



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 5. září 2013¹

Spojené věci C-159/12, C-160/12 a C-161/12

Alessandra Venturini
proti
A. S. L. Varese a dalším
Maria Rosa Gramegna
proti
A. S. L. Lodi a dalším
Anna Muzzio
proti
A. S. L. Pavia a dalším

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Itálie)]

„Svoboda usazování — Přípustnost — Omezení skutkových okolností původního řízení na jeden členský stát — Veřejné zdraví — Vnitrostátní právní úprava omezující prodej léčivých přípravků vázaných na lékařský předpis, které jsou plně hrazeny zákazníkem — Prodejny parafarmaceutického zboží“

1. Alessandra Venturini, Maria Rosa Gramegna a Anna Muzzio – žalobkyně v původním řízení (dále jen „žalobkyně“) – jsou kvalifikovanými farmaceutkami registrovanými u „Ordine dei Farmacisti di Milano“ (Milánská komora farmaceutů) a vlastní maloobchodní prodejny označované jako „prodejny parafarmaceutického zboží“.
2. Žalobkyně před Tribunale Amministrativo della Lombardia (Regionální soud pro Lombardii, dále jen „TAR Lombardia“) v zásadě tvrdí, že tím, že jim vnitrostátní právní úprava (dále jen „dotčená právní úprava“) brání v prodeji léčivých přípravků, u kterých je vyžadován lékařský předpis, avšak jejichž cena není hrazena z vnitrostátního systému zdravotního pojištění, nýbrž zákazníkem, nepřipustně omezuje svobodu usazování podle článku 49 SFEU.
3. Všechny žalobkyně jsou italskými státními příslušnicemi, které již jsou usazeny v Itálii, a jejich žaloba směřuje proti italské právní úpravě. Žádná z nich v souvislosti se situací, která je zkoumána v původním řízení patrně nevyužila některé ze svobod stanovených Smlouvou.
4. Ze skutkového hlediska se jeví, že situace žalobkyň je patrně omezena na jediný členský stát. Ve věci, kterou projednává předkládající soud ve skutečnosti nelze identifikovat žádné přeshraniční prvky.
5. Je Soudní dvůr za těchto okolností příslušný k zodpovězení otázky položené TAR Lombardia v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článku 49 SFEU?

¹ — Původní jazyk: angličtina.

6. To je podle mého názoru zásadní otázka, která v projednávané věci vyvstává, a tudíž problematika, kterou se budu v tomto stanovisku zabývat nejdříve. Poté, co v dílčím závěru navrhu, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla považována za přípustnou, uvedu ve druhé části tohoto stanoviska důvody, proč nesouhlasím s žalobkyněmi, pokud jde o údajnou neslučitelnost dotčené právní úpravy s článkem 49 SFEU.

I – Právní rámec

7. V Itálii bylo zákonem č. 468/1913 poskytování farmaceutických služeb definováno jako „primární činnost státu“, na které se mohou podílet pouze obecní lékárny nebo soukromé lékárny provozované na základě vládní licence. Pro účely řízení dodávek bylo zavedeno správní opatření – „pianta organica“, jež je formou územní sítě navržené za účelem rovnoměrného zásobování vnitrostátního území léčivými přípravky. Důležité však je, že následné královské nařízení č. 1265/1934 omezilo prodej všech léčivých přípravků výlučně na lékárny (článek 122).

8. Zákon č. 537/1993 později roztrídil léčivé přípravky podle následujících tříd: „třída A“ pro základní léčivé přípravky a léčivé přípravky pro chronická onemocnění; „třída B“ pro léčivé přípravky (jiné než léčivé přípravky náležející do třídy A) se značným léčebným významem, a „třída C“ pro ostatní léčivé přípravky, které nespádají do třídy A ani třídy B. Podle čl. 8 odst. 14 zákona č. 537/1993 jsou léčivé přípravky třídy A nebo třídy B plně hrazeny „Servizio Sanitario Nazionale“ (SSN, italskou státní zdravotní službou), zatímco léčivé přípravky třídy C jsou plně hrazeny zákazníkem.

9. Článek 85 odst. 1 zákona č. 388/2000 následně zrušil třídu B, zatímco článek 1 zákona č. 311/2004 vytvořil novou kategorii léčivých přípravků, a sice třídu C-a, pro léčivé přípravky, u kterých není požadován lékařský předpis a které, na rozdíl od přípravků spadajících do ostatních kategorií, mohou být veřejně inzerovány (tyto přípravky jsou obvykle označovány jako „volně prodejné léčivé přípravky“). Stejně jako v případě léčivých přípravků třídy C jsou léčivé přípravky třídy C-a hrazeny zákazníkem.

10. Legislativní nařízení č. 223/2006, později transformované do zákona č. 248/2006 (nařízení Bersani), umožnilo otevření nových maloobchodních provozoven odlišných od lékáren. Tyto provozovny jsou obvykle označovány jako prodejny parafarmaceutického zboží („parafarmacia“) a mohou prodávat volně prodejné léčivé přípravky (třídy C-a). V nedávné době legislativní nařízení č. 201/2011, transformované do zákona č. 214/2011, dále rozšířilo kategorie léčivých přípravků, které mohou být prodávány v prodejnách parafarmaceutického zboží, takže tyto prodejny nyní mohou veřejnosti nabízet některé z léčivých přípravků třídy C, u kterých není vyžadován lékařský předpis.

II – Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

11. Každá ze žalobkyň podala dne 30. června 2012 příslušnému „Azienda Sanitaria Locale“ (místní orgán pro záležitosti zdravotnictví, dále jen „ASL“) a příslušným obcím, „Ministero della Salute“ (ministerstvo zdravotnictví) a „Agenzia Italiana del Farmaco“ (Italská agentura pro léčiva) žádost o povolení prodeje léčivých přípravků, u kterých je vyžadován lékařský předpis, avšak jsou plně hrazeny zákazníkem, a registrovaných léčivých přípravků pro veterinární použití vydávaných pouze na lékařský předpis, jež jsou plně hrazeny zákazníkem.

12. ASL dne 15. a 17. srpna 2011 všechny uvedené žádosti zamítl z důvodu, že podle platné vnitrostátní právní úpravy mohou být příslušné léčivé přípravky prodávány pouze v lékárnách. Podobná zamítavá rozhodnutí byla vydána ministerstvem zdravotnictví 16. a 18. srpna 2011. Všechna tato rozhodnutí budu společně označovat jako „sporná rozhodnutí“.

13. Žalobkyně napadly sporná rozhodnutí před TAR Lombardia a tvrdily, že italská právní úprava, na které jsou založena, je neslučitelná s unijním právem.

14. V kontextu těchto řízení se italský soud z důvodu pochybností o slučitelnosti sporné právní úpravy se Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“) rozhodl řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru následující otázku:

„Brání zásady svobody usazování, zákazu diskriminace a ochrany hospodářské soutěže podle článků 49 a násl. SFEU takové vnitrostátní právní úpravě, která kvalifikovanému farmaceutovi zapsanému v příslušném profesním rejstříku, který však není majitelem lékárny zahrnuté do ‚pianta organica‘ [územní síť], neumožňuje, aby v prodejně parafarmaceutického zboží, jíž je majitelem, nabízel k maloobchodnímu prodeji též léčivé přípravky vázané na lékařský předpis typu ‚ricetta bianca‘ – tedy léčivé přípravky, které nehradí [státní zdravotní služba], nýbrž jsou plně hrazeny občanem – a která tak v tomto odvětví zavádí zákaz prodeje některých kategorií léčivých přípravků a kvóty na počet prodejen, jež je možné zřídit na vnitrostátním území?“

15. Písemná vyjádření byla v projednávané věci předložena A. Venturini, společností Federfarma, italskou, španělskou a portugalskou vládou a Komisí. Ústní vyjádření jménem A. Venturini, společnosti Federfarma, španělské vlády a Komise byla přednesena na jednání konaném dne 15. května 2013. Italská vláda se jednání bohužel neúčastnila, a to navzdory složitosti dotčené vnitrostátní právní úpravy a navzdory tomu, že její písemné vyjádření bylo obzvláště stručné.

III – Analýza

A – Přípustnost

16. Společnost Federfarma ve svém písemném vyjádření i při jednání zpochybnila přípustnost projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. V zásadě tvrdila, že při neexistenci jakéhokoliv přeshraničního prvku nemá otázka položená TAR Lombardia žádnou spojitost s unijním právem, a tudíž je hypotetická. Společnosti Federfarma se opírala zejména o závěr, ke kterému Soudní dvůr dospěl ve věci Sbarigia².

