

Opublikowano: www.eur-lex.europa.eu, LEX nr 3882749

Wyrok

Trybunału Sprawiedliwości

z dnia 19 czerwca 2025 r.

C-200/24

Zgodność z prawem UE obowiązującego w Polsce zakazu reklamy aptek

TEZA nieoceniana co do aktualności

Przyjmując art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31 o handlu elektronicznym), oraz na mocy art. 49 i 56 TFUE.

(por. pkt 124 oraz pkt 1 sentencji).

PUBLIKACJE

"Polski" zakaz reklamy aptek sprzeczny z prawem UE. Omówienie wyroku TS z dnia 19 czerwca 2025 r., C-200/24 (Komisja p. Polsce)

UZASADNIENIE

Wstęp

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 19 czerwca 2025 r. (*1)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego - Artykuł 49 TFUE - Swoboda przedsiębiorczości - Artykuł 56 TFUE - Swoboda świadczenia usług - Dyrektywa 2000/31/WE - Handel elektroniczny - Artykuł 8 ust. 1 - Usługa informacji handlowej świadczona przez przedstawiciela zawodu regulowanego - Przepisy krajowe zakazujące reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności - Ograniczenie - Względy uzasadniające - Ochrona zdrowia publicznego

W sprawie C-200/24

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 13 marca 2024 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali U. Małecka oraz M. Mataija, w charakterze pełnomocników,
strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, którą reprezentowali B. Majczyna oraz D. Lutostańska, w charakterze pełnomocników,
strona pozwana,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: N. Jääskinen, prezes izby, A. Arabadjiev i R. Frendo (sprawozdawczyni), sędziowie,
rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Uzasadnienie

Wyrok

1

W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez przyjęcie art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne (Dz.U. nr 126, poz. 1381) Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywy o handlu elektronicznym) (Dz.U. 2000, L 178, s. 1), a także na mocy art. 49 i 56 TFUE.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Traktat FUE

2

Artykuł 49 TFUE ma następujące brzmienie:

'Ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane [...]. [...]

[...] swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na

własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami [...].'

3

Artykuł 56 TFUE stanowi:

'[...] ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.

[...].'

2. Dyrektywy 98/34 i (UE) 2015/1535

4

Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. 1998, L 204, s. 37), zmieniona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. (Dz.U. 2012, L 316, s. 12), (zwana dalej 'dyrektywą 98/34') została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. (Dz.U. 2015, L 241, s. 1), która weszła w życie w dniu 7 października 2015 r.

5

Artykuł 1 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy dyrektywy 2015/1535 stanowi:

'Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

b) »usługa« oznacza każdą usługę społeczeństwa informacyjnego, to znaczy każdą usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług.'

6

Zgodnie z art. 10 akapit drugi dyrektywy 2015/1535:

'Odesłania do [...] dyrektywy [98/34] odczytuje się jako odesłania do niniejszej dyrektywy zgodnie z tabelą korelacji zamieszczoną w załączniku IV.'

7

Z tabeli tej wynika, że art. 1 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy dyrektywy 2015/1535 odpowiada art. 1 akapit pierwszy pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 98/34.

3. Dyrektywa 2000/31

8

Artykuł 2 dyrektywy 2000/31 stanowi:

'Do celów niniejszej dyrektywy następujące pojęcia oznaczają:

a) »usługi społeczeństwa informacyjnego«: usługi w rozumieniu [art. 1 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy dyrektywy 2015/1535];

[...]

f) »informacja handlowa«: każda forma informacji przeznaczona do promowania, bezpośrednio lub pośrednio, towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby prowadzącej działalność handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonującą zawód regulowany. Następujące informacje same w sobie nie stanowią informacji handlowych:

- informacje umożliwiające bezpośredni dostęp do działalności przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, w szczególności nazwa domeny lub adres poczty elektronicznej,
- informacje odnoszące się do towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, opracowywane w sposób niezależny, w szczególności jeżeli są one udzielane bez wzajemnych świadczeń finansowych;

[...].'

9

Artykuł 8 tej dyrektywy stanowi:

'1. Państwa członkowskie zapewniają, żeby używanie informacji handlowych, które są częścią lub stanowią usługę społeczeństwa informacyjnego świadczoną przez przedstawiciela zawodu regulowanego, było dozwolone pod warunkiem zgodności z zasadami wykonywania zawodu, dotyczącymi w szczególności niezależności, godności i prestiżu zawodu, tajemnicy zawodowej i rzetelności wobec klientów i innych przedstawicieli zawodu.

2. Bez uszczerbku dla autonomii organizacji i stowarzyszeń zawodowych państwa członkowskie i Komisja zachęcają stowarzyszenia i organizacje zawodowe do opracowywania kodeksów postępowania na poziomie wspólnotowym w celu ustalenia rodzajów informacji, które udzielane są do celów informacji handlowych zgodnie z regułami określonymi w ust. 1.

[...].'

4. Dyrektywa 2001/83/WE

10

Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz.U. 2001, L 311, s. 67) stanowi w art. 87 ust. 3:

'Reklama produktu leczniczego:

- zachęca do racjonalnego stosowania produktu leczniczego poprzez przedstawianie go w sposób obiektywny i bez wyolbrzymiania jego właściwości,

- nie wprowadza w błąd.'

5. Dyrektywa 2006/123/WE

11

Zgodnie z motywem 100 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36):

'Niezbędne jest zaprzestanie stosowania całkowitych zakazów dotyczących informacji handlowych dostarczanych przez przedstawicieli zawodów regulowanych, nie poprzez usuwanie zakazów dotyczących treści informacji handlowej, lecz przez zniesienie tych zakazów, które generalnie zakazują korzystania przez przedstawicieli danego zawodu z jednej lub więcej form przekazywania informacji handlowych, jak np. zakaz wszelkiej reklamy w jednym lub kilku rodzajach mediów. W odniesieniu do treści i metod przekazywania informacji handlowych, niezbędne jest zachęcanie przedstawicieli wolnych zawodów do sporządzania - zgodnie z prawem wspólnotowym - kodeksów postępowania na poziomie wspólnotowym.'

