# WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 11 marca 2010 r. *

W sprawie C-384/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Włochy) postanowieniem z dnia 3 lipca 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 sierpnia 2008 r., w postępowaniu

**Attanasio Group Srl**

przeciwko

**Comune di Carbognano,**

przy udziale

**Felgas Petroli Srl**

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes drugiej izby, pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, P. Lindh, A. Rosas, A.Ó Caoimh (sprawozdawca) i A. Arabadżiew, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez M. Russo, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez E. Traversę oraz C. Cattabriga, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

## Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 43 WE, 48 WE, 49 WE i 56 WE, jak również „zasa[d] konkurencji gospodarczej i niedyskryminacji zawarty[ch] w […] traktacie [WE]".

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Attanasio Group Srl (zwaną dalej „Attanasio") a Comune di Carbognano (gminą Carbognano) dotyczącego przyznania osobie trzeciej – spółce Felgas Petroli Srl (zwanej dalej „Felgas") – pozwolenia na budowę stacji paliw.

### Prawo krajowe

3 System dystrybucji paliw we Włoszech został poddany reformie na mocy decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 – Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997 (dekretu ustawodawczego nr 32 z dnia 11 lutego 1998 r. – Racjonalizacja systemu dystrybucji paliw, zgodnie z wymogiem art. 4 ust. 4 lit. c) ustawy nr 59 z dnia 15 marca 1997 r. (GURI nr 53 z dnia 5 marca 1998 r., s. 4), następnie wielokrotnie nowelizowanego i uzupełnianego (zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 32/1998").

4 Zgodnie z art. 2 wskazanego dekretu ustawodawczego budowa i prowadzenie stacji paliw wymaga pozwolenia administracyjnego. Pozwolenie to wydaje gmina, na terenie której działalność ma być wykonywana, pod warunkiem stwierdzenia zgodności

wybudowania stacji paliw z miejscowym planem zagospodarowania, przepisami podatkowymi, przepisami o ochronie zdrowia, o ochronie środowiska, o bezpieczeństwie w ruchu drogowym, o ochronie dziedzictwa historycznego i artystycznego oraz z normami planów poszczególnych regionów włoskich.

5 Artykuł 19 legge 5 marzo 2001, n. 57 – Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati (ustawy nr 57 z dnia 5 marca 2001 r. – Przepisy w dziedzinie otwarcia i regulacji rynków (GURI nr 66 z dnia 20 marca 2001 r., s. 4, zwanej dalej „ustawą nr 57/2001"), nakazuje wydanie planu krajowego mającego na celu zapewnienie jakości i skuteczności usług, zamrożenie cen sprzedaży oraz racjonalizację systemu dystrybucji paliw oraz zawierającego wytyczne w sprawie unowocześnienia systemu dystrybucji paliw (zwanego dalej „planem krajowym"). Zgodnie z tym planem, wydanym na mocy decreto ministeriale 31 ottobre 2001 – Approvazione del Piano nazionale contenente le linee guida per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti (dekretu ministerialnego z dnia 31 października 2001 r. – Zatwierdzenie krajowego planu zawierającego wytyczne dla unowocześnienia systemu dystrybucji paliw (GURI nr 279 z dnia 30 listopada 2001 r., s. 37, zwanym dalej „dekretem ministerialnym z dnia 31 października 2001 r."), regiony, w ramach przyznanej im kompetencji w dziedzinie planowania, ustalają plany regionalne zawierające w szczególności wymogi, jakie muszą spełniać nowe stacje paliw. Zgodnie z uwagami pisemnymi Komisji Wspólnot Europejskich, według stanu w czasie zdarzeń leżących u podłoża sporu przed sądem krajowym, minimalne wymagane odległości pomiędzy stacjami paliw należały do tych wymogów.

6 W ramach tego Regione Lazio (region Lacjum) uchwalił legge regionale 2 aprile 2001, n. 8 – Nuove norme in materia di impianti di distribuzione di carburanti (ustawę regionalną nr 8/2001 z dnia 2 kwietnia 2001 r. – Nowe przepisy dotyczące stacji paliw, *Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* z dnia 10 kwietnia 2001 r., zwaną dalej „ustawą regionalną nr 8/2001"). Na mocy art. 13 tej ustawy, gminy – w ramach wykonywania kompetencji przyznanych im w celu ustalania kryteriów, wymogów oraz charakterystyki stref, w których mogą być budowane stacje paliw, jak również ustalania przepisów mających zastosowanie do stacji paliw – powinny mieć na uwadze poszczególne kryteria, do których – według stanu w czasie zdarzeń leżących u podłoża sporu przed sądem krajowym – należało także przestrzeganie minimalnych wymaganych odległości pomiędzy stacjami paliw. Wskazany artykuł 13 stanowił w szczególności, że minimalna wymagana odległość pomiędzy stacjami paliw położonymi wzdłuż dróg prowincjonalnych wynosić ma trzy kilometry.

7 Wkrótce po wydaniu postanowienia odsyłającego, ale zanim postanowienie to wpłynęło do Trybunału, ustawodawca włoski uchwalił legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (ustawę nr 133 z dnia 6 sierpnia 2008 r. w sprawie przekształcenia w ustawę, ze zmianami, dekretu-ustawy nr 112 z dnia 25 czerwca 2008 r. ustanawiającego pilne przepisy na rzecz rozwoju gospodarczego, uproszczenia, konkurencyjności, stabilizacji finansów publicznych oraz równomiernego rozłożenia podatków (dodatek zwyczajny do GURI nr 195 z dnia 21 sierpnia 2008 r., zwaną dalej „ustawą nr 133/2008"). Artykuł 83 bis ust. 17 tej ustawy ma brzmienie następujące:

„W celu zapewnienia pełnego poszanowania przepisów wspólnotowego porządku prawnego w dziedzinie ochrony konkurencji oraz w celu zapewnienia prawidłowego i jednolitego działania rynku, budowa stacji paliw oraz ich prowadzenie nie mogą być uzależnione od zamknięcia istniejących stacji paliw ani od przestrzegania wymogów, mających cele handlowe, dotyczących ograniczenia liczebności stacji paliw, minimalnych wymaganych odległości pomiędzy stacjami paliw, minimalnych wymaganych odległości pomiędzy stacjami paliw a małymi placówkami handlowymi albo wymogów, które mogą wprowadzać ograniczenia albo narzucać obowiązki dotyczące możliwości prowadzenia dodatkowej działalności lub świadczenia dodatkowych usług na terenie danej stacji paliw lub w jej rejonie".

8 Artykuł 83 bis ust. 18 ustawy nr 133/2008 stanowi: „Przepis ust. 17 stanowi zasadę ogólną w dziedzinie ochrony konkurencji oraz wyznacza niezbędne poziomy świadczeń w rozumieniu art. 117 Konstytucji".

9 Zgodnie z art. 1 ust. 2 akapit ostatni legge 5 giugno 2003, n. 131 – Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (ustawy nr 131 z dnia 5 czerwca 2003 r. – Przepisy dostosowujące porządek prawny Republiki do ustawy konstytucyjnej nr 3 z dnia 18 października 2001 r. (GURI nr 132 z dnia 10 czerwca 2003 r., s. 5)

„Przepisy regionalne obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, dotyczące zagadnień zastrzeżonych dla ustawodawstwa państwowego, pozostają w mocy do dnia wejścia w życie przepisów państwowych regulujących te zagadnienia […]".

**Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne**

10 Spółka Attanasio, z siedzibą w Viterbo (Włochy), złożyła do władz gminy Caprarola wniosek o wydanie pozwolenia na budowę stacji paliw oferującej także LPG [*liquified petroleum gas*, tj. skroplony gaz paliwowy] oraz oleje silnikowe, położonej przy drodze prowincjonalnej zwanej „Massarella". W toku postępowania administracyjnego wyszło na jaw, że gmina Carbognano w międzyczasie przyznała spółce Felgas pozwolenie na budowę stacji paliw w niewielkiej odległości od miejsca objętego wnioskiem spółki Attanasio.

11 Na mocy art. 13 ustawy regionalnej nr 8/2001 wydanie przez gminę Carbognano pozwolenia na budowę spółce Felgas uniemożliwiło gminie Caprarola uwzględnienie wniosku spółki Attanasio.

12 Z postanowienia odsyłającego wynika, że spółka Attanasio zaskarżyła następnie przed sądem krajowym pozwolenie przyznane spółce Felgas, domagając się, tytułem zabezpieczenia roszczenia, wstrzymania jego wykonalności.

13 Sąd krajowy jest zdania, że właściwe przepisy, a w szczególności art. 13 ustawy regionalnej nr 8/2001, a także przepisy dekretu ustawodawczego nr 32/1998, ustawy nr 57/2001 oraz dekretu ministerialnego z dnia 31 października 2001 r. „mo[gą] naruszać przepisy traktatu dotyczące zasad konkurencji, swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług".

