



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
NILS WAHL  
prednesené 5. septembra 2013<sup>1</sup>

**Spojené veci C-159/12, C-160/12 a C-161/12**

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

[návrhy na začatie prejudiciálneho konania podané Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Taliansko)]

„Sloboda usadiť sa — Prípustnosť — Obmedzenie skutkových okolností konania vo veci samej na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu — Verejné zdravie — Vnútroštátna právna úprava obmedzujúca predaj liekov, ktoré sú viazané na lekársky predpis a plne ich hradí pacient — Paralekárne“

1. Pani Venturini, pani Gramegna a pani Muzzio – žalobkyne v konaní vo veci samej (ďalej len „žalobkyne“) – sú kvalifikované farmaceutky zapísané v Ordine dei Farmacisti di Milano (Milánska komora farmaceutov) a vlastníka maloobchodné predajne označované ako „paralekárne“.
2. Žalobkyne v konaní pred Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Správny súd regiónu Lombardsko, ďalej len „TAR Lombardia“) v podstate tvrdia, že vnútroštátne predpisy (ďalej len „sporná právna úprava“) tým, že im bránia v predaji liekov, ktoré sú viazané na lekársky predpis, avšak nehradí ich národný zdravotnícky systém, ale pacient, stanovujú neprípustné obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ.
3. Žalobkyne sú talianske štátne príslušníčky, ktoré sú už usadené v Taliansku, a ich žaloba smeruje proti talianskym právnym predpisom. Podľa všetkého ani jedna z nich v súvislosti so situáciou posudzovanou v konaní vo veci samej nevyužila niektorú zo slobôd zaručených Zmluvou.
4. Zo skutkového hľadiska je teda situácia žalobkýň zrejme obmedzená na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu. Vo veci, ktorú prejednáva vnútroštátny súd, totiž nemožno zistiť nijaký cezhraničný prvok.
5. Má Súdny dvor za týchto okolností právomoc odpovedať na prejudiciálnu otázku týkajúcu sa výkladu článku 49 ZFEÚ, ktorú položil TAR Lombardia?

<sup>1</sup> — Jazyk prednesu: angličtina.

6. To je podľa môjho názoru kľúčová otázka, ktorá vzniká v tomto konaní, a teda aj otázka, ktorou sa budem v týchto návrhoch zaoberať najprv. V rámci predbežného záveru konštatujem, že návrh na začatie prejudiciálneho konania by sa mal vyhlásiť za prípustný, a následne v druhej časti týchto návrhov opíšem dôvody, pre ktoré nesúhlasím s názorom žalobkyň, pokiaľ ide o údajnú nezlučiteľnosť spornej právnej úpravy s článkom 49 ZFEÚ.

## **I – Právny rámec**

7. V Taliansku zákon č. 468/1913 vymedzil poskytovanie farmaceutických služieb ako „základnú činnosť štátu“, ktorú môžu vykonávať len obecné lekárne alebo súkromné lekárne na základe koncesie udelenej štátom. Bol vytvorený administratívny nástroj na reguláciu ponuky s názvom „pianta organica“, určitá forma územnej siete, ktorá má zaručiť rovnomernú distribúciu liekov na celom území štátu. Treba poukázať na to, že neskôr prijatý kráľovský dekrét č. 1265/1934 obmedzil predaj všetkých liekov výlučne na lekárne (článok 122).

8. Zákonom č. 537/1993 boli neskôr lieky preklasifikované do týchto kategórií: kategória A, do ktorej patrili základné lieky a lieky na liečenie chronických chorôb, kategória B, ktorá zahŕňala lieky so značným liečebným významom (okrem liekov patriacich do kategórie A), a kategória C, do ktorej patrili lieky nezaradené do kategórie A ani B. Podľa článku 8 ods. 14 zákona č. 537/1993 lieky patriace do kategórií A alebo B plne hradí Servizio Sanitario Nazionale (SSN) (taliansky národný zdravotnícky systém), zatiaľ čo lieky zaradené do kategórie C plne hradí pacient.

9. Článkom 85 ods. 1 zákona č. 388/2000 bola následne zrušená kategória B, zatiaľ čo článkom 1 zákona č. 311/2004 bola vytvorená nová kategória liekov – kategória Ca – zahŕňajúca lieky, ktoré neboli viazané na lekárske predpis a ktoré na rozdiel od liekov zaradených do ostatných kategórií bolo možné verejne propagovať (zvyčajne označované ako „lieky určené na pultový predaj“). Tak ako v prípade liekov kategórie C, aj lieky kategórie Ca hradil pacient.

10. Zákonný dekrét č. 223/2006, ktorý sa neskôr stal zákonom č. 248/2006 (ďalej len „Bersaniho dekrét“), umožnil otvorenie nových predajní odlišných od lekární. Tieto predajne sa zvyčajne označujú ako „paralekárne“ a môžu predávať lieky určené na pultový predaj (kategória Ca). Zákonný dekrét č. 201/2011, v súčasnosti zákon č. 214/2011, neskôr ďalej rozšíril kategórie liekov, ktoré môžu predávať paralekárne, takže v súčasnosti môžu verejnosti ponúkať niektoré lieky kategórie C, ktoré nie sú viazané na lekárske predpis.

## **II – Skutkový stav, konanie a prejudiciálna otázka**

11. Dňa 30. júna 2012 každá zo žalobkyň podala na príslušný miestny zdravotnícky úrad (Azienda Sanitaria Locale, ASL), ako aj na príslušné obce, ministerstvo zdravotníctva (Ministero della Salute) a Taliansku agentúru pre liečivá (Agenzia Italiana del Farmaco) žiadosť o povolenie predávať verejnosti lieky, ktoré sú viazané na lekárske predpis, ale plne ich hradí pacient, ako aj všetky veterinárne liečivá viazané na lekárske predpis, ktoré plne hradí kupujúci.

12. V dňoch 15. a 17. augusta 2011 ASL zamietli všetky tieto žiadosti z dôvodu, že podľa platných vnútroštátnych právnych predpisov možno príslušné lieky predávať len v lekárnach. Podobné zamietavé rozhodnutia vydalo ministerstvo zdravotníctva 16. a 18. augusta 2011. Všetky tieto rozhodnutia budem spoločne označovať ako „sporné rozhodnutia“.

13. Žalobkyne napadli sporné rozhodnutia žalobou na TAR Lombardia, pričom tvrdili, že talianske právne predpisy, na ktorých sa tieto rozhodnutia zakladajú, sú nezlučiteľné s právom Únie.

14. V rámci tohto konania taliansky súd, ktorý mal pochybnosti o zlučiteľnosti spornej právnej úpravy so Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ďalej len „Zmluva“), rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru nasledujúcu otázku:

„Bránia zásady slobody usadiť sa, zákazu diskriminácie a ochrany hospodárskej súťaže podľa článku 49 a nasl. ZFEÚ vnútroštátnej právnej úprave, ktorá neumožňuje farmaceutovi odborne spôsobilému na vykonávanie povolania a zapísanému v príslušnej komore, ktorý však nie je majiteľom predajne, ktorá je súčasťou ‚pianta organica‘ [územná sieť], distribuovať v paralekárni, ktorej je majiteľom, formou maloobchodu aj lieky viazané na lekársky predpis na ‚ricetta bianca‘, teda tie, ktoré nie sú hradené [národným zdravotníckym systémom] a plne ich hradí občan, pričom takáto vnútroštátna právna úprava stanovuje aj v tomto sektore zákaz predaja niektorých kategórií liekov a obmedzenie počtu predajní na území štátu?“

15. Písomné pripomienky v tomto konaní predložili pani Venturini, Federfarma, talianska, španielska a portugalská vláda a Komisia. Na pojednávaní 15. mája 2013 boli prednesené ústne pripomienky v mene pani Venturiniovej, spoločnosti Federfarma, španielskej vlády a Komisie. Na pojednávaní sa, žiaľ, nezúčastnila talianska vláda, a to aj napriek zložitosti spornej vnútroštátnej právnej úpravy a napriek skutočnosti, že jej písomné pripomienky sú mimoriadne stručné.

### III – Analýza

#### A – Prípustnosť

16. Federfarma tak vo svojich písomných pripomienkach, ako aj na pojednávaní spochybnila prípustnosť prejednávaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania. V podstate uviedla, že vzhľadom na neexistenciu akéhokoľvek cezhraničného prvku otázka, ktorú položil TAR Lombardia, nijako nesúvisí s právom Únie, a teda je hypotetická. Federfarma poukázala najmä na záver, ku ktorému dospel Súdny dvor v rozsudku Sbarigia<sup>2</sup>.

17. Na pojednávaní pani Venturini poukázala na to, že hoci vo veci prejednávanej vnútroštátnym súdom neexistuje skutočný cezhraničný prvok, sporná právna úprava môže mať významné obmedzujúce účinky na možnosť subjektov usadených v iných členských štátoch usadiť sa v Taliansku. To znamená, že prejudiciálnu otázku treba považovať za prípustnú. Komisia tiež spochybnila argumentáciu spoločnosti Federfarma, pričom poukázala v prvom rade na rozsudok vo veci Blanco Pérez<sup>3</sup>, ktorej skutkové okolnosti boli v podstate zhodné so skutkovými okolnosťami veci, ktorú v súčasnosti prejednáva TAR Lombardia a v ktorej Súdny dvor uznal, že má právomoc.

