Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 2. októbra 2019 [1]

Vec C-465/18

AV,
BU
proti
Comune di Bernareggio,
za účasti:
CT

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 49 ZFEÚ – Sloboda usadiť sa – Prevod obecnej/mestskej lekárne po uskutočnení obchodnej verejnej súťaže – Vnútroštátna právna úprava priznávajúca predkupné právo zamestnancom obecnej/mestskej lekárne – Vyhlásenie zamestnanca, ktorý sa nezúčastnil obchodnej verejnej súťaže, za úspešného účastníka na základe uplatnenia predkupného práva“

I. Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný do kancelárie Súdneho dvora 16. júla 2018 zo strany Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) sa týka výkladu článkov 45, 49 až 56 a 106 ZFEÚ a článkov 15 a 16 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

2. Návrh bol podaný v rámci konania medzi AV a BU na jednej strane a Comune di Bernareggio (mesto Bernareggio) a CT na druhej strane.

3. V konaní vo veci samej boli AV a BU, majitelia lekárne nachádzajúcej sa v inom meste, ako je mesto Bernareggio, po ukončení obchodnej verejnej súťaže predbežne vyhlásení za úspešných účastníkov súťaže na predaj obecnej/mestskej lekárne.

4. Napriek skutočnosti, že AV a BU predložili najvýhodnejší návrh a boli predbežne vyhlásení za úspešných účastníkov, však dostal prednosť návrh, ktorý predložil CT, farmaceut zamestnaný v Azienda Speciale Farmacie Vimercatesi –prevádzkovateľ obecných/mestských lekární. Skutočnosti, ktoré k tomu viedli, budú podrobnejšie vysvetlené v týchto návrhoch.

5. Po predbežnom vyhlásení úspešných účastníkov, si CT (ktorý je zamestnancom danej obecnej/mestskej lekárne, ale ktorý sa nezúčastnil obchodnej verejnej súťaže) uplatnil prostredníctvom listu svoje zákonné predkupné právo, ktoré mu vyplýva z postavenia zamestnanca obecných/mestských lekární v prípade prevodu takýchto lekární. CT sa z tohto dôvodu stal konečným úspešným účastníkom súťaže.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

6. AV a BU napadli vyhlásenie o konečnom úspešnom účastníkovi súťaže na talianskych správnych súdoch.

7. Návrh na začatie prejudiciálneho konania umožňuje Súdnemu dvoru, aby sa prvýkrát vyjadril k zákonnosti vnútroštátneho predpisu, ktorý zamestnancom priznáva predkupné právo v prípade prevodu vlastníctva obecnej/mestskej lekárne po uskutočnení obchodnej verejnej súťaže.

II. Právny rámec

A. Talianske právo

8. Článok 9 legge 2 aprile 1968, n. 475, Norme concernenti il servizio farmaceutico (zákon č. 475 z 2. apríla 1968 zakotvujúci pravidlá platné pre farmaceutické služby) stanovuje:

„Vlastníctvo lekární, ktoré ostali bez prevádzkovateľa, alebo lekární, ktoré sa v dôsledku zmeny príslušnej územnej organizačnej štruktúry zriadili nanovo, môže prevziať obec/mesto až do výšky 50 %…“

9. Článok 12 predmetného zákona stanovuje:

„…

Prevod [lekárne] možno uskutočniť iba v prospech farmaceuta, ktorý už bol vlastníkom alebo získal oprávnenie nadobudnúť vlastníctvo v predchádzajúcom výberovom konaní.

…“

10. Článok 4 legge 8 novembre 1991, n. 362, Norme di riordino del settore farmaceutico (zákon č. 362 z 8. novembra 1991 zakotvujúci pravidlá o reorganizácii farmaceutického odvetvia; ďalej len „zákon č. 362/1991“) stanovuje:

„1. Lekárne bez prevádzkovateľa alebo novozriadené lekárne, ktoré sú k dispozícii pre súkromných prevádzkovateľov, sa udeľujú prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže…

2. Obchodnej verejnej súťaže podľa odseku 1 sa môžu zúčastniť občania členského štátu Európskeho hospodárskeho spoločenstva… zapísaní v profesijnom registri farmaceutov…

…“

11. Článok 12 ods. 2 daného zákona stanovuje:

„V prípade prevodu vlastníctva obecnej/mestskej lekárne majú zamestnanci dotknutej lekárne predkupné právo…“

12. Článok 2112 Codice civile (taliansky občiansky zákonník) stanovuje:

„Pri prevode podniku pokračuje pracovnoprávny vzťah s nadobúdateľom, pričom zamestnanec si zachováva všetky z toho vyplývajúce práva. ……

…prevod podniku nepredstavuje automaticky dôvod na prepúšťanie. Ak počas 3 mesiacov nasledujúcich po prevode podniku dôjde k zásadnej zmene pracovných podmienok, dotknutý zamestnanec môže podať výpoveď…“

III. Konanie vo veci samej a prejudiciálna otázka

13. Oznámením o uverejnení výzvy na podávanie návrhov na uzavretie zmluvy z 31. januára 2014 vyhlásilo mesto Bernareggio obchodnú verejnú súťaž na účely prevodu obecnej/mestskej lekárne.[2] V oznámení sa uvádzalo, že mesto vyberie úspešného účastníka s využitím kritéria najvyššej ponúknutej ceny. Minimálna suma na uzavretie zmluvy na predaj danej lekárne bola 580 000 eur. Je však potrebné poznamenať, že v oznámení bolo stanovené, že prevod lekárne predbežne určenému úspešnému účastníkovi bol podmienený skutočnosťou, že okrem iných farmaceuti, zamestnaní na dobu neurčitú v Azienda Speciale Farmacie Vimercatese (prevádzkovateľ obecných/mestských lekární), si neuplatnia predkupné právo podľa článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991.

