ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 11. marca 2010 *

Vo veci C-384/08,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Taliansko) z 3. júla 2008 a doručený Súdnemu dvoru 27. augusta 2008, ktorý súvisí s konaním:

Attanasio Group Srl

proti

Comune di Carbognano,

za účasti:

Felgas Petroli Srl,

* Jazyk konania: taliančina.

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda druhej komory J. N. Cunha Rodrigues, vykonávajúci funkciu predsedu tretej komory, sudcovia P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (spravodajca) a A. Arabadjiev,

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci M. Russo, avvocato dello Stato,

— česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, splnomocnený zástupca,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: E. Traversa a C. Cattabriga, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES, ako aj „zásad hospodárskej súťaže a zákazu diskriminácie zakotvených v Zmluve [ES]“.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Attanasio Group Srl (ďalej len „Attanasio“) a Comune di Carbognano (obec Carbognano) vo veci udelenia tretej osobe, spoločnosti Felgas Petroli Srl (ďalej len „Felgas Petroli“), stavebného povolenia na výstavbu čerpacej stanice pohonných látok.

Vnútroštátny právny rámec

3 Systém čerpacích staníc pohonných látok v Taliansku bol reformovaný legislatívnym dekrétom č. 32 z 11. februára 1998 týkajúcim sa racionalizácie systému distribúcie pohonných látok v súlade s článkom 4 ods. 4 písm. c) zákona č. 59 z 15. marca 1997 (GURI č. 53 z 5. marca 1998, s. 4), ktorý bol následne viackrát zmenený a doplnený (ďalej len „legislatívny dekrét č. 32/1998“).

4 Podľa článku 2 uvedeného legislatívneho dekrétu podlieha výstavba a prevádzka čerpacích staníc pohonných látok správnemu povoleniu. Toto povolenie udeľuje obec, na území ktorej sa vykonávajú tieto činnosti, a to pod podmienkou konštatovania súladu

čerpacích staníc s ustanoveniami územného plánu, daňovými predpismi a právnou úpravou týkajúcou sa zdravotnej, environmentálnej a cestnej bezpečnosti, s ustanoveniami o ochrane historického a umeleckého majetku, ako aj s programami rozvoja talianskych regiónov.

5 Článok 19 zákona č. 57 z 5. marca 2001 obsahujúceho ustanovenia o otvorení a regulácii trhov (GURI č. 66 z 20. marca 2001, s. 4, ďalej len „zákon č. 57/2001“), stanovuje prijatie národného plánu týkajúceho sa zabezpečenia kvality a účinnosti poskytovania služieb, zmrazenia predajných cien a racionalizácie systému distribúcie pohonných látok, ktorý obsahuje usmernenia týkajúce sa modernizácie systému distribúcie pohonných látok (ďalej len „národný plán“). Podľa tohto plánu, prijatého vyhláškou ministerstva z 31. októbra 2001 o schválení národného plánu obsahujúceho usmernenia pre modernizáciu systému distribúcie pohonných látok (GURI č. 279 z 30. novembra 2001, s. 37, ďalej len „vyhláška ministerstva z 31. októbra 2001“), regióny v rámci právomoci plánovania, ktorá im je priznaná, zostavujú regionálne plány, v ktorých stanovujú najmä kritériá otvorenia nových predajní. Podľa písomných pripomienok Komisie Európskych spoločenstiev v čase skutkového stavu vo veci samej boli minimálne povinné vzdialenosti medzi čerpacími stanicami súčasťou týchto kritérií.

6 V rámci toho Regione Lazio (región Lazio) prijal regionálny zákon č. 8/2001 (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* z 10. apríla 2001). Podľa článku 13 tohto zákona obce pri výkone právomoci, ktorá im je zverená na definovanie kritérií, požiadaviek a charakteristík týkajúcich sa zón, kde možno vybudovať čerpacie stanice pohonných látok, ako aj ustanovení, ktoré sa na ne uplatnia, musia zohľadniť rôzne kritériá, medzi ktoré v čase skutkových okolností vo veci samej patrilo aj dodržanie minimálnych vzdialeností medzi jednotlivými čerpacími stanicami. Čo sa týka najmä čerpacích staníc umiestnených na provinčných cestách, uvedený článok 13 predpisuje minimálnu vzdialenosť tri kilometre.

