

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

1. července 2010*

Ve věci C-393/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Itálie) ze dne 21. května 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 10. září 2008, v řízení

Emanuela Sbarigia

proti

Azienda USL RM/A,

Comune di Roma,

* Jednací jazyk: italština.

Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia,

Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, E. Levits (zpravodaj), A. Borg Barthet, J.-J. Kasel a M. Berger, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,
vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. prosince 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za E. Sbarigia V. Cerulli Irellim a M. Di Giandomenico, avvocati,
- za Comune di Roma R. Murrou, avvocato,

- za Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia M. Lucianim a I. Perego, avvocati,
- za Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma S. Ciccioctim, avvocato,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s M. Russo, avvocato dello Stato,
- za řeckou vládu S. Spyropoulosem, Z. Chatzipavlou a V. Karra, jako zmocněnci,
- za nizozemskou vládu C. M. Wissels a D. J. M. de Gravem, jako zmocněnci,
- za rakouskou vládu C. Pesendorfer a T. Kröllem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi E. Traversou a C. Cattabriga, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. března 2010,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 ES, 81 ES až 86 ES, 152 ES a 153 ES.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi E. Sbarigia, majitelkou lékárny, a Azienda Unità Sanitaria Locale „Roma A“ (dále jen „ASL RM/A“), příslušným orgánem obce Řím, ve věci rozhodnutí ASL RM/A, kterým se zamítají žádosti podané E. Sbarigia za účelem získání povolení vzdát se zavírací doby a zavíracího období, zejména ročního zavíracího období v létě 2006.

Právní rámec

- 3 Právním předpisem použitelným ve věci v původním řízení je regionální zákon Latia č. 26 ze dne 30. července 2002, kterým se upravuje otevírací doba, pohotovostní služby a dovolené lékáren otevřených pro veřejnost (Legge Regionale Lazio č. 26, ze dne 30. července 2002, Disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie aperte al pubblico, *Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* č. 23, běžný doplněk č. 5, ze dne

20. srpna 2002, a GURI č. 24, zvláštní řada č. 3, ze dne 14. června 2003, dále jen „L.R. 26/02“).

- 4 Otevírací dobu, dobrovolnou pohotovostní službu, týdenní odpočinek a roční dovolenou lékáren stanoví články 2 až 8 L.R. 26/02. Tato ustanovení ukládají zejména maximální otevírací dobu, povinnost související s uzavřením o nedělích, jakož i během svátků, půlden povinného týdenního odpočinku a minimální délku roční dovolené.

- 5 Článek 10 L.R. 26/02 zní takto:

„1. Za obec Řím přijímá každé [místní zdravotnické zařízení (dále jen ‚USL‘)] opatření stanovená tímto zákonem a spadající do jeho působnosti se souhlasem jiných dotýčných USL.

2. Týdenní otevírací doba pro veřejnost, dovolené městských lékáren a půlden povinného týdenního odpočinku [...] mohou být pro lékárny nacházející se na specifických místech v obci změněny rozhodnutím územně příslušného USL po dohodě se starostou dotýčné obce, s provinciální lékárnickou komorou a s většinovými provinciálními profesními organizacemi veřejných a soukromých lékáren.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 6 Emanuela Sbarigia je majitelkou lékárny v historickém centru Říma v místě nazývaném „Tridente“. Tato městská část, která je celá pěší zónou, je turistickým jádrem tohoto města.
- 7 Z důvodu tohoto umístění a významného nárůstu počtu zákazníků během července a srpna žalobkyně v původním řízení podala dne 31. května 2006 u územně příslušného ASL RM/A žádost založenou na čl. 10 odst. 2 L.R. 26/02, jež směřovala k získání povolení vzdát se zavíracího období v době letní dovolené v roce 2006. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 22. června 2006, proti němuž E. Sbarigia podala žalobu k předkládajícímu soudu.
- 8 Ještě před ukončením řízení o žalobě E. Sbarigia druhou žádostí ze dne 18. října 2006 rozšířila svou žádost tak, že nyní žádala o výjimečné povolení nemít každoroční zavírací dny v době dovolených, jakož i zavírací dny v době svátků a mít delší otevírací týdenní dobu po celý rok. V tomto ohledu E. Sbarigia poukazovala na to, že obdobné povolení bylo uděleno dne 8. září 2006 jiné lékárně, která se nachází v blízkosti železničního nádraží „Termini“ a má stejnou specifickou klientelu jako její vlastní lékárna.
- 9 Tato druhá žádost byla rovněž orgánem ASL RM/A zamítnuta rozhodnutím č. 119945/P ze dne 22. března 2007, vůči němuž E. Sbarigia předložila další žalobní důvody a podala návrh na odklad vykonatelnosti.