17. Alessandra Venturini při jednání zdůraznila, že i když ve věci, kterou projednává předkládající soud, neexistuje žádný skutečný přeshraniční prvek, dotčená právní úprava má potenciálně významné omezující účinky na možnost subjektů usazených v jiných členských státech usadit se v Itálii. To znamená, že tuto otázku je nutné považovat za přípustnou. Komise rovněž zpochybnila argument společnosti Federfarma, který primárně odkazuje na rozhodnutí ve věci Blanco Pérez³, ve které byly skutkové okolnosti v podstatě totožné s okolnostmi věci projednávané TAR Lombardia a ve kterých Soudní dvůr pravomoc přijal.

18. Souhlasím s Komisí a žalobkyněmi, že ve světle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba námítky společnosti Federfarma zamítnout.

2 — Rozsudek ze dne 1. července 2010, Sbarigia (C-393/08, Sb. rozh. s. I-6337).

3 — Rozsudek ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, Sb. rozh. s. I-4629).

19. Je však nutné rovněž připomenout, že judikatura Soudního dvora týkající se přípustnosti otázek položených vnitrostátními soudy v případech, kdy byly všechny skutkové okolnosti omezeny na jediný členský stát, byla kritizována řadou generálních advokátů⁴ i právními vědci⁵.

20. Část kritiky této judikatury však nepostrádá opodstatněnost. Tento zvláštní směr judikatury, pokud je vykládán příliš široce, může být chápán tak, že prakticky v každém případě, kdy se subjekt u vnitrostátního soudu dovolává unijního práva v oblasti vnitřního trhu, aby zpochybnil platnost vnitrostátní právní úpravy, musí Soudní dvůr rozhodnout – a to i tehdy, pokud právní úprava byla přijata ze zcela legitimních důvodů a její dopad na obchod uvnitř Unie je okrajový, nevýznamný nebo čistě hypotetický.

21. Takto široký přístup není užitečný ani udržitelný. Nese s sebou riziko, že Soudní dvůr bude vykládat unijní pravidla navzdory tomu, že neexistuje skutečné ohrožení jednotného použití unijního práva⁶ a že vynese rozsudek, který může být zcela vzdálen skutkovému a právnímu kontextu věci projednávané předkládajícím soudem⁷, čímž rozšíří působnost unijního práva za hranice stanovené Smlouvou⁸.

22. Navíc, rozšíření pravomoci Soudního dvora v důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, spojené s podstatným nárůstem počtu členských států Evropské unie v posledních deseti letech, které vyvrcholilo nedávným přistoupením Chorvatska, může mít významný dopad na schopnost Soudního dvora vyřizovat věci s nezbytnou rychlostí při zachování kvality rozhodování⁹. Statistiky Soudního dvora z posledních let skutečně potvrzují jednoznačný a trvalý nárůst počtu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce¹⁰.

23. Proto zastávám názor, že hlubší reflexe Soudního dvora k otázkám týkajícím se přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce by nyní byla správně načasovaná a vhodná. Za tímto účelem a ještě před tím, než podrobněji vysvětlím, proč se domnívám, že otázka TAR Lombardia, položená v projednávané věci, je přípustná, nabídnu obecnější úvahy o tomto problému, jež jsou zamýšleny jako příspěvek k této reflexi.

24. Přestože se nedomnívám, že je nutné změnit judikaturu Soudního dvora týkající se této problematiky, nebo že je třeba její dosah radikálně omezit, jsem přesvědčen o tom, že je potřebné vykládat tuto judikaturu úzce, aby se zamezilo nebezpečí spojenému s nadměrným rozšířením pravomoci Soudního dvora.

4 — Viz zejména stanovisko generálního advokáta Darmona ve věci Dzodzi (rozsudek ze dne 18. října 1990, C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763); stanovisko generálního advokáta Tesaura ve věci Kleinwort Benson (rozsudek ze dne 28. března 1995, C-346/93, Recueil, s. I-615); stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci Leur-Bloem (rozsudek ze dne 17. července 1997, C-28/95, Recueil, s. I-4161), a stanovisko generálního advokáta Saggia ve věci Guimont (rozsudek ze dne 5. prosince 2000, C-448/98, Recueil, s. I-10663).

5 — Hatzopoulos, V., „De l'arrêt ‚Foglia-Novello‘ à l'arrêt ‚TWD Textilwerke‘ – La jurisprudence de la Cour de justice relative à la recevabilité des renvois préjudiciels“, *Revue du Marché Unique Européen* (3)1994, s. 195 až 219, v bodě 217; Simon D., „Questions préjudicielles“, *Journal de droit international* 118(2) 1991, s. 455 až 457, v bodě 457; a Fenger, N., „Article 177“, Smit, H. a Herzog, P. (eds.), *The Law of the European Community: a commentary to the EEC Treaty*, Matthew Bender & Co., New York: 1997, s. 5-443 až 5-470, v bodě 5-466.

6 — Stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci Leur-Bloem, bod 47.

7 — Stanovisko generálního advokáta Tizzana ve věci Adam (rozsudek ze dne 11. října 2001, C-267/99, s. I-7467, bod 34).

8 — Stanovisko generálního advokáta Darmona ve věci Dzodzi, body 10 a 11.

9 — Viz například analýza House of Lords, European Union Committee, 16th Report of Session 2012-13, „Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report“, 29. dubna 2013, s. 9 a 24.

10 — Podle výroční zprávy Soudního dvora (například zpráva z roku 2004, s. 183 a z roku 2012, s. 90), bylo v roce 2000 podáno 224 žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, v roce 2004 bylo podáno 240 žádostí, v roce 2010 bylo podáno 385 žádostí a v roce 2012 bylo podáno 404 takových žádostí.

25. Má doporučení by však neměla být považována za relevantní pouze v souvislosti s přípustností žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které se týkají vnitrostátní právní úpravy, jež údajně omezuje obchod uvnitř Unie. Právě naopak. Existuje obecnější problém, který překračuje rámec přibližně sta věcí, které jsou každoročně předloženy Soudnímu dvoru, jež se týkají problematiky základních svobod – přičemž se jedná o problém, který může mít důsledky pro všechny žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

1. Judikatura Soudního dvora

26. Úvodem bych připomněl skutečnost, že podle ustálené zásady unijního hmotného práva se ustanovení Smlouvy o základních svobodách „nepoužijí na činnosti, jejichž všechny relevantní prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu“¹¹.

27. Nutnost existence přeshraničního prvku proto, aby byla použitelná ustanovení Smlouvy o základních svobodách, je v souladu se samotným účelem těchto ustanovení. Abych parafrázoval generálního advokáta Tesaura ve věci Hünermund, tímto účelem je „liberalizace obchodu uvnitř [Unie], a [nikoliv] podpora nerušeného obchodování v jednotlivých členských státech“¹². Ve stejném duchu generální advokát Tizzano ve věci CaixaBank France zdůraznil, že vykládat ustanovení Smlouvy o základních svobodách způsobem, který by rozšířil jejich použitelnost za její vlastní meze, by „bylo stejné jako přizpůsobovat ustanovení [S]mlouvy účelu, pro který nebyla určena: nikoli tedy za účelem vytvoření vnitřního trhu s podmínkami podobnými jednotnému trhu, kde se mohou hospodářské subjekty volně pohybovat, nýbrž k vytvoření trhu bez pravidel. Nebo spíše trhu, kde jsou pravidla v zásadě zakázána, s výjimkou těch, která jsou nezbytná a přiměřená ke splnění imperativních požadavků veřejného zájmu“¹³.

28. Pokud tedy skutkový stav ve věci projednávané předkládajícím soudem postrádá jakoukoliv souvislost s výkonem některé ze základních svobod, pak zkoumání slučitelnosti relevantní vnitrostátní právní úpravy s dovolávanými ustanoveními práva EU v zásadě není pro rozhodnutí vnitrostátního soudu nezbytné. Pokud se pravidla Smlouvy na věc projednávanou předkládajícím soudem nevztahují, odpověď na položené otázky není pro rozhodnutí sporu relevantní, a v důsledku toho je třeba tyto otázky považovat za hypotetické.