7 Krátko po tom, ako bolo vydané rozhodnutie o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania, a predtým, ako bolo toto rozhodnutie doručené Súdnemu dvoru, taliansky zákonodarca prijal zákon č. 133 zo 6. augusta 2008, ktorým bol legislatívny dekrét č. 112 z 25. júna 2008, obsahujúci urgentné ustanovenia pre hospodársky rozvoj, zjednodušenie, konkurencieschopnosť, stabilizáciu verejných financií a rovnaké rozdelenie daní, zmenený na zákon (riadna príloha GURI č. 195 z 21. augusta 2008, ďalej len „zákon č. 133/2008“). Tento zákon vo svojom článku 83a ods. 17 stanovuje:

„Na účely zabezpečenia úplného dodržiavania ustanovení právnej úpravy Spoločenstva o ochrane hospodárskej súťaže a zabezpečenia riadneho a jednotného fungovania trhu zriadenie a prevádzkovanie čerpacej stanice pohonných látok nemôže podliehať zatvoreniu existujúcich čerpacích staníc ani dodržiavaniu povinností s obchodným cieľom týkajúcich sa obmedzeného počtu, minimálnych vzdialeností medzi čerpacími stanicami a čerpacími stanicami a prevádzkami alebo veľmi malými obchodnými priestormi, alebo takých, ktoré ukladajú obmedzenia alebo povinnosti prípadnej ponuke doplňujúcich činností alebo výrobkov v rámci tej istej čerpacej stanice alebo tej istej zóny.“

8 Uvedený článok 83a vo svojom odseku 18 uvádza, že „ustanovenia odseku 17 stanovujú všeobecné zásady v oblasti ochrany hospodárskej súťaže a minimálnu úroveň služieb v zmysle článku 117 Ústavy“.

9 Podľa článku 1 ods. 2 posledného pododseku zákona č. 131 z 5. júna 2003 týkajúceho sa zosúladenia práva Talianskej republiky s ústavným zákonom č. 3 z 18. októbra 2001 (GURI č. 132 z 10. júna 2003, s. 5):

„Regionálne zákonné ustanovenia upravujúce oblasti patriace do výlučnej legislatívnej právomoci štátu, platné v čase nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú v platnosti až do nadobudnutia účinnosti vnútroštátnych ustanovení upravujúcich túto oblasť…“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

10 Spoločnosť Attanasio so sídlom vo Viterbe (Taliansko) predložila Comune di Caprarola žiadosť o vydanie stavebného povolenia na výstavbu čerpacej stanice pohonných látok, mazív a skvapalneného ropného plynu (LPG), ktorá mala byť postavená na okraji provinčnej cesty nazývanej „Massarella“. Počas správneho konania vyšlo najavo, že Comune di Carbognano medzitým vydala spoločnosti FELGAS Petroli povolenie na výstavbu čerpacej stanice pohonných látok neďaleko od miesta, ktorého sa týka žiadosť spoločnosti Attanasio.

11 Na základe článku 13 regionálneho zákona č. 8/2001 stavebné povolenie, ktoré Comune di Carbognano vydala spoločnosti Felgas Petroli bránilo Comune di Caprarola vyhovieť žiadosti spoločnosti Attanasio.

12 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že spoločnosť Attanasio následne podala na vnútroštátny súd žalobu proti vydaniu stavebného povolenia spoločnosti Felgas Petroli spolu s návrhom na nariadenie predbežného opatrenia, ktorého predmetom bolo pozastavenie účinkov tohto povolenia.

13 Uvedený vnútroštátny súd zastáva názor, že relevantná právna úprava, konkrétne článok 13 regionálneho zákona č. 8/2001, ale aj legislatívny dekrét č. 32/1998, zákon č. 57/2001 a vyhláška ministerstva z 31. októbra 2001, sú „spôsobilé porušovať ustanovenia Zmluvy, ktoré stanovujú dodržiavanie zásad hospodárskej súťaže, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby“.

14 Podľa tohto súdu, ak by sa preukázala nezlučiteľnosť vnútroštátnych a regionálnych ustanovení, ktoré bránia vybudovaniu čerpacej stanice spoločnosti Attanasio, s právom Spoločenstva, tieto ustanovenia sa nemôžu uplatniť. Preto by žaloba vo veci samej mala byť vyhlásená za neprípustnú z dôvodu nedostatku záujmu na konaní spoločnosti Attanasio.

