

KOMISJA PRZECIWKO GRECJI

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 21 kwietnia 2005 r. *

W sprawie C-140/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 27 marca 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Patakę, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republique Grecckiej, reprezentowanej przez E. Skandalou, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: grecki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C. W. A. Timmermans, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, C. Gulmann (sprawozdawca), P. Kūris i G. Arestis, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 września 2004 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w swej skardze do Trybunału o stwierdzenie, że:

— przyjmując i utrzymując w mocy ustawę nr 971/79 o wykonywaniu zawodu optyka i o salonach optycznych (FEK A' 223, zwaną dalej „ustawą nr 971/79”),

która nie zezwała dyplomowanemu optykowi będącemu osobą fizyczną na prowadzenie więcej niż jednego salonu optycznego, Republika Grecka ograniczyła, naruszając w ten sposób art. 43 WE, warunki przedsiębiorczości w odniesieniu do optyków będących osobami fizycznymi oraz

- przyjmując i utrzymując w mocy ustawę nr 971/79 i ustawę nr 2646/98 o rozszerzeniu krajowego systemu opieki społecznej i o zmianie innych przepisów (FEK A' 236, str. 3455, zwaną dalej „ustawą nr 2646/98”), które podporządkowują możliwość założenia przez osobę prawną salonu optycznego w Grecji następującym warunkom:
 - zezwolenie na założenie i prowadzenie salonu optycznego wydawane jest na rzecz licencjonowanego optyka będącego osobą fizyczną; osoba, na której rzecz wydano zezwolenie na prowadzenie salonu, musi posiadać co najmniej 50-procentowy udział w kapitale zakładowym spółki, a także w jej zyskach i stratach; spółka musi mieć formę prawną spółki jawnej lub komandytowej oraz
 - optyk ten może być poza tym udziałowcem co najwyżej jeszcze jednej spółki będącej właścicielem salonu optycznego, o ile zezwolenie na założenie i prowadzenie salonu zostało wydane na rzecz innego licencjonowanego optyka,

Republika Grecka ograniczyła warunki przedsiębiorczości w odniesieniu do osób prawnych na rynku optycznym w Grecji w sposób niezgodny z art. 43 WE

i naruszyła art. 48 WE w związku z art. 43 WE, poddając osoby prawne ograniczeniom, które nie istnieją w odniesieniu do osób fizycznych.

Krajowe ramy prawne

- 2 Artykuł 6 ust. 6 ustawy nr 971/79 stanowi:

„Bez uszczerbku dla przepisów ust. 3 niniejszego artykułu (zakładanie aptek) i art. 8 ust. 2 (przeniesienie na członków rodziny), salonami optycznymi zarządzają osobiście osoby, na których rzecz wydano zezwolenia na ich prowadzenie. Każdy optyk może zarządzać tylko jednym salonem optycznym [...]”.

- 3 Artykuł 7 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„Salony optyczne mogą być zakładane tylko przez osoby posiadające licencję na wykonywanie zawodu optyka, a ich prowadzenie jest uzależnione od wydania zezwolenia przez właściwy organ publiczny”.

- 4 Artykuł 8 ust. 1 uściśla:

„Przyznane na podstawie zezwolenia uprawnienie do prowadzenia salonu optycznego ma charakter osobisty i niezbywalny”.

5 Artykuł 27 ust. 4 ustawy 2646/98 stanowi:

„Jedynie licencjonowani optycy mogą zakładać spółkę jawną lub komandytową w celu prowadzenia salonu optycznego, pod warunkiem że osoba, na której rzecz wydano zezwolenie, ma co najmniej 50-procentowy udział w kapitale zakładowym spółki. Optyk może poza tym być współnikiem co najwyżej jeszcze jednej spółki, o ile zezwolenie na założenie i prowadzenie salonu optycznego zostało wydane na rzecz innego licencjonowanego optyka”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 6 W wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie naruszenia przez dwie spółki akcyjne, z których jedna była zarejestrowana w państwie członkowskim innym niż Republika Grecka i którym administracja grecka odmówiła, powołując się na ustawę nr 971/79, wydania zezwolenia na otwarcie salonu optycznego, Komisja, w piśmie z dnia 27 stycznia 1998 r., zwróciła uwagę rządu greckiego na fakt niezgodności tego aktu prawnego z art. 52 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 43 WE) i art. 58 tego traktatu (obecnie art. 48 WE).
- 7 Rząd grecki udzielił w dniu 27 kwietnia 1998 r. odpowiedzi wskazującej, że prace nad zmianami ustawy nr 971/79 były w toku.
- 8 W dniu 6 listopada 1998 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym podkreśliła, że ustawa nr 971/79 jest niezgodna z postanowieniami traktatu, o których była mowa w jej poprzednim piśmie z dnia 27 stycznia 1998 r. Wezwała Republikę Grecką do przedstawienia uwag w tym względzie w terminie dwóch miesięcy.

