

KOMISE v. ŘECKO

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

21. dubna 2005 *

Ve věci C-140/03,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES,
podaná dne 27. března 2003,

Komise Evropských společenství, zastoupená M. Patakia, jako zmocněnkyní,
s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Řecké republice, zastoupené E. Skandalou, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely
doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: řečtina.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, R. Silva de Lapuerta, C. Gulmann (zpravodaj), P. Kūris a G. Arestis, soudci,

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 23. září 2004,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 7. prosince 2004,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Řecká republika

— tím, že přijala a ponechala v platnosti zákon č. 971/79 o výkonu profese očního optika a o prodejnách oční optiky (FEK A' 223, dále jen „zákon č. 971/79“), který

diplomovanému očnímu optikovi, který je fyzickou osobou, nedovoluje provozovat více než jednu prodejnu oční optiky, omezila podmínky usazování očních optiků, kteří jsou fyzickými osobami, a tak porušila článek 43 ES, a

- tím, že přijala a ponechala v platnosti zákon č. 971/79 a zákon č. 2646/98 o rozvoji národního systému sociální péče a jiných ustanoveních (FEK A' 236, s. 3455, dále jen „zákon č. 2646/98“), které pro právnickou osobu podřizují možnost otevřít prodejnu oční optiky v Řecku podmínkám,

- že povolení ke zřízení a provozování prodejny oční optiky je vydáno na jméno autorizovaného očního optika, který je fyzickou osobou, že osoba, která vlastní povolení k provozování prodejny, se podílí alespoň ve výši 50 % na základním kapitálu společnosti, jakož i na jejích ziscích a ztrátách, že společnost má formu veřejné obchodní společnosti nebo komanditní společnosti, a

- že dotčený oční optik se podílí nanejvýš na jedné další společnosti, která vlastní prodejnu s oční optikou, za podmínky, že povolení ke zřízení a provozování prodejny je vydáno na jméno jiného autorizovaného očního optika,

omezila podmínky usazování právnických osob v oboru oční optiky v Řecku způsobem, jenž je neslučitelný s článkem 43 ES, a tím, že ukládá právnickým

osobám omezení, která neexistují pro fyzické osoby, porušila článek 48 ES ve spojení s článkem 43 ES.

Vnitrostátní právní rámec

- 2 Článek 6 odst. 6 zákona č. 971/79 stanoví:

„Aniž by byla porušena ustanovení odstavce 3 tohoto článku (zřízení lékáren) a odstavce 2 článku 8 (převod na rodinné příslušníky), jsou prodejny oční optiky provozovány osobně osobami oprávněnými na základě povolení vydaného pro jejich provozování. Každý oční optik může provozovat pouze jednu prodejnu oční optiky [...]“

- 3 Článek 7 odst. 1 téhož zákona stanoví:

„Prodejny oční optiky mohou být zřizovány držiteli licence na prodej oční optiky a jejich provozování podléhá vydání povolení příslušným orgánem veřejné správy.“

- 4 Článek 8 odst. 1 upřesňuje:

„Povolení k provozování prodejny oční optiky je osobní a nepřenositelné.“

5 Článek 27 odst. 4 zákona č. 2646/98 stanoví:

„Pouze autorizovaní oční optici mohou založit veřejnou obchodní nebo komanditní společnost za účelem provozování prodejny oční optiky, za podmínky, že osoba, která vlastní povolení k provozování prodejny, se podílí na základním kapitálu společnosti ve výši nejméně 50 %. Oční optik může být sdružen s nejvýše jednou jinou společností, pokud oprávnění ke zřízení a provozování prodejny oční optiky je vydáno na jméno jiného autorizovaného očního optika.“

Postup před zahájením soudního řízení

6 Následkem podání stížnosti dvou akciových společností, z nichž jedna je registrována v jiném členském státě než Řecké republice, kterým řecká veřejná správa odmítla vydat povolení k otevření prodejny oční optiky, s tím že se opírala o zákon č. 971/79, Komise dopisem ze dne 27. ledna 1998 upozornila řeckou vládu na neslučitelnost této právní úpravy s článkem 52 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 43 ES) a článkem 58 téže Smlouvy (nyní článek 48 ES).

