Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 12. března 2015 [1]

Věc C-497/12

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Itálie)]

„Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce — Pravomoc Soudního dvora — Přípustnost otázek — Skutkové okolnosti původního řízení omezené na jediný členský stát — Oblast působnosti Listiny základních práv Evropské unie — Svoboda usazování — Veřejné zdraví — Prodejny parafarmaceutického zboží“

1. Soudní dvůr ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje, že řízení o předběžné otázce je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem Evropské unie a vnitrostátními soudy, jehož prostřednictvím Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, který tyto soudy potřebují k rozhodnutí v jimi projednávaných sporech [2]. Soudní dvůr rovněž zdůrazňuje ducha spolupráce, který je nedílnou součástí takového řízení a který vyžaduje, aby vnitrostátní soudy dbaly na funkci Soudního dvora, tj. přispívat k výkonu soudní moci v členských státech, nikoliv vydávat poradní stanoviska ve všeobecných nebo hypotetických otázkách [3].

2. Tyto zásady mají stále větší význam, neboť Soudní dvůr je každý rok žádán o stále vyšší počet rozhodnutí, z nichž většina se týká právě žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách [4]. V některých případech musí Soudní dvůr poskytnout výklad ustanovení v nových oblastech unijního práva, v jiných zase uplatnit klíčové zásady právního řádu Evropské unie na nové okolnosti, z nichž mohou vyplývat obzvláště citlivé etické či společensko-politické otázky [5].

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Například viz 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. Viz rovněž rozsudek Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, bod 22.

3 — Viz mimo jiné rozsudky Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, bod 41; Zurita García a Choque Cabrera, spojené věci 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 poslední době počet napadajících věcí neustále narůstá. Vrcholu dosáhl v roce 2013, kdy Soudní dvůr vydal zatím nejvíce rozsudků a zároveň mu byl předložen nejvyšší počet nových věcí. V uvedeném roce tvořily žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce téměř 60 % takových věcí (viz výroční zprávu Soudního dvora za rok 2013).

5 — Uveďme jen několik z nich: 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, a International Stem Cell Corporation, C-364/13, EU:C:2014:2451, a věc Gauweiler a další, C-62/14, dosud projednávaná Soudním dvorem.

3. Soudní dvůr se sice v minulosti poměrně zdráhal odmítat svou pravomoc podle článku 267 SFEU a k otázce přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce přistupoval velkoryse, nyní je však namístě zvážit, zda by Soudní dvůr neměl v této věci zaujmout striktnější stanovisko. Jak jsem již dříve uvedl, podstatné rozšíření pravomoci Soudního dvora po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost spojené s nárůstem počtu členských států Evropské unie v posledních deseti letech může mít významný dopad na schopnost Soudního dvora vyřizovat věci s nezbytnou rychlostí při zachování kvality rozhodování [6].

4. Mám za to, že projednávaná věc je příležitostí k dalšímu vyjasnění judikatury Soudního dvora ohledně těchto otázek, a to s ohledem na některá nedávná rozhodnutí Soudního dvora, v nichž lze patrně pozorovat určitý vývoj v tomto směru. Tento vývoj podle mého názoru odpovídá analýze uvedené v tomto stanovisku.

I – Právní rámec

5. V Itálii bylo zákonem č. 468/1913 poskytování farmaceutických služeb definováno jako „primární činnost státu“, na které se mohou podílet pouze obecní lékárny nebo soukromé lékárny provozované na základě vládní licence. Byl přitom zaveden administrativní nástroj ke kontrole dodávek, a to ve formě organizačního plánu („pianta organica“), který má zajistit rovnoměrnou distribuci léčivých přípravků na celém území státu. Důležité je, že následné královské nařízení č. 1265/1934 omezilo prodej všech léčivých přípravků výlučně na lékárny (článek 122).

6. Zákonem č. 537/1993 bylo následně zavedeno nové rozdělení léčivých přípravků do následujících tříd: „Třída A“ pro základní léčivé přípravky a léčivé přípravky pro chronická onemocnění, „třída B“ pro léčivé přípravky jiné než léčivé přípravky náležející do třídy A se zvláštním léčebným významem a „třída C“ pro ostatní léčivé přípravky, které nespadají do třídy A ani do třídy B. Podle čl. 8 odst. 14 zákona č. 537/1993 jsou léčivé přípravky třídy A nebo třídy B plně hrazeny ze strany „Servizio Sanitario Nazionale“ (italská státní zdravotní služba; dále jen „SSN“), kdežto léčivé přípravky třídy C jsou plně hrazeny zákazníkem.

7. Článek 85 odst. 1 zákona č. 388/2000 následně zrušil třídu B, zatímco článek 1 zákona č. 311/2004 vytvořil novou kategorii léčivých přípravků, a sice třídu C-a, pro léčivé přípravky, u kterých není požadován lékařský předpis a které na rozdíl od přípravků spadajících do ostatních kategorií mohou být veřejně inzerovány (tyto přípravky jsou obvykle označovány jako „volně prodejné léčivé přípravky“). Stejně jako v případě léčivých přípravků třídy C jsou léčivé přípravky třídy C-a hrazeny zákazníkem.

8. Nařízení s mocí zákona č. 223/2006, později přeměněné na zákon č. 248/2006, umožnilo otevření nových prodejen odlišných od lékáren. Tyto provozovny jsou obvykle označovány jako prodejny parafarmaceutického zboží („parafarmacia“) a mohou prodávat volně prodejné léčivé přípravky (třídy C-a).

9. V nedávné době nařízení s mocí zákona č. 201/2011 přeměněné na zákon č. 214/2011 dále rozšířilo kategorie léčivých přípravků, které mohou být prodávány v prodejnách parafarmaceutického zboží, takže tyto prodejny nyní mohou veřejnosti nabízet některé z léčivých přípravků třídy C, u kterých není vyžadován lékařský předpis. Uvedené předpisy byly provedeny vyhláškou ministra ze dne 18. dubna 2012. Nařízením s mocí zákona č. 1/2012, přeměněným na zákon č. 27/2012, byl následně zvýšen počet lékáren, jež jsou součástí organizačního plánu, a to z jedné lékárny na každých 4 500 osob na jednu lékárnu na každých 3 300 osob.

6 — Viz mé stanovisko ve věci Venturini a další, spojené věci C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529 (dále jen věc „Venturini“), body 22 až 25.

II – Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

10. Davide Giuseppe Gullotta (dále jen „žalobce“) je oprávněný farmaceut zapsaný u Ordine dei Farmacisti di Catania (lékárnická komora v Catanii), který v Itálii provozuje prodejnu parafarmaceutického zboží.

