



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 2 lipca 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuły 49 TFUE, 102 TFUE i 106 TFUE —
Swoboda przedsiębiorczości — Zasada niedyskryminacji — Nadużycie pozycji dominującej —
Artykuł 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Niedopuszczalność

W sprawie C-497/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Włochy) postanowieniem z dnia 9 października 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 listopada 2012 r., w postępowaniu:

Davide Gullotta,

Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas

przeciwko

Ministero della Salute,

Azienda Sanitaria Provinciale di Catania,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

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

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu D. Gullotty oraz Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas przez G. Spadara oraz G.F. Licatę, avvocati,
- w imieniu Federfarma – Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani przez M. Lucianiego, A. Arenę, G.M. Robertiego oraz I. Perego, avvocati,

* Język postępowania: włoski.

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez F. Urbaniego Neriego, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu greckiego przez E. Skandalou, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez S. Centeno Huertę, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Montaguti oraz H. Tserepę-Lacombe, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 marca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE, 102 TFUE, 106 TFUE oraz art. 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy D. Gullottą i Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas a Ministero della Salute i Azienda Sanitaria Provinciale di Catania [ministerstwem zdrowia i zakładem zdrowia prowincji Katania] w przedmiocie odmowy udzielania D. Gullotcie zezwolenia na sprzedaż w jednej z jego aptek produktów leczniczych sprzedawanych na receptę i niepodlegających refundacji przez służbę zdrowia.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motyw 26 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255, s. 22) stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie zapewnia koordynacji wszystkich wymogów w zakresie podejmowania i wykonywania działalności w dziedzinie farmacji. W szczególności kwestie rozmieszczenia geograficznego aptek i monopolu na wydawanie produktów leczniczych powinny pozostać w kompetencji państw członkowskich. Dyrektywa nie wprowadza żadnych zmian w przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich wprowadzających zakaz wykonywania przez spółki niektórych czynności w dziedzinie farmacji lub uzależniających wykonywanie tych czynności od spełnienia określonych warunków”.

Prawo włoskie

- 4 Włoska ustawa nr 468 z dnia 22 maja 1913 r. określiła usługi farmaceutyczne jako „podstawową działalność państwową”, wykonywaną wyłącznie przez apteki gminne lub apteki prywatne, działające na podstawie koncesji przyznawanej przez rząd.
- 5 W celu zapewnienia odpowiedniego rozkładu aptek na całym terytorium krajowym, unikając ryzyka koncentracji aptek wyłącznie na obszarach atrakcyjnych z handlowego punktu widzenia, wprowadzony został ograniczający podaż instrument administracyjny w postaci „piana organica” [planu rozmieszczenia], który przewiduje, że apteki te są rozmieszczone na terytorium w określonej

maksymalnie liczbie, którą uznano za odpowiednią do uwzględnienia zapotrzebowania zainteresowanych osób w celu zapewnienia każdej z nich udziału w rynku oraz zaspokojenia zapotrzebowania na produkty lecznicze na całym terytorium krajowym.

- 6 Dekret królewski nr 1265 z dnia 27 lipca 1934 r. zastrzegł na mocy jego art. 122 sprzedaż produktów leczniczych wyłącznie na rzecz aptek.
- 7 Na późniejszym etapie w ustawie nr 537 z dnia 24 grudnia 1993 r. dokonano nowej klasyfikacji produktów leczniczych, zaliczając je do następujących klas: klasa A dla podstawowych produktów leczniczych i produktów leczniczych stosowanych w przypadku chorób przewlekłych; klasa B dla produktów leczniczych innych niż te należące do klasy A mających szczególne znaczenie terapeutyczne oraz klasa C dla produktów leczniczych innych niż należące do klas A albo B. Zgodnie z art. 8 ust. 14 ustawy nr 537 z dnia 4 grudnia 1993 r. koszty produktów leczniczych kwalifikowanych do klas A i B są w pełni pokrywane przez włoski system opieki zdrowotnej, podczas gdy koszty produktów leczniczych należących do klasy C są w pełni pokrywane przez nabywcę.
- 8 Następnie art. 85 ust. 1 ustawy nr 388 z dnia 23 grudnia 2000 r. zniósł klasę B, podczas gdy art. 1 ustawy nr 311 z dnia 30 grudnia 2004 r. ustanowił nową kategorię produktów leczniczych – klasę C bis – obejmującą produkty lecznicze, dla których nie jest wymagana recepta lekarska i które, inaczej niż produkty należące do pozostałych kategorii, mogą być przedmiotem reklamy skierowanej do szerokiego kręgu odbiorców. Tak jak w przypadku produktów leczniczych klasy C koszt produktów leczniczych należących do klasy C bis ponosi nabywca.
- 9 Dekret z mocą ustawy nr 223 z dnia 4 lipca 2006 r., zastąpiony następnie ustawą na mocy ustawy nr 248 z dnia 4 sierpnia 2006 r., zezwolił na otwarcie parafarmacji, których właściciele mogli prowadzić sprzedaż produktów leczniczych należących do klasy C bis. Ostatnio dekret z mocą ustawy nr 201 z dnia 6 grudnia 2011 r., zastąpiony ustawą na mocy ustawy nr 214 z dnia 22 grudnia 2011 r., rozszerzył ilość produktów leczniczych, które mogą być sprzedawane w parafarmacjach, w wyniku czego parafarmacje mogą obecnie oferować niektóre produkty lecznicze klasy C, dostępne bez recepty.

