

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

zo 6. decembra 2007\*

Vo veci C-456/05,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 23. decembra 2005,

**Komisia Európskych spoločstiev**, v zastúpení: H. Støvlbæk a S. Grünheid, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

**Spolkovej republike Nemecko**, v zastúpení: M. Lumma a U. Forsthoff, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

\* Jazyk konania: nemčina.

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory A. Rosas, sudcovia U. Löhmus, J. Klučka,  
A. Ó Caoimh a P. Lindh (spravodajkyňa),

generálny advokát: P. Mengozzi,  
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 28. júna 2007,

vyhlásil tento

**Rozsudok**

- 1 Svojou žalobou Komisia Európskych spoločenstiev navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Spolková republika Nemecko si tým, že vyhradila prechodné ustanovenia alebo „nadobudnuté práva“, na základe ktorých majú psychoterapeuti nárok na povolenie alebo oprávnenie vydané bez ohľadu na platné pravidlá poskytovania zmluvnej starostlivosti, výlučne psychoterapeutom, ktorí vykonávali svoju činnosť v rámci

nemeckého systému povinného zdravotného poistenia, a tým, že nezohľadnila porovnateľnú alebo podobnú profesijnú činnosť vykonávanú psychoterapeutmi v iných členských štátoch, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 43 ES.

## Právny rámec

- 2 Zákon o profesiách psychoterapeuta — psychológa a psychoterapeuta pre deti a dorast, ktorým sa mení piata kniha sociálneho zákonníka (ďalej len „SGB V“) a iné zákony (Gesetz über die Berufe des Psychologischen Psychotherapeuten und des Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten, zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze), zo 16. júna 1998 (BGBl. I, 1998, s. 1311, ďalej len „zákon o psychoterapeutoch“) upravuje prístup k výkonu zdravotníckych povolaní „psychoterapeuta — psychológa“ a „psychoterapeuta pre deti a dorast“ (časť týkajúca sa povolání, článok 1 nazvaný „zákon o psychoterapeutoch“), ako aj zahrnutie nových zdravotníckych profesií do systému povinného zdravotného poistenia (časť týkajúca sa zdravotného poistenia, článok 2 nazvaný „zmena SGB V“).
  
- 3 Zákon o psychoterapeutoch stanovuje, že od 1. januára 1999 psychoterapeuti, ktorí chcú vykonávať svoju činnosť v rámci systému zmluvnej starostlivosti, podliehajú systému kvót podľa regiónov. Psychoterapeut, ktorý sa usadí v určitom regióne, môže vykonávať svoju činnosť v systéme zmluvnej starostlivosti len vtedy, ak počet psychoterapeutov pôsobiacich v tomto regióne neprekračuje určitú výšku, ktorá zodpovedá potrebám regiónu.

- 4 Zákonom o psychoterapeutoch však obsahuje ustanovenia, na základe ktorých, hoci počet psychoterapeutov zodpovedajúci potrebám regiónu je prekročený, tí z nich, ktorí sa už v danom regióne usadili a vykonávajú svoju činnosť v systéme zmluvnej starostlivosti, môžu ďalej poskytovať zmluvnú starostlivosť, ak spĺňajú podmienky stanovené v § 95 ods. 10 a 11 SGB V (ďalej len „prechodné ustanovenia“).
- 5 Uvedený § 95 ods. 10, ktorý upravuje povolenia udeľované psychoterapeutom, stanovuje:

„Poskytovať zmluvnú starostlivosť môžu psychoterapeuti, ktorí:

1. do 31. decembra 1998 splnili podmienky spôsobilosti podľa § 12 zákona o psychoterapeutoch a kvalifikácie v súlade s § 95c druhým odsekom bodom 3 a podali žiadosť o povolenie;
2. do 31. marca 1999 predložili osvedčenie o spôsobilosti;
3. v období od 25. júna 1994 do 24. júna 1997 sa zúčastnili na ambulantnej psychoterapeutickej starostlivosti poistencov v rámci povinného zdravotného poistenia.

Povoľovacia komisia rozhodne o žiadostiach o povolenie do 30. apríla 1999.“

- 6 Ustanovenia predmetného § 95 ods. 11, ktorý sa týka oprávnení udeľovaných psychoterapeutom, stanovuje:

„Oprávnení poskytovať zmluvnú starostlivosť sú psychoterapeuti, ktorí:

1. do 31. decembra 1998 splnili podmienky spôsobilosti podľa článku 12 zákona o psychoterapeutoch... a podali žiadosť o dodatočnú kvalifikáciu;
2. do 31. marca 1999 predložili osvedčenie o spôsobilosti;
3. v období od 25. júna 1994 do 24. júna 1997 sa zúčastnili na ambulantnej psychoterapeutickej starostlivosti poistencov v rámci povinného zdravotného poistenia.

