Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 2. října 2019[1]

Věc C-465/18

AV a
BU
proti
Comune di Bernareggio,
vedlejší účastníci řízení:
CT

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Článek 49 SFEU – Svoboda usazování – Převod obecní lékárny po provedení výběrového řízení – Vnitrostátní právní úprava přiznávající předkupní právo zaměstnancům obecní lékárny – Konečné uzavření smlouvy se zaměstnancem, který se neúčastnil výběrového řízení, po uplatnění předkupního práva“

I. Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná kanceláři Soudního dvora dne 16. července 2018 Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) se týká výkladu článků 45, 49 až 56 a 106 SFEU a článků 15 a 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2. Žádost byla podána v rámci řízení vedeného mezi AV a BU na straně jedné a Comune di Bernareggio (obec Bernareggio, Itálie) a CT na straně druhé.

3. V původním řízení byla s AV a BU, vlastníky lékárny nacházející se mimo obec Bernareggio, předběžně sjednána smlouva o prodeji obecní lékárny, a to po skončení výběrového řízení.

4. Navzdory skutečnosti, že AV a BU předložili ekonomicky nejvýhodnější nabídku a byla s nimi předběžně uzavřena smlouva, zvítězila nicméně nabídka CT, lékárníka zaměstnaného u Azienda Speciale Farmacie Vimercatesi – provozovatel městských lékáren. Skutečnosti, které k tomu vedly, budou podrobně popsány v tomto stanovisku.

5. Po předběžném uzavření smlouvy uplatnil CT (jenž je zaměstnancem předmětné obecní lékárny, který se ale neúčastnil výběrového řízení) dopisem předkupní právo, které zákon přiznává zaměstnancům obecních lékáren v případě prodeje a převodu těchto lékáren. CT poté nakonec dosáhl sjednání dotčené smlouvy.

6. AV a BU napadli uvedené konečné sjednání smlouvy s CT u italských správních soudů.

1 – Původní jazyk: angličtina.

7. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce poskytuje Soudnímu dvoru poprvé příležitost posoudit legalitu vnitrostátního pravidla přiznávajícího zaměstnancům předkupní právo v případě převodu vlastnictví obecní lékárny po výběrovém řízení.

II. Právní rámec

A. Italské právo

8. Článek 9 Legge 2 aprile 1968, n. 475, Norme concernenti il servizio farmaceutico (zákon č. 475 ze dne 2. dubna 1968 o normách platných pro lékárenské služby) stanoví:

„Až polovinu vlastnického podílu v uvolněných lékárnách a v nově zřízených lékárnách v důsledku změny *pianta organica* (plán územního pokrytí) může převzít obec […]“.

9. Článek 12 uvedeného zákona stanoví:

„[…]

Převod [lékárny] se může uskutečnit pouze ve prospěch zapsaného lékárníka, nebo lékárníka, u něhož bylo v předchozím výběrovém řízení shledáno, že má požadovanou kvalifikaci.

[…]“

10. Článek 4 Legge 8 novembre 1991, n. 362, Norme di riordino del settore farmaceutico (zákon č. 362 ze dne 8. listopadu 1991 o reorganizaci lékárenského odvětví; dále jen „zákon č. 362/1991“) stanoví:

„1. Přidělení volných nebo nově zřízených lékárenských provozoven, které jsou k dispozici pro výkon činnosti ze strany soukromých subjektů, se uskutečňuje prostřednictvím výběrového řízení […]

2. K výběrovému řízení uvedenému v odstavci 1 jsou připuštěni státní příslušníci členského státu Evropského hospodářského společenství […], kteří jsou jako lékárníci zapsáni v lékárnické komoře

[…]“

11. Článek 12 odst. 2 téhož zákona stanoví:

„V případě převodu vlastnictví obecní lékárny mají její zaměstnanci předkupní právo […]“

12. Článek 2112 Codice civile (italský občanský zákoník) stanoví:

„V případě převodu podniku pokračuje pracovní poměr u nabyvatele a zaměstnanec si zachovává veškerá práva, která z něj vyplývají. […]

[…]

Převod podniku sám o sobě nepředstavuje důvod k propuštění. Zaměstnanec, jehož pracovní podmínky se během tří měsíců následujících po převodu podniku podstatně změní, může podat výpověď […]“

III. Spor v původním řízení a předběžná otázka

13. Oznámením zveřejněným dne 31. ledna 2014 vyhlásila obec Bernareggio výběrové řízení na převod obecní lékárny [2]. Podle oznámení o výběrovém řízení měla být smlouva uzavřena s uchazečem, který nabídne nejvyšší cenu. Minimální či základní nabídková cena za předmětnou lékárnu byla stanovena na 580 000 eur. Je však třeba uvést, že v oznámení o výběrovém řízení bylo uvedeno, že převod lékárny předběžně úspěšnému uchazeči byl mimo jiné podmíněn tím, že žádný z lékárníků zaměstnaných na dobu neurčitou u Azienda Speciale Farmacie Vimercatesi – provozovatel městských lékáren neuplatní předkupní právo uvedené v čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991.