14. Dňa 11. marca 2014 vyhlásilo mesto Bernareggio za predbežne úspešných účastníkov AV a BU, majiteľov lekárne nachádzajúcej sa v priľahlom meste, ktorí predložili najvýhodnejšiu ponuku 600 000 eur. Ako som však už uviedol, na záver obchodnej verejnej súťaže dostala prednosť ponuka, ktorú predložil CT, farmaceut zamestnaný v Azienda Speciale Farmacie Vimercatesi. CT, ktorý sa súťaže nezúčastnil, uplatnil prostredníctvom listu z 27. marca 2014 svoje zákonné predkupné právo v zmysle článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 a z tohto dôvodu sa na základe rozhodnutia mesta Bernareggio č. 31 z 12. mája 2014 stal konečným úspešným účastníkom súťaže.

15. AV a BU napadli konečné rozhodnutie o predaji lekárne pánovi CT na príslušnom Tribunale amministrativo regionale, Lombardia-Milano (Regionálny správny súd, Lombardia-Miláno, Taliansko). AV a BU v žalobe poukázali, *inter alia*, na to, že zákonné predkupné právo zamestnancov obecných/mestských lekární je v rozpore so zásadami voľnej hospodárskej súťaže a rovnosti zaobchádzania stanovenými v práve Únie. Uviedli, že predkupné právo pre týchto zamestnancov predstavuje značné zvýhodnenie. Dotknutí zamestnanci môžu v rámci obchodnej verejnej súťaže nahradiť konkurentov, a to bez toho, aby sa jej vôbec zúčastnili, na základe uplatnenia ich bezpodmienečného práva na uzavretie zmluvy priznaného zákonom. AV a BU tvrdia, že napadnuté zákonné predkupné právo nie je právne odôvodnené.

16. Vzhľadom na to, že Tribunale amministrativo regionale Lombardia-Milano (regionálny správny súd Lombardia-Miláno) žalobu zamietol, AV a BU podali odvolanie na vnútroštátny súd, pričom sa opätovne odvolali na žalobné dôvody uvedené na prvostupňovom súde.

17. Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) uvádza, že predkupné právo udelené podľa článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 funguje v prospech zamestnancov obecných/mestských lekární v prípade ich prevodu súkromným prevádzkovateľom.[3] Vnútroštátny súd, ktorý citoval svoj vlastný rozsudok č. 5329 z 5. októbra 2005[4], uviedol, že článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 poukazuje na potrebu lepšieho riadenia farmaceutických služieb a vychádza z presvedčenia, že farmaceut, ktorý už bol zamestnaný v prevádzanej obecnej/mestskej lekárni, bude schopný zabezpečiť kontinuitu a zhodnotiť skúsenosti získané pri prevádzkovaní tejto lekárne. Consiglio di Stato (Štátna rada) má však pochybnosti, pokiaľ ide o skutočnosť, že uvedené predkupné právo je v skutočnosti opodstatnené relevantným prevládajúcim verejným záujmom.

18. Vnútroštátny súd sa domnieva, že predkupné právo je neprimerané vzhľadom na to, že článok 2112 talianskeho občianskeho zákonníka, ktorý preberá, *inter alia*, smernicu Rady 2001/23/ES z 12. marca 2001 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, závodov alebo častí podnikov alebo závodov[5], zaručuje pokračovanie v pracovnom pomere a všetky práva zamestnancov prevádzaného podniku.

2 Okrem prevodu samotnej lekárne boli tiež stanovené podmienky týkajúce sa *inter alia* predaja nábytku, príslušenstva a zásob lekárne.

3 Uprednostňuje teda skôr kolektívne práva ako súkromné práva.

4 Rozsudok Consiglio di Stato (Štátna rada), piata komora, č. 5329 z 5. októbra 2005.

5 Ú. v. ES L 82, 2001, s. 16; Mim. vyd. 05/004, s. 98.

19. Okrem toho, ak je účelom predkupného práva zabezpečiť, aby sa zachovali skúsenosti, ktoré získali zamestnanci pri poskytovaní farmaceutických služieb, tento cieľ by sa podľa vnútroštátneho súdu mohol dosiahnuť inými prostriedkami – napríklad tým, že sa v oznámení o vyhlásení obchodnej verejnej súťaže stanoví, že určitý počet bodov bude udeľovaný na základe skúseností – bez narušenia zásad hospodárskej súťaže a rovnakého zaobchádzania.