12

Zgodnie z art. 4 pkt 12 tej dyrektywy:

'Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

12) »informacja handlowa« oznacza każdą formę informacji mającej na celu promowanie, bezpośrednio lub pośrednio, towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby prowadzącej działalność handlową, przemysłową lub rzemieślniczą albo osoby wykonującej zawód regulowany. Następujące informacje same w sobie nie stanowią informacji handlowych:

- a) informacje umożliwiające bezpośredni dostęp do działalności przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, w szczególności nazwa domeny internetowej lub adres poczty elektronicznej,
- b) informacje odnoszące się do towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, opracowywane w sposób niezależny, w szczególności jeżeli są one udzielane bez wynagrodzenia.'

13

Artykuł 24 tej dyrektywy stanowi:

'1. Państwa członkowskie znoszą wszelkie całkowite zakazy dotyczące informacji handlowych dostarczanych przez zawody regulowane.

2. Państwa członkowskie zapewniają zgodność informacji handlowych dostarczanych przez zawody regulowane, odnoszących się, w szczególności, do niezależności, godności i uczciwości zawodowej, a także do tajemnicy zawodowej z zasadami dotyczącymi wykonywania zawodu, zgodnie z prawem wspólnotowym, w sposób odpowiadający szczególnemu charakterowi każdego zawodu. Zasady dotyczące wykonywania zawodu odnoszące się do informacji handlowych muszą być niedyskryminacyjne, uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym i proporcjonalne.'

B. Prawo polskie

14

Ustawa Prawo farmaceutyczne została znowelizowana ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. nr 122, poz. 696) (zwana dalej 'znowelizowanym Prawem farmaceutycznym').

15

Artykuł 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego przewiduje:

'Zabroniona jest reklama aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności. Nie stanowi reklamy informacja o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego.'

16

Zgodnie z art. 129b ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego:

'Karze pieniężnej w wysokości do 50000 [PLN (złotych polskich) (około 12000 EUR)] podlega ten kto wbrew przepisom art. 94a prowadzi reklamę apteki, punktu aptecznego, placówki obrotu pozaaptecznego oraz ich działalności.'

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

17

Zmiany w Prawie farmaceutycznym weszły w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. Artykuł 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego zakazuje reklamy aptek, punktów aptecznych i ich działalności. Przepis ten stanowi, że informacje dotyczące godzin otwarcia i lokalizacji aptek i punktów aptecznych nie stanowią reklamy. Zakazowi temu towarzyszy kara pieniężna w wysokości do 50000 PLN (około 12000 EUR).

18

W dniu 25 stycznia 2019 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym podniosła, że wspomniany przepis jest sprzeczny z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31, dotyczącym używania informacji handlowych, które są częścią usługi społeczeństwa informacyjnego świadczonej przez przedstawiciela zawodu regulowanego, a także z art. 49 i 56 TFUE, dotyczącymi odpowiednio swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

19

W piśmie z dnia 25 marca 2019 r. Rzeczpospolita Polska podniosła przede wszystkim, odpowiadając na to wezwanie, że zakres ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego dotyczy wyłącznie przekazów, których jednoznacznym celem jest zwiększenie sprzedaży produktów oferowanych w aptece. Następnie wyjaśniła, że przepis ten realizuje ogólny cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego. Wreszcie państwo to podniosło, że wspomniany przepis nie narusza dyrektywy 2000/31,

ponieważ znaczna część usług farmaceutycznych świadczonych przez farmaceutów nie wchodzi w zakres działalności aptek lub punktów aptecznych, a zatem nie jest objęta rozpatrywanym zakazem.

20

Uznawszy odpowiedź udzieloną przez Rzeczpospolitą Polską za niesatysfakcjonującą, Komisja skierowała w dniu 3 lipca 2020 r. do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię i wezwała je do podjęcia środków niezbędnych do wykonania ciążących na nim zobowiązań w terminie trzech miesięcy od otrzymania tej opinii. Podtrzymując stanowisko zawarte w wezwaniu do usunięcia uchybienia, Komisja podniosła we wspomnianej opinii, że decyzje organów administracyjnych i orzecznictwo sądów Rzeczypospolitej Polskiej wskazują na znaczny zakres zakazu wynikającego z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego.

21

Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię pismem z dnia 1 października 2020 r., przedstawiając okoliczności towarzyszące przyjęciu tego przepisu, które charakteryzowały się występowaniem negatywnych zjawisk na polskim rynku farmaceutycznym. Ponadto to państwo członkowskie stwierdziło, że jest gotowe rozważyć zmianę jego brzmienia.

22

Po bezowocnej wymianie korespondencji Komisja postanowiła wnieść odnośną skargę.

III. W przedmiocie skargi

23

Na poparcie skargi Komisja podnosi trzy zarzuty, dotyczące naruszenia, po pierwsze, art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31, po drugie, art. 49 TFUE, a po trzecie, art. 56 TFUE.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31

1. Argumentacja stron

24

Na wstępie Komisja wyjaśnia, opierając się na wyroku z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 42), że art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31 ma na celu umożliwienie przedstawicielom zawodu regulowanego używania usług społeczeństwa informacyjnego w celu promowania ich działalności. Przypomina ona, że Trybunał uznał w pkt 43 i 44 tego wyroku, iż informacje handlowe, o których mowa w art. 2 lit. f) tej dyrektywy, mogą zostać dozwolone jedynie pod warunkiem poszanowania zasad wykonywania danego zawodu, które to zasady nie mogą jednak prowadzić do ogólnego i bezwzględnego zakazu wszelkiej formy reklamy internetowej.

25

W niniejszej sprawie reklama aptek, punktów aptecznych i ich działalności prowadzona w szczególności za pośrednictwem strony internetowej utworzonej przez osobę wykonującą zawód regulowany jest objęta

zakresem tego art. 8 ust. 1.

26

Tymczasem art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego zakazuje wszelkiej formy informacji handlowej, w tym komunikacji elektronicznej, w szczególności za pośrednictwem strony internetowej utworzonej przez farmaceutę pracującego w aptece lub w punkcie aptecznym. Przepis ten jest zatem sprzeczny ze wspomnianym art. 8 ust. 1.

27

W konsekwencji Komisja kwestionuje zasadność argumentów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską w jej odpowiedzi na uzasadnioną opinię.

28

Po pierwsze, w zakresie, w jakim to państwo członkowskie twierdzi, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy farmaceutami, jako kategorią zawodową, a placówkami, w których pracują, które nie ograniczają się do aptek i punktów aptecznych, Komisja podnosi, że bardzo wielu farmaceutów pracuje w aptekach lub w takich punktach aptecznych.

