



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

27. června 2013*

„Volný pohyb pracovníků — Uznávání diplomů a titulů — Směrnice 2005/36/ES —
Povolání kinezioterapeuta — Částečné a omezené uznávání odborné kvalifikace — Článek 49 SFEU“

Ve věci C-575/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Symvoulío tis Epikrateias (Řecko) ze dne 10. listopadu 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 16. listopadu 2011, v řízení

Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos

proti

Ypourgos Ygeias kai Pronoias,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, M. Berger a A. Borg Barthet, E. Levits (zpravodaj) a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. února 2013,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos A. N. Dendrinosem, dikigoros,
- za řeckou vládu E. Skandalou a Z. Chatzipavlou, jakož i I. Bakopoulosem, jako zmocněnci,
- za českou vládu M. Smolkem a D. Hadrouškem, jako zmocněnci,
- za německou vládu J. Möllerem, jako zmocněncem,
- za francouzskou vládu G. de Berguesem, jakož i N. Rouam a F. Gloaguen, jako zmocněnci,
- za italskou vládu W. Ferrantem, avvocato dello Stato,
- za rakouskou vládu A. Poschem, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: řečtina.

— za polskou vládu B. Majczynou a M. Szpunarem, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi H. Tserepa-Lacombe a H. Støvlbækem, jako zmocněnci,

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

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 49 SFEU.
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi E. T. Nasiopoulosem a Ypourgos Ygeias kai Pronoias (ministerstvo zdravotnictví a sociálního zabezpečení) ve věci žádosti E. T. Nasiopoulose, řeckého státního příslušníka, o povolení přístupu k povolání kinezioterapeuta v Řecku na základě odborné kvalifikace získané v Německu.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. L 255, s. 22), která ač nemění jejich mechanismus, nahrazuje jednotlivé systémy uznávání zrušené s účinkem od 20. října 2007, zejména směrnicí 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) a směrnicí Rady 92/51/EHS ze dne 18. června 1992 o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělávání a přípravy, kterou se doplňuje směrnice 89/48/EHS (Úř. věst. L 209, s. 25; Zvl. vyd. 05/02, s. 47), v článku 1 stanoví:**

„Tato směrnice stanoví pravidla, podle nichž členský stát, který podmiňuje přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon na svém území získáním určité odborné kvalifikace (dále jen ‚hostitelský členský stát‘), uznává pro přístup k tomuto povolání a jeho výkon odborné kvalifikace nabyté v jednom nebo více jiných členských státech (dále jen ‚domovský členský stát‘), které jejich držitele opravňují vykonávat v tomto členském státě stejné povolání.“

- 4 Článek 4 uvedené směrnice uvádí účinky uznání:

„1. Uznání odborné kvalifikace hostitelským členským státem umožňuje, aby oprávněná osoba měla v tomto členském státě přístup ke stejnému povolání, pro které získala kvalifikaci v domovském členském státě, a vykonávala je v hostitelském členském státě za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci.

2. Pro účely této směrnice se povolání, které chce žadatel vykonávat v hostitelském členském státě, považuje za stejné, jako je povolání, pro které získal kvalifikaci v domovském členském státě, pokud jsou činnosti, které zahrnuje, srovnatelné.“

- 5 Článek 11 téže směrnice popisuje úroveň kvalifikace takto:

„[...]

- a) osvědčení způsobilosti vydané příslušným orgánem domovského členského státu určeným podle právních a správních předpisů tohoto státu [...]
[...]
- b) osvědčení, které prokazuje úspěšné ukončení středoškolského studia:
[...]
[...]
- d) diplom, který potvrzuje ukončení odborné přípravy na postsekundární úrovni v délce nejméně tří a nejvýše čtyř let nebo v odpovídající délce v případě rozvolněného studia, na univerzitě, vysoké škole nebo jiném zařízení podobné úrovně, a také odborné přípravy, která může být požadována navíc k uvedenému postsekundárnímu studiu;
- e) diplom, který potvrzuje, že držitel úspěšně ukončil postsekundární studium v délce nejméně čtyř let nebo v odpovídající délce v případě rozvolněného studia, na univerzitě, vysoké škole nebo jiném zařízení podobné úrovně, a v případě potřeby rovněž potvrzení o úspěšném ukončení odborné přípravy, která může být požadována navíc k uvedenému postsekundárnímu studiu.“

6 Článek 13 odst. 1 směrnice 2005/36 stanoví podmínky uznávání:

„Pokud je v hostitelském členském státě přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon podmíněn držením zvláštní odborné kvalifikace, povolí příslušné orgány tohoto členského státu přístup k tomuto povolání a jeho výkon za stejných podmínek, jaké se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky, žadatelům, které jsou držiteli osvědčení způsobilosti nebo dokladu o dosažené kvalifikaci, který jiný členský stát požaduje k získání přístupu k tomuto povolání a jeho výkonu na svém území.

Osvědčení způsobilosti nebo doklad o dosažené kvalifikaci splňuje tyto podmínky:

- a) byly vydány příslušným orgánem členského státu určeným v souladu s právními a správními předpisy tohoto státu;
- b) prokazují úroveň odborné kvalifikace, která je přinejmenším rovnocenná úrovni bezprostředně předcházející úrovni podle článku 11, která je požadována v hostitelském členském státě.“

7 Článek 14 uvedené směrnice pojednává o vyrovnávacích opatřeních:

„1. Bez ohledu na článek 13 může hostitelský stát také požadovat, aby žadatel absolvoval adaptační období nepřesahující tři roky nebo složil zkoušku způsobilosti [...]

[...]

4. Pro účely uplatňování odst. 1 [...] se ‚podstatně se lišícím obsahem‘ rozumí záležitosti, jejichž znalost je nezbytným předpokladem pro výkon povolání a u kterých odborná příprava migrující osoby vykazuje významné rozdíly oproti odborné přípravě vyžadované hostitelským členským státem, pokud jde o délku nebo obsah.

5. Odstavec 1 se uplatňuje při řádném zohlednění zásady proporcionality. Zejména pokud hostitelský členský stát zamýšlí vyžadovat od žadatele absolvování adaptačního období nebo složení zkoušky způsobilosti, musí nejprve zjistit, zda znalosti, které žadatel nabyt během odborné praxe v členském státě nebo v třetí zemi, mohou zcela nebo částečně vyrovnat podstatné rozdíly uvedené v odstavci 4.“

Řecké právo

- 8 Podle nařízení prezidenta republiky 90/1995 – Profesní práva držitelů diplomů ze sekce kinezioterapie školy zdravotnických povolání a povolání sociální péče na technických vzdělávacích zařízeních – je povolání kinezioterapeuta regulované povolání a jeho výkon je vyhrazen držitelům diplomu z uvedené školy, která je institucí poskytující stejnou úroveň vzdělání (vysokoškolské) jako university a vysoké školy, přičemž diplom je udělován po ukončení nejméně tříletého studia.
- 9 Pro umožnění přístupu k povolání fyzioterapeuta osobě, která získala doklad o odbornosti v jiném členském státě, musí příslušný orgán ověřit, že tento doklad není pouhým osvědčením způsobilosti nebo osvědčením ve smyslu článku 11 směrnice 2005/36, ale rovněž diplomem.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 10 E. T. Nasiopoulos je řecký státní příslušník, držitel osvědčení o ukončení středoškolského studia na řeckém gymnáziu. Poté v Německu absolvoval dvouapůlleté studium pro zdravotnické maséry-hydroterapeuty („Masseur und medizinischer Bademeister“), které zahrnuje teoretickou přípravu a praxi, a získal doklad umožňující výkon tohoto povolání. V Německu je odborná příprava zdravotnických masérů-hydroterapeutů vzděláním na středoškolské úrovni (sekundární).
- 11 Na základě odborné kvalifikace získané v Německu podal žalobce k Ministerstvu zdravotnictví v Řecku žádost o uznání práva přístupu k povolání kinezioterapeuta, což je v Řecku povolání nejbližší povolání zdravotnického maséra-hydroterapeuta.
- 12 Uvedená žádost byla zamítnuta. Zaprvé povolání „zdravotnický masér-hydroterapeut“ není v Řecku regulováno. Zadruhé žalobce nemůže vykonávat povolání kinezioterapeuta, jelikož je pouze držitelem dokladu o dvouapůlleté odborné přípravě, kdežto přístup k povolání kinezioterapeuta je v Řecku podmíněn získáním vysokoškolského diplomu po ukončení nejméně tříletého studia.
- 13 E. T. Nasiopoulos proti uvedenému rozhodnutí podal žalobu k Symvoulio tis Epikrateias a tvrdil, že rozhodnutí porušuje systém uznávání odborných kvalifikací Evropské unie a porušuje jeho svobodu usazování zakotvenou v článku 49 SFEU.
- 14 Předkládající soud má za to, že skutečnost, že řecké orgány žalobci neumožnily, ani částečně, přístup k regulovanému povolání kinezioterapeuta v Řecku, aby mohl v dané zemi provozovat některé z odborných činností vykonávaných kinezioterapeuty (masáže a hydroterapie), které může legálně vykonávat v Německu, vyvolává, zejména s ohledem na judikaturu Soudního dvora (rozsudek ze dne 19. ledna 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, C-330/03, Sb. rozh. s. I-801) odůvodněné pochyby.
- 15 Za těchto podmínek se Symvoulio tis Epikrateias rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je podle článku 49 SFEU a s ohledem na zásadu proporcionality cíl spočívající v zajištění poskytování kvalitních zdravotnických služeb dostačující k tomu, aby odůvodnil omezování svobody usazování, které vyplývá ze systému platných opatření v konkrétním členském státě (hostitelském státě), která:

- a) umožňují výkon takových odborných činností výhradně osobám, které mají právo vykonávat v tomto členském státě regulované povolání kinezioterapeuta,
- b) vylučují možnost částečného přístupu k takovému povolání, a

- c) vedou k tomu, že občan hostitelského státu, jenž v jiném členském státě (členském státě původu) získal doklad, který mu umožňuje vykonávat povolání spojené s poskytováním zdravotnických služeb, jež je v tomto druhém členském státě regulované [doklad, který mu ovšem z důvodu nesplnění podmínek směrnice [...], neumožňuje vykonávat povolání kinezioterapeuta v hostitelském členském státě], je zbaven jakékoliv možnosti vykonávat v hostitelském členském státě – formou částečného přístupu k povolání kinezioterapeuta – byť jen některé činnosti spadající do uvedeného povolání, tedy činnosti, které je zájemce oprávněn vykonávat v členském státě původu?“

K předběžné otázce

- 16 Podstatou otázky předkládajícího soud je, zda článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která vylučuje částečný přístup k povolání kinezioterapeuta, které je v hostitelském členském státě regulováno, státnímu příslušníkovi tohoto státu, který získal v jiném členském státě doklad o kvalifikaci, jako je doklad o kvalifikaci zdravotnického maséra-hydroterapeuta, který mu umožňuje v tomto jiném členském státě některé činnosti spadající do povolání kinezioterapeuta.
- 17 Tuto otázku je třeba posoudit ve světle zásad objasněných výše uvedeným rozsudkem ve věci *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, jejímž předmětem bylo částečné uznávání odborné kvalifikace.
- 18 V uvedeném rozsudku Soudní dvůr přezkoumal otázku, zda článek 49 SFEU brání tomu, aby příslušné orgány hostitelského členského státu vyloučily možnost částečného přístupu k regulovanému povolání, který je omezený na výkon jedné nebo více činností spadajících do tohoto povolání.
- 19 V tomto ohledu Soudní dvůr připomněl, že podle čl. 49 druhého pododstavce SFEU se svoboda usazování uskutečňuje za podmínek stanovených právními předpisy země usazení pro vlastní státní příslušníky. Z toho vyplývá, že je-li přístup ke specifické činnosti nebo výkon této činnosti v hostitelském členském státě upraven předpisy, státní příslušník jiného členského státu, který hodlá vykonávat tuto činnost, musí v zásadě splnit podmínky stanovené touto právní úpravou (rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, *Gebhard*, C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 36).
- 20 Podmínky přístupu k povolání kinezioterapeuta nejsou v současné době předmětem harmonizace na úrovni Unie, a členské státy tedy mají nadále pravomoc uvedené podmínky stanovit, neboť směrnice 2005/36 v tomto ohledu jejich pravomoc neomezuje. Členské státy však musí při výkonu pravomoci v této oblasti dodržovat základní svobody zaručené Smlouvou (viz rozsudek ze dne 1. února 2001, *Mac Quen a další*, C-108/96, Recueil, s. I-837, body 24 a 25, jakož i výše uvedený rozsudek *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, body 28 a 29).
- 21 Právní úpravu hostitelského členského státu, která vylučuje částečný přístup k regulovanému povolání, a může být tudíž na překážku výkonu svobody usazování nebo může tento výkon činit méně přitažlivým, lze odůvodnit, pouze zejména odpovídá-li naléhavým důvodům obecného zájmu a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení cíle sledovaného touto právní úpravou, nezbytné.
- 22 Pokud jde o cíle právní úpravy, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, jsou naléhavými důvody obecného zájmu uvedenými vládami, které předložily vyjádření, jednak ochrana spotřebitelů, jednak ochrana zdraví.

- 23 Ohledně ochrany spotřebitelů je třeba uvést, že důsledkem částečného uznávání odborné kvalifikace může být v zásadě rozdělení regulovaných povolání v rámci jednoho členského státu na jednotlivé činnosti. To by v podstatě znamenalo riziko, že by příjemci služeb poskytovaných odborníky usazenými v dotčeném členském státu byli uvedeni v omyl, pokud jde o rozsah kvalifikace spojené s povoláním kinezioterapeuta.
- 24 Nicméně vyloučení přístupu – i částečného – k povolání kinezioterapeuta překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle ochrany spotřebitelů.
- 25 Jak Soudní dvůr konstatoval ve výše uvedeném rozsudku Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, legitimního cíle ochrany spotřebitelů může být dosaženo méně omezujícími prostředky, než je úplné vyloučení byť i částečného přístupu k povolání, zejména povinností užívat původní profesní označení nebo doklad o kvalifikaci jak v jazyce, ve kterém byl vydán, a v původní podobě, tak v úředním jazyce hostitelského členského státu (obdobně viz výše uvedený rozsudek Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, bod 38).
- 26 Ohledně ochrany zdraví česká vláda tvrdí, že zdravotnická povolání patří do obzvláště citlivé oblasti, a francouzská vláda má za to, že tato povolání jsou specifická a nelze je přirovnávat k jiným regulovaným povoláním. Tento přístup sdílí zejména italská vláda, která se domnívá, že odborné činnosti není možné oddělovat od souboru činností spadajících do zdravotnického povolání, aby nedošlo k ohrožení ochrany veřejného zdraví, úrovně poskytovaných služeb, jakož i důvěry, kterou uživatelé služeb vkládají do příslušných dokladů o studiu.
- 27 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že veřejné zdraví, které je ostatně zmíněno v článku 52 SFEU, vyžaduje při posuzování vnitrostátních opatření směřujících k jeho ochraně zvláštní obezřetnost. Jak uvádí francouzská vláda, samotná okolnost, že členský stát zvolil jiný systém ochrany než jiný členský stát, totiž nemůže mít vliv na posouzení nezbytnosti a proporcionality předpisů přijatých v dané oblasti (viz zejména výše uvedený rozsudek Mac Quen a další, body 33 a 34; rozsudek ze dne 11. července 2002, Gräbner, C-294/00, Recueil, s. I-6515, body 46 a 47, jakož i rozsudek ze dne 11. září 2008, Komise v. Německo, C-141/07, Sb. rozh. s. I-6935, bod 51).
- 28 Nicméně je zaprvé nutné zdůraznit, že povolání kinezioterapeuta, a tudíž povolání maséra jakéhokoli typu, nepatří mezi lékařská povolání ve vlastním slova smyslu, ale mezi nelékařská povolání zdravotnické povahy. Tato oblast zahrnující širokou škálu různorodých činností nemůže být ze své podstaty vyloučena ze systému vzájemného uznávání regulovaných povolání, jak je stanoven unijním právem.
- 29 Zadruhé je nutné uvést, že příjemci služeb poskytovaných zdravotnickým masérem-hydroterapeutem *de facto* požívají zvláštní pozornosti, která je nutná k ochraně zdraví. Jak totiž na jednání uvedla řecká vláda, poskytování služeb zdravotnickým masérem-hydroterapeutem spočívá pouze v provádění terapie, kterou pacientovi předepsal nikoli dotčený masér, ale lékař. Pacient se nejdříve obrátí na lékaře a tento lékař následně určí, jaký postup má masér při terapii prakticky provádět. Zdravotnický masér-hydroterapeut tedy není vybrán přímo pacientem a nejedná na základě jeho pokynů, ale je určen zástupcem lékařského povolání, s nímž jedná v úzké součinnosti v rámci vztahu závislosti a spolupráce.
- 30 Ačkoli z výše uvedeného vyplývá, že vyloučení byť i částečného přístupu k povolání kinezioterapeuta překračuje nejen meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle ochrany spotřebitelů, ale také meze toho, co je nezbytné k ochraně zdraví, je nicméně nutné rozlišit dva následující případy.
- 31 V prvním případě jde o situaci, kdy se v členském státě původu a hostitelském členském státě vyskytuje takový stupeň podobnosti obou povolání, že je lze kvalifikovat jako „srovnatelná“, a tudíž jako „stejná povolání“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice 2005/36. V takových případech mohou být mezery, které obsahuje vzdělání žadatele ve vztahu ke vzdělání požadovanému v hostitelském členském státě, účinně

