



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
NILS WAHL  
prednesené 12. marca 2015<sup>1</sup>

**Vec C-497/12**

**Davide Gullotta,  
Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas  
proti  
Ministero della Salute,  
Azienda Sanitaria Provinciale di Catania**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Taliansko)]

„Návrhy na začatie prejudiciálneho konania — Právomoc Súdneho dvora — Prípustnosť otázok — Skutkové okolnosti konania vo veci samej obmedzené na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu — Rozsah pôsobnosti Charty základných práv Európskej únie — Sloboda usadiť sa — Verejné zdravie — Paralekárne“

1. Súdny dvor vo svojej judikatúre opakovane zdôraznil, že prejudiciálne konanie je nástrojom spolupráce medzi Súdny dvorom Európskej únie a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorého Súdny dvor poskytuje týmto súdom výklad práva EÚ, ktorý potrebujú pre vyriešenie sporu, ktorý prejednávajú tieto súdy.<sup>2</sup> Súdny dvor tiež zdôraznil ducha spolupráce, na ktorom je toto konanie založené, ktorý vyžaduje, aby vnútroštátne súdy brali ohľad na úlohu zverenú Súdny dvor, ktorou je pomáhať im pri výkone spravodlivosti v členských štátoch, a nie podávať poradné stanoviská k všeobecným alebo hypotetickým otázkam.<sup>3</sup>

2. Tieto zásady majú ešte väčší význam v súčasnosti, keďže Súdny dvor má rok čo rok vydať nebývalé množstvo rozhodnutí, z ktorých sa väčšina týka práve návrhov na začatie prejudiciálneho konania.<sup>4</sup> V niektorých prejudiciálnych rozhodnutiach musí Súdny dvor podať výklad ustanovení v nových oblastiach práva EÚ a v iných prejudiciálnych rozhodnutiach musí uplatniť kľúčové zásady právneho poriadku EÚ na nové okolnosti, ktoré môžu vyvolávať mimoriadne citlivé etické alebo sociopolitické otázky.<sup>5</sup>

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Pozri napríklad rozsudky *The Chartered Institute of Patent Attorneys* (C-307/10, EU:C:2012:361, bod 31) a *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 65). Pozri tiež rozsudok *Meilicke* (C-83/91, EU:C:1992:332, bod 22).

3 — Pozri najmä rozsudky *Kamberaj* (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 41), *Zurita García a Choque Cabrera* (C-261/08 a C-348/08, EU:C:2009:648, bod 36) a *Schneider* (C-380/01, EU:C:2004:73, bod 23).

4 — V ostatných rokoch stále stúpa počet nových vecí. Tento jav dosiahol svoj vrchol v roku 2013, keď Súdny dvor vydal doteraz najväčší počet rozsudkov a tiež dostal zatiaľ najviac návrhov na začatie konania. V tomto roku predstavovali návrhy na začatie prejudiciálneho konania takmer 60 % týchto návrhov (pozri výročnú správu Súdneho dvora za rok 2013).

5 — Napríklad rozsudky *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), *Z.* (C-363/12, EU:C:2014:159), *D.* (C-167/12, EU:C:2014:169), *International Stem Cell Corporation* (C-364/13, EU:C:2014:2451) a *Gauweiler a i.* (C-62/14, v konaní pred Súdny dvorom).

3. Hoci Súdny dvor v minulosti pristupoval k odmietaniu výkonu právomoci podľa článku 267 ZFEÚ pomerne zdržanlivo a prípustnosť návrhov na začatie prejudiciálneho konania posudzoval veľkoryso, v súčasnosti je namieste položiť si otázku, či by Súdny dvor nemal zaujať prísnejšie stanovisko k týmto otázkam. Ako som už uviedol v inej veci, značné rozšírenie právomoci Súdneho dvora v dôsledku nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy v spojení s rozširovaním Európskej únie za posledných desať rokov by mohlo mať značný vplyv na schopnosť Súdneho dvora rozhodovať s potrebnou rýchlosťou a zároveň zachovať kvalitu svojich rozhodnutí.<sup>6</sup>

4. Prejednávaná vec poskytuje podľa môjho názoru príležitosť bližšie objasniť judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa týchto otázok, a to upriamením pozornosti na niektoré nedávne rozhodnutia Súdneho dvora, ktoré podľa všetkého svedčia o určitom vývoji. Tento vývoj je podľa môjho názoru v súlade s analýzou navrhnutou v týchto návrhoch.

## I – Právny rámec

5. 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).

6. 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 (taliansky národný zdravotnícky systém, ďalej len „SSN“), zatiaľ čo lieky zaradené do kategórie C plne hradí pacient.

7. 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.

8. Zákonný dekrét č. 223/2006, ktorý sa stal zákonom č. 248/2006, umožnil otvorenie nových predajní odlišných od lekární. Tieto predajne sa zvyčajne označujú ako „paralekárne“ a môžu predávať lieky určené na pultový predaj (kategória Ca).

9. Zákonný dekrét č. 201/2011, ktorý sa stal zákonom 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. Tento právny predpis bol vykonaný ministerským dekrétom z 18. apríla 2012. Napokon zákonný dekrét č. 1/2012, ktorý sa stal zákonom č. 27/2012, zvýšil počet lekární zaradených do „pianta organica“. Zákon teraz stanovuje, že namiesto jednej lekárne na 4 500 osôb má pripadať jedna lekáreň na 3 300 osôb.

6 — Pozri návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach Venturini (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529, body 22 až 25).

## II – Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

10. Davide Giuseppe Gullotta (ďalej len „žalobca“) je odborne spôsobilým farmaceutom zapísaným do Ordine dei Farmacisti di Catania (Komora farmaceutov Catanie) a prevádzkuje paralekáreň v Taliansku.

11. Vo veci prejednávanej vnútroštátnym súdom žalobca napadol na Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Regionálny správny súd pre Sicíliu, ďalej len „TAR Sicilia“) rozhodnutie Ministero della Salute (ministerstvo zdravotníctva) z 13. augusta 2011 č. 0034681 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), ktorým sa nevyhovelo žiadosti žalobcu o povolenie na predaj liekov viazaných na lekársky predpis, ktoré nie sú hradené prostredníctvom SSN. Žalobca tvrdil, že talianske právne predpisy, ktoré Ministero della Salute uplatnilo v napadnutom rozhodnutí, sú z viacerých dôvodov nezlučiteľné s právom EÚ.

12. V rámci tohto konania taliansky súd, ktorý mal pochybnosti o zlučiteľnosti sporných talianskych právnych predpisov s právom EÚ, rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru tieto tri prejudiciálne otázky:

- „1. Bránia zásady slobody usadiť sa, zákazu diskriminácie a ochrany hospodárskej súťaže podľa článku 49 ZFEÚ a nasl. vnútroštátnej právnej úprave, ktorá neumožňuje farmaceutovi odborne spôsobilému na vykonávanie povolania a zapísanému v príslušnej profesijnej komore, ktorý však neprevádzkuje lekárne zahrnutú do územnej siete [„pianta organica“], distribuovať v paralekární, ktorej je majiteľom, formou maloobchodu aj lieky viazané na lekársky predpis, ktoré sa vydávajú na „biely recept“ [„ricetta bianca“], teda tie, ktoré nie sú hradené v rámci talianskeho národného zdravotníckeho systému, ale plne si 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?
2. Má sa článok 15 Charty základných práv Európskej únie [ďalej len „Charta“] vykladať v tom zmysle, že zásada, ktorú stanovuje, sa uplatňuje bez obmedzení aj na povolanie farmaceuta, bez toho, aby verejný význam tohto povolania odôvodňoval odlišné režimy vzťahujúce sa na prevádzkovateľov lekární a prevádzkovateľov paralekární v oblasti predaja liekov uvedených v prvej otázke?
3. Majú sa články 102 [ZFEÚ] a 106 [ZFEÚ] vykladať v tom zmysle, že zákaz zneužitia dominantného postavenia sa bez obmedzení uplatňuje na povolanie farmaceuta, keďže farmaceuta prevádzkujúceho tradičnú lekárne, predávajúceho lieky na základe zmluvného vzťahu so [SSN], zvyhodňuje zákaz predaja liekov kategórie C, ktorý platí pre prevádzkovateľov paralekární, pričom táto situácia sa nedá náležite odôvodniť, a to napriek nepochybným osobitostiam povolania farmaceuta, ktoré sú výsledkom verejného záujmu na ochrane verejného zdravia?“

13. TAR Sicilia po doručení rovnopisu rozsudku Súdneho dvora vo veci Venturini<sup>7</sup>, ktorý sa týkal tej istej vnútroštátnej právnej úpravy, o akú ide v konaní pred ním, listom z 1. augusta 2014 informoval Súdny dvor, že trvá na druhej a tretej prejudiciálnej otázke.

14. Písomné pripomienky v tomto konaní predložili pán Gullotta, Federfarma, talianska, grécka a španielska vláda, ako aj Komisia. Súdny dvor sa rozhodol, že vo veci nenariadi pojednávanie.

7 — C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791.

### III – Analýza

15. Skôr než postupne preskúmam každú z položených otázok, považujem za užitočné uviesť niekoľko predbežných poznámok týkajúcich sa dvoch odlišných, ale úzko súvisiacich pojmov, ktorými sú právomoc Súdneho dvora podľa článku 267 ZFEÚ a prípustnosť návrhov na začatie prejudiciálneho konania. Účastníci konania, ktorí v tomto konaní predložili písomné pripomienky, si totiž zrejme do určitej miery zamieňajú tieto dva pojmy. Nie je to vôbec prekvapujúce, keďže Súdny dvor v minulosti vo svojej judikatúre nepoužíval vždy koherentnú terminológiu.

#### *A – Úvodné poznámky o právomoci Súdneho dvora a prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania*

16. Úloha a funkcie Súdneho dvora sa riadia zásadou zverenia právomocí, tak ako úloha a funkcie akejkoľvek inej inštitúcie Európskej únie. V tejto súvislosti článok 13 ods. 2 ZEÚ stanovuje, že „každá inštitúcia koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými“.

17. Právomoc Súdneho dvora je teda vymedzená systémom prostriedkov nápravy v súdnom konaní ustanoveným Zmluvami, ktoré sú dostupné len vtedy, ak sú splnené podmienky uvedené v príslušných ustanoveniach.<sup>8</sup>

18. Pokiaľ ide o prejudiciálne konanie, článok 267 ZFEÚ výslovne stanovuje, že právomoc Súdneho dvora závisí od viacerých podmienok.<sup>9</sup> Konkrétnejšie podľa prvého odseku tohto článku sa položené otázky musia týkať ustanovení práva EÚ, ktorých výklad alebo platnosť je v konaní vo veci samej sporná. Okrem toho podľa druhého odseku tohto článku orgánom, ktorý podáva návrh na začatie prejudiciálneho konania, musí byť vnútroštátny súdny orgán členského štátu a rozhodnutie o položenej otázke musí byť nevyhnutné pre vydanie rozhodnutia v konaní vo veci samej. Táto posledná podmienka najmä znamená, že musí existovať skutočný spor, ktorý prejednáva vnútroštátny súd, a že odpoveď, ktorú má poskytnúť Súdny dvor, musí byť relevantná pre vyriešenie tohto sporu.<sup>10</sup>

19. Tieto podmienky musia byť splnené nielen v okamihu, keď vnútroštátny súd podá návrh na Súdny dvor, ale aj počas celého konania. Ak tieto podmienky nie sú alebo už nie sú splnené, Súdny dvor musí odmietnuť vykonávať právomoc a môže to urobiť kedykoľvek počas konania.<sup>11</sup>

20. Ak na druhej strane informácie poskytnuté vnútroštátnym súdom nie sú dostatočné na to, aby Súdny dvor pozitívne založil svoju právomoc alebo – inak povedané – aby poskytol odpoveď, ktorá môže byť užitočná pre vnútroštátny súd, návrh na začatie prejudiciálneho konania možno vyhlásiť za neprípustný. Informácie, ktoré musia byť uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sú stanovené v článku 94 rokovacieho poriadku. Tieto informácie v skutočnosti slúžia dvojakému účelu – nielen na to, aby Súdny dvor mohol poskytnúť užitočné odpovede, ale aj na to, aby vlády členských štátov a iné oprávnené subjekty mohli predložiť pripomienky v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora.<sup>12</sup>

8 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, body 44 a 45).

9 — Porovnaj rozsudok Torralbo Marcos (C-265/13, EU:C:2014:187, bod 27 a citovanú judikatúru).

10 — Pozri v súvislosti s touto otázkou návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:265, body 19 až 81).

11 — Pozri článok 100 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora (ďalej len „rokovací poriadok“).

12 — Pozri okrem iného uznesenie Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, bod 14 a citovanú judikatúru).

21. Dve vyššie opísané situácie (nedostatok právomoci a neprípustnosť návrhu) sa teda týkajú odlišných procesných otázok. Zatiaľ čo nedostatok právomoci v podstate vyjadruje obmedzenie právomoci Súdneho dvora, keďže Súdny dvor nebola udelená právomoc rozhodnúť v určitých situáciách, neprípustnosť spravidla vzniká z dôvodu procesného pochybenia, pre nedodržanie procesných predpisov vnútroštátnym súdom.

22. Z teoretického hľadiska preto tieto dve situácie treba rozlíšiť.<sup>13</sup> Toto rozlíšenie však má aj praktickejší aspekt. Vnútroštátny súd v zásade nemôže zhojiť alebo napraviť nedostatok právomoci. Návrh zamietnutý pre nedostatok právomoci teda Súdny dvor nemôže nikdy posúdiť, pokiaľ nie je zrejmé, že Súdny dvor nevedel o kľúčových skutkových okolnostiach.<sup>14</sup> Naopak vnútroštátny súd, o návrhu ktorého sa rozhodne, že je neprípustný, môže v prípade potreby podať na Súdny dvor nový návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý spĺňa všetky podmienky uvedené v článku 94 rokovacieho poriadku.<sup>15</sup>

23. Existuje určitá podobnosť medzi návrhmi na začatie prejudiciálneho konania a priamymi žalobami. Aj v kontexte priamych žalôb súdy EÚ spravidla rozlišujú prípady, v ktorých nemajú právomoc, a prípady, v ktorých je žaloba neprípustná. Napríklad žaloba o neplatnosť sa zamietne z dôvodu nedostatku právomoci, ak žalobca spochybňuje platnosť aktov prijatých vnútroštátnymi orgánmi<sup>16</sup> alebo rozsudkov vydaných vnútroštátnymi súdmi<sup>17</sup> alebo inými medzinárodnými súdmi<sup>18</sup>. Súdy EÚ tiež vyhlásili nedostatok svojej právomoci, pokiaľ ide o žaloby o náhradu škody podané proti orgánom, ktoré nie sú orgánmi EÚ, ako sú správne orgány členských štátov.<sup>19</sup>

24. Naproti tomu procesné pochybenia, ktorých sa dopustil žalobca a ktoré bránia prejednaniu žaloby, vedú len k vyhláseniu žaloby za neprípustnú. Spravidla sa to týka napríklad žalôb o neplatnosť podaných po uplynutí dvojmesačnej lehoty stanovenej v článku 263 ZFEÚ<sup>20</sup>, žalôb podaných jednotlivcami, ktorí nie sú zastúpení advokátom<sup>21</sup>, alebo žalôb o nesplnenie povinnosti podaných bez riadneho dodržania postupu pred podaním žaloby upraveného v článku 258 ZFEÚ<sup>22</sup>.