20. Vo vzťahu k sledovaným verejným cieľom vnútroštátny súd v každom prípade pochybuje o dôvodnosti a primeranosti predkupného práva. Platí totiž, že (i) v kontexte vysokej odbornej kvalifikácie, v rámci ktorého možno prevod lekárne realizovať iba v prospech farmaceuta zapísaného v príslušnom profesijnom registri, ktorý už dosiahol spôsobilosť vlastniť lekáreň alebo ktorý má aspoň 2 roky odbornej praxe, neexistujú oprávnené dôvody na to, aby sa vyššia hodnota pripisovala praxi nadobudnutej v konkrétnej lekárni; (ii) predmetným predkupným právom sa zamestnancovi priznáva nepodmienená prednosť bez ohľadu na skutočnosť, či dotknutá lekáreň fungovala za jeho pôsobenia riadne, alebo nie, a (iii) na využite predkupného práva postačuje, aby mala oprávnená osoba prax ako „zamestnanec“ dotknutej lekárne, čo nevyhnutne nezodpovedá praxi vedúceho danej lekárne, zodpovedného za jej prevádzku.

21. Podľa názoru vnútroštátneho súdu preto nie je isté, či sa predmetným predkupným právom dosahuje primeraná rovnováha medzi potrebami voľného trhu, voľného pohybu služieb a ochrany verejného zdravia. Upriamuje pozornosť na skutočnosť, že ustanovenie, o aké ide v prejednávanej veci, by bolo možné považovať za protekcionistické opatrenie, ktoré neoprávnene zvýhodňuje určitú kategóriu občanov voči iným štátnym príslušníkom Talianskej republiky, ale aj voči štátnym príslušníkom iných členských štátov.

22. Vnútroštátny súd sa domnieva, že prednosť, ktorú zákon priznáva zamestnancom obecnej/mestskej lekárne, zároveň predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa. Predkupné právo teda diskriminuje ostatných účastníkov súťaže, ktorí sú štátnymi príslušníkmi rovnakého členského štátu alebo iných členských štátov. Ako pochybná sa tiež javí dôvodnosť a primeranosť obmedzenia, ktoré sa týmto spôsobom uplatňuje, pokiaľ ide o úplné uplatňovanie zásad ochrany hospodárskej súťaže a rovnosti zaobchádzania medzi hospodárskymi subjektmi, ako aj slobôd podnikania a vykonávania odbornej činnosti.

23. Vnútroštátny súd konštatuje, že v tejto súvislosti treba tiež zohľadniť skutočnosť, že predmetná právna úprava bráni vstupu potenciálnych prevádzkovateľov na trh, ktorý už sám osebe podlieha kvótam a v rámci ktorého sa na jednej strane obmedzuje počet lekární prostredníctvom ich plánovaného územného rozdelenia a na druhej strane je zriadenie nových lekární závislé od ich pridelenia prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže a od následného vydania povolenia úspešným účastníkom.

24. Podľa vnútroštátneho súdu sa okrem toho nejaví, že cieľom predkupného práva je ochrana zdravia, keďže sa nejaví ako potrebné na dosiahnutie cieľa zabezpečiť, aby poskytovanie liekov pre verejnosť bolo spoľahlivé a kvalitné.

25. Za týchto okolností Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bránia zásady slobody usadiť sa, nediskriminácie, rovnosti zaobchádzania, ochrany hospodárskej súťaže a voľného pohybu pracovníkov, uvedené v článkoch 45, 49 až 56 a 106 ZFEÚ a tiež v článkoch 15 a 16 [Charty], ako aj kritérium proporcionality a dôvodnosti, ktoré je v týchto zásadách zahrnuté, vnútroštátnemu ustanoveniu, akým je ustanovenie článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991, ktoré v prípade prevodu vlastníctva obecnej/mestskej lekárne priznáva predkupné právo zamestnancom dotknutej lekárne?“

IV. Konanie na Súdnom dvore

26. Písomné pripomienky v tomto konaní boli doručené zo strany AV a BU, mesta Bernareggio a Európskej komisie.

27. Na základe žiadosti CT, ktorý nepredložil písomné pripomienky, Súdny dvor rozhodnutím zo 14. mája 2019 rozhodol podľa článku 76 ods. 3 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, že sa 3. júla 2019 uskutoční pojednávanie.

28. AV a BU, mesto Bernareggio, CT a Komisia prezentovali svoje tvrdenia ústne na pojednávaní, ktoré sa konalo 3. júla 2019.

V. Uplatniteľné ustanovenia práva Únie

29. V tomto konaní vnútroštátny súd žiada o výklad článkov 45, 49 až 56 a 106 ZFEÚ a článkov 15 a 16 Charty.

30. Prejednávaná vec sa týka sporu AV a BU (obaja sú farmaceuti) na jednej strane a na druhej strane mesto Bernareggio a CT, farmaceuta zamestnaného týmto mestom v lekárni, ktorá bola predmetom danej obchodnej verejnej súťaže.

31. Vzhľadom na to, že po dovŕšení prevodu má príslušnú lekáreň prevádzkovať buď AV a BU, alebo CT stabilným spôsobom na dobu neurčitú, domnievam sa, že sa uplatňuje článok 49 ZFEÚ o slobode usadiť sa.