11. Ve věci projednávané před předkládajícím soudem žalobce napadl u Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (dále jen „TAR Sicilia“) platnost nařízení Ministero della Salute (ministerstvo zdravotnictví) č. 0034681 ze dne 13. srpna 2011 (dále jen „napadené nařízení“), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o povolení prodeje léčivých přípravků, u kterých je vyžadován lékařský předpis, ale nejsou hrazeny SSN. Žalobce tvrdí, že italské právní předpisy, které Ministero della Salute použilo v napadeném nařízení, jsou z několika důvodů neslučitelné s unijním právem.

12. V rámci uvedeného řízení se italský soud, maje pochybnosti o slučitelnosti uvedených italských právních předpisů s unijním právem, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru tři předběžné otázky:

„1) Brání zásady svobody usazování, zákazu diskriminace a ochrany hospodářské soutěže podle článku 49 a následujících SFEU takové vnitrostátní právní úpravě, která oprávněnému farmaceutovi zapsanému do příslušné profesní komory, který však není majitelem prodejny zahrnuté do organizačního plánu, nedovoluje, aby mohl v prodejně parafarmaceutického zboží, které je majitelem, distribuovat formou maloobchodu rovněž léčivé přípravky vázané na lékařský předpis na ‚tzv. bílém receptu‘, tedy které nehradí SSN, ale jsou plně hrazeny občanem, a která zároveň v této oblasti touto formou stanoví zákaz prodeje určitých kategorií léčivých přípravků a omezení počtu prodejen, jež je možno zřídit na území státu?

2) Musí se článek 15 Listiny základních práv Evropské unie [dále jen ‚Listina‘] vykládat v tom smyslu, že se v něm stanovená zásada uplatní bez omezení i na povolání farmaceuta, aniž veřejný zájem spojený s výkonem tohoto povolání odůvodňuje, pokud jde o prodej léčivých přípravků uvedených v první otázce, jiný režim pro majitele lékáren než pro majitele prodejen parafarmaceutického zboží?

3) Musí se články 102 [SFEU] a 106 SFEU vykládat v tom smyslu, že se zákaz zneužití dominantního postavení uplatní bez omezení na povolání farmaceuta, neboť farmaceut, který je majitelem tradiční lékárny a který prodává léčivé přípravky na základě dohody s [SSN], je zvýhodněn zákazem platícím pro majitele prodejen parafarmaceutického zboží prodávat léčivé přípravky třídy C, aniž je takovéto zvýhodnění odůvodněno nepochybnými zvláštnostmi povolání farmaceuta plynoucími z veřejného zájmu na ochraně zdraví občanů?“

13. Poté, co byla TAR Sicilia doručena kopie rozsudku Soudního dvora ve věci Venturini[7], který se týkal stejných vnitrostátních právních předpisů, jako jsou předpisy dotčené v projednávané věci, oznámil tento soud Soudnímu dvoru dopisem ze dne 1. srpna 2014, že trvá i nadále na zodpovězení druhé a třetí předběžné otázky.

14. Písemná vyjádření předložili v projednávané věci D. Gullota, Federfarma, italská, řecká a španělská vláda a rovněž Komise. Soudní dvůr se rozhodl věc projednat bez jednání.

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

III – Analýza

15. Než postupně proberu jednotlivé předběžné otázky, domnívám se, že je namístě uvést několik úvodních poznámek ohledně dvou rozdílných, ale úzce souvisejících pojmů: pravomoc Soudního dvora podle článku 267 SFEU a přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. Strany, které předložily svá vyjádření v tomto řízení, totiž patrně oba uvedené pojmy do jisté míry směšují. To ostatně není nijak překvapivé, protože ani Soudní dvůr nepoužívá ve své judikatuře zcela jednotnou terminologii.

A – *Úvodní poznámky k pravomoci Soudního dvora a přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce*

16. Úloha a funkce Soudního dvora se řídí, stejně jako u všech ostatních orgánů Evropské unie, zásadou svěřených pravomocí. V tomto ohledu čl. 13 odst. 2 SEU stanoví: „Každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými“.

17. Pravomoc Soudního dvora tedy spadá do rámce soudního přezkumu stanoveného Smlouvami, který lze použít jen v případech, kdy jsou splněny podmínky stanovené relevantními ustanoveními [8].

18. Pokud jde o řízení o předběžné otázce, článek 267 SFEU výslovně podmiňuje pravomoc Soudního dvora splněním několika podmínek [9]. Konkrétně podle prvního pododstavce uvedeného článku se předběžné otázky musí týkat ustanovení unijního práva, o jejichž výkladu či platnosti existují v původním řízení pochybnosti. Podle druhého pododstavce téhož článku musí navíc předkládající orgán být soudem členského státu a rozhodnutí o předběžné otázce musí být nezbytné k vynesení rozsudku v původním řízení. Poslední podmínkou je, že před předkládajícím soudem musí existovat skutečný spor a odpověď Soudního dvora musí být relevantní pro jeho řešení [10].

19. Uvedené podmínky musí být splněny nejen v okamžiku podání žádosti vnitrostátním soudem k Soudnímu dvoru, ale i po celou dobu řízení. Nejsou-li tyto podmínky splněny nebo nejsou-li již splněny, Soudní dvůr musí svou pravomoc odmítnout, přičemž tak může učinit kdykoli během řízení [11].

20. Pokud naproti tomu informace poskytnuté předkládajícím soudem nepostačují k tomu, aby Soudní dvůr mohl s jistotou založit svou pravomoc nebo, jinými slovy, poskytnout odpověď, která může být užitečná pro předkládající soud, je možné žádost o rozhodnutí o předběžné otázce prohlásit za nepřípustnou. Informace, které musí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahovat, jsou uvedeny v článku 94 jednacího řádu. Tyto informace ve skutečnosti slouží dvojímu účelu: jednak umožňují Soudnímu dvoru poskytnout užitečné odpovědi a jednak umožňují vládám členským státům a jiným zúčastněným předložit vyjádření podle článku 23 statutu Soudního dvora [12].

21. Obě výše popsané situace (nedostatek pravomoci a nepřípustnost žádosti) se tedy týkající jiných procesních otázek. Zatímco nedostatek pravomoci v zásadě odráží omezení příslušnosti Soudního dvora v tom smyslu, že mu nebyla svěřena pravomoc v určité situaci rozhodnout, nepřípustnost je zpravidla zapříčiněna procesní vadou způsobenou nedodržením procesních pravidel ze strany předkládajícího soudu.

8 — V tomto smyslu viz rozsudek Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, body 44 a 45.

9 — Srov. rozsudek Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, bod 27 a citovaná judikatura.

10 — V tomto ohledu viz mé stanovisko ve věci Torresi, spojené věci C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:265, body 19 až 81.

11 — Viz čl. 100 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora (dále jen „jednací řád“).

12 — Mimo jiné viz usnesení ve věci Viacom, C-190/02, EU:C:2002:569, bod 14 a citovaná judikatura.

