



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 26 września 2013 r.*

Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE — Swoboda przedsiębiorczości — Zdrowie publiczne — Optycy —
Przepisy krajowe uzależniające utworzenie nowych zakładów optycznych od zezwolenia —
Ograniczenia demograficzne i geograficzne — Względy uzasadniające — Zdolność do osiągnięcia
zamierzonego celu — Spójność — Proporcjonalność

W sprawie C-539/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Włochy) postanowieniem z dnia 13 lipca 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 października 2011 r., w postępowaniu:

Ottica New Line di Accardi Vincenzo

przeciwko

Comune di Campobello di Mazara,

przy udziale:

Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c.

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský (sprawozdawca), U. Løhmus, M. Safjan i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka oraz T. Müllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez S. Martíneza-Lagego Sobreda, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: włoski.

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz J. Langerę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez I. Rogalskiego oraz D. Recchię, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2013 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE i 56 TFUE.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Ottica New Line di Accardi Vincenzo (zwaną dalej „Ottica New Line”) a Comune di Campobello di Mazara (Włochy), dotyczącego decyzji wydanej przez tę ostatnią, na mocy której zezwolono spółce Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (zwanej dalej „spółką Fotottica”) na prowadzenie stałej działalności optycznej na terytorium tej gminy.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Na podstawie motywu 22 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36):

„Wyłączenie usług zdrowotnych z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy powinno obejmować usługi medyczne i farmaceutyczne świadczone przez pracowników ochrony zdrowia celem oceny stanu zdrowia pacjenta, jego utrzymania lub umożliwienia powrotu do zdrowia, jeżeli taka działalność zarezerwowana jest jedynie dla przedstawicieli regulowanych zawodów medycznych w państwie członkowskim, w którym usługi są świadczone”.

- 4 Artykuł 1 ust. 1 owej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz ze swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług”.

- 5 Artykuł 2 ust. 2 lit. f) rzeczony dyrektywy przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do następujących rodzajów działalności:

[...]

- f) usług zdrowotnych niezależnie od tego, czy są one świadczone w placówkach opieki zdrowotnej, jak również niezależnie od sposobu ich zorganizowania i finansowania na poziomie krajowym oraz tego, czy są to usługi publiczne czy prywatne”.
- 6 W rozdziale III tejże dyrektywy, który dotyczy swobody przedsiębiorczości dla usługodawców, znajduje się art. 15 ust. 2, zgodnie z którym państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od poszanowania

ilościowych lub terytorialnych ograniczeń, zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu państwa członkowskie sprawdzają, czy takie wymogi spełniają warunki niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności.

Prawo włoskie

- 7 Na podstawie legge regionale n. 12 „Disciplina dell’esercizio dell’attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28” (ustawy regionalnej nr 12 „Zasady wykonywania działalności optycznej i zmiana ustawy regionalnej nr 28 z dnia 22 lutego 1999 r.”) z dnia 9 lipca 2004 r. (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* nr 30 z dnia 16 lipca 2004 r., zwanej dalej „ustawą regionalną nr 12/2004”):

„1. W celu udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności optycznej przez właściwy organ gminny, oprócz wpisu do odpowiedniego, specjalnego rejestru, o którym mowa w art. 71 ustawy regionalnej nr 25 z dnia 1 września 1993 r., uwzględnia się stosunek między liczbą mieszkańców i zakładów optycznych, aby zapewnić racjonalny rozkład oferty na terenie gminy. Stosunek ten określony jest na poziomie jednego zakładu na 8000 mieszkańców. Odległość między poszczególnymi zakładami nie może być mniejsza niż 300 m. Powyższe ograniczenia nie dotyczą zakładów, które zmieniają siedzibę z lokalu wynajmowanego na lokal stanowiący własność zakładu lub które są zmuszone do przeniesienia siedziby wskutek eksmisji lub z innych przyczyn spowodowanych siłą wyższą. Utrzymuje się w mocy zezwolenia wydane w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Jeżeli istnieją potwierdzone potrzeby terytorialne, właściwy organ gminny wydaje odpowiednie zezwolenie lub podejmuje decyzję o przeniesieniu istniejącego zezwolenia w drodze odstąpienia od przepisów ust. 1, po uzyskaniu obowiązkowej opinii komisji prowincji przy izbie handlowej, o której mowa w art. 8 rozporządzenia wykonawczego względem art. 71 ustawy regionalnej nr 25 z dnia 1 września 1993 r., ogłoszonego dekretem prezydenta nr 64 z dnia 1 czerwca 1995 r.

