

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

8. května 2008*

Ve věci C-39/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 1. února 2007,

Komise Evropských společenství, zastoupená H. Støvlbækem a R. Vidalem Puigem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Španělskému království, zastoupenému M. Muñozem Pérezem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovanému,

* Jednací jazyk: španělština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, L. Bay Larsen, P. Küris,
J.-C. Bonichot a C. Toader (zpravodajka), soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta,
rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Španělské království tím, že nepřijalo veškerá opatření nezbytná k provedení směrnice Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy (Úř. věst. 1989, L 19, s. 16; Zvl. vyd. 05/01, s. 337, dále jen „směrnice 89/48“), pokud jde o povolání nemocničního farmaceuta, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

Směrnice 85/432/EHS a směrnice 85/433/EHS

2 Dne 16. září 1985 přijala Rada směrnici 85/432/EHS o koordinaci právních a správních předpisů ohledně některých činností v oblasti farmacie (Úř. věst. L 253, s. 34; Zvl. vyd. 06/01, s. 129, dále jen „směrnice 85/432“).

3 Podle čl. 1 odst. 1 směrnice 85/432:

„Členské státy zajistí, aby držitelé diplomu, osvědčení nebo jiného dokladu o vysokoškolském nebo rovnocenném vzdělání ve farmacii vyhovujícího podmínkám stanoveným v článku 2 měli právo na přístup alespoň k činnostem uvedeným v odstavci 2 a na výkon těchto činností, s výhradou případného uložení povinnosti doplnit si [odbornou praxi] odborné zkušenosti.“

4 Článek 3 směrnice 85/432 stanoví:

„Nejpozději tři roky po uplynutí lhůty stanovené v článku 5 podá Komise Radě vhodné návrhy na specializace ve farmacii, a zejména v nemocniční farmacii. Rada posoudí tyto návrhy ve lhůtě jednoho roku.“

- 5 Dne 16. září 1985 přijala Rada směrnicí 85/433/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci v oboru farmacie obsahující opatření k usnadnění účinného výkonu práva usazování v určitých činnostech v oboru farmacie (Úř. věst. L 253, s. 37; Zvl. vyd. 06/01, s. 132, dále jen „směrnice 85/433“).
- 6 Článek 2 odst. 1 směrnice 85/433, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/19/ES ze dne 14. května 2001 (Úř. věst. L 206, s. 1; Zvl. vyd. 05/04, s. 138), stanoví:

„Každý členský stát uznává diplomy, osvědčení a jiné doklady o dosažené kvalifikaci uvedené v příloze vydané státním příslušníkům členských států ostatními členskými státy v souladu s článkem 2 směrnice 85/432[...] a přiznává těmto dokladům na svém území, pokud se jedná o přístup k činnostem [uvedeným] uvedených v článku 1 a jejich výkon, stejné účinky, jaké mají diplomy, osvědčení a jiné doklady o dosažené kvalifikaci uvedené v příloze, které sám vydává.“

- 7 Španělský diplom zmíněný v uvedené příloze je diplom promovaného farmaceuta („Título de licenciado en farmacia“).

Směrnice 89/48

- 8 Článek 1 směrnice 89/48, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/19/ES ze dne 14. května 2001, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- a) ‚diplomem‘ jakýkoli diplom, osvědčení nebo jiný doklad o dosažené kvalifikaci nebo jakýkoliv soubor těchto diplomů, osvědčení nebo jiných dokladů,
- který byl vydán příslušným orgánem v členském státě určeným v souladu s jeho právními a správními předpisy,

 - který prokazuje, že jeho držitel úspěšně ukončil nejméně tříleté postsekundární studium nebo odpovídající dobu rozvolněného studia na univerzitě, vysoké škole nebo na jiném zařízení rovnocenné úrovně, popřípadě že úspěšně ukončil odbornou přípravu požadovanou navíc k postsekundárnímu studiu, a

 - který prokazuje, že jejich držitel má odbornou kvalifikaci požadovanou pro přístup k povolání regulovanému v [tomto] členském státě nebo pro jeho výkon,

za podmínky, že vzdělávání a odborná příprava potvrzené diplomem, osvědčením nebo jiným dokladem o dosažené kvalifikaci byly získány převážně ve Společenství nebo že jejich držitel má ve Společenství tříletou odbornou praxi potvrzenou členským státem, který uznal diplom, osvědčení nebo jiný doklad o dosažené kvalifikaci pocházející ze třetí země.