Povoľovacia komisia rozhodne o žiadostiach o oprávnenie do 30. apríla 1999.“

- 7 Bundessozialgericht v rozsudku z 8. novembra 2000 (B 6 KA 52/00 R, ďalej len „rozsudok z 8. novembra 2000“) podal výklad výrazu „zúčastňovať sa“ v období od 25. júna 1994 do 24. júna 1997 (ďalej len „referenčné obdobie“) na ambulantnej psychoterapeutickej starostlivosti poistencov v rámci povinného zdravotného poistenia uvedeného v § 95 ods. 10 bode 3 a v § 95 ods. 11 bode 3. Podľa tohto rozsudku psychoterapeut spĺňa podmienku stanovenú v daných odsekoch, ak v referenčnom

období poskytol 250 hodín starostlivosti počas nepretržitého výkonu činnosti v období od šiestich do dvanástich mesiacov. Okrem toho miesto, kde bola činnosť v danom počte hodín vykonávaná, sa musí zhodovať s miestom, pre ktoré bola podaná žiadosť o povolenie na výkon činnosti.

### **Konanie pred podaním žaloby**

- 8 Komisia začala konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES tým, že 30. októbra 2000 zaslala Spolkovej republike Nemecko výzvu, v ktorej tvrdila, že prechodné ustanovenia sú v rozpore s článkom 43 ES. Podľa Komisie si tento členský štát nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z uvedeného článku, tým, že za predchádzajúcu činnosť hodnú ochrany považoval len profesijnú činnosť hradenú z povinného zdravotného poistenia v Nemecku a nezohľadnil porovnateľnú alebo podobnú profesijnú činnosť vykonávanú v inom členskom štáte.
- 9 Spolková republika Nemecko predložila svoje vyjadrenia k uvedenej výzve v liste z 12. januára 2001.
- 10 Komisia nepovažovala túto odpoveď za uspokojivú a 21. decembra 2001 vydala odôvodnené stanovisko, ktorým tento členský štát vyzvala na prijatie opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.
- 11 Spolková republika Nemecko na toto odôvodnené stanovisko odpovedala listom z 20. marca 2002, v ktorom vyjadrila svoj nesúhlas so stanoviskom Komisie.

12 Keďže Komisia nepovažovala túto odpoveď za dostatočnú, podala predmetnú žalobu.

## **O žalobe**

### *O prípustnosti*

13 Spolková republika Nemecko uplatňuje námietku neprípustnosti, ktorá je založená na štyroch dôvodoch:

- neexistencia skutočného porušenia Zmluvy ES,
- marginálna povaha vytýkaného nesplnenia povinnosti,
- nedostatok záujmu na konaní a
- rozšírenie predmetu konania.

### O neexistencii skutočného porušenia Zmluvy

14 Spolková republika Nemecko uvádza, že žaloba nesmeruje proti pretrvávajúcemu porušeniu ustanovení Zmluvy, ale týka sa len predchádzajúcich skutočností, ktoré nastali v období od 1. januára 1997 do 31. decembra 1998. Zdôrazňuje, že na

základe prechodných ustanovení už približne sedem rokov nemôže byť prijaté žiadne rozhodnutie o povolení alebo oprávnení. Nepretrváva teda žiadne nesplnenie povinnosti, ktoré by mohlo byť predmetom žaloby podľa článku 226 ES.

- 15 Je potrebné pripomenúť, že existencia nesplnenia povinnosti sa musí posudzovať v závislosti na stave, aký bol v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku (pozri najmä rozsudok z 27. októbra 2005, Komisia/Taliansko, C-525/03, Zb. s. I-9405, bod 14).
- 16 Preto je opodstatnené preskúmať, či v uvedenom období sporná právna úprava naďalej spôsobovala právne účinky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. apríla 2003, Komisia/Nemecko, C-20/01 a C-28/01, Zb. s. I-3609, body 34 a 37; z 9. septembra 2004, Komisia/Nemecko, C-125/03, neuvverejnený v Zbierke, body 12 a 13, ako aj Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 16).
- 17 V tomto ohľade treba uviesť, že žaloba Komisie sa týka prechodných ustanovení alebo „nadobudnutých práv“ v rozsahu, v akom tieto ustanovenia vyhradzuje možnosť vykonávať svoju činnosť na zmluvnom základe len tým psychoterapeutom, ktorí počas referenčného obdobia vykonávali svoju činnosť v nemeckom regióne v rámci nemeckého zdravotného poistenia, a nepriznávajú túto možnosť psychoterapeutom, ktorí v rovnakom období vykonávali svoju činnosť mimo územia Nemecka v rámci zdravotného poistenia iného členského štátu.
- 18 Je však potrebné konštatovať, že nemožnosť uplatnenia prechodných ustanovení na poslednú uvedenú skupinu nie je časovo obmedzená. Naopak, má trvalý charakter a existovala aj v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.



- 19 Táto situácia je odlišná od sporu vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok Komisia/Taliansko. Ako vyplýva z bodu 16 tohto rozsudku, žaloba o nesplnenie povinnosti sa týkala len jedného uznesenia, ktoré v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku už nebolo uplatniteľné, nie však zmlúv, ktoré mohli byť uzavreté na základe uvedeného uznesenia. Naopak, predmetná žaloba smeruje proti skutočnosti, že prechodné ustanovenia boli vyhradené len pre psychoterapeutov, ktorí vykonávali svoju činnosť v nemeckom regióne v rámci nemeckého zdravotného poistenia a nezohľadnili porovnateľnú alebo podobnú profesijnú činnosť vykonávanú psychoterapeutmi v iných členských štátoch.
- 20 Z toho vyplýva, že prechodné ustanovenia, ktoré sú sporné v prejednávanej veci, v čase rozhodnom pre posúdenie prípustnosti žaloby ďalej spôsobovali právne účinky, a preto je potrebné prvú námietku neprípustnosti zamietnuť.

