

**Predmet C-274/20****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

19. lipnja 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Giudice di pace di Massa (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

16. lipnja 2020.

**Tužitelji:**

GN

WX

**Tuženik:**Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di  
Massa Carrara**Predmet glavnog postupka**

Tužba radi utvrđivanja ništavosti novčane kazne izrečene građaninu Europske unije koji je u Italiji boravio dulje od 60 dana zbog upravljanja automobilom registriranim u drugoj državi članici Unije.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zabrana osobi koja u Italiji boravi dulje od 60 dana da u Italiji upravlja automobilom registriranim u drugoj državi članici Unije (neovisno o tome tko je vlasnik tog automobila) mogla bi biti diskriminirajuća na temelju državljanstva. Osim toga, obveza da se automobil koji je već registriran u drugoj državi članici Unije registrira u Italiji kako bi se njime moglo upravljati u Italiji, osobito nakon tako kratkog boravka, može neizravno, ali znatno otežati i/ili ograničiti ostvarivanje prava nekih građana Unije na temelju članaka 18., 21., 26., članka 45. stavka 1. i članka 49. do 62. UFEU-a.

## Prethodna pitanja

1. Treba li pojam zabrane „diskriminacije na temelju državljanstva” u smislu članka 18. UFEU-a tumačiti na način da se zabranjuje da države članice donose bilo kakve zakone kojima se makar i na neizravan, prikriven i/ili materijalan način mogu prouzročiti poteškoće za državljane drugih država članica?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li članak 93. stavak 1-*bis* Codicea della Strada (Zakonik o cestovnom prometu) u pogledu zabrane upravljanja automobilom koji ima strane registarske pločice (neovisno o tome na koga su registrirane) nakon 60 dana boravka u Italiji prouzročiti poteškoće za državljane drugih država članica (posjednike automobila koji imaju strane registarske pločice) i je li slijedom toga taj članak diskriminirajući na temelju državljanstva?

3. Treba li izraze:

(a) „pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica” iz članka 21. UFEU-a;

(b) „unutarnje tržište” koje „obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem se slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala osigurava u skladu s odredbama Ugovorâ” iz članka 26. UFEU-a;

(c) „Sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije” iz članka 45. UFEU-a;

(d) „ograničivanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice zabranjuje se” iz članaka 49. do 55. UFEU-a;

(e) „zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene” iz članaka 56. do 62. UFEU-a

tumačiti na način da se također zabranjuju nacionalne odredbe koje mogu makar i na neizravan, prikriven i/ili materijalan način građanima Unije ograničiti ili otežati ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, prava na slobodu kretanja radnika unutar Unije, slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga ili na bilo koji način utjecati na navedena prava?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, može li članak 93. stavak 1-*bis* Zakonika o cestovnom prometu u pogledu zabrane upravljanja automobilom koji ima strane registarske pločice (neovisno o tome na koga su registrirane) nakon 60 dana boravka u Italiji otežati ili na bilo koji način utjecati na ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, prava na slobodu kretanja radnika unutar Unije, prava na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga?

## Navedene odredbe prava Unije

Članci 18., 21., 26. i članak 45. stavak 1., članci 49. do 62. UFEU-a

## Navedene odredbe nacionalnog prava

Zakonik o cestovnom prometu (Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Zakonodavna uredba br. 285 od 30. travnja 1992.) i naknadne izmjene). Konkretno, Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Uredba sa zakonskom snagom br. 113 od 4. listopada 2018.), koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Leggeom 1°dicembre 2018, n. 132 (Zakon br. 132 od 1. prosinca 2018.), među ostalim, određuje uvođenje članka 93. stavaka 1-*bis*, 1-*ter* i 7-*bis*.

Članak 93. stavak 1-*bis*:

„Osobi koja boravi u Italiji dulje od 60 dana zabranjuje se upravljanje vozilom registriranim u inozemstvu, osim u slučajevima iz stavka 1-*ter*”.

Članak 93. stavak 1-*ter*:

„U slučaju vozila koje je poduzeće koje je osnovano u drugoj državi članici Europske unije ili Europskog gospodarskog prostora, koje u Italiji nema podružnicu ili drugo stvarno sjedište, dalo u zakup ili u najam bez vozača, kao i u slučaju vozila koje je dano na posudbu osobi koja boravi u Italiji i koja je na temelju radnog odnosa ili odnosa suradnje povezana s poduzećem koje je osnovano u drugoj državi članici Europske unije ili Europskog gospodarskog prostora koje u Italiji nema podružnicu ili drugo stvarno sjedište u skladu s odredbama iz Carinskog zakonika Zajednice u vozilu se treba nalaziti dokument, koji je potpisala ovlaštena osoba i u kojem je naveden točno određeni datum, iz kojeg proizlaze osnova i trajanje raspolaganja vozilom. Ako taj dokument ne postoji, smatra se da je vozač odgovoran za raspolaganje vozilom”.

