Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 5. listopadu 2014[1]

Věc C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
proti
Hans Angerer

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Německo)]

„Volný pohyb osob — Svoboda usazování — Směrnice 2005/36/ES — Uznávání odborných kvalifikací — Přístup k povolání architekta — Migrující osoba, která je držitelem diplomu neuvedeného v příloze V bodě 5.7 směrnice 2005/36/ES — Článek 10 — Význam ‚zvláštních a výjimečných důvodů' — Pojem ‚architekt'"

Úvod

1. Článek 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací[2] vymezuje rozsah působnosti obecného systému uznávání dokladů o odborné kvalifikaci. V projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je Soudní dvůr poprvé tázán, jak mají být některé pojmy v tomto článku vykládány a jaká je jejich normativní hodnota. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) (Německo), jemuž byl předložen opravný prostředek (Revision), si klade otázku, zda je výklad dvou nižších soudů v projednávaném případě správný.

2. Stranami sporu v projednávaném případě jsou Hans Angerer, jenž v Rakousku získal kvalifikaci „planender Baumeister" (stavební mistr pro plánování a technické výpočty), a Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (registrační výbor Bavorské komory architektů, dále jen „registrační výbor"). H. Angerer usiluje o zapsání do bavorského seznamu architektů, což registrační výbor odmítá.

3. Daný případ se netýká otázky, zda H. Angerer splňuje věcná kritéria podle směrnice 2005/36, která by mu umožnila vykonávat povolání architekta v Německu. Týká se výhradně otázky, zda německé úřady a soudy mohou v projednávaném případě použít obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci podle směrnice 2005/36, nebo zda by jim v tom znění článku 10 směrnice 2005/36 mohlo bránit.

4. Na základě svého posouzení dospívám k odpovědi, že německé úřady a soudy mohou tuto část směrnice 2005/36 použít. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby směrnice 2005/36 byla vykládána způsobem, který bude v souladu se základy vnitřního trhu a se základními ustanoveními Smlouvy týkajícími se svobody usazování.

1 — Původní jazyk: angličtina.
2 — Úř. věst. 2005, L 255, s. 22.

Právní rámec

Unijní právo

5. Směrnice 2005/36 je rozdělena do šesti hlav: obecná ustanovení (I), volné poskytování služeb (II), svoboda usazování (III), pravidla pro výkon povolání (IV), správní spolupráce a odpovědnost za provedení (V) a jiná ustanovení (VI).

6. Hlava III o svobodě usazování dále obsahuje čtyři kapitoly: obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci (I), uznávání odborné praxe (II), uznávání na základě koordinace minimálních požadavků na odbornou přípravu (III) a společná ustanovení o usazení (IV).

7. Článek 10 směrnice 2005/36, který se nachází v hlavě III kapitole I, zní následovně:

„Tato kapitola se použije na všechna povolání, na která se nevztahují kapitoly II a III této hlavy a v níže uvedených případech, kdy žadatel ze zvláštních a výjimečných důvodů nesplňuje podmínky stanovené v těchto kapitolách:

a) pro činnosti uvedené v příloze IV, pokud migrující osoba nesplňuje požadavky článků 17, 18 a 19;

b) pro lékaře se základní odbornou přípravou, specializované lékaře, zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědné za všeobecnou péči, zubní lékaře, specializované zubní lékaře, veterinární lékaře, porodní asistentky, farmaceuty a architekty, pokud migrující osoba nesplňuje požadavky skutečné odborné praxe v souladu se zákonem podle článků 23, 27, 33, 37, 39, 43 a 49;

c) pro architekty, je-li migrující osoba držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci, který není uveden v příloze V bodě 5.7;

d) aniž je dotčen čl. 21 odst. 1 a články 23 a 27, pro lékaře, zdravotní sestry a ošetřovatele, zubní lékaře, veterinární lékaře, porodní asistentky, farmaceuty a architekty, kteří jsou držiteli dokladu o dosažené kvalifikaci pro určitou specializaci a kteří museli absolvovat odbornou přípravu vedoucí k získání označení uvedených v příloze V bodech 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 a 5.7.1, a sice výlučně za účelem uznání příslušné specializace;

e) pro sestry a ošetřovatele odpovědné za všeobecnou zdravotní péči a pro specializované zdravotní sestry a ošetřovatele, kteří jsou držiteli dokladu o dosažené kvalifikaci pro určitou odbornost a kteří museli absolvovat odbornou přípravu vedoucí k získání označení uvedených v příloze V bodě 5.2.2, pokud migrující osoba usiluje o uznání v jiném členském státě, ve kterém jsou příslušné odborné činnosti vykonávány specializovanými zdravotními sestrami a ošetřovateli, kteří neabsolvovali odbornou přípravu zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědných za všeobecnou péči;

f) pro specializované zdravotní sestry a ošetřovatele, kteří neabsolvovali odbornou přípravu zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědných za všeobecnou péči, pokud migrující osoba usiluje o uznání v jiném členském státě, ve kterém jsou příslušné odborné činnosti vykonávány zdravotními sestrami a ošetřovateli odpovědnými za všeobecnou péči, specializovanými zdravotními sestrami a ošetřovateli, kteří neabsolvovali odbornou přípravu zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědných za všeobecnou péči, nebo specializovanými zdravotními sestrami a ošetřovateli, kteří jsou držiteli dokladu o dosažené kvalifikaci pro určitou odbornost a kteří museli absolvovat odbornou přípravu vedoucí k získání označení uvedených v příloze V bodě 5.2.2;

g) pro migrující osoby, které splňují požadavky čl. 3 odst. 3.“

Německé právo

8. Právo upravující práva a povinnosti architektů spadá v Německu do zákonodárné pravomoci spolkových zemí [čl. 70 odst. 1 Ústavy (Grundgesetz)]. Podmínky pro vznik nároku a zápis do seznamu architektů Bavorské komory architektů jsou upraveny v článku 4 zákona o Bavorské komoře architektů a o Bavorské komoře stavebních inženýrů [Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (GVBl. s. 308)], naposledy pozměněného zákonem ze dne 11. prosince 2012 (GVBl, s. 633) (dále jen „BauKaG“). Článek stanoví následující:

„(1) Seznam architektů je veden komorou architektů.

(2) Do seznamu architektů je na žádost zapsán každý, kdo

1. má bydliště, je usazen nebo své povolání vykonává převážně v Bavorsku,

2. úspěšně složil závěrečnou zkoušku v rámci

   a) alespoň čtyřletého řádného studia předmětů v oboru architektura (pozemní stavby) uvedených v čl. 3 odst. 1 nebo

   b) alespoň tříletého řádného studia předmětů v oborech bytová nebo zahradní architektura, uvedených v čl. 3 odst. 2 a 3, na německé vysoké škole, na německé veřejné či státem uznané technické škole (akademii) nebo na odborném učilišti rovnocenném jednomu z těchto německých vzdělávacích zařízení a

3. následně vykonával odbornou praxi v příslušném oboru po dobu alespoň dvou let.

Do doby odborné praxe se započítávají semináře a školení organizovaná komorou architektů za účelem zvyšování kvalifikace a dalšího vzdělávání v oblasti technického a hospodářského plánování, jakož i stavebního práva.

[…]

(4) Podmínku podle odst. 2 bodu 2 písm. a) splňuje také ten, kdo může prokázat rovnocenné absolvování studia na zahraniční vysoké škole nebo v jiném zahraničním zařízení. V případě státních příslušníků členského státu Evropské unie nebo smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru se za rovnocenné považují doklady o dosažené kvalifikaci podle článků 21, 46 a 47 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, L 255, s. 22, opraveno Úř. věst. 2007, L 271, s. 18, Úř. věst. 2008, L 93, s. 28, Úř. věst. 2009, L 33, s. 49), naposledy pozměněné nařízením Komise (EU) č. 623/2012 ze dne 11. července 2012 (Úř. věst. 2012, L 180, s. 9), ve spojení s jeho přílohou V č. 5.7.1., oznámené nebo uznávané jako dostatečné doklady o dosažené kvalifikaci, jakož i doklady podle článku 23 a 49 směrnice 2005/36/ES ve spojení s její přílohou VI č. 6. […]

(5) Podmínky podle odst. 2 bodu 2 písm. a) a bodu 3 jsou rovněž splněny, pokud státní příslušník členského státu Evropské unie nebo smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze zvláštních a výjimečných důvodů ve smyslu čl. 10 písm. b), c), d) a g) směrnice 2005/36/ES nesplňuje podmínky pro uznání svých dokladů o dosažené kvalifikaci na základě koordinace minimálních požadavků na odbornou přípravu ve smyslu směrnice 2005/36/ES, pokud jsou splněny ostatní podmínky uvedené v článku 13 směrnice 2005/36/ES; přitom kvalifikace ve smyslu článku 12 směrnice 2005/36/ES jsou považovány za rovnocenné. […] První věta se obdobně použije na osoby, které byly

oprávněné používat profesní označení architektka či architekt na základě zákona, který přiznává příslušnému orgánu členského státu Evropské unie nebo smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru oprávnění propůjčit tento titul státním příslušníkům členského státu Evropské unie nebo smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kteří zvláště vynikají kvalitou svých služeb v oblasti architektury.

[…]“

Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

9. H. Angerer, jenž je německým státním příslušníkem, má bydliště v Německu i v Rakousku a po složení příslušné zkoušky způsobilosti podle rakouského práva vykonává v Rakousku od 1. března 2007 povolání „planender Baumeister“.

10. Kvalifikace „planender Baumeister“ ho v Rakousku neopravňuje k výkonu povolání architekta.

11. V Německu navíc kvalifikace „planender Baumeister“ neexistuje.

12. Dne 25. dubna 2008 H. Angerer požádal v Bavorsku o zápis do seznamu architektů podle článku 4 BauKaG. Dne 11. června 2008 [3] svoji žádost změnil na žádost o zápis do seznamu zahraničních poskytovatelů služeb podle článku 2 BauKaG [4]. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím registračního výboru ze dne 18. června 2009.

13. H. Angerer napadl rozhodnutí o zamítnutí před Bayerisches Verwaltungsgericht München (bavorský správní soud v Mnichově). Rozsudkem ze dne 22. září 2009 Bayerisches Verwaltungsgericht München zrušil rozhodnutí o zamítnutí žádosti ze dne 18. června 2009 a uložil registračnímu výboru povinnost zapsat H. Angerera podle článku 2 BauKaG do seznamu zahraničních poskytovatelů služeb.

14. Registrační výbor se proti tomuto rozsudku odvolal k Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bavorský odvolací správní soud). V odvolacím řízení H. Angerer na výzvu soudu se souhlasem registračního výboru změnil svůj žalobní návrh tak, aby žádal o zápis do seznamu architektů.