14 Zdaniem tego sądu, w wypadku wykazania niezgodności z prawem wspólnotowym przepisów krajowych i regionalnych uniemożliwiających budowę stacji paliw przez spółkę Attanasio, przepisów tych nie należy stosować. Z tego względu skargę rozpoznawaną przez sąd krajowy należałoby odrzucić jako niedopuszczalną z powodu braku interesu prawnego po stronie spółki Attanasio.

15 W tych okolicznościach Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy włoskie przepisy regionalne i krajowe ustanawiające wymóg zachowania minimalnych odległości pomiędzy przydrożnymi stacjami paliw, a w szczególności art. 13 ustawy regionalnej [nr 8/2001], znajdujący zastosowanie w sprawie zawisłej przed sądem i mający znaczenie dla jej rozstrzygnięcia, a także odnośne przepisy prawa krajowego (dekretu ustawodawczego nr 32/1998 […], ustawy nr 57/2001 oraz dekretu ministerialnego z dnia 31 października 2001 r.), w zakresie w jakim dopuszczają bądź w każdym razie nie zabraniają ustanowienia minimalnych wymaganych odległości pomiędzy przydrożnymi stacjami paliw we wspomnianym art. 13, w ramach wykonywania kompetencji należących do państwa włoskiego, są zgodne z prawem wspólnotowym, a w szczególności z art. [43 WE, 48 WE, 49 WE i 56 WE] oraz ze wspólnotowymi zasadami konkurencji gospodarczej i niedyskryminacji zawartymi w tym traktacie […]?".

**W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

*Rozważania wstępne*

16 Zważywszy na brzmienie zadanego pytania, należy na wstępie 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 unijnym (zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, Rec. s. I-8121, pkt 33; z dnia 4 marca 2004 r. w sprawach połączonych C-19/01, C-50/01 i C-84/01 Barsotti i in., Rec. s. I-2005, pkt 30; z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-237/04 Enirisorse, Zb.Orz. s. I-2843, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 Tym niemniej Trybunał wielokrotnie orzekał, że jego właściwość obejmuje dostarczenie sądowi krajowemu wszelkich danych dotyczących wykładni prawa unijnego, które mogą temu sądowi pozwolić na dokonanie oceny tego rodzaju zgodności w celu rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy (zob. w szczególności wyroki: z dnia 2 lipca 1987 r. w sprawie 188/86 Lefèvre, Rec. s. 2963, pkt 6; z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawie C-292/92 Hünermund i in., Rec. s. I-6787, pkt 8, a także ww. wyrok w sprawie Enirisorse, pkt 24).

18 Wobec tego, 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 unijnego, które – z uwagi na przedmiot sporu – wymagają dokonania wykładni (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 29 listopada 1978 r. w sprawie 83/78 Redmond, Rec. s. 2347, pkt 26; z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie C-105/96 Codiesel, Rec. s. I-3465, pkt 13; z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-536/03 António Jorge, Zb.Orz. s. I-4463, pkt 16).

19 Trybunał powinien zatem w niniejszej sprawie ograniczyć swą analizę do przepisów prawa unijnego, dokonując ich wykładni, która będzie pomocna dla sądu krajowego, do którego należy ocena zgodności przepisów krajowych z prawem unijnym (zob. analogicznie w szczególności wyrok z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie C-380/05 Centro Europa 7, Zb.Orz. s. I-349, pkt 51). Mając to na uwadze, Trybunał musi przeformułować przedstawione mu pytanie (zob. analogicznie w szczególności wyrok z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-210/04 FCE Bank, Zb.Orz. s. I-2803, pkt 21).

20 W tym względzie, ponieważ pytanie zadane przez sąd krajowy dotyczy wykładni tego, co sąd ten zakwalifikował jako „wspólnotowe zasady konkurencji gospodarczej i niedyskryminacji", należy – z odwołaniem się do orzecznictwa przytoczonego w pkt 18 niniejszego wyroku – rozumieć to pytanie jako dotyczące wykładni, po pierwsze, zasad konkurencji zawartych w trzeciej części, tytule VI, rozdziale 1 traktatu, to jest w art. 81–89 WE, a także, po drugie, jako dotyczące wykładni art. 12 WE,

który w zakresie zastosowania tego traktatu, bez uszczerbku dla jego postanowień szczególnych, zakazuje wszelkiej dyskryminacji z uwagi na obywatelstwo bądź przynależność państwową.

21 W tych okolicznościach zadane pytanie należy rozumieć w ten sposób, że dotyczy ono zagadnienia, czy prawo unijne, a w szczególności art. 12 WE, 43 WE, 48 WE, 49 WE oraz 56 WE, jak również art. 81–89 WE, należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie przepisom prawa krajowego – takim jak przepisy będące przedmiotem sporu w sprawie zawisłej przed sądem krajowym – które określają minimalne wymagane odległości pomiędzy przydrożnymi stacjami paliw.