15 Za týchto podmienok Tribunale amministrativo regionale del Lazio rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Sú talianske vnútroštátne a regionálne právne predpisy stanovujúce minimálne povinné vzdialenosti medzi cestnými čerpacími stanicami pohonných látok, a predovšetkým článok 13 regionálneho zákona [č. 8/2001], ktorý je uplatniteľný na vec prejednávanú týmto súdom a relevantný na účely rozhodnutia sporu, ako aj ustanovenia vnútroštátnych zákonov (legislatívny dekrét č. 32/1998…, zákon č. 57/2001 a vyhláška ministerstva z 31. októbra 2001) v časti, v ktorej umožnili alebo v každom prípade nezakázali stanoviť v rámci výkonu normatívnych právomocí zo strany talianskeho štátu minimálne vzdialenosti medzi čerpacími stanicami pohonných látok v citovanom článku 13, zlučiteľné s právom Spoločenstva a predovšetkým s článkami [43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES] a so zásadami Spoločenstva o hospodárskej súťaži a zákaze diskriminácie zakotvenými v Zmluve…?“

O prejudiciálnej otázke

Úvodné poznámky

16 Vzhľadom na znenie položenej otázky treba najskôr pripomenúť, že v rámci článku 267 ZFEÚ Súdny dvor nemá právomoc vyjadrovať sa ani k výkladu vnútroštátnych právnych a správnych predpisov, ani k súladu týchto predpisov s právom Únie (pozri najmä rozsudky z 18. novembra 1999, Teckal, C-107/98, Zb. s. I-8121, bod 33; zo 4. marca 2004, Barsotti a i., C-19/01, C-50/01 a C-84/01, Zb. s. I-2005, bod 30, ako aj z 23. marca 2006, Enirisorse, C-237/04, Zb. s. I-2843, bod 24 a citovanú judikatúru).

17 V každom prípade Súdny dvor opakovane rozhodol, že má právomoc poskytnúť vnútroštátnemu súdu všetky výkladové prvky vyplývajúce z práva Únie, ktoré mu umožnia posúdiť tento súlad na účely rozhodnutia veci, o ktorej rozhoduje (pozri najmä rozsudky z 2. júla 1987, Lefèvre, 188/86, Zb. s. 2963, bod 6; z 15. decembra 1993, Hünermund a i., C-292/92, Zb. s. I-6787, bod 8, ako aj Enirisorse, už citovaný, bod 24).

18 Ak sú otázky nesprávne formulované alebo presahujú rámec právomoci, ktorý je Súdnemu dvoru priznaný v článku 267 ZFEÚ, Súdnemu dvoru prináleží vybrať zo všetkých informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom, a najmä z odôvodnenia rozhodnutia o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania, tie prvky práva Únie, ktoré vyžadujú výklad vzhľadom na predmet sporu (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 29. novembra 1978, Redmond, 83/78, Zb. s. 2347, bod 26; zo 17. júna 1997, Codiesel, C-105/96, Zb. s. I-3465, bod 13, a z 26. mája 2005, António Jorge, C-536/03, Zb. s. I-4463, bod 16).

19 Súdnemu dvoru teda prináleží, aby v predmetnej veci obmedzil svoje preskúmanie ustanovení práva Únie tak, že poskytne výklad, ktorý bude užitočný pre vnútroštátny súd príslušný na posúdenie súladu vnútroštátnych predpisov s právom Únie (pozri analogicky najmä rozsudok z 31. januára 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Zb. s. I-349, bod 51). Z tohto hľadiska prislúcha Súdnemu dvoru preformulovať položenú otázku (pozri analogicky najmä rozsudok z 23. marca 2006, FCE Bank, C-210/04, Zb. s. I-2803, bod 21).

20 V tomto ohľade, keďže položená otázka sa týka výkladu toho, čo vnútroštátny súd kvalifikoval ako „zásady Spoločenstva o hospodárskej súťaži a zákaze diskriminácie“, je podľa judikatúry uvedenej v bode 18 tohto rozsudku potrebné vnímať túto otázku ako otázku týkajúcu sa výkladu jednak pravidiel hospodárskej súťaže uvedených v tretej časti hlave VI kapitole 1 Zmluvy, ktorá zahŕňa články 81 ES až 89 ES,

a jednak článku 12 ES, ktorý v rámci pôsobnosti tejto Zmluvy a bez toho, aby boli dotknuté jej osobitné ustanovenia, zakazuje akúkoľvek diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti.

21 Za týchto podmienok je potrebné položenú otázku chápať tak, že vnútroštátny súd sa ňou pýta, či právo Únie, najmä články 12 ES, 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES, ako aj články 81 ES až 89 ES sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia ustanoveniam vnútroštátneho práva, akými sú ustanovenia vo veci samej, ktoré stanovujú minimálne povinné vzdialenosti medzi cestnými čerpacími stanicami pohonných látok.