25. Napriek tomu rozdiel medzi nedostatkom právomoci a neprípustnosťou netreba preceňovať, keďže v praxi obe tieto situácie vedú k rovnakému výsledku. Súdny dvor zamietne návrh vnútroštátneho súdu bez prejednávania položených otázok z vecnej stránky.

## B – Prvá otázka

26. Svojou prvou otázkou TAR Sicília v podstate žiada Súdny dvor o usmernenie týkajúce sa zlučiteľnosti vnútroštátneho zákona, podľa ktorého je predaj liekov viazaných na lekárske predpisy, ktoré však nie sú hradené prostredníctvom SSN, ale ktoré si hradí pacient, vyhradený lekárňam, s normami EÚ o slobode usadiť sa.

13 — Tieto dve situácie sú totiž samostatne uvedené v článku 53 ods. 2 rokovacieho poriadku, ktorý znie: „Ak Súdny dvor zjavne nie je príslušný rozhodnúť o veci alebo ak sú návrh alebo žaloba zjavne neprípustné, po vypočutí generálneho advokáta môže kedykoľvek rozhodnúť odôvodneným uznesením bez ďalšieho konania.“

14 — Treba mať na zreteli, že relevantné skutočnosti a uplatniteľné vnútroštátne predpisy uvedie vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Súdny dvor spravidla nespochybňuje tieto aspekty návrhu. Pozri napríklad rozsudok *Trespa International* (C-248/07, EU:C:2008:607, bod 36 a citovanú judikatúru).

15 — Pozri v tomto zmysle NAÔMÉ, C.: *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*. 2. vyd. Bruxelles: Larcier, 2010, s. 85 a 86.

16 — Pozri uznesenie *Killingier/Nemecko a i.* (C-396/03 P, EU:C:2005:355, body 15 a 26).

17 — Pozri napríklad uznesenie *Kauk/Nemecko* (T-334/11, EU:T:2011:408).

18 — Pozri napríklad uznesenie *Calvi/Európsky súd pre ľudské práva* (C-171/14 P, EU:C:2014:2281).

19 — Pozri najmä uznesenie *Gluibert/Nemecko* (T-126/98, EU:T:1998:237).

20 — Pozri napríklad uznesenie *Alsharghawi/Rada* (T-532/14 R, EU:T:2014:732).

21 — Ako sa uvádza v článku 19 štatútu. Pozri napríklad uznesenie *ADR Center/Komisia* (C-259/14 P, EU:C:2014:2417).

22 — Pozri napríklad rozsudok *Komisia/Francúzsko* (C-225/98, EU:C:2000:494, bod 69).



27. Hneď teraz musím poukázať na to, že podľa môjho názoru treba vychádzať z toho, že vnútroštátny súd vzal túto otázku späť.

28. TAR Lombardia položil Súdnemu dvoru podobnú otázku vo vyššie uvedenej veci Venturini<sup>23</sup>. Kancelária Súdneho dvora zaslala TAR Sicília rovnopis rozsudku Súdneho dvora v tejto veci. TAR Sicília v reakcii na jeho zaslanie uviedol, že trvá na druhej a tretej otázke, hoci nezaujal výslovné stanovisko k prvej otázke. Z tejto odpovede preto možno *a contrario* vyvodiť, že vnútroštátny súd mal v úmysle vziať prvú otázku späť. Celkový obsah vyjadrenia TAR Sicília, v ktorom tento súd vzal na vedomie rozsudok Venturini, podľa všetkého podporuje taký výklad.

29. Prvou otázkou sa teda budem zaoberať len stručne, keďže mi to umožní zdôrazniť niektoré dôležité procesné otázky.

#### 1. Právomoc Súdneho dvora

30. Federfarma spochybňuje prípustnosť prvej otázky. Federfarma poukazuje na to, že všetky aspekty konania na vnútroštátnom súde sú obmedzené na Taliansko. Pokiaľ teda nie sú uplatniteľné normy EÚ o slobode usadiť sa, otázku treba považovať za hypotetickú.

31. Je pravda, že podľa ustálenej judikatúry v prípade, ak skutkové okolnosti veci prejednávané vnútroštátnym súdom nijako nesúvisia s výkonom základnej slobody, preskúmanie zlučiteľnosti príslušných vnútroštátnych právnych predpisov s uvádzanými predpismi EÚ v zásade nie je nevyhnutné na to, aby vnútroštátny súd mohol vydať rozhodnutie. Keďže na vec prejednávanú vnútroštátnym súdom sa nevzťahujú ustanovenia Zmluvy, odpoveď na položené otázky nie je relevantná pre vyriešenie sporu.<sup>24</sup>

32. Súdny dvor vo viacerých prípadoch predsa uznal svoju právomoc a vydal rozsudok napriek tomu, že skutkové okolnosti boli obmedzené na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu.

33. V návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Venturini, som sa pokúsil poskytnúť stručný prehľad týchto vecí, pričom som ich rozdelil do troch hlavných skupín rozhodnutí. V prvej skupine rozhodnutí (ďalej len „judikatúra Oosthoek“) Súdny dvor poukázal na to, že hoci skutkové okolnosti boli obmedzené na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu, na základe informácií obsiahnutých v spise nebolo možné vylúčiť určité cezhraničné účinky napadnutej vnútroštátnej právnej úpravy. V druhej skupine rozhodnutí (ďalej len „judikatúra Guimont“) Súdny dvor konštatoval, že prejudiciálne otázky sú prípustné, napriek vnútroštátnej povahe konania vo veci samej, keďže požadovaný výklad práva EÚ sa zdal užitočný pre vnútroštátny súd, lebo vnútroštátne právo mu ukladalo, aby štátnemu príslušníkovi tohto členského štátu umožnil požívanie tých istých práv, aké v rovnakej situácii požíva štátny príslušník iného členského štátu na základe práva EÚ, teda vnútroštátne právo zakazovalo obrátenú diskrimináciu vlastných štátnych príslušníkov. Napokon v tretej skupine rozhodnutí (ďalej len „judikatúra Thomasdünge“) Súdny dvor konštatoval, že má právomoc rozhodovať o návrhoch na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa ustanovení práva EÚ v situáciách, v ktorých sa skutkový stav vo veci samej nachádza mimo rozsahu priamej pôsobnosti práva EÚ, avšak v ktorých sa ustanovenia práva EÚ stali uplatniteľné prostredníctvom vnútroštátneho právneho poriadku, ktorý prispôbil riešenia čisto vnútroštátnych situácií riešeniam upraveným právom EÚ.<sup>25</sup>

23 — EU:C:2013:791.

24 — Pozri okrem iného rozsudky USSL n° 47 di Biella (C-134/95, EU:C:1997:16, bod 19), R.I.S.A.N. (C-108/98, EU:C:1999:400, bod 23) a Omalet (C-245/09, EU:C:2010:808, bod 12).

25 — Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Venturini (EU:C:2013:529, body 32 až 52).

34. Po vymedzení týchto skupín rozhodnutí som uviedol, že predstavujú správne uplatnenie článku 267 ZFEÚ. Týkali sa totiž prípadov, v ktorých napriek tomu, že všetky relevantné *skutkové* okolnosti boli obmedzené na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu, relevantné *právne* okolnosti neboli takto obmedzené. Tiež som však dodal, že Súdny dvor v niektorých z týchto prípadov zrejme založil svoju právomoc len na domnienkach bez toho, aby skutočne skúmal, či sú splnené príslušné podmienky. Návrhy na začatie prejudiciálneho konania totiž neobsahovali nijaký údaj, ktorý by umožňoval Súdnemu dvoru pozitívne založiť svoju právomoc. Tento prístup som považoval – a dodnes stále považujem – za problematický.<sup>26</sup>

35. Keďže právomoc Súdneho dvora v situáciách, ktoré sa týkajú výlučne jediného členského štátu, predstavuje výnimku zo všeobecnej zásady, vo veci Venturini som navrhol, aby Súdny dvor prísnejšie overoval, či sú splnené príslušné podmienky.<sup>27</sup> Najmä som navrhol, aby Súdny dvor odmietol svoju právomoc v prípadoch, v ktorých v spise ani v znení návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie sú uvedené dôvody, ktoré by vysvetľovali, prečo by Súdny dvor mohol mať právomoc napriek výlučne vnútroštátnej povahe konania vo veci samej. V tejto súvislosti som zdôraznil, že v takých situáciách by malo byť povinnosťou vnútroštátneho súdu vysvetliť Súdnemu dvoru, prečo napríklad uplatňovanie posudzovaného vnútroštátneho opatrenia môže brániť zahraničným hospodárskym subjektom vo výkone určitej základnej slobody, alebo uviesť, že v jeho vnútroštátnom právnom poriadku existuje pravidlo alebo zásada zakazujúca obrátenú diskrimináciu, ktorú možno uplatniť na posudzovanú situáciu.<sup>28</sup>

36. Generálna advokátka Kokott následne dospela vo veci Airport Shuttle Express k podobnému záveru. Aj ona vyjadrila vo svojich návrhoch určitú kritiku v súvislosti s viacerými rozhodnutiami, v ktorých Súdny dvor odpovedal na položené otázky napriek zjavnému nedostatku akéhokoľvek cezhraničného aspektu skutkových okolností konania vo veci samej. Generálna advokátka Kokott navrhla, aby Súdny dvor dôkladnejšie posudzoval svoju právomoc podľa článku 267 ZFEÚ v prípadoch, ktoré sa zrejme týkajú výlučne jedného členského štátu. Uzala, že Súdny dvor musí predsa odpovedať v niektorých z týchto prípadov, napríklad keď uplatniteľné vnútroštátne právo bráni obrátenej diskriminácii. Generálna advokátka Kokott však zdôraznila, že za týchto okolností je úlohou vnútroštátneho súdu poskytnúť Súdnemu dvoru podrobné, aktuálne a spoľahlivé informácie o tomto aspekte vnútroštátneho práva. V prípade, ak také informácie nie sú uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, Súdny dvor by nemal jednoducho uznať svoju právomoc, a teda by vo všeobecnosti mal odmietnuť odpovedať na položené otázky.<sup>29</sup>

37. Odvtedy viaceré rozhodnutia vydané Súdnym dvorom nasvedčujú prísnejšiemu prístupu Súdneho dvora k hodnoteniu jeho právomoci podľa článku 267 ZFEÚ, keď napriek tomu, že ide o čisto vnútroštátny spor, vnútroštátny súd žiada o výklad ustanovení Zmluvy o základných slobodách.

38. V rozsudku vo vyššie uvedenej veci Airport Shuttle Express sa totiž Súdny dvor stotožnil s návrhmi, ktoré v tejto veci predniesla generálna advokátka Kokott, a odmietol svoju právomoc v súvislosti s otázkou položenou vnútroštátnym súdom týkajúcou sa výkladu článku 49 ZFEÚ. Súdny dvor poznamenal, že konanie vo veci samej sa týka situácie obmedzenej výlučne na Taliansko a že návrh na začatie prejudiciálneho konania neobsahuje nijaké informácie o tom, ako vnútroštátne opatrenia napadnuté žalobcami môžu ovplyvniť zahraničné hospodárske subjekty. Súdny dvor preto dospel k záveru, že požadovaný výklad článku 49 ZFEÚ nie je v rámci sporov prejednávaných na vnútroštátnom súde relevantný.<sup>30</sup>

26 — Tamže, body 53 až 55.

27 — Tamže, body 24 a 55.

28 — Tamže, body 38, 42 až 44, 50 a 51.

29 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott v spojených veciach Airport Shuttle Express (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2013:617, body 26 až 60).

30 — Pozri rozsudok Airport Shuttle Express (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, body 28 až 51).

39. Vo veci Tudoran Súdny dvor odmietol rozhodnúť o otázke, ktorá sa týkala zlučiteľnosti určitých ustanovení rumunského občianskeho súdneho poriadku s článkami 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ, v rozsahu, v akom sa situácia posudzovaná v konaní vo veci samej týkala výlučne Rumunska a z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplývalo, že prichádza do úvahy<sup>31</sup> uplatnenie vyššie uvedenej judikatúry Guimont alebo Thomasdüngr<sup>32</sup>.

40. Vo veci Szabó Súdny dvor tiež odmietol svoju právomoc, pokiaľ ide o jednu z položených otázok, keďže konanie vo veci samej sa týkalo prípadu, ktorý bol obmedzený výlučne na Maďarsko, a vnútroštátny súd nevysvetlil, prečo sa predpisy EÚ, ktorých výklad požadoval, mohli vzťahovať na toto konanie.<sup>33</sup>

41. Súdny dvor použil podobný prístup v iných prípadoch, ktoré sa netýkali základných slobôd, ale v ktorých sa z dôvodu neexistencie akejkoľvek súvislosti s právom EÚ konštatovalo, že sa týkajú výlučne príslušného členského štátu. Napríklad vo veci C. Súdny dvor odmietol odpovedať na návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý sa týkal výkladu ustanovenia smernice 2004/80/ES o odškodňovaní obetí trestných činov<sup>34</sup>, keďže žalobkyňa v konaní vo veci samej bola obeťou násilného trestného činu, ktorý bol spáchaný na území členského štátu, v ktorom mala trvalé bydlisko. Súdny dvor po prvé zdôraznil, že smernica 2004/80 upravuje náhradu škody len v prípade úmyselného násilného trestného činu, ktorý bol spáchaný v inom členskom štáte, než je štát, kde má obeť zvyčajné bydlisko. Ďalej poukázal na to, že podľa ustálenej judikatúry môže Súdny dvor aj vo výlučne vnútroštátnej situácii poskytnúť požadované informácie, pokiaľ vnútroštátne právo ukladá vnútroštátnemu súdu, aby zabránil obrátenej diskriminácii vlastných štátnych príslušníkov. Súdny dvor však dodal, že mu takáto iniciatíva neprináleží, pokiaľ z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva, že vnútroštátny súd skutočne má takúto povinnosť. V rozhodnutí vnútroštátneho súdu v danej veci najmä nebolo spomenuté nič v tejto súvislosti.<sup>35</sup>

42. Okrem toho vo veci De Bellis a i. Súdny dvor vyhlásil, že nemá právomoc odpovedať na otázku týkajúcu sa zásady ochrany legitímnych očakávaní, keďže posudzovaná situácia nijako nesúvisela s právom EÚ a príslušné vnútroštátne predpisy neobsahovali nijaký výslovný odkaz na právo EÚ. Podmienky stanovené v judikatúre Thomasdüngr teda neboli splnené.<sup>36</sup>

43. Vzhľadom na tieto nedávne rozhodnutia som dospel k záveru, že Súdny dvor zrejme v prípadoch, ktoré sú čisto vnútroštátne, už nepredpokladá, že podmienky výkonu jeho právomoci sú splnené, ak spis obsahuje v tomto smere len nejasné dôkazy. V takých prípadoch Súdny dvor teraz vyžaduje od vnútroštátnych súdov, aby poskytli komplexnejšie a opodstatnenejšie vysvetlenie dôvodov, pre ktoré sa domnievajú, že Súdny dvor má právomoc.

44. Tento vývoj v judikatúre Súdného dvora týkajúcej sa posudzovania jeho právomoci podľa článku 267 ZFEÚ treba privítať. Ochota Súdného dvora spolupracovať s vnútroštátnymi súdmi podľa môjho názoru nesmie viesť k tomu, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré môžu byť hypotetické, a vtedy, keď je jeho právomoc ako taká, nanajvýš sporná.

45. V tomto kontexte, keby nedošlo k späťvzatiu tejto otázky, Súdny dvor by možno mohol *ex officio* overiť, či má právomoc odpovedať na ňu.<sup>37</sup> Je totiž nesporné, že všetky skutkové okolnosti konania vo veci samej sú obmedzené na Taliansko – žalobca je taliansky štátny príslušník, ktorý býva v Taliansku a prevádzkuje tam paralekáreň. V rozhodnutí vnútroštátneho súdu sa nenachádza nijaký odkaz na

31 — Uznesenie Tudoran (C-92/14, EU:C:2014:2051, body 34 až 42).

32 — Pozri bod 33 týchto návrhov.

33 — Uznesenie Szabó (C-204/14, EU:C:2014:2220, body 15 až 25).

34 — Smernica Rady z 29. apríla 2004 (Ú. v. EÚ L 261, s. 15; Mim. vyd. 19/007, s. 65).

35 — C-122/13, EU:C:2014:59.

36 — C-246/14, EU:C:2014:2291.

37 — Pozri napríklad rozsudok Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, bod 20 a citovanú judikatúru).



akýkoľvek cezhraničný prvok. V tomto rozhodnutí nie sú uvedené ani nijaké informácie o tom, či výklad článku 49 ZFEÚ môže byť predsa užitočný pre vyriešenie sporu. Najmä sa tam neuvádza, že nejaké príslušné ustanovenie talianskeho práva sa má vykladať rovnakým spôsobom ako právo EÚ. Nikde navyše nie je uvedené, že žalobcovia môžu byť vo veci prejednávanej vnútroštátnym súdom chránení vnútroštátnym predpisom zakazujúcim obrátenú diskrimináciu.

46. Skutočnosť, že v jednom alebo viacerých rozhodnutiach vnútroštátnych súdov pochádzajúcich z toho istého štátu v minulosti mohol byť uvedený konkrétnejší odkaz na pravidlo alebo zásadu zakazujúcu obrátenú diskrimináciu vlastných štátnych príslušníkov, neodôvodňuje domnienku, že také pravidlo alebo taká zásada by sa uplatnili aj v prípade, ktorý teraz prejednáva vnútroštátny súd. Taká domnienka by bola čistou špekuláciou, keďže Súdny dvor nie je (a nemôže byť) schopný s istotou poznať dosah tohto pravidla alebo tejto zásady, ich postavenie v hierarchii noriem alebo príslušný vývoj právnej úpravy alebo judikatúry v tomto členskom štáte.<sup>38</sup>

## 2. O veci samej

47. Pokiaľ ide o vecnú stránku prvej položenej otázky, ak by sa ňou Súdny dvor chcel zaoberať – čo je nepravdepodobné –, odpoveď na ňu je podľa môjho názoru v každom prípade jasná.

48. Vo veci Venturini Súdny dvor rozhodol, že sporná vnútroštátna právna úprava môže sťažovať usadenie sa na talianskom území alebo môže spôsobiť jeho menšiu príťažlivosť v prípade farmaceuta pochádzajúceho z iného členského štátu, ktorý by tam chcel prevádzkovať paralekáreň. Táto právna úprava teda predstavovala obmedzenie slobody usadiť sa na účely článku 49 ZFEÚ. Súdny dvor však konštatoval, že taká právna úprava je vhodná na zabezpečenie realizácie cieľa zaručiť spoľahlivé a kvalitné zásobovanie liekmi obyvateľstva, a tým aj ochranu zdravia verejnosti, a nezdalo sa, že by zachádzala nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.<sup>39</sup>

49. Keďže vnútroštátna právna úprava relevantná pre konanie vo veci samej je rovnaká ako vnútroštátna právna úprava, ktorú skúmal Súdny dvor vo veci Venturini, odpoveď na prvú otázku – ak by nedošlo k jej späťvzatiu – by musela byť zhodná: článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že s ním nie je v rozpore taká vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, ktorá neumožňuje odborne spôsobilému farmaceutovi distribuovať v paralekární, ktorej je majiteľom, formou maloobchodu lieky, ktoré sú na lekársky predpis a nie sú hradené SSN, ale kupujúcim.

## C – Druhá otázka

50. Svojou druhou otázkou sa TAR Sicília v podstate pýta, či sa má článok 15 Charty („Slobodná voľba povolania a právo na prácu“) vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, akú posudzuje vnútroštátny súd, ktorá rozlišuje v súvislosti s právom distribuovať lieky uvedené v prvej otázke farmaceutov, ktorí prevádzkujú lekárne, a farmaceutov, ktorí prevádzkujú paralekárne.

### 1. Právomoc Súdneho dvora

51. Talianska vláda a Komisia tvrdia, že Súdny dvor nemá právomoc odpovedať na druhú otázku, ktorú položil TAR Sicília, keďže Charta sa nevzťahuje na situáciu, o ktorú ide v konaní vo veci samej.

52. Domnievam sa, že toto stanovisko nie je správne.

38 — Porovnaj návrhy, ktoré som predniesol vo veci Venturini (EU:C:2013:529, body 42 až 45), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott v spojených veciach Airport Shuttle Express (EU:C:2013:617, body 54 a 55).

39 — EU:C:2013:791.

53. Podľa judikatúry, ktorá je už ustálená, je rozsah pôsobnosti Charty v súvislosti s konaním členských štátov uvedený v článku 51 ods. 1 Charty, podľa ktorého sú ustanovenia Charty určené pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo EÚ.<sup>40</sup>

54. Toto ustanovenie tiež potvrdzuje ustálenú judikatúru, podľa ktorej sa základné práva zaručené v právnom poriadku EÚ majú uplatniť vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo EÚ, avšak nemožno ich uplatniť mimo týchto situácií.<sup>41</sup> Pokiaľ právna situácia nespadá do pôsobnosti práva EÚ, Súdny dvor nemá právomoc o nej rozhodnúť a prípadne uvádzané ustanovenia Charty nemôžu samy osebe túto právomoc založiť.<sup>42</sup>

55. V tejto súvislosti treba tiež poukázať na to, že pojem „vykonávanie práva Únie“ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty vyžaduje existenciu súvisu určitého stupňa, presahujúceho podobnosť dotknutých oblastí alebo nepriame vplyvy jednej z oblastí na inú.<sup>43</sup> Na určenie, či vnútroštátna právna úprava predstavuje vykonanie práva EÚ v zmysle článku 51 Charty, treba spomedzi iných kritérií preskúmať, či i) je jej cieľom vykonanie ustanovenia práva EÚ, ii) aká je povaha tejto právnej úpravy a či táto právna úprava sleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo EÚ, hoci môže toto právo nepriamo ovplyvniť, ako aj to, či iii) existuje osobitné ustanovenie práva EÚ v tejto oblasti alebo také, ktoré by ho mohlo ovplyvniť.<sup>44</sup> Súdny dvor najmä dospel k záveru, že nie je možné uplatniť základné práva EÚ vo vzťahu k vnútroštátnej právnej úprave z dôvodu, že ustanovenia EÚ v danej oblasti nestanovujú žiadnu povinnosť členským štátom, pokiaľ ide o situáciu, o ktorú ide vo veci samej.<sup>45</sup>

56. Teraz so zreteľom na tieto zásady preskúmam, či právna situácia, z ktorej vychádza konanie pred vnútroštátnym súdom, spadá do pôsobnosti práva EÚ v zmysle článku 51 Charty.

57. Rozhodnutie vnútroštátneho súdu žiaľ neobsahuje nijaké konkrétne informácie o tejto otázke. Napriek zjavným nedostatkom tohto rozhodnutia sa však domnievam, že na túto otázku treba odpovedať kladne. Súvislosť medzi skutkovými okolnosťami veci a ustanoveniami práva EÚ uplatniteľnými v konaní vo veci samej chápem takto.

58. Na jednej strane sa zdá, že účelom spornej právnej úpravy nebolo *stricto sensu* vykonať právo EÚ. Táto právna úprava, ktorá sleduje všeobecnejší cieľ ochrany verejného zdravia, totiž upravuje maloobchodnú distribúciu liekov na celom území Talianska, aby sa zabezpečilo spoľahlivé a kvalitné zásobovanie obyvateľstva liekmi.<sup>46</sup>

59. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že na základe článku 168 ods. 7 ZFEÚ sa pri činnosti EÚ v oblasti verejného zdravia musí rešpektovať zodpovednosť členských štátov za vymedzenie ich zdravotnej politiky, za organizáciu a poskytovanie zdravotníckych služieb a zdravotnej starostlivosti. Zodpovednosť členských štátov zahŕňa správu zdravotníckych služieb a zdravotnej starostlivosti, ako aj rozdeľovanie zdrojov, ktoré sú im pridelené. Súdny dvor navyše rozhodol, že v zásade prináleží členským štátom rozhodnúť o úrovni, na ktorej chcú zaistiť ochranu verejného zdravia, ako aj 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 v tomto smere určitú mieru voľnej úvahy.<sup>47</sup>

40 — Pozri napríklad rozsudok Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 17) a uznesenie Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio (C-258/13, EU:C:2013:810, bod 18).

41 — Pozri okrem iného uznesenie Boncea a i. (C-483/11 a C-484/11, EU:C:2011:832, bod 29) a rozsudok Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, bod 19).

42 — Pozri v tomto zmysle uznesenie Currà a i. (C-466/11, EU:C:2012:465, bod 26) a rozsudok Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, bod 22).

43 — Rozsudok Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 24). Pozri tiež v tomto zmysle tam citovanú judikatúru.

44 — Tamže, bod 25 a citovaná judikatúra.

45 — Tamže, bod 26, a rozsudok Julián Hernández a i. (C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 35).

46 — Porovnaj rozsudok Venturini (EU:C:2013:791, body 40 a 63).

47 — Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudky Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 44) a Venturini (EU:C:2013:791, bod 59).

60. Právo EÚ však na druhej strane obsahuje konkrétne normy – a to článok 49 ZFEÚ a článok 52 ods. 1 ZFEÚ –, ktoré v zásade môžu ovplyvniť uplatniteľnosť právnej úpravy, o ktorú ide v konaní pred vnútroštátnym súdom.

61. V tomto ohľade Súdny dvor rozhodol, že pokiaľ sa členský štát na účely odôvodnenia právnej úpravy, ktorá môže narušiť výkon jednej zo základných slobôd, odvoláva na naliehavé dôvody všeobecného záujmu, toto odôvodnenie, ktoré je upravené právom EÚ, sa musí vykladať v súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ a najmä základnými právami, ktoré sú teraz zaručené Chartou. Výnimky sa môžu na dotknutú vnútroštátnu právnu úpravu vzťahovať len vtedy, ak je v súlade so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor.<sup>48</sup>

62. Z toho vyplýva, že táto povinnosť súladu so základnými právami nepochybne spadá do pôsobnosti práva EÚ, a teda aj do pôsobnosti Charty. Uplatnenie výnimiek, ktoré právo EÚ stanovuje na účely odôvodnenia zásahu do základnej slobody zaručenej Zmluvou, zo strany členského štátu preto treba považovať – ako Súdny dvor konštatoval v rozsudku Pfleger – za „výkon práva Únie“ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.<sup>49</sup>

63. Čo sa týka prejednávanej veci, článok 49 ZFEÚ a článok 52 ods. 1 ZFEÚ ukladajú talianskym orgánom určité povinnosti v súvislosti so situáciou, ktorú prejednáva vnútroštátny súd. Opatrenie predstavujúce obmedzenie slobody usadiť sa (obmedzenia maloobchodného predaja určitých liekov) sa okrem iného musí uplatňovať nediskriminačne, musí byť spôsobilé zaručiť dosiahnutie sledovaného legitímneho cieľa verejnej politiky a nesmie ísť nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné.<sup>50</sup>

64. Preto zastávam názor, že Súdny dvor má právomoc odpovedať na druhú otázku, ktorú položil TAR Sicília. Mám však vážne pochybnosti, pokiaľ ide o prípustnosť tejto otázky.

## 2. Prípustnosť

65. Podľa ustálenej judikatúry v rámci spolupráce zavedenej článkom 267 ZFEÚ, vzhľadom na nevyhnutnosť dospieť k takému výkladu práva EÚ, ktorý bude pre vnútroštátny súd užitočný, sa vyžaduje, aby vnútroštátny súd vymedzil skutkový a právny rámec, do ktorého spadajú ním kladené otázky, resp. aby aspoň objasnil skutkové predpoklady, na ktorých sa uvedené otázky zakladajú.<sup>51</sup> V tejto súvislosti Súdny dvor nástojil na dôležitosti toho, aby vnútroštátny súd uviedol presné dôvody, pre ktoré považuje výklad práva EÚ za sporný a polozenie prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru za potrebné.<sup>52</sup> Súdny dvor najmä zdôraznil, že v rozhodnutí vnútroštátneho súdu musia byť aspoň v minimálnej miere objasnené dôvody výberu ustanovení práva EÚ, o výklad ktorých sa žiada, ako aj súvislosť, ktorá podľa vnútroštátneho súdu existuje medzi týmito ustanoveniami a vnútroštátnou právnou úpravou uplatniteľnou v konaní pred ním.<sup>53</sup>

66. Ako bolo spomenuté v bode 20 týchto návrhov, tieto požiadavky na obsah návrhu na začatie prejudiciálneho konania sú výslovne uvedené v článku 94 rokovacieho poriadku, ktorý má vnútroštátny súd – ako Súdny dvor nedávno zdôraznil – poznať a ktorý je povinný dôsledne dodržiavať.<sup>54</sup>

48 — Pozri rozsudok Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 35 a citovanú judikatúru).

49 — Tamže, bod 36. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v tej istej veci (EU:C:2013:747, body 36 až 46).

50 — Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudky Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, bod 44) a Apothekerkammer des Saarlandes a i. (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 25).

51 — Pozri napríklad rozsudok Mora IPR (C-79/12, EU:C:2013:98, bod 35) a uznesenia Augustus (C-627/11, EU:C:2012:754, bod 8) a Mlamali (C-257/13, EU:C:2013:763, bod 18).