3. W gminach, w których liczba ludności nie przekracza 8000 mieszkańców, właściwy organ gminny może jednak wydać maksymalnie dwa zezwolenia bez zasięgnięcia opinii komisji, o której mowa w ust. 2. Powyższe przepisy nie dotyczą wniosków złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 8 Na podstawie decyzji z dnia 18 grudnia 2009 r. comune di Campobello di Mazara (gmina Campobello di Mazara) wydała spółce Fotottica zezwolenie na utworzenie zakładu optycznego na jej terytorium.
- 9 Bezsporne jest, że owa decyzja została wydana z naruszeniem art. 1 ust. 1 ustawy regionalnej nr 12/2004, ponieważ przy tworzeniu rzeczonego zakładu nie przestrzegano przewidzianych w tym przepisie warunków związanych z gęstością zaludnienia i odległością między zakładami optycznymi.
- 10 Rzeczona decyzja została zaskarżona przez spółkę Ottica New Line do Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalnego sądu administracyjnego dla Sycylii). Orzeczeniem z dnia 18 marca 2010 r. sąd ten oddalił skargę owej spółki i nie zastosował przepisu art. 1 ust. 1 ustawy regionalnej nr 12/2004, stwierdzając, że przepis ten jest niezgodny z prawem Unii.
- 11 Ottica New Line wniosła apelację od orzeczenia Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia do sądu odsyłającego. Ten ostatni zastanawia się, czy do wniosków o utworzenie zakładów optycznych należy stosować zasady wypracowane przez Trybunał w wyroku z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-570/07 i C-571/07 Blanco Pérez i Chao Gómez, Zb.Orz. s. I-4629. W wyroku tym

Trybunał stwierdził bowiem, że prawo Unii nie stoi zasadniczo na przeszkodzie przepisom krajowym, które uzależniają założenie nowych aptek od limitów dotyczących gęstości zaludnienia i odległości między aptekami, które to limity mogą wprowadzać równomierne rozmieszczenie aptek na terytorium kraju, zapewnić zatem całej populacji odpowiedni dostęp do usług farmaceutycznych, a w konsekwencji zwiększyć bezpieczeństwo i jakość zaopatrzenia ludności w leki.

- 12 Zdaniem sądu odsyłającego bezsporne jest, że w przypadku zawodu optyka – bardziej niż w przypadku zawodu aptekarza – dominują względy handlowe. Z drugiej strony jego zdaniem nie można całkowicie wykluczyć istnienia analogicznego interesu zdrowotnego związanego z wprowadzeniem i utrzymaniem szczególnego systemu rozmieszczenia terytorialnego zakładów optycznych w kategoriach ochrony zdrowia publicznego. W tym względzie sąd odsyłający podkreśla, że należy się obawiać, iż wobec braku jakichkolwiek przepisów zakłady optyczne skoncentrowałyby się tylko w miejscowościach uznanych za najbardziej dochodowe, ze szkodą dla miejscowości mniej atrakcyjnych z tego punktu widzenia, które w związku z tym ucierpiałyby w wyniku niewystarczającej liczby optyków.
- 13 W tych okolicznościach Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy prawo Unii dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług należy interpretować w ten sposób, że odpowiadają nadrzędnemu interesowi publicznemu [ogólnemu] związanemu z wymogiem ochrony zdrowia ludzi przepisy krajowe, w niniejszym przypadku art. 1 [ustawy regionalnej nr 12/2004], które uzależniają tworzenie zakładów optycznych na terytorium państwa członkowskiego (w niniejszym przypadku na części tego terytorium) od ograniczeń związanych z gęstością zaludnienia i odległością między zakładami, które teoretycznie stanowią naruszenie wyżej wymienionych podstawowych swobód?
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie, czy w świetle prawa Unii ograniczenie związane z gęstością zaludnienia (jeden zakład na 8000 mieszkańców) oraz ograniczenie związane z odległością (300 m między poszczególnymi zakładami), wprowadzone na mocy [ustawy regionalnej nr 12/2004], dotyczące tworzenia zakładów optycznych na terytorium regionu, należy uznać za właściwe do osiągnięcia celu związanego z wyżej wymienionym nadrzędnym interesem publicznym [ogólnym]?
- 3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie zawarte w pkt 1, czy w świetle prawa Unii ograniczenie związane z gęstością zaludnienia (jeden zakład na 8000 mieszkańców) oraz ograniczenie związane z odległością (300 m między poszczególnymi zakładami), wprowadzone na mocy [ustawy regionalnej nr 12/2004], dotyczące tworzenia zakładów optycznych na terytorium regionu, są proporcjonalne, to znaczy nie są nadmierne w stosunku do założonego celu związanego z wyżej wymienionym nadrzędnym interesem publicznym [ogólnym]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 14 Poprzez swoje pytania, które należy analizować łącznie, sąd odsyłający w istocie dąży do ustalenia, czy prawo Unii sprzeciwia się przepisom regionalnym takim jak będące przedmiotem postępowania głównego, które ustanawiają limity wydawania zezwoleń na utworzenie nowych zakładów optycznych, przewidując, że:
- w każdej strefie geograficznej co do zasady może zostać utworzony jeden zakład optyczny na 8000 mieszkańców oraz
 - każdy nowy zakład optyczny co do zasady powinien zachowywać minimalną odległość 300 m w stosunku do już istniejących zakładów optycznych.