O právomoci Súdneho dvora a prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

22 V prvom rade je potrebné uviesť, že zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, ako v podstate uvádza aj samotný vnútroštátny súd, že všetky skutočnosti sporu vo veci samej sú sústredené v jednom členskom štáte. Preto treba najskôr preskúmať, či Súdny dvor má v prejednávanej veci právomoc na to, aby sa vyjadril k ustanoveniam Zmluvy uvedeným v prejudiciálnej otázke, to znamená k článkom 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES (pozri analogicky rozsudok Centro Europa 7, už citovaný, bod 64).

23 Vnútroštátna právna úprava, ako je úprava dotknutá vo veci samej, ktorá sa podľa svojho znenia uplatňuje bez rozdielu na talianskych štátnych príslušníkov a štátnych príslušníkov iných členských štátov, môže vo všeobecnosti patriť medzi ustanovenia týkajúce sa základných slobôd zaručených Zmluvou len vtedy, ak sa uplatňuje na situácie, ktoré súvisia s obchodom medzi členskými štátmi (pozri rozsudky z 5. decembra

2000, Guimont, C-448/98, Zb. s. I-10663, bod 21; z 11. septembra 2003, Anomar a i., C-6/01, Zb. s. I-8621, bod 39 a citovanú judikatúru, ako aj Centro Europa 7, už citovaný, bod 65).

24 V tejto veci však nemožno v žiadnom prípade vylúčiť, že podniky so sídlom v iných členských štátoch ako Talianska republika mali alebo stále majú záujem uvádzať pohonné látky na trh v poslednom uvedenom členskom štáte.

25 Okrem toho prináleží v podstate len vnútroštátnym súdom, aby vzhľadom na osobitosti každej veci posúdili tak potrebu prejudiciálnej otázky na to, aby mohli vo veci rozhodnúť, ako aj relevantnosť otázok, ktoré predkladajú Súdnemu dvoru (rozsudok Guimont, už citovaný, bod 22). Súdny dvor zamietne návrh podaný vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práv Spoločenstva vôbec nesúvisí so sporom vo veci samej alebo s jeho predmetom (rozsudky zo 6. júna 2000, Angonese, C-281/98, Zb. s. I-4139, bod 18, ako aj Anomar a i., už citovaný, bod 40).

26 Talianska vláda vo svojich písomných pripomienkach tvrdila, že po prijatí článku 83a ods. 17 zákona č. 133/2008 článok 13 regionálneho zákona č. 8/2001 už nie je uplatniteľný, pretože je nezlučiteľný s uvedeným článkom 83a ods. 17, ktorý je v hierarchii talianskeho právneho poriadku zaradený vyššie. Podľa tejto vlády z toho vyplýva, že uvedený článok 13 by sa v správnom konaní týkajúcom sa žiadosti spoločnosti Attanasio nemal uplatňovať.

27 Za týchto podmienok sa mohlo zdať, ako vyplýva aj z hypotézy uvedenej v rozhodnutí vnútroštátneho súdu a opätovne priblíženej v bode 14 tohto rozsudku, podľa ktorej je uvedený článok 13 nezlučiteľný s právom Únie, že spoločnosť Attanasio nemala záujem na konaní v spore vo veci samej.

28 Z tohto dôvodu Súdny dvor 17. septembra 2009 podľa článku 104 ods. 5 svojho rokovacieho poriadku položil vnútroštátnemu súdu otázku či, vzhľadom najmä na vývoj skutočností uvedený v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vzhľadom na prípadný nedostatok záujmu spoločnosti Attanasio na konaní vo veci samej, zmeny a doplnenia, ktoré boli do relevantnej talianskej právnej úpravy zavedené článkom 83a ods. 17 a 18 zákona č. 133/2008 v spojení s článkom 1 ods. 2 posledným pododsekom zákona č. 131 z 5. júna 2003, mali vplyv na záujem na prijatí rozhodnutia o prejudiciálnej otázke v prejednávanej veci. V tomto ohľade je totiž potrebné pripomenúť, že úlohou zverenou Súdnemu dvoru v rámci prejudiciálnych otázok je prispievať k výkonu spravodlivosti v členských štátoch, a nie podávať poradné stanoviská ku všeobecným alebo hypotetickým otázkam (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 3. februára 1983, Robards, 149/82, Zb. s. 171, bod 19; z 9. februára 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Zb. s. I-179, bod 12, a zo 16. júla 2009, Zuid-Chemie, C-189/08, Zb. s. I-6917, bod 36).