vyplněny prostřednictvím vyrovnávacích opatření upravených v čl. 14 odst. 1 směrnice 2005/36, které tak zajistí úplné začlenění dotčené osoby do systému povolání hostitelského členského státu (viz výše uvedený rozsudek Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, bod 34). Za takových okolností tedy nedojde k porušení článku 49 SFEU, jestliže hostitelský členský stát částečný přístup k určitému povolání neumožní.

- 32 Naopak ve druhém případě se jedná o situace, na které se směrnice 2005/36 nevztahuje, neboť rozdíly mezi oblastmi činnosti jsou tak značné, že by žadatel musel absolvovat úplné vzdělání, aby mohl v jiném členském státě vykonávat činnosti, ke kterým je kvalifikován. Toto je faktorem, který by mohl z objektivního hlediska odradit dotyčnou osobu od toho, aby v hostitelském členském státě vykonávala uvedené činnosti (viz výše uvedený rozsudek Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, bod 35). Za takových okolností může dojít k porušení článku 49 SFEU.
- 33 V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že orgánům a zejména příslušným soudům hostitelského členského státu přísluší určit, do jaké míry je v každém konkrétním případě obsah vzdělání dosaženého dotyčnou osobou odlišný od obsahu vzdělání požadovaného v tomto státě (viz výše uvedený rozsudek Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, bod 36).
- 34 Soudní dvůr rovněž uvedl, že jedním z rozhodujících kritérií, která musí vnitrostátní orgány přezkoumat na prvním místě, je to, zda je odborná činnost, kterou hodlá dotyčná osoba vykonávat v hostitelském členském státě, objektivně oddělitelná od souboru činností spadajících do odpovídajícího povolání v tomto státě, přičemž možnost tuto činnost vykonávat nezávisle nebo samostatně v členském státě, ve kterém byla dotčená odborná kvalifikace získána, slouží v tomto ohledu jako ukazatel. Je-li tomu tak, je namístě dojít k závěru, že odrazující účinek vyvolaný vyloučením možnosti částečného uznání dotyčné odborné kvalifikace je příliš významný na to, aby byl vyvážen obavou z případného zásahu do práv příjemců služeb (viz výše uvedený rozsudek Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, body 37 a 38).
- 35 S ohledem na výše uvedené je třeba odpovědět na položenou otázku tak, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která neumožňuje částečný přístup k povolání kinezioterapeuta, jež je v hostitelském členském státě regulováno, státnímu příslušníkovi téhož státu, který v jiném členském státě získal doklad o kvalifikaci, jako je doklad o kvalifikaci zdravotnického maséra-hydroterapeuta, který mu umožňuje v tomto jiném členském státě vykonávat některé z činností spadajících do povolání kinezioterapeuta, jestliže rozdíly mezi oběma oblastmi činnosti jsou tak značné, že by musel absolvovat úplné vzdělání, aby k povolání kinezioterapeuta získal přístup. Je věcí vnitrostátního soudu zkoumat, zda tomu tak je.

K nákladům řízení

- 36 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 (první senát) rozhodl takto:

Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která neumožňuje částečný přístup k povolání kinezioterapeuta, jež je v hostitelském členském státě regulováno, státnímu příslušníkovi téhož státu, který v jiném členském státě získal doklad o kvalifikaci, jako je doklad o kvalifikaci zdravotnického maséra-hydroterapeuta, který mu umožňuje v tomto jiném členském státě vykonávat některé z činností spadajících do povolání

kinezioterapeuta, jestliže rozdíly mezi oběma oblastmi činnosti jsou tak značné, že by musel absolvovat úplné vzdělání, aby k povolání kinezioterapeuta získal přístup. Je věcí vnitrostátního soudu zkoumat, zda tomu tak je.

Podpisy.