Uwagi wstępne

- 15 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że mimo iż sąd odsyłający w przedstawionych pytaniach powołuje się zarówno na zasady prawa Unii z dziedziny swobodnego świadczenia usług, jak i na zasady dotyczące swobody przedsiębiorczości, dane przepisy powinno się oceniać wyłącznie w świetle zasady swobody przedsiębiorczości.
- 16 Przepisy będące przedmiotem postępowania głównego regulują bowiem wyłącznie warunki utworzenia zakładów optycznych na części terytorium włoskiego, w perspektywie stałego i trwałego udziału tych przedsiębiorców w życiu gospodarczym tego państwa członkowskiego. W tych okolicznościach postanowienia dotyczące swobodnego świadczenia usług, które stosuje się wyłącznie w zakresie, w jakim nie znajdują zastosowania postanowienia dotyczące swobody przedsiębiorczości, są pozbawione znaczenia (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 Attanasio Group, Zb.Orz. s. I-2055, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 17 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że dyrektywa 2006/123 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, mimo iż reguluje ona korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców pochodzących z innych państw członkowskich i mimo iż sąd odsyłający na nią się powołuje.
- 18 Z art. 2 ust. 2 lit. f) dyrektywy 2006/123, odczytywanego w świetle jej motywu 22, wynika bowiem, że owa dyrektywa nie ma zastosowania do usług zdrowotnych świadczonych przez pracowników ochrony zdrowia celem oceny stanu zdrowia pacjenta, jego utrzymania lub umożliwienia pacjentowi powrotu do zdrowia, jeżeli taka działalność zarezerwowana jest jedynie dla przedstawicieli regulowanych zawodów medycznych w państwie członkowskim, w którym usługi są świadczone.
- 19 Z jednej strony Trybunał orzekł już, że działanie optyków może zmniejszyć określone ryzyko dla zdrowia i w ten sposób zagwarantować ochronę zdrowia publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie C-108/09 Ker-Optika, Zb.Orz. s. I-12213, pkt 64).
- 20 Z drugiej strony sąd odsyłający wskazuje, że optycy, których dotyczy postępowanie główne, nie tylko dostarczają, kontrolują i dostosowują środki korekcji wad wzroku, ale mogą również sami korygować wady wzroku za pomocą optycznych środków korekcyjnych lub zajmować się zapobieganiem zaburzeniom widzenia. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 20 i 21 opinii, w przypadku gdy optyk posiada zezwolenie na przeprowadzanie badań wzroku, dokonywanie pomiarów ostrości widzenia, określanie i kontrolowanie koniecznej korekty wzroku, wykrywanie zaburzeń widzenia i leczenie wad wzroku za pomocą optycznych środków korekcyjnych, doradzanie klientom w tym zakresie i kierowanie tychże do specjalisty okulisty, wykonuje on działalność należącą do ochrony zdrowia publicznego. Natomiast w przypadku gdy optyk wykonuje czynności o charakterze technicznym, jak montaż oprawek czy naprawa okularów, i sprzedaje produkty, które ściśle rzecz biorąc, nie wchodzą w zakres leczenia zaburzeń widzenia, jak sprzedaż okularów słonecznych bez szkieł korekcyjnych lub produktów do czyszczenia, wykonuje on działalność handlową, której nie można powiązać z ochroną zdrowia publicznego.
- 21 Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że działalność optyczna we Włoszech stanowi zawód regulowany.
- 22 W tych okolicznościach, zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. f) dyrektywy 2006/123, działalność optyczna będąca przedmiotem postępowania głównego jest wyłączona z zakresu stosowania tej dyrektywy.
- 23 Wynika z tego, że ograniczenia będące przedmiotem postępowania głównego należy przeanalizować wyłącznie w świetle ich zgodności z traktatem FUE, a konkretniej z jego art. 49.
- 24 W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 168 ust. 7 TFUE, według interpretacji w orzecznictwie Trybunału, prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji usług zdrowotnych. Jednakże przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie

powinny przestrzegać prawa Unii, w szczególności zaś postanowień traktatu FUE dotyczących swobody przedsiębiorczości, które to postanowienia obejmują skierowany do państw członkowskich zakaz wprowadzania lub zachowania nieuzasadnionych ograniczeń w wykonywaniu tej swobody w dziedzinie opieki zdrowotnej (zob. podobnie wyrok z dnia 19 maja 2009 r. w sprawach połączonych C-171/07 i C-172/07 *Apothekerkammer des Saarlandes i in.*, Zb.Orz. s. I-4171, pkt 18; a także ww. wyrok w sprawach połączonych *Blanco Pérez i Chao Gómez*, pkt 43).

W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości

- 25 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczeniem w rozumieniu art. 49 TFUE jest każdy środek krajowy, który – nawet jeśli stosowany jest bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – może utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z zagwarantowanej traktatem swobody przedsiębiorczości (wyrok z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-140/03 *Komisja przeciwko Grecji*, Zb.Orz. s. I-3177, pkt 27; a także ww. wyrok w sprawach połączonych *Blanco Pérez i Chao Gómez*, pkt 53).
- 26 Do tej kategorii zaliczają się w szczególności przepisy krajowe, uzależniające prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę z innego państwa członkowskiego od wydania uprzedniego zezwolenia, gdyż mogą one utrudniać korzystanie przez tego przedsiębiorcę ze swobody przedsiębiorczości, uniemożliwiając mu swobodne wykonywanie działalności za pośrednictwem stałego zakładu lub stałego miejsca wykonywania działalności. Z jednej strony powyższy przedsiębiorca ryzykuje bowiem poniesieniem dodatkowych opłat administracyjnych i obciążeń finansowych, z którymi wiąże się każde wydanie takiego zezwolenia. Z drugiej strony system uprzedniego zezwolenia wyłącza z wykonywania działalności na własny rachunek podmioty gospodarcze niespełniające wcześniej określonych wymagań, których przestrzeganie warunkuje wydanie tego zezwolenia (wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 *Hartlauer*, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 34, 35; a także ww. wyrok w sprawach połączonych *Blanco Pérez i Chao Gómez*, pkt 54).
- 27 Przepisy krajowe stanowią ponadto ograniczenie, gdy uzależniają wykonywanie działalności od spełnienia przesłanki związanej z zapotrzebowaniem gospodarczym lub społecznym, które taka działalność musi zaspokajać, ponieważ zmierzają one do ograniczenia liczby usługodawców (ww. wyroki: w sprawie *Hartlauer*, pkt 36; a także w sprawach połączonych *Blanco Pérez i Chao Gómez*, pkt 55).
- 28 W odniesieniu do sporu w postępowaniu głównym należy podnieść, po pierwsze, że ustawa regionalna nr 12/2004 uzależnia utworzenie nowego zakładu optycznego od wydania uprzedniego zezwolenia administracyjnego.
- 29 Po drugie, przepisy te uwzględniają również stosunek między gęstością zaludnienia a liczbą zakładów optycznych, aby zapewnić racjonalny rozkład oferty na danym terytorium. Poprzez udzielanie zezwoleń wyłącznie dla ograniczonej liczby zakładów optycznych na takim terytorium rzeczony przepis ograniczają zatem dostęp optyków do wykonywania działalności gospodarczej na tym samym terytorium.
- 30 Po trzecie, przepisy będące przedmiotem postępowania głównego mogą stać na przeszkodzie temu, by optycy mogli prowadzić własną działalność gospodarczą w niezależnie wybranym przez siebie miejscu, ponieważ chętni do utworzenia zakładu optycznego zmuszeni są przestrzegać minimalnej odległości 300 m od już istniejących zakładów.
- 31 Tego rodzaju reguły skutkują zatem utrudnieniem i uczynieniem mniej atrakcyjnym prowadzenia przez optyków z innych państw członkowskich działalności na terytorium Włoch za pośrednictwem stałego zakładu lub stałego miejsca wykonywania działalności.