*W przedmiocie właściwości Trybunału oraz dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym*

22 Należy wpierw podnieść, że z akt sprawy przesłanych Trybunałowi wynika – jak wskazał zresztą w istocie sąd krajowy – że całokształt sporu przed tym sądem zamyka się w obrębie jednego państwa członkowskiego. Z tego względu należy na wstępie zbadać, czy Trybunałowi przysługuje właściwość do wydania w niniejszej sprawie orzeczenia w przedmiocie postanowień traktatu wskazanych w pytaniu prejudycjalnym, tj. art. 43 WE, 48 WE, 49 WE i 56 WE (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Centro Europa 7, pkt 64).

23 Przepisy krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które – zgodnie z ich treścią – w jednakowy sposób znajdują zastosowanie do obywateli włoskich i obywateli innych państw członkowskich, mogą bowiem, co do zasady, być objęte postanowieniami traktatu dotyczącymi swobód podstawowych gwarantowanych przez ten traktat wyłącznie w zakresie, w jakim przepisy te znajdują

zastosowanie do stanów faktycznych mających związek z obrotem gospodarczym pomiędzy państwami członkowskimi (zob. wyroki: z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-448/98 Guimont, Rec. s. I-10663, pkt 21; z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-6/01 Anomar i in., Rec. s. I-8621, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; a także ww. wyrok w sprawie Centro Europa 7, pkt 65).

24 Tymczasem nie można wykluczyć w niniejszej sprawie, że przedsiębiorcy z innych państw członkowskich niż Republika Włoska byli lub są zainteresowani sprzedażą paliw w tym ostatnim państwie członkowskim.

25 Ponadto, co do zasady, jedynie sądy krajowe są właściwe, by oceniać – mając na względzie szczególne okoliczności każdej sprawy – zarówno to, czy zadanie pytania prejudycjalnego jest konieczne w celu rozstrzygnięcia sprawy, jak i to, czy zadawane Trybunałowi pytania są istotne z tego punktu widzenia (ww. wyrok w sprawie Guimont, pkt 22). Trybunał zaś może odrzucić pytanie prejudycjalne zadane przez sąd krajowy jedynie w wypadku, gdy objęta pytaniem wykładnia prawa unijnego jest oczywiście oderwana od realiów lub przedmiotu sprawy przed sądem krajowym (wyrok z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie C-281/98 Angonese, Rec. s. I-4139, pkt 18, a także ww. wyrok w sprawie Anomar i in., pkt 40).

26 W swych uwagach pisemnych rząd włoski podniósł, że wskutek uchwalenia art. 83 bis ust. 17 ustawy nr 133/2008, art. 13 ustawy regionalnej nr 8/2001 utracił moc, albowiem jest on niezgodny ze wskazanym art. 83 bis ust. 17, który stanowi nadrzędną normę prawną w obrębie krajowego porządku prawnego Włoch. Wynika stąd, jak twierdzi rząd włoski, że wskazanego art. 13 nie należy stosować w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wniosku spółki Attanasio.

27 W tych okolicznościach mogłoby się wydawać, że – tak jak w wypadku określonym w postanowieniu odsyłającym oraz opisanym w pkt 14 niniejszego wyroku, zgodnie z którym wskazany art. 13 jest niezgodny z prawem unijnym – spółka Attanasio nie ma interesu prawnego do wniesienia skargi przed sądem krajowym.

28 Jest to powód, dla którego w dniu 17 września 2009 r. Trybunał na podstawie art. 104 § 5 swego regulaminu zwrócił się do sądu krajowego z zapytaniem, czy – zważywszy na zmiany wskazane w postanowieniu odsyłającym w przedmiocie ewentualnego braku interesu prawnego po stronie spółki Attanasio, gdy chodzi o wniesienie skargi w sprawie przed sądem krajowym – zmiany we włoskim porządku prawnym wynikające z wejścia w życie art. 83 bis ust. 17 i 18 ustawy nr 133/2008 w związku z art. 1 ust. 2 akapit ostatni ustawy nr 131/2003 mają wpływ na interes sądu krajowego w uzyskaniu orzeczenia prejudycjalnego w niniejszej sprawie. Należy bowiem w tym względzie przypomnieć, że zadaniem powierzonym Trybunałowi w zakresie odesłań prejudycjalnych jest udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a nie sporządzanie opinii doradczych stanowiących odpowiedź na pytania o charakterze ogólnym lub hipotetycznym (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 3 lutego 1983 r. w sprawie 149/82 Robards, Rec. s. 171, pkt 19; z dnia 9 lutego 1995 r. w sprawie C-412/93 Leclerc-Siplec, Rec. s. I-179, pkt 12; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-189/08 Zuid-Chemie, Zb.Orz. s. I-6917, pkt 36).