32. S ohľadom na informácie uvedené v spise na Súdnom dvore sa podľa môjho názoru neuplatňuje ani článok 45 ZFEÚ týkajúci sa voľného pohybu zamestnaných pracovníkov a ani článok 56 ZFEÚ, ktorý sa vzťahuje na slobodu poskytovať služby.[6] Vzhľadom na to, že účastníci súťaže sú sami talianskymi štátnymi príslušníkmi, nevykonávajú také práva voľného pohybu, ktoré by spôsobili uplatňovanie týchto ustanovení v situácii, ktorá je inak vnútornou záležitosťou talianskeho štátu.

33. Okrem toho vzhľadom na to, že predmetné predkupné právo, o ktoré ide v konaní vo veci samej uplatnil zamestnanec obecnej/mestskej lekárne, konkrétne CT, a ponuka tohto zamestnanca tak mala prednosť pred ponukou farmaceutov AV a BU, v spise predloženom Súdnemu dvoru nie je dostatok informácií, ktoré by naznačovali, že spor vo veci samej sa sústreďuje alebo sa nejakým spôsobom týka činnosti verejných (alebo súkromných) podnikov, ktorým členský štát udelil osobitné alebo výlučné práva, alebo podnikov, ktoré boli poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, alebo podnikov majúcich charakter monopolu na vytváranie výnosov v súlade s článkom 106 ZFEÚ.

34. Pokiaľ ide o článok 15 ods. 2 Charty, dané ustanovenie uvádza, *inter alia*, že každý občan sa môže usadiť v ktoromkoľvek členskom štáte. V prejednávanej veci sa odkaz na slobodu výkonu práva usadiť sa má chápať tak, že článok 15 ods. 2 Charty odkazuje, *inter alia*, na článok 49 ZFEÚ.[7] Podľa môjho názoru, ak sú vnútroštátne právne predpisy v súlade s článkom 49 ZFEÚ, sú tiež v súlade s článkom 15 ods. 2 Charty.[8]

6 Navyše sa domnievam, že vzhľadom na článok 2 písm. f) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36), ktorý zo svojho rozsahu pôsobnosti vylučuje všetky služby zdravotnej starostlivosti, daná smernica v konaní vo veci samej nie je relevantná.

7 V skutočnosti článok 52 ods. 2 Charty stanovuje, že práva uznané v Charte, ktoré sú predmetom ustanovení Zmlúv, sa vykonávajú za podmienok a v medziach vymedzených týmito Zmluvami: pozri rozsudok zo 7. apríla 2016, ONEm a M. (C-284/15, EU:C:2016:220, bod 33).

8 Pozri analogicky rozsudok zo 7. apríla 2016, ONEm a M. (C-284/15, EU:C:2016:220, body 33 a 34).

35. Okrem toho článok 16 Charty stanovuje, že „sloboda podnikania sa uznáva v súlade s právom Únie, vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou“. Pri určovaní rozsahu slobody podnikania teda článok 16 Charty odkazuje na právo Únie. Tento odkaz na právo Únie sa musí v tomto konaní chápať v tom zmysle, že článok 16 Charty zasa odkazuje na článok 49 ZFEÚ.

36. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené okolnosti a vzhľadom na to, že prejudiciálna otázka sa v skutočnosti týka iba slobody usadiť sa, sa domnievam, že dotknutá vnútroštátna právna úprava v konaní vo veci samej by sa mala posudzovať výlučne vo vzťahu k článku 49 ZFEÚ[9].[10]

VI. Prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania

37. Z dokumentov predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že všetky skutkové okolnosti v rámci prejednávanej veci sa obmedzujú na jeden členský štát, a to na Taliansku republiku.

38. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry sa ustanovenia ZFEÚ o slobode usadiť sa neuplatňujú na situácie, ktoré sú vo všetkých ohľadoch obmedzené na jeden členský štát.[11] Okrem toho, aby sa článok 49 ZFEÚ mohol uplatňovať v súvislosti s činnosťami verejného obstarávania v situácii, ktorá sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát, je nevyhnutné, aby zákazka, o akú ide v konaní vo veci samej, predstavovala nepochybný cezhraničný záujem.[12]

39. Podľa môjho názoru vnútroštátny súd nepredložil konkrétne skutkové zistenia, ktoré by Súdnemu dvoru pomohli overiť, či vo veci samej existuje určitý cezhraničný záujem na kúpe obecných/mestských lekární v Taliansku.[13] Vnútroštátny súd však uviedol, že predmetná obchodná verejná súťaž bola podľa vnútroštátneho práva otvorená pre všetkých dospelých občanov EÚ, ktorí sú registrovaní ako farmaceuti, a s odvolaním sa na rozsudky z 13. februára 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68), a z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 40), konštatoval, že je pravdepodobné, že príslušné vnútroštátne právne predpisy budú mať cezhraničné účinky. Navyše Consiglio di Stato (Štátna rada) odkazuje okrem iného na pravidlá Únie o uznávaní kvalifikácií farmaceutov.[14]