[...]

c) „regulovaným povoláním“ regulovaná odborná činnost nebo soubor [regulovaných odborných] činností, které tvoří toto povolání v členském státě;

d) „regulovanou odbornou činností“ odborná činnost, u níž je přístup k ní nebo její výkon nebo jeden ze způsobů jejího výkonu v členském státě vyhrazen přímo nebo nepřímo na základě právních a správních předpisů držitelům určitého diplomu. Zejména následující skutečnosti mohou [představovat] vytvářet způsob výkonu regulované odborné činnosti:

- výkon činnosti pod profesním označením, pokud se užívání tohoto označení řídí právními a správními předpisy a je vyhrazeno pro držitele určitého diplomu,

[...]“

9 Článek 2 směrnice 89/48 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání v hostitelském členském státě jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jako zaměstnanec.

Tato směrnice se nevztahuje na povolání, která jsou předmětem zvláštní směrnice, již se stanoví podmínky vzájemného uznávání diplomů mezi členskými státy.“

10 Článek 4 směrnice 89/48 stanoví:

„1. Bez ohledu na článek 3 [o právu státních příslušníků jiného členského státu na přístup k regulované činnosti] může hostitelský členský stát také požadovat, aby žadatel:

[...]

- b) absolvoval adaptační období nepřesahující 3 roky nebo složil zkoušku způsobilosti [...]

[...]“

Vnitrostátní právní úprava

Právní úprava týkající se specializací v oboru farmacie

- 11 Právní úprava týkající se specializací v oboru farmacie je tvořena královským nařízením 2708/1982, kterým se upravuje specializační studium a udělování označení specializovaného farmaceuta (Real Decreto 2708/1982, por el que se regulan los estudios de especialización y la obtención del título de farmacéutico especialista), ze dne 15. října 1982 (BOE č. 261 ze dne 30. října 1982, s. 29994).

- 12 Článek 1 tohoto královského nařízení zní následovně:

„Aniž by byla dotčena práva přiznávaná promováným farmaceutům, pouze držitelé diplomu specializovaného farmaceuta [„farmacéutico especialista“] vydaného ministrem pro vzdělání a vědu mohou užívat označení specializovaný farmaceut, vykonávat povolání jako specialista nebo vykonávat pod tímto označením zaměstnání u veřejnoprávní organizace nebo soukromého subjektu.“

13 Článek 2 uvedeného královského nařízení stanoví:

„Diplom specializovaného farmaceuta lze udělit osobě, která splňuje následující podmínky:

- a) je držitelem diplomu promováného farmaceuta;
- b) ukončila odpovídající specializační odbornou přípravu v souladu s vypracovanými studijními plány a programy;
- c) složila závěrečné zkoušky stanovené v dané oblasti.“

14 Podle článku 3 královského nařízení 2708/1982:

„Následující specializace se uznávají jako specializace v oboru farmacie:

První skupina. – Specializace vyžadující zejména odbornou přípravu v nemocnici:

[...]

– Nemocniční farmacie

[...]

Právní úprava k provedení směrnice 85/432, směrnice 85/433 a směrnice 89/48

15 Směrnice 85/432 a směrnice 85/433 byly v rámci vnitrostátního práva provedeny královským nařízením 1667/1989 ze dne 22. prosince 1989 (BOE č. 4 ze dne 4. ledna 1990, s. 217).

16 Článek 1 tohoto královského nařízení stanoví:

„Diplomy, osvědčení a jiné doklady o dosažené kvalifikaci uvedené v příloze I tohoto královského nařízení a vydané státním příslušníkům členského státu Evropského hospodářského společenství, které splňují podmínky stanovené v příloze II, se ve Španělsku za účelem přístupu k povolání farmaceuta uznávají jako rovnocenné s úředním vysokoškolským diplomem promovaneho farmaceuta.“

17 Španělský diplom zmíněný v příloze I uvedeného královského nařízení je stejný jako diplom uvedený v příloze směrnice 85/433.

18 Směrnice 89/48 byla v rámci španělského práva provedena královským nařízením 1665/1991 ze dne 25. října 1991 (BOE č. 280 ze dne 22. listopadu 1991, s. 37916).

19 Článek 2 odst. 1 tohoto královského nařízení stanoví:

„Pravidla stanovená tímto královským nařízením se vztahují na státní příslušníky členského státu Evropské unie, kteří jsou držiteli diplomu vydaného ve státě Unie a chtějí ve Španělsku vykonávat jako osoby samostatně výdělečně činné nebo jako zaměstnanci regulované povolání, k jehož výkonu se požaduje nejméně tříleté vysokoškolské vzdělání.“

20 Článek 3 písm. a) téhož královského nařízení stanoví, že „regulovaná povolání“ jsou všechna povolání uvedená v příloze I uvedeného nařízení. Tato příloha nezmiňuje povolání nemocničního farmaceuta.

Postup před zahájením soudního řízení

21 Dne 19. prosince 2005 zaslala Komise Španělskému království výzvu dopisem, jejímž předmětem bylo neprovedení směrnice 89/48 tímto členským státem, pokud jde o povolání specializovaného farmaceuta.

22 Ve své odpovědi ze dne 17. března 2006 Španělské království tvrdilo, že směrnice 89/48 není použitelná na povolání nemocničního farmaceuta, jelikož toto povolání

je specializací v rámci povolání farmaceuta, které podléhá zvláštní právní úpravě ve směrnici 85/432 a směrnici 85/433, jež byly v rámci španělského práva provedeny královským nařízením 1667/1989.

- 23 Dne 4. července 2006 zaslala Komise, která měla za to, že tato odpověď není uspokojivá, Španělskému království odůvodněné stanovisko, na které tento členský stát odpověděl dne 12. ledna 2007, tedy po datu uplynutí lhůty stanovené Komisí v uvedeném odůvodněném stanovisku, a zopakoval svou argumentaci vycházející z toho, že směrnice 89/48 není použitelná na doklady o specializaci v oboru farmacie.
- 24 Komise, která touto argumentací nebyla přesvědčena, podala projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 25 Komise tvrdí, že jelikož článek 1 královského nařízení 2708/1982 vylučuje, aby držitelé diplomu vydaného v členském státě a uznávaného jako rovnocenného podle článku 2 směrnice 85/433 mohli užívat označení specializovaného farmaceuta, a v důsledku toho vykonávat povolání nemocničního farmaceuta, neprovedl žalovaný stát směrnici, pokud jde o toto povolání.

26 Podle tohoto orgánu totiž jednak musí tento diplom specializovaného farmaceuta být kvalifikován jako diplom ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice 89/48, jelikož je vydáván určeným příslušným orgánem, prokazuje více než tříleté postsekundární vzdělání a osvědčuje, že jeho držitel má kvalifikaci požadovanou pro výkon povolání nemocničního farmaceuta ve Španělsku. A jednak povolání, které je vyhrazeno držitelům diplomu specializovaného farmaceuta, je regulovaným povoláním ve smyslu čl. 1 písm. c) směrnice 89/48. Toto povolání totiž spočívá ve výkonu regulované činnosti ve smyslu čl. 1 písm. d) této směrnice, jelikož je přístup k ní vyhrazen držitelům určitého diplomu.

27 V tomto ohledu Komise uvádí, že směrnice 89/48 ze své působnosti nevylučuje žádné regulované povolání s výjimkou těch, která jsou předmětem zvláštní směrnice o vzájemném uznávání. Uvedená směrnice zejména neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo možno vykládat tak, že z její působnosti vylučuje farmaceutická nebo obecněji zdravotnická povolání. Zahrnutí takových povolání do obecného systému není v rozporu s čl. 47 odst. 3 ES, podle něhož musí postupnému odstraňování omezení práva usazování předcházet nebo jej doprovázet vzájemná koordinace podmínek pro výkon těchto povolání. Uvedená směrnice nemá za cíl zavést systém automatického uznávání diplomů, ale stanovit obecnou metodu umožňující usnadnit uznávání diplomů.

28 Mimoto směrnice 85/432 a směrnice 85/433 nejsou použitelné na povolání nemocničního farmaceuta, jelikož se týkají pouze diplomu promováného farmaceuta.

Směrnice 85/432, která koordinuje podmínky vzdělávání vedoucího k vydání diplomu farmaceuta, na nějž se vztahuje režim uznávání stanovený směrnicí 85/433, se totiž podle svého článku 3 netýká specializací v oboru farmacie, a zejména specializace v oboru nemocniční farmacie. Dále pak, diplom promovaného farmaceuta je jediným diplomem zmíněným v příloze směrnice 85/433, pokud jde o Španělské království.

29 Španělské království odpovídá, že povolání nemocničního farmaceuta, jakožto specializace povolání farmaceuta, nespadá do působnosti směrnice 89/48. Toto povolání se může řídit jen zvláštní právní úpravou, jelikož čl. 47 odst. 3 ES obsahuje výslovnou výhradu týkající se zejména odstraňování omezení výkonu farmaceutických povolání. Toto odstraňování omezení proto nemůže být provedeno obecným systémem pro uznávání diplomů stanoveným touto směrnicí.

30 Tento výklad je potvrzen směrnicí 85/432 a směrnicí 85/433, které splňují požadavek, podle kterého mají být za účelem umožnění vzájemného uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci a diplomů v oboru farmacie stanovena zvláštní pravidla koordinace právních předpisů týkajících se určitých farmaceutických činností. Naproti tomu směrnice 89/48, která stanoví minimální délku studia jako jedinou podmínku uznávání diplomů, nemůže stačit k zajištění dodržení povinnosti specifičnosti stanovené v čl. 47 odst. 3 ES. Z toho vyplývá, že pokud v dané oblasti nebyla přijata zvláštní právní úprava podle článku 3 směrnice 85/432, nemůže Komise s odvoláním na směrnici 89/48 namítat neslučitelnost vnitrostátních právních předpisů s obecným systémem pro uznávání diplomů.

Závěry Soudního dvora

- 31 Oba účastníci řízení připouštějí, že se směrnice 85/432 a směrnice 85/433 nevztahují na diplom specializovaného farmaceuta, který umožňuje přístup k povolání nemocničního farmaceuta. Z tohoto výkladu však vyvozují dva odlišné důsledky. Podle Komise neexistence zvláštní směrnice znamená, že tento diplom spadá do působnosti směrnice 89/48, zatímco podle Španělského království je při neexistenci takové směrnice třeba mít za to, že se uznávání uvedeného diplomu neřídí ani směrnicí 89/48, ani jiným aktem sekundárního práva.
- 32 V tomto ohledu je třeba hned na úvod konstatovat, že rozsah působnosti směrnice 89/48 není vymezen podle oboru nebo podle typu dotčených diplomů. Z jejího čl. 1 písm. a) totiž vyplývá, že se tato směrnice zejména vztahuje na každý vysokoškolský diplom vydaný po ukončení nejméně tříletého postsekundárního studia, který svému držiteli umožňuje přístup k regulovanému povolání.
- 33 Krom toho, jak vyplývá z ustálené judikatury, povolání musí být považováno za regulované ve smyslu směrnice 89/48 tehdy, pokud se přístup k odborné činnosti, v níž spočívá toto povolání nebo výkon tohoto povolání, řídí právními nebo správními předpisy, které zavádějí režim, jehož účinkem je výslovné vyhrazení této odborné činnosti osobám, které splňují určité podmínky, a zákaz přístupu k ní osobám, které tyto podmínky nesplňují (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 1. února 1996, Aranitis, C-164/94, Recueil, s. I-135, body 18 a 19, a ze dne 9. září 2003, Burbaud, C-285/01, Recueil, s. I-8219, bod 45).

34 V projednávané věci je třeba na základě vnitrostátní právní úpravy v dané oblasti shledat, že diplom specializovaného farmaceuta je diplomem vydaným po ukončení vysokoškolského studia, který umožňuje přístup k regulovanému povolání, totiž povolání nemocničního farmaceuta.

35 Přestože Španělské království takovou kvalifikaci dotčeného diplomu a dotčeného povolání nezpochybňuje, domnívá se, že jelikož se směrnice 89/48 nevztahuje na diplomy o specializaci v oboru farmacie, není povinno upravit možnost přístupu k povolání nemocničního farmaceuta pro státní příslušníky jiných členských států.

36 Takový výklad směrnice nelze přijmout.

37 V tomto ohledu je úvodem vhodné zdůraznit, že čl. 43 druhý pododstavec ES zaručuje právo na uznání diplomů jako výraz základního práva, kterým je svoboda usazování. Podle ustálené judikatury z tohoto ustanovení Smlouvy o ES vyplývá, že členský stát, kterému je podána žádost o povolení vykonávat určité povolání, k němuž je přístup podle vnitrostátních právních předpisů vyhrazen držiteli určitého diplomu nebo určité odborné kvalifikace, musí zohlednit diplomy, osvědčení a jiné doklady o dosažené kvalifikaci, které dotyčná osoba získala za účelem výkonu téhož povolání v jiném členském státě, tak, že provede srovnání mezi dovednostmi, jejichž získání tyto diplomy osvědčují, a znalostmi a kvalifikací, které jsou požadovány podle vnitrostátních právních předpisů (viz rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, s. I-2357, bod 16, a ze dne 14. září 2000, Hocsman, C-238/98, Recueil, s. I-6623, bod 23).

38 Směrnice 89/48, jak vyplývá z třetího bodu jejího odůvodnění, zavádí pro diplomy, na které se vztahuje, „metodu uznávání“. Stanoví obecný systém pro uznávání vysokoškolských diplomů umožňující přístup k regulovanému povolání, a tedy výkon práva, které je zakotveno ve Smlouvě.

39 Krom toho, jak připomněla Komise, směrnice 89/48 nezavádí systém automatického uznávání. I když totiž tato směrnice přiznává právo na přístup k regulovaným povoláním, umožňuje na základě svého čl. 4 písm. b) hostitelskému státu požadovat po žadateli, který je státním příslušníkem jiného členského státu, aby absolvoval adaptační období nebo složil zkoušku způsobilosti, zejména pokud se obsah získaného vzdělání a odborné praxe podstatně liší od obsahu osvědčeného diplomem, který je požadován hostitelským členským státem, nebo pokud regulované povolání v tomto posledně uvedeném členském státě zahrnuje jednu nebo více regulovaných odborných činností, které nejsou součástí povolání regulovaného v členském státě původu nebo v členském státě, odkud žadatel přichází a že tento rozdíl mezi odbornými činnostmi v obou dotyčných členských státech odpovídá rozdílnému specifickému vzdělávání a odborné přípravě.

40 Španělské království tvrdí, že čl. 47 odst. 3 ES každopádně vylučuje, aby směrnice, kterou se zavádí obecný systém pro uznávání diplomů, mohla být použita ve vztahu ke zdravotnickým povoláním, jelikož tento článek výslovně obsahuje výhradu, pokud jde o lékařská, ostatní zdravotnická a farmaceutická povolání, která nemohou být liberalizována bez toho, že by určitý akt stanovil pravidla o „koordinaci podmínek pro výkon těchto povolání v jednotlivých členských státech“.

41 Tento argument nelze přijmout. Takový výklad čl. 47 odst. 3 ES by ve skutečnosti vedl nejen k nepoužitelnosti směrnice 89/48, ale obecněji k vyloučení práva státních příslušníků členských států Společenství na uznání diplomů o specializaci v oboru farmacie, přestože toto právo vyplývá z čl. 43 druhého pododstavce ES.

42 Naproti tomu má čl. 47 odst. 3 ES za cíl nikoliv omezit dosah práva na uznání diplomů, ale zamezit tomu, aby byl zaveden systém automatického uznávání diplomů umožňujících přístup ke zdravotnickým povoláním, aniž by byla koordinována ustanovení o výkonu těchto povolání. Toto ustanovení Smlouvy se tedy týká uvedeného systému, který musí být koncipován v souvislosti s postupnou harmonizací ustanovení o výkonu uvedených povolání.

43 Z toho vyplývá, že uznávání diplomů umožňujících přístup k povolání nemocničního farmaceuta spadá do působnosti směrnice 89/48 a že členské státy musí stanovit systém umožňující takové uznávání za podmínek stanovených uvedenou směrnicí.

44 S ohledem na předcházející úvahy je třeba shledat, že Španělské království tím, že nepřijalo veškerá opatření nezbytná k provedení směrnice 89/48, pokud jde o povolání nemocničního farmaceuta, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.

K nákladům řízení

⁴⁵ Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Španělské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Španělské království tím, že nepřijalo veškerá opatření nezbytná k provedení směrnice Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy, pokud jde o povolání nemocničního farmaceuta, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.**

- 2) **Španělskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.