29 Postanowieniem z dnia 3 grudnia 2009 r., złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 22 stycznia 2010 r., sąd krajowy potwierdził, że – co do zasady – wspomniane zmiany mają w szczególności ten skutek, że art. 13 ustawy regionalnej nr 8/2001 nie może być już stosowany. Niemniej jednak sąd ten podtrzymał swój wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ustawa nr 133/2008 obowiązuje bowiem jedynie z mocą od dnia jej wejścia w życie. Ponadto sama możliwość złożenia przez spółkę Attanasio nowego wniosku o pozwolenie zgodnie ze zmienionymi przepisami włoskimi mogłaby napotkać na przeszkody, których nie można jeszcze wskazać, powodujące, że ochrona materialnoprawnego uprawnienia dochodzonego przed sądem krajowym byłaby niepewna.

30 W tych okolicznościach nie można stwierdzić, że wykładnia prawa unijnego, o której dokonanie zwrócił się sąd krajowy, nie jest konieczna dla potrzeb rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed tym sądem.

31 Wynika stąd, że zadane pytanie jest dopuszczalne w zakresie, w jakim odnosi się ono do art. 43 WE, 48 WE, 49 WE i 56 WE, które poprzez wprowadzenie szczególnych norm dotyczących niedyskryminacji w dziedzinie swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług oraz swobody przepływu kapitału stanowią w tych dziedzinach szczególny wyraz ogólnej zasady zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo bądź przynależność państwową, ujętej w art. 12 WE.

32 Jednakże w zakresie, w jakim zadane pytanie – tak, jak zostało ono przeformułowane w pkt 21 niniejszego wyroku – dotyczy wykładni art. 81–89 WE, należy przypomnieć, że konieczność dokonania wykładni prawa unijnego, która będzie pomocna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd ten określił okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedłożone przezeń pytania albo co najmniej wskazał stan faktyczny stanowiący podstawę tych pytań (zob. ww. wyrok w sprawie Centro Europa 7, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Wymogi te odnoszą się w szczególności do dziedziny konkurencji, w której występują złożone stany faktyczne i prawne (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C-320/90 do C-322/90 Telemarsicabruzzo i in., Rec. s. I-393, pkt 7; z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie C-238/05 Asnef-Equifax i Administración del Estado, Zb.Orz. s. I-11125, pkt 23, z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-250/06 United Pan-Europe Communications Belgium i in., Zb.Orz. s. I-11135, pkt 20).

33 Tymczasem w niniejszej sprawie postanowienie odsyłające nie dostarcza Trybunałowi danych dotyczących stanu faktycznego i prawnego, które pozwoliłby mu określić warunki, w jakich akty wydane przez państwo, takie jak będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym, mogłyby znaleźć się w zakresie zastosowania postanowień traktatu dotyczących konkurencji. Wzmiankowane postanowienie nie zawiera w szczególności żadnej wskazówki dotyczącej szczegółowych norm prawnych z zakresu konkurencji, których wykładnia miałaby zostać dokonana, ani też nie wyjaśnia, jaki jest związek pomiędzy tymi normami a sporem toczącym się przed sądem krajowym albo przedmiotem tego sporu.

34 W tych okolicznościach, w zakresie, w jakim zadane pytanie można rozumieć w ten sposób, iż dotyczy ono wykładni art. 81–89 WE, należy uznać je za niedopuszczalne.

35 Z tego względu należy zbadać zadane pytanie – w brzmieniu przeformułowanym w pkt 21 niniejszego wyroku – jedynie w odniesieniu do art. 12 WE, 43 WE, 48 WE, 49 WE i 56 WE.

*Co do istoty*

36 Budowa przydrożnych stacji paliw mieści się w pojęciu „przedsiębiorczość" w rozumieniu traktatu. Jest to pojęcie bardzo szerokie i oznacza ono możliwość uczestniczenia przez podmiot pochodzący z jednego z państw Unii, w sposób trwały i nieprzerwany, w życiu gospodarczym państwa członkowskiego innego niż jego państwo pochodzenia i czerpania z tego tytułu korzyści (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74 Reyners, Rec. s. 631, pkt 21; z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. s. I-4165, pkt 25; z dnia 11 października 2007 r. w sprawie C-451/05 ELISA, Zb.Orz. s. I-8251, pkt 63).