18. Súhlasím s Komisiou a so žalobkýňami v tom, že vzhľadom na ustálenú judikatúru Súdneho dvora by sa mali námietky spoločnosti Federfarma zamietnuť.

2 — Rozsudok z 1. júla 2010 (C-393/08, Zb. s. I-6337).

3 — Rozsudok z 1. júna 2010 (C-570/07 a C-571/07, Zb. s. I-4629).

19. Treba však tiež pripomenúť, že judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa prípustnosti otázok položených vnútroštátnymi súdmi v prípadoch, keď sú všetky skutkové okolnosti obmedzené na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu, bola predmetom kritiky viacerých generálnych advokátov<sup>4</sup>, ako aj predstaviteľov právnej náuky<sup>5</sup>.

20. Pripúšťam, že časť kritiky namierenej proti tejto judikatúre je opodstatnená. Ak sa táto konkrétna časť judikatúry vykladá príliš extenzívne, možno ju vykladať v tom zmysle, že Súdny dvor prakticky musí rozhodnúť v každom prípade, v ktorom sa subjekt v konaní pred vnútroštátnym súdom dovoláva ustanovení týkajúcich sa vnútorného trhu Únie s cieľom napadnúť platnosť vnútroštátnych predpisov, aj keď boli možno prijaté z úplne oprávnených dôvodov a ich vplyv na obchod v rámci Únie môže byť okrajový, bezvýznamný alebo čisto hypotetický.

21. Takýto extenzívny výklad nie je užitočný ani udržateľný. Prináša totiž riziko, že Súdny dvor by mohol podať výklad predpisov Únie napriek tomu, že neexistuje skutočná hrozba pre jednotné uplatňovanie práva Únie,<sup>6</sup> a vydať rozhodnutie, ktoré by vôbec nemuselo súvisieť so skutkovým a s právnym rámcom veci prejednávanej vnútroštátnym súdom,<sup>7</sup> a tým rozšíriť dosah práva Únie nad rámec stanovený v Zmluve<sup>8</sup>.

22. Okrem toho rozšírenie právomoci Súdneho dvora v dôsledku nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy v spojení so značným zvýšením počtu členských štátov Európskej únie za posledných desať rokov, ktoré vyvrcholilo nedávnym prístupím Chorvátska, by mohlo mať značný vplyv na schopnosť Súdneho dvora rozhodovať s potrebnou rýchlosťou a zároveň zachovať kvalitu svojich rozhodnutí.<sup>9</sup> Štatistiky Súdneho dvora z posledných rokov totiž svedčia o jasnom a sústavnom náraste počtu návrhov na začatie prejudiciálneho konania.<sup>10</sup>

23. Preto zastávam názor, že v tomto okamihu by bolo načas a bolo by vhodné, aby sa Súdny dvor venoval podrobnejším úvahám o otázkach týkajúcich sa prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania. Na tento účel, skôr než podrobnejšie vysvetlím, prečo si myslím, že otázka, ktorú v prejednávanej veci položil TAR Lombardia, je prípustná, uvediem niekoľko všeobecných myšlienok súvisiacich s touto problematikou, ktoré majú prispieť k uvedeným úvahám.

24. Hoci si nemyslím, že judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa tejto otázky treba zmeniť alebo radikálne obmedziť jej dosah, som presvedčený, že je potrebné vykladať ju reštriktívne s cieľom vyhnúť sa rizikám spojeným s neprimeraným rozšírením právomoci Súdneho dvora.

25. Moje návrhy sa však nemajú považovať za relevantné len v súvislosti s prípustnosťou návrhov na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá údajne obmedzuje obchod v rámci Únie. Naopak, ide o všeobecnejší problém, ktorý sa netýka len približne 100 vecí predložených každý rok Súdnemu dvoru, ktoré sa týkajú základných slobôd, ale môže mať vplyv na všetky návrhy na začatie prejudiciálneho konania.

4 — Pozri najmä návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Darmon 3. júla 1990 vo veci Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, Zb. s. I-3763); návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesauro 31. januára 1995 vo veci Kleinwort Benson (C-346/93, Zb. s. I-615); návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs 17. septembra 1996 vo veci Leur-Bloem (C-28/95, Zb. s. I-4161), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saggio 9. marca 2000 vo veci Guimont (C-448/98, Zb. s. I-10663).

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

6 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs v už citovanej veci Leur-Bloem (bod 47).

7 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano 29. marca 2001 vo veci Adam (C-267/99, Zb. s. I-7467, bod 34).

8 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Darmon v už citovanej veci Dzodzi (body 10 a 11).

9 — Pozri napríklad analýzu House of Lords, European Union Committee, 16th Report of Session 2012-13: *Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report*. 29. apríl 2013, s. 9 a 24.

10 — Podľa výročných správ Súdneho dvora (pozri napríklad správu z roku 2004, s. 183, a správu z roku 2012, s. 90) bolo v roku 2000 podaných 224 návrhov na začatie prejudiciálneho konania, v roku 2004 ich bolo 249, v roku 2010 ich bolo podaných 385 a v roku 2012 bolo podaných 404 takých návrhov.

## 1. Judikatúra Súdneho dvora

26. Na úvod pripomínam, že podľa ustálenej zásady hmotného práva Únie ustanovenia Zmluvy týkajúce sa základných slobôd „nie sú uplatniteľné na činnosti, ktorých všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu“.<sup>11</sup>

27. Skutočnosť, že na to, aby ustanovenia Zmluvy týkajúce sa základných slobôd boli uplatniteľné, musí existovať cezhraničný prvok, je v súlade so samotným účelom týchto ustanovení. Ako uviedol generálny advokát Tesauro vo veci Hünermund, týmto účelom je „liberalizovať obchod v rámci [Únie] [a nie] podporovať neobmedzené obchodovanie v jednotlivých členských štátoch“<sup>12</sup>. V tom istom zmysle generálny advokát Tizzano vo veci CaixaBank France zdôraznil, že výklad ustanovení Zmluvy týkajúcich sa základných slobôd, ktorý by rozširoval ich uplatniteľnosť nad rámec ich obmedzení, „by... znamena[l], že Zmluva smeruje k cieľu, na ktorý nebola určená: to znamená k cieľu založenia trhu bez pravidiel, teda trhu, kde sú pravidlá v zásade zakázané okrem prípadu, že sú potrebné a primerané k cieľu zabezpečiť nevyhnutné požiadavky všeobecného záujmu a nie k cieľu vytvorenia vnútorného trhu, v rámci ktorého sú podmienky podobné podmienkam jednotného trhu, kde sa môžu subjekty voľne pohybovať“.<sup>13</sup>

28. Ak teda skutkový stav vo veci, ktorú prejednáva vnútroštátny súd, vôbec nesúvisí s výkonom základnej slobody, preskúmanie zlučiteľnosti príslušných vnútroštátnych právnych predpisov s uvádzanými ustanoveniami práva Únie v zásade nie je potrebné na to, aby vnútroštátny súd rozhodol. V rozsahu, v akom sa pravidlá Zmluvy nevzťahujú na prípad posudzovaný vnútroštátnym súdom, odpoveď na položené otázky nie je relevantná na rozhodnutie sporu a v dôsledku toho treba tieto otázky považovať za hypotetické.

29. Túto hmotnoprávnú zásadu však treba zosúladiť s niektorými všeobecnými zásadami procesnej povahy. Nemusím ani pripomínať, že pomerne otvorený prístup Súdneho dvora, pokiaľ ide o prípustnosť návrhov na začatie prejudiciálneho konania, jednoznačne vyplýva zo samotného znenia Zmluvy. Článok 267 ZFEÚ totiž len vyžaduje, aby sa otázka týkajúca sa výkladu predpisov Únie „polož[ila] v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom“. Potom má v zásade tento súdny orgán rozhodnúť, či „usúdi, že rozhodnutie o nej je nevyhnutné pre vydanie jeho rozhodnutia“.

30. Široká právomoc Súdneho dvora podľa článku 267 ZFEÚ je tiež v súlade s duchom spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, v ktorom „má byť prejudiciálne konanie vedené“<sup>14</sup>.

31. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora teda vyplýva, že prislúcha výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a musí prevziať zodpovednosť za rozhodnutie sporu, aby s prihliadnutím na osobitosti konkrétneho prípadu posúdil potrebu prejudiciálneho rozhodnutia na vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru. Preto pokiaľ sa predložené otázky týkajú výkladu práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť.<sup>15</sup> Súdny dvor môže

11 — Pozri najmä rozsudky zo 16. januára 1997, USSL n° 47 di Biella (C-134/95, Zb. s. I-195, bod 19); z 9. septembra 1999, RLSAN (C-108/98, Zb. s. I-5219, bod 23); z 21. októbra 1999, Jägerskiöld (C-97/98, Zb. s. I-7319, bod 42), a z 22. decembra 2010, Omalet (C-245/09, Zb. s. I-13771, bod 12).