22. Z teoretického hlediska je tedy třeba obě tyto situace navzájem odlišovat [13]. Existuje k tomu však také praktičtější důvod. Nedostatek pravomoci totiž nemůže předkládající soud v zásadě zhojit či napravit. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která je odmítnuta z důvodu nedostatku pravomoci, nebude tedy již nikdy moci být Soudním dvorem projednána, ledaže by samozřejmě existovaly nějaké klíčové skutkové okolnosti, kterých si Soudní dvůr nebyl vědom [14]. Naproti tomu, vnitrostátní soud, jehož žádost byla shledána nepřípustnou, může případně předložit Soudnímu dvoru novou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která bude splňovat všechny podmínky stanovené v článku 94 jednacího řádu [15].

23. Určité paralely lze přitom nalézt mezi žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce a přímou žalobou. U přímých žalob soudní orgány Evropské unie také zpravidla rozlišují mezi věcmi, v nichž postrádají pravomoc, a případy, kdy je žaloba nepřípustná. Například žaloba na neplatnost bude zamítnuta z důvodu nedostatku pravomoci v případě, kdy žalobce napadne platnost aktů přijatých vnitrostátními orgány [16] nebo rozsudků vydaných vnitrostátními soudy [17] nebo jinými mezinárodními soudními orgány [18]. Soudní orgány Evropské unie podobně určily, že postrádají pravomoc, pokud jde o žaloby na náhradu škody proti jiným subjektům, než jsou subjekty Evropské unie, například správním orgánům členských států [19].

24. Naproti tomu dopustí-li se žalobce procesních chyb, které brání projednání jeho žaloby, bude žaloba prohlášena pouze za nepřípustnou. K tomu zpravidla dochází například u žalob na neplatnost podaných po uplynutí lhůty dvou měsíců stanovené v článku 263 SFEU [20], žalob podaných fyzickými osobami, které nejsou zastoupeny advokátem [21], či žalob pro nesplnění povinnosti, které byly podány bez řádného postupu před zahájením soudního řízení podle článku 258 SFEU [22].

25. Rozdíl mezi nedostatkem pravomoci a nepřípustností však není namístě zveličovat, protože v praxi vedou obě tyto situace ke stejnému výsledku. Soudní dvůr v takovém případě žádost vnitrostátního soudu odmítne, aniž se bude věcně zabývat položenými otázkami.

B – *K první otázce*

26. Svou první otázkou TAR Sicilia v zásadě žádá Soudní dvůr o vodítko ke slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy, která vyhrazuje výlučně lékárnám prodej léčivých přípravků, u kterých je vyžadován lékařský předpis, ale nejsou hrazeny SSN, nýbrž zákazníkem, s unijními pravidly svobody usazování.

27. Úvodem je ovšem nutno poznamenat, že předkládající soud vzal podle mého názoru tuto otázku zpět.

13 — Na obě situace ve skutečnosti zvlášť odkazuje čl. 53 odst. 2 jednacího řádu, který zní: „V případě zjevného nedostatku pravomoci nebo zjevné nepříslušnosti Soudního dvora k projednání určité věci, nebo je-li určitá žádost nebo určitý návrh zjevně nepřípustný, může Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta kdykoli rozhodnout usnesením s odůvodněním, aniž by pokračoval v řízení."

14 — Je třeba mít na paměti, že relevantní skutečnosti a použitelné vnitrostátní právní předpisy vymezuje vnitrostátní soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Soudní dvůr zásadně tyto aspekty žádosti nepřezkoumává. Například viz rozsudek Trespa International, C-248/07, EU:C:2008:607, bod 36 a citovaná judikatura.

15 — V tomto smyslu viz Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Brussels: 2010 (2. vyd.), s. 85 a 86.

16 — Viz usnesení Killinger v. Německo a další, C-396/03 P, EU:C:2005:355, body 15 a 26.

17 — Například viz usnesení ve věci Kauk v. Německo, T-334/11, EU:T:2011:408.

18 — Například viz usnesení ve věci Calvi v. Evropský soud pro lidská práva, C-171/14 P, EU:C:2014:2281.

19 — Viz zejména usnesení ve věci Gluiber v. Německo, T-126/98, EU:T:1998:237.

20 — Například viz usnesení ve věci Alsharghawi v. Rada, T-532/14 R, EU:T:2014:732.

21 — Jak stanoví článek 19 statutu. Například viz usnesení ve věci ADR Center v. Komise, C-259/14 P, EU:C:2014:2417.

22 — Mimo jiné viz rozsudek Komise v. Francie, C-225/98, EU:C:2000:494, bod 69.

28. Obdobnou otázku předložil Soudnímu dvoru TAR Lombardia ve výše uvedené věci Venturini [23]. Kancelář Soudního dvora následně doručila TAR Sicilia kopii rozsudku Soudního dvora v uvedené věci. TAR Sicilia reagoval v tom smyslu, že trvá na zodpovězení druhé a třetí otázky, přičemž k první otázce se výslovně nevyjádřil. Z uvedené reakce lze tedy dovodit *a contrario*, že předkládající soud měl v úmyslu vzít první otázku zpět. Tento výklad patrně podporuje i celkové vyznění odpovědi TAR Sicilia, v níž uvedený soud bere na vědomí rozsudek Venturini.

29. První otázkou se tedy budu zabývat jen stručně, neboť mi to umožní zdůraznit některé důležité procesní otázky.

1. K pravomoci Soudního dvora

30. Federfarma zpochybňuje přípustnost první otázky. Uvádí přitom, že všechny aspekty řízení před předkládajícím soudem jsou omezeny na Itálii. Vzhledem k tomu, že v dané věci nejsou použitelná unijní pravidla svobody usazování, je tedy takovou otázku třeba považovat za hypotetickou.

31. Je pravda, že podle ustálené judikatury v případech, kdy skutkové okolnosti věci projednávané před předkládajícím soudem postrádají jakoukoli souvislost s výkonem základní svobody, není posouzení slučitelnosti relevantní vnitrostátní právní úpravy s dovolávanými ustanoveními unijního práva v zásadě nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud mohl vynést svůj rozsudek. Jelikož se ustanovení Smlouvy nevztahují na věc projednávanou před předkládajícím soudem, nejsou odpovědi na položené otázky relevantní pro řešení sporu [24].

32. Soudní dvůr však již několikrát uznal svou pravomoc a vydal rozsudek i v případech, kdy všechny skutkové okolnosti byly omezeny na jediný členský stát.