29

W tym względzie Komisja zauważa, że zgodnie ze sprawozdaniem Głównego Urzędu Statystycznego (Polska) w 2021 r. 37300 osób było uprawnionych do wykonywania zawodu farmaceuty w Polsce, a 26000 z nich, czyli około 69,7 %, pracowało w aptece lub punkcie aptecznym.

30

Komisja dodaje, że ponieważ art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31 obejmuje wszystkich przedstawicieli zawodu regulowanego, to prawo krajowe nie może być uznane za zgodne z tym przepisem tylko z tego powodu, że niektórzy przedstawiciele zawodu regulowanego mogą się reklamować.

31

Po drugie, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zakaz reklamy ma zastosowanie wyłącznie do prowadzenia aptek i punktów aptecznych, a nie do usług świadczonych przez farmaceutów, Komisja twierdzi, że takie rozróżnienie jest sztuczne. Zgodnie bowiem z polskim prawem apteki są albo własnością farmaceutów i są przez nich zarządzane, albo są przynajmniej przez nich prowadzone.

32

Instytucja ta uważa, że pojęcie 'informacji handlowej' w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2000/31 obejmuje informacje mające na celu promowanie pośrednio i bezpośrednio towarów lub usług świadczonych przez przedstawicieli zawodów regulowanych, lub przedsiębiorstwo, lub organizację, w której osoby wykonujące takie zawody działają.

33

W związku z tym w celu zapewnienia przestrzegania art. 8 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie, co do zasady, powinny zezwolić na wszystkie takie informacje handlowe. Zatem farmaceuci powinni mieć

możliwość posługiwania się reklamą nie tylko dla siebie i oferowanych przez nich usług, lecz również dla aptek, które prowadzą lub które ich zatrudniają.

34

Po trzecie wreszcie, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska podnosi, że znowelizowane Prawo farmaceutyczne zezwala aptekom i punktom aptecznym między innymi na sprzedaż wysyłkową produktów leczniczych wydawanych bez recepty, Komisja uważa, że jest to kwestia odmienna od tych, które są istotne w niniejszej sprawie. Możliwość sprzedaży tych produktów leczniczych w drodze sprzedaży wysyłkowej, w szczególności poprzez prowadzenie strony internetowej, należy bowiem odróżnić od możliwości reklamy apteki i oferowanych przez nią usług, które mogą w szczególności obejmować sprzedaż wysyłkową takich produktów leczniczych. Tymczasem art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego zakazuje aptekom promowania ich usług sprzedaży wysyłkowej, co potwierdza szereg decyzji polskich organów.

35

Komisja dodaje, że nawet gdyby uznać, iż przepis ten nie zakazuje informacji handlowych dotyczących produktów sprzedawanych online, wspomniany przepis wprowadza jednak ogólny i bezwzględny zakaz korzystania z reklamy, sprzeczny z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31. Zgodnie bowiem z tym założeniem pewne informacje handlowe są wprawdzie dozwolone, jednakże inne informacje handlowe są zakazane.

36

W tym względzie Komisja przytacza szereg decyzji polskich organów administracyjnych i orzeczeń polskich sądów, z których wynika, że informacje uznane za sprzeczne z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego obejmują również informacje dotyczące usług świadczonych przez apteki, a także informacje dotyczące cen produktów, również przez Internet.

37

Zakaz informacji handlowych dotyczących tych ostatnich informacji ma charakter ogólny i bezwzględny, ponieważ nie jest wymagane, aby były one przedmiotem indywidualnej oceny. Tak więc zdaniem Komisji, nawet jeśli zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego nie ma zastosowania do niektórych rodzajów działalności farmaceutów, to jednak stanowi on całkowity zakaz w rozumieniu wyroku z dnia 5 kwietnia 2011 r., *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable* (C-119/09, EU:C:2011:208, pkt 29), dotyczącego art. 24 dyrektywy 2006/123, który jest istotny w drodze analogii.

38

Na swoją obronę Rzeczpospolita Polska podnosi, że o ile art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego zakazuje reklamy aptek, punktów aptecznych i ich działalności, o tyle przepis ten nie zakazuje reklamy usług farmaceutycznych. Zakaz ustanowiony w tym przepisie jest zatem skierowany zarówno do podmiotów prowadzących apteki, którymi nie są wyłącznie farmaceuci, jak i do każdego, kto może prowadzić reklamę, czyli prasy lub agencji reklamowych.

W tym względzie, po pierwsze, Rzeczpospolita Polska przedstawia szereg danych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego i z Rejestru Aptek, dotyczących liczby działających aptek i liczby zezwoleń wydawanych farmaceutom lub spółkom, w której współnikami są farmaceuci. Wywodzi ona z tych danych, że wykonywania zawodu farmaceuty i prowadzenia apteki nie można uznać za równoważne.

40

Po drugie, Rzeczpospolita Polska stwierdza, że zgodnie z danymi Naczelnej Izby Aptekarskiej (Polska) na dzień 31 grudnia 2022 r. prawie jedna trzecia farmaceutów była zatrudniona poza aptekami lub punktami aptecznymi. To państwo członkowskie dodaje, że farmaceuci mogą być zatrudniani między innymi na uczelni wyższej, w instytutach naukowych, szpitalach, przychodniach, instytucjach zajmujących się kontrolą oraz nadzorem nad produkcją i obrotem produktami leczniczymi, w instytucjach do spraw rejestracji leków oraz w organizacjach pozarządowych.

41

Wynika z tego, że art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego ma zastosowanie nie do wszystkich przejawów działalności farmaceuty jako zawodu regulowanego, lecz jedynie do działalności apteki lub punktu aptecznego, która nie musi być prowadzona przez farmaceutę. Tym samym zakaz wynikający z tego przepisu nie jest bezwzględny i dotyczy tylko jednej z możliwych form wykonywania zawodu farmaceuty.

42

Ponadto Rzeczpospolita Polska kwestionuje znaczenie w niniejszej sprawie, dla celów wykładni art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31, orzecznictwa dotyczącego art. 24 ust. 1 dyrektywy 2006/123.