15. Odvolací soud tomuto pozměněnému návrhu vyhověl rozsudkem ze dne 20. září 2011 a odvolání registračního výboru zamítl s tím, že mu uložil, aby o žádosti žalobce rozhodl kladně a zapsal jej do seznamu architektů jako architekta vykonávajícího svobodné povolání (se specializací na pozemní stavby). V odůvodnění se uvádí, že podmínky pro požadovaný zápis do seznamu architektů podle čl. 4 odst. 5 BauKaG ve spojení s ustanoveními čl. 10 písm. c), článků 11 a 13 směrnice 2005/36, na něž odkazuje, byly splněny.

16. Registrační výbor proti tomuto rozsudku podal opravný prostředek (Revision) k Bundesverwaltungsgericht. Požaduje, aby rozsudek Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ze dne 20. září 2011 a rozsudek Bayerisches Verwaltungsgericht München ze dne 22. září 2009 byly změněny a žaloba zamítnuta.

3 — Viz rozsudek Bayerisches Verwaltungsgericht München ze dne 22. září 2009 – M 16 K 09.3302, s. 2.

4 — K této změně došlo následkem kontaktu mezi H. Angererem a registračním výborem, kdy bylo H. Angererovi naznačeno, že nesplňuje podmínky pro zápis jako architekt, viz rozsudek Verwaltungsgerichthof Bayern ze dne 20. září 2011 – 22 B 10.2360, bod 15, k dispozici na: http://openjur.de/u/493661.html.

17. Bundesverwaltungsgericht zastává názor, že k řešení sporu, který mu byl předložen, je nutný výklad směrnice 2005/36. Usnesením ze dne 10. července 2013, došlým kanceláři Soudního dvora dne 5. září 2013, přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) a) Jsou ‚zvláštními a výjimečnými důvody' ve smyslu článku 10 směrnice takové okolnosti, které jsou uvedeny v následujících případech [písmena a) až g)], nebo musí být vedle těchto okolností navíc dány ‚zvláštní a výjimečné důvody', na jejichž základě žadatel nesplňuje podmínky stanovené v kapitolách II a III hlavy III směrnice?

b) Jakého druhu musejí být ‚zvláštní a výjimečné důvody' ve výše uvedeném případě? Musí se jednat o osobní důvody, například o takové, které vyplývají z individuálního životopisu, na jejichž základě migrující osoba výjimečně nesplňuje podmínky pro automatické uznání svého vzdělání podle kapitoly III hlavy III směrnice?

2) a) Předpokládá pojem ‚architekt' ve smyslu čl. 10 písm. c) směrnice, že migrující osoba v domovském členském státě vykonávala nad rámec technických činností stavebního plánování, stavebního dozoru a provádění stavby také činnosti umělecko-konstrukční, územního plánování, hospodářské, eventuálně činnosti památkové péče, nebo po nabytí svého vzdělání mohla vykonávat, popřípadě v jakém rozsahu?

b) Předpokládá pojem architekt ve smyslu čl. 10 písm. c) směrnice, že migrující osoba disponuje takovým vysokoškolským vzděláním, které je zaměřeno zejména na architekturu v tom smyslu, že zahrnuje nad rámec technických otázek spojených se stavebním plánováním, stavebním dozorem a prováděním stavby také otázky umělecko-konstrukční, územního plánování, hospodářské, eventuálně otázky související s památkovou péčí, popřípadě v jakém rozsahu?

c) i) Je pro zodpovězení otázek a) a b) podstatné, jakým způsobem se profesní označení ‚architekt' obvykle používá v jiných členských státech (čl. 48 odst. 1 směrnice);

ii) nebo postačí určit, jakým způsobem se profesní označení ‚architekt' obvykle používá v domovském členském státě a v hostitelském členském státě;

iii) nebo lze rozsah činností obvykle spojovaných s označením ‚architekt' na území Evropské unie dovodit z čl. 46 odst. 1 druhého pododstavce směrnice?"

18. Písemná vyjádření předložily strany v původním řízení včetně Landesanwaltschaft Bayern, jakož i německá, nizozemská a rumunská vláda a Komise. Strany v původním řízení včetně Landesanwaltschaft Bayern, jakož i německá vláda a Komise přednesly rovněž ústní vyjádření na jednání dne 9. července 2014.

Posouzení

Úvodní poznámka

Směrnice 2005/36

19. Příslušná ustanovení směrnice 2005/36 již byla uvedena výše. Domnívám se, že pro porozumění, o co se v projednávané věci jedná (a o co nikoli), je nezbytné nastínit různé systémy uznávání odborných kvalifikací, které směrnice obsahuje.

20. Směrnici 2005/36 přijala Rada Evropské unie dne 6. června 2005 kvalifikovanou většinou [5]. Jejím právním základem jsou zvláštní ustanovení Smlouvy v oblasti vnitřního trhu [6]. Směrnice zrušuje patnáct předchozích směrnic v oblasti uznávání odborných kvalifikací [7] a uspořádává a racionalizuje jejich ustanovení sjednocením platných zásad [8]. Hlava III směrnice 2005/36 stanoví tři systémy uznávání: automatické uznávání povolání, u kterých byly harmonizovány minimální požadavky na odbornou přípravu (kapitola III) (dále jen „automatický systém“); uznávání určitých odborných činností na základě odborné praxe (kapitola II) a obecný systém pro ostatní regulovaná povolání a povolání, na které se nevztahují kapitoly II a III nebo pro která s výhradou článku 10 směrnice 2005/36 žadatel nesplňuje podmínky stanovené v kapitolách II a III (kapitola I) (dále jen „obecný systém“).