37 Należy przypomnieć, że art. 12 WE może być stosowany samodzielnie wyłącznie w stanach faktycznych podlegających prawu unijnemu, w odniesieniu do których traktat nie zawiera szczególnych przepisów o zakazie dyskryminacji. Jednakże w dziedzinie prawa przedsiębiorczości zasada niedyskryminacji została wprowadzona w życie na mocy art. 43 WE (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-193/94 Skanavi i Chryssanthakopoulos, Rec. s. I-929, pkt 20, 21; z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-251/98 Baars, Rec. s. I-2787, pkt 23, 24; z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie C-105/07 Lammers & Van Cleeff, Zb.Orz. s. I-173, pkt 14).

38 Z tego względu nie ma potrzeby dokonywania w niniejszej sprawie wykładni art. 12 WE.

39 Ponadto na mocy art. 50 akapit pierwszy WE postanowienia traktatu dotyczące swobody świadczenia usług stosuje się wyłącznie w zakresie, w jakim nie

znajdują zastosowania postanowienia dotyczące prawa przedsiębiorczości. Wobec tego art. 49 WE jest również pozbawiony znaczenia z punktu widzenia niniejszej sprawy. Budowa przydrożnych stacji paliw przez osoby prawne w rozumieniu art. 48 WE zakłada bowiem w sposób konieczny dostęp tych osób do terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu stałego i ciągłego udziału w życiu gospodarczym tego państwa, w szczególności poprzez tworzenie spółek zależnych, oddziałów lub agencji (zob. analogicznie: ww. wyrok w sprawie Gebhard, pkt 22–26, wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-171/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. s. I-5645, pkt 24, 25).

40 Zakładając zresztą, że przepisy będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym wywierają skutki w odniesieniu do swobodnego przepływu kapitału, z orzecznictwa wynika, że skutki te są nieuniknioną konsekwencją ewentualnego ograniczenia swobody przedsiębiorczości, wobec czego nie uzasadniają one odrębnej analizy powołanych przepisów w świetle art. 56 WE (zob. analogicznie wyroki: z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-196/04 Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, Zb.Orz. s. I-7995, pkt 33; z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-231/05 Oy AA, Zb.Orz. s. I-6373, pkt 24, z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie C-284/06 Burda, Zb.Orz. s. I-4571, pkt 74).

41 Z powyższego wynika, że na niniejsze pytanie – w brzmieniu przeformułowanym w pkt 21 niniejszego wyroku – należy odpowiedzieć jedynie w świetle postanowień traktatu dotyczących swobody przedsiębiorczości.

42 Swoboda przedsiębiorczości, którą art. 43 WE przyznaje podmiotom pochodzącym z państw Unii i która oznacza dla nich dostęp do działalności prowadzonej na własny rachunek oraz możliwość jej wykonywania, jak również prawo tworzenia przedsiębiorstw i zarządzania nimi na tych samych warunkach co określone przez prawo państwa członkowskiego siedziby przedsiębiorcy dla podmiotów pochodzących z tego państwa, obejmuje, zgodnie z art. 48 WE, przysługujące spółkom utworzonym zgodnie z prawem państwa członkowskiego i mającym statutową siedzibę, zarząd lub główny zakład w obrębie Unii Europejskiej, prawo wykonywania działalności

w danym państwie członkowskim za pośrednictwem spółki zależnej, oddziału lub agencji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-307/97 Saint-Gobain ZN, Rec. s. I-6161, pkt 35; ww. wyrok w sprawie Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, pkt 41; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-524/04 Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Zb.Orz. s. I-2107, pkt 36).

43 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jakikolwiek przepis krajowy, który – nawet jeżeli jest stosowany bez rozróżniania ze względu na obywatelstwo lub przynależność państwową – może zakłócić lub uczynić mniej atrakcyjnym wykonywanie swobody przedsiębiorczości, zagwarantowanej na mocy traktatu, przez podmioty pochodzące z państw Unii , jest niezgodny z art. 43 WE (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. s. I-1663, pkt 32; ww. wyrok w sprawie Gebhard, pkt 37; z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Zb.Orz. s. I-8961, pkt 11; z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Trybunał orzekł, że takie ograniczające skutki mogą powstać zwłaszcza w wypadku, gdy na podstawie przepisów krajowych spółka może zostać zniechęcona do tworzenia podporządkowanych jednostek organizacyjnych, takich jak stały zakład, w innych państwach członkowskich i do prowadzenia za ich pośrednictwem działalności (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-446/03 Marks & Spencer, Zb.Orz. s. I-10837, pkt 32, 33; z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie C-471/04 Keller Holding, Zb.Orz. s. I-2107, pkt 35; z dnia 23 lutego 2008 r. w sprawie C-293/06 Deutsche Shell, Zb.Orz. s. I-1129, pkt 29).