32 Zatem przepisy regionalne takie jak przepisy będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości

33 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem ograniczenia swobody przedsiębiorczości, które są stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, pod warunkiem że są odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu (ww. wyroki: w sprawie Hartlauer, pkt 44; a także w sprawach połączonych Apothekerkammer des Saarlandes i in., pkt 25).

34 W tym względzie z art. 52 ust. 1 TFUE wynika, że ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą być uzasadnione ogólnym celem ochrony zdrowia publicznego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Hartlauer, pkt 46; a także w sprawach połączonych Apothekerkammer des Saarlandes i in., pkt 27).

35 Z orzecnictwa Trybunału wynika ponadto, że ten cel ogólny konkretniej może polegać na zapewnieniu równomiernego rozmieszczenia usługodawców opieki zdrowotnej na terytorium kraju (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 64, 70, 78).

36 Dla osiągnięcia takiego celu zakłady tych usługodawców, takich jak apteki, mogą podlegać planowaniu. Planowanie to może w szczególności obejmować uprzednie zezwolenie na założenie apteki, gdy planowanie to jest nieodzowne w celu wypełnienia ewentualnych luk w dostępie do usług opieki zdrowotnej i zapobieżenia tworzeniu powielających się struktur, tak aby zapewnić opiekę zdrowotną, która byłaby dostosowana do zapotrzebowania ludności, pokrywała całe terytorium i uwzględniała rejony geograficznie odizolowane lub z innych względów znajdujące się w gorszej sytuacji (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 70).

37 Wydaje się, że owe zasady można przenieść na utworzenie zakładu optycznego, jeżeli – jak zostało podkreślone w pkt 20 niniejszego wyroku – optycy, których dotyczy postępowanie główne, świadczą usługi oceny stanu zdrowia pacjenta, jego utrzymania lub umożliwienia pacjentowi powrotu do zdrowia, tak że usługi te należą do dziedziny ochrony zdrowia publicznego.

38 Przepisy będące przedmiotem postępowania głównego wprowadzają środki planowania dotyczące utworzenia zakładów optycznych w całym regionie Sycylii. Obejmują one dwie główne normy, czyli normę, zgodnie z którą zezwolenie można otrzymać na utworzenie jednego zakładu optycznego na 8000 mieszkańców, oraz normę ustanawiającą minimalną odległość 300 m między takimi zakładami.

39 Przede wszystkim bezsporne jest, że ustawa regionalna nr 12/2004 ma zastosowanie bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

40 Następnie, jeśli chodzi o zasadę, zgodnie z którą zezwolenie można otrzymać na utworzenie jednego zakładu optycznego na 8000 mieszkańców, Trybunał orzekł już, że nie można wykluczyć, iż władze krajowe mogą przyjąć środki, aby zapobiec ryzyku skupienia się podmiotów w miejscowościach uważanych za atrakcyjne na danym obszarze. Władze krajowe mogą zatem przyjąć, zważywszy na wspomniane ryzyko, przepisy stanowiące, że w stosunku do określonej gęstości zaludnienia może zostać utworzony tylko jeden zakład świadczący usługi zdrowotne, ponieważ taka zasada ma na celu stymulację podjęcia działalności przez takich usługodawców na tych obszarach terytorium kraju, na których występuje niedobór usług zdrowotnych (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 72–77).