29 Uznesením z 3. decembra 2009, podaným do kancelárie Súdneho dvora 22. januára 2010, vnútroštátny súd potvrdil, že vyššie uvedené zmeny a doplnenia v podstate majú za následok, že najmä článok 13 regionálneho zákona č. 8/2001 už nemožno uplatniť. Tento súd však nevzal späť svoj návrh na začatie prejudiciálneho konania. Zákon č. 133/2008 totiž podľa tohto súdu vyvoláva svoje účinky až odo dňa, keď nadobudne účinnosť. Okrem toho, samotná možnosť spoločnosti Attanasio podať novú žiadosť o vydanie stavebného povolenia v súlade so zmenenou a doplnenou talianskou právnou úpravou by mohla naraziť na zatiaľ neidentifikovateľné prekážky, ktoré spôsobia, že ochrana základného práva uvedeného v spore vo veci samej sa stane neistou.

30 Za týchto podmienok nie je zjavné, že výklad práva Únie, ktorý požaduje vnútroštátny súd, je pre tento súd nevyhnutný na vyriešenie sporu, o ktorom rozhoduje.

31 Z toho vyplýva, že položená otázka je prípustná v rozsahu, v akom sa týka článkov 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES, ktoré tým, že stanovujú špecifické pravidlá zákazu diskriminácie v príslušných oblastiach, t. j. slobody usadiť sa, slobodného poskytovania služieb a voľného pohybu kapitálu, predstavujú v týchto oblastiach špecifické vyjadrenie všeobecnej zásady zákazu akejkoľvek diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti, ktorá je vyjadrená v článku 12 ES.

32 Naproti tomu v rozsahu, v akom sa položená otázka tak, ako bola preformulovaná v bode 21 tohto rozsudku, týka výkladu článkov 81 ES až 89 ES, je potrebné pripomenúť, že vzhľadom na nevyhnutnosť dospieť k takému výkladu práva Únie, ktorý bude pre vnútroštátny súd užitočný, sa vyžaduje, aby vnútroštátny súd vymedzil skutkový a právny rámec, do ktorého spadajú ním kladené otázky, resp. aby aspoň objasnil skutkové predpoklady, na ktorých sa uvedené otázky zakladajú (pozri rozsudok Centro Europa 7, už citovaný, bod 57 a citovanú judikatúru). Tieto požiadavky sa uplatňujú predovšetkým v oblasti hospodárskej súťaže, pre ktorú sú charakteristické komplexné skutkové a právne okolnosti (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 26. januára 1993, Telemarsicabruzzo a i., C-320/90 až C-322/90, Zb. s. I-393, bod 7; z 23. novembra 2006, Asnef-Equifax a Administración del Estado, C-238/05, Zb. s. I-11125, bod 23, ako aj z 13. decembra 2007, United Pan-Europe Communications Belgium a i., C-250/06, Zb. s. I-11135, bod 20).

33 V prejednávanej veci však rozhodnutie vnútroštátneho súdu neposkytuje Súdnemu dvoru skutkové a právne okolnosti, ktoré by mu umožnili určiť podmienky, za ktorých by sa na štátne opatrenia, akými sú opatrenia dotknuté vo veci samej, mohli vzťahovať ustanovenia Zmluvy týkajúce sa hospodárskej súťaže. Uvedené rozhodnutie najmä neposkytuje žiadny údaj, pokiaľ ide o konkrétne pravidlá hospodárskej súťaže, ktorých výklad vnútroštátny súd žiada, ani žiadne vysvetlenie týkajúce sa súvislosti, ktorú vnútroštátny súd vyvodzuje medzi týmito pravidlami a sporom vo veci samej, alebo jeho predmetom.

34 Za týchto podmienok musí byť položená otázka v rozsahu, v akom ju možno vykladať tak, že sa týka interpretácie článkov 81 ES až 89 ES, vyhlásená za neprípustnú.

35 Preto je potrebné preskúmať položenú otázku v znení, v akom bola preformulovaná v bode 21 tohto rozsudku, len vzhľadom na články 12 ES, 43 ES, 48 ES, 49 ES a 56 ES.

O veci samej

36 Zriadenie cestných čerpacích staníc pohonných látok spadá pod pojem „usadenie sa" v zmysle Zmluvy. Tento pojem je veľmi široký a pre štátneho príslušníka Únie zahŕňa možnosť trvale a nepretržite sa zúčastňovať na hospodárskom živote v inom členskom štáte, ako je jeho štát pôvodu, a mať z toho prospech (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 21. júna 1974, Reyners, 2/74, Zb. s. 631, bod 21; z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 25, ako aj z 11. októbra 2007, ELISA, C-451/05, Zb. s. I-8251, bod 63).