2. Ocena Trybunału

43

Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31 ustanawia zasadę, wedle której państwa członkowskie zapewniają, aby dozwolone było używanie informacji handlowych, które są częścią usługi społeczeństwa informacyjnego świadczonej przez przedstawiciela zawodu regulowanego lub stanowią taką usługę.

44

Tenże ust. 1 ma na celu umożliwienie przedstawicielom zawodu regulowanego używania usług społeczeństwa informacyjnego w celu promowania ich działalności (wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 42).

45

Wprawdzie z owego ust. 1 wynika, że informacje handlowe mogą zostać dozwolone jedynie pod warunkiem poszanowania zasad wykonywania zawodu dotyczących w szczególności niezależności, godności i prestiżu danego zawodu regulowanego, tajemnicy zawodowej i rzetelności wobec klientów i innych przedstawicieli zawodu. Jednakże ten ust. 1 zostałby pozbawiony skuteczności (effet utile), a cel

realizowany przez prawodawcę Unii byłby zagrożony, gdyby zasady wykonywania zawodu mogły w sposób ogólny i całkowity zakazać wszelkiej formy reklamy on-line prowadzonej w celu promowania działalności osoby wykonującej zawód regulowany (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 43, 44).

46

Interpretację tę potwierdza fakt, że art. 8 ust. 2 dyrektywy 2000/31 przewiduje, że państwa członkowskie i Komisja zachęcają do opracowywania kodeksów postępowania nie w celu zakazania tego rodzaju reklamy, lecz raczej w celu ustalenia rodzajów danych, które mogą być przekazywane do celów informacji handlowych z poszanowaniem owych zasad wykonywania zawodu (wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 45).

47

Z powyższego wynika, że o ile zasady wykonywania zawodu mogą skutecznie określać ramy treści i formy informacji handlowych, o których mowa w art. 8 ust. 1 tej dyrektywy, o tyle owe zasady nie mogą zawierać ogólnego i całkowitego zakazu tego rodzaju informacji (wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 46).

48

W niniejszej sprawie, po pierwsze, bezsporne jest, że zawód farmaceuty jest w Polsce zawodem regulowanym.

49

Po drugie, Rzeczpospolita Polska podnosi, że nie wszyscy farmaceuci pracują w aptece, ponieważ ukończone przez nich studia umożliwiają im prowadzenie innej działalności. Jednakże to państwo członkowskie nie kwestionuje, że - jak twierdzi Komisja - zgodnie ze sprawozdaniem Głównego Urzędu Statystycznego w 2021 r. 37300 osób było uprawnionych do wykonywania zawodu farmaceuty w Polsce, a 26000 z nich, czyli około 69,7 %, pracowało w aptece lub punkcie aptecznym.

50

Ponadto dane te są zgodne z danymi Naczelnej Izby Aptekarskiej, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, zgodnie z którymi na dzień 31 grudnia 2022 r. prawie jedna trzecia farmaceutów była zatrudniona poza aptekami lub punktami aptecznymi.

51

W tym względzie wystarczy zauważyć, że ponieważ art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31 dotyczy wszystkich przedstawicieli zawodu regulowanego, to prawo krajowe nie może być uznane za zgodne z tym przepisem tylko z tego powodu, że niektórzy przedstawiciele zawodu regulowanego nie są objęci zakazem reklamy przewidzianym w tym prawie.

52

Gdyby bowiem tak było, państwa członkowskie mogłyby obejść ten przepis za pomocą zakazów, które

oszczędzałyby marginalną część działalności wykonywanej przez przedstawicieli zawodu regulowanego.

53

Po trzecie wreszcie, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska utrzymuje w istocie, że art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego nie zakazuje aptekom sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych wydawanych bez recepty ani udzielania informacji dotyczących ich cen i sposobu ich dostawy, należy stwierdzić, że apteki nie są jednak uprawnione do korzystania z reklamy w odniesieniu do ich usług sprzedaży wysyłkowej.

54

Ponadto Rzeczpospolita Polska nie podważa faktu, że w szeregu decyzji polskich organów administracyjnych i orzeczeń polskich sądów, wymienionych przez Komisję w uzasadnionej opinii, zastosowano zakaz wynikający z tego przepisu do rozpowszechniania informacji dotyczących usług świadczonych przez apteki oraz cen oferowanych produktów, również przez Internet. Wręcz przeciwnie, w odpowiedzi na uzasadnioną opinię to państwo członkowskie przyznaje, że 'niefortunna językowo konstrukcja tego przepisu sprawiła, że organy nadzorujące apteki oraz sądy niejednokrotnie przyjmują, iż reklamą jest każde działanie inne niż informowanie o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego'.

55

W każdym razie nawet gdyby zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego miał zastosowanie nie do każdej działalności, która może być wykonywana przez farmaceutów pracujących w aptece, lecz jedynie do części tej działalności, zakaz ten byłby jednak ogólny i bezwzględny, a tym samym sprzeczny z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31.

56

W tym względzie należy zauważyć, że w odniesieniu do art. 24 dyrektywy 2006/123 z orzecznictwa wynika, iż każdy zakaz korzystania przez osoby wykonujące zawód regulowany z informacji handlowych jest sprzeczny z tym przepisem, nawet jeśli dany zakaz dotyczy jedynie niektórych form informacji handlowych, a nie wszystkich tych form (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2011 r., *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, pkt 29).

57

Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że orzecznictwa dotyczącego art. 24 ust. 1 dyrektywy 2006/123 nie można stosować w drodze analogii do art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31.

58

W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31 zezwala na przekazywanie informacji handlowych, pod warunkiem poszanowania określonych zasad wykonywania zawodu.

59

Artykuł 24 dyrektywy 2006/123 przewiduje natomiast w ust. 1 zniesienie wszelkich całkowitych zakazów dotyczących informacji handlowych dostarczanych przez przedstawicieli zawodów regulowanych, a w ust. 2 stanowi, że informacje te muszą być zgodne z określonymi zasadami wykonywania zawodu.

60

Tymczasem dopuszczenie przekazywania informacji handlowych pod warunkiem poszanowania zasad wykonywania zawodu lub zniesienie całkowitych zakazów przekazywania informacji handlowych z zastrzeżeniem przestrzegania podobnych zasad prowadzi do podobnego rezultatu, tym bardziej że informacje handlowe są zdefiniowane w ten sam sposób w obu rozpatrywanych dyrektywach, jak wynika z pkt 8 i 12 niniejszego wyroku.