Okoliczności faktyczne postępowania głównego i pytania prejudycjalne

- 10 Skarżący w postępowaniu głównym ma uprawnienia do wykonywania zawodu farmaceuty, należy do samorządu zawodowego farmaceutów w Katanii (Włochy) i jest właścicielem licznych parafarmacji. Skarżący wystąpił do Ministero della Salute o zezwolenie na sprzedaż w jednej z nich produktów leczniczych dostępnych na receptę, których koszt ponosi jednak w całości nabywca.
- 11 Ministero della Salute oddaliło ten wniosek z uzasadnieniem, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami sprzedaż produktów leczniczych może odbywać się wyłącznie w aptekach.
- 12 Skarżący zaskarżył tę decyzję odmowną do sądu odsyłającego, podnosząc, że przepisy te są niezgodne z prawem Unii.
- 13 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy zasady swobody przedsiębiorczości, niedyskryminacji i ochrony konkurencji, o których mowa w art. 49 i nast. TFUE sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które nie zezwalają farmaceutom – uprawnionemu do wykonywania zawodu i należącemu do odnośnego samorządu zawodowego, lecz nieposiadającemu apteki objętej »pianta organica« – na prowadzenie w punkcie sprzedaży produktów parafarmaceutycznych, którego jest właścicielem, sprzedaży detalicznej obejmującej również produkty lecznicze, dostępne tylko na receptę zwaną »ricetta bianca«, tj. takie, których koszty nie obciążają krajowego systemu opieki zdrowotnej, a pokrywane są

w całości przez obywatela, ustanawiając jednocześnie w tym sektorze zakaz sprzedaży określonej kategorii produktów leczniczych, jak też reglamentując liczbę punktów sprzedaży, które mogą być utworzone na terytorium krajowym?

2) Czy wykładni art. 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że ustanowiona w nim zasada ma nieograniczone zastosowanie również do zawodu farmaceuty, przy czym znaczenie tego zawodu dla interesu publicznego nie uzasadnia różnic w uregulowaniach dotyczących właścicieli aptek i właścicieli punktów sprzedaży produktów parafarmaceutycznych w zakresie sprzedaży produktów wskazanych w pytaniu pierwszym?

3) Czy wykładni art. 102 [TFUE] i art. 106 [ust. 1] TFUE należy dokonywać w ten sposób, iż zakaz nadużywania pozycji dominującej ma bez ograniczeń zastosowanie do zawodu farmaceuty, jako że farmaceuta będący właścicielem tradycyjnej apteki, sprzedając produkty lecznicze na mocy umowy zawartej z [krajową służbą zdrowia], czerpie korzyść z nałożonego na właścicieli punktów sprzedaży produktów parafarmaceutycznych zakazu sprzedaży produktów leczniczych z kategorii C, przy czym okoliczność ta nie ma odpowiedniego uzasadnienia w niewątpliwie szczególnych cechach zawodu farmaceuty wynikających z interesu publicznego w ochronie zdrowia obywateli?”.

14 Pismem z dnia 16 grudnia 2013 r. sekretariat Trybunału przekazał sądowi odsyłającemu wyrok Venturini i in. (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791), wzywając go, aby wyjaśnił, czy w świetle tego wyroku pragnie utrzymać swoje odesłanie prejudycjalne.