37 Treba pripomenúť, že článok 12 ES sa môže samostatne uplatniť len v situáciách spravujúcich sa právom Únie, pre ktoré Zmluva nestanovuje osobitné pravidlá zákazu diskriminácie. Zásada zákazu diskriminácie však v oblasti práva usadiť sa bola zakotvená v článku 43 ES (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos, C-193/94, Zb. s. I-929, body 20 a 21; z 13. apríla 2000, Baars, C-251/98, Zb. s. I-2787, body 23 a 24, ako aj zo 17. januára 2008, Lammers & Van Cleeff, C-105/07, Zb. s. I-173, bod 14).

38 V prejednávanej veci preto nie je opodstatnené pristúpiť k výkladu článku 12 ES.

39 Okrem toho podľa článku 50 prvého odseku ES sa ustanovenia Zmluvy týkajúce sa slobodného poskytovania služieb uplatnia len vtedy, ak sa neuplatnia ustanovenia

týkajúce sa práva usadiť sa. Preto ani článok 49 ES nie je v prejednávanej veci relevantný. Zriadenie cestných čerpacích staníc pohonných látok právnickými osobami v zmysle článku 48 ES nevyhnutne zahŕňa prístup týchto osôb na územie hostiteľského členského štátu na účely trvalej a nepretržitej účasti na hospodárskom živote tohto štátu, najmä prostredníctvom zriadenia obchodných zastúpení, organizačných zložiek alebo dcérskych spoločností (pozri analogicky rozsudky Gebhard, už citovaný, body 22 až 26, ako aj z 29. apríla 2004, Komisia/Portugalsko, C-171/02, Zb. s. I-5645, body 24 a 25).

40 Okrem toho za predpokladu, že právna úprava dotknutá vo veci samej má účinky na voľný pohyb kapitálu, z judikatúry vyplýva, že z týchto účinkov by ako nevyhnutný dôsledok vyplynula prípadná prekážka slobody usadiť sa, a preto tieto účinky v žiadnom prípade neodôvodňujú samostatné preskúmanie uvedenej právnej úpravy vzhľadom na článok 56 ES (pozri analogicky rozsudky z 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Zb. s. I-7995, bod 33; z 18. júla 2007, Oy AA, C-231/05, Zb. s. I-6373, bod 24, ako aj z 26. júna 2008, Burda, C-284/06, Zb. s. I-4571, bod 74).

41 Z vyššie uvedeného vyplýva, že na položenú otázku v znení, v akom je preformulovaná v bode 21 tohto rozsudku, treba odpovedať iba so zreteľom na ustanovenia Zmluvy o slobode usadiť sa.

42 Sloboda usadiť sa, ktorú článok 43 ES priznáva štátnym príslušníkom Únie a ktorá zahŕňa ich právo prístupu k samostatne zárobkovej činnosti a jej výkonu, ako aj právo založiť a viesť podniky za rovnakých podmienok, ako sú podmienky stanovené pre vlastných štátnych príslušníkov právom štátu rezidencie, zahŕňa v súlade s článkom 48 ES aj právo spoločností, ktoré sú založené podľa zákonov členského štátu a ktoré majú svoje sídlo, ústredie alebo hlavné miesto podnikateľskej činnosti v Európskej únii, vykonávať ich činnosť v dotknutom členskom štáte prostredníctvom

dcérskej spoločnosti, organizačnej zložky alebo obchodného zastúpenia (pozri najmä rozsudky z 21. septembra 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Zb. s. I-6161, bod 35; Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, už citovaný, bod 41, ako aj z 13. marca 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Zb. s. I-2107, bod 36).

43 Podľa ustálenej judikatúry článok 43 ES vylučuje každé vnútroštátne opatrenie, ktoré — aj keď sa uplatňuje bez rozdielu na základe štátnej príslušnosti — je spôsobilé sťažiť alebo urobiť menej príťažlivým výkon slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou pre príslušníkov členských štátov Únie (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 31. marca 1993, Kraus, C-19/92, Zb. s. I-1663, bod 32; Gebhard, už citovaný, bod 37; z 5. októbra 2004, CaixaBank France, C-442/02, Zb. s. I-8961, bod 11, ako aj z 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, Zb. s. I-1721, bod 33 a citovanú judikatúru).

44 Súdny dvor najmä rozhodol, že také obmedzujúce účinky môžu nastať vtedy, ak spoločnosť môže byť z dôvodu vnútroštátnej právnej úpravy odrádzaná od zakladania podriadených subjektov, napríklad stálych prevádzkarní, v iných členských štátoch a od vykonávania činnosti prostredníctvom týchto subjektov (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 13. decembra 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Zb. s. I-10837, body 32 a 33; z 23. februára 2006, Keller Holding, C-471/04, Zb. s. I-2107, bod 35, ako aj z 23. februára 2008, Deutsche Shell, C-293/06, s. I-1129, bod 29).