40. Napriek tomu, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania neboli uvedené konkrétne skutočnosti, treba uviesť, že Súdny dvor považoval za prípustné aj také návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sa týkali výkladu ustanovení Zmlúv týkajúcich sa základných slobôd aj napriek tomu, že všetky okolnosti sporu vo veci samej sa obmedzovali na vnútroštátnu sféru jedného členského štátu. Súdny dvor zastával tento názor v tomto prípade z dôvodu, že nebolo možné vylúčiť, že štátni príslušníci s bydliskom v iných členských štátoch mali alebo by mohli mať záujem na

9 A výnimiek z tohto článku podľa článku 52 ZFEÚ a citovanej judikatúry Súdneho dvora o odôvodneniach týkajúcich sa naliehavých dôvodov všeobecného záujmu.

10 Rozsudok z 13. februára 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, body 22 a 23).

11 Pozri rozsudok z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 47 a citovaná judikatúra). V bodoch 50 až 53 tohto rozsudku Súdny dvor poukázal na štyri situácie, v ktorých však môže byť potrebné na vyriešenie sporov vo veci samej vyložiť ustanovenia Zmlúv týkajúce sa základných slobôd, hoci spory vo veci samej boli vo všetkých ohľadoch obmedzené na jeden členský štát, čo viedlo Súdny dvor k záveru, že tieto návrhy na začatie prejudiciálneho konania boli prípustné.

12 Rozsudok z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 46).

13 Ako vyplýva z článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora v znení účinnom od 1. novembra 2012, Súdny dvor musí mať možnosť nájsť v návrhu na začatie prejudiciálneho konania zhrnutie skutočností, na ktorých sú otázky založené, a súvislosť, *inter alia*, medzi týmito skutočnosťami a otázkami. Preto sa musia zistenia potrebné na overenie existencie určitého cezhraničného záujmu a všeobecnejšie všetky zistenia, ktoré majú urobiť vnútroštátne súdy a od ktorých závisí uplatniteľnosť aktu sekundárneho a primárneho práva Európskej únie, uskutočniť pred položením otázok Súdnemu dvoru. Rozsudok z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i. (C-113/13, EU:C:2014:2440, bod 46).

14 Pozri napríklad smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ z 20. novembra 2013, ktorou sa mení smernica 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií a nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu (nariadenie o IMI) (Ú. v. EÚ L 354, 2013, s. 132).

využívaní týchto slobôd pri vykonávaní činností na území členského štátu, ktorý dotknutú vnútroštátnu právnu úpravu prijal, a táto právna úprava uplatňujúca sa bez rozdielu na vnútroštátnych príslušníkov a štátnych príslušníkov iných členských štátov preto mohla mať účinky, ktoré sa neobmedzovali len na tento členský štát. [15]

41. Podľa môjho názoru vzhľadom na to, že vnútroštátna právna úprava, ako je článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991, sa podľa svojho znenia uplatňuje rovnako na talianskych štátnych príslušníkov a štátnych príslušníkov iných členských štátov, je celkom možné, že farmaceuti v iných členských štátoch, ako je Talianska republika, sa zaujímali alebo majú záujem o kúpu a prevádzku obecnej/mestskej lekárne v Talianskej republike. Z toho vyplýva, že článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 môže ovplyvniť obchod v rámci Únie. [16]

42. Okrem toho treba pripomenúť, že spor, aj keď v ňom proti sebe stoja štátni príslušníci toho istého členského štátu, sa má považovať za spor, ktorý vykazuje súvislosť s článkom 49 ZFEÚ a ktorý si môže vyžadovať výklad tohto ustanovenia na riešenie tohto sporu, ak vnútroštátne právo ukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť, aby týmto štátnym príslušníkom umožnil využívanie tých istých práv, aké v rovnakej situácii požívajú štátni príslušníci iných členských štátov na základe práva Únie. [17]

43. V tejto súvislosti Komisia vo svojich písomných pripomienkach a na pojednávaní uviedla bez toho, aby to ostatní účastníci konania vyvrátili, že talianske právo zakazuje spätnú diskrimináciu talianskych štátnych príslušníkov.

44. Zdá sa teda, že talianske právo vyžaduje, aby vnútroštátny súd priznal talianskemu štátnemu príslušníkovi rovnaké práva, ako sú práva, ktoré by z práva Únie vyplývali štátnemu príslušníkovi iného členského štátu. [18]

45. Z toho vyplýva, že položená otázka je prípustná v rozsahu, v akom sa týka článku 49 ZFEÚ o slobode usadiť sa.

VII. Analýza podstaty položenej otázky

46. Podľa ustálenej judikatúry článok 49 ZFEÚ vylučuje každé vnútroštátne opatrenie, ktoré, aj keď sa uplatňuje bez diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti, je spôsobilé sťažovať alebo urobiť menej atraktívnym výkon slobody usadiť sa, ktorú zaručuje Zmluva pre štátnych príslušníkov členských štátov Únie. [19]

47. Domnievam sa, že vzhľadom na to, že účasť na obchodnej verejnej súťaži vyžaduje vynaloženie času, úsilia a peňazí, by predkupné právo, o aké ide v prejednávanej veci, nepochybne odradilo farmaceutov z iných členských štátov od účasti na tejto súťaži. V tejto súvislosti, aj keby farmaceut z iného členského štátu predložil ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku, nemal by absolútne žiadnu záruku získania zmluvy z dôvodu, že zamestnanec obecnej/mestskej lekárne uplatnením svojho

15 Pozri rozsudok z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 50 a citovaná judikatúra). Dovoľujem si zdôrazniť, že vnútroštátny súd sa konkrétne odvolával na túto judikatúru, aby odôvodnil cezhraničný význam svojej otázky.