#### O marginálnej povahe vytykaného nesplnenia povinnosti

- 21 Spolková republika Nemecko tvrdí, že aj za predpokladu, že by bolo zistené porušenie ustanovení Zmluvy, bolo by v každom prípade len marginálnej povahy a neodôvodňovalo by konanie o nesplnení povinnosti.
- 22 V tomto ohľade je opodstatnené pripomenúť, že v súlade s konaním podľa článku 226 ES sa Komisia môže obrátiť na Súdny dvor, ak sa domnieva, že členský štát si nesplnil povinnosť, ktorá mu vyplýva zo Zmluvy. Tento článok nestanovuje žiadnu podmienku, ktorá by sa týkala závažnosti porušenia povinnosti. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry, Komisia je povinná posúdiť možnosť postupu voči členskému štátu, určiť ustanovenia, ktoré sú ním porušované, a zvoliť moment, v ktorom voči nemu

začne konanie o nesplnenie, pričom úvahy, ktoré ovplyvňujú túto voľbu, nemôžu mať vplyv na prípustnosť žaloby (pozri rozsudok z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko, C-33/04, Zb. s. I-10629, bod 66). Z toho vyplýva, že každé porušenie Zmluvy bez ohľadu na jeho závažnosť môže byť predmetom žaloby podľa tohto článku.

- 23 Preto musí byť námietka neprípustnosti založená na údajne marginálnej povahe nesplnenia povinnosti zamietnutá.

#### O nedostatku záujmu na konaní

- 24 Podľa Spolkovej republiky Nemecko v prejednávanej veci Komisia nemala záujem na konaní. Svojou žalobou mala v skutočnosti v úmysle podporiť tvrdenia dvoch rakúskych psychoterapeutov, ktorých situáciu uvádza a ktorí proti vnútroštátnym orgánom začali na vnútroštátnych súdoch konania, ktoré stále prebiehajú. Komisia teda podporuje záujmy jednotlivcov voči členskému štátu. Títo jednotlivci však majú možnosť uplatniť procesné prostriedky, ktoré majú k dispozícii pred vnútroštátnymi súdmi.

- 25 V tomto ohľade stačí pripomenúť, že Komisia v rámci svojich právomocí upravených v článku 226 ES nemusí dokázať záujem na podaní žaloby. Komisia je totiž povinná z úradnej povinnosti a vo všeobecnom záujme dbať na uplatňovanie práva Spoločenstva členskými štátmi a zaistiť určenie existencie prípadných nesplnení povinností, ktoré z toho vyplývajú, s cieľom odstrániť ich (pozri rozsudok Komisia/Luxembursko, už citovaný, bod 65). Okrem toho, ako bolo uvedené v bode 22 tohto rozsudku, úlohou Komisie je posúdiť vhodnosť podania žaloby voči členskému štátu.

- 26 Námietka neprípustnosti založená na nedostatku záujmu na konaní musí byť preto zamietnutá.

### O rozšírení predmetu sporu

- 27 Spolková republika Nemecko tiež tvrdí, že Komisia v štádiu podania žaloby po prvýkrát uvádza, že prechodné ustanovenia môžu zasahovať do slobody psychoterapeutov usadiť sa v Nemecku, keďže zjavne predstavujú prekážku ich premiestnenia do iného členského štátu počas referenčného obdobia. Tvrdenie Komisie predstavuje rozšírenie predmetu sporu, ktorý bol vymedzený v štádiu konania pred podaním žaloby, a z toho dôvodu je neprípustné.
- 28 Je potrebné uviesť, že už v liste z 10. novembra 1999 zaslanom Spolkovej republike Nemecko, na ktorý sa odvoláva výzva, príslušné služby Komisie oznámili tomuto členskému štátu svoje pochybnosti vzhľadom na zlučiteľnosť prechodných ustanovení s pravidlami Zmluvy, ktoré sa týkajú slobody usadiť sa v rozsahu, v akom tieto prechodné ustanovenia nestanovujú povinnosť príslušných nemeckých úradov zohľadniť činnosť vykonávanú psychoterapeutmi v rámci povinného zdravotného poistenia iných členských štátov. Rovnako vo výzve je všeobecne uvedené, že nebola zohľadnená činnosť vykonávaná mimo rámca povinného zdravotného poistenia v Nemecku. Je nutné konštatovať, že tento žalobný dôvod sa môže týkať tak psychoterapeutov pochádzajúcich z iných členských štátov, ako aj psychoterapeutov pochádzajúcich z Nemecka, ktorí sa usadili v iných členských štátoch.
- 29 Následne, hoci sa tvrdenia Komisie uvedené v rámci konania pred podaním žaloby týkajú len obmedzenia slobody usadiť sa psychoterapeutov pochádzajúcich z iných

členských štátov, výslovná zmienka v štádiu podania žaloby o zásahu do slobody usadiť sa určitých psychoterapeutov pochádzajúcich z Nemecka nepredstavuje nový žalobný dôvod odlišný od toho, ktorý bol uvedený na začiatku, ale len jeho rozvinutie.