45 Právna úprava, akou je úprava dotknutá vo veci samej, ktorá podmieňuje otvorenie nových cestných čerpacích staníc pohonných látok dodržaním minimálnych vzdialeností od iných podobných čerpacích staníc, predstavuje obmedzenie v zmysle článku 43 ES. Taká právna úprava, ktorá sa uplatňuje len na nové čerpacie stanice a nie na tie, ktoré už existovali pred nadobudnutím jej účinnosti, totiž viaže prístup k vykonávaniu činnosti distribúcie pohonných látok na splnenie podmienok a tým, že pri tom uprednostňuje podnikateľov, ktorí sú už prítomní na talianskom území, môže odradzovať podnikateľov pochádzajúcich z iných členských štátov, alebo

dokonca znemožniť ich prístup na taliansky trh (pozri tiež analogicky rozsudky CaixaBank France, už citovaný, body 11 až 14, ako aj z 28. apríla 2009, Komisia/Taliansko, C-518/06, Zb. s. I-3491, body 62 až 64, 70 a 71).

46 Za týchto okolností treba preskúmať, v akom rozsahu možno obmedzenie dotknuté vo veci samej povoliť z titulu jedného z dôvodov uvedených v článku 46 ES alebo v súlade s judikatúrou Súdneho dvora odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu.

47 Vnútroštátny súd určil, že ciele bezpečnosti cestnej premávky, ochrany zdravia a životného prostredia, ako aj racionalizácie služby poskytovanej spotrebiteľom, sú relevantné vzhľadom na právnu úpravu dotknutú vo veci samej.

48 Talianska vláda vo svojich písomných pripomienkach neuviedla skutočnosti, ktoré by odôvodňovali uvedenú právnu úpravu, a odvolávala sa na to, ako vyplýva z bodu 26 tohto rozsudku, že táto právna úprava sa už neuplatňuje.

49 Článok 46 ods. 1 ES pripúšťa najmä obmedzenia slobody usadiť sa odôvodnené dôvodmi verejného zdravia (pozri v tomto zmysle rozsudok Hartlauer, už citovaný, bod 46).

50 Okrem toho, judikatúra Súdneho dvora uvádza určité naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré môžu odôvodniť obmedzenia základných slobôd zaručených Zmluvou.

Medzi tieto dôvody, ktoré Súdny dvor už uznal, patria aj ciele bezpečnosti cestnej premávky (pozri najmä rozsudky z 5. októbra 1994, van Schaik, C-55/93, Zb. s. I-4837, bod 19, ako aj z 15. marca 2007, Komisia/Fínsko, C-54/05, Zb. s. I-2473, bod 40 a citovanú judikatúru), ochrana životného prostredia (pozri najmä rozsudky z 20. septembra 1988, Komisia/Dánsko, 302/86, Zb. s. 4607, bod 9, ako aj zo 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz, C-309/02, Zb. s. I-11763, bod 75) a ochrana spotrebiteľa (pozri najmä rozsudky zo 4. decembra 1986, Komisia/Francúzsko, 220/83, Zb. s. 3663, bod 20; CaixaBank France, už citovaný, bod 21, ako aj z 29. novembra 2007, Komisia/Rakúsko, C-393/05, Zb. s. I-10195, bod 52 a citovanú judikatúru).

51 Treba však pripomenúť, že nezávisle od existencie objektívneho cieľa v rámci práva Únie odôvodnenie obmedzenia základných slobôd zaručených Zmluvou predpokladá, že sporné opatrenie je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľa, ktorý sleduje, a že nepresahuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. novembra 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Zb. s. I-10981, bod 43; zo 16. októbra 2008, Renneberg, C-527/06, s. I-7735, bod 81; z 11. júna 2009, X a Passenheim-van Schoot, C-155/08 a C-157/08, Zb. s. I-5093, bod 47, ako aj zo 17. novembra 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, Zb. s. I-10821, bod 42). Okrem toho vnútroštátna legislatíva je vhodná na zabezpečenie dosiahnutia uvádzaného cieľa len vtedy, ak skutočne zodpovedá požiadavke jeho dosiahnutia koherentným a systematickým spôsobom (pozri najmä rozsudky Hartlauer, už citovaný, bod 55, a Presidente del Consiglio dei Ministri, už citovaný, bod 42).

52 V prejednávanej veci, pokiaľ ide po prvé o ciele bezpečnosti cestnej premávky, ako aj ochrany zdravia a životného prostredia, právna úprava dotknutá vo veci samej zjavne, s výnimkou preskúmaní, ktoré musí prípadne uskutočniť vnútroštátny súd, nespĺňa požiadavky uvedené v predchádzajúcom bode.