33. Ve svém stanovisku ve věci Venturini jsem se pokusil sestavit stručný přehled takových věcí, přičemž jsem je rozdělil do tří hlavních směrů. V prvním směru judikatury (dále jen „judikatura Oosthoek“) Soudní dvůr zdůraznil, že ačkoli jsou skutkové okolnosti věci omezeny na jeden členský stát, nelze na základě informací ve spise vyloučit některé přeshraniční účinky napadené vnitrostátní právní úpravy. V druhém směru judikatury (dále jen „judikatura Guimont“) považoval Soudní dvůr položené otázky za přípustné navzdory vnitrostátní povaze původního řízení, jelikož požadovaný výklad unijního práva mohl být předkládajícímu soudu užitečný, neboť vnitrostátní právo ukládalo, aby státnímu příslušníkovi daného členského státu byla poskytnuta stejná práva, jako jsou práva, která státní příslušník jiného členského státu vyvozuje z unijního práva v téže situaci, a vnitrostátní právo tedy zakazuje obrácenou diskriminaci vlastních státních příslušníků. Konečně v rámci třetího směru judikatury (dále jen „judikatura Thomasdünger“) Soudní dvůr uvedl, že má pravomoc rozhodovat v řízení o předběžných otázkách týkajících se unijního práva v situacích, kdy se skutkový stav v původním řízení nachází mimo rozsah přímé působnosti unijního práva, avšak uvedená ustanovení tohoto práva se stala použitelnými v důsledku vnitrostátních právních předpisů, jež upravily řešení vnitrostátních situací v souladu s řešením upraveným unijním právem [25].

34. Poté, co jsem vymezil tyto tři směry judikatury, jsem argumentoval, že představují správné použití článku 267 SFEU. Jednalo se totiž o věci, u kterých byly všechny relevantní *skutkové* okolnosti omezeny na jediný členský stát, totéž ale neplatilo pro relevantní *právní* okolnosti. Dodal jsem však také, že v některých těchto věcech Soudní dvůr patrně svou pravomoc založil na pouhých

23 — EU:C:2013:791.

24 — Mimo jiné viz rozsudky USSL č. 47 di Biella, C-134/95, EU:C:1997:16, bod 19; RI.SAN., C-108/98, EU:C:1999:400, bod 23, a Omalet, C-245/09, EU:C:2010:808, bod 12.

25 — Viz mé stanovisko ve věci Venturini, EU:C:2013:529, body 32 až 52.

domněnkách, aniž skutečně zkoumal splnění příslušných podmínek. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v uvedených věcech nicméně postrádaly jakýkoli prvek, na jehož základě by Soudní dvůr mohl pozitivně založit svou pravomoc. Tento přístup jsem tehdy považoval – a stále považuji – za problematický [26].

35. Jelikož pravomoc Soudního dvora v situacích, které mají čistě vnitrostátní povahu, představuje výjimku z obecné zásady, doporučil jsem Soudnímu dvoru ve věci Venturini, aby pečlivěji ověřoval splnění relevantních podmínek [27]. Navrhl jsem zejména, aby Soudní dvůr odmítl svou pravomoc, pokud ze spisu ani ze znění předkládacího rozhodnutí nevyplývají důvody, proč by měl Soudní dvůr mít pravomoc i přes čistě vnitrostátní povahu původního řízení. V této souvislosti jsem zdůraznil, že v těchto situacích by mělo být povinností vnitrostátního soudu, aby Soudnímu dvoru objasnil, proč by například použití zkoumaného vnitrostátního opatření mohlo potenciálně narušit výkon základní svobody zahraničními hospodářskými subjekty, nebo aby poukázal na to, že takové pravidlo nebo zásada zakazující obrácenou diskriminaci, které mohou být v dané situaci použitelné, v jeho vnitrostátním právním řádu existuje [28].

36. K obdobnému závěru došla následně i generální advokátka Kokott ve věci Airport Shuttle Express. Také ona se ve svém stanovisku kriticky vyjádřila k několika rozhodnutím, v nichž Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky i přes zjevnou neexistenci přeshraničního prvku v rámci skutkových okolností původního řízení. Generální advokátka Kokott uvedla, že by se Soudní dvůr měl ve věcech, které mají patrně čistě vnitrostátní povahu, důkladněji zabývat otázkou své pravomoci podle článku 267 SFEU. Uznala zároveň, že může být namístě, aby se Soudní dvůr některými těmito věcmi zabýval, například pokud použitelné vnitrostátní právní předpisy brání obrácené diskriminaci. Generální advokátka Kokott však zdůraznila, že za takových okolností přísluší vnitrostátnímu soudu, aby Soudnímu dvoru předložil podrobné, aktuální a spolehlivé informace k takovému aspektu vnitrostátního práva. Pokud předkládací rozhodnutí takové informace neobsahuje, není vhodné, aby Soudní dvůr lehkovážně uznal svou pravomoc. Obecně je tedy namístě, aby odmítl na položené otázky odpovědět [29].

37. V několika rozhodnutích vydaných od té doby je patrný příklon Soudního dvora k přísnějšímu posuzování své pravomoci podle článku 267 SFEU v případech, kdy vnitrostátní soud žádá o výklad ustanovení Smlouvy o základních svobodách i přes čistě vnitrostátní povahu sporu.

38. Ve výše uvedeném rozsudku Airport Shuttle Express se Soudní dvůr totiž řídil stanoviskem generální advokátky Kokott a svou pravomoc odmítl, pokud jde o otázku vnitrostátního soudu ohledně výkladu článku 49 SFEU. Soudní dvůr uvedl, že se původní řízení týká situace, jejíž skutkové okolnosti jsou omezeny jen na Itálii, a že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neobsahuje žádné informace o tom, jakým způsobem mohou vnitrostátní opatření napadená žalobci ovlivnit hospodářské subjekty v zahraničí. Soudní dvůr došel proto k závěru, že požadovaný výklad článku 49 SFEU není relevantní v rámci sporů probíhajících před předkládajícím soudem [30].

39. Ve věci Tudoran Soudní dvůr odmítl odpovědět na otázku, která se týkala slučitelnosti některých ustanovení rumunského občanského soudního řádu s články 49 SFEU a 56 SFEU, neboť skutkové okolnosti v původním řízení byly omezeny jen na Rumunsko a z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nijak nevyplývalo, že by bylo možné použít výše uvedenou judikaturu Guimont či Thomasdünger [31] [32].

26 — Tamtéž, body 53 až 55.

27 — Tamtéž, body 24 a 55.

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

29 — Stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Airport Shuttle Express, spojené věci C-162/12 a C-163/12, EU:C:2013:617, body 26 až 60.

30 — Viz rozsudek Airport Shuttle Express, spojené věci C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, body 28 až 51.

31 — Viz bod 33 výše.

32 — Usnesení ve věci Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, body 34 až 42.

40. Podobně ve věci Szabó Soudní dvůr odmítl svou pravomoc, pokud jde o jednu z předběžných otázek, protože skutkové okolnosti původního řízení byly omezeny jen na Maďarsko a předkládající soud nevysvětlil, jak by se v daném řízení mohla uplatnit ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá [33].