- 30 Preto je potrebné zamietnuť námietku neprípustnosti založenú na rozšírení predmetu sporu.
- 31 Keďže všetky dôvody neprípustnosti boli zamietnuté, je potrebné preskúmať žalobu vo veci samej.

### *O veci samej*

#### Argumentácia účastníkov konania

- 32 Komisia uvádza, že zo znenia prechodných ustanovení vyplýva obmedzenie slobody usadiť sa.
- 33 Tieto ustanovenia predstavujú výnimku zo systému kvót, ktorá sa vzťahuje len na psychoterapeutov, ktorí počas referenčného obdobia poskytovali zdravotnú starostlivosť pacientom v rámci nemeckého systému povinného zdravotného poistenia. Naopak, uvedená výnimka sa nevzťahuje na psychoterapeutov, ktorí v tomto období poskytovali zdravotnú starostlivosť v rámci povinného zdravotného poistenia iného členského štátu.

34 Z uplatnenia prechodných ustanovení sú teda vylúčení psychoterapeuti, ktorí sa usadili v Nemecku od 1. januára 1997 do konca prechodného obdobia, čiže do 31. decembra 1998, pretože od 1. januára 1997 už títo psychoterapeuti nemohli v rámci systému nemeckého zdravotného poistenia spĺňať podmienku týkajúcu sa splnenia 250 hodín starostlivosti počas nepretržitého výkonu činnosti v rozsahu najmenej šesť mesiacov v referenčnom období. Komisia zdôrazňuje, že od 1. januára 1997 totiž zostávalo do konca referenčného obdobia, teda do 24. júna 1997, menej ako šesť mesiacov.

35 Toto vylúčenie sa podľa Komisie týka najmä psychoterapeutov usadených v inom členskom štáte, ktorí v období od 1. januára 1997 do 31. decembra 1998 využili svoje právo slobodne sa usadiť v Nemecku. Rovnako sa vzťahuje aj na psychoterapeutov usadených v Nemecku, ktorí sa v rámci slobody usadiť sa presunuli počas referenčného obdobia do iného členského štátu a vrátili sa do Nemecka pred 1. januárom 1999.

36 Komisia toto vylúčenie znázorňuje na situácii dvoch rakúskych psychoterapeutov, ktorí sa 1. januára a 1. októbra 1998 usadili v Nemecku v regiónoch, v ktorých sa následne ponuka starostlivosti stala podľa zákona o psychoterapeutoch prebytočnou. Dotknuté osoby od uvedených dátumov pracovali v rámci nemeckého systému povinného zdravotného poistenia, ale nemohli získať povolenie na výkon činnosti ako psychoterapeuti poskytujúci zmluvnú starostlivosť podľa § 95 ods. 10 SGB V v regiónoch podľa svojho výberu. Komisia zdôrazňuje, že nemecké úrady nezohľadnili odbornú prax týchto psychoterapeutov v rámci rakúskeho systému zmluvnej starostlivosti nadobudnutú v referenčnom období, hoci táto prax vzhľadom na počet hodín starostlivosti zodpovedala praxi požadovanej nemeckou judikatúrou.

- 37 Podľa Komisie z judikatúry Súdneho dvora a najmä z rozsudku zo 7. mája 1991 Vlassopoulou (C-340/89, Zb. s. I-2357) vyplýva, že na účely zistenia, či sa na týchto psychoterapeutov vzťahujú prechodné ustanovenia, je potrebné zohľadniť činnosť vykonávanú uvedenými psychoterapeutmi v iných členských štátoch v rámci systému sociálneho poistenia daných členských štátov.
- 38 Skutočnosť, že ustanovenia, ktoré sú predmetom tejto žaloby o nesplnenie povinnosti, predstavujú prechodné opatrenia, ktoré majú chrániť nadobudnuté práva, nezbavuje Spolkovú republiku Nemecko povinnosti rešpektovať pravidlá Zmluvy týkajúce sa slobody usadiť sa. V prejednáwanej veci, uplatnenie prechodných ustanovení na určitých psychoterapeutov usadených v iných členských štátoch neohrozuje cieľ, ktorý tieto ustanovenia sledujú. Obmedzenie uplatnenia týchto ustanovení len na psychoterapeutov usadených v Nemecku je preto neprimerané.
- 39 Komisia pre úplnosť dodáva, že diskriminačný charakter prechodných opatrení, pokiaľ ide o psychoterapeutov usadených v iných členských štátoch, je obzvlášť viditeľný, keďže od psychoterapeuta usadeného v Nemecku sa v praxi nevyžaduje, aby predtým pracoval v regióne, v ktorom sa chystá usadiť. Inými slovami, pokiaľ psychoterapeut usadený v Nemecku pracoval v rozhodnom období v rámci nemeckej sociálnej starostlivosti a odpracoval požadovaný počet hodín, môže požiadať o povolenie poskytovať zmluvnú starostlivosť, hoci je usadený v inom regióne.
- 40 Spolková republika Nemecko tvrdí, že prechodné ustanovenia nie sú diskriminačné. Ich cieľom je chrániť vzniknuté situácie, ktoré sú považované za hodné ochrany, teda týkajúce sa psychoterapeutov usadených v nemeckom regióne, v ktorom pracovali počas určitého obdobia v systéme zmluvnej starostlivosti. Zákonodarca dbal na to, aby tieto osoby neboli nútené sa presťahovať a nestratili svoju klientelu. Zo samotnej povahy situácií v prejednáwanej veci vyplýva, že tieto môžu vzniknúť len na nemeckom území.