- 9 W odpowiedzi rząd grecki przekazał Komisji w dniu 13 stycznia 1999 r. ustawę nr 2646/98, uzupełniającą ustawę nr 971/79.
- 10 W dniu 3 sierpnia 1999 r. Komisja skierowała do rządu greckiego uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym podniosła, że ustawa nr 2646/98 nie rozwiązuje kwestii zarzutu sformułowanego w pierwszym wezwaniu do usunięcia uchybienia, gdyż sama jest niezgodna z art. 43 WE i 48 WE. W dniu 26 stycznia 2000 r. Komisja wysłała drugie uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, powtarzające zarzuty podniesione wobec Republiki Greckiej.
- 11 W dniu 17 maja 2000 r. rząd grecki odpowiedział, że wobec braku harmonizacji na poziomie wspólnotowym każde państwo członkowskie zachowało swobodę w zakresie regulowania wykonywania zawodów na swoim terytorium. Utrzymywał, że zarzucane ograniczenia były niezbędne do celów zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Stwierdził, że sporne akty prawne nie były ani dyskryminujące, ani nieproporcjonalne względem założonego celu.
- 12 W dniu 24 stycznia 2001 r. Komisja wystosowała do Republiki Greckiej uzasadnioną opinię, w której odrzuciła przedstawioną przez nią argumentację oraz sformułowała zarzuty oparte na naruszeniu art. 43 WE i 48 WE i wezwała to państwo członkowskie do przyjęcia w terminie dwóch miesięcy środków niezbędnych w celu zastosowania się do tej opinii.
- 13 W dniu 2 maja 2001 r. rząd grecki odpowiedział, że utrzymuje swoje stanowisko. W dniu 9 grudnia 2002 r. poinformował Komisję o swym zamiarze zmiany ustawodawstwa, polegającej na wprowadzeniu możliwości zakładania i prowadzenia salonów optycznych przez optyków mających obywatelstwo jednego z państw

członkowskich oraz, pod pewnymi warunkami, przez spółki handlowe, bez względu na ich formę prawną (spółka jawna, spółka komandytowa, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna).

- 14 W dniu 27 marca 2003 r. Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

- 15 Należy rozważyć kolejno następujące kwestie:

- skutek dla niniejszej skargi ustawy nr 3204/03 zmieniającej i uzupełniającej ustawodawstwo dotyczące krajowego systemu [ochrony] zdrowia oraz regulującej inne kwestie należące do kompetencji ministerstwa zdrowia i opieki społecznej (FEK A' 296, str. 4997), na który powołała się Republika Grecka w toku procedury ustnej;

- istnienie ewentualnych ograniczeń swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych;

- ewentualne uzasadnienie takich ograniczeń.

W przedmiocie skutku ustawy nr 3204/03, na który powołała się Republika Grecka

Argumentacja stron

- 16 W toku procedury ustnej Republika Grecka podniosła, że ustawa nr 3204/03, niedawno notyfikowana Komisji, położyła kres zarzucanym naruszeniom art. 43 WE i 48 WE.
- 17 Na mocy tej ustawy optycy będący osobami fizycznymi są odtąd uprawnieni do prowadzenia więcej niż jednego salonu optycznego, o ile każdy z salonów będzie zarządzany przez dyplomowanego optyka posiadającego licencję.
- 18 Co się tyczy osób prawnych, ustawa nr 3204/03 zezwala odtąd spółkom, bez względu na ich formę prawną, na zakładanie salonów optycznych.
- 19 Niemniej jednak ustawa ta stawia wymóg:
- w odniesieniu do spółek jawnych, aby większość wspólników i zarządzający lub większość zarządzających była optykami;

- w odniesieniu do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, aby ponad połowa wspólników reprezentująca ponad połowę kapitału zakładowego spółki była optykami;

- w odniesieniu do spółek akcyjnych, aby co najmniej 51% kapitału zakładowego spółki znajdowało się w posiadaniu optyków.