41. Soudní dvůr zaujal obdobný přístup i v jiných věcech, které se netýkaly základních svobod, ale byly vzhledem k neexistenci jakékoli souvislosti s unijním právem považovány za čistě vnitrostátní situace v daném členském státě. Například ve věci C se Soudní dvůr odmítl zabývat žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, která se týkala výkladu ustanovení směrnice 2004/80/ES o odškodňování obětí trestných činů [34], protože žalobkyně v původním řízení byla obětí násilného trestného činu spáchaného na území členského státu, ve kterém měla bydliště. Soudní dvůr zaprvé zdůraznil, že směrnice 2004/80 stanoví odškodnění pouze v případě úmyslného násilného trestného činu spáchaného v jiném členském státě než členském státě, ve kterém má oběť obvyklé bydliště. Dále uvedl, že podle ustálené judikatury může Soudní dvůr i v případě zcela vnitrostátní situace podat žádaný výklad, jestliže vnitrostátní právo předkládajícímu soudu ukládá zabránit obrácené diskriminaci vlastních státních příslušníků. Soudní dvůr však doplnil, že mu nepřísluší, aby tak činil, pokud z předkládacího rozhodnutí nevyplývá, že vnitrostátní soud takovou povinnost skutečně má. Je třeba poznamenat, že v uvedené věci nebylo v předkládacím rozhodnutí nic takového uvedeno [35].

42. Dále ve věci De Bellis a další Soudní dvůr určil, že nemá pravomoc odpovědět na otázku týkající se zásady ochrany legitimního očekávání, protože dotčená situace nemá žádný vztah k unijnímu právu a relevantní vnitrostátní ustanovení neobsahují výslovný odkaz na unijní právo. Podmínky stanovené v judikatuře Thomasdünger tedy nebyly splněny [36].

43. Ve světle uvedených nedávných rozhodnutí mám za to, že Soudní dvůr již patrně v čistě vnitrostátních věcech nevychází z předpokladu splnění podmínek jeho pravomoci, obsahuje-li spis v tomto směru jen neurčité náznaky. V takových případech nyní Soudní dvůr vyžaduje, aby předkládající soudy podaly srozumitelnější a podloženější vysvětlení, proč mají za to, že má Soudní dvůr v dané věci pravomoc.

44. Tento vývoj judikatury Soudního dvora ohledně posouzení jeho pravomoci podle článku 267 SFEU je třeba uvítat. Mám za to, že ochota Soudního dvora spolupracovat s vnitrostátními soudy nesmí vést k tomu, že bude odpovídat na otázky, které mohou být čistě hypotetické, takže jeho pravomoc je přinejlepším pochybná.

45. V této souvislosti, pokud by tato otázka nebyla vzata zpět, Soudní dvůr mohl z vlastního podnětu zabývat svou pravomocí na tuto otázku odpovědět [37]. Je totiž nesporné, že všechny skutkové okolnosti původního řízení jsou omezeny na Itálii: žalobce je italský státní příslušník, který má bydliště v Itálii a provozuje zde prodejnu parafarmaceutického zboží. V předkládacím rozhodnutí není uveden žádný přeshraniční prvek. V předkládacím rozhodnutí nejsou uvedeny ani žádné jiné informace, proč by mohl i tak být výklad článku 49 SFEU užitečný pro řešení předmětného sporu. Není v něm zejména uvedeno, že by jakékoli relevantní ustanovení italského práva mělo být vykládáno stejným způsobem jako unijní právo. Není navíc nikde uvedeno, že by žalobci mohli být ve věci projednávané před předkládajícím soudem chráněni na základě vnitrostátního ustanovení zakazujícího obrácenou diskriminaci.

33 — Usnesení ve věci Szabó, C-204/14, EU:C:2014:2220, body 15 až 25.

34 — Směrnice Rady ze dne 29. dubna 2004 (Úř. věst. L 261, s. 15; Zvl. vyd. 19/07, s. 65).

35 — Viz C-122/13, EU:C:2014:59.

36 — Viz C-246/14, EU:C:2014:2291.

37 — Viz například rozsudek Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, bod 20 a citovaná judikatura.

46. Skutečnost, že jedno nebo více dřívějších předkládacích rozhodnutí pocházejících ze stejného členského státu poukazovalo konkrétně na ustanovení či zásadu zakazující obrácenou diskriminaci vlastních státních příslušníků, není dostatečným základem pro domněnku, že se takové ustanovení či zásada použijí i v projednávané věci. Taková domněnka by byla pouhou spekulací, neboť Soudní dvůr nezná (a nemůže znát) s jistotou dosah takového ustanovení či zásady, či jejich postavení v hierarchii právních norem, nebo relevantní vývoj legislativy či judikatury v daném členském státě [38].

2. K věci samé

47. Pokud jde podstatu první předběžné otázky, pokud by se jí Soudní dvůr snad chtěl zabývat, mám za to, že odpověď na tuto otázku je v každém případě jasná.

48. V rozsudku Venturini Soudní dvůr rozhodl, že dotčená vnitrostátní právní úprava může bránit farmaceutovi se státní příslušností jiného členského státu, který má v úmyslu provozovat na italském území prodejnu parafarmaceutického zboží, v usazení na tomto území nebo činit toto usazení méně přitažlivým. Uvedené právní předpisy tedy představovaly omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU. Soudní dvůr však určil, že taková právní úprava je způsobilá dosáhnout cíle spočívajícího v zajištění spolehlivého a kvalitního zásobování obyvatelstva léčivými přípravky, a tedy k zajištění ochrany veřejného zdraví a patrně nepřekračuje meze toho, co je k dosažení uvedeného cíle nezbytné [39].

49. Jelikož je relevantní vnitrostátní úprava v původním řízení stejná jako ta, kterou se Soudní dvůr zabýval ve věci Venturini, musela by být odpověď na první otázku – pokud by nebyla vzata zpět – stejná: článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná před předkládajícím soudem, která oprávněnému farmaceutovi neumožňuje, aby v prodejně parafarmaceutického zboží, jíž je majitelem, nabízel k maloobchodnímu prodeji léčivé přípravky vázané na lékařský předpis, které nehradí SSN, nýbrž jsou hrazeny kupujícím.

C – K druhé otázce

50. Svou druhou otázkou se TAR Sicilia v zásadě táže, zda je třeba článek 15 Listiny („svobodná volba povolání a právo pracovat“) vykládat v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jaké jsou dotčeny před předkládajícím soudem a které rozlišují mezi farmaceuty v závislosti na tom, zda vlastní lékárnu nebo prodejnu parafarmaceutického zboží, pokud jde o právo prodávat léčivé přípravky uvedené v první otázce.

1. K pravomoci Soudního dvora

51. Italská vláda a Komise tvrdí, že Soudní dvůr nemá pravomoc odpovědět na druhou otázku položenou TAR Sicilia, protože se Listina na situaci dotčenou v původním řízení nevztahuje.

52. Mám za to, že toto tvrzení není správné.

53. Podle nyní již ustálené judikatury je působnost Listiny ohledně jednání členských států definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny určena členským státům, výhradně pokud uplatňují unijní právo [40].