52 — Pozri v tomto zmysle rozsudok (Mora IPR, EU:C:2013:98, bod 36) a uznesenia Mlamali (EU:C:2013:763, bod 20) a Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, bod 19).

53 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Asemfo (C-295/05, EU:C:2007:227, bod 33) a Mora IPR (EU:C:2013:98, bod 37). Pozri tiež uznesenie Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, body 23 a 24).

54 — Pozri uznesenie Talasca (EU:C:2014:2049, bod 21).

67. Vzhľadom na tieto zásady sa domnievam, že pokiaľ ide o druhú otázku položenú v prejednávanej veci, rozhodnutie vnútroštátneho súdu nespĺňa tieto požiadavky.

68. V rozhodnutí vnútroštátneho súdu nie je ani len stručne vysvetlené, prečo vnútroštátny súd považuje výklad článku 15 Charty za nevyhnutný pre rozhodnutie sporu, ktorý prejednáva. Vnútroštátny súd len uvádza, že má pochybnosti o tom, či sa zásady zakotvené v tomto ustanovení môžu v celom rozsahu uplatniť na povolanie farmaceuta, aj keď pre toto povolanie bolo stanovených viacero povinností vo všeobecnom záujme.

69. V tejto súvislosti neváham povedať, že akýkoľvek pracovník a akýkoľvek podnik pôsobiaci na vnútornom trhu – bez ohľadu na to, či má plniť jednu alebo viaceré povinnosti vo všeobecnom záujme – má požívať právo zakotvené v článku 15 Charty. Tiež považujem za zložité poprieť, že právna úprava, o ktorú ide v konaní pred vnútroštátnym súdom, je spôsobilá čiastočne obmedziť toto právo.<sup>55</sup>

70. Ak je však preukázané, že toto obmedzenie je odôvodnené potrebou chrániť verejné zdravie<sup>56</sup>, nie je mi jasné, aké ďalšie aspekty nezlučiteľnosti spornej vnútroštátnej právnej úpravy s právom EÚ by mohli prípadne vyplývať z článku 15 Charty.

71. Článok 52 ods. 1 Charty totiž pripúšťa, že výkonu práv, aké sú uvedené v článku 15 Charty, možno klásť obmedzenia, ale musia byť stanovené zákonom, rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd a – pri dodržaní zásady proporcionality – byť nevyhnutné a skutočne zodpovedať cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Európskou úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.<sup>57</sup>

72. V tejto súvislosti treba sotva poukazovať na to, že Charta v článku 35 tiež priznáva každému základné právo na prístup k preventívnej zdravotnej starostlivosti a základné právo využívať lekársku starostlivosť.

73. Za týchto okolností by sa očakávalo, že vnútroštátny súd vo svojom rozhodnutí uvedie nejaké vysvetlenie, prečo sa domnieval, že sporná vnútroštátna právna úprava nenastoluje náležitú rovnováhu medzi týmito dvoma základnými právami, alebo prečo táto právna úprava nerešpektovala podstatu práva stanoveného v článku 15 Charty.

74. Vzhľadom na neexistenciu akéhokoľvek vysvetlenia týchto kľúčových aspektov musím konštatovať, že druhá otázka, ktorú položil TAR Sicilia, je neprípustná, keďže návrh na začatie prejudiciálneho konania nie je v súlade s článkom 94 rokovacieho poriadku.

### 3. O veci samej

75. Pokiaľ ide o vecnú stránku problematiky, na ktorú vnútroštátny súd poukazuje v druhej otázke, svoju analýzu obmedzím na nasledujúce úvahy.

76. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu ani z pripomienok, ktoré predložil pán Gullotta, podľa môjho názoru nevyplýva nič, čo by spochybňovalo skutočnosť, že spornou vnútroštátnou právnou úpravou sa dosiahla spravodlivá a primeraná rovnováha medzi slobodnou voľbou povolania a právom na prácu na jednej strane a právom na zdravotnú starostlivosť na druhej strane. Tiež si myslím, že nič nenasvedčuje tomu, že právo stanovené v článku 15 Charty bolo tak veľmi obmedzené, že podstatu tohto práva možno považovať za ohrozenú.

55 — Pozri body 48 a 49 týchto návrhov.

56 — Tamže.

57 — Pozri rozsudok Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 27 a citovanú judikatúru).

77. Na základe toho sa domnievam, že článku 15 Charty neodporuje právna úprava, o akú ide v konaní pred vnútroštátnym súdom.

#### D – Tretia otázka

78. Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd napokon v podstate pýta, či sa články 102 ZFEÚ a 106 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že im odporuje vnútroštátna právna úprava, o akú ide v konaní vo veci samej, podľa ktorej je maloobchodný predaj určitých liekov vyhradený len pre lekárne, pričom paralekárne nemôžu predávať tieto lieky.

#### 1. Prípustnosť

79. Aj v súvislosti s treťou otázkou musím vyjadriť pochybnosti o jej prípustnosti. V rozhodnutí vnútroštátneho súdu opäť nie je uvedené nijaké vysvetlenie, prečo sa vnútroštátny súd domnieva, že sporná právna úprava nie je v súlade s článkami 102 ZFEÚ a 106 ZFEÚ.

80. V prvom rade, čo sa týka článku 102 ZFEÚ, nie je mi celkom jasné, či sa podľa názoru vnútroštátneho súdu má vychádzať z toho, že každá (alebo niektoré) z viac ako 15 000 lekární umiestnených na celom území Talianska má *samostatné* dominantné postavenie, alebo či sa má vychádzať z toho, že tieto subjekty majú *spoločné* dominantné postavenie. V druhom rade aj za predpokladu, že by bolo možné preukázať dominantné postavenie, bolo by ešte potrebné určiť, akým spôsobom by sa toto postavenie mohlo neoprávnene využívať s cieľom vylúčiť hospodársku súťaž na jednom alebo viacerých relevantných trhoch.

81. Pokiaľ ide ďalej o článok 106 ZFEÚ, treba poukázať na to, že Súdny dvor nedávno opäť potvrdil svoju judikatúru, podľa ktorej členský štát porušuje zákazy stanovené v článku 106 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 102 ZFEÚ, ak prijme zákon, iný právny predpis alebo správne opatrenie, ktorý vyvoláva situáciu, v ktorej je verejný podnik alebo podnik, ktorému členský štát priznal osobitné alebo výlučné práva, v dôsledku samotného výkonu prednostných práv, ktoré mu boli udelené, vedený k zneužívaniu svojho dominantného postavenia alebo ak tieto práva môžu vyvolať situáciu, na základe ktorej tento podnik pristúpi k takémuto zneužitiu. Súdny dvor tiež jasne uviedol, že predpokladom porušenia článku 106 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 102 ZFEÚ je preukázanie potenciálneho alebo skutočného protisúťažného účinku, ktorý môže vyplývať zo skutočnosti, že štát priznal niektorým podnikom osobitné alebo výlučné práva.<sup>58</sup>

82. Za týchto okolností je zrejmé, že – pokiaľ možno vychádzať z toho, že sporná právna úprava priznáva lekárňam osobitné alebo výlučné práva v zmysle článku 106 ods. 1 ZFEÚ – by bolo ešte potrebné určiť, ako môžu udelené osobitné alebo výlučné práva podľa názoru vnútroštátneho súdu viesť lekárne k tomu, aby zneužívali svoje dominantné postavenie.