12 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesauro 27. októbra 1993 vo veci Hünermund a i. (C-292/92 a i., Zb. s. I-6787, body 1 a 28).

13 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano 25. marca 2004 vo veci CaixaBank France (C-442/02, Zb. s. I-8961, bod 63). Aj keď návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano – tak ako návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesauro, spomenuté v predchádzajúcej poznámke pod čiarou – sa týkali pojmu „obmedzenie“ podľa ustanovení Zmluvy týkajúcich sa základných slobôd, domnievam sa, že ich úvahy v súvislosti s touto otázkou platia obdobne aj pre prípustnosť návrhov na začatie prejudiciálneho konania, pokiaľ ide o zlučiteľnosť vnútroštátnych opatrení s týmito ustanoveniami Zmluvy.

14 — Rozsudky z 22. októbra 2009, Zurita García a Choque Cabrera (C-261/08 a C-348/08, Zb. s. I-10143, bod 36), a z 24. apríla 2012, Kamberaj (C-571/10, bod 41).

15 — Pozri okrem iného rozsudky z 18. júla 2007, Lucchini (C-119/05, Zb. s. I-6199, bod 43 a citovanú judikatúru), a z 25. októbra 2011, eDate Advertising a Martínez (C-509/09 a C-161/10, Zb. s. I-10269, bod 32 a citovanú judikatúru).

zamietnuť návrh na začatie prejudiciálneho konania len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s realitou ani predmetom sporu vo veci samej, ak ide o problém hypotetickej povahy, alebo tiež vtedy, ak Súdny dvor nemá k dispozícii skutkové alebo právne podklady nevyhnutné na užitočné zodpovedanie otázok, ktoré mu boli položené.<sup>16</sup>

32. Potreba zosúladiť uvedené hmotnoprávne zásady s týmito procesnými zásadami v mnohých prípadoch viedla Súdny dvor ku konštatovaniu, že prejudiciálne otázky sú prípustné, napriek tomu, že všetky skutkové okolnosti konania vo veci samej boli obmedzené na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu. Hoci takéto rozhodnutia Súdneho dvora nemožno rozdeliť do jasne vymedzených kategórií, podľa môjho názoru možno vymedziť tri hlavné skupiny rozhodnutí.

33. V prvej skupine rozhodnutí, o ktorej možno povedať, že je založená na rozsudku Oosthoek<sup>17</sup>, a ktorá bola neskôr potvrdená v rozsudku Blanco Pérez (ďalej len „judikatúra Oosthoek“), Súdny dvor poukázal na to, že hoci skutkové okolnosti boli obmedzené na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu, nebolo možné vylúčiť určité cezhraničné účinky napadnutej vnútroštátnej právnej úpravy.<sup>18</sup> Súdny dvor preto rozhodol, že prejudiciálne otázky sú prípustné.

34. Argumentácia Súdneho dvora je podľa môjho názoru správna, pokiaľ sa nechápe tak, že zakladá domnienku alebo kvázidomnienku, že Súdny dvor by mal rozhodnúť v každom prípade, keď účinky na obchod v rámci Únie nemožno *a priori* vylúčiť.

35. Neexistuje totiž dôvod, pre ktorý by právomoc Súdneho dvora v kontexte prejudiciálnych rozhodnutí mala byť obmedzená na prípady, ktoré majú *skutočný* a *priamy* cezhraničný prvok. Pokiaľ existujú dostatočné dôvody domnievať sa, že vnútroštátna právna úprava je *spôsobilá* vyvolať cezhraničné účinky, ktoré sú relevantné napríklad podľa článkov 34 ZFEÚ, 35 ZFEÚ, 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ, 56 ZFEÚ alebo 63 ZFEÚ, potom táto právna úprava priamo spadá do pôsobnosti týchto ustanovení Zmluvy.

36. Okrem toho sa domnievam, že by nebolo rozumné vychádzať z predpokladu, že všetky prípadné porušenia základných slobôd musia byť na to, aby ich Súdny dvor preskúmal, nevyhnutne predmetom súdneho konania vedeného na návrh subjektu, ktorý už vykonal (alebo sa pokúša vykonať) jednu z týchto slobôd. Takýto prísny výklad zásad upravujúcich prípustnosť návrhov na začatie prejudiciálneho konania by Súdnemu dvoru bránil rozhodnúť o vnútroštátnych predpisoch, ktoré môžu závažným spôsobom brániť prístupu na vnútroštátne trhy a ktoré z tohto dôvodu odrádzajú zahraničné subjekty od toho, aby sa pokúšali na tieto trhy vstúpiť. Pre štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu je často ľahšie napadnúť vnútroštátne predpisy, ktoré sú nezlučiteľné s pravidlami týkajúcimi sa vnútorného trhu, keďže sa od nich vyžaduje nižšia investícia, nenarádzajú na jazykové prekážky a lepšie poznajú tak vnútroštátny právny poriadok, ako aj miestnu administratívnu prax. Napríklad možno tvrdiť, že vo veci, ktorú prejednáva TAR Lombardia, sú len náhodou všetky okolnosti obmedzené na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu. Žalobcami by mohli byť aj štátni príslušníci iného členského štátu.

37. Súhlasím teda s generálnym advokátom Geelhoedom, ktorý vo veci Reisch uviedol, že „od povahy a obsahu vnútroštátneho opatrenia, a nie od skutkových okolností konania vo veci samej závisí, či Súdny dvor odpovie na prejudiciálne otázky, ktoré mu boli položené“.<sup>19</sup>

16 — Pozri okrem iného rozsudky Lucchini (už citovaný, bod 44 a citovanú judikatúru) a eDate Advertising a Martinez (už citovaný, bod 33 a citovanú judikatúru).

17 — Rozsudok z 15. decembra 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (286/81, Zb. s. 4575).

18 — Pozri tiež rozsudky zo 7. mája 1997, Pistre a i. (C-321/94 až C-324/94, Zb. s. I-2343, bod 45), a zo 14. júla 1988, Smanor (298/87, Zb. s. 4489, body 8 až 10).

19 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed 20. novembra 2001 vo veci Reisch a i. (C-515/99, C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, Zb. s. I-2157, bod 88).

38. Samozrejme, ak v konaní vo veci samej existuje skutočný cezhraničný prvok, význam výkladu pravidiel Zmluvy zo strany Súdneho dvora pre vnútroštátny súd je úplne zjavný. Ak sú naopak všetky skutkové okolnosti obmedzené na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu, nemožno predpokladať cezhraničné účinky. Pokiaľ teda táto skutočnosť nevyplýva zo spisu, vnútroštátny súd je povinný vysvetliť Súdnemu dvoru, prečo uplatňovanie posudzovaného opatrenia môže brániť zahraničným hospodárskym subjektom vo výkone určitej základnej slobody. V prípade, že sa v tejto súvislosti neposkytne nijaké podrobné vysvetlenie, Súdny dvor je podľa môjho názoru oprávnený rozhodnúť, že ide o hypotetickú otázku alebo že nemá dostatok informácií, aby mohol podať užitočný výklad pravidiel Zmluvy.

39. V druhej skupine rozhodnutí, založenej na rozsudku Guimont<sup>20</sup> a takisto nedávno potvrdené v rozsudku Blanco Pérez (ďalej len „judikatúra Guimont“), Súdny dvor konštatoval, že prejudiciálne otázky sú prípustné, napriek tomu, že všetky okolnosti konania vo veci samej boli obmedzené na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu, keďže požadovaný výklad práva Únie sa zdal užitočný pre vnútroštátny súd, „pokiaľ mu vnútroštátne právo ukladá, aby [štátnemu príslušníkovi tohto členského štátu] umožnil požívanie tých istých práv, aké v rovnakej situácii požíva štátny príslušník iného členského štátu... na základe práva Únie“.<sup>21</sup>

40. Ak sa táto časť judikatúry vykladá správne, podľa môjho názoru proti nej nemožno nič namietať. Myslím si však, že jej vývoj zašiel v istom zmysle príliš ďaleko.

41. Domnievam sa, že *ratio*, na ktorom je táto skupina rozhodnutí založená, je správne: pokiaľ existuje vnútroštátne pravidlo alebo zásada, ktoré zakazujú obrátenú diskrimináciu, a napadnuté vnútroštátne predpisy sa môžu vzťahovať aj na zahraničné subjekty, vnútroštátny súd môže potrebovať pomoc od súdu Únie na to, aby správne vyložil relevantné ustanovenia práva Únie. Je to tak napriek skutočnosti, že tieto ustanovenia práva Únie – prísne vzaté – nie sú priamo uplatniteľné na posudzovanú vec, ale možno povedať, že sa uplatňujú len nepriamo<sup>22</sup>, prostredníctvom odkazu na vnútroštátne predpisy, ktorý obsahujú. Za týchto okolností je teda právomoc Súdneho dvora odôvodnená, pretože ak by Súdny dvor nerozhodol, vnútroštátny súd by v skutočnosti nebol schopný rozhodnúť spor, ktorý prejednáva.