Članak 93. stavak 7-*bis*:

„Za povredu odredbi stavka 1-*bis* primjenjuje se administrativna sankcija plaćanja iznosa od 712 eura do 2848 eura. Tijelo koje utvrđuje povredu dostavlja dokument o registraciji mjesno nadležnom uredu za motorna vozila, nalaže trenutni prestanak upotrebe vozila te njegov prijevoz i skladištenje na mjestu koje nije javno dostupno”.

## Kratki pregled činjeničnog stanja i postupka

- 1 Tužitelji GN i WX su supružnici. GN boravi u Italiji, dok supruga WX živi u Slovačkoj i ima boravište samo u Slovačkoj. Jednoga dana 2019., kad se WX nalazila u Italiji, supružnici su se vozili njezinim automobilom koji je registriran u Slovačkoj i kojim je upravljao GN kad ih je zaustavila Polizia stradale di Massa Carrara (prometna policija u Massi Carrari, Italija); tada je tužitelju GN i supruzi

WX kao vlasnici prijevoznog sredstva izrečena novčana kazna i određeno oduzimanje automobila zbog povrede članka 93. stavka 1-*bis* Zakonika o cestovnom prometu, s obzirom na to da je GN, koji je u Italiji boravio dulje od 60 dana, upravljao automobilom registriranim u inozemstvu. Tužbom podnesenom 27. veljače 2019., tužitelji GN i WX pokrenuli su postupak protiv Prefecture di Massa Carrara (prefektura u Massi Carrari, Italija) radi utvrđivanja ništavosti visoke novčane kazne prometne policije u Massi Carrari na temelju članka 93. stavka 1-*bis* Zakonika o cestovnom prometu. Budući da sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu usklađenosti navedenog nacionalnog zakonodavstva s pravom Europske unije, taj sud prekinuo je postupak i Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku.

### **Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 2 Tužitelji su od suda koji je uputio zahtjev tražili da se izuzme iz primjene članak 93. stavak 1-*bis* Zakonika o cestovnom prometu jer je, prema njihovu mišljenju, očito da on nije u skladu s člancima 18., 21., 26., 45. i člancima 49. do 62. UFEU-a. Osim toga, tužitelji tvrde da takvo pravno pravilo, koje je protivno logici europske integracije, ne može biti dopušteno na jedinstvenom europskom prostoru. Države članice ne bi smjele donositi pravna pravila koja ograničavaju pravo građana Unije da u bilo kojoj državi članici upravljaju automobilom registriranim u bilo kojoj drugoj državi članici Unije. Registarske pločice trebale bi samo potjecati iz Unije, i u materijalnom, a ne samo formalnom smislu. Samo se na taj način mogu u potpunosti zajamčiti slobode utvrđene pravom Europske unije. Osim toga, građaninu Unije treba omogućiti pregled vlastitog automobila u bilo kojoj drugoj državi članici. Trebalo bi biti moguće da te automobile osigura bilo koje osiguravajuće društvo Unije, u suprotnom ne postoji slobodno tržište osiguranja. Prema mišljenju talijanske vlade, cilj pravnog pravila jest ograničenje fiktivnog prijenosa porezne rezidentnosti automobila. Međutim, za uređenje fiktivnog prijenosa porezne rezidentnosti, odnosno za određivanje zemlje oporezivanja dobara i prihoda, na temelju OECD-ova predložka postoje odgovarajući „Ugovori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja” između svih država članica Unije. Stoga je učinak pravnog pravila zapravo taj da se zaštite nacionalna osiguravajuća društva. Takva prikrivena zaštita očito je u suprotnosti s jedinstvenim tržištem i politikom tržišnog natjecanja Europske unije.

### **Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 3 Sud koji je uputio zahtjev izražava dvojbe u pogledu usklađenosti navedenog nacionalnog zakonodavstva s pravom Europske unije i konkretno s odredbama navedenih članaka UFEU-a. Bilo kakvo ograničenje u pogledu upotrebe automobila, osobito na temelju njegova državljanstva, neizbježno dovodi do ograničenja prava nekih građana Unije unutar europskog područja. U skladu s odredbama nacionalnog pravnog pravila o kojem je riječ, osobama koje borave u Italiji dulje od 60 dana zabranjuje se upotreba automobila registriranog u drugoj

državi članici Unije neovisno o tome tko je vlasnik tog automobila. Zbog toga su osobe koje u Italiji namjeravaju boraviti dulje od 60 dana, kako bi izbjegle znatne sankcije koje se predviđaju, obvezne u Italiji registrirati svoj automobil koji je već registriran u inozemstvu ili, umjesto toga, prevesti (izvesti) automobil u državu podrijetla na temelju vrlo složenog postupka.