- 10 Usnesením ze dne 22. června 2007 předkládající soud návrhu na odklad vykonatelnosti rozhodnutí ze dne 22. března 2007 vyhověl pro účely jeho nového přezkoumání orgánem ASL RM/A.
- 11 Poté ASL RM/A přijal rozhodnutí č. 40249 ze dne 1. srpna 2007, kterým znovu zamítl žádost žalobkyně v původním řízení podle čl. 10 odst. 2 L.R. 26/02 na základě nepříznivých stanovisek obce Řím, Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma (lékárnická komora provincie Řím), jakož i podnikatelských sdružení Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia (dále jen „Assiprofar“) a Confservizi.
- 12 E. Sbarigia podala proti posledně uvedenému rozhodnutí žalobu, přičemž se dovo-
lávala nových žalobních důvodů v rámci řízení probíhajícího před předkládajícím soudem.
- 13 Podle názoru Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Latium) označení lékařenské služby za veřejnou službu sloužící k ochraně zdraví uživatelů nestačí k odůvodnění závazných právních předpisů týkajících se omezení otevírací doby lékáren. Liberalizace otevírací doby a otevíracího období všech lékáren – ostatně prosazovaná ve zprávě vydané dne 1. února 2007 Autorità garante della concorrenza e del mercato (vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž a trh) – by umožnila všeobecné rozšíření nabídky (plány rozmístění zajišťují vyvážené zeměpisné rozmístění lékáren) ve prospěch zákazníků.
- 14 Ustanovení L.R. 26/02 se mu krom toho jeví jako nadměrná a neodůvodněná. Veřejný zájem a požadavky související s lékařskou službou by totiž mohly být nepochybně lépe zaručeny uvolněním omezení otevírací doby lékáren, které je příznivé rozvoji hospodářské soutěže.

- 15 Předkládající soud tak pochybuje o slučitelnosti omezení dotčených v původním řízení se zásadami práva Společenství v oblasti volné hospodářské soutěže podniků na straně jedné, jakož i s činností Evropské unie směřující ke zlepšení a ochraně zdraví na straně druhé. Konkrétně se domnívá, že v rozporu s tímto cílem brání legislativní rámec týkající se organizace lékařské služby, který je v současné době v platnosti v regionu Latium, účinnému přispění k ochraně veřejného zdraví.
- 16 Za těchto podmínek se Tribunale amministrativo regionale per il Lazio rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru dvě následující předběžné otázky:

- „1) Je slučitelné se zásadami Společenství stanovícími ochranu svobodné hospodářské soutěže a volného pohybu služeb, uvedenými zejména v člancích 49 [ES a] 81 [ES až] 86 [ES], aby lékárny byly podrobeny zákazu vzdát se své roční dovolené a mít nadále otevřeno i nad stanovené hranice maximální otevírací doby povolené ustanoveními [L.R. 26/02] a aby byly rovněž podle čl. 10 odst. 2 téhož [L.R. 26/02] podrobovány posouzení specifičnosti místa v obci, v němž sídlí lékárna žadatele, ze strany správního orgánu (posouzení prováděnému po dohodě se subjekty a orgány stanovenými v tomto článku) za účelem získání výjimky z výše uvedených zákazů na území obce Řím?
- 2) Je podrobení veřejné lékařské služby, přestože je určeno k ochraně zdraví spotřebitelů, takovým podmínkám, jaké stanoví regionální zákon č. 26/2002, které omezují nebo zakazují prodloužit denní, týdenní a roční otevírací dobu jednotlivých lékáren, slučitelné s články 152 [ES] a 153 [ES]?”