61

Następnie bez znaczenia jest podnoszona przez Rzeczpospolitą Polską okoliczność, że dyrektywa 2000/31 nie zawiera motywu porównywalnego z motywem 100 dyrektywy 2006/123, na którym Trybunał oparł się w wyroku przytoczonym w pkt 56 niniejszego wyroku. Tenże motyw 100 ma bowiem jedynie na celu wyjaśnienie zakresu wyrażenia 'całkowite zakazy' dotyczące informacji handlowych, które to wyrażenie nie występuje w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31, ponieważ ten ostatni przepis dotyczy zezwolenia na informacje handlowe, a nie zniesienia zakazów dotyczących tych informacji.

62

Wreszcie z orzecznictwa wynika, że obie te dyrektywy stanowią konkretyzację w praktyce ustanowionej w art. 56 TFUE swobody świadczenia usług (wyrok z dnia 30 maja 2024 r., Airbnb Ireland i Amazon Services Europe, C-662/22 i C-667/22, EU:C:2024:432, pkt 46, 47).

63

W konsekwencji należy oddalić argumenty Rzeczypospolitej Polskiej odnoszące się do zastosowania w drodze analogii orzecznictwa dotyczącego art. 24 ust. 1 dyrektywy 2006/123 w ramach art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31.

64

W tych okolicznościach należy uwzględnić zarzut pierwszy.

B. W przedmiocie zarzutów drugiego i trzeciego, dotyczących naruszenia art. 49 i 56 TFUE

65

Z orzecznictwa wynika, że w przypadku gdy dana dziedzina jest przedmiotem harmonizacji, wszelkie środki krajowe regulujące tę kwestię należy oceniać w świetle przepisów owego środka harmonizującego, a nie w świetle postanowień prawa pierwotnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 grudnia 2004 r., Komisja/Niemcy, C-463/01, EU:C:2004:797, pkt 36; z dnia 30 kwietnia 2009 r., Lidl Magyarország, C-132/08, EU:C:2009:281, pkt 42; a także z dnia 30 maja 2024 r., Airbnb Ireland i Amazon Services Europe, C-662/22 i C-667/22, EU:C:2024:432, pkt 86).

66

Ponieważ zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego dotyczy nie tylko informacji handlowych, które jako część usługi społeczeństwa informacyjnego są objęte harmonizacją wynikającą z dyrektywy 2000/31, lecz również każdej formy reklamy, należy również zbadać podniesione przez Komisję zarzuty drugi i trzeci, które odnoszą się do twierdzeń dotyczących ograniczeń swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, ustanowionych odpowiednio w art. 49 i 56 TFUE. Zarzuty te można zbadać łącznie.

1. W przedmiocie istnienia ograniczeń

a) Argumentacja stron

67

W odniesieniu do swobody przedsiębiorczości Komisja podnosi, że zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego pozbawia osoby mające siedzibę w Polsce, ale również te mające siedzibę w innych państwach członkowskich, zamierzające otworzyć w Polsce aptekę lub punkt apteczny możliwości poinformowania swoich dotychczasowych i potencjalnych klientów o swojej działalności. Zauważa ona, że sytuacja ta jest szczególnie szkodliwa dla tej drugiej kategorii osób, dla której dostęp do rynku jest trudniejszy.

68

W odniesieniu do swobody świadczenia usług Komisja utrzymuje, że zakaz ten utrudnia farmaceutom mającym siedzibę w Polsce świadczenie usług na rzecz usługobiorców mających siedzibę w innych państwach członkowskich, a farmaceutom mającym siedzibę w innych państwach członkowskich - świadczenie usług w Polsce. Podnosi ona również, że zakaz ten ogranicza możliwość korzystania przez klientów znajdujących się w Polsce z usług farmaceutów z innych państw członkowskich, a farmaceutów z siedzibą w Polsce - z usług reklamowych.

69

Komisja wyjaśnia, że w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Rzeczpospolita Polska nie kwestionowała, iż sporny zakaz powoduje ograniczenia zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług. To państwo członkowskie ograniczyło się do twierdzenia, że ograniczenia te były uzasadnione koniecznością ochrony zdrowia publicznego.

70

Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła przed Trybunałem argumentu podważającego istnienie ograniczeń swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, lecz utrzymywała, że ograniczenia te są uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego związanym z ochroną zdrowia publicznego.

b) Ocena Trybunału

71

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, za ograniczenia swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług należy uznać wszystkie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej

atrakcyjnym korzystanie ze swobód zagwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE [wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Fastweb i in. (Częstotliwość naliczania opłat), C-468/20, EU:C:2023:447, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo].

72

Pojęcie 'ograniczenia' obejmuje środki przyjmowane przez państwo członkowskie, które chociaż jednakowo stosowane, wpływają na dostęp do rynku przedsiębiorstw z innych państw członkowskich [wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Fastweb i in. (Częstotliwość naliczania opłat), C-468/20, EU:C:2023:447, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo].

73

Tymczasem, po pierwsze, przepisy krajowe zakazujące w sposób ogólny i całkowity wszelkiej reklamy danej działalności mogą ograniczyć osobom, które tę działalność wykonują, możliwość zaprezentowania się potencjalnym klientom i promowania usług, które zamierzają im oferować. W konsekwencji tego rodzaju przepisy krajowe należy uznać za ograniczenie swobodnego świadczenia usług (wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 63, 64).

74

W niniejszej sprawie ma to miejsce w przypadku art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego, jak wynika to ze sposobu, w jaki przepis ten był stosowany w decyzjach polskich organów administracyjnych i orzeczeniach polskich sądów, na których oparła się Komisja w uzasadnionej opinii, o których mowa w pkt 54 niniejszego wyroku, a które, jak przypomniano w tymże punkcie, nie są kwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską. Tym samym ograniczenie swobody świadczenia usług zostało w niniejszej sprawie stwierdzone.

75

Po drugie, przepis ten uniemożliwia każdemu, kto zamierza prowadzić aptekę w Polsce, poinformowanie o tym potencjalnych klientów. Ustanowiony w nim zakaz reklamy powoduje w szczególności, że warunki dostępu do rynku są względem nowych aptek trudniejsze.

76

Otóż taka sytuacja może być szczególnie niekorzystna dla przedsiębiorców mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż Rzeczpospolita Polska, którzy muszą dołożyć dodatkowych starań, aby dać się poznać klientom zamieszkałym w Polsce. W związku z tym zakaz reklamy stanowi dodatkową przeszkodę, którą muszą pokonać przedsiębiorcy z innych państw członkowskich pragnący założyć aptekę w Polsce (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Corporación Dermoestética, C-500/06, EU:C:2008:421, pkt 33).

77

W związku z tym art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego prowadzi również do ograniczenia swobody przedsiębiorczości.

2. W przedmiocie uzasadnienia ograniczeń

a) Argumentacja stron

78

Komisja przypomina, że w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Rzeczpospolita Polska podniosła, iż zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego chroni zdrowie publiczne, po pierwsze, poprzez ograniczenie nadmiernego spożycia leków i suplementów diety, a po drugie, poprzez zachowanie niezależności zawodowej farmaceutów. Instytucja ta przyznaje, że ochrona zdrowia publicznego jest nadrzędnym względem interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług. Jednakże w niniejszej sprawie Rzeczpospolita Polska nie wykazała, że ograniczenia wynikające z tego zakazu są uzasadnione takim względem.

79

Rzeczpospolita Polska podtrzymuje przed Trybunałem swoje stanowisko przedstawione w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi.

1) W przedmiocie nadmiernego spożycia produktów leczniczych

80

Komisja podnosi, że należy dokonać rozróżnienia między dwoma rodzajami reklamy, a mianowicie z jednej strony reklamą aptek, punktów aptecznych i ich działalności, a z drugiej strony reklamą produktów leczniczych.

81

W odniesieniu do pierwszego rodzaju reklamy Komisja utrzymuje, że Rzeczpospolita Polska nie wykazała istnienia związku między zakazem reklamy a ograniczeniem nadmiernego spożycia produktów leczniczych.

82

W odniesieniu do drugiego rodzaju Komisja wyjaśnia, że reklama produktów leczniczych nie jest zakazana, pod warunkiem że spełnia ona szczególne warunki, takie jak zakaz promocji produktów leczniczych wydawanych wyłącznie na receptę lub obowiązek przedstawienia produktu leczniczego w sposób obiektywny i niewprowadzający w błąd oraz dostarczenia informacji na temat jego racjonalnego stosowania zgodnie z art. 87 ust. 3 dyrektywy 2001/83.

83

Tym samym środki definiujące te warunki w ramach reklamy produktów leczniczych można uznać za związane z celem ochrony zdrowia publicznego polegającym na zwalczaniu nadmiernego spożycia produktów leczniczych.

84

Jednakże, po pierwsze, zdaniem Komisji, o ile prawdą jest, że - jak utrzymuje Rzeczpospolita Polska -

działalność reklamowa ma co do zasady na celu przyciągnięcie nowych klientów i zatrzymanie starych klientów, o tyle działalność ta niekoniecznie prowadzi do zakupu przez klientów większej liczby produktów leczniczych. Natomiast reklama apteki może prowadzić do zwiększenia udziału tej apteki w rynku ze szkodą dla innych aptek i innych miejsc sprzedaży produktów leczniczych.

85

Po drugie, Komisja podnosi, że w Polsce niektóre produkty lecznicze wydawane bez recepty są dostępne poza aptekami lub punktami aptecznymi - w sklepach, supermarketach, kioskach lub na stacjach benzynowych. Sprzedaż tych produktów leczniczych w takich placówkach nie wymaga zawiadomienia ani zezwolenia, i nawet jeśli sprzedaż ta ma mniejszy zasięg niż sprzedaż prowadzona w aptece, to jednak jest nie do pominięcia, o czym świadczy badanie przeprowadzone w 2015 r., o którym wspomina Rzeczpospolita Polska. Tymczasem sprzedaż produktów leczniczych w tych placówkach może stwarzać zwiększone ryzyko dla zdrowia ze względu na ewentualne nadmierne spożycie lub niewłaściwe stosowanie.

86

W tym względzie nie ma znaczenia, że tylko niektóre produkty lecznicze wydawane bez recepty są dostępne poza aptekami, ponieważ liczba tych produktów leczniczych jest stosunkowo duża, a ich nadmierne spożycie może prowadzić do poważnych zatruc.

87

Komisja wnioskuję z tego, że zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego nie jest właściwy do osiągnięcia deklarowanego celu, jakim jest ograniczenie nadmiernego spożycia produktów leczniczych. Wręcz przeciwnie, zakaz ten mógłby być sprzeczny z tym celem, ponieważ niektóre produkty lecznicze są wydawane bez recepty w placówkach, w których klienci nie otrzymują fachowych porad w zakresie ich stosowania.

88

W każdym razie Komisja uważa, że nawet przy założeniu, iż zakaz wynikający z tego przepisu jest odpowiedni do osiągnięcia wspomnianego celu, mniej restrykcyjne środki pozwoliłyby na osiągnięcie tego samego rezultatu.

89

Rzeczpospolita Polska podnosi, że przekazy reklamowe aptek mają na celu zachęcenie potencjalnych klientów do korzystania z ich usług i zwiększenie sprzedaży produktów, głównie leków wydawanych bez recepty i suplementów diety. Klienci aptek są konsumentami szczególnie podatnymi na reklamę, którzy powinni być chronieni przed technikami zachęcającymi ich do zwiększenia zakupów. Korzystanie z usług apteki nie powinno być zatem wynikiem oddziaływania reklamy, ale powinno być związane ze zdrowotnymi potrzebami pacjenta. Biorąc pod uwagę konieczność ochrony zdrowia, konkurencja pomiędzy aptekami powinna polegać nie na reklamie, ale na jak najwyższej jakości świadczonych usług i

właśnie w taki sposób budowanej renomie.

90

Rzeczpospolita Polska dodaje, że zakaz reklamy działalności aptek i punktów aptecznych należy rozpatrywać łącznie z reklamą produktów leczniczych. Zgodnie z art. 87 ust. 3 tiret pierwsze dyrektywy 2001/83 reklama produktu leczniczego powinna zachęcać do racjonalnego stosowania tego produktu poprzez przedstawianie go w sposób obiektywny i bez wyolbrzymiania jego właściwości. Reklamy tej nie można oddzielić od reklamy aptek i punktów aptecznych. Trudno jest zatem wyobrazić sobie taką reklamę apteki, która w ogóle nie przywołałaby pacjentowi na myśl produktów leczniczych albo jakichś usług pośrednio albo bezpośrednio z nimi związanych.