- 4 Registracijom automobila u Italiji dotičnu se osobu, osim troškova registracije i složenog birokratskog postupka, obvezuje na ponovni pregled automobila u Italiji, plaćanje poreza na cestovna motorna vozila u Italiji i za tekuću godinu za koju je odgovarajući porez već plaćen u inozemstvu, kao i osobito, sklapanje nove police osiguranja u talijanskom osiguravajućem društvu.
- 5 Međutim, izvoznim postupkom predviđa se predaja potvrde o registraciji i registarskih pločica nadležnom talijanskom tijelu koje izdaje privremeni dokument i privremene registarske pločice kojima se omogućuje prijevoz vozila u državu podrijetla. Nove pločice nužno treba ponovno osigurati, dok se potvrda o registraciji i izvorne registarske pločice mogu preuzeti kod nadležnog tijela države podrijetla nakon vrlo dugog razdoblja čekanja (od otprilike šest mjeseci). Privremeni dokument i privremene registarske pločice nemaju nikakvu valjanost izvan talijanskih granica.
- 6 Zbog toga je moguće da se pravnim pravilom o kojem je riječ, s jedne strane, na neizravan ili materijalan način diskriminiraju građani Unije na temelju njihova državljanstva i, s druge strane, ograničava pravo tih građana na slobodno kretanje i boravak, ograničava sloboda kretanja radnika i pravo na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga.

### ***Diskriminacija***

- 7 Nacionalno pravno pravilo moglo bi biti diskriminirajuće, s obzirom na to da Talijani (koji već imaju automobil registriran u Italiji zato što ondje žive) ne trebaju snositi dodatne troškove i/ili pretrpjeti dodatne neugodnosti zbog boravka ili nastavka boravka u Italiji nakon više od 60 uzastopnih dana.
- 8 Međutim, za boravak u Italiji dulji od 60 dana (zbog profesionalnih i poslovnih razloga, u obrazovne ili turističke svrhe), drugi građani Unije trebaju snositi znatne troškove i suočiti se s dugotrajnim birokratskim postupcima. Osim toga, Talijani koji namjeravaju boraviti dulje od 60 dana u drugoj državi Unije, imaju pravo na to da vlastiti automobil registriran u Italiji upotrebljavaju u toj državi Unije, s obzirom na to da nijedna druga država članica Unije ne predviđa obvezu registracije automobila nakon tako kratkog razdoblja. Ta činjenica može stvoriti stanje nejednakosti.
- 9 Osim toga, kad bi sve države članice Unije uzajamno donijele takve odredbe, nastala bi nepodnošljiva i bezizlazna situacija i s obzirom na činjenicu da građanin Unije može boraviti u više država članica Unije.

***Ograničenje prava na slobodno kretanje i boravak, slobodno kretanje radnika, slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga na europskom prostoru***

- 10 Suprotno tomu, obveza registracije vlastitog automobila u Italiji (i to osobito nakon objektivno vrlo kratkog razdoblja boravka u Italiji, odnosno nakon 60 dana), može građane Unije ograničiti u ostvarivanju njihovih sloboda predviđenih UFEU-om iz prethodno navedenih članaka (primjerice sezonske radnike). Ti radnici trebali bi nakon dva mjeseca registrirati svoj automobil u Italiji i nakon toga taj automobil ponovno registrirati prilikom povratka u svoju državu podrijetla.
- 11 Taj postupak, osim što nije ekonomski isplativ, može stvarno onemogućiti ili barem ograničiti pravo na slobodu kretanja radnika na europskom prostoru i konkretno u Italiji. Obrazloženje je također slično u pogledu boravka u obrazovne svrhe ili zbog odmora koji traju dulje od 60 uzastopnih dana ili u pogledu položaja stručnjaka ili društava koji trebaju obaviti posao ili pružiti uslugu u Italiji, koji bi mogli trajati dulje od 60 dana i koji se nakon toga namjeravaju vratiti u svoju državu podrijetla.
- 12 Talijansko pravno pravilo o kojem je riječ moglo bi stvarno dovesti do toga da dotične osobe odustanu od odgovarajuće mogućnosti i da se usmjere prema drugim državama koje ne predviđaju takva ograničenja. Tumačenje prava Europske unije o tom pitanju relevantno je za odluku, s obzirom na to da novčanu kaznu koja se pobija treba poništiti ako proizlazi da je članak 93. stavak 1-*bis* Zakonika o cestovnom prometu diskriminirajući u smislu članka 18. UFEU-a i/ili ako na neizravan način ograničava prava i slobode građana Unije iz članaka 21., 26., 45., članaka 49. do 55. i 56. do 62. UFEU-a.