42. Existenciu takého pravidla o obrátenej diskriminácii a jeho uplatniteľnosť v konaní vo veci samej však podľa môjho názoru nemožno považovať za automaticky preukázanú, ako to Súdny dvor zrejme urobil v niektorých svojich rozhodnutiach týkajúcich sa tejto otázky.<sup>23</sup> V opačnom prípade by v podstate všetky návrhy na začatie prejudiciálneho konania týkajúce sa zlučiteľnosti vnútroštátnych právnych predpisov so základnými slobodami boli prípustné bez ohľadu na to, že vplyv týchto predpisov na obchod v rámci Únie je len abstraktnou možnosťou a ich súvislosť so situáciami upravenými relevantnými pravidlami Únie je vzdialená.

43. Okrem toho Súdny dvor by mal tiež zaručiť, aby sa predmetná vnútroštátna právna úprava mohla uplatniť aj na cezhraničné situácie a netýkala sa len situácií upravených vnútroštátnymi predpismi.<sup>24</sup> Je logické, že k obrátenej diskriminácii nemôže dôjsť, ak sa napadnutá vnútroštátna právna úprava nemôže za žiadnych okolností uplatniť napríklad na zahraničné subjekty alebo tovar.

20 — Rozsudok z 5. decembra 2000 (C-448/98, Zb. s. I-10663).

21 — Rozsudky Blanco Pérez (už citovaný, bod 39); z 30. marca 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Zb. s. I-2941, bod 29), a z 5. decembra 2006, Cipolla a i. (C-94/04 a C-202/04, Zb. s. I-11421, bod 30). Pozri tiež rozsudok Guimont (už citovaný, bod 23).

22 — Pozri odkaz na nepriame uplatňovanie ustanovení práva Únie v rozsudkoch Leur-Bloem (už citovaný, bod 26) a zo 17. júla 1997, Giloy (C-130/95, Zb. s. I-4291, bod 22). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci ETI a i. (C-280/06, Zb. s. I-10893, body 54 a 55).

23 — Pozri okrem iného rozsudky Reisch a i. (už citovaný, bod 26), Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (už citovaný, bod 29) a z 11. septembra 2003, Anomar a i. (C-6/01, Zb. s. I-8621, bod 41).

24 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs v už citovanej veci Pistre a i. (body 37 a 38), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cosmas 23. marca 1995 vo veci Belgapom (C-63/94, Zb. s. I-2467, bod 14).

44. Vzhľadom na tieto úvahy zastávam názor, že vnútroštátny súd musí výslovne uviesť, že v jeho vnútroštátnom právnom poriadku existuje také pravidlo alebo zásada zakazujúca obrátenú diskrimináciu. Vnútroštátny súd by tiež mal poukázať na to, že napadnutý vnútroštátny predpis možno uplatniť na cezhraničné situácie, pokiaľ to nie je zrejme zo spisu.

45. Domnievam sa, že ak v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je uvedené nič o týchto otázkach alebo – *a fortiori* – ak je jasné, že také pravidlo či zásada zakazujúce obrátenú diskrimináciu vo vnútroštátnom právnom poriadku neexistujú<sup>25</sup> alebo že predmetné opatrenie sa môže vzťahovať len na čisto vnútroštátne situácie, Súdny dvor by mal odmietnuť svoju právomoc, pokiaľ neexistujú iné, naliehavé dôvody na to, aby to neurobil.

46. Napokon existuje tretia skupina rozhodnutí, založená na rozsudku Thomasdünge<sup>26</sup> a neskôr potvrdená v rozsudku Allianz (ďalej len „judikatúra Thomasdünge“), v ktorej Súdny dvor konštatoval, že má právomoc rozhodovať o návrhoch na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa ustanovení práva Únie v situáciách, v ktorých sa skutkový stav vo veci samej nachádza mimo rozsahu priamej pôsobnosti práva Únie, avšak v ktorých sa ustanovenia práva Únie stali uplatniteľné prostredníctvom vnútroštátneho právneho poriadku, ktorý prispôbil riešenia čisto vnútroštátnych situácií riešeniam upraveným právom Únie.<sup>27</sup>

47. Táto tretia skupina rozhodnutí podľa môjho názoru vyplýva z judikatúry Guimont: v rozhodnutiach založených na rozsudku Guimont bolo uplatňovanie príslušných pravidiel Únie vo veciach prejednávaných vnútroštátnymi súdmi takisto nepriame a záviselo od existencie (výslovného alebo implicitného) odkazu na tieto pravidlá vo vnútroštátnych predpisoch.

48. Ako Súdny dvor opakovane zdôraznil, ani zo znenia článku 267 ZFEÚ, ani z účelu konania zavedeného týmto článkom nevyplýva, že autori Zmluvy zamýšľali vylúčiť tieto situácie z právomoci Súdneho dvora.<sup>28</sup> Okrem toho Súdny dvor konštatoval, že existuje konkrétny záujem Únie na tom, aby sa s cieľom predchádzať budúcim rozdielnym výkladom vykladali ustanovenia alebo pojmy prevzaté z práva Únie jednotne, a to bez ohľadu na podmienky, za ktorých sa majú uplatniť.<sup>29</sup>

49. Súdny dvor teda uznal, že má právomoc napríklad v prípadoch, keď vnútroštátne predpisy týkajúce sa hospodárskej súťaže boli zjavne sformulované podľa článkov 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ a výklad týchto ustanovení mal slúžiť na konzistentné uplatňovanie príslušných vnútroštátnych predpisov.<sup>30</sup> Táto argumentácia bola použitá aj v prípadoch týkajúcich sa daňových predpisov, ktorými sa preberalo ustanovenie smernice Únie a jeho pôsobnosť sa rozširovala na podobné, čisto vnútroštátne situácie,<sup>31</sup> alebo daňových predpisov, ktoré boli sformulované podľa vzoru Colného kódexu Spoločenstva s cieľom vytvoriť jednotné konanie pre porovnateľné situácie.<sup>32</sup>

25 — Rozsudky z 21. júna 2012, Susisalo a i. (C-84/11, bod 21), a Omalet (už citovaný, body 16 a 17).

26 — Rozsudok z 26. septembra 1985 (166/84, Zb. s. 3001).

27 — Rozsudky Dzodzi (už citovaný, body 36 a 37); Leur-Bloem (už citovaný, bod 25); zo 14. decembra 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, Zb. s. I-11987, bod 19); zo 14. marca 2013, Allianz Hungária Biztosító a i. (C-32/11, body 17 až 23), a zo 17. decembra 1998, IP (C-2/97, Zb. s. I-8597, bod 59).

28 — Rozsudok ETI a i. (už citovaný, bod 22 a citovaná judikatúra).

29 — Rozsudok Allianz Hungária Biztosító a i. (už citovaný, body 17 až 23). Predstavitelia právnej vedy poznamenali, že rozhodnutia Súdneho dvora v týchto veciach prispievajú k vzniku *ius commune europaeum* – pozri TRIDIMAS, T.: Knocking on heaven's door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure. In: *Common Market Law Review*, (40) 2003, s. 9 až 50, na s. 47.

30 — Pozri rozsudky ETI a i. (už citovaný, body 19 až 29) a Allianz Hungária Biztosító a i. (už citovaný).

31 — Rozsudok Leur-Bloem (už citovaný, bod 25).

32 — Rozsudok z 11. januára 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Zb. s. I-207, body 30 až 32).



50. Túto skupinu rozhodnutí tiež považujem za prijateľnú, za predpokladu, že zásady, na ktorých je založená, sa uplatnia v súlade s veľmi prísnymi podmienkami: hoci odkaz na príslušné pravidlá práva Únie nemusí byť nevyhnutne obsiahnutý v samotnom znení vnútroštátneho predpisu, ktorý sa má uplatniť,<sup>33</sup> tento odkaz musí byť dostatočne jednoznačný, alebo – ako Súdny dvor viackrát uviedol – „priamy a nepodmienený“<sup>34</sup>. Treba navyše poukázať na to, že Súdny dvor má v týchto prípadoch právomoc len vtedy, ak je jasné, že výklad, ktorý podá, bude pre vnútroštátny súd záväzný, inak bude otázka hypotetická<sup>35</sup> a bude mať za následok zneužitie konania upraveného v článku 267 ZFEÚ<sup>36</sup>.