21. Pro účely projednávaného případu je třeba podrobnějšího popisu automatického a obecného systému.

22. Hlava III kapitola III směrnice 2005/36 v zásadě zaujímá vertikální přístup k harmonizaci pro různé druhy povolání v podobě řady konkrétně vyjmenovaných povolání jako např. architekt [9]. Základ této kapitoly tvoří jasná zásada: pokud má osoba kvalifikaci uvedenou v příloze V směrnice a pokud jsou splněny určité minimální požadavky, členský stát musí uznat doklad o dosažené kvalifikaci a za účelem přístupu k odborným činnostem a jejich výkonu přiznává těmto dokladům o dosažené kvalifikaci na svém území stejné účinky, jaké mají doklady o dosažené kvalifikaci, které sám vydává. Osoba, která si přeje vykonávat povolání architekta, proto musí podle článku 21 směrnice 2005/36 dosáhnout kvalifikace uvedené v bodě 5.7 přílohy V směrnice a musí splňovat minimální požadavky na odbornou přípravu uvedené v článku 46 směrnice. V tomto ohledu Soudní dvůr konstatoval, že systém automatického uznávání, pokud jde o povolání architekta, v článcích 21, 46 a 49 směrnice 2005/36 neponechává členským státům žádný prostor pro uvážení [10]. Uznávání na základě hlavy III kapitoly III je tudíž automatické. Jakmile osoba splní daná kritéria, členské státy nemají možnost volby a musí jí povolit výkon příslušného povolání.

23. Hlava III kapitola I směrnice 2005/36 zavádí obecný systém vycházející z předchozích obecných směrnic [11] jako sběrnou kategorii [12]. Z článku 10 směrnice 2005/36 lze vyvodit, že se zásadně použije pouze pro ta povolání, na která se nevztahuje automatický systém. Jako výjimku z tohoto pravidla článek 10 rovněž stanoví, že se obecný systém použije v případech, kdy žadatel „ze zvláštních a výjimečných důvodů“ nesplňuje podmínky stanovené v kapitolách II a III hlavy III. Základní podmínky obecného systému jsou stanoveny v článku 11 a násl. směrnice.

Skutkové a právní okolnosti předběžných otázek

24. Usnesení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se omezuje na otázky výkladu určitých pojmů v článku 10 směrnice 2005/36. Pozornost si zasluhují dva aspekty.

5 — Viz tisková zpráva Rady ze dne 6. června 2005 (9775/05 (Presse 137), k dispozici na: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/85121.pdf. Směrnice byla přijata, německá a řecká delegace hlasovaly proti. Lucembursko se zdrželo hlasování.

6 — Články 40 SES (nyní 46 SFEU) – volný pohyb pracovníků, 47 SES (nyní 53 SFEU) – právo usazování a 55 SES (nyní 62 SFEU) – svoboda poskytování služeb.

7 — Viz článek 62 směrnice 2005/36.

8 — Viz bod odůvodnění 9 směrnice 2005/36.

9 — Směrnice více či méně zachovává předchozí právní situaci, ačkoli ruší směrnici Rady 85/384/EHS ze dne 10. června 1985 o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci v oboru architektury obsahující opatření k usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb (Úř. věst. 1985, L 223, s. 15; Zvl. vyd. 06/01, s. 118)

10 — Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 2014, Ordre des architects, C-365/13, EU:C:2014:280, bod 24.

11 — V návaznosti na politické oživení společného/vnitřního trhu v polovině osmdesátých let 20. století byl pro oblasti, na něž se nevztahoval tento vertikální přístup, zaveden obecný a horizontální přístup, který stanovil obecná vodítka pro uznávání. Viz směrnice 89/48/EHS, 92/51/EHS a 1999/42/ES. Původ těchto směrnic lze spatřovat v Bílé knize Komise „Dokončení vnitřního trhu“, COM (85) 310 v konečném znění ze dne 14. června 1985, bod 93.

12 — – Viz C. Barnard, *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 4. vyd., 2013, s. 320.

25. Zaprvé před německými soudy není sporu o tom, že H. Angerer nesplňuje podmínky automatického uznávání. Není držitelem diplomu uvedeného bodu 5.7 přílohy V směrnice 2005/36, což znamená, že nemůže očekávat, že bude na základě zásady automatického uznávání bavorskými orgány zapsán jako architekt v Bavorsku [13]. Soudní dvůr proto není žádán, aby vyložil ustanovení týkající se automatického systému [14].

26. Zadruhé německé správní soudy prvního a druhého stupně rozhodly, že H. Angerer splnil základní podmínky obecného systému [15]. Nezdá se, že by Bundesverwaltungsgericht, jemuž byl předložen opravný prostředek (Revision), tento závěr zpochybňoval. Soudní dvůr proto není žádán, aby vyložil ustanovení týkající se základních podmínek obecného systému. Zejména by Soudní dvůr v souvislosti s touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce neměl rozhodovat o tom, zda by kvalifikace „planender Baumeister" podle rakouského práva a odborná praxe H. Angerera měly být německými orgány uznány za podmínek stanovených v článku 11 a násl. směrnice 2005/36 pro účely získání přístupu k povolání architekta v Německu.

27. Bundesverwaltungsgericht si pouze přeje zjistit, zda článek 10 směrnice 2005/36 musí být vykládán ve smyslu, že brání vnitrostátním orgánům použít v daném případě obecný systém.