29. Tato hmotněprávní zásada však musí být v souladu s některými obecnými procesními zásadami. Není zapotřebí zdůrazňovat, že relativně „velkorysý“ přístup Soudního dvora, pokud jde o přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, má zjevně svůj původ v samotném znění Smlouvy. Článek 267 SFEU ve skutečnosti vyžaduje pouze to, aby „před soudem členského státu [vyvstala]“ otázka výkladu pravidel práva EU. Pak v zásadě takovému soudu přísluší, aby rozhodl, zda „[považuje] rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku“.

30. Rozsáhlá pravomoc Soudního dvora podle článku 267 SFEU je rovněž v souladu s duchem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, „jímž má být veden průběh řízení o předběžné otázce“¹⁴.

11 — Viz zejména rozsudky ze dne 16. ledna 1997, USSL No. 47 de Biella (C-134/95, Recueil, s. 195, bod 19; ze dne 9. září 1999, RLSAN (Recueil, s. I-5219, bod 97/98, bod 23); ze dne 21. října 1999, Jägerskiöld (C-97/98, Recueil, s. I-7319, bod 42), a ze dne 22. prosince 2010, Omalet (C-245/09, Sb. rozh. s. I-13771, bod 12).

12 — Stanovisko generálního advokáta Tesaura ve věci Hünermund a další (rozsudek ze dne 15. října 1993, C-292/92, Recueil, s. I-6787, body 1 a 28).

13 — Stanovisko generálního advokáta Tizzana ve věci CaixaBank France (rozsudek ze dne 5. října 2004, C-442/02, Sb. rozh. s. I-8961, bod 63). I když se stanovisko generálního advokáta Tizzana, stejně jako stanovisko generálního advokáta Tesaura uvedené v předchozí poznámce pod čarou, týkalo pojmu „omezení“ ve smyslu ustanovení Smlouvy o základních svobodách, jsem toho názoru, že jejich úvahy týkající se této problematiky jsou *mutatis mutandis* relevantní rovněž pro otázku přípustnosti věcí týkajících se slučitelnosti vnitrostátních opatření s těmito ustanoveními Smlouvy.

14 — Rozsudky ze dne 22. října 2009, Zurita García a Choque Cabrera (C-261/08 a C-348/08, Sb. rozh. s. I-10143, bod 36), a ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, bod 41).

31. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je tudíž věcí pouze vnitrostátních soudů, kterým byl spor předložen a jež musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jejich rozsudku, tak i relevanci otázek, které kladou Soudnímu dvoru. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout¹⁵. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo tehdy, pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny¹⁶.

32. Potřeba uvést do souladu výše uvedené hmotněprávní zásady s těmito procesními zásadami vedla Soudní dvůr v řadě věcí k tomu, že považoval předběžné otázky za přípustné, a to i navzdory tomu, že všechny skutkové okolnosti původního řízení byly omezeny na jediný členský stát. Ačkoliv taková rozhodnutí Soudního dvora nemohou být rozdělena do jasně definovaných skupin, je podle mého názoru možné identifikovat tři hlavní směry judikatury.

33. Soudní dvůr v prvním směru judikatury, jenž patrně začíná rozsudkem ve věci *Oosthoek*¹⁷ a nedávno byl potvrzen v rozsudku *Blanco Pérez* (dále jen „judikatura *Oosthoek*“), zdůraznil, že ačkoliv skutkové okolnosti věci byly omezeny na jeden členský stát, nebylo možné vyloučit některé přeshraniční účinky napadené vnitrostátní právní úpravou¹⁸. Položené otázky tak byly prohlášeny za přípustné.

34. Odůvodnění Soudního dvora je podle mého názoru správné za předpokladu, že je nelze chápat jako uplatnění domněnky – nebo kvazidomněnky – že by Soudní dvůr měl rozhodnout v každé věci, ve které nemohou být účinky na obchod uvnitř Unie a *priori* vyloučeny.

35. Samozřejmě neexistuje důvod pro omezení příslušnosti Soudního dvora v kontextu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce na věci, které mají *skutečný* a *přímý* přeshraniční prvek. Pokud existují dostatečné důvody pro domněnku, že vnitrostátní právní úprava *může* mít přeshraniční účinky, které jsou relevantní například podle článků 34 SFEU, 35 SFEU, 45 SFEU, 49 SFEU, 56 SFEU nebo 63 SFEU, pak tato právní úprava přímo spadá do působnosti uvedených ustanovení Smlouvy.

36. Kromě toho jsem názoru, že by nebylo rozumné přijmout předpoklad, že k tomu, aby Soudní dvůr zkoumal všechna možná porušení základních svobod, musí být tato porušení uplatněna v kontextu soudního řízení zahájeného účastníkem řízení, který již využil (či se snaží využít) jednu z uvedených svobod. Takový striktní výklad zásad upravujících přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce by vylučoval, aby Soudní dvůr mohl rozhodnout o vnitrostátní úpravě, která může významně omezit přístup na vnitrostátní trhy a která právě z tohoto důvodu odrazuje cizí subjekty od toho, aby se o to pokusily. Pro státní příslušníky dotyčného členského státu je často jednodušší napadnout vnitrostátní právní úpravu, která je neslučitelná s pravidly vnitřního trhu, jelikož investice, která je od nich vyžadována, je menší – nejsou vystaveni jazykové bariéře a znají lépe vnitrostátní právní systém a místní správní praxi. Například by bylo možné tvrdit, že ve věci, kterou projednává TAR Lombardie, se jedná o čistou náhodu, že jsou všechny prvky omezeny na jediný členský stát. Žalobkyně by nepochybně mohly být státními příslušnicemi jiného členského státu.

15 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 18. července 2007, *Lucchini* (C-119/05, Sb. rozh. s. I-6199, bod 43 a citovaná judikatura), a ze dne 18. července 2007, *eData Advertising a Martínez* (C-161/10, Sb. rozh. s. I-10269, bod 32 a citovaná judikatura).

16 — Viz mimo jiné rozsudky *Lucchini*, bod 44 a citovaná judikatura, a *eData Advertising a Martínez*, bod 33 a citovaná judikatura.

17 — Rozsudek ze dne 15. prosince 1982, *Oosthoek Uitgeversmaatschappij* (286/81, Recueil, s. 4575).

18 — Viz rovněž rozsudky ze dne 7. května 1997, *Pistre a další* (C-321/94 až C-324/94, Recueil, s. I-2343, bod 45), a ze dne 14. července 1988, *Smanor* (C-298/87, Recueil, s. 4489, body 8 až 10).

37. Souhlasím tudíž s generálním advokátem Geelhoedem, který ve věci Reisch uvedl, že „právě povaha a obsah vnitrostátního opatření, a nikoliv skutkové okolnosti původního řízení určují, zda Soudní dvůr zodpoví předběžné otázky, které mu byly položeny“¹⁹.

38. Je zřejmé, že pokud v původním řízení existuje skutečný přeshraniční prvek, je význam výkladu pravidel Smlouvy Soudním dvorem pro předkládající soud bezprostředně zjevný. Na druhé straně, pokud jsou skutkové okolnosti omezeny na jediný členský stát, nelze přeshraniční účinky předpokládat. V důsledku toho, pokud takový aspekt není zřejmý ze spisu, je povinností předkládajícího soudu, aby Soudnímu dvoru objasnil, proč použití zkoumaného opatření může potenciálně narušit výkon základní svobody zahraničními hospodářskými subjekty. Jestliže v tomto ohledu chybí jakékoliv podrobné vysvětlení, je podle mně Soudní dvůr oprávněn rozhodnout, že je věc hypotetická, nebo že neexistuje dostatek informací proto, aby mohl poskytnout užitečný výklad pravidel Smlouvy.

39. Ve druhém směru judikatury, který začíná rozsudkem Guimont²⁰, jenž byl nedávno znovu potvrzen rozsudkem Blanco Pérez (dále jen „judikatura Guimont“), Soudní dvůr považoval položené otázky za přípustné, a to navzdory tomu, že všechny aspekty původního řízení byly omezeny na jediný členský stát, neboť požadovaný výklad unijního práva mohl být užitečný předkládajícímu soudu v případě, „že by mu vnitrostátní právo ukládalo, aby [státnímu příslušníkovi tohoto členského státu] byla poskytnuta stejná práva, jako jsou práva, která státní příslušník jiného členského státu [...] vyvozuje z práva Unie v téže situaci“²¹.