51. Napokon vzhľadom na to, že Súdny dvor má právomoc posudzovať len uvádzané ustanovenia práva Únie a nie vnútroštátne predpisy, ktoré odkazujú na tieto ustanovenia, jeho výkladová úloha musí byť obmedzená mimoriadne prísnymi hranicami. Napríklad, vnútroštátny súd má posúdiť hranice uplatňovania uvádzaných ustanovení práva Únie, ktoré prípadne stanovujú vnútroštátne predpisy.<sup>37</sup> Okrem toho vnútroštátny súd má v zásade uplatniť výklad podaný Súdny dvorom na okolnosti prípadu, ktorý pojednáva.<sup>38</sup>

52. Je teda povinnosťou vnútroštátneho súdu, ktorý podáva návrh na začatie prejudiciálneho konania, jasne v ňom uviesť všetky vnútroštátne pravidlá a zásady, ktoré umožnia Súdnemu dvoru určiť, či je potrebné odpovedať na otázky položené vnútroštátnym súdom a či odpoveď Súdneho dvora bude pre tento súd záväzná.

53. Na záver uvádzam, že v troch predmetných skupinách rozhodnutí Súdny dvor správne uznal, že má právomoc, keďže napriek tomu, že všetky relevantné *skutkové* okolnosti boli obmedzené na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu, relevantné *právne* okolnosti neboli takto obmedzené.

54. Musím však dodať, že ako bolo uvedené vyššie, Súdny dvor v niektorých prípadoch zrejme založil svoju právomoc len na domnienkach, bez toho, aby skutočne skúmal, či sú splnené príslušné podmienky.

55. Domnievam sa, že tento prístup je dosť problematický. Právomoc Súdneho dvora v situáciách, ktoré sa týkajú výlučne jediného členského štátu, predstavuje výnimku zo všeobecnej zásady, a preto sa musí vykladať restriktívne.

56. Zdôrazňujem, že „duch spolupráce“, v ktorom má byť prejudiciálne konanie vedené, sa uplatňuje na oboch stranách:<sup>39</sup> Súdny dvor by mal urobiť všetko, čo je v jeho silách, aby pomohol vnútroštátnym súdom správne vykladať a uplatňovať právo Únie, ale tieto súdy by sa tiež mali usilovať pomôcť Súdnemu dvoru tým, že mu poskytnú všetky potrebné informácie a dôkazy, aby zaručili, že bude môcť vykonávať svoju výkladovú funkciu v súlade s cieľom článku 267 ZFEÚ.<sup>40</sup> Osobitný význam to má vtedy, keď sú informácie a dôkazy, ktoré majú poskytnúť vnútroštátne súdy, potrebné na to, aby Súdny dvor určil, že skutočne má právomoc.

33 — Rozsudok Allianz Hungária Biztosító a i. (už citovaný). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott v už citovanej veci ETI a i. (bod 39).

34 — Rozsudky z 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, Zb. s. I-14139, bod 19 a citovaná judikatúra), a z 18. októbra 2012, Nolan (C-583/10, bod 47).

35 — Pozri rozsudky Kleinwort Benson (už citovaný, body 16 až 25); Allianz Hungária Biztosító a i. (už citovaný, body 22 a 23); ETI a i. (už citovaný, body 24 až 26); Leur-Bloem (už citovaný, bod 31); Kofisa Italia (už citovaný, body 30 a 31); Adam (už citovaný, body 30 až 32) a zo 7. januára 2003, BIAO (C-306/99, Zb. s. I-1, bod 92).

36 — Pozri v tomto zmysle stanovisko 1/91 zo 14. decembra 1991 (Zb. s. I-6079, bod 61). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesouro v už citovanej veci Kleinwort Benson (bod 27).

37 — Rozsudky z 25. júna 1992, Federconsorzi (C-88/91, Zb. s. I-4035, bod 10), a Dzodzi (už citovaný, body 41 a 42).

38 — Pozri napríklad rozsudky Allianz Hungária Biztosító a i. (už citovaný, bod 29) a ETI a i. (už citovaný, bod 51).

39 — Pozri rozsudok zo 16. decembra 1981, Foglia (244/80, Zb. s. 3045, bod 20).

40 — Súdny dvor už v roku 1974 rozhodol, že prejudiciálne konanie „je nevyhnutné na zachovanie [úniového] charakteru práva vytvoreného Zmluvou a jeho cieľom je zaručiť, aby toto právo bolo za každých okolností vo všetkých štátoch [Únie] rovnaké“ – pozri rozsudok zo 16. januára 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, Zb. s. 33, bod 2).

57. Zo všeobecnejšieho hľadiska problémy spôsobené nedostatočným opisom skutkového a právneho rámca prejudiciálnych otázok zjavne nie sú obmedzené len na prípady týkajúce sa vnútorného trhu. Tieto problémy môžu totiž vzniknúť v súvislosti s akýmkoľvek návrhom na začatie prejudiciálneho konania bez ohľadu na to, o ktorú oblasť práva Únie ide.

58. Ak vnútroštátny súd neposkytne všetky relevantné informácie a dôkazy týkajúce sa kľúčových otázok sporu, podľa môjho názoru nesplní požiadavky stanovené v článku 94 rokovacieho poriadku,<sup>41</sup> v dôsledku čoho by mal Súdny dvor spravidla odmietnuť svoju právomoc. Ak je to vhodné, Súdny dvor môže svoju právomoc odmietnuť aj odôvodneným uznesením podľa článku 53 ods. 2 rokovacieho poriadku.<sup>42</sup>

59. Je pravda, že Súdny dvor sa môže rozhodnúť, že sa pokúsi vyplniť medzery v návrhu na začatie prejudiciálneho konania tým, že podľa článku 101 rokovacieho poriadku požiada vnútroštátny súdny orgán o vysvetlenie, alebo ak je to možné, získa potrebné informácie z listín pripojených k návrhu<sup>43</sup> alebo z vyjadrení účastníkov konania<sup>44</sup>.

60. Tieto „prostriedky nápravy“ by sa však podľa môjho názoru mali považovať za celkom výnimočné a uplatniteľné len v rozsahu, v akom sú medzery v návrhu pomerne obmedzené a/alebo sa týkajú otázok, ktoré nie sú rozhodujúce na úplné a jasné pochopenie kľúčových otázok. Podľa môjho názoru by mal byť návrh na začatie prejudiciálneho konania uceleným dokumentom, ktorý obsahuje všetky relevantné informácie. Akékoľvek iné dokumenty by mali slúžiť len ako doplňujúce zdroje informácií<sup>45</sup> a domnievam sa, že tieto doplňujúce zdroje nemôžu napraviť situácie, keď v návrhu na začatie prejudiciálneho konania chýbajú dokonca aj najzákladnejšie informácie.

61. V rozsahu, v akom je návrh na začatie prejudiciálneho konania neúplný alebo nejasný, môže byť právo členských štátov (a prípadne aj iných subjektov)<sup>46</sup> na predloženie pripomienok v tých konaniach, na ktorých môžu mať záujem, ohrozené. Môže sa napríklad stať, že vláda členského štátu nevstúpi do konania len z dôvodu, že nebola schopná úplne pochopiť predmet alebo rozsah konania, napriek tomu, že právna úprava tohto členského štátu je sformulovaná podobne alebo v jeho vnútroštátnom právnom poriadku môžu vzniknúť rovnaké právne otázky.<sup>47</sup> Nielenže to môže spôsobiť ujmu týmto subjektom, ale môže to tiež narušiť schopnosť Súdneho dvora vykonávať svoju súdnu funkciu, ktorá spočíva vo vydávaní rozhodnutí podľa článku 267 ZFEÚ na základe vyjadrení všetkých oprávnených subjektov predložených s úplnou znalosťou veci.<sup>48</sup>

62. Okrem toho akýkoľvek pokus Súdneho dvora získať informácie a dôkazy chýbajúce v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyhnutne znamená viac či menej intenzívne využitie obmedzených zdrojov Súdneho dvora. V dôsledku toho dodatočné úsilie vynaložené Súdny dvorom nielenže zasahuje do správneho a rýchleho vybavenia týchto vecí, ale môže tiež do určitej miery nepriamo ovplyvniť včasné vybavenie iných vecí predjednávaných Súdny dvorom.

41 — Rozsudok Foglia (už citovaný, body 17 a 18).

42 — Rozsudok z 9. októbra 1997, Grado a Bashir (C-291/96, Zb. s. I-5531, bod 14), a uznesenia z 23. marca 1995, Saddik (C-458/93, Zb. s. I-511, body 18 a 19), a z 25. mája 1998, Nour (C-361/97, Zb. s. I-3101, body 19 a 20).

43 — Rozsudky z 25. mája 1998, Vaneetveld (C-316/93, Zb. s. I-763, bod 14), a zo 7. decembra 1995, Gervais a i. (C-17/94, Zb. s. I-4353, bod 21).

44 — Rozsudky zo 17. mája 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Zb. s. I-1783, bod 13), a Vaneetveld (už citovaný, bod 14).

45 — Pozri BARNARD, C., SHARPSTON, E.: The changing face of Article 177 references. In: *Common Market Law Review*, (34) 1997, s. 1113 až 1171, na s. 1153.

46 — Tieto subjekty totiž nemusia poznať obsah dokumentov pripojených k návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sa spravidla neprekladajú do iných jazykov. Nemajú ani prístup k vyjadreniam účastníkov konania vo veci samej, pokiaľ sa už nerozhodli predložiť pripomienky v konaní.