7 Dne 27. dubna 1998 řecká vláda odpověděla, že se připravuje změna zákona č. 971/79.

8 Dne 6. listopadu 1998 zaslala Komise Řecké republice výzvu dopisem, v němž zdůraznila, že zákon č. 971/79 není v souladu s ustanoveními Smlouvy uvedenými v její předchozí korespondenci ze dne 27. ledna 1998. Komise Řeckou republiku vyzvala, aby jí v tomto ohledu předložila své vyjádření ve lhůtě dvou měsíců.

- 9 Dne 13. ledna 1999 řecká vláda odpověděla tím, že Komisi předala zákon č. 2646/98, který doplňuje zákon č. 971/79.
- 10 Dne 3. srpna 1999 zaslala Komise řecké vládě doplňující výzvu dopisem, v níž uvedla, že zákon č. 2646/98 neodstraňuje vytýkanou skutečnost vyjádřenou v první výzvě, jelikož tento zákon je sám v rozporu s články 43 ES a 48 ES. Dne 26. ledna 2000 zaslala dopisem druhou dodatečnou výzvu, jež shrnovala skutečnosti vytýkané Řecké republice.
- 11 Dne 17. května 2000 řecká vláda odpověděla, že vzhledem k nedostatku harmonizace na úrovni Společenství je každý členský stát oprávněn upravit výkon profesí na svém území. Řecká vláda uplatnila, že vytýkaná omezení jsou nezbytná pro zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví. Tvrdila, že právní úprava, která je předmětem sporu, není s ohledem na sledovaný cíl ani diskriminační, ani nepřiměřená.
- 12 Dne 24. ledna 2001 Komise Řecké republice doručila, odmítajíc její argumentaci, odůvodněné stanovisko, v němž vyjádřila jí vytýkané skutečnosti, které vycházejí z porušení článků 43 ES a 48 ES, a vyzvala tento členský stát k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověl tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců.
- 13 Dne 2. května 2001 řecká vláda odpověděla, že na svém postoji trvá. Dne 9. prosince 2002 Komisi informovala o svém záměru změnit právní úpravu tak, aby dovolovala zřídit a provozovat prodejny oční optiky očními optiky, kteří jsou příslušníky Společenství a za určitých podmínek obchodními společnostmi bez ohledu na jejich

právní formu (veřejná obchodní společnost, komanditní společnost, společnost s ručením omezeným nebo akciová společnost).

14 Dne 27. března 2003 podala Komise tuto žalobu.

K žalobě

15 Je třeba postupně zkoumat tyto otázky:

- dopad zákona č. 3204/03, kterým se mění a doplňuje právní úprava týkající se národního systému zdravotnictví a který upravuje ostatní otázky rezortu ministerstva zdravotnictví a sociální péče (FEK A' 296, s. 4997), kterého se Řecká republika dovolávala během ústní části řízení, na tuto žalobu;

- existence omezení svobody usazování fyzických a právnických osob;

- případná odůvodněnost takových opatření.

K dopadu zákona č. 3204/03, kterého se dovolává Řecká republika

Argumentace účastníků řízení

- 16 Během ústní části řízení Řecká republika uplatňovala, že zákonem č. 3204/03 nedávno předloženým Komisí, odstranila vytýkané porušení článků 43 ES a 48 ES.
- 17 Na základě tohoto zákona budou oční optici, kteří jsou fyzickými osobami, napříště oprávněni provozovat více než jednu prodejnu oční optiky za podmínky, že každá prodejna bude řízena autorizovaným diplomovaným očním optikem.
- 18 Co se týče právnických osob, dovoluje zákon č. 3204/03 v současnosti společně zřídit prodejny oční optiky, bez ohledu na jejich právní formu.
- 19 Nicméně tento zákon vyžaduje:
- pro veřejné obchodní společnosti, aby většina společníků a jednatel nebo většina jednatelů byli očními optiky;

- pro společnosti s ručením omezeným, aby více než polovina společníků, kteří představují více než polovinu základního kapitálu, byli očními optiky;

- pro akciové společnosti, aby alespoň 51 % základního kapitálu vlastnili oční optici.

20 Komise podotýká, že toto řízení se týká právního rámce, který vyplývá ze zákonů č. 971/79 a 2646/98, a že první analýza zákona č. 3204/03 v každém případě odhaluje, že určitá omezení svobody usazování uvedená v žalobě trvají.

Závěry Soudního dvora

21 Podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následovně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko, C-103/00, Recueil, s. I-1147, bod 23, a ze dne 12. června 2003, Komise v. Lucembursko, C-97/01, Recueil, s. I-5797, bod 30).

22 Za těchto podmínek nelze k zákonu č. 3204/03, který byl přijat po lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku, jež bylo v projednávaném případě zasláno Řecké republice, v rámci přezkumu opodstatněnosti této žaloby pro nesplnění povinnosti přihlídnout.

K existenci omezení svobody usazování fyzických osob a právnických osob

Argumentace účastníků řízení

- 23 Komise uplatňuje, že zákon č. 971/79 tím, že očnímu optikovi, který je fyzickou osobou, nedovoluje provozovat více než jednu prodejnu oční optiky, představuje omezení svobody usazování stanovené v článku 43 ES.
- 24 Pokud jde o právnické osoby, Komise tvrdí, že zákon č. 2646/98 s sebou v rozporu s článkem 48 ES nese rovněž omezení svobody usazování v tom, že otevření prodejny oční optiky podřizuje podmínkám uvedeným v jeho čl. 27 odst. 4.
- 25 Řecká republika usuzuje, že čl. 6 odst. 6 zákona č. 971/79 nezakládá žádnou přímou nebo nepřímou diskriminaci mezi tuzemskými a zahraničními odborníky. Toto ustanovení tedy neporušuje článek 43 ES.
- 26 Co se týče právnických osob, nepopírá, že jim řecká právní úprava ukládá omezení.

Závěry Soudního dvora

- 27 Podle ustálené judikatury brání článek 43 ES veškerým vnitrostátním opatřením, která, i když platí bez diskriminace, pokud jde o státní příslušnost, mohou bránit

příslušníkům Společenství ve výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou nebo jej učinit méně přitažlivým (viz zejména rozsudky ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32, a ze dne 14. října 2004, Komise v. Nizozemsko, C-299/02, Recueil, s. I-9761, bod 15).

- 28 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že zákaz pro diplomovaného optika provozovat více než jednu prodejnu oční optiky skutečně představuje omezení svobody usazování fyzických osob ve smyslu článku 43 ES, bez ohledu na uváděnou neexistenci diskriminace, pokud jde o státní příslušnost dotčených odborníků.
- 29 Pokud jde o právnické osoby, je rovněž namístě konstatovat, že jak to Řecká republika uznává, podmínky uvedené v čl. 27 odst. 4 zákona č. 2646/98 omezují jejich svobodu usazování, za účelem jejíhož výkonu jsou právnické osoby článkem 48 ES postaveny na roveň fyzickým osobám.

K odůvodněnosti konstatovaných omezení svobody usazování

Argumentace účastníků řízení

- 30 Komise usuzuje, že konstatovaná omezení svobody usazování v projednávaném případě jsou pro dosažení uvedeného cíle ochrany veřejného zdraví buď neúměrná

nebo jsou ve vztahu k tomuto cíli nepřiměřená. Veřejné zdraví lze chránit tím, že je zaručeno, že určité úkony jsou vykonávány diplomovanými očními optiky v zaměstnaneckém poměru nebo pod jejich kontrolou. Pokud jde o otázku odpovědnosti, lze stanovit méně omezující právní předpisy, které chrání zájmy zákazníků, kteří mohou být obětmi podnikatelských činností očních optiků.

- 31 Řecká republika uplatňuje, že zákaz pro jakoukoliv fyzickou osobu provozovat více než jednu prodejnu byl stanoven z naléhavých důvodů obecného zájmu vycházejících z ochrany veřejného zdraví. Řecký zákonodárce chtěl zachovat osobní důvěrný vztah existující uvnitř prodejny, v níž se prodává oční optika, jakož i neomezenou a absolutní odpovědnost očního optika, který provozuje prodejnu nebo je jejím vlastníkem, v případě pochybení. Pouze oční optik, specializovaný odborník, který se osobně účastní provozování své prodejny, aniž by své fyzické a duševní síly dělil mezi provozování více prodejen, zajistí sledovaný cíl.
- 32 Podle řecké vlády nemohly být sledované cíle dosaženy prostřednictvím opatření, která méně omezují svobodu usazování.
- 33 Co se týče právnických osob, odstraňuje vysoká úroveň podílu očních optiků na základním kapitálu, vyžadovaná zákonem č. 2646/98, riziko úplné komercializace prodejen oční optiky. Zásada proporcionality musí být slučitelná s nutností ochrany veřejného zdraví. Za účelem této ochrany trvá Řecká republika na své snaze chránit osobní kontakt očního optika s jeho zákazníkem a ukládat plnou a neomezenou odpovědnost očních optiků.

Závěry Soudního dvora

- 34 Vnitrostátní opatření, které, i když platí bez diskriminace, pokud jde o státní příslušnost, může bránit příslušníkům Společenství ve výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo jej učinit méně přitažlivým, může být odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu za podmínky, že je způsobilé zajistit uskutečnění cíle, který sleduje, a pokud nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména uvedený rozsudek Kraus, bod 32).
- 35 V projednávaném případě stačí konstatovat, že cíl ochrany veřejného zdraví, kterého se dovolává Řecká republika, může být dosažen prostřednictvím opatření, která méně omezují svobodu usazování jak fyzických osob, tak i právnických osob, například prostřednictvím požadavku přítomnosti diplomovaných očních optiků, kteří jsou v zaměstnaneckém poměru nebo jsou společníky v každé prodejně oční optiky, pravidel použitelných v oblasti soukromoprávní odpovědnosti za jednání třetích osob, jakož i prostřednictvím pravidel ukládajících povinné pojištění profesní odpovědnosti.
- 36 Jeví se tedy, že opatření, která jsou předmětem sporu, překračují meze toho, co je pro dosažení sledovaného cíle nezbytné. Tato opatření nejsou tedy odůvodněná.
- 37 Z toho vyplývá, že výtky Komise jsou opodstatněné.

38 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Řecká republika

- tím, že přijala a ponechala v platnosti zákon č. 971/79, který nedovoluje diplomovaným očním optikům, kteří jsou fyzickými osobami, provozovat více než jednu prodejnu oční optiky, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 43 ES, a že

- tím, že přijala a ponechala v platnosti zákon č. 971/79 a zákon č. 2646/98, které pro právnickou osobu podřizují možnost otevřít prodejnu oční optiky v Řecku podmínkám,
 - že povolení ke zřízení a provozování prodejny oční optiky je vydáno na jméno autorizovaného očního optika, který je fyzickou osobou, že osoba, která vlastní povolení k provozování prodejny, se podílí alespoň ve výši 50 % na základním kapitálu společnosti, jakož i na jejích ziscích a ztrátách, že společnost má formu veřejné obchodní společnosti nebo komanditní společnosti, a

 - že dotčený oční optik se podílí nanejvýš na jedné další společnosti, která je vlastníkem prodejny oční optiky, za podmínky, že povolení ke zřízení a provozování prodejny je vydáno na jméno jiného autorizovaného očního optika,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 ES a 48 ES.

K nákladům řízení

- 39 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Řecká republika byla ve sporu neúspěšná, je namístež uložit jí náhradu nákladů řízení v souladu s návrhy Komise.

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

- 1) **Řecká republika tím, že přijala a ponechala v platnosti zákon č. 971/79 o výkonu profese očního optika a o prodejnách oční optiky, který nedovoluje diplomovanému očnímu optikovi, který je fyzickou osobou, provozovat více než jednu prodejnu oční optiky, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 43 ES.**

- 2) **Řecká republika tím, že přijala a ponechala v platnosti zákon č. 971/79 a zákon č. 2646/98 o rozvoji národního systému sociální péče a jiných ustanoveních, které pro právnickou osobu podřizují možnost otevřít prodejnu oční optiky v Řecku podmínkám,**
 - že povolení ke zřízení a provozování prodejny oční optiky je vydáno na jméno autorizovaného očního optika, který je fyzickou osobou, že osoba, která vlastní povolení k provozování prodejny, se podílí alespoň ve výši 50 % na základním kapitálu společnosti, jakož i na jejích ziscích a ztrátách, že společnost má formu veřejné obchodní společnosti nebo komanditní společnosti, a

- že dotčený oční optik se podílí nanejvýš na jedné další společnosti, která je vlastníkem prodejny oční optiky, za podmínky, že povolení ke zřízení a provozování prodejny je vydáno na jméno jiného autorizovaného očního optika,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 ES a 48 ES.

3) Řecké republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.