41 Tento členský štát zdôrazňuje, že Bundessozialgericht vo svojom rozsudku z 8. novembra 2000 podal výklad prechodných ustanovení v tom zmysle, že sa uplatní len na osoby, ktoré majú v úmysle pokračovať v poskytovaní zmluvnej starostlivosti v regióne Nemecka, v ktorom sa usadili, a nie na osoby, ktoré chcú zmeniť región. V dôsledku toho Komisia podľa neho nesprávne tvrdí, že tieto ustanovenia sa uplatnia bez ohľadu na to, v ktorom regióne sa chce nemecký psychoterapeut usadiť, a z toho nesprávne vyvodila, že miesto a najmä členský štát, v ktorom bola poskytovaná zmluvná starostlivosť, by nemalo byť rozhodujúce.

42 Podľa Spolkovej republiky Nemecko nie je už citovaný rozsudok Vlassopoulou relevantný. Spor, ktorý bol predmetom tohto rozsudku, sa týkal nezohľadnenia odbornej praxe advokátov v iných členských štátoch. V prejednávanej veci je na účely výkonu činnosti psychoterapeuta v Nemecku zohľadnená v plnom rozsahu odborná prax nadobudnutá v inom členskom štáte a judikatúra vyplývajúca z už citovaného rozsudku Vlassopoulou je preto úplne rešpektovaná. Vzniknutý problém sa týka zistenia, či sa v rámci zákona o psychoterapeutoch psychoterapeut nachádza v situácii hodnej ochrany, inými slovami, či vykonával alebo nevykonával svoju profesijnú činnosť na určenom mieste v stanovenom období. Uvedený rozsudok Vlassopoulou sa netýka tohto prípadu.

43 Tento členský štát tvrdí, že pri príprave prechodných ustanovení nebolo nevyhnutné zohľadniť prax psychoterapeutov nadobudnutú v inom členskom štáte, keďže predchádzajúca činnosť vykonávaná mimo Nemecka nebola na účely ochrany nadobudnutých práv rozhodujúca. Posúdenie primeranosti prechodných ustanovení by preto nemalo závisieť od zohľadnenia uvedených psychoterapeutov.

44 Spolková republika Nemecko dodáva, že ak by sa malo podľa tvrdení Komisie rozšíriť uplatnenie výnimky na psychoterapeutov pochádzajúcich z iných členských štátov zohľadnením počtu hodín zmluvnej starostlivosti, ktorú poskytl v členskom štáte,

z ktorého pochádzajú, títo psychoterapeuti by boli napokon zvýhodnení oproti psychoterapeutom usadeným v Nemecku, ktorí nemôžu uplatniť počet hodín zmluvnej starostlivosti poskytnutej mimo regiónu, pre ktorý požadujú oprávnenie.

## Posúdenie Súdnym dvorom

### — Úvodná poznámka

- <sup>45</sup> Na účely posúdenia zlučiteľnosti prechodných ustanovení s článkom 43 ES je vhodné preskúmať tieto ustanovenia vzhľadom na výklad, ktorý poskytol Bundessozialgericht vo svojom rozsudku z 8. novembra 2000.
- <sup>46</sup> Okolnosť, že pred vyhlásením tohto rozsudku mohli byť tieto ustanovenia nesprávne uplatňované nemeckými úradmi, nie je rozhodujúca na účely posúdenia platnosti uvedených ustanovení.
- <sup>47</sup> Preto je potrebné vychádzať z výkladu prechodných ustanovení podaného Bundessozialgericht, podľa ktorého nevyhnutnou podmienkou uplatnenia uvedených ustanovení je totožnosť miesta, kde psychoterapeut pracoval počas rozhodného obdobia, s miestom, kde má v úmysle vykonávať svoju činnosť od 1. januára 1999.



## O údajnom nesplnení povinnosti

- 48 Pri neexistencii harmonizácie činností psychoterapeuta sú členské štáty v podstate naďalej príslušné stanovovať podmienky prístupu k uvedeným činnostiam. Pri výkone svojej právomoci v tejto oblasti však v každom prípade musia dodržiavať základné slobody a najmä slobodu usadiť sa, ktorá je zaručená článkom 43 ES (pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. októbra 2000, *Corsten*, C-58/98, Zb. s. I-7919, bod 31, a *Vlassopoulou*, už citovaný, bod 9).
- 49 Podľa ustálenej judikatúry tomuto článku odporuje každé vnútroštátne opatrenie, ktoré, hoci sa uplatňuje bez diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti, môže brániť príslušníkom členských štátov Spoločenstva, vrátane príslušníkov členského štátu, ktorý je autorom tohto opatrenia, vo výkone základných slobôd zaručených Zmluvou alebo spôsobiť, že tento výkon sa stane menej príťažlivý. Inak je to len v prípade, ak toto opatrenie môže byť odôvodnené naliehavými dôvodmi verejného záujmu pod podmienkou, že je vhodné na dosiahnutie ním sledovaného cieľa a neprekračuje medze toho, čo je potrebné na dosiahnutie tohto cieľa (pozri najmä rozsudky z 31. marca 1993, *Kraus*, C-19/92, Zb. s. I-1663, bod 32; zo 17. októbra 2002, *Payroll a i.*, C-79/01, Zb. s. I-8923, body 26 a 28, ako aj z 21. apríla 2005, *Komisia/Grécko*, C-140/03, Zb. s. I-3177, body 27 a 34).
- 50 V dôsledku toho treba overiť, či prechodné opatrenia predstavujú prekážku slobody usadiť sa a prípadne či túto prekážku možno odôvodniť.