91

W tym względzie Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że przed wprowadzeniem art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego do działalności aptecznej miały zastosowanie ogólne krajowe zasady dotyczące reklamy. Rozwiązanie to było niewystarczające, ponieważ prowadzący apteki podejmowali działania marketingowe nastawione wyłącznie na cele ekonomiczne. Prowadziło to do nadmiernego spożycia w szczególności leków wydawanych bez recepty i suplementów diety.

92

Rzeczpospolita Polska podnosi, że nie jest możliwe wykazanie skuteczności zakazu wynikającego z tego przepisu, przynajmniej w postaci danych liczbowych. Jednakże nadmierne spożycie produktów leczniczych i suplementów diety jest w Polsce powszechne, o czym świadczą dane statystyczne zawierające porównanie z innymi państwami członkowskimi.

93

Ponadto Rzeczpospolita Polska zauważa, że o ile placówki inne niż apteki i punkty apteczne, takie jak sklepy zielarsko-medyczne, sklepy specjalistyczne zaopatrzenia medycznego i sklepy ogólnodostępne, są uprawnione do sprzedaży niektórych produktów leczniczych, o tyle ten sposób sprzedaży dotyczy jedynie niektórych produktów leczniczych wydawanych bez recepty.

2) W przedmiocie niezależności zawodowej farmaceutów

94

Komisja przyznaje, że niektóre środki krajowe, które dają zawodom medycznym kontrolę nad decyzjami związanymi z ochroną zdrowia publicznego, mogą być uzasadnione.

95

Jednakże bezwzględny zakaz reklamy aptek, punktów aptecznych i ich działalności nie jest właściwy do zagwarantowania niezależności zawodowej farmaceutów ani w tym celu niezbędny.

96

Komisja uważa, że cel art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego wskazany przez Rzeczpospolitą Polską w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, polegający na zagwarantowaniu niezależności

zawodowej farmaceutów przed skutkami decyzji w zakresie reklam podejmowanych przez właścicieli niebędących farmaceutami, nie może mieć zastosowania do aptek prowadzonych przez farmaceutów.

97

Ponadto nawet w przypadku aptek, które nie są własnością lub nie są kontrolowane przez farmaceutów, zdaniem Komisji, bezwzględny zakaz reklamy nie zawsze jest właściwy do zapewnienia niezależności decyzji farmaceutów w sytuacjach mających wpływ na zdrowie pacjentów. To, czy takie apteki mogą być reklamowane, jest kwestią zupełnie odmienną od możliwego narażenia farmaceutów na naciski ze strony właścicieli aptek niebędących farmaceutami, by podejmować decyzje szkodliwe dla zdrowia pacjentów ze względu na interes finansowy apteki.

98

W każdym razie zdaniem Komisji art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu niezależności zawodowej farmaceutów. Nawet przy założeniu, że ograniczenia reklamy byłyby odpowiednie do zapewnienia tego celu, mniej restrykcyjnym środkiem mogłoby być dozwoleń reklamy aptek pod pewnymi warunkami.

99

Rzeczpospolita Polska podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym zakaz wynikający z tego przepisu chroni farmaceutów przed ewentualnymi naciskami ze strony właścicieli aptek lub punktów aptecznych, mającymi na celu zwiększenie sprzedaży określonych produktów.

b) Ocena Trybunału

100

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług może być dopuszczone jedynie pod warunkiem, że po pierwsze, jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, i po drugie, jest zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie może wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia [zob. podobnie, w odniesieniu do swobody świadczenia usług, wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy, C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo; a także, w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości, wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe), C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 178 i przytoczone tam orzecznictwo].

101

Ponadto do danego państwa członkowskiego należy wykazanie, że te łączne przesłanki są spełnione [wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe), C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 179 i przytoczone tam orzecznictwo].

102

W niniejszej sprawie ochrona zdrowia publicznego, na którą powołuje się Rzeczpospolita Polska jako

uzasadnienie wynikających z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego ograniczeń swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, zalicza się do celów, które można uznać za stanowiące nadrzędne względy interesu ogólnego mogące uzasadniać takie ograniczenie swobód przepływu gwarantowanych poprzez traktat FUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 maja 2009 r., Komisja/Włochy, C-531/06, EU:C:2009:315, pkt 51; a także z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

103

Należy jednak ustalić, czy poprzez swoje argumenty dotyczące, po pierwsze, nadmiernego spożycia produktów leczniczych, a po drugie, niezależności zawodowej farmaceutów, Rzeczpospolita Polska wykazała, że zakaz wynikający z tego przepisu jest zgodny z zasadą proporcjonalności, której treść została przypomniana w pkt 100 niniejszego wyroku.

1) W przedmiocie nadmiernego spożycia produktów leczniczych

104

Na wstępie należy zauważyć, że apteki mogą oferować usługi, takie jak akcje badań diagnostycznych, które nie są związane ze sprzedażą produktów leczniczych i które są jednak objęte zakresem stosowania zakazu wynikającego z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego, jak wynika z dowodów przedstawionych przez Komisję, o których mowa w pkt 54 i 74 niniejszego wyroku. W szczególności Komisja odniosła się do wyroku polskiego sądu, który uznał reklamę organizowania akcji badań diagnostycznych za niezgodną z prawem.

105

W tym zakresie taki zakaz nie ma żadnego związku z celem ochrony zdrowia publicznego polegającym na zwalczaniu nadmiernego spożycia produktów leczniczych, w związku z czym nie można go uznać za uzasadniony.

106

W zakresie, w jakim zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego dotyczy reklamy aptek, punktów aptecznych i ich usług, która jest związana ze sprzedażą produktów leczniczych, po pierwsze, należy zauważyć, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, reklama ta może być korzystna dla osób, które mogą nabywać produkty lecznicze, ponieważ umożliwia im uzyskanie informacji o niższych cenach lub o dodatkowych usługach oferowanych przez daną aptekę. Zatem w następstwie tej reklamy osoby te mogą zdecydować się na zakup swoich zwykłych produktów leczniczych w innej aptece niż apteka, której były wcześniej klientami, przy czym nie prowadzi to do zwiększenia ilości produktów leczniczych zakupionych przez te osoby.