20 Komisja zwraca uwagę, że niniejsze postępowanie dotyczy ram prawnych wynikających z ustaw nr 971/79 i 2646/98 oraz że wstępna analiza ustawy nr 3204/03 wykazuje jednak utrzymanie pewnych ograniczeń swobody przedsiębiorczości, o których mowa w skardze.

Ocena Trybunału

- 21 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia należy oceniać według sytuacji w państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły później, nie mogą być brane pod uwagę (zob. w szczególności wyroki z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie C-103/00 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-1147, pkt 23 i z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-97/01 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-5797, pkt 30).
- 22 Wobec powyższego, jako że ustawa nr 3204/03 została przyjęta po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii skierowanej w omawianym przypadku do Republiki Greckiej, nie podlega ona uwzględnieniu przy rozpatrywaniu zasadności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia.

W przedmiocie istnienia ograniczeń swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych

Argumentacja stron

- 23 Komisja podnosi, że ustawa nr 971/79 w zakresie, w jakim nie zezwala optykowi będącemu osobą fizyczną na prowadzenie więcej niż jednego salonu optycznego, stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości, o którym mowa w art. 43 WE.
- 24 Jeśli chodzi o osoby prawne, Komisja utrzymuje, że ustawa nr 2646/98 również ogranicza w sposób niezgodny z art. 48 WE swobodę przedsiębiorczości, ponieważ podporządkowuje możliwość założenia salonu optycznego warunkom wymienionym w jej art. 27 ust. 4.
- 25 Republika Grecka twierdzi, że art. 6 ust. 6 ustawy nr 971/79 nie wprowadza jakiegokolwiek bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji między krajowymi a zagranicznymi specjalistami. Co za tym idzie, przepis ten nie narusza art. 43 WE.
- 26 Co się tyczy osób prawnych, Republika Grecka nie zaprzecza twierdzeniu, że greckie ustawodawstwo nakłada na nie ograniczenia.

Ocena Trybunału

- 27 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jakikolwiek środek krajowy, który — nawet jeżeli jest stosowany bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo — może

zakłócić lub uczynić mniej atrakcyjnym wykonywanie przez osoby mające obywatelstwo jednego z państw członkowskich zagwarantowanej przez traktat swobody przedsiębiorczości, jest niezgodny z art. 43 WE (zob. w szczególności wyroki z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. str. I-1663, pkt 32 i z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-299/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-9761, pkt 15).

- 28 W niniejszym przypadku stwierdzić należy, że obejmujący dyplomowanych optyków zakaz prowadzenia więcej niż jednego salonu optycznego rzeczywiście stanowi, w odniesieniu do osób fizycznych, ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 43 WE, pomimo podnoszonego braku dyskryminacji ze względu na obywatelstwo wobec zainteresowanych specjalistów.
- 29 Co się tyczy osób prawnych, należy również stwierdzić, że — jak zresztą przyznała Republika Grecka — warunki wymienione w art. 27 ust. 4 ustawy nr 2646/98 ograniczają w odniesieniu do tych osób swobodę przedsiębiorczości, w której wykonywaniu osoby prawne są traktowane na mocy art. 48 WE jak osoby fizyczne.

W przedmiocie uzasadnienia stwierdzonych ograniczeń swobody przedsiębiorczości

Argumentacja stron

- 30 Komisja uważa, że stwierdzone w niniejszym przypadku ograniczenia swobody przedsiębiorczości są bądź nieadekwatne dla osiągnięcia powołanego celu, jakim jest

ochrona zdrowia publicznego, bądź są nieproporcjonalne względem tego celu. Zdrowie publiczne mogłoby być chronione poprzez zagwarantowanie, że określone czynności byłyby wykonywane przez dyplomowanych optyków będących pracownikami najemnymi lub pod ich nadzorem. Jeśli chodzi o kwestię odpowiedzialności, możliwe byłoby ustanowienie mniej restrykcyjnych przepisów prawnych zapewniających ochronę interesów klientów poszkodowanych w ramach działalności zawodowej optyków.