16 V rozsudku z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 40), Súdny dvor konštatoval, 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. Pozri tiež analogicky rozsudok z 11. marca 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, body 22 až 24), v súvislosti s predajom motorového paliva.

17 Pozri rozsudok zo 14. novembra 2018, Memoria a Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, bod 23).

18 Pozri rozsudky z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 52), a z 10. mája 2012, Duomo Gpa a i. (C-357/10 až C-359/10, EU:C:2012:283, bod 28).

19 Pozri rozsudok z 11. marca 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, bod 43 a citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudok z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a i. (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 22).

predkupného práva a vyrovnaním tejto ponuky môže v skutočnosti túto ponuku „tromfnúť“.[20] Je preto zrejmé, že predmetné vnútroštátne predkupné právo predstavuje významnú výhodu pre každého zamestnanca obecnej/mestskej lekárne, ktorý by mohol mať záujem toto právo uplatniť, a to aj na úkor ekonomicky najvýhodnejšieho účastníka súťaže.

48. Podľa môjho názoru predkupné právo uvedené v článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 farmaceutom z iných členských štátov bráni v ich práve zúčastniť sa na obchodnej verejnej súťaži na kúpu obecnej/mestskej lekárne v Talianskej republike a robí ho menej atraktívnym. Takéto predkupné právo tak bráni farmaceutom z iných členských štátov vo vykonávaní činností vyplývajúcich z práva voľného pohybu na talianskom území prostredníctvom stálej prevádzky a znižuje jeho atraktívnosť.

49. V dôsledku toho ustanovenie vnútroštátneho práva, ako je článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991, ktoré je predmetom sporu pred vnútroštátnym súdom, podľa môjho názoru predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ. Preto je potrebné preskúmať, do akej miery možno vnútroštátne ustanovenie, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, odôvodniť na základe jedného z dôvodov uvedených v článku 52 ods. 1 ZFEÚ alebo v súlade s judikatúrou Súdneho dvora z naliehavých dôvodov vo verejnom záujme. Tejto problematike sa budem venovať nižšie.

A. O odôvodnení obmedzenia slobody usadiť sa

50. Z článku 52 ods. 1 ZFEÚ vyplýva, že ochrana verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia môže odôvodniť obmedzenia slobody usadiť sa.

51. Okrem toho podľa ustálenej judikatúry 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 dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné.[21]

52. Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 sa uplatňuje bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti.

53. Vzhľadom na to, že vnútroštátnemu súdu prislúcha v rámci veci predloženej Súdnemu dvoru podľa článku 267 ZFEÚ určiť ciele predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy, ktoré môžu odôvodňovať obmedzenia slobody usadiť sa,[22] vnútroštátny súd[23] stručne uviedol, že článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 bol prijatý z dôvodu potreby lepšieho riadenia farmaceutických služieb a vychádza z presvedčenia, že farmaceut, ktorý už bol zamestnaný v prevádzanej obecnej/mestskej lekárni, bude môcť zabezpečiť kontinuitu a zúročiť skúsenosti získané pri prevádzkovaní tejto lekárne.[24]

20 Je potrebné pripomenúť, že v prejednávanej veci bol spôsob, akým sa vykonávalo predkupné právo, stanovený v oznámení o vyhlásení obchodnej verejnej súťaže.

21 Pozri rozsudok z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a i. (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 25 a citovaná judikatúra).

22 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. decembra 2013, Venturini a i. (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 39 a citovaná judikatúra).

23 Ako sa uvádza v bode 17 vyššie.

24 Vo svojich písomných pripomienkach mesto Bernareggio odkazovalo na rozsudok Consiglio di Stato (Štátna rada), piata komora, č. 5329 z 5. októbra 2005, v ktorom tento súd uviedol, že cieľom obchodnej verejnej súťaže podľa článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 je, *inter alia*, najmä maximalizácia zisku, ktorý možno získať z predmetnej privatizácie. V článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 sa ustanovujú podmienky, za ktorých sa musí predkupné právo uplatniť. Toto právo, ktoré dáva prednosť zamestnancovi /obecnej mestskej lekárne, má za cieľ chrániť platených farmaceutov a optimálne riadenie lekárne.

54. Na základe tohto vysvetlenia sa zdá, že taká právna úprava, o akú ide v konaní vo veci samej, sleduje cieľ ochrany verejného zdravia, ktorý môže v súlade s článkom 52 ods. 1 ZFEÚ v zásade odôvodňovať obmedzenia slobody usadiť sa.[25] Presnejšie, v bode 28 rozsudku z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a i. (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316), Súdny dvor uviedol, že obmedzenia slobody usadiť sa môžu byť odôvodnené cieľom zabezpečiť, aby poskytovanie liekov verejnosti bolo spoľahlivé a kvalitné.

55. Je však potrebné určiť, či taká právna úprava, ako je článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991, je vhodná na dosiahnutie tohto cieľa, a ak áno, či obmedzenie slobody usadiť sa ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, to znamená, či neexistujú menej reštriktívne opatrenia, prostredníctvom ktorých by bolo možné tento cieľ dosiahnuť.[26]

56. Pokiaľ ide o potrebu zabezpečiť kontinuitu, na ktorú odkazuje vnútroštátny súd, nie je úplne jasné, či to, čo je sporné, je potreba zabezpečiť kontinuálne zamestnanie farmaceutov obecných/mestských lekární na účely ochrany ich práv v prípade prevodu takejto lekárne[27] na jednej strane, alebo (čo je môj názor) pokračovanie v zamestnávaní farmaceutov obecných/mestských lekární s cieľom zabezpečiť kontinuitu služieb alebo úroveň služieb poskytovaných takou lekárňou verejnosti na druhej strane.

57. Podľa môjho názoru cieľ zabezpečiť kontinuitu zamestnávania farmaceutov obecných/mestských lekární s cieľom chrániť ich práva v prípade prevodu takejto lekárne skôr spadá do oblasti zamestnania a sociálnych hľadísk ako do oblasti verejného zdravia. Tento cieľ teda nie je vhodný vzhľadom na okolnosti konania vo veci samej na odôvodnenie obmedzení slobody usadiť sa zavedených napadnutou vnútroštátnou právnou úpravou z dôvodov verejného zdravia podľa článku 52 ods. 1 ZFEÚ.

58. Okrem toho, aj keby tento cieľ mohol byť odôvodnený naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, konkrétne ochranou práv zamestnancov pred prepustením v prípade prevodu obecnej/mestskej lekárne, vnútroštátny súd uviedol, že tento cieľ je už zabezpečený článkom 2112 talianskeho občianskeho zákonníka, ktorým sa preberá, *inter alia*, smernica Rady 2001/23 a ktorý garantuje takúto ochranu. Za týchto okolností, ak by to bol skutočne cieľ, potom vnútroštátna právna úprava, ako je článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991, ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa, a nemôže byť vzhľadom na tento cieľ odôvodnená.

59. Pokiaľ ide o cieľ zabezpečiť kontinuálne zamestnanie farmaceutov zamestnaných v obecných/mestských lekárňach s cieľom zabezpečiť kontinuitu služieb alebo úroveň služieb poskytovaných v tejto lekárni pre verejnosť, a teda v konečnom dôsledku lepšie riadenie farmaceutických služieb, treba zdôrazniť, že v súlade so spisom na Súdnom dvore sú AV, BU a CT všetci kvalifikovaní farmaceuti.[28]

25 Dôležitosť cieľa ochrany verejného zdravia potvrdzuje článok 168 ods. 1 ZFEÚ a článok 35 Charty, podľa ktorých sa má, *inter alia*, pri definovaní a vykonávaní všetkých politík a činností Európskej únie okrem iného zabezpečiť vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. decembra 2013, Venturini a i. (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, body 40 a 41 a citovaná judikatúra). Podľa ustálenej judikatúry sa na cieľ zachovania kvality zdravotníckych služieb, ako sú farmaceutické služby, môže vzťahovať jedna z výnimiek ustanovených v článku 52 ods. 1 ZFEÚ, pokiaľ prispieva k dosiahnutiu cieľov vysokej úrovne ochrany zdravia. Rozsudok zo 16. decembra 2010, Komisia/Francúzsko (C-89/09, EU:C:2010:772, bod 53 a citovaná judikatúra).

26 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora pri posudzovaní dodržania zásady proporcionality v oblasti verejného zdravia treba vziať do úvahy skutočnosť, že členský štát sa môže rozhodnúť, na akej úrovni zamýšľa zabezpečiť ochranu verejného zdravia a akým spôsobom sa má táto úroveň dosiahnuť. Vzhľadom na to, že sa táto úroveň môže v jednotlivých členských štátoch líšiť, je opodstatnené priznať členským štátom určitú mieru voľnej úvahy. Rozsudok z 5. decembra 2013, Venturini a i. (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 59 a citovaná judikatúra).

27 Je preukázané, že to nie je cieľom predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy vzhľadom na to, že Consiglio di Stato (Štátna rada) v tomto kontexte odkazovala na „lepšie riadenie farmaceutických služieb“. Pre úplnosť sa však budem zaoberať aj touto problematikou.