40. Podle mého názoru je tento směr judikatury při řádném výkladu správný. Domnívám se však, že zašel poněkud daleko.

41. Považuji *ratio*, na kterém je tento směr judikatury založen, za správné – pokud existuje vnitrostátní pravidlo nebo zásada zakazující obrácenou diskriminaci a napadená vnitrostátní právní úprava se může použít též na cizí subjekty, vnitrostátní soud může potřebovat pomoc unijního soudu k tomu, aby správně vyložil relevantní ustanovení unijního práva. Tak tomu je bez ohledu na skutečnost, že – striktně vzato – tato ustanovení unijního práva nejsou na posuzovanou věc přímo použitelná, ale podle všeho se použijí pouze nepřímo²², na základě toho, že je na ně odkázáno ve vnitrostátním právu. V důsledku toho je za těchto okolností pravomoc Soudního dvora odůvodněná, jelikož při neexistenci rozhodnutí Soudního dvora by vnitrostátní soud ve skutečnosti nebyl schopen vydat rozsudek ve věci, která mu byla předložena.

42. Přesto existence takového pravidla o obrácené diskriminaci a jeho použití v původním řízení nemůže být podle mého názoru považována za samozřejmou, k čemuž se patrně Soudní dvůr přiklonil v některých svých předchozích rozhodnutích²³. Jinými slovy, v zásadě všechny žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy se základními svobodami budou přípustné, a to bez ohledu na skutečnost, že dopad takové právní úpravy na obchod uvnitř Společenství není ničím jiným než abstraktní možností a že její souvislost se situacemi upravenými relevantními unijními pravidly je malá.

19 — Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve spojených věcech Reisch a další (rozsudek ze dne 5. března 2002, C-515/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, Recueil, s. I-2157, bod 88).

20 — Rozsudek ze dne 5. prosince 2000 (C-448/98, Recueil, s. I-10663).

21 — Rozsudek Blanco Pérez, bod 39; rozsudky ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, bod 29), a ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, bod 30). Viz rovněž rozsudek Guimont, bod 23).

22 — Viz odkaz na nepřímé použití práva EU v rozsudku Leur-Bloem, bod 26, a v rozsudku ze dne 17. července 1997, Giloy (C-130/95, Recueil, s. I-4291, bod 22). Viz rovněž stanovisko generální advokátky Kokott ve věci ETI a další (rozsudek ze dne 11. července 2007, C-280/06, Sb. rozh. s. I-10893, body 54 a 55).

23 — Viz mimo jiné rozsudky Reisch a další, bod 2, Servizi Dottori Commercialisti, bod 29, a rozsudek ze dne 11. září 2003, Anomar a další (C-6/01, Sb. rozh. s. I-8621, bod 41).

43. Soudní dvůr se mimoto musí též ujistit, že dotyčná vnitrostátní právní úprava může být použita na přeshraniční situace a že se netýká pouze situací upravených vnitrostátním právem²⁴. Je samozřejmé, že k obrácené diskriminaci nemůže dojít tehdy, pokud se napadená vnitrostátní úprava v žádném případě nemůže použít například na cizí subjekty nebo zboží.

44. Ve světle těchto úvah zastávám názor, že předkládající soud musí výslovně poukázat na to, že takové pravidlo nebo zásada zakazující obrácenou diskriminaci v jeho vnitrostátním právním řádu existuje. Předkládající soud rovněž musí zdůraznit, že napadené vnitrostátní pravidlo může být použito na přeshraniční situace, pokud tato skutečnosti není zjevná ze spisu.

45. Mám za to, že pokud taková zmínka o těchto skutečnostech není v předkládajícím rozhodnutí uvedena, či – a *fortiori* – kde je zjevné, že takové pravidlo nebo zásada proti obrácené diskriminaci ve vnitrostátním právním řádu neexistuje²⁵, Soudní dvůr musí pravomoc odmítnout, pokud neexistují jiné přesvědčivé důvody k tomu, aby tak nečinil.

46. Konečně, existuje třetí směr judikatury, počínající rozsudkem Thomasdüngr²⁶ a nedávno potvrzený v rozsudku Allianz (dále jen „judikatura Thomasdüngr“), ve které Soudní dvůr uvedl, že má pravomoc rozhodovat v řízení o předběžných otázkách týkajících se unijního práva v situacích, kdy se skutkový stav v původním řízení nacházel mimo rozsah přímé působnosti unijního práva, avšak uvedená ustanovení tohoto práva se stala použitelnými v důsledku vnitrostátních právních předpisů, jež upravily řešení vnitrostátních situací v souladu s řešením upraveným unijním právem²⁷.

47. Tento třetí směr judikatury podle mého názoru představuje logický následek judikatury Guimont; v judikatuře Guimont bylo použití relevantních unijních pravidel ve věcech projednávaných předkládajícími soudy rovněž nepřímé a záviselo na (výslovném nebo implicitním) odkazu na tato pravidla ve vnitrostátním právu.

48. Jak Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, ani ze znění článku 267 SFEU, ani z účelu řízení zavedeného uvedeným ustanovením nevyplývá, že tvůrci Smlouvy měli v úmyslu vyloučit tyto případy z pravomoci Soudního dvora²⁸. Soudní dvůr byl mimoto toho názoru, že je v zájmu Evropské unie, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z unijního práva jednotného výkladu, a to bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit²⁹.

49. Soudní dvůr tak přijal pravomoc například ve věcech, ve kterých byla vnitrostátní pravidla hospodářské soutěže zjevně formulována podle článků 101 SFEU a 102 SFEU a výklad těchto ustanovení byl požadován za účelem soudržného uplatňování odpovídajících vnitrostátních předpisů³⁰. Na toto odůvodnění bylo rovněž navázáno ve věcech, které se týkaly daňových pravidel, která prováděla ustanovení směrnice EU a rozšiřovala je na obdobné, čistě vnitrostátní situace³¹, nebo které se týkaly daňových pravidel, která si za vzor vzala celní sazebník Společenství, aby pro srovnatelné situace stanovila jednotný postup³².

24 — Viz stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci Pistre a další, body 37 a 38, a stanovisko generálního advokáta Cosmase ve věci Belgacom (rozsudek ze dne 11. srpna 1995, C-63/94, Recueil, s. I-2467, bod 14).

25 — Rozsudky ze dne 21. června 2012, Susisalo a další (C-84/11, bod 21), a Omalet, body 16 a 17.

26 — Rozsudek ze dne 26. září 1985 (166/84, Recueil, s. 3001).

27 — Rozsudky Dzodzi, body 36 a 37, a Leur-Bloem, bod 25; rozsudky ze dne 14. prosince 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, s. I-11987, bod 19); ze dne 14. března 2013, Allianz Hungária Biztosító a další (C-32/11, body 17 až 23), a ze dne 17. prosince 1998, IP (C-2/97, Recueil, s. I-8597, bod 57).

28 — Rozsudek ETI a další, bod 22 a citovaná judikatura.

29 — Rozsudek Allianz Hungária Biztosító a další, body 17 až 23. Právní komentátoři uvedli, že rozhodnutí Soudního dvora v těchto věcech přispívají ke vzniku „*jus communae europeum*“; viz Tridimas, T., „Knocking on heaven’s door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure“, *Common Market Law Review* (40) 2003, s. 9 až 50, bod 47.

30 — Viz rozsudek ETI a další, body 19 až 29, a Allianz Hungária Biztosító a další.

31 — Rozsudek Leur-Bloem, bod 25.

32 — Rozsudek ze dne 11. ledna 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Recueil, s. I-207, body 30 až 32).

50. Považuji i tento směr judikatury za přijatelný za předpokladu, že zásady, na kterých je založen, jsou používány v souladu s velmi striktními podmínkami: ačkoliv odkaz na relevantní unijní pravidla nutně nemusí být ve vlastním znění vnitrostátního práva, které má být použito³³, musí však být dostatečně jednoznačný, nebo, jak Soudní dvůr několikrát uvedl, „přímý a bezpodmínečný“³⁴. Ještě důležitější je, že Soudní dvůr má pravomoc v těchto věcech pouze tehdy, pokud je zřejmé, že výklad Soudního dvora bude pro vnitrostátní soud závazný – jinak by věc byla hypotetická³⁵, což by mělo za následek zneužití řízení stanoveného v článku 267 SFEU³⁶.

51. Konečně, vzhledem k tomu, že Soudní dvůr je příslušný pouze k posouzení dovolávaných ustanovení unijního práva EU, a nikoliv vnitrostátních pravidel, která na tato ustanovení odkazují, musí být jeho výklad omezen obzvláště striktními hranicemi. Je například na předkládajícím soudu, aby posoudil meze, které může stanovit vnitrostátní právo pro použití dovolávaných ustanovení unijního práva³⁷. Ze stejného důvodu bude v zásadě příslušet vnitrostátnímu soudu, aby použil výklad Soudního dvora na okolnosti věci, kterou projednává³⁸.