53 Ako totiž zdôraznil samotný vnútroštátny súd, uvedená právna úprava sa uplatňuje len v prípade zriadenia nových čerpacích staníc. Neuplatňuje sa preto na už existujúce čerpacie stanice, čo napríklad predpokladá, že tieto posledné uvedené sú postupne premiestňované na účely dodržania predpisov týkajúcich sa minimálnych vzdialeností. Ako uviedol vnútroštátny súd, táto okolnosť spochybňuje koherentnú povahu právnej úpravy dotknutej vo veci samej vzhľadom na vyššie uvedené ciele.

54 Okrem toho, aj za predpokladu, že pravidlá o minimálnych povinných vzdialenostiach medzi cestnými čerpacími stanicami pohonných látok sú vhodné na dosiahnutie cieľov bezpečnosti cestnej premávky, ako aj ochrany zdravia a životného prostredia z konštatovaní samotného vnútroštátneho súdu vyplýva, že tieto ciele je možné dosiahnuť vhodnejším spôsobom, a to so zohľadnením situácie každej plánovanej čerpacej stanice v rámci kontrol, ktoré obce musia vykonávať, v každom prípade pri žiadosti o povolenie na otvorenie novej čerpacej stanice pohonných látok. Ako vyplýva z bodu 4 tohto rozsudku, tieto kontroly sa týkajú najmä súladu tejto čerpacej stanice s ustanoveniami územného plánu, ako aj predpismi týkajúcimi sa zdravotnej, environmentálnej a cestnej bezpečnosti. Ako uviedol samotný vnútroštátny súd, za týchto podmienok zavedenie minimálnych vzdialeností zjavne presahuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaných cieľov.

55 Po druhé, pokiaľ ide o cieľ uvedený v rozhodnutí vnútroštátneho súdu pozostávajúci z „racionalizácie služby poskytovanej spotrebiteľom“, na jednej strane je potrebné pripomenúť, že čisto ekonomické dôvody nemôžu predstavovať naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré by mohli odôvodniť obmedzenie základnej slobody zaručenej Zmluvou (pozri rozsudok zo 17. marca 2005, Kranemann, C-109/04, Zb. s. I-2421, bod 34 a citovanú judikatúru).

56 Na druhej strane, aj za predpokladu, že tento cieľ v rozsahu, v akom spadá pod ochranu spotrebiteľa, možno považovať za naliehavý dôvod všeobecného záujmu a nie čisto ekonomický dôvod, je ťažké rozpoznať, do akej miery právna úprava, akou je úprava dotknutá vo veci samej, môže slúžiť na to, aby chránila spotrebiteľov alebo im priznávala prospech. Naopak, ako v podstate uviedol vnútroštátny súd, táto právna úprava tým, že bráni prístupu nových hospodárskych subjektov na trh, zjavne skôr favorizuje postavenie hospodárskych subjektov, ktoré sú už prítomné na talianskom území, bez toho, aby priznávala skutočné výhody spotrebiteľom. V každom prípade sa zdá, že uvedená právna úprava presahuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa ochrany spotrebiteľov, pričom je úlohou vnútroštátneho súdu, aby to v prípade potreby preskúmal.

57 Vzhľadom na predchádzajúce treba na položenú otázku odpovedať tak, že článok 43 ES v spojení s článkom 48 ES sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátna právna úprava, akou je úprava dotknutá vo veci samej, ktorá stanovuje minimálne povinné vzdialenosti medzi cestnými čerpacími stanicami pohonných látok, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou. Za takých okolností, akými sú okolnosti v spore vo veci samej, toto obmedzenie zjavne nemožno odôvodniť cieľmi bezpečnosti cestnej premávky, ochrany zdravia a životného prostredia, ani racionalizáciou služby poskytovanej spotrebiteľom, pričom je úlohou vnútroštátneho súdu overiť túto skutočnosť.

O trovách

58 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Článok 43 ES v spojení s článkom 48 ES sa má vykladať tak, že vnútroštátna právna úprava, akou je úprava dotknutá vo veci samej, ktorá stanovuje minimálne povinné vzdialenosti medzi cestnými čerpacími stanicami pohonných látok, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou ES. Za takých okolností, akými sú okolnosti v spore vo veci samej, toto obmedzenie zjavne nemožno odôvodniť cieľmi bezpečnosti cestnej premávky, ochrany zdravia a životného prostredia, ani racionalizáciou služby poskytovanej spotrebiteľom, pričom je úlohou vnútroštátneho súdu overiť túto skutočnosť.

Podpisy