38 — Viz mé stanovisko ve věci Venturini, EU:C:2013:529, body 42 až 45, a stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Airport Shuttle Express, EU:C:2013:617, body 54 a 55.

39 — EU:C:2013:791.

40 — Viz mimo jiné rozsudek Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 17, a usnesení ve věci Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, bod 18.

54. Toto ustanovení rovněž potvrzuje ustálenou judikaturu, podle níž se základní práva zaručená v unijním právním řádu uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak mimo takové situace se uplatnit nemohou [41]. Nespadá-li určitá právní situace do působnosti unijního práva, nemá Soudní dvůr pravomoc o ní rozhodnout a jakákoli uplatňovaná ustanovení Listiny nemohou sama o sobě takovou pravomoc založit [42].

55. V této souvislosti je rovněž třeba připomenout, že pojem „uplatň[ování] práva Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny vyžaduje existenci určitého stupně souvislosti, která jde nad rámec příbuznosti dotyčných oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou [43]. Pro určení, zda vnitrostátní právní úprava spadá do uplatňování unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, je třeba kromě dalších skutečností ověřit, i) zda má uvedená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, ii) jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímo ovlivnit, a rovněž iii) zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit [44]. Soudní dvůr zejména dospěl k závěru, že základní práva Unie nelze uplatnit na určitou vnitrostátní právní úpravu z důvodu skutečnosti, že unijní ustanovení v dotyčné oblasti neukládají členským státům žádnou specifickou povinnost ohledně situace dotčené v původním řízení [45].

56. Právě ve světle těchto zásad budu nyní zkoumat, zda právní situace, která je předmětem věci projednávané před předkládajícím soudem, spadá do oblasti působnosti unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny.

57. Předkládací rozhodnutí bohužel neobsahuje v tomto směru žádné konkrétní informace. I přes zjevné nedostatky předkládacího rozhodnutí však mám za to, že na uvedenou otázku je třeba odpovědět kladně. Můj výklad souvislosti mezi skutkovými okolnostmi věci a ustanoveními unijního práva použitelnými v původním řízení je následující.

58. Na jedné straně se zdá, že účelem dotčené právní úpravy není *stricto sensu* provádět unijní právo: uvedená právní úprava totiž sleduje obecnější cíl ochrany veřejného zdraví a upravuje maloobchodní prodej léčivých přípravků na celém území Itálie s cílem zajistit spolehlivé a kvalitní zásobování obyvatelstva těmito přípravky [46].

59. V této souvislosti je třeba připomenout, že podle čl. 168 odst. 7 SFEU musí být při činnosti Unie v oblasti veřejného zdraví uznávána odpovědnost členských států za stanovení jejich zdravotní politiky a za organizaci zdravotnictví a poskytování zdravotní péče. Odpovědnost členských států zahrnuje řízení zdravotnictví a zdravotní péče, jakož i rozdělování na ně vyčleněných zdrojů. Soudní dvůr navíc uvedl, že členské státy jsou v zásadě oprávněny 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 ochrany může v jednotlivých členských státech lišit, je třeba členským státům přiznat v tomto směru prostor pro uvážení [47].

60. Naproti tomu však unijní právo obsahuje určitá pravidla – konkrétně článek 49 a čl. 52 odst. 1 SFEU – jimiž může být v zásadě ovlivněna použitelnost právní úpravy dotčené před předkládajícím soudem.

41 — Mimo jiné viz usnesení ve věci Boncea a další, spojené věci C-483/11 a C-484/11, EU:C:2011:832, bod 29, a rozsudek Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, bod 19.

42 — V tomto smyslu viz usnesení ve věci Currà a další, C-466/11, EU:C:2012:465, bod 26, a rozsudek Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, bod 22.

43 — Rozsudek Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, bod 24. V tomto smyslu také viz judikaturu v něm citovanou.

44 — Tamtéž, bod 25 a citovaná judikatura.

45 — Tamtéž, bod 26 a rozsudek Julián Hernández a další, C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 35.

46 — Srov. rozsudek Venturini, EU:C:2013:791, body 40 a 63.

47 — V tomto smyslu mimo jiné viz rozsudky Blanco Pérez a Chao Gómez, spojené věci C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 44, a Venturini, EU:C:2013:791, bod 59.

61. V této souvislosti již Soudní dvůr judikoval, že pokud se členský stát dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu k odůvodnění právní úpravy, která může narušit výkon jedné ze základních svobod, musí být toto odůvodnění, které je upravené unijním právem, vykládáno v souladu s obecnými zásadami unijního práva, a zejména základními právy, která jsou nyní zaručena Listinou. Výjimky se mohou na dotčenou právní úpravu vztahovat pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr [48].

62. Z toho vyplývá, že tato povinnost slučitelnosti se základními právy spadá nepopiratelně do působnosti unijního práva, a tedy do působnosti Listiny. Uplatnění výjimek členským státem, které unijní právo upravuje k odůvodnění omezení základní svobody zaručené Smlouvou, musí být proto považováno – jak uvedl Soudní dvůr ve věci Pfleger – za „uplatňování práva Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [49].

63. Vrátíme-li se nyní k projednávané věci, pak článek 49 a čl. 52 odst. 1 SFEU skutečně ukládají italským orgánům určité povinnosti, pokud jde o situaci dotčenou před předkládajícím soudem. Opatření, které omezuje svobodu usazování (omezení maloobchodního prodeje některých léčivých přípravků) musí být použito bez diskriminace, musí být způsobilé dosáhnout legitimního cíle veřejného pořádku, který sleduje, a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné [50].

64. Mám tedy za to, že Soudní dvůr má pravomoc odpovědět na druhou otázku položenou TAR Sicilia. Mám však vážné pochybnosti o její přípustnosti.

2. K přípustnosti

65. Podle ustálené judikatury vyžaduje v rámci spolupráce zavedené článkem 267 SFEU potřeba dospět k výkladu unijního práva, který by byl pro vnitrostátní soud užitečný, aby uvedený soud vymezil skutkový a právní rámec, ze kterého vychází otázky, které pokládá, nebo alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na nichž jsou tyto otázky založeny [51]. V této souvislosti Soudní dvůr zdůraznil, že je důležité, aby vnitrostátní soud uvedl konkrétní důvody, proč má pochybnosti o výkladu unijního práva a proč považuje za nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžné otázky [52]. Soudní dvůr zejména poukázal na nutnost, aby v předkládacím rozhodnutí bylo uvedeno alespoň minimální vysvětlení k důvodům volby ustanovení unijního práva, o jejichž výklad vnitrostátní soud žádá, a k souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými na spor, který projednává [53].

66. Jak je uvedeno v bodě 20 tohoto stanoviska, jsou požadavky na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce výslovně uvedeny v článku 94 jednacího řádu, který má předkládající soud – jak nedávno Soudní dvůr zdůraznil – znát a který je povinen náležitě dodržovat [54].