47 — Súdny dvor už zdôraznil, že „informácie uvedené v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania nemajú len umožniť Súdny dvor poskytnúť užitočné odpovede, ale tiež umožniť vládam členských štátov a iným oprávneným subjektom predložiť pripomienky v súlade s článkom 20 Štatútu Súdneho dvora ES“, a že „je povinnosťou Súdneho dvora zaručiť, aby bola táto možnosť zachovaná, so zreteľom na to, že podľa [článku 20 Štatútu Súdneho dvora ES] sa oprávneným subjektom doručuje len návrh na začatie prejudiciálneho konania“. Pozri napríklad uznesenie z 8. októbra 2002, Viacom (C-190/02, Zb. s. I-8287, bod 14 a citovanú judikatúru).

48 — BARNARD, C., SHARPSTON, E.: c. d., s. 1151.

63. Po týchto všeobecných poznámkach sa budem zaoberať prípustnosťou otázky, ktorú položil TAR Lombardia.

## 2. Prípustnosť prejudiciálnej otázky

64. Je nesporné, že všetky okolnosti konania vo veci samej sú obmedzené na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu.

65. Vzhľadom na informácie uvedené v spise sa zdá, že zatiaľ čo judikatúra Guimont a judikatúra Thomasdünger v prejednávanej veci nie sú relevantné, judikatúra Oosthoek relevantná je.

66. Ako som naznačil vyššie, Súdny dvor vo veci Blanco Pérez uznal otázky položené vnútroštátnym súdom týkajúce sa zlučiteľnosti pravidiel obmedzujúcich otváranie nových lekární v Astúrsku za prípustné napriek tomu, že na otázku nezlučiteľnosti poukázali dvaja španielski štátni príslušníci, ktorí nevyužili slobody zaručené Zmluvou, tiež na základe judikatúry Oosthoek. Súdny dvor totiž okrem iného poznamenal, že „nemožno v žiadnom prípade vylúčiť, že štátni príslušníci usadení v iných členských štátoch ako Španielske kráľovstvo mali alebo stále majú záujem prevádzkovať lekárne v Astúrskej autonómnej oblasti“<sup>49</sup>.

67. Chápem to tak, že napriek tomu, že všetky skutkové okolnosti boli obmedzené na Španielsko, potenciálne obmedzujúce účinky právnej úpravy posudzovanej v uvedenej veci na cezhraničné situácie boli také zjavné, že Súdny dvor mohol okamžite a bez ťažkostí uplatniť svoju právomoc.<sup>50</sup>

68. Je pravda, že ako uviedla Komisia, právne a skutkové okolnosti uvedenej veci sú dosť podobné právnym a skutkovým okolnostiam veci, ktorú v súčasnosti prejednáva TAR Lombardia. Zastávam teda názor, že úvahy Súdneho dvora uvedené v rozsudku Blanco Pérez platia obdobne aj v prejednávanej veci. TAR Lombardia v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že sporná právna úprava môže mať obmedzujúce účinky, ktoré nie sú ohraničené na Taliansko, keďže môže odrádzať štátnych príslušníkov usadených v iných členských štátoch od založenia podniku v Taliansku.

69. Na rozdiel od spoločnosti Federfarma sa preto domnievam, že okolnosti prejednávanej veci možno odlišiť od okolností veci Sbarigia. Spor vo veci Sbarigia sa týkal prípadného udelenia výnimky súvisiacej s otváracími hodinami konkrétnej lekárne nachádzajúcej sa v špecifickej mestskej zóne Ríma. Nebolo jasné, ako by rozhodnutie v uvedenej veci mohlo priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne ovplyvniť akýkoľvek iný subjekt usadený v inom členskom štáte.<sup>51</sup> V dôsledku toho Súdny dvor správne konštatoval, že prejudiciálna otázka je neprípustná.

70. Dodávam, že rozsudok Sbarigia je v súlade s ustálenou judikatúrou. K podobnému záveru Súdny dvor dospel napríklad vo veci Woningstichting Sint Servatius<sup>52</sup>, v ktorej sa napadnuté obmedzenie pohybu kapitálu týkalo len jednej konkrétnej spoločnosti, ktorá sa riadila predpismi tohto členského štátu, a nemohlo mať nijaký vplyv na vnútorný trh. Okrem toho v rozsudku van Buynder<sup>53</sup> Súdny dvor nerozhodol o tom, či belgický zákon, podľa ktorého výkon povolania veterinárneho lekára podliehal viacerým podmienkam (ako napríklad riadne absolvovanie vzdelania v odbore veterinárne

49 — Rozsudok Blanco Pérez (už citovaný, bod 40).

50 — Tamže, body 54 a 55. Chcel by som dodať, že v tejto veci potenciálne cezhraničné účinky vznikli aj v dôsledku toho, že jedno z ustanovení sporných vnútroštátnych predpisov výslovne zvýhodňovalo farmaceutov, ktorí vykonávali svoje povolanie v rámci Astúrskej autonómnej oblasti, čím bolo nepriamo diskriminujúce voči subjektom pochádzajúcim z iných členských štátov. Pozri bod 117 a nasl. rozsudku.

51 — Pozri najmä rozsudok Sbarigia (už citovaný, body 25 až 29).

52 — Rozsudok z 1. októbra 2009 (C-567/07, Zb. s. I-9021, body 40 až 47).

53 — Rozsudok zo 16. novembra 1995 (C-152/94, Zb. s. I-3981).

lekárstvo a zápis do komory veterinárnych lekárov), bol zlučiteľný s článkom 49 ZFEÚ, keďže predmetná otázka bola položená v rámci trestného konania vedeného proti belgickému štátnemu príslušníkovi na základe toho, že v Belgicku vykonával nepovolené veterinárne úkony bez splnenia podmienok stanovených v uvedenom zákone.

71. Vo všetkých týchto prípadoch Súdny dvor celkom správne dospel k záveru, že zákonnosť opatrení napadnutých žalobcami v konaní vo veci samej nemohla závisieť od výkladu pravidiel Zmluvy týkajúcich sa slobody pohybu, keďže nebolo možné ľahko zistiť nijaký cezhraničný účinok akéhokoľvek druhu. Situácia v prejednávanej veci je však odlišná. Z dôvodov, ktoré som vysvetlil v bode 68 vyššie, sporná právna úprava patrí do pôsobnosti článku 49 ZFEÚ. Preto sa teraz budem podrobne zaoberať hmotnoprávnymi otázkami, ktoré vznikajú vo veci, ktorú prejednáva TAR Lombardia.

## B – Posúdenie prejudiciálnej otázky

72. TAR Lombardia svojím návrhom na začatie prejudiciálneho konania žiada Súdny dvor o usmernenie v súvislosti s otázkou, či je vnútroštátny zákon, podľa ktorého môžu lieky, ktoré sú viazané na lekárske predpis, avšak nehradí ich SSN, ale pacient, predávať len lekárne, zlučiteľný s pravidlami práva Únie týkajúcimi sa slobody usadiť sa.

### 1. Existencia obmedzenia

73. Podľa ustálenej judikatúry akákoľvek vnútroštátna právna úprava, ktorá sa síce uplatňuje bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ale je spôsobilá sťažiť alebo urobiť menej príťažlivým výkon slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou pre príslušníkov členských štátov Únie, predstavuje obmedzenie v zmysle článku 49 ZFEÚ.<sup>54</sup>

74. Domnievam sa, že v tomto konaní je predpokladom akéhokoľvek výkladu určenie trhu, na ktorom sporná právna úprava údajne vyvoláva obmedzujúce účinky tým, že bráni usadeniu sa zahraničných subjektov.

75. Táto okolnosť nie je samozrejماً. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania táto otázka nie je rozpracovaná a pani Venturini sa len všeobecne odvoláva na určité obmedzujúce účinky vo vzťahu k výkonu farmaceutického povolania.

76. V tejto súvislosti poznamenávam, že správne rozhodnutia, ktoré žalobkyne napádajú v konaní vo veci samej, nie sú rozhodnutia zamietajúce žiadosti o otvorenie lekárne, ale len žiadosti o povolenie na predaj určitých konkrétnych liekov.

77. Žalobkyne totiž nespochybňujú zlučiteľnosť vnútroštátnych predpisov, ktoré obmedzujú počet lekární v súlade s organizačnou štruktúrou, alebo právnych predpisov, ktoré vyhradzuje predaj liekov kategórie A len pre lekárne, so Zmluvou. Jediným predpisom, ktorý napádajú, je pravidlo, ktoré im zakazuje predávať lieky, ktoré sú viazané na lekárske predpis, ale hradí ich pacient.

78. Na základe toho sa domnievam, že možnými obmedzujúcimi účinkami príslušných talianskych predpisov na základné slobody, ktoré sú relevantné v tomto prípade, nie sú možné obmedzujúce účinky týkajúce sa otvárania lekární v Taliansku, ale možné obmedzujúce účinky týkajúce sa maloobchodných predajní, akými sú paralekárne.