52. Je tudíž povinností vnitrostátního soudu, který podává žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, aby ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jasně uvedl všechna vnitrostátní pravidla a zásady, které Soudnímu dvoru umožní určit, zda je nutné vnitrostátnímu soudu odpovědět a zda jeho odpověď bude pro tento soud závazná.

53. Závěrem uvádím, že ve třech uvedených směrech judikatury Soudní dvůr správně přijal pravomoc, jelikož – navzdory tomu, že se všechny relevantní *skutkové* okolnosti omezovaly na jediný členský stát – relevantní *právní* okolnosti takto omezeny nebyly.

54. Musím nicméně dodat, jak bylo ukázáno výše, že v některých věcech Soudní dvůr patrně svou pravomoc založil na pouhých domněnkách, aniž by skutečně zkoumal splnění příslušných podmínek.

55. Domnívám se, že tento přístup je poněkud problematický. Pravomoc Soudního dvora v situacích, které mají čistě vnitrostátní povahu a týkají se jediného členského státu, představuje výjimku z obecné zásady a jako taková musí být vykládána úzce.

56. Zdůrazňuji, že „duch spolupráce“, jímž má být vedeno řízení o předběžné otázce, působí oběma směry³⁹ – Soudní dvůr musí učinit vše, aby předkládajícímu soudu pomohl správně vyložit a použít unijní právo, uvedené soudy by se však rovněž měly snažit napomáhat Soudnímu dvoru tím, že mu poskytnou všechny požadované informace a důkazy, aby bylo zajištěno, že bude schopen splnit svou interpretační funkci v souladu s cílem článku 267 SFEU⁴⁰. To je obzvláště významné, pokud informace a důkazy, které mají být poskytnuty předkládajícími soudy, jsou nezbytné proto, aby Soudní dvůr prokázal, že jeho pravomoc je skutečně dána.

33 — Allianz Hungária Biztosító a další. Viz rovněž stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci ETI a další, bod 39.

34 — Rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, Sb. rozh. s. I-14139, bod 19 a citovaná judikatura), a ze dne 18. října 2012, Nolan (C-583/10, bod 47).

35 — Viz rozsudky Kleinwort Benson, body 16 až 25; Allianz Hungária Biztosító a další, body 22 a 23; ETI a další, body 24 až 26; Leur-Bloem, bod 31; Kofisa Italia, bod 30 a 31; Adam, body 30 až 32, a rozsudek ze dne 7. ledna 2003, BIAO (C-306/99, Recueil, s. I-1, bod 92).

36 — V tomto smyslu viz stanovisko ze dne 14. prosince 1991 (1/91, Recueil, s. I-6079, bod 61). Viz rovněž stanovisko generálního advokáta Tesaura ve věci Kleinwort Benson, bod 27.

37 — Rozsudky ze dne 25. června 1992, Federconsorzi (C-88/91, Recueil, s. I-4035, bod 10), a Dzodzi, body 41 a 42.

38 — Viz například rozsudky Allianz Hungária Biztosító a další, bod 29, a ETI a další, bod 51.

39 — Viz rozsudek ze dne 16. prosince 1981, Foglia (244/80, Recueil, s. 3045, bod 20).

40 — Již v roce 1973 Soudní dvůr rozhodl, že řízení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce „je zásadní pro ochranu charakteru [unijního] práva zavedeného Smlouvou a jeho cílem je zajistit, aby toto právo bylo ve všech státech [Evropské unie] za všech okolností stejné“; viz rozsudek ze dne 16. ledna 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (163/73, Recueil, s. 33, bod 2).

57. Obecněji, problémy způsobené nedostatečným popisem skutkového a právního základu předběžných otázek zjevně nejsou omezeny pouze na případy týkající se vnitřního trhu. Tyto problémy mohou vzniknout v souvislosti s jakoukoliv žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, a to bez ohledu na dotčenou oblast unijního práva.

58. Neposkytnutí všech relevantních informací a důkazů týkajících se klíčových otázek sporu vnitrostátním soudem považují za nesplnění požadavků stanovených v článku 94 jednacího řádu⁴¹, které by v důsledku toho mělo – zpravidla – vést Soudní dvůr k odmítnutí příslušnosti, přičemž Soudní dvůr tak případně může učinit i usnesením s odůvodněním podle článku 53 odst. 2 jednacího řádu⁴².

59. Soudní dvůr se samozřejmě může rozhodnout, že se pokusí zaplnit mezery v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tím, že na základě článku 101 jednacího řádu požádá o vysvětlení předkládající soud, nebo pokud je to možné, získá nezbytné informace z dokumentů připojených k žádosti⁴³, či z vyjádření zúčastněných⁴⁴.

60. Tato „opatření k nápravě“ však podle mého názoru musí být považována za spíše výjimečná a použitelná pouze tehdy, pokud jsou mezery v žádosti vcelku omezené nebo se týkají otázek, které pro plné a jasné pochopení klíčových otázek nejsou zásadní. Podle mého názoru musí být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce plnohodnotným dokumentem, který obsahuje všechny relevantní informace. Jakékoliv ostatní dokumenty mají sloužit pouze jako doplňkové zdroje informací⁴⁵ a takové doplňkové zdroje podle mne nemohou zhojit situace, kdy žádost o rozhodnutí o předběžné otázce postrádá i ty nejzákladnější informace.

61. Pokud je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neúplná nebo nejasná, může být ohroženo právo členských států (a případně jiných zúčastněných)⁴⁶ předložit vyjádření v řízení, na kterém mohou mít zájem. Například navzdory skutečnosti, že vnitrostátní právní úprava členského státu je formulována podobně, nebo že srovnatelné právní otázky mohou vyvstat v jeho vlastním vnitrostátním právním řádu, vláda takového členského státu do řízení nevstoupí z prostého důvodu, že nemohla posoudit předmět nebo rozsah řízení⁴⁷. Nejen že to pro tyto zúčastněné může mít negativní důsledky, může tím být rovněž bráněno v možnosti Soudního dvora vykonávat jeho soudní funkci, kterou je rozhodování podle článku 267 SFEU na základě vyjádření všech zúčastněných se znalostí věci⁴⁸.

62. Kromě toho jakýkoliv pokus Soudního dvora získat informace a důkazy, jež v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce chybí, nutně implikuje více či méně intenzivní využití omezených zdrojů Soudního dvora. V důsledku toho dodatečné úsilí vynaložené Soudním dvorem nejen zasahuje do řádného a rychlého projednávání věcí, ale může mít rovněž nepřímý určitý dopad na včasné vyřízení jiných věcí projednávaných Soudním dvorem.

41 — Rozsudek Foglia, body 17 a 18.

42 — Rozsudek ze dne 9. října 1997, Grado a Bashir (C-291/96, Sb. rozh. s. I-5531, bod 14); usnesení ze dne 23. března 1995, Saddik (C-458/93 (Recueil, s. I-511, body 18 a 19), a ze dne 25. května 1998, Nour (C-361/97, Recueil, s. I-3101, body 19 a 20).

43 — Rozsudky ze dne 3. března 1994, Vaneetveld (C-316/93, Recueil, s. I-763, bod 14), a ze dne 7. prosince 1995, Gervais a další (C-17/94, Sb. rozh. s. I-4353, bod 21).

44 — Rozsudky ze dne 17. května 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Sb. rozh. s. I-1783, bod 13), a Vaneetveld, bod 14.

45 — Viz Barnard, C. a Sharpston, E., „The changing face of Article 177 references“, (34)1997 Common Market Law Review, s. 1113 až 1171, bod 1153.

46 — Zúčastnění ve skutečnosti nemusí být seznámeni s obsahem dokumentů připojených k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které obvykle nejsou předkládány do jiných jazyků. Nemají ani přístup k vyjádřením účastníků původního řízení, pokud se nerozhodli předložit své vyjádření již v řízení.

47 — Soudní dvůr již měl příležitost zdůraznit, že „informace uvedené v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce neslouží pouze k tomu, aby Soudnímu dvoru umožnily poskytnout užitečné odpovědi, ale rovněž [aby vládám členských států poskytl možnost předložit] vyjádření v souladu s článkem 20 statutu Soudního dvora“ a že „je povinností Soudního dvora zajistit, aby tato možnost byla zajištěna, vzhledem k tomu, že se na základě [článku 20 statutu Soudního dvora] účastníkům řízení oznamuje pouze předkládající rozhodnutí“. Viz, mimo jiné, usnesení ze dne 8. října 2002, Viacom (C-190/02, Sb. rozh. s. I-8287, bod 14 a citovaná judikatura).

