



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 30 stycznia 2013 r.¹

Sprawa C-539/11

Ottica New Line di Accardi Vincenzo
przeciwko
Comune di Campobello di Mazara

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Włochy)]

Działalność optyczna — Swoboda przedsiębiorczości — Zdrowie publiczne — Artykuł 49 TFUE — Ustawodawstwo regionalne uzależniające tworzenie nowych zakładów optycznych od uzyskania zezwolenia — Ograniczenia demograficzne i geograficzne — Względy uzasadniające — Zdatność do osiągnięcia zamierzonego celu — Proporcjonalność

1. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Włochy) zwraca się do Trybunału co do zasady o wyjaśnienie, czy prawo Unii sprzeciwia się przepisom krajowym, takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które uzależniają tworzenie nowych zakładów optycznych od kryteriów związanych z gęstością zaludnienia i odległością między zakładami.

2. Pytania prejudycjalne zostały postawione w ramach sporu pomiędzy Ottica New Line di Accardi Vincenzo (zwaną dalej „Ottica New Line”) a comune di Campobello di Mazara dotyczącego decyzji wydanej przez tę gminę, na mocy której zezwolono spółce Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. S.n.c. (zwaną dalej „Fotottica”) na prowadzenie stałej działalności optycznej na terytorium tej gminy.

3. Niniejsza sprawa wpisuje się w linię orzeczniczą dotyczącą środków krajowych, które uzależniają korzystanie ze swobody przedsiębiorczości, w ramach zawodów związanych ze zdrowiem publicznym, od wydania zezwolenia stanowiącego ograniczenie². Należy przypomnieć, że specyficzne cechy działalności optycznej zostały już zbadane przez orzecznictwo, z którego wynika, że różnią się one od usług objętych w pełni zakresem ochrony zdrowia publicznego³. W niniejszym przypadku Trybunał powinien wyjaśnić, czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu – zasady ustanowione w wyroku w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez⁴ w odniesieniu do zakładania aptek mogą mieć zastosowanie do zakładów optycznych.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Wyrok 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. Zobacz także wyroki: z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-140/03 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-3177; z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721; z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie C-84/11 Susisalo i in., a także postanowienia: z dnia 6 października 2010 r. w sprawie C-563/08 Sáez Sánchez i Rueda Vargas; Prezesa Trybunału z dnia 29 września 2011 r. w sprawie C-315/08 Grisoli.

3 — Wyroki: z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie C-271/92 LPO, Rec. s. I-2899; z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-108/96 Mac Quen i in., Rec. s. I-837; z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-140/03 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-3177; z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie C-108/09 Ker-Optika, Zb.Orz. s. I-12213.

4 — Zobacz ww. wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez.

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

4. Motyw 22 dyrektywy 2006/123/WE⁵ ma następujące brzmienie:

„Wyłączenie usług zdrowotnych z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy powinno obejmować usługi medyczne i farmaceutyczne świadczone przez pracowników ochrony zdrowia [na rzecz pacjentów] 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”.

5. Artykuł 1 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi, co następuje:

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

6. Artykuł 2 ust. 2 lit. f) dyrektywy 2006/123 stanowi, co następuje:

„2. 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”.

B – Przepisy krajowe

7. Na mocy art. 1 regionalnej ustawy sycylijskiej nr 12 z dnia 9 lipca 2004 r. o przepisach dotyczących prowadzenia działalności optycznej i zmiany ustawy regionalnej nr 28 z dnia 22 lutego 1999 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 metrów. 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.

⁵ — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2002 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.U. L 376, s. 36.

3. W gminach, w których liczba ludności nie przekracza 8000 mieszkańców, właściwy organ gminny może jednak wydać nie więcej niż 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”.

II – Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

8. Na podstawie decyzji z dnia 18 grudnia 2009 r. comune di Campobello di Mazara wydała zezwolenie spółce Fotottica na utworzenie zakładu optycznego na jej terytorium. Z postanowienia odsyłającego wynika, że owa decyzja z dnia 18 grudnia 2009 r. 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.

9. Ottica New Line zaskarżyła powyższą decyzję z dnia 18 grudnia 2009 r. do Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. Orzeczeniem z dnia 18 marca 2010 r. sąd ten oddalił jej skargę i nie zastosował przepisów art. 1 ust. 1 ustawy regionalnej nr 12/2004, stwierdzając, że jest ona niezgodna z prawem Unii.

10. Ottica New Line wniosła apelację od tego orzeczenia do sądu odsyłającego, który zastanawia się nad możliwością przeniesienia na tworzenie zakładów optycznych zasad wynikających z ww. wyroku w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez. Zdaniem sądu odsyłającego bezsporny jest fakt, że w przypadku zawodu optyka – bardziej niż w przypadku zawodu aptekarza – dominują względy handlowe. W związku z tym nie można wykluczyć istnienia analogicznego interesu zdrowotnego związanego z wprowadzeniem i utrzymaniem szczególnego systemu rozmieszczenia terytorialnego działalności optycznej.

11. 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 związanemu z wymogiem ochrony zdrowia ludzi przepisy krajowe, w niniejszym przypadku art. 1 ustawy autonomicznego regionu sycylijskiego nr 12 z 2004 r., 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, a 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 metrów między poszczególnymi zakładami), wprowadzone na mocy ustawy autonomicznego regionu sycylijskiego nr 12 z 2004 r., 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 punkcie 1), czy w świetle prawa Unii [...] ograniczenie związane z gęstością zaludnienia (jeden zakład na 8000 mieszkańców) oraz ograniczenie związane z odległością (300 metrów między poszczególnymi zakładami), wprowadzone na mocy ustawy autonomicznego regionu sycylijskiego nr 12 z 2004 r., 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]?”.

12. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 21 października 2011 r. Rządy czeski, hiszpański i niderlandzki oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie.

III – W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

13. Na wstępie zauważam, że wszystkie okoliczności sporu będącego przedmiotem postępowania głównego ograniczają się do obrębu jednego państwa członkowskiego, a nawet jednego regionu. Jeśli spór nie zawiera żadnego aspektu transgranicznego, pytanie prejudycjalne może być uznane za niedopuszczalne.

14. Jest bowiem oczywiste, że postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości nie mają zastosowania do sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do obrębu jednego państwa członkowskiego⁶.

15. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału odpowiedź może, niemniej jednak, być użyteczna dla sądu odsyłającego, szczególnie w przypadku gdy prawo krajowe nakazuje, aby obywatel danego państwa członkowskiego mógł korzystać z takich samych praw jak prawa, które na podstawie prawa Unii przysługują obywatelowi innego państwa członkowskiego znajdującemu się w identycznej sytuacji⁷.

16. W niniejszym przypadku sytuacja, o której mowa w tym orzecznictwie w kontekście sprawy w postępowaniu głównym, dotyczy praw, z jakich obywatel państwa członkowskiego innego niż Republika Włoska mógłby korzystać na podstawie prawa Unii, gdyby znalazł się w sytuacji identycznej jak Fotottica, która zamierza utworzyć zakład optyczny i zostaje skonfrontowana z odwołaniem innego zakładu optycznego opartym na ustawodawstwie regionalnym ustanawiającym system uprzedniego zezwolenia, którego wydanie zależy od kryteriów szczególnie ścisłych, mogących zakłócić wykonywanie praw, z których wspomniany przedsiębiorca korzysta na mocy traktatu.

17. W konsekwencji, ponieważ nie jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii nie będzie użyteczna do wydania orzeczenia przez sąd odsyłający, niniejszy wniosek należy uznać za dopuszczalny.

IV – Analiza pytań prejudycjalnych

A – Uwagi wstępne na temat charakterystycznych cech działalności optycznej

18. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podnosi zasadniczo kwestię, czy działalność optyczna wykazuje wystarczająco ścisły związek z ochroną zdrowia publicznego, aby móc uzasadnić krajowe środki ograniczające w świetle swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w traktacie. Dlatego też proponuję przeanalizować na wstępie kilka ogólnych aspektów w tym zakresie.

6 — Wyroki: z dnia 3 października 1990 r. w sprawach połączonych C-54/88, C-91/88 i C-14/89 Nino i in., Rec. s. I-3537, pkt 11; z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-134/94 Esso Española, Rec. s. I-4223, pkt 17; z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-389/05 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-5397, pkt 49, wyrok w sprawie Susisalo i in., pkt 18.

7 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Zb.Orz. s. I-2941, pkt 29; z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. s. I-11421, pkt 30; ww. wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 36; wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-245/09 Omalet, Zb.Orz. s. I-13771, pkt 15.

19. Po pierwsze chciałbym podkreślić fakt, że moim zdaniem i niezależnie od różnic istniejących na szczeblu krajowym⁸ działalność wykonywana przez optyka posiada co do zasady charakter mieszany. A zatem do celów przeprowadzenia analizy ustawodawstwa będącego przedmiotem postępowania głównego, dotyczącego wykonywania działalności optycznej, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy dwoma aspektami.

20. Z jednej strony jest oczywiste, że pacjenci lub klienci najczęściej udają się do zakładów optycznych zasadniczo z receptą wydaną przez lekarza okulistę w celu zakupu artykułów przeznaczonych do korekty wad wzroku, takich jak okulary lub soczewki kontaktowe. Ponadto 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 objętą pojęciem usług zdrowotnych, zaspokajających potrzeby z zakresu zdrowia publicznego.

21. Z drugiej strony specjalistyczny personel zakładów optycznych wykonuje pewien rodzaj działalności o charakterze technicznym, jak montaż oprawek, naprawa okularów, wymiana szkieł i regulacja okularów. Ponadto sklepy optyczne sprzedają zazwyczaj cały wachlarz produktów i akcesoriów optycznych, takich jak okulary słoneczne, etui na okulary, produkty do czyszczenia, a także przyrządy optyczne takie jak lupy okularowe etc. W tym względzie tej części działalności optycznej, którą można określić jako działalność „paraoptyczną”, nie można uznać za objętą pojęciem opieki zdrowotnej, a zatem posiada ona charakter handlowy.

22. O ile te dwa aspekty są ze sobą najczęściej nierozzerwalnie związane, nie można jednak wykluczyć, że część „paraoptyczna” przeważa, a nawet jest wyłączna, jeśli ustawodawca krajowy dokonał takiego wyboru. A zatem aby móc wypowiedzieć się na temat kwalifikacji działalności optycznej w danym państwie członkowskim, należy zbadać w każdym indywidualnym przypadku jej zakres zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem krajowym.

23. W tym względzie chciałbym przypomnieć kilka zasad wynikających z ww. wyroku w sprawie Ker-Optika, które moim zdaniem przemawiają na rzecz proponowanego podejścia mieszanego. Trybunał, wezwany do wydania orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem wprowadzenia do sprzedaży internetowej soczewek kontaktowych, orzekł, że skontaktowanie klienta z wykwalifikowanym optykiem oraz świadczone przez niego usługi są w stanie zmniejszyć niebezpieczeństwo dla zdrowia publicznego. W ten sposób stwierdzając, że rozpatrywane przepisy nie spełniają wymogu proporcjonalności w realizacji celu ochrony zdrowia publicznego, Trybunał jednak przyznał, że poprzez zastrzeżenie wydawania soczewek kontaktowych na rzecz sklepów optycznych, uregulowanie krajowe jest właściwe do zagwarantowania realizacji wspomnianego celu⁹.