- 31 Republika Grecka podnosi, że zakaz prowadzenia więcej niż jednego salonu przez jakąkolwiek osobę fizyczną podyktowany jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego, odnoszącymi się do ochrony zdrowia publicznego. Ustawodawca grecki chciał zachować oparte na zaufaniu osobiste relacje w ramach salonu sprzedaży artykułów optycznych, a także, w razie błędu, nieograniczoną i całkowitą odpowiedzialność optyka, który zarządza salonem lub jest jego właścicielem. Jedynie bowiem optyk, będący wykwalifikowanym specjalistą, który osobiście uczestniczy w prowadzeniu swego salonu, bez trwonienia sił fizycznych i umysłowych na prowadzenie większej liczby salonów, może zagwarantować pożądany efekt.
- 32 Zdaniem rządu greckiego, zamierzone cele nie mogły być osiągnięte za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przedsiębiorczości.
- 33 Jeśli chodzi o osoby prawne, znaczący udział optyków w kapitale zakładowym spółki, którego wymaga ustawa nr 2646/98, zmniejsza ryzyko całkowitej komercjalizacji salonów optycznych. Zasadę proporcjonalności należy pogodzić z koniecznością ochrony zdrowia publicznego. W celu osiągnięcia takiej ochrony Republika Grecka będzie trwała w dążeniu do zachowania osobistego kontaktu optyka z jego klientem oraz do poddania optyków pełnej i nieograniczonej odpowiedzialności.

Ocena Trybunału

- 34 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 osoby mające obywatelstwo jednego z państw członkowskich, może być uzasadniona nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile jest właściwa do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Kraus, pkt 32).
- 35 W niniejszym przypadku wystarczy zauważyć, że powołany przez Republikę Grecką cel, jakim jest ochrona zdrowia publicznego, może być osiągnięty za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przedsiębiorczości w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych, na przykład poprzez wprowadzenie wymogu, zgodnie z którym w każdym salonie optycznym pracować muszą dyplomowani optycy będący pracownikami najemnymi lub wspólnikami, a także poprzez ustanowienie zasad dotyczących odpowiedzialności cywilnej za cudze czyny oraz wymogu posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej.
- 36 Wydaje się także, że sporne ograniczenia wykraczają poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu. Są zatem nieuzasadnione.
- 37 Z powyższego wynika, że zarzuty sformułowane przez Komisję są zasadne.

38 Należy zatem stwierdzić, że:

- przyjmując i utrzymując w mocy ustawę nr 971/79, która nie zezwala dyplomowanemu optykowi będącemu osobą fizyczną na prowadzenie więcej niż jednego salonu optycznego, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE, oraz

- przyjmując i utrzymując w mocy ustawę nr 971/79 i ustawę nr 2646/98, które podporządkowują możliwość założenia przez osobę prawną salonu optycznego w Grecji następującym warunkom:
 - zezwolenie na założenie i prowadzenie salonu optycznego musi być wydane na rzecz licencjonowanego optyka będącego osobą fizyczną; osoba, na której rzecz zostało wydane zezwolenie na prowadzenie salonu, musi posiadać co najmniej 50-procentowy udział w kapitale zakładowym spółki, a także w jej zyskach i stratach; spółka musi mieć formę prawną spółki jawnej lub komandytowej oraz

 - optyk ten może być poza tym udziałowcem co najwyżej jeszcze jednej spółki będącej właścicielem salonu optycznego, o ile zezwolenie na założenie i prowadzenie salonu zostało wydane na rzecz innego licencjonowanego optyka,

Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE i 48 WE.

W przedmiocie kosztów

- 39) Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania, a Republika Grecka przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

- 1) Przyjmując i utrzymując w mocy ustawę nr 971/79 o wykonywaniu zawodu optyka i o salonach optycznych, która nie zezwala dyplomowanemu optykowi będącemu osobą fizyczną na prowadzenie więcej niż jednego salonu optycznego, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE.

- 2) Przyjmując i utrzymując w mocy ustawę nr 971/79 i ustawę nr 2646/98 o rozszerzeniu krajowego systemu opieki społecznej i o zmianie innych przepisów, które podporządkowują możliwość założenia przez osobę prawną salonu optycznego w Grecji następującym warunkom:

— zezwolenie na założenie i prowadzenie salonu optycznego musi być wydane na rzecz licencjonowanego optyka będącego osobą fizyczną; osoba, na której rzecz zostało wydane zezwolenie na prowadzenie salonu, musi posiadać co najmniej 50-procentowy udział w kapitale zakładowym spółki, a także w jej zyskach i stratach; spółka musi mieć formę prawną spółki jawnej lub komandytowej oraz

— **optyk ten może być poza tym udziałowcem co najwyżej jeszcze jednej spółki będącej właścicielem salonu optycznego, o ile zezwolenie na założenie i prowadzenie salonu zostało wydane na rzecz innego licencjonowanego optyka,**

Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 43 WE i 48 WE.

3) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy