

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

12. ledna 2010*

Ve věci C-341/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Sozialgericht Dortmund (Německo) ze dne 25. června 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 24. července 2008, v řízení

Domnica Petersen

proti

Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe,

za přítomnosti:

AOK Westfalen-Lippe,

* Jednací jazyk: němčina.

BKK-Landesverband Nordrhein-Westfalen,

Vereinigte IKK,

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See – Dezernat 0.63,

Landwirtschaftliche Krankenkasse NRW,

Verband der Angestellten-Krankenkassen eV,

AEV-Arbeiter-Ersatzkassen-Verband eV,

Kassenzahnärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda třetího senátu a zastupující předseda, E. Levits, P. Lindh (zpravodajka), předsedové senátů, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, P. Kūris, A. Borg Barthet, A. Ó Caoimh a L. Bay Larsen, soudci,

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. července 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za D. Petersen H.-J. Brinkem, Rechtsanwalt,

- za německou vládu M. Lummou a N. Graf Vitzthumem, jako zmocněnci,

- za Irsko D. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s B. Murrayem, SC,
a P. McGarrym, BL,

- za italskou vládu I. Bruni, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s M. Russo, avvocato
dello Stato,

- za polskou vládu M. Dowgielewiczem, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisí V. Kreuzschitzem, J. Enegrenem a B. Conte, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. září 2009,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 6 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79, dále „směrnice“).

- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi D. Petersen a Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe (odvolací orgán pro zubní lékaře v okrese Westfalen-Lippe) ohledně zamítavého rozhodnutí tohoto orgánu udělit dotyčné osobě povolení k výkonu činnosti smluvního zubního lékaře po dovršení 68. roku věku.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

3 Směrnice byla přijata na základě článku 13 ES. Devátý, jedenáctý a dvacátý pátý bod odůvodnění této směrnice zní takto:

„9) Zaměstnání a povolání jsou klíčovými prvky při zaručení rovných příležitostí pro všechny a velmi přispívají k plné účasti občanů na hospodářském, kulturním a sociálním životě a k osobnímu rozvoji.

[...]

11) Diskriminace na základě náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace může ohrozit dosažení cílů Smlouvy o ES, zejména dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářské a sociální soudržnosti, solidarity a volného pohybu osob.

[...]

25) Zákaz diskriminace na základě věku je důležitou součástí dosahování cílů stanovených v hlavních zásadách zaměstnanosti a podporování různosti pracovních sil. Rozdílná zacházení v souvislosti s věkem však mohou být za

určitých okolností oprávněná, a proto vyžadují zvláštní ustanovení, která se mohou lišit podle situace v jednotlivých členských státech. Je tudíž důležité rozlišovat mezi rozdílným zacházením, které je odůvodněné, zejména mezi oprávněnými cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a diskriminací, která musí být zakázána.“

4 Účelem směrnice je podle jejího článku 1 „stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v zaměstnání a povolání, s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení“.

5 Článek 2 směrnice uvádí:

„1. Pro účely této směrnice se „zásadou rovného zacházení“ rozumí neexistence jakékoli přímé nebo nepřímé diskriminace na jakémkoli základě uvedeném v článku 1.

2. Pro účely odstavce 1 se:

a) „přímoú diskriminací“ rozumí, pokud se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě jednoho z důvodů uvedených v článku 1;

[...]

5. Tato směrnice se nedotýká opatření stanovených vnitrostátními právními předpisy, která jsou v demokratické společnosti nutná pro veřejnou bezpečnost, udržování veřejného pořádku a předcházení trestným činům, pro ochranu zdraví a ochranu práv a svobod ostatních lidí.“

6 Článek 3 odst. 1 písm. a) a c) směrnice stanoví:

„1. V rámci pravomocí svěřených Společenství se tato směrnice vztahuje na všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, včetně veřejných subjektů, pokud jde o:

a) podmínky přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo k povolání, včetně kritérií výběru a podmínek nábory bez ohledu na obor činnosti a na všech úrovních profesní hierarchie včetně získávání praktických zkušeností;

[...]

c) podmínky zaměstnání a pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování.“

7 Článek 6 odst. 1 směrnice stanoví:

„Bez ohledu na čl. 2 odst. 2 mohou členské státy stanovit, že rozdíly v zacházení na základě věku nepředstavují diskriminaci, jestliže jsou v souvislosti s vnitrostátními právními předpisy objektivně a rozumně odůvodněny legitimními cíli, zejména legitimními cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné.

Tyto rozdíly v zacházení mohou zahrnovat zejména:

- a) stanovení zvláštních podmínek pro přístup k zaměstnání a odbornému vzdělávání, pro zaměstnání a povolání včetně podmínek propuštění a odměňování, a to pro mladé pracovníky, starší osoby a osoby s pečovatelskými povinnostmi za účelem podpory jejich pracovního začlenění nebo zajištění jejich ochrany;
- b) stanovení minimálních podmínek věku, odborné praxe nebo let služby pro přístup k zaměstnání nebo k určitým výhodám spojeným se zaměstnáním;
- c) stanovení maximálního věku pro přijetí, který je založen na požadavcích dotyčného pracovního místa na odbornou přípravu nebo na potřebě přiměřené doby zaměstnání před odchodem do důchodu.“

- 8 Podle prvního pododstavce článku 18 směrnice musí členské státy provést tuto směrnici do svých právních řádů nejpozději do 2. prosince 2003. Druhý pododstavec tohoto článku však uvádí následující:

„Za účelem přihlídnutí ke zvláštním podmínkám může být členským státům, je-li to nezbytné, poskytnuta dodatečná tříletá lhůta od 2. prosince 2003, to je celkem 6 let, k provedení ustanovení této směrnice o diskriminaci na základě věku a zdravotního postižení. V tom případě neprodleně uvědomí Komisi [...]“

- 9 Spolková republika Německo využila této možnosti, takže k provedení ustanovení směrnice o diskriminaci na základě věku a zdravotního postižení mělo v tomto členském státě dojít nejpozději 2. prosince 2006.

Vnitrostátní právní úprava

- 10 Směrnice byla provedena obecným zákonem o rovném zacházení (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz) ze dne 14. srpna 2006 (BGBl. 2006 I, s. 1897, dále jen „AGG“). Tento zákon nezrušil ani nepozměnil věkovou hranici pro smluvní zubní lékaře, která je uvedena dále.
- 11 Zákon o zajištění a zlepšení struktury systému zákonného zdravotního pojištění (Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung) ze dne 21. prosince 1992 (BGBl. 1992 I, s. 2266, dále jen „GSG 1993“) zavedl maximální věkovou hranici použitelnou na smluvní lékaře, což je od 14. listopadu 2003 stanoveno v § 95 odst. 7 třetí větě části V zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch, BGBl. 2003 I, s. 2190, dále jen „SGB V“).

- 12 Uvedený § 95 odst. 7 třetí věta stanoví, že s účinností ode dne 1. ledna 1999 skončí platnost povolení vykonávat činnost smluvního lékaře uplynutím čtvrtletí, v němž smluvní lékař dosáhne věku 68 let.
- 13 V souladu s § 72 odst. 1 druhou větou SGB V se toto ustanovení použije obdobně na smluvní zubní lékaře.
- 14 Předkládající soud uvádí, že tato věková hranice doplnila § 102 SGB V, který zavedl mechanismus udělování povolení lékařům (zubním lékařům) v závislosti na potřebách jednotlivých regionů, který platí rovněž od 1. ledna 1999.
- 15 Důvodová zpráva k GSG 1993 zní takto:

„Vývoj počtu smluvních lékařů představuje podstatnou příčinu přemrštěného nárůstu výdajů v systému zákonného zdravotního pojištění. Vzhledem ke stále stoupajícímu počtu smluvních lékařů existuje nutnost omezit počet smluvních lékařů. Nadměrná nabídka lékařské péče nemůže být omezena pouze omezením vydávání povolení, a tedy na úkor mladé generace lékařů. K tomu účelu je také nezbytné zavedení závazné věkové hranice pro smluvní lékaře.“

16 Z údajů poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že toto věkové omezení se použije s následujícími výjimkami, přičemž první tři výjimky jsou zakotveny v uvedených právních předpisech, a poslední výjimka z těchto předpisů vyplývá:

- dotčená osoba vykonávala činnost smluvního lékaře (zubního lékaře) méně než 20 let v době, kdy dosáhla věku 68 let a bylo jí uděleno povolení vykonávat činnost smluvního lékaře (zubního lékaře) před 1. lednem 1993; v tomto případě je povolení prodlouženo nejdéle do uplynutí tohoto období 20 let;
- nastane nedostatek smluvních lékařů (zubních lékařů) nebo se tento nedostatek nenadále vyskytne v určitých oblastech regionu, na který se vztahuje povolení;
- v případě nemoci, dovolené nebo účasti na školení smluvního lékaře (zubního lékaře);
- jelikož se právní předpisy vztahují pouze na lékaře (zubní lékaře), kteří vykonávají svou činnost v rámci smluvního ujednání, mohou lékaři a zubní lékaři, na které se tento režim nevztahuje, vykonávat své povolání bez věkového omezení.

17 Zákonem o změně právních předpisů platných pro smluvní lékaře a o změně dalších zákonů (Gesetz zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer Gesetze – Vertragsarztänderungsgesetz) ze dne 22. prosince 2006 (BGBl. 2006, s. 3439) zrušil zákonodárce s účinností od 1. ledna 2007 § 102 SGB V, který upravoval kvóty lékařů (zubních lékařů) v závislosti na potřebách jednotlivých regionů, avšak ve věci, která je předmětem původního řízení, věkovou hranici zachoval.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 18 Domnica Petersen, narozená dne 24. dubna 1939, dosáhla v roce 2007 věku 68 let. Od 1. dubna 1974 měla povolení poskytovat smluvní zubařskou péči.
- 19 V rozhodnutí ze dne 25. dubna 2007 konstatovala Zulassungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe (komise rozhodující o udělení povolení pracovat jako zubní lékař v okrese Westfalen-Lippe), že platnost povolení k poskytování smluvní zubařské péče skončí dne 30. června 2007.
- 20 Domnica Petersen podala proti tomuto rozhodnutí stížnost, ve které zejména tvrdila, že toto rozhodnutí je v rozporu se směrnicí 2000/78 a s AGG.
- 21 Jelikož byla její stížnost zamítnuta rozhodnutím Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, podala D. Petersen proti tomuto rozhodnutí žalobu k Sozialgericht Dortmund.
- 22 Tento soud rozhodl, že zamítnutí stížnosti podané D. Petersen je z hlediska vnitrostátního práva legální. V tomto ohledu soud odkazuje na analýzy Bundessozialgericht a Bundesverfassungsgericht, podle nichž je věková hranice, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, odůvodněná, přičemž každý z těchto soudů se nicméně opírá o odlišné důvody. Bundessozialgericht měl za to, že tato věková hranice umožnila zajistit spravedlivé rozložení břemene mezi generacemi a je nezbytná k zachování pracovních příležitostí mladých smluvních zubních lékařů. Podle předkládajícího soudu však toto odůvodnění pozbylo opodstatněnosti v důsledku zrušení kvót smluvních zubních lékařů, a v důsledku skutečnosti, že k nadměrné nabídce lékařské péče již nedochází.