107

Natomiast zakaz tej reklamy może faworyzować apteki obecne na rynku od wielu lat, ze szkodą dla tych, które zamierzają wejść na ten rynek i oferować na nim więcej usług lub usługi lepszej jakości.

Po drugie, należy przypomnieć, że - jak podkreśla zresztą Rzeczpospolita Polska - art. 87 ust. 3 dyrektywy 2001/83 przewiduje, iż reklama produktu leczniczego powinna zachęcać do racjonalnego stosowania tego produktu poprzez przedstawianie go w sposób obiektywny i bez wyolbrzymiania jego właściwości, i nie może wprowadzać w błąd. Zamiarem prawodawcy Unii w tym przepisie było umożliwienie promocji produktów leczniczych bez zachęcania przy tym do nadmiernego ich spożycia.

Po trzecie, jak podnosi Komisja, która opiera się na badaniu z 2015 r., wspomnianym przez Rzeczpospolitą Polską w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, z jednej strony w tym państwie członkowskim możliwy jest zakup przynajmniej niektórych produktów leczniczych wydawanych bez recepty poza aptekami, w szczególności w sklepach, supermarketach, kioskach lub stacjach benzynowych. Z drugiej strony możliwość ta jest wykorzystywana w zakresie, który choć jest mniejszy niż zakupy dokonywane w aptekach, to jednak jest nie do pominięcia. Jak wynika z tego badania, jedna trzecia respondentów stwierdziła, że kupuje produkty lecznicze wydawane bez recepty w supermarkecie.

Po czwarte, Rzeczpospolita Polska przyznaje, że nadmierne spożycie produktów leczniczych jest w tym państwie członkowskim istotne, pomimo zakazu wynikającego z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego.

Co prawda Rzeczpospolita Polska podnosi, że nadmierne spożycie byłoby jeszcze wyższe bez tego zakazu, jednak nie można tego wykazać. Ponadto to państwo członkowskie nie przedstawiło powodów, dla których nie było w stanie zebrać danych dotyczących spożycia produktów leczniczych przed wejściem w życie tego przepisu i porównać ich z danymi dotyczącymi okresu późniejszego.

Wynika z tego, że Rzeczpospolita Polska nie wykazała, w świetle przesłanek wymaganych w orzecznictwie przypomnianym w pkt 100 niniejszego wyroku, że wynikające z tego przepisu ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług są właściwe do zapewnienia realizacji celu ochrony zdrowia publicznego polegającego na zwalczaniu nadmiernego spożycia produktów leczniczych.

W każdym razie należy stwierdzić, że cel ten może być realizowany za pomocą mniej restrykcyjnych środków niż zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego, takich jak środki regulujące treść reklamy niektórych usług oferowanych przez apteki.

W związku z tym zakaz wynikający z tego przepisu wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego polegającego na zwalczaniu nadmiernego spożycia produktów

lecznicych.

2) W przedmiocie niezależności zawodowej farmaceutów

115

Z orzecznictwa wynika, że zważywszy na przyznane państwom członkowskim kompetencje w zakresie podejmowania decyzji o poziomie ochrony zdrowia publicznego, mogą one podjąć środki umożliwiające wyeliminowanie lub zmniejszenie ryzyka zagrożenia niezależności zawodowej farmaceutów (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Komisja/Francja, C-89/09, EU:C:2010:772, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

116

A zatem mając na względzie znaczenie stosunku opartego na zaufaniu, jaki powinien istnieć między farmaceutą a jego klientem, który co do zasady jest pacjentem, ochrona niezależności zawodu farmaceuty może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego w zakresie zdrowia publicznego (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 68).

117

Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego chroni farmaceutów przed ewentualnymi naciskami ze strony właścicieli aptek lub punktów aptecznych w celu zwiększenia sprzedaży określonych produktów.

118

Tymczasem, po pierwsze, argument ten nie może mieć zastosowania do aptek prowadzonych przez farmaceutów będących ich właścicielami.

119

Po drugie, jeśli chodzi o inne apteki, nie jest wykluczone, że właściciele aptek niebędący farmaceutami wywierają naciski na zatrudnionych przez siebie farmaceutów, tak aby ci ostatni podejmowali decyzje w interesie finansowym apteki, które są szkodliwe dla zdrowia pacjentów. Jednakże Komisja słusznie podnosi w istocie, że kwestia ta nie ma bezpośredniego związku z kwestią, czy apteki mogą być przedmiotem reklamy.

120

Zakaz wszelkiej reklamy aptek, punktów aptecznych i ich działalności nie może bowiem chronić farmaceutów przed naciskami, które właściciele aptek mogliby wywierać w celu wpływania na sposób, w jaki farmaceuci doradzają swoim klientom. Takie naciski mogłyby występować niezależnie od istnienia reklamy tych aptek.

121

W każdym razie należy zauważyć, że zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 znowelizowanego Prawa farmaceutycznego wykracza poza to, co jest konieczne do ochrony niezależności zawodowej farmaceutów. Mniej restrykcyjny środek mógłby bowiem polegać na dopuszczeniu takiej reklamy z poszanowaniem

warunków, które pozwoliłyby na zachowanie etyki zawodowej farmaceutów, poprzez uregulowanie, w razie potrzeby w sposób ścisły, form i warunków, jakie może przybrać wspomniana reklama (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 74, 75).

122

W tym względzie, po pierwsze, jak zauważono w pkt 108 niniejszego wyroku, reklama produktu leczniczego powinna zachęcać do racjonalnego stosowania tego produktu poprzez przedstawianie go w sposób obiektywny i bez wyolbrzymiania jego właściwości, i nie może wprowadzać w błąd. Po drugie, w zakresie, w jakim reklama dotyczy usług, w szczególności badań diagnostycznych, Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła powodów, dla których usługi te stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego.

123

W tych okolicznościach należy uwzględnić również zarzuty drugi i trzeci.

124

W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując art. 94a ust. 1 ustawy - Prawo farmaceutyczne, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31 oraz na mocy art. 49 i 56 TFUE.

W przedmiocie kosztów

125

Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Rzeczypospolitej Polskiej, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Sentencja

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

1) Przyjmując art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. -Prawo farmaceutyczne, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywy o handlu elektronicznym), oraz na mocy art. 49 i 56 TFUE.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 19 czerwca 2025 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Prezes izby