48 — Barnard, C. a Sharpston, E., tamtéž, bod 1151.

63. Nyní, když jsem uvedl tyto obecné poznámky, vrátím se k přípustnosti otázky položené TAR Lombardia.

2. Přípustnost předběžné otázky

64. Není sporu o tom, že všechny okolnosti původního řízení jsou omezeny na jeden členský stát.

65. Ve světle informací obsažených ve spisu se jeví, že judikatura Guimont a Thomasdünger není pro posuzovanou věc relevantní a uplatní se judikatura Oosthoek.

66. Jak je uvedeno výše, Soudní dvůr v rozsudku Blanco Pérez – též na základě použití judikatury Oosthoek – uznal jako přípustné předběžné otázky položené vnitrostátním soudem, které se týkaly slučitelnosti pravidel omezujících otevírání nových lékáren v Asturii, a to navzdory skutečnosti, že otázka neslučitelnosti byla uplatněna dvěma španělskými státními příslušníky, kteří nevyužili svobody stanovené Smlouvou. Soudní dvůr mimo jiné uvedl, že „nelze v žádném případě vyloučit, že státní příslušníci usazení na území jiných členských států, než je Španělské království, měli nebo mají zájem provozovat lékárny na území Samosprávného společenství Asturie“⁴⁹.

67. Chápu to tak, že navzdory tomu, že všechny skutkové okolnosti byly omezeny na Španělsko, potenciálně omezující účinky právní úpravy dotčené v uvedené věci na přeshraniční situace byly natolik zjevné, že Soudní dvůr mohl okamžitě a bez obtíží potvrdit svoji pravomoc⁵⁰.

68. Pravdou je, jak zdůraznila Komise, že právní a skutkový základ uvedené věci je podobný právnímu a skutkovému základu věci, kterou nyní projednává TAR Lombardia. Jsem tudíž toho názoru, že posouzení Soudního dvora ve věci Blanco Pérez jsou *mutatis mutandis* platná i v projednávané věci. TAR Lombardia v předkládacím usnesení uvádí, že dotčená právní úprava může mít omezující účinky, které nejsou omezeny na Itálii do té míry, že může odrazovat státní příslušníky usazené v jiných členských státech od zakládání podniků v Itálii.

69. Na rozdíl od společnosti Federfarma se tudíž domnívám, že lze odlišit okolnosti projednávané věci od okolností ve věci Sbarigia. Spor ve věci Sbarigia se týkal možného poskytnutí výjimky z povinnosti týkající se otevírací doby konkrétní lékárny nacházející se v určité oblasti města Řím. Nebylo zřejmé, jak by rozhodnutí v uvedené věci mohlo mít přímý nebo nepřímý, skutečný nebo potenciální vliv na jakýkoliv jiný subjekt usazený v jiném členském státu⁵¹. Soudní dvůr v důsledku toho právem rozhodl, že předběžná otázka je nepřijatelná.

70. Dodal bych, že rozsudek Sbarigia je v souladu se zcela ustálenou judikaturou. Soudní dvůr k podobnému závěru dospěl ve věci Woningstichting Sint Servatius⁵², ve které se napadené omezení volného pohybu kapitálu týkalo pouze jediné konkrétní společnosti, na niž se vztahovalo právo tohoto členského státu, a nemohlo mít dopad na vnitřní trh. Ze stejného důvodu Soudní dvůr ve věci van Buynder⁵³ nerozhodl o tom, zda belgický zákon, který výkon veterinárního lékařství podřídil řadě podmínek (například držení zákonné kvalifikace v oblasti veterinárního lékařství a zápisu do seznamu veterinárních lékařů) byl slučitelný s článkem 49 SFEU, jelikož otázka byla položena v kontextu trestního řízení vedeného proti belgickému státnímu občanovi, jenž prováděl nepovolené veterinární zákroky, aniž by splňoval podmínky stanovené ve výše uvedeném zákoně.

49 — Rozsudek Blanco Pérez, bod 40.

50 — Rozsudek Blanco Pérez, body 54 a 55. Dodávám, že v této věci potenciální přeshraniční účinky rovněž vznikly na základě skutečnosti, že jedno z dotčených ustanovení vnitrostátního práva výslovně upřednostňovalo lékárníky, kteří provozovali svou profesní činnost na území Samosprávného společenství Asturie, čímž nepřímě diskriminovalo subjekty pocházející z jiných členských států. Viz body 117 a následující rozsudku.

51 — Viz zejména rozsudek Sbarigia, body 25 až 29.

52 — Rozsudek ze dne 1. září 2009, C-567/07 (Sb. rozh. s. I-9021, body 40 až 47).

53 — Rozsudek ze dne 16. listopadu 1995, C-152/94 (Recueil, s. I-3981).

71. Ve všech uvedených případech Soudní dvůr právem dospěl k závěru, že legalita opatření napadených žalobci v původním řízení nemůže záviset na výkladu pravidel Smlouvy, která se týkají volného pohybu, jelikož nelze dobře identifikovat jakýkoliv přeshraniční účinek. Situace v projednávané věci je však odlišná. Z důvodů vysvětlených výše v bodě 68 spadá dotčená právní úprava do působnosti článku 49 SFEU. Proto se nyní budu podrobně zabývat hmotněprávními otázkami, které vyvstaly ve věci projednávané před TAR Lombardia.

B – Posouzení předběžné otázky

72. TAR Lombardia svou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce žádá Soudní dvůr o vyjádření, zda vnitrostátní právo, které lékárnám vyhrazuje prodej léčivých přípravků, u kterých je vyžadován lékařský předpis, které však nehradí SSN, nýbrž zákazník, je slučitelné s unijními pravidly o svobodě usazování.

1. Existence omezení

73. Podle ustálené judikatury je omezením ve smyslu článku 49 SFEU jakákoliv vnitrostátní právní úprava, která může i při použití bez diskriminace na základě státní příslušnosti bránit výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou státními příslušníky členských států Unie nebo může tento výkon činit méně přitažlivým⁵⁴.

74. Jsem toho názoru, že v projednávané věci musí jakémukoli výkladu předcházet identifikace trhu, na nějž dotčená právní úprava údajně působí svými omezujícími účinky tím, že brání usazování cizích subjektů.

75. Taková skutečnost není zcela zřejmá. Předkládací rozhodnutí ve skutečnosti tuto otázku nerozvádí a A. Venturini pouze obecně odkazuje na některé omezující účinky související s odbornou činností farmaceutů.

76. V tomto ohledu uvádím, že v případě správních rozhodnutí, která žalobkyně v původním řízení napadají, se nejedná o zamítnutí žádostí o otevření lékárny, ale pouze o zamítnutí žádostí o povolení prodeje specifických léčivých přípravků.

77. Žalobkyně ve skutečnosti nezpochybňují slučitelnost vnitrostátní právní úpravy omezující počet lékáren v souladu s *pianta organica* nebo právní úpravy vyhrazuující prodej léčivých přípravků třídy A pouze lékárnám se Smlouvou. Jedinou právní úpravou, kterou napadají, je pravidlo, které jim zakazuje prodávat léčivé přípravky, u nichž je vyžadován lékařský předpis, avšak jejichž cenu hradí zákazník.

78. To mě vede k přesvědčení, že možnými omezujícími účinky relevantní italské právní úpravy na základní svobody, které jsou v projednávané věci relevantní, nejsou účinky související s otevřením lékáren v Itálii, nýbrž účinky týkající se otevření takových maloobchodních prodejen, jako jsou prodejny parafarmaceutického zboží.

79. V návaznosti na identifikování dotčeného trhu jsem toho názoru, že následujícím krokem musí být posouzení toho, zda jsou omezující účinky způsobené dotčenou právní úpravou relevantní podle článku 49 SFEU. Jinými slovy je nutné zabývat se tím, zda dotčená právní úprava může bránit usazování cizích subjektů na italském trhu prodejen parafarmaceutického zboží.

54 — Rozsudky ze dne 14. října 2004, Komise v. Nizozemsko (C-299/02, Recueil, s. I-9761, bod 15 a citovaná judikatura), a ze dne 21. dubna 2005, Komise v. Řecko (C-140/03, Sb. rozh. s. I-3177, bod 27 a citovaná judikatura).