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- ¹⁷ Ve svých písemných vyjádřeních italská a řecká vláda zpochybňují přípustnost projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Na jednání Assiprofar a implicitně Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma vyjádřily tentýž názor.
- ¹⁸ Konkrétně italská vláda uvádí, že předkládající soud neposkytuje žádné upřesnění skutkové a právní situace, která ho vedla k tomu, aby se zabýval otázkou slučitelnosti relevantního vnitrostátního ustanovení s ustanoveními Smlouvy o ES, která uvádí. Řecká vláda, Assiprofar a Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma tvrdí, že při neexistenci přeshraničního prvku předběžné otázky nijak nesouvisejí s právem Unie.
- ¹⁹ V tomto ohledu je třeba připomenout, že je věcí pouze vnitrostátních soudů, jimž 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. V důsledku toho, jestliže se položené otázky týkají výkladu práva Unie, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz rozsudek ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C-169/07, Sb. rozh. s. I-1721, bod 24 a citovaná judikatura).

- ²⁰ Z toho plyne, že se na otázky týkající se práva Unie vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí žádosti podané vnitrostátním soudem je ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další, C-94/04 a C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, bod 25, jakož i ze dne 7. června 2007, van der Weerd a další, C-222/05 až C-225/05, Sb. rozh. s. I-4233, bod 22).
- ²¹ Přitom co se týče námitky nepřípustnosti vznesené italskou vládou, je nutno konstatovat, že předkládací rozhodnutí dostatečným způsobem líčí právní a skutkový rámec sporu v původním řízení a že informace poskytnuté předkládajícím soudem umožňují určit rozsah položených otázek. Uvedené rozhodnutí tak zúčastněným poskytlo účinnou možnost předložit vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora, jak o tom ostatně svědčí obsah vyjádření předložených Soudnímu dvoru.
- ²² Z toho plyne, že této námitce nelze vyhovět.
- ²³ Co se dále týče argumentů uplatněných Assiprofar, Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma a řeckou vládou, podle nichž se veškeré okolnosti sporu v původním řízení omezují na území jediného členského státu, je třeba připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že odpověď Soudního dvora může být i za takových okolností pro předkládající soud přesto užitečná, zejména v případě, kdy by mu vnitrostátní právo ukládalo, aby byla tuzemskému státnímu příslušníku poskytnuta stejná práva, jako jsou práva, která státní příslušník jiného členského státu vyvozuje z práva

Unie v téže situaci (viz zejména rozsudky ze dne 30. března 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, Sb. rozh. s. I-2941, bod 29; *Cipolla a další*, výše citovaný, bod 30, jakož i ze dne 1. června 2010, *Blanco Pérez a Chao Gómez*, C-570/07 a C-571/07, Sb. rozh. s. I-4629, bod 36).

²⁴ V projednávané věci se případ, na který poukazuje judikatura citovaná v předcházejícím bodě tohoto rozsudku, týká v kontextu věci v původním řízení práv, která by státní příslušník jiného členského státu mohl vyvozovat z práva Unie, kdyby se nacházel ve stejné situaci jako E. Sbarigia, tedy kdyby provozoval lékárnu ve specifické městské části obce Řím a čelil by rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu na základě čl. 10 odst. 2 L.R. 26/02 o žádosti, která nijak nezpochybňuje všeobecný systém úpravy otevírací doby a dovolených lékáren zavedený tímto zákonem, avšak směřuje pouze k získání, na základě výjimky z tohoto všeobecného systému, povolení vzdát se všech zavíracích období.

²⁵ S ohledem na specifické okolnosti věci v původním řízení se tak zjevně ukazuje, že výklad článku 49 ES požadovaný předkládajícím soudem v jeho rozhodnutí není pro vyřešení sporu v původním řízení relevantní.

²⁶ Jak totiž uvedl generální advokát v bodech 72 a 73 svého stanoviska, z ustálené judikatury vyplývá, že se na státního příslušníka členského státu, který trvale a nepřetržitě vykonává profesní činnost v jiném členském státě, vztahuje kapitola Smlouvy o ES týkající se práva usazování, a nikoliv kapitola týkající se služeb (viz zejména rozsudky ze dne 21. června 1974, *Reyners*, C-2/74, Recueil, s. 631, bod 21, a ze dne 30. listopadu 1995, *Gebhard*, C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 28).

- 27 Co se ostatně týče právě svobody usazování, přestože Tribunale amministrativo regionale per il Lazio výslovně Soudní dvůr nepožádal o výklad článku 43 ES, je zjevné, že ani výklad tohoto článku není relevantní v rámci sporu probíhajícího před předkládajícím soudem.
- 28 V projednávané věci, jak již bylo zdůrazněno v bodě 23 tohoto rozsudku, je totiž dotyčná lékárna stálou provozovnou na pěší zóně v centru města Řím, jejíž majitel, hypoteticky státní příslušník jiného členského státu, by již nepřetržitě vykonával profesní činnost. Výkon práva usazování zakotveného v článku 43 ES tudíž ve věci v původním řízení zjevně není dotčen.
- 29 Po tomto upřesnění je třeba konstatovat, že ostatní ustanovení práva Společenství v oblasti hospodářské soutěže, o jejichž výklad předkládající soud žádá, a to zejména články 81 ES až 86 ES, se rovněž jeví jako zjevně nepoužitelná v takovém kontextu, jako je kontext věci v původním řízení.
- 30 Zaprvé je třeba poukázat na to, že články 83 ES až 85 ES nejsou nijak relevantní v rámci sporu, jenž byl předložen předkládajícímu soudu, neboť se jedná buď o ustanovení ryze procesního charakteru (články 83 ES a 85 ES), nebo o přechodná ustanovení (článek 84 ES).
- 31 Zadruhé co se týče článků 81 ES a 82 ES, i když je pravda, že se samy o sobě týkají pouze chování podniků a nevztahují se na právní či správní předpisy vydané členskými státy, nic to nemění na skutečnosti, že tyto články vykládané ve spojení s článkem 10 ES,

který zavádí povinnost spolupráce, ukládají členským státům, aby nepřijímaly nebo nezachovávaly v platnosti opatření, byť by se jednalo o právní či správní předpisy, způsobila zmařit užitečný účinek pravidel hospodářské soutěže uplatnitelných na podniky (viz rozsudek Cipolla a další, výše citovaný, bod 46 a citovaná judikatura).

³² V tomto ohledu je nicméně zjevné, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení týkající se případného udělení výjimky co se týče otevíracích období lékárn, která se nachází ve specifické městské části obce Řím, nemůže sama o sobě nebo svým uplatněním ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu článků 81 ES a 82 ES (viz *a contrario* rozsudky ze dne 17. října 1972, *Vereniging van Cementhandelaren v. Komise*, 8/72, Recueil, s. 977, bod 29; ze dne 10. prosince 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Recueil, s. I-5889, body 14 a 15, jakož i ze dne 19. února 2002, *Arduino*, C-35/99, Recueil, s. I-1529, bod 33).

³³ V důsledku toho je třeba mít za to, že v rozsahu, v němž se týká ustanovení článků 81 ES a 82 ES, je první otázka položená předkládajícím soudem nepřípustná.

³⁴ Zatřetí ze skutečnosti, že uvedená ustanovení práva Unie v oblasti hospodářské soutěže nejsou na věc v původním řízení použitelná, vyplývá, že na ni není použitelný ani článek 86 ES.

- 35 Co se týče článku 28 ES uváděného některými zúčastněnými, kteří Soudnímu dvoru předložili vyjádření, je pro úplnost nutno konstatovat, že z důvodů uvedených v bodě 32 tohoto rozsudku musí být rovněž bez dalšího vyloučeno ovlivnění obchodu mezi členskými státy, a tudíž možnost narušení volného pohybu zboží.
- 36 Z toho plyne, že výklad článku 28 ES není relevantní pro účely vyřešení sporu, jenž byl předložen předkládajícímu soudu.
- 37 Co se konečně týče článků 152 ES a 153 ES, které uvádí předkládající soud ve své druhé otázce, stačí poukázat na to, že jak uvedl generální advokát v bodech 48 až 51 svého stanoviska a jak zdůraznili téměř všichni zúčastnění, kteří předložili vyjádření v tomto řízení, uvedené články jsou určeny orgánům Unie a členským státům a zjevně se jich nelze dovolávat za účelem přezkoumání slučitelnosti vnitrostátních opatření s právem Unie.
- 38 Z výše uvedeného vyplývá, že tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je třeba považovat za nepřipustnou.

K nákladům řízení

- 39 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením

jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Tribunale amministrativo regionale per il Lazio rozhodnutím ze dne 21. května 2008 je nepřípustná.

Podpisy.