83. Ani jedna z týchto otázok však nie je vôbec vysvetlená. Za týchto okolností preto nie je možné pochopiť, prečo alebo ako by vnútroštátna právna úprava, o akú ide v konaní pred vnútroštátnym súdom, mohla odporovať článkom 102 ZFEÚ a 106 ZFEÚ.<sup>59</sup>

58 — Pozri okrem iného rozsudky Komisia/DEI (C-553/12 P, EU:C:2014:2083, body 41 až 46), MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, bod 49) a Connect Austria (C-462/99, EU:C:2003:297, bod 80).

59 — Súdny dvor totiž konštatoval, že potreba presnosti v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, pokiaľ ide o skutkový a právny rámec, sa uplatňuje osobitne v oblasti hospodárskej súťaže, ktorá sa vyznačuje zložitými skutkovými a právnymi situáciami – pozri uznesenie Laguillaumie (EU:C:2000:350, bod 19 a citovaná judikatúra).



84. Poukazujem totiž na to, že Súdnemu dvoru bola položená relatívne podobná otázka vo veci *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, v ktorej sa jeden taliansky súd pýtal Súdneho dvora, či články 102 ZFEÚ a 106 ZFEÚ bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá vyhradzovala právo vykonávať určité činnosti v poradenstve a pomoci v daňových veciach centrálnym daňovej pomoci – akciovým spoločnostiam schváleným talianskym ministerstvom financií. Súdny dvor vo svojom rozhodnutí zdôraznil, že iba samotné vytvorenie dominantného postavenia udelením osobitných alebo výlučných práv nie je ako také nezlučiteľné so Zmluvami. Predpokladom porušenia článku 102 ZFEÚ a článku 106 ods. 1 ZFEÚ je teda nielen to, že účinkom spornej vnútroštátnej právnej úpravy je udelenie osobitných alebo výlučných práv určitým podnikom, ale aj to, že takáto právna úprava môže viesť tieto podniky k zneužitiu dominantného postavenia. Súdny dvor však konštatoval, že v rozhodnutí vnútroštátneho súdu ani v predložených písomných pripomienkach neboli uvedené skutkové a právne okolnosti, ktoré by mu umožnili určiť, či sú splnené podmienky týkajúce sa existencie dominantného postavenia alebo jeho zneužívania v zmysle článku 102 ZFEÚ a článku 106 ods. 1 ZFEÚ. Súdny dvor teda vyhlásil túto otázku za neprípustnú.<sup>60</sup>

85. V prejednávacom prípade je podľa môjho názoru opodstatnený ten istý záver.

## 2. O veci samej

86. Ako bolo uvedené vyššie, v rozhodnutí vnútroštátneho súdu ani v pripomienkach, ktoré predložil pán Gullotta, nenachádzam nič, čo by nasvedčovalo možnému porušeniu článku 102 ZFEÚ a článku 106 ods. 1 ZFEÚ.

87. Nevidím teda dôvod, prečo by sa články 102 ZFEÚ a 106 ZFEÚ mali vykladať v tom zmysle, že im odporuje vnútroštátna právna úprava, o akú ide v konaní pred vnútroštátnym súdom, podľa ktorej je maloobchodný predaj určitých liekov vyhradený len pre lekárne, pričom paralekárne nemôžu predávať tieto lieky.

## E – Záverečné poznámky

88. V roku 2014 bolo takmer 40 vecí, v ktorých Súdny dvor zamietol návrhy na začatie prejudiciálneho konania buď preto, lebo boli úplne neprípustné, alebo pre jednoznačný nedostatok právomoci. V rovnako veľkom počte vecí boli návrhy vnútroštátnych súdov čiastočne zamietnuté z týchto dôvodov. Takmer vo všetkých týchto veciach išlo práve o tie procesné otázky, ktoré boli preskúmané v týchto návrhoch: i) otázky týkajúce sa výkladu základných slobôd napriek tomu, že všetky aspekty konania vo veci samej boli obmedzené na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu<sup>61</sup>, ii) otázky týkajúce sa výkladu Charty v prípadoch, v ktorých neexistovala jednoznačná súvislosť s právom EÚ<sup>62</sup>, alebo iii) návrhy na začatie prejudiciálneho konania, v ktorých nebol opísaný základný skutkový a právny rámec položených otázok.<sup>63</sup>

89. Žiaľ nie je nezvyčajné, že vnútroštátne súdy položia Súdnemu dvoru otázky spochybňujúce zlučiteľnosť vnútroštátnych predpisov s právom EÚ, pričom poukážu na pomerne veľký počet ustanovení práva EÚ, ale nevysvetlia, prečo každé z týchto ustanovení môže byť relevantné pre posudzovaný prípad. Obdobné problémy vyvolávajú návrhy, ktoré sa naopak týkajú zlučiteľnosti vnútroštátnych predpisov s právom EÚ, ale nie sú v nich uvedené nijaké konkrétne ustanovenia práva EÚ.

60 — C-451/03, EU:C:2006:208, body 20 až 26.

61 — Pozri okrem iného rozsudok *Airport Shuttle Express* (EU:C:2014:74) a uznesenia *Tudoran* (EU:C:2014:2051) a *Szabó* (EU:C:2014:2220).

62 — Pozri okrem iného uznesenia *Kárász* (C-199/14, EU:C:2014:2243), *Pańczyk* (C-28/14, EU:C:2014:2003) a *Široká* (C-459/13, EU:C:2014:2120).

63 — Pozri okrem iného uznesenia *Herrenknecht* (C-366/14, EU:C:2014:2353), *Hunland-Trade*, (C-356/14, EU:C:2014:2340) a *3D I* (C-107/14, EU:C:2014:2117).

90. Táto prax je neprijateľná. Každý návrh zamietnutý z procesných dôvodov spôsobuje značné plytvanie zdrojmi tak vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh, ako aj súdov EÚ (najmä preto, lebo návrh na začatie prejudiciálneho konania sa musí preložiť do všetkých úradných jazykov Európskej únie). Dochádza tiež k prietahom pri výkone spravodlivosti vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej, a to bez akýchkoľvek prínosov.

91. Z článku 19 ods. 1 ZEÚ vyplýva, že dodržiavanie právneho poriadku a súdneho systému EÚ kontrolujú tak Súdny dvor, ako aj súdy členských štátov. Tak súdom Európskej únie, ako aj vnútroštátnym súdom totiž bola zverená úloha zabezpečiť plné uplatnenie práva EÚ vo všetkých členských štátoch a súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci z uvedeného práva vyplývajú.<sup>64</sup>

92. Vzhľadom na túto kľúčovú ústavnú zásadu je Súdny dvor ochotný urobiť všetko, čo je v jeho silách, aby pomohol vnútroštátnym súdom plniť ich súdnu funkciu v rámci právneho poriadku EÚ. Súdny dvor si však tiež uvedomuje obmedzenia svojich vlastných činností, ktoré vyplývajú zo Zmlúv.

93. Vnútroštátne súdy by si tiež mali uvedomovať tieto obmedzenia. Najmä by mali poznať nedávne rozhodnutia, z ktorých vyplýva, že Súdny dvor postupuje pri posudzovaní svojej právomoci na zodpovedanie otázok podľa článku 267 ZFEÚ a prípustnosti takých otázok prísnejšie.

94. Vnútroštátne súdy by vo všeobecnosti vždy mali mať na zreteli, že zásada lojálnej spolupráce, na ktorej je založený postup upravený v článku 267 ZFEÚ<sup>65</sup>, sa uplatňuje vzájomne. Mali by pomáhať Súdnemu dvoru... pomáhať im.

#### IV – Návrh

95. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor určil, že druhá a tretia prejudiciálna otázka, ktoré položil Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia vo veci C-497/12, sú neprípustné.

64 — Porovnaj stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, body 66 až 69).

65 — Pozri bod 1 týchto návrhov.