80. Společnost Federfarma ve svém vyjádření zdůrazňuje, že prodejny parafarmaceutického zboží jsou v zásadě běžnými prodejny, které prodávají širokou škálu výrobků a že zákaz prodeje některých léčivých přípravků nemůže zahraniční subjekty odradit od toho, aby v Itálii zakládaly nové prodejny parafarmaceutického zboží.

81. Jsem však toho názoru, že pokud by prodejny parafarmaceutického zboží byly obchody, jejichž hlavní činnost nijak nesouvisí s prodejem léčivých přípravků (například supermarkety, čerpací stanice a podobně), neváhal bych a souhlasil bych se společností Federfarma a s konstatováním, že jakýkoliv omezující účinek údajně způsobený dotčenou právní úpravou musí být považován za „příliš nejistý a nepřímý“⁵⁵, „čistě spekulativní“⁵⁶ nebo „příliš bezvýznamný a nahodilý“⁵⁷, a že v důsledku toho nemůže narušit přístup na trh.

82. Poukazuji však na to, že navzdory tomu, že prodejny parafarmaceutického zboží nejsou plně srovnatelné s lékárnami, mají s lékárnami řadu společných rysů. Například (i) podléhají četným zdravotnickým a farmaceutickým kontrolám prováděným příslušnými italskými orgány; (ii) musí mít vybavení a zařízení vhodné k zajištění optimálního skladování a distribuce léčivých přípravků; (iii) nakupují léčivé přípravky ze stejných distribučních řetězců lékáren a (iv) musí zajistit dohledatelnost prodaných léčivých přípravků prostřednictvím speciálního kódu přidělovaného ministerstvem zdravotnictví. Kromě toho v lékárnách i prodejnách parafarmaceutického zboží musí být léčivé přípravky prodávány za přítomnosti kvalifikovaného farmaceuta. Dále je zjevné, že hlavní činnost prodejen parafarmaceutického zboží zahrnuje výrobky, které se týkají zdravého životního stylu, zdraví a léčby v širokém pojetí.

83. Alessandra Venturini a společnost Federfarma při jednání na přímou otázku poskytly značně odlišné odhady množství a hodnoty léčivých přípravků, pro které žalobkyně žádají o povolení k prodeji. Nicméně jsem toho názoru, že žádný z těchto odhadů neumožňuje, abychom se domnívali, že toto podnikání má zanedbatelný význam.

84. Za těchto okolností nespatřuji žádný důvod pro zpochybnění analýzy vnitrostátního soudu, podle které má dotčená právní úprava účinky, které mohou subjektům majícím zájem prodávat tyto přípravky bránit v usazování v Itálii.

85. Ve světle těchto úvah se kloním k závěru, že dotčená právní úprava představuje omezení svobody usazování podle článku 49 SFEU. Tato otázka však každopádně není zásadní pro odpověď, která má být poskytnuta vnitrostátnímu soudu, jelikož, jak nyní vysvětlím, dotčená právní úprava je odůvodněna naléhavými důvody veřejného zájmu.

2. Odůvodnění omezení

86. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že omezení svobody usazování, která jsou použitelná bez diskriminace na základě státní příslušnosti, mohou být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu pod podmínkou, že jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a pokud nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné⁵⁸.

55 — Rozsudek ze dne 7. března 1990, Krantz (C-69/88, Recueil, s. I-583, bod 11); ze dne 14. července 1994, Peralta (C-379/92, Recueil, s. I-3453, bod 24); ze dne 30. listopadu 1995, Esso Espanola (C-134/94, Recueil, s. I-4223, bod 24), a ze dne 3. prosince 1998, Bluhme (C-67/97, Recueil, s. I-8033, bod 22).

56 — Rozsudek ze dne 16. prosince 1992, B & Q (C-169/91, Recueil, s. I-6635, bod 15).

57 — Rozsudek ze dne 26. května 2005, Burmanjer a další (C-20/03, Sb. rozh. s. I-4133, bod 31).

58 — Rozsudky ze dne 10. března 2009, Hartlauer (C-169/07, Sb. rozh. s. I-1721, bod 44 a citovaná judikatura), a ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-172/07, Sb. rozh. s. I-4171, bod 25).

87. Vzhledem k tomu, že je nesporné, že dotčená právní úprava se použije bez rozlišování na základě státní příslušnosti, musí se moje zkoumání soustředit zaprvé na to, jaké jsou cíle sledované dotčenou právní úpravou, a zadruhé, zda je omezení slučitelné se zásadou proporcionality.

88. K prvnímu bodu bez dalšího uvádím, že relevantní italské zákony jsou poněkud rozsáhlé a složité a osobě, jež je vykládá, neumožňují, aby snadno identifikovala skutečný cíl (cíle), které právní úprava sleduje. Písemné vyjádření italské vlády je kromě toho bohužel mimořádně stručné a obsahuje pouze řadu vágních tvrzení odkazujících na cíle ochrany veřejného zdraví prostřednictvím omezování nadměrné spotřeby léčivých přípravků a cíle ochrany veřejných financí prostřednictvím omezování plýtvání s omezenými finančními zdroji, které mohou být vynaloženy na zdravotní péči.

89. Přestože tyto cíle teoreticky určitě mohou být přijatelnými odůvodněními⁵⁹, jejich relevantnost se ve věci projednávané předkládajícím soudem jeví jako poněkud sporná. Je vhodné znovu připomenout, že se dotčená právní úprava týká pouze léčivých přípravků, které jsou prodávány na základě lékařského předpisu a které jsou hrazeny zákazníkem, a nikoliv SSN, takže je známa nabídka i poptávka. V důsledku toho neshledávám, jak by mohlo být legitimních cílů, na které odkazuje italská vláda, dosaženo dotčenou právní úpravou.

90. Argumenty uvedené v tomto ohledu zúčastněnými však nejsou rozhodující. Podle mého názoru je mnohem důležitější, aby Soudní dvůr identifikoval objektivní cíle sledované právní úpravou tím, že bude zkoumat samotné znění vnitrostátních ustanovení v podobě, v jaké jsou vykládány a používány vnitrostátními soudy⁶⁰.

91. Soudnímu dvoru v projednávané věci v tomto úkolu pomáhají informace uvedené v předkládacím rozhodnutí a některá rozhodnutí italského ústavního soudu, na která zúčastnění obsáhle odkazují v souvislosti se svými písemnými i ústními argumenty.

92. TAR Lombardia ve svém předkládacím rozhodnutí uvádí, že cílem sledovaným dotčenou italskou právní úpravou je ochrana veřejného zdraví prostřednictvím zajištění rovnoměrné distribuce léčivých přípravků na vnitrostátním území tím, že brání tomu, aby se lékárny soustřeďovaly výlučně v oblastech, které jsou z obchodního hlediska přitažlivější.

93. Tato vyjádření jsou potvrzena řadou rozhodnutí vydaných italským ústavním soudem, podle jehož ustálené judikatury je komplexní právní rámec týkající se lékáren určen k zajištění a kontrole přístupu občanů k léčivým přípravkům a tím k zajištění ochrany základního práva na zdraví⁶¹. Italský ústavní soud rovněž uvedl, že farmaceutické služby jsou regulovány tak, aby byla zajištěna odpovídající distribuce léčivých přípravků⁶². Stejně významná je skutečnost, že podle ústavního soudu je zákonodárcovým konkrétním cílem zajištění toho, aby farmaceutické služby byly spolehlivé z územního i časového hlediska a aby poskytovaly farmaceutům spádovou oblast v zájmu zabránění mizení místních lékáren, což by následně negativně ovlivnilo vyvážené rozmístění lékáren na celém vnitrostátním území⁶³.

59 — Viz zejména rozsudky Apothekerkammer des Saarlandes a další, bod 33, a ze dne 19. května 2009, Komise v. Itálie (C-531/06, Sb. rozh. s. I-4103, bod 57).

60 — Z ustálené judikatury vyplývá, že působnost vnitrostátního práva nebo správních předpisů musí být posuzována ve světle výkladu zastávaného vnitrostátními soudy (rozsudky ze dne 16. prosince 1992, Katsikas a další, C-132/91, C-138/91 a C-139/91, Recueil, s. I-6577, bod 39 a citovaná judikatura, a ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, C-490/04, Sb. rozh. s. I-6095, bod 49 a citovaná judikatura).

61 — Rozsudek Corte costituzionale ze dne 10. března 2007 č. 87, bod 3; rozsudek Corte costituzionale ze dne 14. prosince 2007, č. 430, bod 4.2.1.

62 — Rozsudek Corte costituzionale ze dne 14. prosince 2007, č. 430, bod 4.2.1.

63 — Rozsudek Corte costituzionale ze dne 4. února 2003, č. 27, bod 3.2.

94. V tomto ohledu bych chtěl zopakovat, že podle ustálené judikatury Soudního dvora může ochrana veřejného zdraví podle čl. 52 odst. 1 SFEU odůvodnit omezení základních svobod zaručených Smlouvou, například svobodu usazování⁶⁴. Konkrétně platí, že omezení svobody usazování mohou být odůvodněna cílem zajistit spolehlivé a kvalitní zásobování veřejnosti léčivými přípravky⁶⁵.

95. Na tomto základě Soudní dvůr ve věci Blanco Pérez uznal, že cíl zajištění toho, aby zásobování léčivými přípravky prostřednictvím rozvětvené a vhodně vyvážené sítě lékáren, jejímž prostřednictvím je zaručena přítomnost i v hospodářsky méně výhodných oblastech, odpovídalo potřebám obyvatelstva, může představovat naléhavý důvod obecného zájmu⁶⁶.

96. Nespatřuji žádný důvod, proč by se na projednávanou věc neměla vztahovat též závěry, ke kterým v tomto ohledu Soudní dvůr dospěl ve věci Blanco Pérez. Je pravdou, že se italská vláda tohoto argumentu výslovně nedovolávala. Nicméně pokládám za nemyšlitelné, aby Soudní dvůr ve dvou věcech, které jsou v podstatě totožné, dospěl k odlišnému závěru pouze proto, že v jedné věci právní zástupce předložil přesvědčivý a podrobný právní argument a ve druhé věci takový argument nápadně chyběl. V důsledku toho zastávám názor, že cíle sledované dotčenou právní úpravou mohou představovat platné odůvodnění omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU.

97. Druhou a poslední právní otázkou, kterou je třeba zkoumat, je to, zda jsou omezení stanovená dotčenou právní úpravou v souladu se zásadou proporcionality. Jak bylo uvedeno výše, žalobkyně, na rozdíl od situace ve věci Blanco Pérez, neusilují o otevření nových lékáren, ale pouze o povolení prodávat v jimi vlastněných prodejnách parafarmaceutického zboží některé léčivé přípravky, jejichž prodej je zákonem vyhrazen lékárnám.

98. Přesto se domnívám, že tento rozdíl mezi oběma věcmi je zde nepodstatný. Je samozřejmě zjevné, že zvláštní režim, který italský zákonodárce zavedl pro lékárny, by mohl být ohrožen, přinejmenším zčásti, pokud by jiné typy maloobchodních prodejen mohly nabízet léčivé přípravky, jejichž prodej je nyní vyhrazen lékárnám.

99. Podle italského systému je lékárnám svěřeno poskytování veřejné služby, a proto podléhají řadě zvláštních povinností a musí dodržovat některá omezení týkající se způsobu, jakým je jejich podnikání provozováno. Žalobkyně nepopírají, že mnohé z těchto povinností nejsou stanoveny pro jiné typy maloobchodních prodejen – konkrétně nejsou stanoveny pro prodejny parafarmaceutického zboží.

100. Tyto povinnosti a omezení představují pro lékárny významné dodatečné výdaje. Nelze vyloučit, že by podstatné omezení jejich monopolu na léčivé přípravky některé z těchto lékáren vystavilo nebezpečí ztráty hospodářské životaschopnosti, jelikož by je připravilo o dostatečný příjem. Stejně jako otevření nových lékáren ve věci Blanco Pérez by rozšíření škály léčivých přípravků nabízených prodejny parafarmaceutického zboží mohlo lékárnám odčerpat značné prostředky.

101. Rozhodnutí otázky zda – a pokud ano, do jaké míry a za jakých podmínek – může být prodejnám parafarmaceutického zboží umožněno prodávat jiné třídy léčivých přípravků, aniž by tím byl ohrožen systém stanovený italskou právní úpravou, zjevně nepřísluší Soudnímu dvoru.

64 — Viz mimo jiné rozsudky Hartlauer, bod 46, a Apothekerkammer des Saarlandes a další, bod 27.

65 — Rozsudky C-531/06, Komise v. Itálie, bod 52 a citovaná judikatura, a Apothekerkammer des Saarlandes a další, bod 28 a citovaná judikatura.

66 — Rozsudek Blanco Pérez, body 70 až 73 a citovaná judikatura.

102. V tomto kontextu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že Smlouvy EU členským státům neodebírají pravomoc organizovat vlastní systémy sociálního zabezpečení a zejména přijímat právní úpravu týkající se organizace takových zdravotních služeb, jako jsou lékárny⁶⁷. Při výkonu této pravomoci však členské státy musí dodržovat právo EU a zejména ustanovení Smlouvy o základních svobodách, jelikož tato ustanovení členským státům zakazují, aby zaváděly nebo uchovávaly v platnosti neodůvodněná omezení výkonu těchto svobod v odvětví zdravotní péče⁶⁸.

103. Při výkladu těchto zásad Soudní dvůr zdůraznil, že při posuzování toho, zda byla tato povinnost splněna, musí být zohledněna skutečnost, že zdraví a život člověka zaujímají první místo mezi statky a zájmy chráněnými Smlouvou a že členským státům přísluší rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, a o způsobu, jímž má být této úrovni dosaženo⁶⁹. Jelikož se tato úroveň může mezi jednotlivými členskými státy lišit, musí být členským státům poskytnuta určitý prostor pro volné uvážení.

104. Konečně, Soudní dvůr rovněž zdůraznil, že pokud panuje nejistota o existenci nebo rozsahu rizik pro veřejné zdraví, členský stát může přijmout ochranná opatření, aniž by musel čekat na to, až se realnost těchto rizik naplno projeví⁷⁰.

105. To znamená, že členský stát může ve stavu nejistoty přijmout právní úpravu, jež může zamezit nebo minimalizovat nebezpečí, že v některých částech jeho vyvstane riziko nedostatku lékáren, a v důsledku toho i riziko nedostatku spolehlivého a kvalitního zásobování léčiv⁷¹.

106. Záruka, že všechny léčivé přípravky na lékařský předpis (bez ohledu na to, kdo je hradí) budou nabízeny pouze lékárnami je patrně určena právě k tomu, aby zamezila takovému nebezpečí. V tomto řízení nevyšlo najevo nic, co by naznačovalo, že může existovat jiné opatření, alternativa k opatření stanovenému dotčenou právní úpravou, které by členskému státu poskytlo stejnou míru jistoty, pokud jde o dosažení sledovaných cílů a zároveň bylo pro hospodářské subjekty méně omezující.

107. V důsledku toho zastávám názor, že dotčená právní úprava je slučitelná se zásadou proporcionality.

IV – Závěry

108. S ohledem na předchozí úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr zodpověděl předběžnou otázku položenou Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia takto:

„Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nevyklučuje takovou právní úpravu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která lékárnám vyhrazuje prodej léčivých přípravků, u kterých je vyžadován lékařský předpis, které však hradí zákazník.“

67 — Tato zásada je rovněž potvrzena v bodě 26 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. L 255, bod 22), který uvádí:

„Tato směrnice nezajišťuje koordinaci všech podmínek pro přístup k činnostem v oboru farmacie a pro jejich výkon. Zejména zeměpisné rozmístění lékáren a monopol dodávek léčiv by měl zůstat i nadále záležitostí členských států. Touto směrnicí se nemění vnitrostátní právní a správní předpisy členských států, které společně zakazují, aby vykonávaly některé činnosti farmaceuta, nebo podmiňují výkon těchto činností určitými podmínkami.“

68 — Viz v tomto smyslu rozsudky Hartlauer, bod 29; C-531/06, Komise v. Itálie, bod 35 a citovaná judikatura, a Apothekerkammer des Saarlandes a další, bod 18 a citovaná judikatura.

69 — Rozsudky ze dne, Komise v. Německo (C-141/07, Sb. rozh. s. I-6935, bod 51 a citovaná judikatura), a Apothekerkammer des Saarlandes a další, bod 19 a citovaná judikatura.

70 — Rozsudky Apothekerkammer a další, bod 30, a Blanco Pérez, bod 74.

71 — Rozsudek Blanco Pérez, bod 75.