- 41 W tych okolicznościach norma, zgodnie z którą można utworzyć tylko jeden zakład optyczny w zależności od określonej liczby mieszkańców, może ułatwiać równomierne rozmieszczenie tych zakładów na danym terytorium i w ten sposób zapewnić całej ludności odpowiedni dostęp do usług oferowanych przez optyków.
- 42 Wreszcie w odniesieniu do normy ustanawiającej minimalną odległość między dwoma zakładami optycznymi z orzecznictwa Trybunału wynika, że – w związku z normą wskazaną w punkcie poprzedzającym – wymóg ten wzmacnia pewność pacjentów, że będą oni mieli dostęp do pobliskiego świadczeniodawcy usług zdrowotnych, a tym samym przyczynia się też do lepszej ochrony zdrowia publicznego na danym obszarze (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 81, 82).
- 43 Należy jednak uściślić, że tytułem zasady ogólnej nie jest niezbędne, aby klienci szybko, a tym mniej natychmiast, otrzymali produkt optyczny. Wynika z tego, że zapotrzebowanie na szybki dostęp do tych produktów jest mniejsze niż to, które nieodłącznie wiąże się z dostarczaniem licznych leków, tak że interes związany z bliskością zakładów optycznych nie wyróżnia się z intensywnością porównywalną do tej, która przeważa w dziedzinie dystrybucji produktów leczniczych.
- 44 Po stwierdzeniu powyższego należy przypomnieć, że do państw członkowskich należy decyzja, na jakim poziomie pragną one zapewnić ochronę zdrowia publicznego i jak ten poziom ochrony osiągnąć. Jako że poziom ten może być różny w poszczególnych państwach członkowskich, należy przyznać państwom członkowskim swobodę uznania w tym zakresie (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawach połączonych Apothekerkammer des Saarlandes i in., pkt 19; w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 44).
- 45 W ramach realizacji tej swobody uznania państwa członkowskie mogą organizować planowanie zakładów optycznych w sposób porównywalny do sposobu przewidzianego dla rozmieszczenia aptek, i to mimo różnic istniejących między tymi dwoma rodzajami usług zdrowotnych.
- 46 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przepisy takie jak będące przedmiotem postępowania głównego w zasadzie są odpowiednie do osiągnięcia celu ogólnego ochrony zdrowia publicznego, a także w szczególności celów równomiernego rozmieszczenia zakładów optycznych na terytorium kraju i zapewnienia szybkiego dostępu do tych zakładów.
- 47 Następnie konieczne jest, aby sposób, w jaki ustawa regionalna nr 12/2004 służy tym celom, nie był niespójny. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału zarówno poszczególne normy, jak i ustawodawstwo krajowe w całości są odpowiednie do zapewnienia realizacji podnoszonego celu wyłącznie wówczas, gdy rzeczywiście odzwierciedlają one troskę o osiągnięcie go w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Hartlauer, pkt 55; w sprawach połączonych Apothekerkammer des Saarlandes i in., pkt 42).
- 48 W tej kwestii ostatecznie to do sądu krajowego, do którego wyłącznej kompetencji należy ocena okoliczności faktycznych zawiśłego przed nim sporu oraz dokonanie wykładni właściwych przepisów krajowych, należy ostateczne ustalenie, czy i w jakim zakresie ustawa regionalna nr 12/2004 spełnia te wymogi (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 171/88 Rinner-Kühn, Rec. s. 2743, pkt 15; a także z dnia 23 października 2003 r. w sprawach połączonych C-4/02 i C-5/02 Schönheit i Becker, Rec. s. I-12575, pkt 82, 83).
- 49 Niemniej Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, jest właściwy, aby dostarczyć temu sądowi wskazówek związanych z aktami postępowania głównego oraz uwag pisemnych bądź ustnych, które mu zostały przedstawione, umożliwiającym sądowi krajowemu wydanie rozstrzygnięcia (wyrok z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-187/00 Kutz-Bauer, Rec. s. I-2741, pkt 52; ww. wyrok w sprawach połączonych Schönheit i Becker, pkt 83).