14. Dne 11. března 2014 oznámila obec Bernareggio předběžný převod ve prospěch AV a BU, kteří jsou vlastníky lékárny nacházející se v sousední obci a kteří předložili ekonomicky nejvýhodnější nabídku ve výši 600 000 eur. Jak jsem však již uvedl, po skončení výběrového řízení zvítězila nabídka CT, lékárníka zaměstnaného u Azienda Speciale Farmacie Vimercatesi. CT, který se neúčastnil výběrového řízení, uplatnil dopisem ze dne 27. března 2014 své zákonné předkupní právo podle čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 a následně dosáhl konečného přidělení lékárny rozhodnutím obce Bernareggio č. 31 ze dne 12. května 2014.

15. Konečné uzavření smlouvy s CT napadli AV a BU u Tribunale amministrativo regionale, Lombardia-Milano (regionální správní soud, Lombardie-Miláno, Itálie). V žalobě AV a BU mimo jiné tvrdili, že zákonné předkupní právo zaměstnanců obecních lékáren je v rozporu se zásadami volné hospodářské soutěže a rovného zacházení stanovenými v unijním právu. Uvedli, že předkupní právo poskytuje těmto zaměstnancům významnou výhodu. Dotčení zaměstnanci mohou předstihnout ostatní uchazeče výběrového řízení, aniž se jej vůbec účastní, tím, že uplatní své nepodmíněné právo uzavřít smlouvu, které jim přiznává zákon. AV a BU tvrdili, že předmětné zákonné předkupní právo není právně opodstatněné.

16. Vzhledem k tomu, že Tribunale amministrativo regionale, Lombardia-Milano (regionální správní soud, Lombardie-Miláno) uvedenou žalobu zamítl, AV a BU podali opravný prostředek k předkládajícímu soudu, přičemž zopakovali žalobní důvody formulované v řízení v prvním stupni.

17. Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) uvádí, že předkupní právo přiznané čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 se uplatní ve prospěch zaměstnanců obecních lékáren v případě převodu těchto lékáren na soukromé subjekty. [3] Předkládající soud v rámci citace svého vlastního rozsudku č. 5329 ze dne 5. října 2005 [4] uvedl, že čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 se zabývá potřebou lepšího řízení lékárenských služeb a je založen na předpokladu, že lékárník, který už byl zaměstnán v obecní lékárně, jež je předmětem převodu, bude schopen zajistit kontinuitu a také využít zkušenosti nabyté při provozování této lékárny. Consiglio di Stato (Státní rada) má však pochybnosti o tom, zda je předkupní právo vskutku odůvodněno nějakým skutečně významným převažujícím veřejným zájmem.

18. Předkládající soud má za to, že předkupní právo je nepřiměřené, neboť článek 2112 italského občanského zákoníku, který provádí mimo jiné směrnici Rady 2001/23/ES ze dne 12. března 2001 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodů podniků, závodů nebo částí podniků nebo závodů [5], konkrétně zaručuje pokračování pracovního poměru a zachování všech práv zaměstnanců převáděného podniku.

2 – Kromě samotného převodu lékárny zde byly rovněž stanoveny podmínky týkající se mimo jiné nábytku, zařízení a vybavení a skladových zásob lékárny.

3 – Upřednostňuje tudíž kolektivní práva před soukromými právy.

4 – Rozsudek pátého senátu Consiglio di Stato (Státní rada) č. 5329 ze dne 5. října 2005.

5 – Úř. věst. 2001, L 82, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 98.

19. Navíc, pokud by účelem tohoto předkupního práva bylo zajistit zachování zkušeností získaných zaměstnancem při poskytování lékárenských služeb, pak by toho mohlo být podle názoru předkládajícího soudu dosaženo jinými prostředky – například tím, že bude ve výzvě k podávání nabídek stanoveno příslušné bodové ohodnocení navázané na profesní zkušenost – aniž by byla takto závažným způsobem potlačena hospodářská soutěž a rovné zacházení.

20. V každém případě má předkládající soud pochybnosti ohledně rozumnosti a přiměřenosti opatření s ohledem na sociální cíle sledované předkupním právem i) v rámci profesní oblasti, v níž je vyžadována vysoká kvalifikace a v níž se převod lékárny může uskutečnit pouze ve prospěch lékárníků zapsaných v seznamu lékárníků, kteří mají požadovanou kvalifikaci pro provozování lékárny nebo mají nejméně dvouletou odbornou praxi, přičemž neexistují žádné pádné důvody pro to, aby byla připisována větší váha zkušenostem získaným v nějaké konkrétní lékárně; ii) uvedené právo bezpodmínečně upřednostňuje zaměstnance, aniž by se přihlíželo k tomu, zda byla dotčená lékárna skutečně provozována řádně, a iii) pro uplatnění předkupního práva je dostačující, aby osoba pracovala jako „zaměstnanec“ lékárny, což nutně neznamená, že se jedná o osobu odpovědnou za provoz lékárny.

21. Podle názoru předkládajícího soudu je proto sporné, zda uvedené předkupní právo dosahuje rozumné rovnováhy mezi požadavky volného trhu, volného pohybu služeb a ochranou veřejného zdraví. Předkládající soud upozornil na skutečnost, že takové ustanovení, jako je posuzované ustanovení, může být považováno za ochranářskou politiku, která bezdůvodně zvýhodňuje určitou skupinou státních příslušníků oproti jiným italským státním příslušníkům, a i státním příslušníkům jiných členských států.

22. Předkládající soud má za to, že přednost poskytovaná zákonem zaměstnancům obecní lékárny představuje omezení svobody usazování. Předkupní právo tudíž diskriminuje další subjekty, které usilují o uzavření smlouvy, a to z téhož členského státu i z dalších členských států. Mimoto lze zpochybnit rozumnost a přiměřenost z toho vyplývajícího omezení zásad ochrany hospodářské soutěže a rovného zacházení mezi hospodářskými subjekty a omezení svobody podnikání a svobody výkonu povolání.

23. Předkládající soud má za to, že je rovněž třeba zohlednit skutečnost, že dotčená právní úprava brání vstupu potenciálních hospodářských subjektů na již tak omezený trh, v jehož rámci je na jedné straně omezeno množství lékáren prostřednictvím jejich plánovaného rozdělení na území a na straně druhé je zřízení nových lékáren podmíněno přidělením prostřednictvím výběrového řízení a následným vydáním povolení úspěšným uchazečům.

24. Kromě toho, podle předkládajícího soudu se nezdá, že by účelem předkupního práva měla být ochrana zdraví, neboť podle všeho není nezbytná pro dosažení cíle zajistit spolehlivé a kvalitní zásobování obyvatelstva léčivými přípravky.

25. Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady svobody usazování, zákazu diskriminace, rovného zacházení, ochrany hospodářské soutěže a volného pohybu pracovníků uvedené v článku 45, v článcích 49 až 56 a v článku 106 SFEU, jakož i v článcích 15 a 16 [Listiny] a kritéria přiměřenosti a rozumnosti, jež jsou v nich obsažena, takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava uvedená v čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991, která v případě převodu vlastnictví obecní lékárny přiznává zaměstnancům této lékárny předkupní právo?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

26. Písemná vyjádření předložili AV a BU, obec Bernareggio a Evropská komise.

27. Na základě žádosti CT, který nepředložil písemné vyjádření, rozhodl Soudní dvůr rozhodnutím ze dne 14. května 2019 na základě čl. 76 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora, že jednání se bude konat dne 3. července 2019.

28. AV a BU, obec Bernareggio, CT a Komise přednesli ústní vyjádření na jednání konaném dne 3. července 2019.

V. Použitelná ustanovení unijního práva

29. V projednávané věci se předkládající soud domáhá výkladu článků 45, 49 až 56 a 106 SFEU a článků 15 a 16 Listiny.

30. Věc v původním řízení se týká sporu mezi AV a BU na straně jedné (oba dva jsou lékárníci) a obcí Bernareggio a CT, lékárníkem zaměstnaným uvedenou obcí v lékárně, jež byla předmětem dotčeného výběrového řízení, na straně druhé.

31. Vzhledem k tomu, že po dokončení prodeje má být předmětná lékárna provozována buď AV a BU, nebo CT, a to stabilně po neurčitou dobu, mám za to, že se použije článek 49 SFEU o svobodě usazování.

32. S ohledem na informace obsažené ve spise Soudního dvora není podle mého názoru použitelný článek 45 SFEU týkající se volného pohybu pracovníků, ani článek 56 SFEU týkající se volného pohybu služeb [6]. Vzhledem k tomu, že samotní uchazeči jsou italskými státními příslušníky, nevyužili práv volného pohybu, což by vedlo k použití těchto pravidel v situaci, která je jinak vnitrostátní záležitostí Itálie.

33. Mimoto vzhledem k tomu, že předkupní právo dotčené ve věci v původním řízení bylo uplatněno zaměstnancem obecní lékárny, konkrétně CT, a jeho nabídka proto měla přednost před nabídkou lékárníků AV a BU, je ve spise Soudního dvora málo informací, z nichž by vyplývalo, že by se spor v původním řízení soustředil na provoz či se ve skutečnosti týkal nějakým způsobem provozu veřejných (či dokonce soukromých) podniků, podniků, jimž členský stát přiznal zvláštní či výlučná práva nebo snad podniků pověřených poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu nebo které by měly povahu fiskálního monopolu v souladu s článkem 106 SFEU.

34. Pokud jde o čl. 15 odst. 2 Listiny, toto ustanovení mimo jiné uvádí, že každý občan se může usadit v kterémkoli členském státě. V projednávané věci je třeba rozumět odkazu na právo usadit se v tom smyslu, že čl. 15 odst. 2 Listiny odkazuje mimo jiné na článek 49 SFEU [7]. Podle mého názoru, jestliže je vnitrostátní právní úprava v souladu s článkem 49 SFEU, je v souladu i s čl. 15 odst. 2 Listiny [8].

35. Článek 16 Listiny navíc stanoví, že „svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Evropské Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi“. Tento článek Listiny tak pro účely určení rozsahu svobody podnikání odkazuje především na unijní právo. Uvedený odkaz na unijní právo je třeba chápat v projednávané věci v tom smyslu, že článek 16 Listiny zpětně odkazuje na článek 49 SFEU.

6 – Kromě toho mám za to, že s ohledem na čl. 2 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), který vylučuje z oblasti působnosti směrnice veškerou zdravotní péči, není tato směrnice v projednávané věci relevantní.

7 – Článek 52 odst. 2 Listiny vlastně stanoví, že práva uznaná Listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených: viz rozsudek ze dne 7. dubna 2016 ve věci ONEm a M. (C-284/15, EU:C:2016:220, bod 33).

8 – Obdobně viz rozsudek ze dne 7. dubna 2016, ONEm a M. (C-284/15, EU:C:2016:220, body 33 a 34).

36. S ohledem na všechny výše uvedené okolnosti a vzhledem k tomu, že se předběžná otázka ve skutečnosti týká pouze svobody usazování, mám za to, že je třeba vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení posoudit pouze [9] z hlediska článku 49 SFEU [10].

VI. K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

37. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že se veškeré skutkové okolnosti sporu v původním řízení omezují na jediný členský stát, a to na Italskou republiku.

38. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že podle ustálené judikatury se ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování nepoužijí na situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu [11]. Navíc, aby se článek 49 SFEU mohl použít v oblasti veřejných zakázek na činnosti, jejichž všechny relevantní prvky se omezují na území jediného členského státu, je nutné, aby zakázka dotčená ve věci v původním řízení měla určitý přeshraniční význam [12].

39. Podle mého názoru předkládající soud neuvedl konkrétní skutková zjištění, která by pomohla Soudnímu dvoru zjistit, zda ve věci v původním řízení existuje určitý přeshraniční význam při prodeji obecních lékáren v Itálii [13]. Předkládající soud však uvedl, že dotčené výběrové řízení bylo podle vnitrostátního práva otevřeno všem dospělým osobám z EU zapsaným jako lékárníci, a s odkazem na rozsudky ze dne 13. února 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68) a ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 40) uvedl, že dotčená vnitrostátní právní úprava může mít přeshraniční účinky. Mimoto, Consiglio di Stato (Státní rada) odkazovala mimo jiné také na unijní pravidla o uznávání kvalifikace lékárníků [14].

40. I přes chybějící konkrétní skutková zjištění v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je v tomto ohledu třeba uvést, že Soudní dvůr přesto považoval žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu ustanovení Smluv o základních svobodách za přípustné, ačkoliv se všechny prvky sporů v původním řízení nacházely pouze uvnitř jednoho členského státu. Soudní dvůr zaujal v tomto typu věcí takový postoj z toho důvodu, že nebylo možné vyloučit, že státní příslušníci usazení na území jiných členských států měli nebo mají zájem využívat těchto svobod za účelem výkonu činnosti na území členského státu, který přijal dotčenou vnitrostátní právní úpravu, a tato právní úprava, která se bez rozdílu uplatňovala na státní příslušníky daného členského státu i státní příslušníky jiných členských států, tedy mohla vyvolávat účinky, které se neomezovaly na tento členský stát [15].

9 – Rozsudek ze dne 13. února 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, body 22 a 23).

10 – A z hlediska výjimek z tohoto ustanovení podle článku 52 SFEU a judikatury Soudního dvora týkající se odůvodnění naléhavých důvodů obecného zájmu.

11 – Viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 47 a citovaná judikatura). V bodech 50 až 53 uvedeného rozsudku Soudní dvůr připomenul čtyři případy, v nichž by přesto mohlo být pro řešení sporů v původním řízení nezbytné provést výklad ustanovení Smluv týkajících se základních svobod, ačkoliv se všechny prvky uvedených sporů nacházely pouze uvnitř jednoho členského státu, což Soudní dvůr vedlo k tomu, že tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce prohlásil za přípustné.

12 – Viz rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a další* (C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 46).

13 – Jak však vyplývá z článku 94 jednacího řádu Soudního dvora ve znění platném od 1. listopadu 2012, Soudnímu dvoru musí být v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce poskytnuto vylíčení skutkových okolností, na kterých jsou otázky založeny, a vztahu existujícího zejména mezi těmito skutkovými okolnostmi a těmito otázkami. Proto musí být zjištění nezbytných skutečností umožňujících ověření nepochybného přeshraničního významu – a obecně zjištění všech skutečností, jejichž provedení přísluší vnitrostátním soudům a závisí na nich použitelnost aktu sekundárního nebo primárního unijního práva – provedeno, než je věc předložena Soudnímu dvoru. Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a další* (C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 46).

14 – Viz například směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2013, L 354, s. 132).

15 – Viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 50 a citovaná judikatura). Zdůrazňuji, že předkládající soud se opíral především o tuto linii judikatury za účelem odůvodnění přeshraničního významu své otázky.

41. Podle mého názoru vzhledem k tomu, že se taková vnitrostátní právní úprava, jako je čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991, použije podle svého znění jak na italské státní příslušníky, tak i na příslušníky jiných členských států, je možné, že lékárníci v jiných členských státech, než je Italská republika, měli či mají zájem o koupi a provoz obecní lékárny v Italské republice. Z toho vyplývá, že čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 může tudíž ovlivňovat obchod v rámci Unie [16].

42. Kromě toho je třeba připomenout, že o sporu, třebaže v něm proti sobě stojí příslušníci téhož členského státu, je třeba mít za to, že má vztah k článku 49 SFEU, v jehož důsledku je výklad těchto ustanovení nezbytný pro vyřešení tohoto sporu, pokud vnitrostátní právo předkládajícímu soudu ukládá, aby byla uvedeným státním příslušníkům přiznána stejná práva, jaká by v téže situaci vyplývala státním příslušníkům jiných členských států z unijního práva [17].

43. V tomto ohledu Komise ve svém písemném vyjádření a na jednání uvedla, aniž by to bylo ostatními účastníky řízení zpochybňováno, že italské právo zakazuje obrácenou diskriminaci italských státních příslušníků.

44. Zdálo by se proto, že italské právo předkládajícímu soudu ukládá, aby byla italskému státnímu příslušníku přiznána stejná práva, jaká by v téže situaci vyplývala státnímu příslušníkovi jiného členského státu z unijního práva [18].

45. Z toho vyplývá, že předběžná otázka je přípustná v rozsahu, v němž odkazuje na článek 49 SFEU o svobodě usazování.

VII. Analýza podstaty předběžné otázky

46. Podle ustálené judikatury brání článek 49 SFEU veškerým vnitrostátním opatřením, která i když se použijí bez rozdílu na základě státní příslušnosti, mohou bránit občanům Unie ve výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou nebo jej učinit méně přitažlivým [19].

47. Mám za to, že vzhledem k tomu, že účast na výběrovém řízení vyžaduje vynaložení času, úsilí a peněz, předkupní právo, jako je právo dotčené ve věci v původním řízení, by nepochybně odradilo lékárníky z jiných členských států od účasti v takovémto řízení. V tomto ohledu platí, že přestože lékárník z jiného členského státu předloží hospodářsky nejvýhodnější nabídku, nemá absolutně žádnou záruku toho, že zvítězí ve výběrovém řízení, a to z toho důvodu, že zaměstnanec obecní lékárny může v důsledku uplatnění svého předkupního práva a předložení srovnatelné nabídky skutečně „trumfnout“ jeho nabídku [20]. Je tedy zřejmé, že dotčené vnitrostátní předkupní právo poskytuje nespornou výhodu každému zaměstnanci obecní lékárny, který by chtěl uplatnit toto právo, a to i na úkor hospodářsky nejvýhodnější nabídky.

16 – Ve svém rozsudku ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 40) Soudní dvůr uvedl, že nelze v žádném případě vyloučit, že státní příslušníci usazení na území jiných členských států, než je Španělské království, měli nebo mají zájem provozovat lékárny na území Samosprávného společenství Asturie. Obdobně viz rozsudek ze dne 11. března 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, body 22 až 24), pokud jde o prodej pohonných hmot.

17 – Viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Memoria a Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, bod 23).

18 – Viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 52) a ze dne 10. května 2012, Duomo Gpa a další (C-357/10 až C-359/10, EU:C:2012:283, bod 28).

19 – Viz rozsudek ze dne 11. března 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, bod 43 a citovaná judikatura). Viz také rozsudek ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 22).

20 – Je třeba připomenout, že ve věci v původním řízení byl způsob, jakým předkupní právo funguje, uveden v oznámení o výběrovém řízení.

48. Podle mého názoru je smyslem předkupního práva obsaženého v čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 bránit tomu, aby lékárníci z jiných členských států uplatňovali své právo na účast ve výběrovém řízení na prodej obecní lékárny v Italské republice, a činit toto právo méně přitažlivým. Takové předkupní právo tak brání lékárníkům z jiných členských států ve výkonu jejich činnosti v rámci práva na volný pohyb na italském území prostřednictvím stálé provozovny, nebo jej činí méně přitažlivým.

49. V důsledku toho představuje takové ustanovení vnitrostátní právní úpravy, jako je čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 dotčený ve věci v původním řízení, podle mého názoru omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU. Je tedy nezbytné posoudit, v jakém rozsahu může být vnitrostátní ustanovení dotčené ve věci v původním řízení odůvodněno na základě některého z důvodů uvedených v čl. 52 odst. 1 SFEU nebo v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora naléhavými důvody veřejného zájmu. Touto otázkou se nyní budu zabývat.

A. K odůvodnění omezení svobody usazování

50. Z článku 52 odst. 1 SFEU je zřejmé, že ochrana veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrana zdraví mohou odůvodnit omezení svobody usazování.

51. Kromě toho z ustálené judikatury vyplývá, že omezení svobody usazování, která se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, mohou být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu pod podmínkou, že jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a pokud nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. [21]

52. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 se použije bez diskriminace na základě státní příslušnosti.

53. Protože je povinností předkládajícího soudu v rámci věci, která byla předložena Soudnímu dvoru podle článku 267 SFEU, identifikovat cíle dotčené vnitrostátní právní úpravy, které mohou odůvodnit omezení svobody usazování [22], předkládající soud [23] stručně uvedl, že čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 se zabývá potřebou lepšího řízení lékárenských služeb a je založen na předpokladu, že lékárník, který už byl zaměstnán v obecní lékárně, jež je předmětem prodeje, bude schopen zajistit kontinuitu a také využít zkušenosti nabyté v rámci provozování této lékárny [24].

54. S ohledem na toto vysvětlení má právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle všeho za cíl ochranu veřejného zdraví, která může podle čl. 52 odst. 1 SFEU v zásadě odůvodnit omezení svobody usazování [25]. Soudní dvůr konkrétně v bodě 28 rozsudku ze dne 19. května 2009 ve věci Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316) uvedl, že omezení svobody usazování může být odůvodněno cílem spočívajícím v zajištění spolehlivého a kvalitního zásobování obyvatelstva léčivy.

21 – Viz rozsudek ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 25 a citovaná judikatura).

22 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. prosince 2013, Venturini a další (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 39 a citovaná judikatura).

23 – Jak bylo uvedeno v bodě 17 tohoto stanoviska.

24 – Obec Bernareggio ve svém písemném vyjádření odkázala na rozsudek pátého senátu Consiglio di Stato (Státní rada) č. 5329 ze dne 5. října 2005, v němž uvedený soud uvedl, že výběrové řízení podle čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 má mimo jiné za cíl maximalizaci zisku, kterého lze dosáhnout z předmětné privatizace. Článek 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 stanoví podmínky, za nichž lze uplatnit předkupní právo. Toto právo, které zaručuje přednostní postavení zaměstnanců obecní lékárny, má za cíl ochranu zaměstnaných lékárníků a optimální řízení lékárny.

25 – Význam cíle ochrany veřejného zdraví je potvrzen v čl. 168 odst. 1 SFEU a článku 35 Listiny, podle nichž je při vymezení a provádění všech politik a činností Evropské unie zejména zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. prosince 2013, Venturini a další (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, body 40 a 41 a citovaná judikatura). Podle ustálené judikatury platí, že výjimky stanovené v článku 52 odst. 1 SFEU mohou zahrnovat cíl zachovat kvalitní službu lékařské péče, jako jsou lékárenské služby, neboť tento přispívá k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví. Rozsudek ze dne 16. prosince 2010, Komise v. Francie (C-89/09, EU:C:2010:772, bod 53 a citovaná judikatura).

55. Je však nezbytné určit, zda je taková právní úprava, jako je čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991, vhodná pro dosažení uvedené cíle, a pokud ano, zda jde o omezení svobody usazování nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, tedy zda existují méně omezující opatření, jejichž prostřednictvím lze uvedeného cíle dosáhnout [26].

56. Pokud jde o potřebu zajistit kontinuitu, kterou vymezil předkládající soud, není zcela jasné, zda se jedná o potřebu zajistit pokračování zaměstnání lékárníků zaměstnaných u obecných lékáren za účelem zachování jejich práv v případě převodu dané lékárny [27] na jedné straně, nebo (jak se spíše domnívám) pokračování zaměstnání lékárníků zaměstnaných u obecních lékáren za účelem zajištění kontinuity služeb nebo úrovně služeb poskytovaných uvedenou lékárnou veřejnosti na druhé straně.

57. Podle mého názoru je cíl spočívající v zajištění pokračování zaměstnání lékárníků zaměstnaných u obecných lékáren za účelem zachování jejich práv v případě převodu dané lékárny založen spíše na zaměstnanosti a sociálním hledisku než na hledisku veřejného zdraví. Uvedený cíl proto s ohledem na okolnosti dotčené ve věci v původním řízení není vhodný k tomu, aby se z důvodů veřejného zdraví podle čl. 52 odst. 1 SFEU odůvodnila omezení svobody usazování zavedená vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení.

58. Kromě toho, i pokud by uvedený cíl byl odůvodněn naléhavými důvody veřejného zájmu, konkrétně ochranou práv zaměstnanců před propuštěním v případě převodu obecní lékárny, předkládající soud uvedl, že tento cíl je již zajištěn v článku 2112 italského občanského zákoníku, který provádí mimo jiné směrnici Rady 2001/23, jež takovou ochranu obsahuje. Za takových okolností, pokud je toto skutečně daný cíl, vnitrostátní právní úprava, jako je čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991, zcela překračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení takového cíle, a nemůže být s ohledem na tento cíl odůvodněná.

59. Pokud jde o cíl zajištění pokračování zaměstnání lékárníků zaměstnaných u obecných lékáren za účelem zajištění kontinuity služeb nebo úrovně služeb poskytovaných danou lékárnou veřejnosti, a tudíž lepší řízení lékárenských služeb, je třeba zdůraznit, že podle soudního spisu předloženého Soudnímu dvoru jsou AV, BU i CT všichni kvalifikovaní lékárníci. [28]

60. Kromě toho AV a BU byli podle italského práva ve všech ohledech kvalifikováni ke koupi a provozu lékárny dotčené ve věci v původním řízení, což je prokázáno skutečností, že s nimi byla předběžně uzavřena smlouva o prodeji.

61. Zdálo by se tedy, že jediným rozlišovacím aspektem, pokud jde o profesní kvalifikaci nebo zkušenosti dotčených lékárníků, který byl relevantní při skutečném konečném přidělení lékárny, byla skutečnost, že CT byl v relevantní době zaměstnancem dotčené obecní lékárny a uplatnil předkupní právo.

26 – Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že při posuzování dodržení zásady proporcionality v oblasti veřejného zdraví je třeba vzít v úvahu to, že členský stát je oprávněn rozhodovat o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, a způsobu, jímž má být této úrovně dosaženo. Vzhledem k tomu, že se tato úroveň může v jednotlivých členských státech lišit, je třeba členským státům přiznat prostor pro uvážení. Rozsudek ze dne 5. prosince 2013, Venturini a další (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 59 a citovaná judikatura).

27 – Je sporné, zda toto není cíl dotčené vnitrostátní právní úpravy, neboť Consiglio di Stato (Státní rada) odkazovala v této souvislosti na „lepší řízení lékárenských služeb“. V zájmu úplnosti se tímto však budu zabývat.

28 – Soudní dvůr zdůraznil velmi zvláštní povahu léčiv, jejichž léčebné účinky je podstatně odlišují od ostatního zboží, v rozsudku ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 31). Připustil konkrétně, že členské státy mohou stanovit pro osoby pověřené maloobchodní distribucí léčiv přísné požadavky, pokud jde zejména o pravidla jejich uvádění na trh a dosahování zisku. Konkrétně mohou stanovit, že maloobchodní prodej léčiv smí zajišťovat v zásadě pouze lékárníci, a to vzhledem k zárukám, jaké musí lékárníci poskytovat, a k informacím, jaké musí být schopni spotřebiteli podat. V tomto smyslu mimo jiné viz rozsudek ze dne 19. května 2009, Komise v. Itálie (C-531/06, EU:C:2009:315, bod 58).

62. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru navíc nikterak nevyplývá, proč by jiný stejně tak kvalifikovaný a zkušený lékárník jako je CT nemohl zajistit kontinuitu či snad proč by lékárník dříve zaměstnaný obcí nemohl pokračovat v tomto zaměstnání v rámci nového vlastnictví [29].

63. Obec Bernareggio i CT zdůraznili skutečnost, že CT nebyl řadovým zaměstnancem dotčené obecní lékárny, ale že ve skutečnosti řídil dotčenou obecní lékárnu a její sklad po mnoho let.

64. I když tomu tak skutečně může být, zdá se, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 kromě toho, že vyžaduje, aby byl lékárník zapsán nebo aby měl požadovanou kvalifikaci v předchozím výběrovém řízení, nezohledňuje skutečný počet let, které tento lékárník odpracoval v obecní lékárně, kvalitu jím poskytovaných služeb, nebo ani to, zda pracoval jako řadový zaměstnanec či v řídicí funkci. Za předpokladu, že podmínky čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991 jsou splněny, se předkupní právo ve skutečnosti uplatní automaticky.

65. Podle spisu předloženého Soudnímu dvoru a s výhradou ověření předkládajícím soudem tudíž dotčená vnitrostátní právní úprava nevyžaduje v průběhu výběrového řízení jakékoliv srovnání kvalifikací a porovnání a poměření zkušeností dotčených lékárníků. CT se ve skutečnosti ani neúčastnil výběrového řízení jinak než uplatněním předkupního práva podle čl. 12 odst. 2 zákona č. 362/1991.

66. Pokud by navíc cílem právní úpravy byla podpora kontinuity lékárenských služeb, není snadné pochopit, proč se vztahuje pouze na převod obecních lékáren, a nikoliv na další druhy lékáren, které jsou v soukromých rukách [30].

67. Mám proto za to, že ve spise předloženém Soudnímu dvoru nejsou žádné důkazy o tom, že cíl sledovaný dotčenou právní úpravou, který uvedl předkládající soud pro odůvodnění omezení svobody usazování na základě veřejného zdraví podle čl. 52 odst. 1 SFEU, je z tohoto hlediska vhodný, a v každém případě, i pokud by zde takové důkazy byly, právní úprava překračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení předmětného cíle. Ze všech důvodů uvedených i na jiných místech tohoto stanoviska jsem toho názoru, že uvedená právní úprava nesleduje žádné jasné cíle veřejného zdraví a že přijatá opatření jsou v každém případě zjevně nepřiměřená pro jakýkoliv takový účel.

68. Z výše uvedeného vyplývá, že odpověď na předběžnou otázku zní, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která v případě převodu vlastnictví obecní lékárny přiznává zaměstnancům dotčené lékárny předkupní právo.

VIII. Závěry

69. S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) následovně:

„Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která v případě převodu vlastnictví obecní lékárny přiznává zaměstnancům dotčené lékárny předkupní právo.“

29 – V tomto ohledu viz článek 2112 italského občanského zákoníku, který podle předkládajícího soudu provádí mimo jiné směrnici Rady 2001/23.

30 – Tímto netvrdím, že takováto právní úprava, jež by se použila bez rozdílu na prodej všech lékáren, by byla v souladu s požadavky článku 52 SFEU.