54 — Pozri rozsudky zo 14. októbra 2004, Komisia/Holandsko (C-299/02, Zb. s. I-9761, bod 15 a citovanú judikatúru), a z 21. apríla 2005, Komisia/Grécko (C-140/03, Zb. s. I-3177, bod 27 a citovanú judikatúru).

79. Po určení dotknutého trhu treba podľa môjho názoru ďalej posúdiť, či sú obmedzujúce účinky spôsobené spornou právnou úpravou obmedzujúcimi účinkami relevantnými podľa článku 49 ZFEÚ. Inak povedané, treba posúdiť, či sporná právna úprava môže brániť usadeniu sa zahraničných subjektov na talianskom parafarmaceutickom trhu.

80. Federfarma vo svojich pripomienkach zdôrazňuje, že paralekárne sú v podstate obyčajné obchody, ktoré predávajú širokú škálu výrobkov, a je nepravdepodobné, že zákaz predaja určitých liekov by odradil akýkoľvek zahraničný subjekt od zriadenia nových paralekárni v Taliansku.

81. Domnievam sa však, že ak by paralekárne skutočne boli obchodmi, ktorých hlavný predmet podnikania vôbec nesúvisí s predajom liekov (ako sú supermarkety, čerpacie stanice a pod.), bez váhania by som súhlasil so spoločnosťou Federfarma a dospel by som k záveru, že akýkoľvek obmedzujúci účinok, ktorý sporná právna úprava údajne spôsobuje, sa musí považovať za „príliš náhodný a nepriamy“<sup>55</sup>, „čisto špekulatívny“<sup>56</sup> alebo „príliš bezvýznamný a náhodný“<sup>57</sup>, a teda nemôže brániť prístupu na trh.

82. Poznamenávam však, že paralekárne – napriek tomu, že nie sú úplne porovnateľné s lekárňami – skutočne majú viacero spoločných znakov s lekárňami. Napríklad: a) vzťahujú sa na ne viaceré osobitné zdravotnícke a farmaceutické kontroly vykonávané príslušnými talianskymi orgánmi, b) musia mať vybavenie a zariadenia spôsobilé na zaručenie optimálneho uschovávaní a distribúcie liekov, c) nakupujú lieky z tých istých distribučných zdrojov ako lekárne a d) musia zaručiť sledovanie predávaných liekov prostredníctvom osobitného kódu, ktorý prideluje ministerstvo zdravotníctva. Okrem toho tak v lekárňach, ako aj v paralekárňach sa musí predaj liekov uskutočňovať vždy v prítomnosti kvalifikovaného farmaceuta. Navyše je jasné, že hlavný predmet podnikania paralekárni sa týka výrobkov súvisiacich so starostlivosťou o telo, zdravím a v širšom zmysle s liečbou.

83. Pani Venturini a Federfarma na pojednávaní v reakcii na priamu otázku uviedli dosť odlišné odhady týkajúce sa počtu a hodnoty liekov, o ktorých povolenie na predaj žalobkyne žiadajú. Zdá sa mi však, že žiadny z týchto odhadov neumožňuje konštatovať, že ide o podnikanie zanedbateľného významu.

84. Za týchto okolností nevidím dôvod pochybovať o analýze uskutočnenej vnútroštátnym súdom, podľa ktorej sporná právna úprava skutočne spôsobuje obmedzujúce účinky, ktoré môžu brániť subjektom so záujmom o predaj týchto liekov v usadení sa v Taliansku.

85. Vzhľadom na tieto úvahy sa prikláňam k záveru, že sporná právna úprava predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ. Táto otázka však nie je rozhodujúca na zodpovedanie otázky položenej vnútroštátnym súdom, lebo – ako vysvetlím ďalej – sporná právna úprava je odôvodnená naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu.

## 2. Odôvodnenie obmedzenia

86. Súdny dvor opakovane konštatoval, že obmedzenia slobody usadiť sa, ktoré sa uplatňujú bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, môžu byť odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu pod podmienkou, že sú spôsobilé zaručiť uskutočnenie sledovaného cieľa a nejdú nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.<sup>58</sup>

55 — Rozsudky zo 7. marca 1990, Krantz (C-69/88, Zb. s. I-583, bod 11); zo 14. júla 1994, Peralta (C-379/92, Zb. s. I-3453, bod 24); z 30. novembra 1995, Esso Española (C-134/94, Zb. s. I-4223, bod 24), a z 3. decembra 1998, Bluhme (C-67/97, Zb. s. I-8033, bod 22).

56 — Rozsudok zo 16. decembra 1992, B & Q (C-169/91, Zb. s. I-6635, bod 15).

57 — Rozsudok z 26. mája 2005, Burmanjer a i. (C-20/03, Zb. s. I-4133, bod 31).

58 — Rozsudky z 10. marca 2009, Hartlauer (C-169/07, Zb. s. I-1721, bod 44 a citovaná judikatúra), a z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a i. (C-171/07 a C-172/07, Zb. s. I-4171, bod 25).

87. Keďže je nesporné, že sporná právna úprava sa uplatňuje bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, moja analýza sa musí skôr sústrediť po prvé na to, aké ciele sporná právna úprava sleduje, a po druhé na to, či je predmetné obmedzenie v súlade so zásadou proporcionality.

88. Pokiaľ ide o prvú otázku, na úvod poznamenávam, že príslušné talianske predpisy sú dosť obsiahle a zložité a pri ich výklade nie je ľahké určiť, aký cieľ alebo ciele zákonodarca skutočne sleduje. Okrem toho písomné pripomienky talianskej vlády sú, žiaľ, mimoriadne stručné a obsahujú len niekoľko nejasných tvrdení týkajúcich sa cieľov spočívajúcich v ochrane verejného zdravia prostredníctvom predchádzania nadmernej spotrebe liekov a v ochrane verejných zdrojov predchádzaním rozptýleniu obmedzených finančných zdrojov, ktoré možno použiť na zdravotnú starostlivosť.

89. Hoci tieto ciele teoreticky určite môžu predstavovať prijateľné vysvetlenia,<sup>59</sup> ich význam vo veci prejednáwanej vnútroštátnym súdom je dosť sporný. Treba totiž opäť pripomenúť, že sporná právna úprava sa týka len liekov, ktoré sa predávajú na základe lekárskeho predpisu a hradí ich pacient, nie SSN, a teda tak ponuka, ako aj dopyt sú pevne stanovené. Preto mi nie je jasné, ako sporná právna úprava môže skutočne sledovať legitímne ciele, na ktoré sa odvoláva talianska vláda.

90. Tvrdenia účastníkov konania týkajúce sa tejto otázky však nie sú rozhodujúce. Podľa môjho názoru je totiž oveľa dôležitejšie, aby bol Súdny dvor schopný určiť objektívne ciele sledované zákonodarcom na základe samotného znenia vnútroštátnych ustanovení, tak ako ich vykladajú a uplatňujú vnútroštátne sudy.<sup>60</sup>

91. V prejednávanom prípade Súdny dvor túto úlohu uľahčujú informácie uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ako aj niektoré rozhodnutia talianskeho Ústavného súdu, na ktoré sa účastníci konania v značnej miere odvolávali v rámci svojich písomných a ústnych pripomienok.

92. TAR Lombardia vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že cieľom sledovaným spornou talianskou právnou úpravou je chrániť verejné zdravie zaručením rovnomernej distribúcie liekov na celom území štátu a zabrániť tomu, aby boli lekárne sústredené len na územiach, ktoré sú z komerčného hľadiska atraktívnejšie.

93. Tieto tvrdenia potvrdzujú viaceré rozhodnutia talianskeho Ústavného súdu, ktorý opakovane konštatoval, že komplexný právny rámec týkajúci sa lekární má zabezpečiť a regulovať prístup občanov k liekom a týmto spôsobom zaručiť ochranu základného práva na zdravie.<sup>61</sup> Taliansky Ústavný súd tiež uviedol, že farmaceutické služby sú regulované s cieľom zaručiť primeranú distribúciu liekov.<sup>62</sup> Rovnako dôležitá je skutočnosť, že podľa Ústavného súdu konkrétny cieľ sledovaný zákonodarcom je zaručiť, aby boli farmaceutické služby spoľahlivé tak z územného, ako aj z časového hľadiska, a poskytnúť spádovú oblasť pre farmaceutov s cieľom zabrániť zániku miestnych lekární, ktorý by zasa nepriaznivo ovplyvnil rovnomerné rozmiestnenie lekární na celom území štátu.<sup>63</sup>

59 — Pozri najmä rozsudky Apothekerkammer des Saarlandes a i. (už citovaný, bod 33) a z 19. mája 2009, Komisia/Taliansko (C-531/06, Zb. s. I-4103, bod 57).

60 — Podľa ustálenej judikatúry sa má rozsah vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení posudzovať so zohľadnením ich výkladu vnútroštátnymi súdmi (rozsudky zo 16. decembra 1992, Katsikas a i., C-132/91, C-138/91 a C-139/91, Zb. s. I-6577, bod 39 a citovaná judikatúra, a z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, C-490/04, Zb. s. I-6095, bod 49 a citovaná judikatúra).