15 Postanowieniem z dnia 10 lipca 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 sierpnia 2014 r., sąd odsyłający poinformował Trybunał, iż pragnie utrzymać pytania drugie i trzecie.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

16 Poprzez swe drugie pytanie sąd odsyłający stara się w istocie ustalić, czy wykładni art. 15 karty należy dokonywać w ten sposób, że ustanowiona w nim zasada ma nieograniczone zastosowanie również do zawodu farmaceuty, przy czym znaczenie tego zawodu dla interesu publicznego nie uzasadnia różnic w uregulowaniach dotyczących farmaceutów właścicieli aptek i farmaceutów właścicieli parafarmacji w zakresie sprzedaży produktów leczniczych wymagających recepty zwanej „białą receptą”, to znaczy takich, których koszty nie obciążają krajowego systemu opieki zdrowotnej, lecz są pokrywane w całości przez nabywcę.

17 W tym względzie z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, że w celu umożliwienia Trybunałowi dokonania interpretacji prawa Unii użytecznej dla sądu krajowego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym musi zawierać omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które najdużej zastosowanie w postępowaniu głównym.

18 Jeżeli chodzi o drugie pytanie, sąd odsyłający nie spełnił jednak tych wymogów.

19 Jak bowiem zaznaczył rzecznik generalny w pkt 68–74 swej opinii, wniosek ów nie pozwala na zrozumienie powodów, dla których sąd odsyłający żywi wątpliwości w odniesieniu do zgodności spornych w postępowaniu głównym przepisów z art. 15 karty, i nie zawiera informacji umożliwiających Trybunałowi przedstawienie sądowi odsyłającemu elementów wykładni prawa Unii, które są niezbędne dla rozstrzygnięcia problematyki prawnej, z jaką do niego wystąpiono.

- 20 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał może odmówić orzekania co do pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd krajowy jedynie wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego lub prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania (zob. podobnie wyrok OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 21 Zatem, jako że Trybunał nie dysponuje elementami koniecznymi, aby udzielić użytecznej odpowiedzi, należy stwierdzić, że drugie pytanie jest niedopuszczalne.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 22 Poprzez swe trzecie pytanie sąd odsyłający stara się w istocie ustalić, czy art. 102 TFUE i art. 106 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż zakaz nadużywania pozycji dominującej ma bez ograniczeń zastosowanie do zawodu farmaceuty, jako że farmaceuta będący właścicielem tradycyjnej apteki, sprzedając produkty lecznicze na mocy umowy zawartej z krajową służbą zdrowia, czerpie korzyść z nałożonego na właścicieli parafarmacji zakazu sprzedaży produktów leczniczych z klasy C, przy czym okoliczność ta nie ma odpowiedniego uzasadnienia w szczególnych cechach zawodu farmaceuty wynikających z interesu publicznego w ochronie zdrowia obywateli.
- 23 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sam fakt stworzenia, poprzez przyznanie praw specjalnych lub wyłącznych w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE, pozycji dominującej nie jest, jako taki, sprzeczny z art. 102 TFUE. Państwo członkowskie narusza bowiem zakazy ustanowione w tych dwóch postanowieniach jedynie w przypadkach, gdy dane przedsiębiorstwo jest skłaniane, poprzez samo wykonywanie przyznaných mu praw specjalnych lub wyłącznych, do nadużywania zajmowanej pozycji dominującej lub też, gdy prawa te mogą stworzyć sytuację, w której przedsiębiorstwo to zostaje skłonięne do popełnienia takiego nadużycia (wyrok Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 24 W konsekwencji pytanie, które się nasuwa, dotyczy nie tylko kwestii, czy skutkiem przepisów krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym jest przyznanie aptekom praw specjalnych lub wyłącznych, w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE, lecz także kwestii, czy takie przepisy mogą prowadzić do nadużycia pozycji dominującej (zob. podobnie wyrok Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 24).
- 25 Jak jednak zauważył rzecznik generalny w pkt 79–82 swej opinii, odesłanie prejudycjalne nie zawiera żadnego wyjaśnienia, dlaczego sąd odsyłający uważa, że przepisy będące przedmiotem postępowania głównego są sprzeczne z art. 102 TFUE i 106 TFUE. Brak jest w nim zwłaszcza wyjaśnienia, dlaczego przepisy te mogą doprowadzić do nadużywania przez farmaceutów ich pozycji.
- 26 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 20 niniejszego wyroku pytanie prejudycjalne zadane przez sąd krajowy jest niedopuszczalne, jeżeli sąd ten nie dostarczy Trybunałowi okoliczności faktycznych i prawnych, aby udzielić użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytanie.
- 27 Jako że Trybunał nie posiada informacji koniecznych, aby udzielić użytecznej odpowiedzi, należy stwierdzić, że drugie pytanie jest niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

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

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

Pytania zadane w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Włochy) postanowieniem z dnia 9 października 2012 r. i utrzymane przez ten sąd, są niedopuszczalne.

Podpisy