První otázka: Výklad pojmu „zvláštní a výjimečné důvody" v článku 10 směrnice 2005/36

28. Předkládající soud žádá o výklad výrazu „zvláštní a výjimečné důvody" v článku 10 směrnice 2005/36. Chtěl by vědět, zda případy uvedené v ustanoveních písmen a) až g) tohoto článku jsou pouze výčtem „zvláštních a výjimečných důvodů", nebo zda má daný výraz nějaký další normativní význam. Jinak řečeno, soud požaduje vodítka ohledně toho, zda vnitrostátní orgány mohou posuzovat, zda dosažená kvalifikace „planender Baumeister" a odborná praxe H. Angerera mohou podle článku 11 a násl. směrnice 2005/36 vést k přístupu k povolání architekta v Německu nebo zda před posouzením jeho dosažené kvalifikace vnitrostátní orgány musí nejdříve zkoumat, zda existují „zvláštní a výjimečné důvody", proč H. Angerer není držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci architekta v Rakousku.

Doslovný a systematický výklad článku 10 směrnice 2005/36

29. Jak lze vidět výše, podle článku 10 se obecný systém pro uznávání dokladů o odborné kvalifikaci použije na všechna povolání, na která se nevztahují kapitoly II a III hlavy III (Svoboda usazování) a v níže uvedených případech, kdy žadatel *ze zvláštních a výjimečných důvodů* nesplňuje podmínky stanovené v těchto kapitolách. Tyto „níže uvedené případy" jsou uvedené v ustanoveních písmen a) až g).

30. Povaha daných ustanovení je různá. Ustanovení písmen a) a b) souvisí s odbornou praxí, zatímco ustanovení písmen c), d), e) a f) se týkají zvláštní dosažené kvalifikace. Ustanovení písmena g) je povahově zcela odlišné: týká se migrujících osob, které jsou držiteli dokladů o kvalifikaci vydaných v třetí zemi.

13 — Podle předkládajícího soudu dne 18. prosince 2012 – tj. již po zahájení řízení před předkládajícím soudem – H. Angerer získal rovněž akademický titul diplomovaný inženýr – fakulta stavební – obor pozemní stavby (Fachhochschule (FH) (odborná vysoká škola) na Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) (Vysoká škola aplikovaných věd v Lipsku). Otázka, zda by titul ze stavební fakulty umožnil H. Angererovi využít automatického uznávání, není předmětem projednávaného případu. To potvrdili i účastníci řízení během ústního jednání. V této souvislosti je třeba poznamenat, že tento titul není uveden v příloze V bodě 5.7. směrnice 2005/36. Otázka, zda povolání „Bauingenieur" přesto spadá do automatického systému (tento názor, zdá se, zaujímá W. Kluth/ F. Rieger, „Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2005, s. 486–492, zejména s. 488), proto není v projednávaném případě podstatná.

14 — Článek 21 a násl. a článek 46 a násl. směrnice 2005/36.

15 — Článek 11 a násl. směrnice 2005/36. V tomto ohledu Verwaltungsgerichtshof Bayern, který potvrdil předchozí rozsudek Verwaltungsgericht München, konstatoval, že podmínky čl. 13 odst. 3 ve spojení s čl. 11 písm. c) směrnice 2005/36 jsou splněny, viz rozsudek ze dne 20. září 2011 – 22 B 10.2360, bod 33, k dispozici na: http://openjur.de/u/493661.html.

31. S ohledem na umístění výrazu „zvláštní a výjimečné důvody“ hned na začátku článku 10, tj. před výčtem ustanovení písmen a) až g)[16], jsem toho názoru, že by daný výraz měl mít stejný význam pro každé z následujících ustanovení písmen a) až g). Jinak měl zákonodárce v každém ustanovení písmen a) až g) uvést doplňující formulaci přizpůsobenou konkrétním potřebám každého ustanovení.

32. Tento závěr nás vede k otázce, zda ustanovení písmen a) až g) článku 10 směrnice 2005/36 představují sama o sobě důvody k použití obecného systému, nebo zda musí existovat další důvody.

33. Zaměřme se nyní blíže na pojem „důvod“. The Oxford Advanced Learner's Dictionary daný pojem definuje jako „příčinu nebo vysvětlení pro něco, co se stalo, nebo někdo udělal“[17]. The Cambridge Advanced Learner's Dictionary poskytuje srovnatelnou definici: „příčina události nebo situace nebo něco, co poskytuje omluvu nebo vysvětlení“[18]. Za klíčový prvek v těchto definicích považuji prvek vysvětlení. „Důvod“ neoddělitelně obsahuje vysvětlení.

34. Na první pohled lze být při čtení článku 10 v pokušení domnívat se, že výraz „zvláštní a výjimečné důvody“ vyžaduje další prvky, jako například vysvětlení, proč podmínky stanovené v kapitolách II a III nejsou splněny v případech uvedených v čl. 10 písm. a) až g). Při přísně doslovném výkladu by totiž ustanovení písmen a) až g) těžko obstály jako „důvody“[19]. V případě architekta podle ustanovení písmena c) by bylo nezbytné vysvětlení, proč je dotčená osoba držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci, který není uveden v příloze V bodě 5.7[20].

35. Předkládající soud se přiklání k tomuto výkladu. Podle jeho názoru musí být, pokud jde o architekty, splněny kumulativně dvě podmínky: zaprvé žadatel je držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci, který není uveden v příloze V bodě 5.7, a zadruhé je tomu tak ze „zvláštních a výjimečných důvodů“.