61 — Rozsudky Corte costituzionale z 10. marca 2006, č. 87, bod 3, a zo 14. decembra 2007, č. 430, bod 4.2.1.

62 — Rozsudok Corte costituzionale zo 14. decembra 2007, č. 430, bod 4.2.1.

63 — Rozsudok Corte costituzionale zo 4. februára 2003, č. 27, bod 3.2.

94. V tejto súvislosti by som chcel pripomenúť, že ako Súdny dvor opakovane konštatoval, ochrana verejného zdravia môže na základe článku 52 ods. 1 ZFEÚ odôvodniť obmedzenia základných slobôd zaručených Zmluvou, ako je sloboda usadiť sa.<sup>64</sup> Obmedzenia slobody usadiť sa môžu byť odôvodnené najmä cieľom zaistiť spoľahlivé a kvalitné zásobovanie obyvateľstva liekmi.<sup>65</sup>

95. Za týchto okolností Súdny dvor v rozsudku Blanco Pérez uznal, že cieľ spočívajúci v zabezpečení, aby distribúcia liekov zodpovedala potrebám obyvateľstva, prostredníctvom širokej a primerane vyváženej siete lekární, ktorá zaručuje ich existenciu aj v oblastiach, ktoré sú z ekonomického hľadiska menej výhodné, môže predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu.<sup>66</sup>

96. Nevidím dôvod, prečo by konštatovania Súdneho dvora týkajúce sa tejto otázky uvedené v rozsudku Blanco Pérez nemali byť uplatniteľné aj na prejednávany prípad. Uznávam, že talianska vláda výslovne neuviedla toto tvrdenie. Považujem však za nepredstaviteľné, aby Súdny dvor v dvoch veciach, ktoré sú v podstate totožné, dospel k odlišným záverom len preto, lebo v jednej veci právny zástupca uviedol presvedčivú a podrobnú právnu argumentáciu a v druhej veci takáto argumentácia zjavne chýbala. Preto zastávam názor, že ciele, ktoré sleduje sporná právna úprava, môžu predstavovať náležité odôvodnenie obmedzenia slobody usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ.

97. Druhou a poslednou právnou otázkou, ktorú treba preskúmať, je otázka, či je obmedzenie spôsobené spornou právnou úpravou v súlade so zásadou proporcionality. Ako som totiž spomenul vyššie, na rozdiel od situácie vo veci Blanco Pérez sa žalobkyne neusilujú o otvorenie nových lekární, ale len žiadajú, aby mali povolenie predávať v paralekárňach, ktoré vlastnia, určité lieky, ktoré môžu podľa zákona predávať len lekárne.

98. Tento rozdiel medzi dvoma predmetnými vecami však považujem v tejto veci za nepodstatný. Je totiž zrejmé, že ak by iné druhy maloobchodných predajní boli oprávnené ponúkať lieky, ktoré môžu v súčasnosti predávať len lekárne, hrozilo by, že osobitný režim, ktorý taliansky zákonodarca stanovil pre lekárne, by bol – aspoň čiastočne – narušený.

99. Podľa talianskeho systému sú lekárne poverené poskytovaním služby vo verejnom záujme a na tento účel pre ne platia viaceré osobitné povinnosti a musia dodržiavať určité obmedzenia v súvislosti so spôsobom svojho podnikania. Žalobkyne nepopierajú, že niektoré z týchto povinností a obmedzení sa nevzťahujú na iné druhy maloobchodných predajní, najmä nie na paralekárne.

100. Tieto povinnosti a obmedzenia spôsobujú lekárniam značné dodatočné náklady. Nemožno vylúčiť, že podstatné obmedzenie ich monopolu na lieky by malo za následok, že niektorým z týchto lekární by hrozila strata ekonomickej životaschopnosti, lebo by boli zbavené primeraného príjmu. Tak ako v prípade otvorenia nových lekární vo veci Blanco Pérez by rozšírenie škály liekov, ktoré ponúkajú paralekárne, mohlo pripraviť lekárne o značné zdroje.

101. Súdnemu dvoru určite neprináleží rozhodnúť o tom, či – a ak áno, do akej miery a za akých podmienok – by paralekárne mohli byť oprávnené predávať iné kategórie liekov bez toho, aby to ohrozilo systém územného rozmiestnenia lekární vytvorený talianskym zákonodarcom.

64 — Pozri okrem iného rozsudky Hartlauer (už citovaný, bod 46) a Apothekerkammer des Saarlandes a i. (už citovaný, bod 27).

65 — Rozsudky Komisia/Taliansko (už citovaný, bod 52 a citovaná judikatúra) a Apothekerkammer des Saarlandes a i. (už citovaný, bod 28 a citovaná judikatúra).

66 — Rozsudok Blanco Pérez (už citovaný, body 70 až 73 a citovaná judikatúra).

102. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že Súdny dvor opakovane konštatoval, že zmluvy, na ktorých je Únia založená, nezasahujú do právomoci členských štátov upraviť svoje systémy sociálneho zabezpečenia a prijať predovšetkým právne predpisy, ktorých účelom je organizácia takých zdravotníckych služieb, akými sú lekárne.<sup>67</sup> Pri výkone tejto právomoci však členské štáty musia dodržiavať právo Únie, najmä ustanovenia Zmluvy týkajúce sa základných slobôd, keďže tieto ustanovenia členským štátom zakazujú zaviesť alebo zachovávať neodôvodnené obmedzenia výkonu týchto slobôd v oblasti zdravotnej starostlivosti.<sup>68</sup>

103. Pri výklade uvedených zásad Súdny dvor poukázal na to, že pri posudzovaní dodržania tejto povinnosti treba zohľadniť skutočnosť, že zdravie a život osôb zaujímajú prvé miesto medzi záujmami chránenými Zmluvou a že členským štátom prináleží rozhodnúť o úrovni, na ktorej chcú zaistiť ochranu verejného zdravia, a o spôsobe, akým sa má táto úroveň dosiahnuť. Vzhľadom na to, že sa táto úroveň môže v jednotlivých členských štátoch líšiť, treba členským štátom priznať určitú mieru voľnej úvahy.<sup>69</sup>

104. Súdny dvor napokon tiež poukázal na to, že v prípadoch, keď existuje určitá neistota o existencii alebo rozsahu rizík pre verejné zdravie, členský štát môže prijať ochranné opatrenia bez toho, aby musel čakať, kým sa existencia týchto rizík naplno prejaví.<sup>70</sup>

105. To znamená, že v prípade neistoty môže členský štát prijať predpisy, ktoré pravdepodobne vylúčia alebo minimalizujú akékoľvek riziko nedostatku lekární v niektorých oblastiach jeho územia a z toho vyplývajúce riziko nedostatku spoľahlivého a kvalitného zásobovania liekmi na celom území.<sup>71</sup>

106. Záruka, aby všetky lieky viazané na lekárske predpis (bez ohľadu na to, kto ich hradí) predávali len lekárne, má podľa môjho názoru zabrániť práve takému riziku. Nič z toho, čo v tomto konaní vyšlo najavo, nenasvedčuje, že by k opatreniu stanovenému v spornej právnej úprave mohlo ako alternatíva existovať iné opatrenie, ktoré môže poskytnúť štátu rovnakú mieru istoty, pokiaľ ide o dosiahnutie sledovaných cieľov, a zároveň menej obmedzovať hospodárske subjekty.

107. Preto zastávam názor, že sporná právna úprava je v súlade so zásadou proporcionality.

#### IV – Návrh

108. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Taliansko), odpovedal takto:

Článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, podľa ktorej lieky, ktoré sú viazané na lekárske predpis, ale hradí ich pacient, môžu predávať len lekárne.

67 — Táto zásada je potvrdená aj v odôvodnení 26 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, s. 22), ktoré stanovuje: „Táto smernica nekoordinuje všetky podmienky prístupu k činnostiam v oblasti farmácie a výkon týchto činností. Najmä geografická distribúcia lekární a monopol na prípravu a vydávanie liečiv by mal zostať záležitosťou členských štátov. Touto smernicou sa nemenia legislatívne, regulačné a správne opatrenia členských štátov, ktorými sa zakazuje spoločnostiam výkon určitých činností farmaceutov, alebo sa výkon takých činností podmieňuje splnením určitých podmienok.“

68 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Hartlauer (už citovaný, bod 29), Komisia/Taliansko (už citovaný, bod 35 a citovaná judikatúra) a Apothekerkammer des Saarlandes a i. (už citovaný, bod 18 a citovaná judikatúra).

69 — Rozsudky z 11. septembra 2008, Komisia/Nemecko (C-141/07, Zb. s. I-6935, bod 51 a citovaná judikatúra), a Apothekerkammer des Saarlandes a i. (už citovaný, bod 19 a citovaná judikatúra).

70 — Rozsudky Apothekerkammer des Saarlandes a i. (už citovaný, bod 30) a Blanco Pérez (už citovaný, bod 74).

71 — Rozsudok Blanco Pérez (už citovaný, bod 75).