— O existencii prekážky slobody usadiť sa

- 51 Odvolávajúc sa najmä na už citovaný rozsudok *Vlassopoulou*, Komisia tvrdí, že prechodné ustanovenia predstavujú zásah do slobody usadiť sa, lebo nezohľad-

ňujú odbornú prax nadobudnutú počas referenčného obdobia psychoterapeutmi usadenými v iných členských štátoch v rámci systému zmluvnej starostlivosti týchto štátov.

52 V tomto ohľade je nesporné, že na psychoterapeutov usadených mimo územia Nemecka, ktorí vykonávali svoju profesijnú činnosť v rámci iného ako nemeckého systému povinného zdravotného poistenia a v období od 1. januára 1997 do 31. decembra 1998 presunuli svoju ordináciu do Nemecka, sa nevzťahuje výnimka stanovená prechodnými opatreniami. Okrem toho psychoterapeuti usadení v Nemecku, ktorí predtým, ako sa v uvedenom období vrátili do Nemecka, vykonávali svoju profesijnú činnosť v rámci systému povinného zdravotného poistenia iného členského štátu, sa takisto nemôžu odvolávať na tieto ustanovenia. Ani v jednom z uvedených prípadov nie je zohľadnená odborná prax nadobudnutá v rámci systému zmluvnej starostlivosti iného členského štátu.

53 Ak sa títo psychoterapeuti, podobne ako dvaja rakúski psychoterapeuti uvedení Komisiou, rozhodli usadiť v regióne Nemecka, v ktorom sú prekročené maximálne kvóty vyplývajúce zo zákona o psychoterapeutoch, nemôžu pokračovať vo výkone svojej profesijnej činnosti v systéme zmluvnej starostlivosti. Bez uplatnenia tohto systému však môžu počítať len so súkromnou klientelou a ponúkať starostlivosť, ktorá nie je hrazená zo systému povinného zdravotného poistenia, čo môže výrazne brániť výkonu ich profesijnej činnosti, alebo ich dokonca prinútiť, aby túto činnosť ukončili.

54 Prechodné ustanovenia sa nepochybne uplatňujú na všetkých psychoterapeutov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, takže tieto ustanovenia sa vzťahujú na psychoterapeutov usadených v Nemecku rovnako ako na psychoterapeutov usadených v inom členskom štáte, ak v období od 1. januára 1997 do 31. decembra 1998 zmenili región a usadili sa v regióne Nemecka, v ktorom sú prekročené kvóty. Je však potrebné konštatovať, že dvojitá požiadavka spočívajúca pre dotknuté osoby jednak v tom, aby počas referenčného obdobia vykonávali svoju činnosť v rámci nemeckého systému

zmluvnej starostlivosti v regióne Nemecka, a jednak v povinnosti predložiť žiadosť o povolenie v tom istom regióne, môže svojou povahou skôr uprednostniť psychoterapeutov usadených v Nemecku než tých, ktorí sa v tomto období usadili v iných členských štátoch.

55 Takto požiadavka stanovená v prechodných ustanoveniach znevýhodňuje osoby, ktoré využili svoju slobodu usadiť sa, a naopak uprednostňuje tie osoby, ktoré nezmenili miesto výkonu svojej činnosti alebo svoju činnosť premiestnili len v rámci toho istého regiónu Nemecka. Z toho vyplýva, že táto požiadavka spôsobuje účinky po prvé na úkor psychoterapeutov usadených v iných členských štátoch ako Spolková republika Nemecko, ktorí sa napriek svojej praxi v rámci systému zmluvnej starostlivosti v štáte ich pôvodu zodpovedajúcej dĺžkou a počtom hodín praxi stanovenej v prechodných ustanoveniach usadili v Nemecku v o období od 1. januára 1997 do 31. decembra 1998, a po druhé na úkor psychoterapeutov usadených v Nemecku, ktorí v referenčnom období vykonávali svoju činnosť v inom členskom štáte a v období medzi uvedenými dátumami sa znovu usadili v Nemecku.

56 Je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol o zákone, ktorý, hoci sa uplatňoval bez rozdielu, viazal priznanie práva na splnenie podmienky bydliska v regióne členského štátu a uprednostňoval tak príslušníkov tohto členského štátu na úkor štátnych príslušníkov iných členských štátov, že tento zákon porušuje zásadu zákazu diskriminácie uvedenú v článku 12 ES (pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o právo vystupovať pred orgánmi verejnej moci v materinskom jazyku, rozsudok z 24. novembra 1998, Bickel a Franz, C-274/96, Zb. s. I-7637, bod 26).