- 50 W tym celu należy przede wszystkim zauważyć, że art. 1 ust. 1–3 ustawy regionalnej nr 12/2004 ustanawia warunki, które są różne z jednej strony dla gmin, w których liczba ludności nie przekracza 8000 mieszkańców, a z drugiej strony dla gmin przekraczających ten próg. Nie jest bowiem wykluczone, że gminy należące do pierwszej kategorii mają daleko większą swobodę wydawania zezwoleń na dwa zakłady optyczne na ich terytorium, podczas gdy te należące do drugiej kategorii mogą wydać takie zezwolenie tylko wtedy, gdy istnieją „potwierdzone potrzeby terytorialne” i jeśli gminy te uzyskały uprzednią obowiązkową opinię komisji.
- 51 Przepisy takie mogą prowadzić do nierównego dostępu do zakładów optycznych w różnych strefach danego regionu. W szczególności, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 82 opinii, w gminach, których liczba ludności zawiera się w przedziale od 8000 do 16 000 – najliczniejszych zdaniem sądu odsyłającego – przepisy takie mogą prowadzić do ograniczenia takiego dostępu w nadmierny sposób.
- 52 Ryzyko nierównego dostępu do zakładów optycznych jest zresztą podkreślone przez okoliczność przywołaną w postanowieniu odsyłającym, zgodnie z którą organy gminne dysponują znacznymi uprawnieniami dyskrejonalnymi, przy czym warunek dotyczący „potwierdzonych potrzeb terytorialnych” nie został ujęty za pomocą precyzyjniejszych kryteriów ustawowych.
- 53 Ponadto właściwe organy mogą zezwolić na utworzenie dodatkowego zakładu optycznego dopiero po uzyskaniu obowiązkowej opinii komisji izby handlowej, która zgodnie z informacjami przedstawionymi Trybunałowi jest złożona z przedstawicieli optyków już obecnych na rynku, czyli bezpośrednich konkurentów optyków zamierzających podjąć działalność.
- 54 W tych okolicznościach istnieje ryzyko, że ustawa regionalna nr 12/2004 przy jej wykonywaniu nie zapewni zrównoważonego rozmieszczenia zakładów optycznych na całym danym terytorium, a tym samym nie zapewni odpowiedniego poziomu ochrony zdrowia publicznego na całym tym terytorium.
- 55 Owa ustawa regionalna wywołuje jeszcze jedną podobną kwestię, jeśli chodzi o gminy, których liczba ludności nie przekracza 8000 mieszkańców. Nie jest bowiem wykluczone, że w tych gminach właściwe organy cieszą się niemal nieograniczonymi uprawnieniami dyskrejonalnymi do przyznania – lub odmowy – zezwolenia na utworzenie drugiego zakładu optycznego. W tym kontekście nie istnieje zatem żadna gwarancja co do okoliczności, że zostanie wydane zezwolenie na utworzenie drugiego zakładu, nawet jeśli w niniejszej sprawie zobowiązują do tego wymogi ochrony zdrowia publicznego.
- 56 Następnie, skoro Trybunał nie może a priori ani przyjąć, ani wykluczyć wystąpienia wspomnianych wyżej ryzyk związanych z wykonaniem ustawy regionalnej nr 12/2004, do sądu krajowego należy zbadanie, za pomocą danych statystycznych, jednostkowych lub innymi środkami, czy właściwe organy czynią odpowiedni użytek – z poszanowaniem przejrzystych i obiektywnych kryteriów – z uprawnień przyznanych przez ową ustawę, w celu osiągnięcia, w sposób spójny i systematyczny celów ochrony zdrowia publicznego na całym danym terytorium.
- 57 W związku z powyższym na przedstawione pytania należy odpowiedzieć, iż art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom regionalnym takim jak będące przedmiotem postępowania głównego, które ustanawiają limity wydawania zezwoleń na utworzenie nowych zakładów optycznych, przewidując, że:
- w każdej strefie geograficznej co do zasady może zostać utworzony jeden zakład optyczny na 8000 mieszkańców oraz
 - każdy nowy zakład optyczny co do zasady powinien zachowywać minimalną odległość 300 m w stosunku do już istniejących zakładów optycznych,

o ile właściwe organy czynią odpowiedni użytek – z poszanowaniem przejrzystych i obiektywnych kryteriów – z uprawnień przyznanych przez dane przepisy w celu osiągnięcia, w sposób spójny i systematyczny, zamierzonych przez nie celów ochrony zdrowia publicznego na całym danym terytorium, czego zbadanie należy do sądu krajowego.

W przedmiocie kosztów

- 58 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom regionalnym takim jak będące przedmiotem postępowania głównego, które ustanawiają limity wydawania zezwoleń na utworzenie nowych zakładów optycznych, przewidując, że:

- **w każdej strefie geograficznej co do zasady może zostać utworzony jeden zakład optyczny na 8000 mieszkańców oraz**
- **każdy nowy zakład optyczny co do zasady powinien zachowywać minimalną odległość 300 m w stosunku do już istniejących zakładów optycznych,**

o ile właściwe organy czynią odpowiedni użytek – z poszanowaniem przejrzystych i obiektywnych kryteriów – z uprawnień przyznanych przez dane przepisy w celu osiągnięcia, w sposób spójny i systematyczny, zamierzonych przez nie celów ochrony zdrowia publicznego na całym danym terytorium, czego zbadanie należy do sądu krajowego.

Podpisy