24. Podobnie zasada wyrażona przez Trybunał w orzecznictwie wynikającym z wyroku w sprawie LPO¹⁰, zgodnie z którą państwo członkowskie może wymagać, by soczewki kontaktowe były dostarczane przez wykwalifikowany personel, może być rozszerzona z poszanowaniem zasady proporcjonalności na wszystkie materiały optyczne, których stosowanie może powodować

8 — Należy bowiem stwierdzić w tym zakresie, że działalność optyka obejmuje w poszczególnych państwach członkowskich kilka zawodów. Zgodnie z bazą danych zawodów regulowanych w Unii Europejskiej (dostępna pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm), termin „optyk” obejmuje między innymi następujące zawody regulowane: optyk (optyk zajmujący się okularami), optyk specjalizujący się w soczewkach kontaktowych, optometrysta i *optical equipment maker*.

9 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Ker-Optika, pkt 64.

10 — Wyżej wymieniony, pkt 11.

niebezpieczeństwo dla zdrowia pacjentów. Zresztą moim zdaniem wynika to też z wyroku w sprawie *Mac Quen i in.*¹¹, zgodnie z którym pod pewnymi warunkami jest zgodne z prawem zastrzeżenie ze względów związanych z ochroną zdrowia publicznego badania i korekty wad czysto optycznych dla kategorii specjalistów takich jak okuliści, z wyłączeniem optyków niebędących lekarzami.

25. Natomiast w ww. wyroku w sprawie *Ker-Optika* Trybunał wyraźnie uznał konieczny charakter wcześniejszej konsultacji medycznej, wymagającej badania fizycznego pacjenta, w odniesieniu do sprzedaży soczewek. O ile chodzi o czynność, która może być wykonana przez osobę niebędącą specjalistą lub ewentualnie pod nadzorem specjalisty, Trybunał potwierdził, że w tym zakresie działalność zakładów optycznych odróżnia się wyraźnie od działalności związanej z ochroną zdrowia publicznego.

26. Stanowisko to wpisuje się w starszą linię orzeczniczą dotyczącą zasady jednego gabinetu do celów wykonywania zawodów lekarza ogólnego, dentysty lub weterynarza, która zdaniem Trybunału stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości, niedające się uzasadnić nadrzędnymi względami ochrony zdrowia publicznego, ponieważ nie jest konieczne, aby lekarz znajdował się blisko pacjenta lub klienta w sposób stały¹². A zatem rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer w opinii wydanej w sprawie *Komisja przeciwko Grecji*¹³ słusznie zaproponował rozszerzenie tego podejścia także na optyków¹⁴. Poza tym należy wspomnieć o analizie dwoistości stosunków prawnych w ramach zakładów optycznych przeprowadzonej w tejże opinii¹⁵.

27. W konsekwencji moim zdaniem z orzecznictwa Trybunału dotyczącego działalności optycznej wynika, że wspomniany zawód nie jest objęty jako całość zakresem ochrony zdrowia publicznego w ścisłym tego słowa znaczeniu.

28. Wreszcie podczas gdy pytania prejudycjalne nie dotyczą wyraźnie dyrektywy 2006/123, odnosi się do niej sam tekst postanowienia odsyłającego. Nie przeprowadzając szczegółowej analizy możliwości zastosowania tej dyrektywy w niniejszym przypadku, podnoszę w każdym razie, że wspomniana dyrektywa ma zastosowanie do każdego rodzaju usług określonych w jej art. 4 pkt 1, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w jej art. 1–4. Jednakże zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. f) dyrektywy 2006/123 w związku z jej motywem 22 usługi zdrowotne są wyłączone z jej zakresu stosowania, z zastrzeżeniem kilku warunków. Z jednej strony chodzi o usługi mające na celu ocenę stanu zdrowia pacjenta, jego utrzymanie lub umożliwienie powrotu do zdrowia. Z drugiej strony wspomniane usługi powinny być świadczone przez przedstawicieli regulowanych zawodów medycznych w państwie członkowskim.

29. Zauważam także, że we Włoszech zawód optyka stanowi zawód regulowany w rozumieniu dyrektywy 2005/36/WE¹⁶. Zawód optyka objęty jest pkt 1 załącznika II, dotyczącym szkoleń w dziedzinie paramedycznej i socjalno-społecznej i w związku z tym stanowi zawód, w przypadku którego szkolenie jest konieczne w rozumieniu art. 11 lit. c) pkt ii) wspomnianej dyrektywy.

30. Proponuję dokonać analizy postawionych pytań prejudycjalnych w świetle wszystkich powyższych rozważań.

11 — Wyżej wymieniony, pkt 38.

12 — Wyrok z dnia 16 czerwca 1992 r. w sprawie C-351/90 *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, Rec. s. I-3945, pkt 22.

13 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Grecji*, w którym Trybunał orzekł w przedmiocie zakazu prowadzenia przez dyplomowanego optyka więcej niż jednego sklepu optycznego. Rozpatrywane ustawodawstwo krajowe zastrzegало możliwość otwarcia sklepu optycznego wyłącznie dla posiadaczy licencji optycznej, którzy uzyskali osobiste i niezbywalne zezwolenie.

14 — Zobacz opinię w ww. sprawie *Komisja przeciwko Grecji*, pkt 37.