36. Nicméně nejsem o tomto odůvodnění přesvědčen.

37. Budeme-li předpokládat, že výraz „zvláštní a výjimečné důvody“ má totožný význam pro ustanovení písmen a) až g), brzy si uvědomíme, že je téměř nemožné najít společnou definici. Vezměme si ustanovení písmena g), podle něhož se obecný systém použije tehdy, když žadatel, který ze zvláštních a výjimečných důvodů nesplňuje podmínky stanovené v kapitolách II a III, je migrující osobou, která splňuje požadavky čl. 3 odst. 3 směrnice. Posledně uvedené ustanovení stanoví, že doklad o dosažené kvalifikaci vydaný třetí zemí se považuje za doklad o dosažené kvalifikaci, pokud má držitel tříletou odbornou praxi v dotyčném povolání na území členského státu, který v souladu s čl. 2 odst. 2 doklad o dosažené kvalifikaci uznal, a která byla osvědčena tímto členským státem. Lze očekávat, že někdo, kdo získal dosaženou kvalifikaci ve třetí zemi, má uvést zvláštní a výjimečné důvody, proč tuto kvalifikaci získal v této třetí zemi? Odpověď zní samozřejmě „ne“. Co je zde „zvláštní a výjimečné“, je *skutečnost*, že dosažená kvalifikace byla získána v třetí zemi, nikoli *důvod*, proč tam byla získána.

38. Jen těžko si lze představit, že by výraz „zvláštní a výjimečné důvody“ neměl žádný další význam v případě ustanovení písmena g), avšak měl by další význam u ostatních ustanovení[21].

16 — Vytčený před závorku, jak by se řeklo v matematické terminologii.

17 — Definice je k dispozici na: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1.

18 — Definice je k dispozici na: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason.

19 — Je třeba poznamenat, že další jazyková znění čl. 10 písm. c) užívají stejného pojmu, a to buď v jednotném, nebo množném čísle. V množném čísle je to například: „aus […] Gründen“ (DE), „põhjustel“ (ET), „dėl [...]priežasčių“ (LT), „z przyczyn“ (PL); v jednotném čísle: „por una razón“ (ES), „pour un motif“ (FR), „per una ragione“ (IT).

20 — V projednávaném případě by toto znamenalo, že H. Angerer by musel vysvětlit, proč je držitelem kvalifikace „planender Baumeister“ podle rakouského práva. Následující otázkou by pak bylo, zda „zvláštní a výjimečné důvody“ mají mít objektivní nebo subjektivní význam.

21 — Z tohoto důvodu by „situace“ nebo „případy“ byly mnohem vhodnějšími výrazy než „důvody“.

39. Jinými slovy, přestože dovedu pochopit, že v případě architektů podle ustanovení písmena c) si lze teoreticky představit zvláštní a výjimečné důvody, proč je migrující osoba držitelem dosažené kvalifikace, která není uvedena v příloze V bodě 5.7 směrnice 2005/36[22], měl bych i nadále výhrady ohledně přisouzení dalšího významu výrazu „zvláštní a výjimečné důvody“ pro každé jednotlivé ustanovení písmen a) až g).

Historie legislativního procesu článku 10 směrnice 2005/36

40. Při pohledu na historii legislativního procesu směrnice lze vidět, že původní návrh Komise[23] byl z hlediska článku 10 krátký a věcný. Zněl: „Tato kapitola se použije na všechna povolání, na která se nevztahují kapitoly II a III této hlavy a *na všechny případy, kdy žadatel nesplňuje podmínky stanovené v těchto kapitolách*.“[24] (*neoficiální překlad*) Návrh tudíž předpokládal, že kdykoli nejsou splněny podmínky automatického uznávání, dochází v zásadě k použití obecného systému.

41. Parlament proti tomuto znění neměl námitek, a nenavrhl tedy v prvním čtení změnu článku 10[25].

42. Z hlediska Rady byl nicméně návrh Komise příliš rozsáhlý. Ve společném postoji dospěla k závěru, že toto rozšíření obecného systému by se mělo použít pouze u povolání, na která se nevztahují kapitoly II a III hlavy III, jakož i „pro jednotlivé případy uvedené v čl. 10 písm. a) až g) společného postoje, kdy žadatel vykonává určité povolání zahrnuté do uvedených kapitol, avšak z konkrétních a výjimečných důvodů nesplňuje podmínky stanovené v těchto kapitolách“[26]. Společný postoj dále stanoví, že „[k] uvedeným případům patří situace, které jsou v současnosti předmětem Smlouvy, jak ji vykládá Evropský soudní dvůr, a situace, pro které platí konkrétní řešení v rámci platných směrnic.“[27]

43. Komise přistoupila na tento protinávrh, přičemž uvedla, že společný postoj vyjadřuje návrh Komise k subsidiárnímu uplatňování obecného režimu uznávání s vyjmenováním příslušných specifických situací, které se v současnosti řídí buď pravidlem *ad hoc*, nebo ustanovení smlouvy nebo obecného systému uznávání. Komise dále uvedla, že „[t]oto upřesnění neobsahuje žádnou změnu podstaty“[28].

44. Ohledně správnosti tohoto tvrzení mám určité pochybnosti, vzhledem k tomu, že účinkem společného postoje Rady je, že se obecný systém nepoužije ve všech případech. Nicméně považuji za zřejmé, že cílem zákonodárce bylo primárně omezit konkrétní případy na výjimečné případy v ustanoveních písmen a) až g), tj. ty, na které se již, podle výkladu Soudního dvora, vztahovala Smlouva a stávající směrnice. Hlavní myšlenkou bylo nezavádět pro použití obecného systému další kritéria kromě těch v ustanoveních písmen a) až g), která by vyplývala z výrazu „zvláštní a výjimečné důvody“.