- 23 Předkládající soud podporuje naopak cíl, který zdůraznil Bundesverfassungsgericht v rozsudku ze dne 7. srpna 2007. Podle tohoto rozsudku je uvedená věková hranice odůvodněná nezbytností chránit pacienty, kteří podléhají systému zákonného zdravotního pojištění, před nebezpečím, které představují smluvní zubní lékaři vyššího věku, jejichž výkony již nejsou optimální. Bundesverfassungsgericht se podle předkládajícího soudu přidržel analýzy, kterou již dříve učinil v rozsudku z roku 1998, a rozhodl, že zákonodárce nemá vzhledem k prostoru pro uvážení, kterým disponuje, povinnost upravit individuální přezkum fyzické a psychické výkonnosti každého smluvního lékaře, který dosáhl věku 68 let. Zákonodárce podle něj mohl naopak přijmout obecnou právní úpravu založenou na empirických poznatcích. Bundesverfassungsgericht rovněž rozhodl, že skutečnost, že v důvodové zprávě k zákonu není zmíněna ochrana zdraví pojištěnců, není relevantní, a připomněl, že při svém posuzování ústavnosti zákonného ustanovení zohlednil všechny aspekty a nebyl omezen touto důvodovou zprávou.
- 24 Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda tato analýza platí rovněž se zřetelem na směrnici. Podle tohoto soudu není věkové omezení, které je předmětem původního řízení, opatřením ve smyslu čl. 2 odst. 5 směrnice, jelikož ochrana zdraví pojištěnců nebyla podle stanoviska samotného zákonodárce důvodem, který jej vedl k přijetí dotyčného ustanovení. Toto věkové omezení nepředstavuje podle předkládajícího soudu ani podstatný a určující profesní požadavek ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice, a to vzhledem ke stanoveným výjimkám. Dále tento soud pochybuje o slučitelnosti uvedeného věkového omezení s čl. 6 odst. 1 směrnice.
- 25 Uvedený soud se táže, zda ochrana zdraví pojištěnců, ze které výslovně vychází Bundesverfassungsgericht, může představovat legitimní cíl ve smyslu poslední uvedené ustanovení i tehdy, když je známo, že tento cíl ve skutečnosti neodpovídal úmyslu zákonodárce.
- 26 Nakonec předkládající soud tvrdí, že věková hranice, o jakou jde v původním řízení, značně postihuje smluvní zubní lékaře, kteří chtějí pokračovat ve své činnosti i po překročení této věkové hranice, a to z důvodu, že 90 % obyvatelstva je pojištěno v systému zákonného zdravotního pojištění založeném na systému smluv se

zdravotními pojišťovnami. Tento soud se dotazuje, zda by bylo možné takové méně restriktivní opatření, jako je přezkum individuálních situací případ od případu.

27 Za těchto podmínek se Sozialgericht Dortmund rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Může být zákonná právní úprava maximální věkové hranice pro povolení vykonávat povolání (v projednávaném případě činnost smluvní zubní lékařky) objektivním a přiměřeným opatřením na ochranu legitimního cíle (v projednávaném případě zdraví pacientů, na které se vztahuje zákonné zdravotní pojištění) ve smyslu článku 6 směrnice [...] a přiměřeným a nezbytným prostředkem k dosažení tohoto cíle, pokud vychází výlučně z domněnky zakládající se na všeobecné zkušenosti, že od určitého věku dochází k všeobecnému poklesu výkonnosti, aniž by přitom mohlo být nějakým způsobem přihlédnuto ke skutečným individuálním schopnostem dotčené osoby?

- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku: je možné připustit legitimní cíl (zákona) ve smyslu článku 6 směrnice [...] (v projednávaném případě ochrana zdraví pacientů, na které se vztahuje zákonné zdravotní pojištění) také tehdy, pokud tento cíl nehrál pro vnitrostátního zákonodárce při výkonu jeho zákonodárné pravomoci vůbec žádnou roli?

- 3) V případě záporné odpovědi na první nebo na druhou otázku, je možné, aby zákon přijatý před přijetím směrnice [...], který je s touto směrnicí neslučitelný, nebyl z důvodu přednosti práva Společenství použit také tehdy, pokud vnitrostátní právo, které směrnicí provádí (v projednávaném případě [AGG]), takovýto právní důsledek v případě porušení zákazu diskriminace nestanoví?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 28 Německá vláda ve svém písemném vyjádření tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná vzhledem k brzké změně německých právních předpisů, kterou bude zrušen zákaz výkonu povolání smluvního zubního lékaře po dovršení věku 68 let.
- 29 V této souvislosti postačuje uvést, jak také uvedl generální advokát v bodě 32 svého stanoviska, že okolnost, že k takové změně dojde, není relevantní. Z informací uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce totiž vyplývá, že D. Petersen bylo odňato povolení k výkonu povolání smluvního zubního lékaře a že byla zbavena možnosti tuto činnost vykonávat po 30. červnu 2007. Z toho vyplývá, že odpověď Soudního dvora na položené otázky je rozhodující pro vyřešení sporu v původním řízení a že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná.

K první a druhé otázce

- 30 Svou první a druhou otázkou, které je třeba posoudit společně, se předkládající soud v podstatě táže, zda čl. 6 odst. 1 směrnice brání vnitrostátnímu ustanovení, které pro výkon činnosti smluvního zubního lékaře stanoví maximální věk, v daném případě 68 let, za účelem ochrany zdraví pacientů, kteří podléhají systému zákonného zdravotního pojištění, jelikož se předpokládá, že výkonnost těchto zubních lékařů od tohoto věku klesá. Tento soud se táže, zda je relevantní okolnost, že tento cíl nebyl zákonodárcem zohledněn.

- 31 K odpovědi na uvedené otázky je třeba posoudit, zda právní předpisy, které jsou předmětem původního řízení, spadají do oblasti působnosti směrnice, jestliže zavádí rozdílné zacházení v závislosti na věku, a v případě kladné odpovědi, zda směrnice tomuto rozdílnému zacházení brání.
- 32 Pokud jde nejprve o působnost směrnice, je třeba konstatovat, že z jejího čl. 3 odst. 1 písm. a) a c) vyplývá, že v rámci pravomocí svěřených Společenství se vztahuje na všechny osoby, pokud jde o podmínky přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo k povolání, jakož i o podmínky zaměstnání a pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování (viz rozsudky ze dne 16. října 2007, *Palacios de la Villa*, C-411/05, Sb. rozh. s. I-8531, bod 43, a ze dne 5. března 2009, *Age Concern England*, C-388/07, Sb. rozh. s. I-1569, bod 24).
- 33 Opatření, o které se jedná v původním řízení, stanoví maximální věk pro výkon povolání zubního lékaře v rámci systému zákonného zdravotního pojištění. Podle údajů poskytnutých předkládajícím soudem je přitom v tomto systému 90 % obyvatelstva. Z toho vyplývá, že skutečnost, že zubní lékař nemůže vykonávat činnost na základě smluvního režimu, může omezit poptávku po službách, které nabízí. Tím, že tedy § 95 odst. 7 třetí věta SGB V stanoví věk, po jehož dovršení již není umožněn přístup k činnosti smluvního zubního lékaře a tuto činnost nelze vykonávat, se dotýká podmínek přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo k povolání ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice, jakož i podmínek zaměstnání a pracovních podmínek ve smyslu jejího čl. 3 odst. 1 písm. c).
- 34 Pokud jde zadruhé o otázku, zda právní předpisy, které jsou předmětem původního řízení, stanoví rozdílné zacházení podle věku ve vztahu k zaměstnávání a povolání, je třeba konstatovat, že podle čl. 2 odst. 1 směrnice se pro její účely „zásadou rovného zacházení“ rozumí neexistence jakékoli přímé nebo nepřímé diskriminace na jakémkoli základě uvedeném v jejím článku 1. Článek 2 směrnice ve svém odst. 2 písm. a) uvádí, že pro účely odstavce 1 se přímou diskriminací rozumí, když se s jednou osobou zachází

méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci, na základě jednoho z důvodů uvedených v článku 1 uvedené směrnice (viz výše uvedené rozsudky Palacios de la Villa, bod 50, a Age Concern England, bod 33).

- 35 Použití takového ustanovení, jakým je § 95 odst. 7 třetí věta SGB V, má za následek, že je s osobami, v projednávaném případě smluvními zubními lékaři, zacházeno méně příznivě než s ostatními osobami, které vykonávají stejné povolání, z toho důvodu, že překročily věkovou hranici 68 let. Takové ustanovení vede k nerovnému zacházení na základě věku ve smyslu směrnice.
- 36 Zatřetí je třeba zkoumat, zda je rozdílné zacházení vyplývající z § 95 odst. 7 třetí věty SGB V v souladu se směrnicí, či nikoli.
- 37 V tomto ohledu je nezbytné identifikovat cíl sledovaný opatřením dotčeným v původním řízení, aby mohla být určena ustanovení směrnice, ve vztahu k nimž je třeba toto opatření posoudit.
- 38 Předkládající soud zmínil vícero cílů, a to zaprvé ochranu zdraví pacientů, kteří podléhají systému zákonného zdravotního pojištění, a to z důvodu předpokládaného poklesu výkonnosti zubních lékařů od určitého věku, zadruhé rozložení pracovních příležitostí mezi generacemi, a zatřetí finanční rovnováhu německého zdravotního systému. Předkládající soud se však zaměřil pouze na první z těchto cílů, a zdůraznil, že tento cíl neodpovídá úmyslu zákonodárce.

39 Je nutno uvést, že předkládající soud neodkázal na přípravné práce, parlamentní debaty ani na důvodovou zprávu k zákonu, které by vysvětlily důvody, proč bylo ponecháno v platnosti ustanovení upravující věkovou hranici, která je předmětem původního řízení, zatímco ustanovení, jež doplňovalo, a které upravovalo počty lékařů (zubních lékařů) v závislosti na potřebách regionů, bylo zrušeno.

40 Soudní dvůr již judikoval, že při neexistenci takového upřesnění v dotčených vnitrostátních právních předpisech ohledně sledovaného cíle je důležité, aby jiné skutečnosti, vycházející z obecného kontextu dotyčného opatření, umožňovaly identifikaci cíle tohoto opatření za účelem výkonu soudního přezkumu, a to jak ohledně jeho oprávněnosti, tak i přiměřenosti a nezbytnosti prostředků zavedených k dosažení tohoto cíle (viz výše uvedené rozsudky *Palacios de la Villa*, bod 57, a *Age Concern England*, bod 45).

41 V tomto ohledu německá vláda ve svém vyjádření předloženém na jednání před Soudním dvorem uvedla, že zákonodárce zamýšlel zachovat věkovou hranici, dotčenou ve věci v původním řízení, po omezenou dobu, po kterou proběhne sledování s cílem ověřit, zda problémy související s nadměrnou nabídkou zdravotní péče ze strany smluvních zubních lékařů skutečně zmizely, i když byly kvóty zrušeny. Dokud nebudou známy výsledky tohoto zkoumání, považoval zákonodárce za rozumné ponechat v platnosti opatření spočívající v omezení počtu smluvních zubních lékařů, které zároveň omezovalo výdaje na zdravotnictví, a stanovil proto, že lékaři provozující praxi, kteří dosáhli věku 68 let, již nemohou vykonávat svou činnost v rámci smluvního režimu. Zachování uvedeného věkového omezení tak podle této vlády sledovalo původní cíl GSG 1993, kterým je v první řadě kontrola výdajů veřejného zdravotnictví.

42 Ve sporu v původním řízení bude nakonec na vnitrostátním soudu, který je jako jediný příslušný k posouzení skutkových okolností sporu, který mu byl předložen, a k výkladu použitelné vnitrostátní právní úpravy, aby posoudil důvod zachování dotyčného opatření, a identifikoval tak cíl, který toto opatření sleduje.

- 43 Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi vnitrostátnímu soudu pro vyřešení sporu, který projednává, je třeba zkoumat, zda směrnice brání takovému nerovnému zacházení na základě věku, jaké je předmětem věci v původním řízení, z hlediska každého ze tří dovolávaných cílů.

K prvnímu a třetímu tvrzenému cíli

- 44 První a třetí cíl je třeba posoudit společně. První cíl se týká přímo oblasti zdraví pacientů nahlížené z hlediska způsobilosti lékařů a zubních lékařů. Co se týče třetího z těchto cílů, ačkoli se týká finanční rovnováhy režimu zákonného zdravotního pojištění, souvisí rovněž s touto oblastí, nahlíženou však z jiného úhlu pohledu.
- 45 Z judikatury totiž vyplývá, že nejen cíl, který spočívá v zachování kvalitní služby lékařské péče, ale i cíl předcházet riziku závažného porušení finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, spadají do cíle ochrany veřejného zdraví, jelikož oba přispívají k uskutečnění vysoké úrovně ochrany zdraví (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 16. května 2006, Watts, C-372/04, Sb. rozh. s. I-4325, body 103 a 104, jakož i ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C-169/07, Sb. rozh. s. I-1721, body 46 a 47).
- 46 Jak uvedl generální advokát v bodě 53 svého stanoviska, je třeba mít za to, že v případě, kdy věková hranice 68 let stanovená v § 95 odst. 7 třetí větě SGB V představuje nástroj, který je součástí politiky plánování nabídky péče poskytované zubními lékaři, jež slouží k zajištění kontroly zvyšování nákladů na zdravotnictví v rámci zákonného zdravotního pojištění, sleduje toto věkové omezení cíl ochrany veřejného zdraví nahlížený z hlediska zachování finanční rovnováhy režimu zákonného zdravotního pojištění.

47 Pokud jde o rozhodná ustanovení směrnice, předkládající soud se domnívá, že slučitelnost opatření, jež je předmětem věci v původním řízení, se směrnicí musí být přezkoumána se zřetelem na její čl. 6 odst. 1.

48 Je třeba nicméně připomenout, že okolnost, že vnitrostátní soud formuloval předběžnou otázku po formální stránce tak, že odkázal na určitá ustanovení práva Společenství, nebrání tomu, aby Soudní dvůr tomuto soudu poskytl veškerá výkladová vodítka, která mohou být užitečná pro rozsouzení věci, jež mu byla předložena, ať už na ně posledně uvedený soud odkazoval v položených otázkách, či nikoli. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky práva Společenství, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (viz rozsudek ze dne 27. října 2009, ČEZ, C-115/08, Sb. rozh. s. I-10265, bod 81).

49 V této souvislosti je třeba uvést, že čl. 2 odst. 5 směrnice zmiňuje výslovně ochranu zdraví. Podle tohoto ustanovení se tato směrnice nedotýká opatření stanovených vnitrostátními právními předpisy, která jsou v demokratické společnosti nutná především pro ochranu zdraví.

50 První a třetí cíl je tedy třeba posoudit se zřetelem na tento čl. 2 odst. 5.

51 Pokud jde o opatření přijaté v oblasti zdraví, je třeba připomenout, že z judikatury, jakož i z čl. 152 odst. 5 ES vyplývá, že členské státy si ponechávají pravomoc uspořádat své systémy sociálního zabezpečení a přijmout zejména předpisy určené k organizaci a poskytování zdravotnických služeb a služeb lékařské péče. Členské státy sice musí při výkonu této pravomoci dodržovat právo Společenství, avšak při posuzování toho, zda byla tato povinnost dodržena, musí být zohledněna skutečnost, že členský stát může rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu zdraví, a způsobu, jímž může být

této úrovně dosaženo. Vzhledem k tomu, že se tato úroveň může v jednotlivých členských státech lišit, je třeba členským státům přiznat prostor pro uvážení (viz výše uvedený rozsudek Hartlauer, body 29 a 30, jakož i rozsudek ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další, C-171/07 a C-172/07, Sb. rozh. s. I-4171, body 18 a 19).

- 52 Vzhledem k uvedenému prostoru pro uvážení je třeba připustit, že v rámci čl. 2 odst. 5 směrnice může členský stát považovat za nezbytné stanovit věkovou hranici pro výkon takového lékařského povolání, jakým je povolání zubního lékaře, za účelem ochrany zdraví pacientů. Tento závěr se použije bez ohledu na to, zda je cíl ochrany zdraví nahlížen z pohledu způsobilosti zubních lékařů nebo z pohledu finanční rovnováhy vnitrostátního zdravotního systému. Pokud jde o finanční rovnováhu vnitrostátního zdravotního systému, nelze totiž vyloučit, že vývoj počtu smluvních zubních lékařů vedl k nadměrnému růstu nabídky lékařské péče, která se projevila příliš vysokými výdaji k tíži státu, a že odchod nejstarších zubních lékařů umožní snížit tyto výdaje a předejít riziku závažného porušení finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení. Ohledně stanovení věkové hranice 68 let je třeba uvést, že tento věk lze považovat za dostatečně pokročilý na to, aby představoval hranici pro povolení výkonu činnosti smluvního zubního lékaře.
- 53 Pro účely posouzení nezbytnosti daného opatření ve vztahu ke sledovanému cíli je ještě nutné ověřit, zda výjimky z věkového omezení, které je předmětem původního řízení, neporušují koherenci dotyčné právní úpravy tím, že vedou k dosažení opačného výsledku, než tento cíl sleduje. Je totiž třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy umožňují zaručit uskutečnění tvrzeného cíle pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze jej dosáhnout konzistentním a systematickým způsobem (viz výše uvedený rozsudek Hartlauer, bod 55).
- 54 Jak vyplývá z bodu 16 tohoto rozsudku, právní norma dotčená v původním řízení upravuje čtyři výjimky. Druhá a třetí výjimka pokrývají případ nedostatku smluvních zubních lékařů buď z důvodu nedostatečného počtu praktikujících lékařů v určitých oblastech, nebo z důvodu jejich nemoci, dovolené nebo účasti na školení. V těchto

případech mohou být pacienti, kteří podléhají systému zákonného zdravotního pojištění ošetřeni zubními lékaři, kteří jsou starší 68 let.

55 Je nutno konstatovat, že tyto výjimky nenarušují cíl ochrany zdraví. Mají naopak zaručit, že se dotčeným pacientům v každém případě dostane ošetření. Jelikož jsou navíc určeny pro situace nedostatečné nabídky péče poskytované zubními lékaři, nevedou v podstatě k nadměrnému zvýšení uvedené nabídky, které může narušit finanční rovnováhu vnitrostátního zdravotního systému.

56 První výjimka se týká smluvních zubních lékařů, jimž bylo povoleno vykonávat činnost k 1. lednu 1993, kteří však z důvodu, že dosáhli věku 68 let, nesplnili podmínku 20 let výkonu činnosti v rámci smluvního režimu. Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že tato výjimka má za cíl neznevýhodnit zubní lékaře, kteří v době vstupu v platnost právních předpisů, dotčených ve věci v původním řízení, i přes již pokročilý věk, nevykonávali činnost po dostatečně dlouhou dobu pro účely přiznání starobního důchodu. Tato výjimka se podle těchto vyjádření týká konkrétně smluvních zubních lékařů z bývalé Německé demokratické republiky. Podle vyjádření německé vlády, proti kterému nebylo v tomto ohledu nic namítáno, tvoří nicméně zubní lékaři, na které se vztahuje uvedená výjimka, pouze přesně vymezenou skupinu a tato výjimka je navíc přechodná, jelikož její platnost měla skončit nejpozději po uplynutí 20 let.

57 Vzhledem k těmto skutečnostem, které omezují rozsah této první výjimky, je třeba mít za to, že tato výjimka nenarušuje koherenci právních předpisů, dotčených ve věci v původním řízení, z hlediska cíle ochrany zdraví pacientů, kteří podléhají systému zákonného zdravotního pojištění, nahlíženého jak z pohledu způsobilosti smluvních zubních lékařů, tak z pohledu finanční rovnováhy systému zákonného zdravotního pojištění.

58 Čtvrtá výjimka není jako taková obsažena v právních předpisech, ale vyplývá z jejich oblasti působnosti. Ustanovení § 95 odst. 7 třetí věty SGB V se totiž týká pouze zubních

lékařů, kteří vykonávají činnost v rámci smluvního režimu. Mimo tento režim tedy mohou zubní lékaři vykonávat své povolání bez ohledu na svůj věk, a v důsledku toho se pacienti mohou nechat ošetřit u zubních lékařů, kteří překročili věkovou hranici 68 let.

- 59 Soudní dvůr již sice připustil určité výjimky z pravidel přijatých za účelem ochrany zdraví, avšak tyto výjimky zůstávaly omezeny v čase i co do jejich rozsahu (viz rozsudek ze dne 19. května 2009, Komise v. Itálie, C-531/06, Sb. rozh. s. I-4103, bod 73).
- 60 Pro účely posouzení dopadu této čtvrté výjimky na koherenci opatření, o něž se jedná v původním řízení, z hlediska čl. 2 odst. 5 směrnice, je třeba navíc zohlednit povahu a znění tohoto ustanovení. Pokud jde o výjimku ze zásady zákazu diskriminace, musí být vykládána restriktivně. K tomuto přístupu vede i znění uvedeného čl. 2 odst. 5.
- 61 Přitom opatření, které připouští tak širokou výjimku, jakou je výjimka týkající se zubních lékařů, kteří vykonávají svou činnost mimo systém smluv se zdravotními pojišťovnami, nelze považovat za opatření, jež je klíčové k ochraně veřejného zdraví. I když má totiž věkové omezení, dotčené v původním řízení za cíl ochranu zdraví pacientů, viděnou z pohledu způsobilosti dotyčných lékařů, je nutno konstatovat, že pacienti nejsou v rámci této výjimky chráněni. Proto se zdá, že tato výjimka sledovaný cíl narušuje. Navíc není omezena časově, a ačkoli nebyl poskytnut žádný číselný údaj, použije se potenciálně na všechny zubní lékaře a může se dotýkat nezanedbatelného počtu pacientů.
- 62 V důsledku toho je třeba mít za to, že pokud je cílem, který sleduje opatření, které je předmětem původního řízení, ochrana zdraví pacientů nahlížená z hlediska způsobilosti lékařů a zubních lékařů, je toto opatření nekonzistentní z důvodu výše uvedené

čtvrté výjimky. V tomto případě není věkové omezení uložené smluvním zubním lékařům nezbytné pro ochranu zdraví ve smyslu čl. 2 odst. 5 směrnice.

63 Pokud je naopak cílem uvedeného opatření zachování finanční rovnováhy systému veřejného zdravotnictví, nenarušuje tato čtvrtá výjimka sledovaný cíl. Tento systém totiž patří do oblasti, za kterou finančně odpovídá stát a z povahy věci se nevztahuje na systém soukromého zdravotnictví. V důsledku toho je zavedení věkového omezení, které se použije pouze na smluvní zubní lékaře, pro účely kontroly výdajů veřejného zdravotnictví slučitelné se sledovaným cílem. Okolnost, že zubní lékaři vykonávající svou činnost mimo režim zákonného zdravotního pojištění nejsou dotčeni, tedy neporušuje koherenci dotyčných právních předpisů.

64 Proto v rozsahu, v němž opatření, které zachovává uvedené věkové omezení, usiluje o předejití riziku závažného porušení finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení za účelem dosažení vysoké ochrany zdraví – ověření čehož je na vnitrostátním soudu – může být toto opatření považováno za slučitelné s čl. 2 odst. 5 směrnice.

K druhému dovolávanému cíli

65 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, Bundessozialgericht měl za to, že věkové omezení, které je předmětem původního řízení, je odůvodněno druhým cílem, který spočívá v rozložení pracovních příležitostí mezi generace v rámci povolání smluvního zubního lékaře. Tohoto cíle se rovněž podpůrně dovolávala německá vláda ve svém ústním vyjádření.

- 66 Uvedený cíl není obsažen v čl. 2 odst. 5 směrnice. Je třeba naopak posoudit, zda by mohl představovat objektivní cíl ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice.
- 67 Podle ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice mohou být za „legitimní“ cíle ve smyslu uvedeného ustanovení považovány zejména legitimní cíle politiky zaměstnanosti, trhu práce nebo odborného vzdělávání.
- 68 V této souvislosti již Soudní dvůr rozhodl, že podpora zaměstnávání nesporně představuje legitimní cíl sociální politiky nebo politiky zaměstnanosti členských států, a že tento závěr je zjevně třeba použít na nástroje politiky vnitrostátního trhu práce, jejichž cílem je zlepšit šance na začlenění určitých kategorií pracovníků do aktivního života (viz výše uvedený rozsudek Palacios de la Villa, bod 65). Stejně tak může být opatření přijaté k podpoře přístupu mladých lékařů k výkonu povolání zubního lékaře v rámci systému smluv se zdravotními pojišťovnami považováno za opatření politiky zaměstnanosti.
- 69 Zbývá ještě ověřit, zda jsou prostředky k dosažení tohoto cíle podle čl. 6 odst. 1 směrnice „přiměřené a nezbytné“.
- 70 V této souvislosti se vzhledem k vývoji situace zaměstnanosti v dotyčném oboru nezdá být nelogické, že se orgány členského státu domnívají, že věkové omezení, které vede k odchodu nejstarších praktických lékařů z trhu práce, může vést k podpoře zaměstnávání mladších odborníků. Pokud jde o stanovení této věkové hranice na 68 let, zdá se tento věk být, jak bylo uvedeno v bodě 52 tohoto rozsudku, dostatečně pokročilý na to, aby představoval hranici pro povolení výkonu činnosti smluvního zubního lékaře.

71 Vystává ovšem otázka, zda je věkové omezení přiměřené a nezbytné k dosažení sledovaného cíle. Je totiž třeba uvést, že pokud není počet smluvních zubních lékařů na příslušném pracovním trhu nadměrný v poměru k potřebám pacientů, je vstup nových a zejména mladých odborníků na tento trh obvykle možný bez ohledu na skutečnost, zda činnost vykonávají i zubní lékaři, kteří překročili určitý věk, v daném případě 68 let. V takovém případě by nemuselo být věkové omezení přiměřené ani nezbytné k dosažení sledovaného cíle.

72 Německá vláda na jednání uvedla, aniž by to bylo zpochybněno, že věkové omezení, které je předmětem původního řízení, se nepoužije v regionech, ve kterých byl zaznamenán nedostatek smluvních zubních lékařů. Tato vláda rovněž uvedla, že v oblasti zdravotnictví je nezbytné, aby stát mohl využít své posuzovací pravomoci k přijetí nezbytných opatření nejen v případě, kdy nastane skutečný problém nadměrného počtu lékařů, ale i v případě latentního nebezpečí, že takový problém nastane.

73 V tomto ohledu je vzhledem k posuzovací pravomoci členských států uvedené v bodě 51 tohoto rozsudku třeba uznat, že v případě, kdy se nadměrně zvýší počet smluvních zubních lékařů, nebo nastane latentní nebezpečí, že k takové situaci dojde, může členský stát považovat za vhodné stanovit takovou věkovou hranici, jaká je předmětem původního řízení, aby usnadnil přístup mladších zubních lékařů k zaměstnání.