67. Ve světle těchto zásad mám za to, že pokud jde o druhou otázku položenou v projednávané věci, předkládací rozhodnutí tyto požadavky nesplňuje.

48 — Viz rozsudek Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 35 a citovaná judikatura.

49 — Tamtéž, bod 36. Viz rovněž stanovisko generální advokátky Sharpston v téže věci, EU:C:2013:747, body 36 až 46.

50 — V tomto smyslu mimo jiné viz rozsudky Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, bod 44, a Apothekerkammer des Saarlandes a další, spojené věci C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 25.

51 — Mimo jiné viz rozsudek Mora IPR, C-79/12, EU:C:2013:98, bod 35, a usnesení ve věci Augustus, C-627/11, EU:C:2012:754, bod 8, a ve věci Mlamali, C-257/13, EU:C:2013:763, bod 18.

52 — V tomto smyslu viz rozsudek Mora IPR, EU:C:2013:98, bod 36, a usnesení ve věci Mlamali, EU:C:2013:763, bod 20, a ve věci Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, bod 19.

53 — V tomto smyslu viz rozsudky Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, bod 33, a Mora IPR, EU:C:2013:98, bod 37. Viz rovněž rozsudek Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, body 23 a 24.

54 — Viz usnesení ve věci Talasca, EU:C:2014:2049, bod 21.

68. V předkládacím rozhodnutí není ani stručně uvedeno, proč má předkládající soud za to, že je výklad článku 15 Listiny nezbytný pro vyřešení sporu, který projednává. Vnitrostátní soud pouze uvádí, že má pochybnosti o tom, zda se zásady zakotvené v uvedeném ustanovení mohou v plném rozsahu použít na povolání farmaceuta, i když toto povolání podléhá některým povinnostem ve veřejném zájmu.

69. V tomto ohledu je podle mého názoru nepochybné, že jakýmkoli pracovníkům i jakýmkoli podnikům působícím na vnitřním trhu – bez ohledu na to, zda vykonávají jednu či více povinností ve veřejném zájmu – přísluší právo zakotvené v článku 15 Listiny. Není rovněž snadné popřít, že právní úprava dotčená v řízení před předkládajícím soudem může takové právo částečně omezovat [55].

70. Je-li však již určeno, že takové omezení je odůvodněno nutností chránit veřejné zdraví [56], není mi jasné, jaké další aspekty neslučitelnosti dotčeného vnitrostátního práva s právem unijním by mohly nastat s ohledem na článek 15 Listiny.

71. Článek 52 odst. 1 Listiny totiž připouští, že výkon takových práv, jako jsou práva zakotvená v jejím článku 15, může být omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a při dodržení zásady proporcionality jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého [57].

72. V tomto ohledu snad není třeba připomínat, že Listina v článku 35 rovněž zakotvuje základní právo každého na přístup k preventivní zdravotní péči a obdržení lékařské péče.

73. V této souvislosti je namístě očekávat, že předkládající soud v předkládacím rozhodnutí uvede, proč má za to, že dotčená vnitrostátní právní úprava tato dvě základní práva řádně nevyvažuje, nebo proč taková právní úprava nerespektuje podstatu práva stanoveného v článku 15 Listiny.

74. Vzhledem k absenci jakéhokoli vysvětlení těchto klíčových aspektů mám za to, že druhá otázka TAR Sicilia je nepřípustná, neboť předkládací rozhodnutí nesplňuje požadavky článku 94 jednacího řádu.

3. K věci samé

75. Pokud jde o podstatu druhé otázky předkládajícího soudu, omezím svou analýzu na následující.

76. V předkládacím rozhodnutí ani ve vyjádření D. Gullotty nevidím nic, co by zpochybňovalo, že dotčená vnitrostátní právní úprava spravedlivě a vhodně vyvažuje mezi jednak svobodnou volbou zaměstnání a právem pracovat a jednak právem na zdravotní péči. Nic ani nenaznačuje, že by právo stanovené v článku 15 Listiny bylo natolik výrazně narušeno, že by byla patrně ohrožena jeho podstata.

77. Z tohoto důvodu nemám za to, že článek 15 Listiny brání takové právní úpravě, jaká je dotčena před předkládajícím soudem.

55 — Viz body 48 a 49 výše.

56 — Tamtéž.

57 — Viz rozsudek Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, bod 27 a citovaná judikatura.

D – *Ke třetí otázce*

78. Svou třetí otázkou se předkládající soud konečně v podstatě táže, zda je třeba články 102 SFEU a 106 SFEU vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je dotčena v původním řízení, která vyhrazuje maloobchodní prodej některých léčivých přípravků jen lékárnám a neumožňuje jejich prodej v prodejnách parafarmaceutického zboží.

1. K přípustnosti

79. Také v případě třetí otázky mám pochybnosti o její přípustnosti. Předkládací rozhodnutí opět neobsahuje žádné vysvětlení, proč má předkládající soud za to, že dotčená právní úprava neodpovídá článkům 102 SFEU a 106 SFEU.

80. Zaprvé, pokud jde o článek 102 SFEU, není mi zcela jasné, zda je podle názoru předkládajícího soudu třeba mít za to, že každá (nebo některá) z více než 15 000 lékáren na celém území Itálie má *samostatně* dominantní postavení, nebo že tyto subjekty mají dominantní postavení *společně*. Zadruhé i za předpokladu, že bude takové dominantní postavení skutečně zjištěno, je třeba určit, jakým způsobem může být takové postavení protiprávně zneužíváno s cílem vyloučit hospodářskou soutěž na relevantním trhu či trzích.

81. Pokud jde dále o článek 106 SFEU, je třeba upozornit, že Soudní dvůr ve svém nedávném rozhodnutí znovu potvrdil svou judikaturu, podle níž členský stát porušuje zákazy stanovené v čl. 106 odst. 1 SFEU, ve spojení s článkem 102 SFEU, pokud přijme právní nebo správní předpis, který vytváří situaci, v níž je veřejný podnik nebo podnik, kterému udělil zvláštní nebo výlučná práva, pouhým výkonem přednostních práv, která mu byla udělena, veden ke zneužití svého dominantního postavení, nebo pokud tato práva mohou vytvořit situaci, v níž je tento podnik veden k takovému zneužití. Soudní dvůr rovněž vyjasnil, že k porušení čl. 106 odst. 1 SFEU, ve spojení s článkem 102 SFEU, dochází, je-li zjištěn možný nebo skutečný protisoutěžní účinek, který může být způsoben skutečností, že stát přiznal některým podnikům zvláštní nebo výlučná práva [58].

82. V této souvislosti je zjevné, že – pokud lze mít za to, že dotyčná právní úprava přiznává lékárnám zvláštní nebo výlučná práva ve smyslu čl. 106 odst. 1 SFEU – je nicméně třeba určit, jakým způsobem mohou být lékárny dle názoru předkládajícího soudu vedeny ke zneužití svého dominantního postavení z důvodu jim přiznaných zvláštních nebo výlučných práv.

83. K žádné z těchto otázek však nebylo poskytnuto žádné vysvětlení. Za těchto okolností tedy není srozumitelné, proč nebo jak by články 102 SFEU a 106 SFEU mohly bránit takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je dotčena před předkládajícím soudem [59].

84. Podobnou otázku řešil Soudní dvůr ve věci Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, kde se italský soud tázal, zda články 102 SFEU a 106 SFEU brání vnitrostátním právním předpisům, které výlučně vyhrazují právo vykonávat některé činnosti daňového poradenství střediskům daňové pomoci – akciovým společnostem, které mají povolení italského ministerstva financí. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí zdůraznil, že pouhá skutečnost vytvoření dominantního postavení přiznáním zvláštních nebo výlučných práv není jako taková neslučitelná se Smlouvami. K porušení článku 102 SFEU a čl. 106 odst. 1 SFEU tedy dochází v případě, kdy nejen dotčená vnitrostátní právní úprava přiznává některým hospodářským subjektům zvláštní nebo výlučná práva, ale tato úprava může rovněž vést ke zneužití dominantního postavení těmito subjekty. Soudní dvůr však přesto určil, že předkládací

58 — Mimo jiné viz rozsudky Komise v. 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 — Soudní dvůr ve skutečnosti uvedl, že předkládací rozhodnutí musí být přesné, pokud jde o skutkový a právní rámec, zejména v oblasti hospodářské soutěže, která je charakteristická složitými a právními situacemi: viz usnesení ve věci Laguillaumie, EU:C:2000:350, bod 19 a citovaná judikatura.

rozhodnutí ani písemná vyjádření neposkytují skutkové a právní poznatky, které by Soudnímu dvoru umožnily určit, zda jsou splněny podmínky týkající se existence dominantního postavení nebo zneužívání ve smyslu článku 102 SFEU a čl. 106 odst. 1 SFEU. Uvedenou otázku tedy prohlásil za nepřípustnou [60].

85. Mám za to, že stejný závěr je namístě i v projednávané věci.

2. K věci samé

86. Jak je uvedeno výše, z předkládacího rozhodnutí ani z vyjádření D. Gullotty nevyplývá podle mého názoru nic, co by naznačovalo možné porušení článku 102 SFEU a čl. 106 odst. 1 SFEU.

87. Nevidím proto žádný důvod vykládat články 102 SFEU a 106 SFEU v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je dotčena v řízení před předkládajícím soudem, která vyhrazuje maloobchodní prodej některých léčivých přípravků jen lékárnám a neumožňuje jejich prodej v prodejnách parafarmaceutického zboží.

E – *Závěrečné poznámky*

88. V roce 2014 Soudní dvůr odmítl žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce téměř ve 40 věcech, buď z důvodu, že byly zcela nepřípustné nebo protože zjevně postrádal pravomoc. Obdobný počet žádostí vnitrostátních soudů byl z těchto důvodů odmítnut *částečně*. Převážná většina těchto věcí vykazovala právě takové procesní otázky, které byly zkoumány v tomto stanovisku: i) otázky výkladu základních svobod v případech, kdy jsou všechny aspekty původního řízení omezeny na jeden členský stát [61], ii) otázky výkladu Listiny v případech, kdy neexistuje žádná zjevná souvislosti s unijním právem [62], nebo iii) předkládací rozhodnutí, která neobsahují popis základního skutkového a legislativního rámce položených otázek [63].

89. Není bohužel neobvyklé, že vnitrostátní soudy pokládají Soudnímu dvoru předběžné otázky ve věcech, v nichž mají pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s unijním právem, a odkazují přitom na relativně vysoký počet ustanovení unijního práva, aniž zároveň vysvětlují, jak by jednotlivá zmiňovaná ustanovení mohla být relevantní pro projednávanou věc. Obdobné problémy vznikají také u žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které zpochybňují slučitelnost vnitrostátních právních předpisů s unijním právem, aniž jsou v nich přitom uvedena jakákoli konkrétní ustanovení unijního práva.

90. Taková praxe je nepřijatelná. Každá žádost odmítnutá z procesních důvodů s sebou nese značné plýtvání zdroji na straně předkládajícího vnitrostátního soudu i na straně soudních orgánů Evropské unie (zejména s ohledem na nutnost překladu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce do všech úředních jazyků Evropské unie). Dochází rovněž k prodlení ve výkonu spravedlnosti ve vztahu k účastníkům původního řízení, aniž jsou s tím spojeny nějaké výhody.

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

61 — Mimo jiné viz rozsudek Airport Shuttle Express, EU:C:2014:74, a usnesení ve věci Tudoran, EU:C:2014:2051, a ve věci Szabó, EU:C:2014:2220.

62 — Mimo jiné viz usnesení ve věci Kárász, C-199/14, EU:C:2014:2243; ve věci Pańczyk, C-28/14, EU:C:2014:2003, a ve věci Široká, C-459/13, EU:C:2014:2120.

63 — Mimo jiné viz usnesení ve věci Herrenknecht, C-366/14, EU:C:2014:2353; ve věci Hunland-Trade, C-356/14, EU:C:2014:2340, a ve věci 3D I, C-107/14, EU:C:2014:2117.

91. Podle čl. 19 odst. 1 SFEU dbají Soudní dvůr i soudy členských států na dodržování právního řádu a soudního systému Evropské unie. Soudním orgánům Evropské unie i vnitrostátním soudům totiž přísluší zajistit plné použití unijního práva ve všech členských státech, jakož i soudní ochranu práv, která pro jednotlivce vyplývají z unijního práva [64].

92. Ve světle této ústavní zásady je Soudní dvůr ochoten udělat vše, co je v jeho silách, aby napomohl vnitrostátním soudům plnit jejich soudní funkci v rámci právního řádu Evropské unie. Soudní dvůr si je však také vědom omezení své činnosti, která vyplývají ze Smluv.

93. Tato omezení musí mít na paměti i vnitrostátní soudy. Měly by zejména znát nedávná rozhodnutí, z nichž vyplývá, že Soudní dvůr postupně zaujímá striktnější přístup k posouzení své pravomoci odpovídat na otázky podle článku 267 SFEU a k přípustnosti takových otázek.

94. Obecně řečeno, vnitrostátní soudy by měly mít vždy na paměti, že zásada loajální spolupráce, která je základem postupu podle článku 267 SFEU, platí oboustranně [65]. Musí Soudnímu dvoru pomáhat, aby on mohl naopak pomáhat jim.

IV – Závěry

95. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr prohlásil druhou a třetí předběžnou otázku položené Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ve věci C-497/12 za nepřípustné.

64 — Srov. posudek 1/09, EU:C:2011:123, body 66 až 69.

65 — Viz bod 1 výše.