57 Vo svetle tohto rozsudku je opodstatnené sa domnievať, že podmienka predchádzajúceho výkonu činnosti psychoterapeuta v regióne Nemecka v rámci nemeckého

systemu zmluvnej starostlivosti, ktorá vyžaduje, aby bola dotknutá osoba usadená v regióne Nemecka, predstavuje prekážku slobody usadiť sa pre psychoterapeutov usadených v inom členskom štáte.

- 58 Konkrétne, pokiaľ ide o druhú kategóriu osôb uvedenú v bode 55 tohto rozsudku, teda psychoterapeutov usadených v Nemecku, ktorí v referenčnom období využili svoju slobodu usadiť sa a usadili sa v inom členskom štáte, je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že by bolo nezlučiteľné s právom voľného pohybu, ak by sa s občanom Európskej únie v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, zaobchádzalo menej priaznivo ako v prípade, ak by nevyužil slobody v oblasti voľného pohybu zaručené Zmluvou (rozsudok z 11. júla 2002, D’Hoop, C-224/98, Zb. s. I-6191, bod 30, a v tomto zmysle rozsudok z 29. apríla 2004, Pusa, C-224/02, Zb. s. I-5763, bod 20).
- 59 Túto úvahu možno analogicky uplatniť na osoby, ktoré využili svoju slobodu usadiť sa. V rozsahu, v akom majú prechodné ustanovenia za následok menej priaznivé zaobchádzanie s psychoterapeutmi usadenými v Nemecku, ktorí sa v referenčnom období usadili v inom členskom štáte a pred 1. januárom 1999 sa vrátili do Nemecka, oproti tým, ktorí v rovnakom období zostali v danom členskom štáte, je opodstatnené sa domnievať, že pokiaľ tieto ustanovenia nemožno odôvodniť, sú nezlučiteľné s ustanoveniami Zmluvy týkajúcimi sa slobody usadiť sa.
- 60 Komisia sa teda správne domnieva, že prechodné ustanovenia predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa pre psychoterapeutov Spoločenstva, vrátane nemeckých psychoterapeutov.
- 61 Je však potrebné preskúmať, či tieto ustanovenia môžu byť odôvodnené.

## — O existencii odôvodnenia

- 62 Podľa Spolkovej republiky Nemecko psychoterapeuti usadení v referenčnom období v regióne Nemecka, ktorí si vytvorili klientelu z pacientov, ktorých starostlivosť je hradená z nemeckého povinného zdravotného poistenia, si zaslúžia osobitnú ochranu. Táto klientela predstavuje nadobudnuté právo. Je teda potrebné zabezpečiť, aby títo psychoterapeuti neboli od 1. januára 1999 nútení zatvoriť svoje ordinácie a nestratili tak svoju klientelu.
- 63 Treba sa domnievať, že ochrana nadobudnutého práva, teda udržanie klientely pacientov nadobudnutej na základe niekoľkých rokov profesijnej činnosti, predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu. V takomto prípade môže členský štát považovať za potrebné chrániť klientelu a súčasne výkon dotknutej činnosti prijatím vhodných opatrení.
- 64 Prechodné ustanovenia stanovujúce odchýlku od ustanovení zákona o psychoterapeutoch na účely ochrany osôb, ktoré boli počas referenčného obdobia usadené v Nemecku a vykonávali svoju činnosť v rámci nemeckého systému zmluvnej starostlivosti, je potrebné považovať za spôsobilé zachovávať nadobudnuté práva týchto osôb obmedzením počtu psychoterapeutov poskytujúcich zmluvnú starostlivosť bez ohľadu na jej potrebu.
- 65 Je preto potrebné, aby tieto opatrenia neprekračovali rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa (rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 37).

- 66 Na účely posúdenia, či prechodné ustanovenia sú alebo nie sú primerané, je opodstatnené overiť, či na dosiahnutie tohto cieľa bolo nevyhnutné vyhradiť uvedené ustanovenia výlučne pre psychoterapeutov, ktorí v referenčnom období vykonávali svoju činnosť v rámci nemeckého systému povinného zdravotného poistenia a nezohľadniť porovnateľnú činnosť vykonávanú psychoterapeutmi v rámci systému zmluvnej starostlivosti iných členských štátov.
- 67 Inými slovami, treba preskúmať, či zohľadnenie činnosti posledných uvedených by ohrozilo účel odchylných ustanovení.
- 68 Najskôr je potrebné konštatovať, že toto zohľadnenie by neohrozilo ochranu nadobudnutých práv psychoterapeutov usadených v Nemecku počas referenčného obdobia. Uvedené zohľadnenie by sa totiž týkalo ochrany iných psychoterapeutov a nemalo by žiadny vplyv na situáciu prvých uvedených.
- 69 Ďalej zostáva zistiť, či by táto ochrana spochybnila cieľ, ktorý pozostáva z obmedzenia počtu psychoterapeutov poskytujúcich zmluvnú starostlivosť nezávisle od jej potreby.
- 70 V tomto ohľade nie je sporné, že by uvedená ochrana mohla viesť k zvýšeniu počtu psychoterapeutov poskytujúcich zmluvnú starostlivosť bez ohľadu na jej potrebu. Vzhľadom na to, že odchýlka od ustanovení zákona o psychoterapeutoch bola prijatá na účely ochrany psychoterapeutov usadených v Nemecku pred nadobudnutím účinnosti zákona, Spolková republika Nemecko mala zohľadniť otázku, či bolo nevyhnutné, aby sa táto odchýlka vzťahovala len na osoby, ktoré boli počas referenčného obdobia usadené na jej území, a vylúčiť tie, ktoré boli v uvedenom období usadené v inom členskom štáte. Keďže posledné uvedené osoby len vykonávali svoju základnú