45 Stanowią zatem ograniczenie w rozumieniu art. 43 WE przepisy – takie jak przepisy będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym – które uzależniają otwieranie nowych przydrożnych stacji paliw od zachowania minimalnych wymaganych odległości od innych podobnych stacji. W istocie tego rodzaju przepisy, które mają zastosowanie jedynie do nowych stacji paliw, a nie zaś do stacji istniejących przed wejściem w życie tych przepisów, ustanawiają wymogi ograniczające dostęp do działalności w zakresie dystrybucji paliw, które traktują w sposób korzystniejszy przedsiębiorców już obecnych na terytorium włoskim, co z natury może zniechęcać przedsiębiorców

pochodzących z innych państw członkowskich albo utrudniać im dostęp do rynku włoskiego (zob. również analogicznie: ww. wyrok w sprawie CaixaBank France, pkt 11–14; wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3491, pkt 62–64, i 70 i 71).

46 W tych okolicznościach należy zbadać, w jakim stopniu ograniczenie będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym może zostać uznane za dopuszczalne w świetle podstaw wskazanych w art. 46 WE albo uzasadnione, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, poprzez odwołanie się do nadrzędnych względów interesu ogólnego.

47 Sąd krajowy wskazał na następujące cele, które mogą mieć znaczenie z punktu widzenia spornych przepisów: bezpieczeństwo w ruchu drogowym, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, racjonalizacja usług świadczonych użytkownikom.

48 W swych uwagach pisemnych rząd włoski uchylił się od wskazania okoliczności mogących stanowić uzasadnienie wskazanych przepisów, ograniczając się do stwierdzenia, co wynika już z pkt 26 niniejszego wyroku, iż przepisy te utraciły już moc.

49 Artykuł 46 ust. 1 WE zezwala w szczególności na ograniczenia swobody przedsiębiorczości uzasadnione względami zdrowia publicznego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Hartlauer, pkt 46).

50 Ponadto w orzecznictwie Trybunału wskazano na szereg nadrzędnych względów interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenia swobód podstawowych

gwarantowanych przez traktat. Pośród takich względów, uznanych już przez Trybunał, znajdują się cele w postaci: bezpieczeństwa w ruchu drogowym (zob. w szczególności wyroki: z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-55/93 van Schaik, Rec. s. I-4837, pkt 19, z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie C-54/05 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-2473, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo), ochrony środowiska (zob. w szczególności wyroki: z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. 4607, pkt 9; z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, Zb.Orz. s. I-11763, pkt 75) oraz ochrony konsumentów (zob. w szczególności wyroki: z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 220/83 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. 3663, pkt 20; ww. wyrok w sprawie CaixaBank France, pkt 21; z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie C-393/05 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-10195, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Niemniej jednak należy przypomnieć, że niezależnie od istnienia celu, który można uznać za słuszny w świetle prawa unijnego, uzasadnienie ograniczenia swobód ustanowionych na mocy traktatu wymaga, aby sporny środek był odpowiedni do tego, by zapewnić osiągnięcie zamierzonego celu, i nie wykraczał poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawie C-100/01 Oteiza Olazabal, Rec. s. I-10981, pkt 43; z dnia 16 października 2008 r. w sprawie C-527/06 Renneberg, Zb.Orz. s. I-7735, pkt 81; z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawach połączonych C-155/08 i C-157/08 X i Passenheim-van Schoot, Zb.Orz. s. I-5093, pkt 47; z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie C-169/08 Presidente del Consiglio dei Ministri, Zb.Orz. s. I-10821, pkt 42). 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. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Hartlauer, pkt 55; w sprawie Presidente del Consiglio dei Ministri, pkt 42).

52 W niniejszej sprawie, gdy chodzi, po pierwsze, o cel w postaci zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jak również w postaci ochrony zdrowia oraz ochrony środowiska, nie wydaje się, by przepisy będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym spełniały wymogi wskazane w punkcie poprzedzającym, z zastrzeżeniem jednak potwierdzenia w odpowiednim wypadku tych ustaleń przez sąd krajowy.

53 Jak bowiem podkreślił już sam sąd krajowy, wskazane przepisy mają zastosowanie jedynie w odniesieniu do budowy nowych stacji paliw. Nie mają natomiast zastosowania do istniejących wcześniej stacji, co pozwalałoby przyjąć przykładowo, że istniejące wcześniej stacje paliw zostaną stopniowo przeniesione w celu przestrzegania wymogów odnoszących się do minimalnych odległości pomiędzy stacjami. Jak wskazał sąd krajowy, okoliczność ta podważa spójny charakter spornych przed tym sądem przepisów z punktu widzenia wskazanych wyżej celów.

54 Ponadto, nawet przyjmując, że przepisy o minimalnych wymaganych odległościach pomiędzy przydrożnymi stacjami paliw byłyby adekwatne do osiągnięcia celu w postaci zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także celu w postaci ochrony zdrowia oraz celu w postaci ochrony środowiska, z własnych stwierdzeń sądu krajowego wynika, że cele te mogą zostać ze swej natury skuteczniej osiągnięte w ramach kontroli przeprowadzanych przez gminy z uwzględnieniem szczególnej sytuacji każdej planowanej stacji, w każdym razie, w przypadku wniosku o pozwolenie na budowę nowej stacji paliw. Jak ponadto wynika z pkt 4 niniejszego wyroku, kontrole te dotyczą w szczególności zgodności planowanej stacji paliw z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania, jak również z przepisami w zakresie ochrony zdrowia, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W tych okolicznościach, jak wskazał sam sąd krajowy, wprowadzanie wymogu minimalnych odległości wydaje się wykraczać poza to, co niezbędne dla osiągnięcia założonych celów.

55 Gdy chodzi, po drugie, o cel wskazany w postanowieniu odsyłającym polegający na „racjonalizacj[i] usług świadczonych użytkownikom", należy, po pierwsze, przypomnieć, iż względy o charakterze wyłącznie gospodarczym nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu ogólnego uzasadniających ograniczenie podstawowej swobody zagwarantowanej w traktacie (zob. wyrok z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie C-109/04 Kranemann, Zb.Orz. s. I-2421, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Po drugie, zakładając nawet, że cel ten mógłby zostać uznany, jako stanowiący przejaw ochrony konsumentów, za nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, a nie za powód o charakterze czysto gospodarczym, trudno jest wskazać na sposób, w jaki przepisy – takie jak przepisy sporne przed sądem krajowym – mogłyby służyć celowi w postaci ochrony konsumenta czy też zapewnianiu konsumentom korzyści. Wręcz przeciwnie, jak w istocie wskazał sąd krajowy, poprzez ograniczenie dostępu nowych przedsiębiorców do rynku tego rodzaju przepisy wydają się tworzyć korzystne warunki dla przedsiębiorców już obecnych na terytorium włoskim, nie zapewniając żadnych rzeczywistych korzyści konsumentom. W każdym razie wydaje się, że wskazane przepisy wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia ewentualnego celu w postaci ochrony konsumentów, przy czym zadaniem sądu krajowego jest zweryfikowanie powyższego ustalenia, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

57 Z uwagi na powyższe na zadane przez sąd krajowy pytanie należy udzielić odpowiedzi, iż art. 43 WE w związku z art. 48 WE należy interpretować w ten sposób, że przepisy prawa krajowego – takie jak przepisy będące przedmiotem sporu w sprawie przed sądem krajowym – określające minimalną wymaganą odległość pomiędzy przydrożnymi stacjami paliw stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości ujętej w traktacie WE. W okolicznościach takich jak w stanie faktycznym sprawy przed sądem krajowym nie wydaje się, by ograniczenie to mogło zostać uzasadnione względami bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ochrony zdrowia, ochrony środowiska ani też racjonalizacją usług świadczonych użytkownikom, przy czym poczynienie ustaleń w tym względzie należy do właściwości sądu krajowego.

**W przedmiocie kosztów**

58 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

**Artykuł 43 WE w związku z art. 48 WE należy interpretować w ten sposób, że przepisy prawa krajowego – takie jak przepisy będące przedmiotem sporu w sprawie przed sądem krajowym – określające minimalną wymaganą odległość pomiędzy przydrożnymi stacjami paliw stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości ujętej w traktacie WE. W okolicznościach takich jak w stanie faktycznym sprawy przed sądem krajowym nie wydaje się, by ograniczenie to mogło zostać uzasadnione względami bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ochrony zdrowia, ochrony środowiska ani też racjonalizacją usług świadczonych użytkownikom, przy czym poczynienie ustaleń w tym względzie należy do właściwości sądu krajowego.**

Podpisy