28 Súdny dvor upozornil na veľmi osobitnú povahu liekov, ktorých terapeutické účinky ich výrazne odlišujú od iných výrobkov. Rozsudok z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a i. (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 31). Najmä vyjadril súhlas s tým, že členské štáty môžu stanoviť pre osoby poverené maloobchodnou distribúciou liekov prísne požiadavky, najmä pokiaľ ide o podrobné pravidlá ich uvádzania na trh a dosahovanie zisku. Konkrétne môžu stanoviť, že maloobchodný predaj liekov môžu zabezpečovať v zásade len farmaceuti, a to vzhľadom na záruky, ktoré musia poskytovať, a na informácie, ktoré musia byť schopní spotrebiteľovi podať. Pozri v tomto zmysle, *inter alia*, rozsudok z 19. mája 2009, Komisia/Taliansko (C-531/06, EU:C:2009:315, bod 58).

60. Okrem toho boli AV a BU podľa talianskeho práva vo všetkých ohľadoch oprávnení kúpiť a prevádzkovať lekáreň, o akú ide v konaní vo veci samej, čoho dôkazom je skutočnosť, že boli predbežne vybraní ako úspešní účastníci súťaže.

61. Zdá sa teda, že jediným rozlišovacím znakom, pokiaľ ide o odbornú kvalifikáciu alebo prax medzi dotknutými farmaceutmi, ktorý bol relevantný pri skutočnom konečnom výbere účastníka, bola skutočnosť, že CT bol v relevantnom čase zamestnancom predmetnej obecnej/mestskej lekárne a uplatnil si predkupné právo.

62. Okrem toho v spise predloženom Súdnemu dvoru nie je nijako naznačené, prečo by iný rovnako kvalifikovaný a skúsený lekárnik ako CT nemohol zabezpečiť kontinuitu alebo že by farmaceut v minulosti zamestnaný mestom nemohol pokračovať vo výkone jeho práce v prípade nového vlastníka. [29]

63. Tak mesto Bernareggio, ako aj CT podčiarkli skutočnosť, že CT nebol v skutočnosti iba obyčajným zamestnancom predmetnej obecnej/mestskej lekárne, ale že túto lekáreň a jej zásoby už mnoho rokov spravoval.

64. Aj keď to tak mohlo byť, zdá sa, čo bude potrebné overiť vnútroštátnym súdom, že článok 12 ods. 2 zákona č. 362/1991 okrem toho, že vyžaduje registráciu farmaceuta alebo požadovanú kvalifikáciu v predchádzajúcej obchodnej verejnej súťaži, nezohľadňuje skutočný počet rokov zamestnania farmaceuta v obecnej/mestskej lekárni, kvalitu služieb poskytnutých týmto farmaceutom alebo to, či farmaceut skutočne pôsobil ako zamestnanec alebo ako vedúci pracovník. V skutočnosti, ak sú splnené podmienky článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991, predkupné právo je dané automaticky.

65. V súlade so spisom predloženým Súdnemu dvoru, čo bude potrebné overiť vnútroštátnym súdom, teda predmetná vnútroštátna právna úprava nevyžaduje, aby bolo akýmkoľvek spôsobom uskutočnené porovnanie a zhodnotenie dotknutých farmaceutov počas obchodnej verejnej súťaže. CT sa v skutočnosti nezúčastnil na danej súťaži, iba si uplatnil predkupné právo podľa článku 12 ods. 2 zákona č. 362/1991.

66. Ak by okrem toho bolo cieľom právnej úpravy podporovať kontinuitu farmaceutických služieb, nie je ľahké pochopiť, prečo sa uplatňuje iba na prevod obecných/mestských lekární a nie na iné typy lekární, ktoré sú v súkromných rukách. [30]

67. Preto sa domnievam, že zo spisu predloženému Súdnemu dvoru nevyplýva, že by cieľ sledovaný predmetnou právnou úpravou, ktorý prezentoval vnútroštátny súd, odôvodňoval podľa článku 52 ods. 1 ZFEÚ z dôvodov verejného zdravia obmedzenia slobody usadiť sa v tomto ohľade a že v každom prípade, aj keby to tak bolo, prekračuje to rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie predmetného cieľa. Z dôvodov uvedených na iných miestach v týchto návrhoch zastávam názor, že právna úprava nesleduje žiadne jasné ciele v oblasti verejného zdravia a že v každom prípade sú prostriedky prijaté na tieto účely zjavne neprimerané.

68. Z vyššie uvedeného vyplýva, že na položenú otázku je potrebné odpovedať, že článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá v konaní vo veci samej, ktorá v prípade prevodu vlastníctva obecnej/mestskej lekárne priznáva predkupné právo zamestnancom dotknutej lekárne.

29 Pozri v tomto zmysle článok 2112 talianskeho občianskeho zákonníka, ktorý podľa vnútroštátneho súdu prebral, *inter alia*, smernicu Rady 2001/23.

30 Tým nechcem naznačovať, že právne predpisy tohto druhu, ktoré sa pri prevode všetkých lekární bez rozdielu uplatňujú, sú v súlade s požiadavkami článku 52 ZFEÚ.

VIII. Návrh

69. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy sa domnievam, že Súdny dvor by mal na prejudiciálnu otázku, ktorú položila Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), odpovedať takto:

Článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá v konaní vo veci samej, ktorá v prípade prevodu vlastníctva obecnej/mestskej lekárne priznáva predkupné právo zamestnancom dotknutej lekárne.