74 Ověření, zda taková situace nastala, přísluší nicméně vnitrostátnímu soudu.

75 V tomto případě zbývá ještě ověřit, zda je opatření dotčené ve věci v původním řízení koherentní s ohledem na čtyři výjimky uvedené v bodě 16 tohoto rozsudku.

76 V této souvislosti je třeba uvést, že tyto tři první výjimky, stanovené buď pro účely specifických situací nedostatku smluvních zubních lékařů nebo na časově omezenou dobu, nenarušují cíl spočívající v podpoře vstupu mladých smluvních zubních lékařů na pracovní trh. Čtvrtá výjimka se týká sektoru v nesmluvním režimu a nemá žádný vliv na vstup mladých zubních lékařů vykonávajících činnost v rámci smluvního ujednání na uvedený trh.

77 Z toho vyplývá, že pokud má takové opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, za cíl rozdělení pracovních příležitostí mezi generace v rámci povolání smluvního zubního lékaře, může být nerovné zacházení na základě věku, které z toho vyplývá, objektivně a rozumně odůvodněné tímto cílem, a prostředky k jeho uskutečnění mohou být přiměřené a nezbytné, pokud existuje situace nadměrného počtu smluvních zubních lékařů nebo latentní nebezpečí, že taková situace nastane.

78 V důsledku toho je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že:

- čl. 2 odst. 5 směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, které stanoví maximální věkovou hranici pro výkon povolání smluvního zubního lékaře, v projednávaném případě 68 let, pokud cílem tohoto opatření je pouze ochrana zdraví pacientů před poklesem výkonnosti těchto zubních lékařů po dovršení tohoto věku, pokud se stejné věkové omezení nepoužije na zubní lékaře, kteří stojí mimo smluvní režim;

- článek 6 odst. 1 směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že takovému opatření nebrání, pokud má toto opatření za cíl rozdělení pracovních příležitostí mezi generace v rámci povolání smluvního zubního lékaře, jestliže s ohledem na situaci na příslušném trhu práce je toto opatření přiměřené a nezbytné k dosažení tohoto cíle;

- je na vnitrostátním soudu, aby zjistil cíl sledovaný opatřením, které stanoví uvedené věkové omezení, a posoudil důvod zachování tohoto opatření.

Ke třetí otázce

79 Třetí otázka se týká důsledků, které je třeba vyvodit ze zjištění, že vnitrostátní právní norma předcházející směrnici je s touto směrnicí neslučitelná, jestliže vnitrostátní právo neupravuje možnost takovouto právní normu nepoužít.

80 Soudní dvůr judikoval, že povinnost respektovat nadřazenost práva Společenství se vztahuje na všechny správní orgány (viz zejména rozsudky ze dne 22. června 1989, Costanzo, 103/88, Recueil, s. 1839, bod 32, a ze dne 29. dubna 1999, Ciola, C-224/97, Recueil, s. I-2517, bod 30). Tento závěr se použije na takový správní orgán, jako je Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe. Okolnost, že vnitrostátní ustanovení, o která jde v původním řízení, existovala již před vstupem v platnost směrnice, není relevantní. Je tomu tak i v případě, kdy tato ustanovení neupravují možnost, aby je vnitrostátní soud nepoužil v případě neslučitelnosti s právem Společenství.

81 V důsledku toho je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že v případě, že takové právní předpisy, jaké jsou dotčené ve věci v původním řízení, budou z hlediska cíle, který sledují, v rozporu se směrnicí, přísluší vnitrostátnímu soudu, kterému byl předložen spor mezi jednotlivcem a takovým správním orgánem, jakým je Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, nepoužít tyto právní předpisy, třebaže tyto právní předpisy byly vydány před vstupem v platnost směrnice a vnitrostátní právo možnost uvedené právní předpisy nepoužít neupravuje.

K nákladům řízení

82 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

- 1) Článek 2 odst. 5 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, které stanoví maximální věkovou hranici pro výkon povolání smluvního zubního lékaře, v projednávaném případě 68 let, pokud cílem tohoto opatření je pouze ochrana zdraví pacientů před poklesem výkonnosti těchto zubních lékařů po dovršení tohoto věku, pokud se stejné věkové omezení nepoužije na zubní lékaře, kteří stojí mimo smluvní režim.

Článek 6 odst. 1 směrnice 2000/78 musí být vykládán v tom smyslu, že takovému opatření nebrání, pokud má toto opatření za cíl rozdělení pracovních příležitostí mezi generace v rámci povolání smluvního zubního lékaře, jestliže s ohledem na situaci na příslušném trhu práce je toto opatření přiměřené a nezbytné k dosažení tohoto cíle.

Je na vnitrostátním soudu, aby zjistil cíl sledovaný opatřením, které stanoví uvedené věkové omezení, a posoudil důvod zachování tohoto opatření.

- 2) **V případě, že takové právní předpisy, jaké jsou dotčené ve věci v původním řízení, budou z hlediska cíle, který sledují, v rozporu se směrnicí 2000/78, přísluší vnitrostátnímu soudu, kterému byl předložen spor mezi jednotlivcem a takovým správním orgánem, jakým je Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, nepoužít tyto právní předpisy, třebaže tyto právní předpisy byly vydány před vstupem v platnost směrnice a vnitrostátní právo možnost uvedené právní předpisy nepoužít neupravuje.**

Podpisy.