slobodu, mali by mať v podstate tiež nárok na ochranu nimi poskytovanej zmluvnej starostlivosti v Nemecku. Inak by to mohlo byť len v prípade, ak by táto ochrana zbavovala prechodné ustanovenia ich účelu, ktorým je umožniť obmedzenému počtu psychoterapeutov poskytovať zmluvnú starostlivosť bez ohľadu na jej potrebu.

71 Ako však uviedla Komisia a v rozpore s tvrdením Spolkovej republiky Nemecko, počet dotknutých psychoterapeutov bol obmedzený. Zahŕňal totiž psychoterapeutov, ktorí sa usadili v Nemecku v období od 1. januára 1997 do 31. decembra 1998 a spomedzi nich tých, ktorí v rámci povinného zdravotného poistenia iného členského štátu vykonávali činnosť porovnateľnú s tou, ktorá bola vyžadovaná podľa § 95 SGB V.

72 Rovnako je potrebné konštatovať, že prechodné ustanovenia vymedzené nemeckým zákonodarcom nestanovujú žiadny najvyšší prípustný počet. Tým, že uvedený zákonodarcu vyžadoval od psychoterapeutov, ktorí sa chcú odvolávať na prechodné ustanovenia, aby v referenčnom období, teda v období troch rokov, vykonávali svoju činnosť v rámci nemeckého systému povinného zdravotného poistenia, len vymedzil rámec, ktorý môže zahŕňať väčší či menší počet psychoterapeutov. Spolková republika Nemecko však nepredložila žiadny dôkaz, z ktorého by vyplývalo, že zohľadnenie psychoterapeutov, ktorí v rovnakom období vykonávali svoju činnosť v systéme povinného zdravotného poistenia iných členských štátov, sa týkalo takeého počtu osôb, ktorý by ohrozoval účel prechodných ustanovení.

73 Preto je potrebné sa domnievať, že nezohľadnenie všetkých psychoterapeutov, ktorí v referenčnom období vykonávali svoju činnosť mimo nemeckého systému zmluvnej starostlivosti, je neprimerané.

74 Okrem toho Spolková republika Nemecko tvrdí, že uplatnenie prechodných ustanovení na týchto psychoterapeutov by viedlo k zvýhodneniu psychoterapeutov usadených v iných členských štátoch oproti tým, ktorí sú usadení v iných regiónoch Nemecka.

75 Toto tvrdenie však nie je rozhodujúce. Uplatnenie odlišných podmienok na príslušníkov iných členských štátov, ktorí využili slobodu usadiť sa, môže byť nevyhnutné na to, aby boli dodržané pravidlá týkajúce sa slobody usadiť sa. Hoci by psychoterapeuti usadení počas referenčného obdobia mimo nemeckého územia boli zvýhodnení oproti psychoterapeutom usadeným v tomto období v regióne Nemecka, ktorí následne zmenili región, táto okolnosť nepostačuje na zmenu konštatovania, že prechodné ustanovenia sú neprimerané.

76 Z predchádzajúceho vyplýva, že Spolková republika Nemecko si tým, že vyhradila prechodné ustanovenia alebo „nadobudnuté práva“, na základe ktorých majú psychoterapeuti nárok na povolenie alebo oprávnenie vydané bez ohľadu na platné pravidlá poskytovania zmluvnej starostlivosti, výlučne psychoterapeutom, ktorí vykonávali svoju činnosť v regióne Nemecka v rámci nemeckého systému povinného zdravotného poistenia, a tým, že nezohľadnila porovnateľnú alebo podobnú profesijnú činnosť vykonávanú psychoterapeutmi v iných členských štátoch, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 43 ES.

## O trovách

77 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazat' Spolkovú republiku Nemecko na náhradu trov konania a Spolková republika Nemecko nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania.



Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Spolková republika Nemecko si tým, že vyhradila prechodné ustanovenia alebo „nadobudnuté práva“, na základe ktorých majú psychoterapeuti nárok na povolenie alebo oprávnenie vydané bez ohľadu na platné pravidlá poskytovania zmluvnej starostlivosti, výlučne psychoterapeutom, ktorí vykonávali svoju činnosť v regióne Nemecka v rámci nemeckého systému povinného zdravotného poistenia, a tým, že nezohľadnila porovnateľnú alebo podobnú profesijnú činnosť vykonávanú psychoterapeutmi v iných členských štátoch, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 43 ES.**
- 2. Spolková republika Nemecko je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy