše uvedený rozsudek Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, bod 41, a rozsudek ze dne 13. března 2007, Test Claimants in Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Sb. rozh. s. I-2107, bod 36).

43 Podle ustálené judikatury brání článek 43 ES veškerým vnitrostátním opatřením, která i když se použijí bez rozdílu na základě státní příslušnosti, mohou bránit občanům Unie ve výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou nebo jej učinit méně přitažlivým (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32; výše uvedený rozsudek Gebhard, bod 37; rozsudky ze dne 5. října 2004, Caixa-Bank France, C-442/02, Recueil, s. I-8961, bod 11, a ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C-169/07, Sb. rozh. s. I-1721, bod 33 a citovaná judikatura).

44 Soudní dvůr zejména rozhodl, že k takovým omezujícím účinkům může dojít tehdy, může-li být na základě vnitrostátní právní úpravy společnost odrazována od zřizování takových podřízených jednotek, jakou je stálá provozovna, v jiných členských státech a vykonávání svých činností jejich prostřednictvím (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. prosince 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Sb. rozh. s. I-10837, body 32 a 33; ze dne 23. února 2006, Keller Holding, C-471/04, Sb. rozh. s. I-2107, bod 35, a ze dne 23. února 2008, Deutsche Shell, C-293/06, Sb. rozh. s. I-1129, bod 29).

45 Taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která podřizuje otevření nových čerpacích stanic pohonných hmot podmínce dodržení minimální vzdálenosti od ostatních obdobných stanic, tedy představuje omezení ve smyslu článku 43 ES. Taková právní úprava, jaká se použije pouze na nové čerpací stanice, a nikoliv na stanice existující před nabytím její účinnosti, a jaká podřizuje přístup k činnosti spočívající v distribuci pohonných hmot určitým podmínkám, čímž zvýhodňuje provozovatele již působící na italském území, totiž může odradit provozovatele z jiných členských států nebo jim dokonce může znemožnit přístup na

italský trh (viz rovněž obdobně výše uvedený rozsudek CaixaBank France, body 11 až 14, a rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, Sb. rozh. s. I-3491, body 62 až 64 a 70 až 71).

46 Za těchto okolností je třeba zkoumat, v jakém rozsahu může být omezení dotčené v původním řízení přípustné na základě jednoho z důvodů uvedených v článku 46 ES nebo může být v souladu s judikaturou Soudního dvora odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu.

47 Jako relevantní z hlediska právní úpravy dotčené v původním řízení uvedl předkládající soud cíle ochrany bezpečnosti silničního provozu, životního prostředí a veřejného zdraví, jakož i racionalizace služeb.

48 Italská vláda ve svých písemných vyjádřeních neuvedla skutečnosti odůvodňující uvedenou právní úpravu s tím, že tato právní úprava již není účinná, jak vyplývá z bodu 26 tohoto rozsudku.

49 Článek 46 odst. 1 ES připouští omezení svobody usazování mimo jiné z důvodu ochrany zdraví (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Hartlauer, bod 46).

50 Krom toho Soudní dvůr ve své judikatuře vymezil několik naléhavých důvodů obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení základních svobod zaručených

Smlouvou. Mezi tyto důvody uznané Soudním dvorem patří cíle ochrany bezpečnosti silničního provozu (viz zejména rozsudky ze dne 5. října 1994, van Schaik, C-55/93, Recueil, s. I-4837, bod 19, a ze dne 15. března 2007, Komise v. Finsko, C-54/05, Sb. rozh. s. I-2473, bod 40 a citovaná judikatura), ochrany životního prostředí (viz zejména rozsudky ze dne 20. září 1988, Komise v. Dánsko, 302/86 Recueil, s. 4607, bod 9, a ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz, C-309/02, Sb. rozh. s. I-11763, bod 75) a ochrany spotřebitele (viz zejména rozsudek ze dne 4. prosince 1986, Komise v. Francie, 220/83, Recueil, s. 3663, bod 20; výše uvedený rozsudek CaixaBank France, bod 21, a rozsudek ze dne 29. listopadu 2007, Komise v. Rakousko, C-393/05, Sb. rozh. s. I-10195, bod 52 a citovaná judikatura).

51 Je však třeba připomenout, že bez ohledu na existenci legitimního cíle z pohledu práva Unie předpokládá odůvodnění omezení základních svobod zakotvených Smlouvou, že dotčené opatření je způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 26. listopadu 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Recueil, s. I-10981, bod 43; ze dne 16. října 2008, Renneberg, C-527/06, s. I-7735, bod 81; ze dne 11. června 2009, X a Passenheim-van Schoot, C-155/08 a C-157/08, Sb. rozh. s. I-5093, bod 47, a ze dne 17. listopadu 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, Sb. rozh. s. I-10821, bod 42). Mimoto vnitrostátní právní předpisy jsou vhodné k zaručení uskutečnění dovolávaného cíle pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze jej dosáhnout soudržným a systematickým způsobem (viz zejména výše uvedené rozsudky Hartlauer, bod 55, a Presidente del Consiglio dei Ministri, bod 42).

52 V projednávaném případě, především pokud jde o cíle bezpečnosti silničního provozu a ochrany zdraví a životního prostředí, právní úprava dotčená v původním řízení – nevyplyne-li z přezkumu, který případně provede předkládajícím soudem opak – požadavky uvedené v předchozím bodě nesplňuje.

53 Tato právní úprava se totiž, jak uvedl sám předkládající soud, použije pouze v případě výstavby nových čerpacích stanic. Není tudíž použitelná na stávající stanice, což by například znamenalo, že by tyto stanice byly postupně přemisťovány, aby splňovaly požadavky na minimální vzdálenosti. Jak uvedl předkládající soud, tato skutečnost zpochybňuje soudržnost právní úpravy dotčené v původním řízení s uvedenými cíli.

54 Krom toho, i když připustíme, že pravidla stanovící povinné minimální vzdálenosti mezi čerpacími stanicemi pohonných hmot jsou vhodná k dosažení cílů bezpečnosti silničního provozu, jakož i ochrany zdraví a životního prostředí, vyplývá z vlastních vyjádření předkládajícího soudu, že těchto cílů může být dosaženo vhodnějším způsobem s ohledem na konkrétní situaci každé plánované čerpací stanice, v rámci kontrol, které mají provádět obecní úřady vždy, je-li podána žádost o povolení otevřít novou čerpací stanici pohonných hmot. Z bodu 4 tohoto rozsudku vyplývá, že takové kontroly se týkají zejména souladu těchto čerpacích stanic s požadavky územního plánu a s předpisy o bezpečnosti zdraví, životního prostředí a silničního provozu. Za těchto okolností, jak uvedl i předkládající soud, překračuje stanovení minimálních vzdáleností meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné.

55 Zadruhé, pokud jde o důvod uvedený v předkládacím rozhodnutí, který je založený na „racionalizaci služeb“, je třeba uvést, že důvody čistě hospodářské povahy nemohou být naléhavými důvody obecného zájmu, které by mohly odůvodnit omezení základní svobody zaručené Smlouvou (viz rozsudek ze dne 17. března 2005, Kranemann, C-109/04, Sb. rozh. s. I-2421, bod 34 a citovaná judikatura).

56 Dále je třeba uvést, že i za předpokladu, že by bylo možné považovat tento cíl, coby součást ochrany spotřebitelů, za důvod, který je důvodem obecného zájmu, a nikoli důvodem čistě hospodářské povahy, je obtížné rozeznat způsob, jakým taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, může chránit spotřebitele nebo jim poskytovat výhody. Naopak, jak v podstatě uvedl předkládající soud, tato právní úprava tím, že ztěžuje přístup nových provozovatelů na trh, zvýhodňuje spíše postavení provozovatelů již působících na italském trhu, aniž by z toho pro spotřebitele plynuly skutečné výhody. V každém případě se jeví, že uvedená právní úprava překračuje meze toho, co je k dosažení případného cíle ochrany spotřebitele nezbytné, k ověření čehož je v případě potřeby příslušný předkládající soud.

57 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 43 ES nazíraný ve spojení s článkem 48 ES je třeba vykládat v tom smyslu, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která stanoví povinné minimální vzdálenosti mezi čerpacími stanicemi pohonných hmot, představuje omezení svobody usazování zakotvené Smlouvou. Za takových okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, není patrné, že by takové omezení bylo odůvodněno cíli ochrany bezpečnosti silničního provozu, životního prostředí a veřejného zdraví nebo cílem racionalizace služeb, k ověření čehož je v případě potřeby příslušný předkládající soud.

K nákladům řízení

58 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

Článek 43 ES nazíraný ve spojení s článkem 48 ES je třeba vykládat v tom smyslu, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která stanoví povinné minimální vzdálenosti mezi čerpacími stanicemi pohonných hmot, představuje omezení svobody usazování zakotvené Smlouvou. Za takových okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, není patrné, že by takové omezení bylo odůvodněno cíli ochrany bezpečnosti silničního provozu, životního prostředí a veřejného zdraví nebo cílem racionalizace služeb, k ověření čehož je v případě potřeby příslušný předkládající soud.

Podpisy.