22 — Lze uvažovat o objektivních důvodech, jako například náhodné nezařazení kvalifikace do přílohy V bodě 5.7 ze strany unijního zákonodárce, nebo subjektivních důvodech, jako například zvláštní a výjimečné rodinné okolnosti, které žadateli dovolily získat pouze kvalifikaci neuvedenou v příloze, namísto kvalifikace v příloze uvedené.

23 — Viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací, COM (2002) 119 v konečném znění, Úř. věst. 2002, C 181 E, s. 183, na s. 188.

24 — Zvýrazněno autorem stanoviska.

25 — Viz legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. února 2004 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (COM (2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061 (COD)), Úř. věst. 2004, C 97 E, s. 230.

26 — Viz společný postoj Rady (ES) č. 10/2005 přijatý Radou dne 21. prosince 2004 za účelem přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/.../ES ze dne ... o uznávání odborných kvalifikací, Úř. věst. 2005, C 58 E, s. 1, na s. 122.

27 — Tamtéž, s. 123.

28 — Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu podle čl. 251 odst. 2 druhého pododstavce Smlouvy o ES týkající se společného postoje Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborné kvalifikace, COM (2004) 853 v konečném znění, s. 7.

Výklad článku 10 směrnice 2005/36 ve světle článku 49 SFEU

45. Daný výklad článku 10 směrnice 2005/36 je dále potvrzen i jeho výkladem ve světle článku 49 SFEU [29].

46. V rozsudku Komise v. Španělsko [30], který se týkal farmaceutů, Soudní dvůr konstatoval, že právo na uznání diplomů je zaručeno jako výraz základního práva, kterým je svoboda usazování [31]. Nevidím žádný důvod, proč by totéž nemělo platit i pro architekty. V důsledku toho je třeba směrnici 2005/36 vykládat ve světle ustanovení Smlouvy týkajících se svobody usazování.

47. V této souvislosti bych Soudnímu dvoru chtěl navrhnout, aby využil odůvodnění rozsudku ve věci Dreessen [32].

48. Daný případ se týkal belgického státního příslušníka, který získal diplom v oboru stavebnictví v Německu, poté pracoval jako zaměstnanec různých architektonických firem v Lutychu (Belgie) a usiloval o zapsání do rejstříku Asociace architektů provincie Lutych, aby mohl vykonávat činnost samostatného architekta. Jeho žádost byla zamítnuta z důvodu, že jeho diplom neodpovídal diplomům udělovaným v oboru architektura ve smyslu směrnice 85/384, a tudíž se na něj směrnice nevztahovala. Soudní dvůr konstatoval, že v takové situaci se použijí ustanovení Smlouvy, která se týkají usazování. Dále konstatoval, že účelem směrnic o uznávání nebylo ztížit uznávání diplomů, osvědčení a dalších dokladů o dosažené kvalifikaci v situacích, které spadají mimo oblast jejich působnosti [33]. Vnitrostátní orgány proto musely žádost N. Dreessena přezkoumat.

49. Výklad článku 49 SFEU Soudním dvorem pro situace, které spadají mimo oblast působnosti příslušné směrnice, se podle mého názoru použije tím spíše i pro výklad ustanovení v rámci směrnice 2005/36. Pro mě z rozsudku ve věci Dreessen vyplývá pro projednávaný případ toto: čl. 10 písm. c) směrnice musí být vykládán způsobem, který je v souladu se Smlouvami, a zejména s ustanoveními týkajícími se práva na usazování, což znamená, že by neměl bránit vnitrostátním orgánům v tom, aby při vyřizování žádosti kontrolovaly, zda jsou v případě architekta splněny základní podmínky obecného systému uznávání. Článek 10 písm. c) by neměl takové posouzení ztěžovat. To neznamená, že vnitrostátní orgány musí uznat diplom H. Angerera, neboť toto není předmětem položené otázky. Pouze to znamená, že by měly být schopny posoudit, zda jeho kvalifikace a praxe odpovídají podmínkám stanoveným v článku 11 a násl. směrnice 2005/36.

Odpověď na první otázku

50. Závěrem jsem dospěl k názoru, že výraz „zvláštní a výjimečné důvody“ v článku 10 směrnice 2005/36 slouží pouze jako návětí k ustanovením písmen a) až g) téhož článku. Mimo případy uvedené v ustanoveních písmen a) až g) nemá normativní hodnotu. V rámci odpovědi na první otázku proto navrhuji uvést, že výraz „zvláštní a výjimečné důvody“ v článku 10 směrnice 2005/36 se vztahuje pouze na ustanovení písmen a) až g) téhož článku. Žadatel nemusí prokazovat „zvláštní a výjimečné důvody“ mimo ty uvedené v čl. 10 písm. a) až g).

29 — Článek 49 SFEU tvoří *Grundnorm* práva na usazování, v přesné terminologii podle P.-C. Müller-Graffa, v R. Streinz, EUV/AEUV, Beck, 2. vyd., Mnichov 2012, Artikel 49 AEUV, bod 1.

30 — C-39/07, EU:C:2008:265.

31 — Viz rozsudek ve věci Komise v. Španělsko; (EU:C:2008:265, bod 37).

32 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. ledna 2002, Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35.

33 — Viz rozsudek ve věci Dreessen (EU:C:2002:35, bod 26).

Druhá otázka: Výklad pojmu „architekt“ v čl. 10 písm. c) směrnice 2005/36

51. Druhou otázkou předkládající soud v podstatě žádá objasnění významu pojmu „architekt“ v čl. 10 písm. c) směrnice 2005/36. Chtěl by vědět, zda je třeba, aby dotčená osoba v minulosti vykonávala také činnosti umělecko-konstrukční, územního plánování, hospodářské, eventuálně činnosti památkové péče, a obecně znát kritéria pro určení, co znamená architekt.

52. Podle názoru registračního výboru pojem architekt zahrnuje určité minimální požadavky, které musí být splněny osobou, jež usiluje o uznání jako architekt podle obecného systému. Jako kritéria lze využít podmínky stanovené v článku 46 směrnice 2005/36.

53. Podle mého názoru pojem „architekt“ v čl. 10 písm. c) označuje pouze povolání, ke kterému se žadatel snaží získat přístup. Směrnice 2005/36 neobsahuje právní definici, co znamená architekt – ani v rámci automatického systému, ani v rámci systému obecného.

54. Je pravda, že čl. 46 směrnice 2005/36 nadepsaný „odborná příprava architektů“ – obdobně jako článek 3 směrnice 85/384[34] – podrobně upravuje znalosti, dovednosti a schopnosti, které musí být získány při studiu architektury zakládajícím přístup k automatickému systému. To ovšem neznamená, že by se směrnice pokoušela definovat, co znamená architekt.

55. S ohledem na směrnici 85/384 Soudní dvůr konstatoval, že smyslem čl. 1 odst. 2 této směrnice, který stanoví její oblast působnosti[35], není podat právní definici činností v oboru architektury a že činnosti spadající do uvedeného oboru musí být definovány vnitrostátními právními předpisy[36]. Tyto závěry Soudního dvora se vztahují na to, co nyní nazýváme automatickým systémem[37].

56. Zastávám názor, že pokud se směrnice nepokouší definovat pojem „architekt“ v rámci automatického systému, tím spíše tomu tak nemůže být v rámci systému obecného.

57. Navrhuji, aby Soudní dvůr při výkladu nespojoval podmínky v čl. 46 odst. 1 směrnice 2005/36 s pojmem „architekt“ v čl. 10 písm. c) směrnice 2005/36. To by ve skutečnosti znamenalo podmínit použitelnost obecného systému splněním kritérií, která se týkají automatického systému. Instituty automatického systému by se tak zadními vrátky dostaly do obecného systému. V konečném důsledku by došlo k ohrožení obecného systému.

58. Byl bych proto velmi opatrný, pokud jde o příliš restriktivní výklad pojmu „architekt“ v článku 10 směrnice 2005/36. Zda bude osobě umožněno vykonávat povolání architekta podle obecného systému, určují orgány členského státu za použití podmínek stanovených v článku 11 a násl. a jejich následného vyhodnocení na základě těchto článků. Pokud bychom pojem „architekt“ při výkladu spojili s příliš mnoha požadavky, existovalo by zde riziko, že bychom do jisté míry bránili provedení posouzení ze strany vnitrostátních orgánů.

34 — Znění čl. 46 odst. 1 směrnice 2005/36 přesně odpovídá znění článku 3 směrnice 85/384.

35 — Článek 1 odst. 2 směrnice 85/384 zní následovně: „Pro účely této směrnice se činnostmi v oboru architektury rozumí činnosti obvykle vykonávané pod profesním označením architekt“.

36 — Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia a další, C-111/12, EU:C:2013:100, bod 42. Viz také usnesení Soudního dvora ze dne 5. dubna 2004, Mosconi a Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia, C-3/02, EU:C:2004:224, bod 45). Ve stejném smyslu generální advokát Léger ve svém stanovisku ve věci Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, bod 4) uvedl následující: „Účelem směrnice není zavedení harmonizace vnitrostátního práva v oboru architektury. Nedefinuje, co znamená architekt. Rovněž nestanoví kritéria pro definici tohoto povolání.“

37 — Směrnice 85/384 totiž upravovala pouze automatický systém, jak lze vidět výše.

59. Pojem „architekt“ v čl. 10 písm. c) směrnice 2005/36 nenaznačuje, že by vnitrostátní orgány měly hledat další kritéria, která by osoby žádající o uznání podle obecného systému musely splnit. V této klíčové části směrnice čl. 10 písm. c) nebrání vnitrostátním orgánům, aby rozhodly, že dotčená osoba splňuje kritéria pro uznání podle obecného systému. Nevidím žádný důvod, proč by neměly mít možnost použít obecný systém uznávání.

60. V odpovědi na druhou otázku by proto mělo být uvedeno, že pojem „architekt“ v čl. 10 písm. c) směrnice 2005/36 odkazuje na povolání, k němuž žadatel usiluje o přístup. Nelze jej vykládat způsobem, který by omezoval rozsah použití systému pro uznávání dokladů o kvalifikaci podle hlavy III kapitoly I směrnice 2005/36.

Závěry

61. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Bundesverwaltungsgericht takto:

1) Výraz ‚zvláštní a výjimečné důvody‘ v článku 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací se vztahuje pouze k ustanovením písmen a) až g) téhož článku. Žadatel nemusí prokazovat ‚zvláštní a výjimečné důvody‘ kromě těch uvedených v čl. 10 písm. a) až g).

2) Pojem ‚architekt‘ v čl. 10 písm. c) směrnice 2005/36 odkazuje na povolání, k němuž žadatel usiluje o přístup. Nelze jej vykládat způsobem, který by omezoval rozsah použití systému pro uznávání dokladů o kvalifikaci podle hlavy III kapitoly I směrnice 2005/36.