15 — *Ibidem*, pkt 34.

16 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.U. L 255, s. 22.

B – W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości

31. Na wstępie podnoszę, że podczas gdy sąd odsyłający stawia Trybunałowi kolejno trzy odrębne pytania prejudycjalne, problematyka, której wykładni Trybunał powinien dokonać, koncentruje się na kwestii, czy prawo Unii sprzeciwia się uregulowaniu takiemu jak rozpatrywane uregulowanie krajowe. W konsekwencji sugeruję ponownie sformułować pytania z uwzględnieniem powyższego i udzielić na nie całościowej odpowiedzi.

32. Poza tym spór w postępowaniu głównym dotyczył wykonywania działalności optycznej w sposób stały, co oznacza stabilność i ciągłość działalności gospodarczej wykonywanej w państwie członkowskim przez czas nieokreślony. A zatem, niezależnie od stosunkowo szerokiego sformułowania pytań prejudycjalnych, które dotyczą zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług, uważam, że odpowiedź, jakiej należy udzielić, powinna ograniczać się do problematyki swobody przedsiębiorczości.

33. Poprzez swe pytania sąd odsyłający zmierza co do zasady do ustalenia, czy prawo Unii sprzeciwia się uregulowaniu takiemu jak uregulowanie regionu sycylijskiego, które uzależnia tworzenie zakładów optycznych od kryteriów związanych z gęstością zaludnienia i odległością pomiędzy tymi zakładami.

34. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 49 TFUE nakłada obowiązek zniesienia ograniczeń swobody przedsiębiorczości. Za takie ograniczenia należy uznać wszelkie działania, które zakazują korzystania z tej swobody, utrudniają je lub zmniejszają jego atrakcyjność¹⁷.

35. Do tej kategorii zaliczają się w szczególności przepisy uzależniające założenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę z innego kraju 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. 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 uprzednich zezwoleń zastrzega wykonywanie działalności na własny rachunek dla niektórych podmiotów gospodarczych spełniających wcześniej określone wymagania, których przestrzeganie warunkuje wydanie tego zezwolenia¹⁸.

36. Ponadto przepisy krajowe stanowią 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 usługodawców¹⁹.

37. W odniesieniu do sporu w postępowaniu głównym należy podnieść, po pierwsze, że przepisy krajowe uzależniają utworzenie zakładu optycznego od wydania uprzedniego zezwolenia przez właściwy organ gminny. Po drugie, przepisy te umożliwiają utworzenie jednego zakładu optycznego na 8000 mieszkańców regionu. Po trzecie, wspomniane przepisy stoją na przeszkodzie temu, by optycy mogli prowadzić własną działalność gospodarczą w wybranym przez siebie lokalu, ponieważ zmuszeni są przestrzegać co do zasady minimalnej odległości 300 m od istniejących zakładów.

38. Ponadto regulacja ta zniechęca przedsiębiorstwa optyczne z innych państw członkowskich do wykonywania działalności na Sycylii za pośrednictwem stałego zakładu, a wręcz uniemożliwia im wykonywanie takiej działalności.

17 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie *Mac Quen i in.*, pkt 26; wyroki: z dnia 17 października 2002 r. w sprawie *C-79/01 Payroll i in.*, Rec. s. I-8923, pkt 26; z dnia 14 października 2004 r. w sprawie *C-299/02 Komisja przeciwko Niderlandom*, Zb.Orz. s. I-9761, pkt 15; ww. wyrok z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie *Komisja przeciwko Grecji*, pkt 27.

18 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie *Hartlauer*, pkt 34, 35.

19 — *Ibidem*, pkt 36.

39. Chciałbym także podkreślić, że mimo iż przepisy regionalne będące przedmiotem postępowania głównego wydają się niedyskryminacyjne, moim zdaniem mogą wywierać skutki pośrednio dyskryminacyjne w stosunku do pochodzenia danych podmiotów.

40. Z ustawy regionalnej nr 12/2004 wynika bowiem, że ograniczenia tworzenia zakładów optycznych nie mają zastosowania w przypadku przeniesienia siedziby z lokalu wynajmowanego do lokalu stanowiącego własność optyka ani w przypadku przymusowego przeniesienia siedziby w szczególności wskutek eksmisji. Jest bardzo prawdopodobne, że takie odstępstwo jest bardziej korzystne dla mieszkańców Sycylii niż osób niepochodzących z wyspy, zwłaszcza obywateli innych państw członkowskich.

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

C – W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia

1. Zidentyfikowanie nadrzędnego względu interesu ogólnego

42. Jak podnosi sąd odsyłający, należy rozstrzygnąć kwestię, czy w zakresie rozpatrywanego ustawodawstwa krajowego ograniczającego tworzenie zakładów optycznych mogą znaleźć zastosowanie nadrzędne względy interesu ogólnego związane z ochroną zdrowia ludzkiego.

43. Zgodnie z orzecznictwem regulacja krajowa, która – nawet jeżeli jest stosowana bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo – jest w stanie zakłócić lub uczynić mniej atrakcyjnym wykonywanie podstawowych wolności zagwarantowanych przez traktat przez obywateli Unii, może być uzasadniona nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile jest właściwa do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia²⁰.

44. Jest bezsporne, że ochrona zdrowia publicznego należy do nadrzędnych względów interesu ogólnego, które na mocy art. 46 ust. 1 WE mogą uzasadnić ograniczenie swobody przedsiębiorczości. W szczególności takie ograniczenia mogą być uzasadnione celem zapewnienia pewnego i należytej jakości zaopatrzenia ludności w produkty lecznicze. Waga opisanego celu znajduje potwierdzenie w art. 168 ust. 1 TFUE, na mocy którego w szczególności przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego²¹.

45. W tym względzie sąd odsyłający potwierdza istnienie związku pomiędzy działalnością optyczną a wspólnym interesem dotyczącym ochrony zdrowia publicznego, tak że istnieją w niniejszym przypadku nadrzędne względy mogące uzasadnić wyżej przytoczone ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

46. W postanowieniu odsyłającym wyjaśniono w tym zakresie, że zgodnie z ustawodawstwem włoskim optyk wykonuje działalność pomocniczą w stosunku do zawodu medycznego, ponieważ dostarcza, kontroluje i dostosowuje środki korekcji wad wzroku: soczewki, oprawy okularowe, soczewki kontaktowe, protezy wzrokowe dla niedowidzących. Zgodnie z tym ustawodawstwem może również wykonywać proste badania wzroku. Poza tym jeżeli optyk-optometrysta posiada konieczne wykształcenie, może także zajmować się leczeniem wad wzroku za pomocą optycznych środków korekcyjnych. Optyk-optometrysta mierzy też za pomocą specjalistycznych urządzeń jakość widzenia i rozpoznaje wady wzroku, a zatem zajmuje się wyborem, przepisywaniem i dostarczaniem najbardziej

20 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. s. I-1663, pkt 32.

21 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Susisalo i in., pkt 37.

odpowiedniego środka korekcyjnego, dostosowując go do potrzeb pacjenta. Ponadto zajmuje się zapobieganiem zaburzeniom widzenia. Wreszcie podstawowa działalność zakładów optycznych polega na sprzedaży okularów lub soczewek kontaktowych, które są wykonywane na podstawie recepty lekarskiej.

47. Zauważam jednak, że ten opis sądu odsyłającego oparty jest na tekście dekretu królewskiego nr 1265 z dnia 27 lipca 1934 r., a nie na spornym ustawodawstwie sycylijskim. Tymczasem sąd odsyłający nie wyjaśnia, jaka relacja zachodzi między tymi dwoma źródłami.

48. Uwzględniając moje uwagi wstępne, myślę jednak, że koncepcja zawodu optyka, która leży u podstaw ustawodawstwa krajowego, umożliwia stwierdzenie, że ustawodawstwo krajowe będące przedmiotem postępowania głównego może co do zasady wpisywać się w nadrzędne względy ochrony zdrowia publicznego.

49. Jednakże konieczne jest jeszcze, aby rzezione ustawodawstwo rzeczywiście spełniało wspomniany cel, co powinno wyraźnie wynikać z aktów obowiązujących w dziedzinie wykonywania zawodu optyka na Sycylii. O ile bowiem cel ogólny polegający na ochronie zdrowia publicznego posiada wiele aspektów, uzasadnienie ograniczenia wymaga moim zdaniem istnienia silnego i odpowiedniego związku pomiędzy celem, do osiągnięcia którego dąży sporne uregulowanie, a rozpatrywanym nadrzędnym względem interesu ogólnego.

50. W tym względzie na wstępie wyrażam ubolewanie, że rząd włoski nie przedstawił uwag, które mogłyby dostarczyć użytecznych wyjaśnień na temat celu wprowadzenia rzezonego uregulowania sycylijskiego. Tymczasem do zainteresowanego państwa członkowskiego należy ustalenie, czy środek – krajowy lub lokalny – który może stanowić ograniczenie, jest uzasadniony.

51. Poza tym, biorąc pod uwagę, po pierwsze, mieszany charakter działalności optycznej, o którym mowa w rozważaniach wstępnych, a po drugie fakt, że środki planowania infrastruktury optycznej mają w tym przypadku szczególnie ograniczający charakter, sądzę, że poziom wymagań, od którego środek krajowy regulujący tworzenie zakładów optycznych może być uznany za uzasadniony celem ochrony zdrowia publicznego, musi być wyższy niż w przypadku, gdy działalność regulowana wiąże się wyraźnie, w całości lub w przeważającej części, ze świadczeniem usług zdrowotnych (świadczenia medyczne i szpitalne, apteki).

52. W niniejszym przypadku zgodnie z ustawą regionalną nr 12/2004 ograniczenie swobody przedsiębiorczości wynika, po pierwsze, z ograniczenia o charakterze demograficznym, a po drugie, z ograniczenia o charakterze geograficznym.

53. W odniesieniu do ograniczenia demograficznego uważam, że poprzez taki środek można dążyć do osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego, ponieważ zmierza on między innymi do zapewnienia sprawiedliwego zaopatrzenia ludności w produkty optyczne oraz równomiernego rozmieszczenia sklepów optycznych na terytorium Sycylii. Jak już podniósł Trybunał, państwa członkowskie mogą postanowić, że zakłady i elementy infrastruktury opieki zdrowotnej będą podlegać planowaniu w celu zagwarantowania dostępności usług zdrowotnych w strefach mniej atrakcyjnych, za pomocą minimalnego progu liczby mieszkańców obsługiwanej przez taki zakład²². Z tego względu takie rozmieszczenie usług optycznych mogłoby przyczynić się do zapewnienia wystarczającej liczby klientów każdemu sklepowi.

22 — Zobacz ww. wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 70–76.

54. Natomiast w odniesieniu do ograniczenia geograficznego, podczas gdy co do zasady ograniczenie to może okazać się uzupełnieniem ograniczenia dotyczącego jednostek zaludnienia²³, nie dostrzegam w niniejszym przypadku żadnego związku z celem ochrony zdrowia publicznego. Taki wymóg oznacza bowiem wyłącznie ograniczenie konkurencji, prowadząc do zapobieżenia zbyt silnej koncentracji sklepów optycznych w danym sektorze (w okolicy lub nawet w centrum handlowym). Jednakże taki cel nie ma moim zdaniem nic wspólnego z ochroną zdrowia publicznego.

55. Uważam jednak, że takie ograniczenie o charakterze geograficznym mogłoby prowadzić do realizacji wspomnianego celu, pod warunkiem że zostałyby zdefiniowane w sposób wystarczająco szeroki, aby realizować ten sam cel co ograniczenie o charakterze demograficznym²⁴. Ogólniej, ograniczenie o charakterze geograficznym może realizować cel ochrony zdrowia publicznego tylko pod warunkiem, że jest oparte na istotnych kryteriach. A zatem na przykład ograniczenie o charakterze geograficznym może przyczyniać się w środowisku miejskim do zrównoważonego zaopatrzenia w produkty medyczne lub optyczne, podczas gdy w środowisku wiejskim lub podmiejskim może ono mieć wyłącznie skutek antykonkurencyjny.

56. Gdy uwzględnić akta sprawy, nie wydaje mi się na pierwszy rzut oka oczywiste, że uregulowanie sycylijskie prowadzi jako całość do zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. Przypominam, że orzecznictwo Trybunału dotyczące zawodu optyka nie zrównuje wspomnianego zawodu z zawodami medycznymi sensu stricto.

57. Jednakże ponieważ działalność optyczna może obejmować zarówno część dotyczącą zdrowia publicznego, jak i część dotyczącą usług „paraoptycznych”, należy zbadać w każdym przypadku wagę każdego z obu aspektów, które doprowadziły do przyjęcia krajowego aktu ustawodawczego stanowiącego ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Jest niezbędne, aby sąd odsyłający określił w świetle powyższych elementów, jaki jest rzeczywisty cel, do którego zmierza uregulowanie sycylijskie, aby można było udzielić rzetelnej odpowiedzi na pytanie o jego ewentualne uzasadnienie.

58. W przypadku gdyby Trybunał jednak uznał w świetle akt sprawy, że nakładając ograniczenia dotyczące gęstości zaludnienia oraz odległości pomiędzy zakładami optycznymi, ustawodawca sycylijski dążył do zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, należy pomocniczo zbadać uzupełniające kryteria uzasadniające określone w orzecznictwie.

2. Analiza innych kryteriów uzasadniających ograniczenie

59. Uzasadnienie ograniczenia podstawowych swobód przyznanych przez traktat wymaga – niezależnie od istnienia uzasadnionego celu w świetle prawa Unii – aby dany środek był odpowiedni do tego, by zapewnić osiągnięcie zamierzonego celu, i nie wykraczał poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia²⁵. Ponadto przepisy krajowe są odpowiednie do zapewnienia realizacji wskazanego celu tylko wtedy, gdy dają one rzeczywiście wyraz trosce o jego osiągnięcie w sposób spójny i systematyczny²⁶.

23 — Ibidem, pkt 84.

24 — Moim zdaniem wymóg związany z minimalną odległością pomiędzy wspomnianymi zakładami może być objęty celem ochrony zdrowia publicznego, pod warunkiem że jego celem jest zapewnienie równomiernego rozmieszczenia geograficznego zakładów optycznych. Jednakże granica wynosząca 300 metrów jest moim zdaniem właściwa dla spełniania wspomnianego celu tylko w strefach miejskich charakteryzujących się dużą gęstością zaludnienia.

25 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawie C-100/01 Oteiza Olazabal, Rec. s. I-10981, pkt 43; z dnia 16 października 2008 r. w sprawie C-527/06 Renneberg, Zb.Orz. s. I-7735, pkt 81; z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawach połączonych C-155/08 i C-157/08 X i Passenheim-van Schoot, Zb.Orz. s. I-5093, pkt 47; z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie C-169/08 Presidente del Consiglio dei Ministri, Zb.Orz. s. I-10821, pkt 42.

26 — Zobacz w szczególności ww. wyroki w sprawie Hartlauer, pkt 55; w sprawie Presidente del Consiglio dei Ministri, pkt 42.

60. W postanowieniu odsyłającym sąd a quo rozważał w tym zakresie kwestię, czy możliwe jest zastosowanie do niniejszego przypadku rozwiązania wynikającego z ww. wyroku w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, w którym Trybunał orzekł, że prawo Unii nie sprzeciwia się co do zasady uregulowaniu krajowemu uzależniającemu tworzenie nowych aptek od kryteriów związanych z gęstością zaludnienia oraz odległością między aptekami, ponieważ takie ograniczenia mogą prowadzić do równomiernego rozmieszczenia aptek na terytorium kraju, zapewnić w ten sposób całej populacji właściwy dostęp do usług farmaceutycznych, a w konsekwencji zwiększyć pewność i poziom zaopatrzenia ludności w produkty lecznicze.

61. Wniosek ten oparty był na orzecznictwie potwierdzającym, że zakłady i elementy infrastruktury opieki zdrowotnej podlegają planowaniu. Planowanie może obejmować uprzednie zezwolenie na rozpoczęcie działalności przez nowe podmioty świadczące opiekę zdrowotną, kiedy okazuje się to nieodzowne w celu wypełnienia ewentualnych luk w dostępie do świadczeń zdrowotnych i w celu unikania tworzenia powielających się struktur, aby zapewnić opiekę zdrowotną dostosowaną do zapotrzebowania ludności, która pokrywa całe terytorium i uwzględnia obszary geograficznie odizolowane lub z innych względów znajdujące się w gorszej sytuacji²⁷.

62. Nie jestem jednak przekonany, że taki wniosek może być w pełni i bezpośrednio zastosowany do usług świadczonych przez optyków.

63. Prawdą jest, iż sąd odsyłający wyjaśnia, że nie można całkowicie wykluczyć, iż wprowadzenie i utrzymanie szczególnego systemu rozmieszczenia terytorialnego zakładów optycznych objęte jest interesem ochrony zdrowia publicznego. Według tego sądu możliwe byłoby stwierdzenie, że w przypadku braku jakiegokolwiek uregulowania zakłady optyczne skoncentrowałyby się na obszarach uznanych za rentowne z handlowego punktu widzenia, tak że na mniej atrakcyjnych obszarach liczba optyków byłaby niewystarczająca.

64. Niemniej jednak moim zdaniem istnieje znacząca różnica w zakresie zdrowia publicznego pomiędzy funkcjami, jakie mogą być powierzone aptekom, a zadaniami wykonywanymi przez zakłady optyczne.

65. W pierwszym rzędzie różnica ta uwydatnia się przede wszystkim w świetle kryterium pilności charakteryzującej dostęp do produktów farmaceutycznych w stosunku do produktów optycznych.

66. Jak już bowiem wyjaśnił Trybunał, przy przyjmowaniu przepisów mających zastosowanie do aptek konieczne jest zapewnienie całej ludności odpowiedniego dostępu do opieki farmaceutycznej, a w konsekwencji zwiększenie pewności i jakości zaopatrzenia ludności w produkty lecznicze²⁸.

67. Z tego względu uregulowania krajowe często nie tylko przewidują zasady rozmieszczenia demograficznego lub geograficznego, ale także nakładają na farmaceutów obowiązki mające na celu zagwarantowanie stałego dostępu do produktów leczniczych. Na przykład może chodzić o dyżury aptek lub obowiązek dostarczenia produktów leczniczych na receptę lekarską w określonym terminie.

68. Natomiast usługi świadczone przez optyków, nawet jeśli zaspokajają potrzeby z zakresu ochrony zdrowia publicznego, nigdy nie wykazują takiego pilnego charakteru.

69. W drugim rzędzie Trybunał w orzecznictwie już zajmował się niektórymi aspektami rozróżnienia, jakiego należy dokonać pomiędzy aptekami, sklepami optycznymi i laboratoriami biomedycznymi z punktu widzenia ryzyka, jakie ponoszą pacjenci w przypadku błędnego lub niewłaściwego dostarczenia produktu leczniczego, w stosunku do ryzyka ponoszonego w przypadku błędu

27 — Zobacz ww. wyroki w sprawie Hartlauer, pkt 51, 52; w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 70.

28 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 78.

popęlnionego w przypadku dostarczenia produktów optycznych. A zatem „[w] odróżnieniu [...] od produktów optycznych produkty lecznicze zapisane lub używane w celach terapeutycznych mogą mimo wszystko mieć bardzo szkodliwy wpływ na zdrowie, jeśli są przyjmowane bez potrzeby lub w nieprawidłowy sposób, przy czym konsument nie ma możliwości uświadomienia sobie tego podczas ich przyjmowania. Ponadto nieuzasadniona medycznie sprzedaż produktów leczniczych prowadzi do marnotrawstwa publicznych zasobów finansowych, które nie może być porównane z nieuzasadnioną sprzedażą produktów optycznych”²⁹.

70. Trybunał wyjaśnił także, że ryzyko wynikające z niewłaściwego wydania produktów optycznych, nawet jeśli może mieć niekorzystne skutki dla pacjenta, nie jest porównywalne z ryzykiem wykonania w sposób błędny analiz biomedycznych³⁰.

71. Wreszcie niezależnie od kwestii, w jakim aspekcie działalność optyczna mogłaby być zrównana z działalnością farmaceutyczną do celów przeprowadzenia analizy ograniczeń swobody przedsiębiorczości, należy w każdym razie zbadać, czy regionalne ustawodawstwo sycylijskie jest właściwe do zapewnienia realizacji celu ochrony zdrowia publicznego i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia.

72. Z uwagi na niecisłe sformułowanie postanowienia odsyłającego w tym zakresie, do sądu krajowego należeć będzie zweryfikowanie, czy na Sycylii rzeczywiście istnieje polityka planowania w odniesieniu do zakładów optycznych, oparta na względach dotyczących ochrony zdrowia publicznego. Będzie w szczególności konieczne, aby prace przygotowawcze do przyjęcia rozpatrywanego uregulowania zawierały analizę porównawczą kryteriów, na których opiera się ustawa regionalna nr 12 z 2004 r., a także uzasadnienie ich wyboru.

73. Podczas gdy warunki określone we wspomnianej ustawie regionalnej wydają się bardzo rygorystyczne, nie wykluczam, że z zastrzeżeniem środków dostosowawczych takich jak przewidziane w orzecznictwie³¹ rozpatrywana regulacja dotycząca zakładów optycznych może okazać się dostosowana.

74. Trybunał bowiem orzekł, że zdrowie i życie ludzi ma pierwszorzędne znaczenie pośród dóbr i interesów chronionych traktatem i że do państw członkowskich należy decyzja co do poziomu, na którym chcą zapewnić ochronę zdrowia publicznego, oraz sposobu osiągnięcia tego poziomu³².

75. W tym względzie ustawa regionalna nr 12 z 2004 r. przewiduje możliwość dostosowania ww. kryteriów wydawania zezwoleń „w przypadku, gdy istnieją potwierdzone potrzeby terytorialne” i „po uzyskaniu obowiązkowej opinii komisji prowincji przy izbie handlowej [...]”. Poza tym wspomniana ustawa umożliwia wydanie bez zasięgnięcia opinii wspomnianej komisji nie więcej niż dwóch zezwoleń w gminach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 8000.

76. W niniejszej sprawie ta metoda dostosowania nie odpowiada moim zdaniem wymogom wynikającym z orzecznictwa, zgodnie z którym „aby system uprzedniej zgody był uzasadniony, nawet gdy odstępuje od podstawowej swobody tego rodzaju, powinien on w każdym razie być oparty na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach w celu zakreślenia ram wykonywania przez władze krajowe ich uprawnień dyskrecyjnych, aby nie przerodziło się ono

29 — 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 60.

30 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-89/09 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-12941, pkt 58.

31 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-157/99 Smits i Peerbooms, Rec. s. I-5473.

32 — Zobacz ww. wyrok w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

w dowolność [...]. Taki system udzielania zgody musi ponadto opierać się na systemie proceduralnym łatwo dostępnym i gwarantującym zainteresowanym, że ich wniosek będzie rozpatrzony obiektywnie i bezstronnie w rozsądnym terminie, a ewentualna odmowa udzielenia zgody będzie ponadto mogła zostać zaskarżona do sądu”³³.

77. Tymczasem wyrażenie „w przypadku, gdy istnieją potwierdzone potrzeby terytorialne” znajdujące się w ustawie regionalnej nr 12 z 2004 r., nie wydaje się wystarczająco precyzyjne, aby określić ramy wykonywania przez administrację regionalną jej uprawnień dyskrecyjnych.

78. Ponadto, jak słusznie podkreśla Komisja, skład komisji prowincji, której opinii trzeba obowiązkowo zasięgnąć w celu wydania zezwolenia na otwarcie zakładu optycznego w ramach odstępstwa od zasad ogólnych, jest dyskusyjny³⁴. Skoro bowiem wspomniana komisja składa się z czterech przedstawicieli zawodowego stowarzyszenia optyków, wydaje się ona naruszać zasadę sformułowaną przez orzecznictwo, na mocy której interwencja w procedurę wydawania zezwoleń organów, w skład których wchodzi podmioty konkurujące już obecne na danym terytorium, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości³⁵.

79. Wreszcie zauważam, że w ww. sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez ustawodawstwo regionalne przewidywało środki zachęty do zakładania aptek na obszarach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub mniej rentownych, a element ten z pewnością nie istnieje w niniejszej sprawie³⁶.

80. Uwzględniając wszystkie wyżej przedstawione argumenty, żywię poważne wątpliwości co do właściwego charakteru kryteriów tworzenia zakładów optycznych przewidzianych w ustawie regionalnej nr 12 z 2004 r.

81. W ramach dalszych rozważań pomocniczych należy jeszcze zbadać, czy ograniczenie ustanowione w ustawie regionalnej nr 12 z 2004 r. nie wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu.

82. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, liczba mieszkańców wielu gmin sycylijskich zawiera się w przedziale od 8000 do 16 000, a przepisy regionalne wydają się mniej restrykcyjne w przypadku gmin, których liczba mieszkańców nie przekracza 8000. Wydaje mi się zatem, że w takich okolicznościach demograficznych ustawa sycylijska prowadzi do ograniczenia w nadmierny sposób dostępu do usług świadczonych przez optyków, w przypadku gdy liczba mieszkańców sytuuje się obszarach pośrednich przedziałów liczby ludności określonych przez ustawę regionalną nr 12 z 2004 r.

83. A zatem w świetle wszystkich powyższych rozważań moim zdaniem regulacja sycylijska jest nadmierna, niespójna i niewłaściwa do osiągnięcia zamierzonego celu.

33 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Smits i Peerbooms, pkt 90. W wyroku tym Trybunał przyznał, że placówki zapewniające opiekę ambulatoryjną, takie jak gabinety lekarskie lub przychodnie, mogą podlegać procedurze planowania.

34 — Z uwag Komisji wynika, że zgodnie z art. 8 dekretu nr 64 prezydenta regionu z dnia 1 czerwca 1995 r. dotyczącego rozporządzenia wykonawczego względem art. 71 ustawy regionalnej nr 25 z dnia 1 września 1993 r. komisja prowincji, o której mowa, składa się z czterech przedstawicieli stowarzyszenia zawodowego, z których dwóch jest wyznaczanych przez organizacje reprezentujące zawód optyka na szczeblu prowincji, a dwóch przez organizacje reprezentujące zawód optyka na szczeblu regionu.

35 — Wyrok z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-305, pkt 39, 40.

36 — Chodziło o system mający na celu przyznanie pierwszeństwa momentowi wydania nowych zezwoleń właścicielom aptek.

V – Wnioski

84. Proponuję, by na pytania prejudycjalne przedłożone przez Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepisy prawa wewnętrznego, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewidują ograniczenia związane z gęstością zaludnienia i minimalną obowiązkową odległością pomiędzy zakładami optycznymi, stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości. W okolicznościach takich jak w sporze w postępowaniu głównym ograniczenie to nie wydaje się uzasadnione celem ochrony zdrowia publicznego, chyba że rozpatrywane przepisy zostały przyjęte w ramach spójnej polityki mającej na celu zapewnienie zrównoważonego dostępu do usług zdrowotnych, co powinien zbadać sąd odsyłający. Jednakże w niniejszej sprawie wymóg minimalnej odległości pomiędzy zakładami optycznymi nie może być uzasadniony w świetle nadrzędnego względu interesu ogólnego związanego z ochroną zdrowia publicznego.