



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (devátého senátu)

30. dubna 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2005/36/ES — Články 21 a 49 — Uznávání odborných kvalifikací — Přístup k povolání architekta — Zproštění povinnosti vykonání odborné praxe“

Ve věci C-365/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Belgie) ze dne 20. června 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 1. července 2013, v řízení

Ordre des architectes

proti

État belge,

SOUDNÍ DVŮR (devátý senát),

ve složení M. Safjan, předseda senátu, J. Malenovský a K. Jürimäe (zpravodajka), soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Ordre des architectes J. van Yperselem, avocat,
- za belgickou vládu M. Jacobs a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyněmi,
- za estonskou vládu N. Grünberg, jako zmocněnkyní,
- za španělskou vládu M. García-Valdecasas Dorrego, jako zmocněnkyní,
- za francouzskou vládu D. Colasem a F. Gloaguen, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi J. Hottiaux a H. Støvlbækem, jako zmocněnci,

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

* Jednací jazyk: francouzština.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 21 a 49 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. L 255, s. 22, a oprava Úř. věst. 2008, L 93, s. 28), ve znění nařízení Komise (ES) č. 279/2009 ze dne 6. dubna 2009 (Úř. věst. L 93, s. 11, dále jen „směrnice 2005/36“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Ordre des architectes (Komora architektů) a Belgickým státem ohledně zproštění povinnosti výkonu odborné praxe, stanovené belgickým právem, pokud jde o státní příslušníky jiných členských států než Belgického království.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Směrnice 2005/36 zrušila 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. L 223, s. 15; Zvl. vyd. 06/01, s. 118).
- 4 Bod 19 odůvodnění směrnice 2005/36 uvádí:
„Svoboda pohybu a vzájemné uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci [...] architektů by měla být založena na základní zásadě automatického uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci na základě koordinovaných minimálních požadavků na odbornou přípravu. [...] Tento systém by měl být doplněn řadou nabytých práv, která mohou kvalifikovaní odborníci za určitých podmínek využít.“
- 5 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Účel“, uvádí:
„Tato směrnice stanoví pravidla, podle nichž členský stát, který podmiňuje přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon na svém území získáním určité odborné kvalifikace (dále jen ‚hostitelský členský stát‘), uznává pro přístup k tomuto povolání a jeho výkon odborné kvalifikace nabyté v jednom nebo více jiných členských státech (dále jen ‚domovský členský stát‘), které jejich držitele opravňují vykonávat v tomto členském státě stejné povolání.“
- 6 Článek 4 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:
„Uznání odborné kvalifikace hostitelským členským státem umožňuje, aby oprávněná osoba měla v tomto členském státě přístup ke stejnému povolání, pro které získala kvalifikaci v domovském členském státě, a vykonávala je v hostitelském členském státě za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci.“
- 7 Článek 21 téže směrnice, nadepsaný „Zásada automatického uznávání“, v odstavcích 1 a 5 stanoví:
„1. Každý členský stát uznává doklady o dosažené kvalifikaci [...] architekta uvedené [v příloze V bodu 5.7.1], které splňují minimální požadavky na odbornou přípravu uvedené [v článku 46], a za účelem přístupu k odborným činnostem a jejich výkonu přiznává těmto dokladům na svém území stejné účinky, jaké mají doklady o dosažené kvalifikaci, které sám vydává.“

Takové doklady o dosažené kvalifikaci musí být vydány příslušnými orgány členských států a případně doplněny osvědčeními uvedenými [v příloze V bodu 5.7.1].

První a druhý pododstavec se nedotýkají nabytých práv podle [zejména článku 49].

[...]

5. Doklady o dosažené kvalifikaci architekta uvedené v příloze V bodu 5.7.1, které podléhají automatickému uznávání podle odstavce 1, prokazují ukončení studia, které bylo zahájeno nejdříve v referenčním akademickém roce uvedeném v této příloze.“

- 8 Článek 46 směrnice 2005/36, nadepsaný „Odborná příprava architektů“, v odstavci 1 stanoví:

„Celková délka odborné přípravy architekta zahrnuje nejméně buď čtyři roky řádného studia na vysoké škole nebo ve srovnatelné vzdělávací instituci, nebo nejméně šest let studia na vysoké škole nebo ve srovnatelné vzdělávací instituci, z toho nejméně tři roky ve formě řádného studia. Odborná příprava musí být zakončena úspěšným složením zkoušky na vysokoškolské úrovni.

Tato odborná příprava je zajištěna studiem na vysokoškolské úrovni, které se v rozhodující míře týká architektury a které musí zajistit vyváženost teoretických a praktických stránek přípravy v architektuře a zaručit získání těchto znalostí a dovedností:

[...]“

- 9 Článek 49 této směrnice, nadepsaný „Specifická nabytá práva architektů“, stanoví:

„1. Každý členský stát uznává doklady o dosažené kvalifikaci architekta uvedené v příloze VI, které byly vydány ostatními členskými státy a dosvědčují studium, jež bylo zahájeno nejpozději v referenčním akademickém roce uvedeném ve zmíněné příloze, a přiznává těmto dokladům o dosažené kvalifikaci, i když nesplňují minimální požadavky podle článku 46, pokud se jedná o přístup k odborným činnostem architekta a jejich výkon, stejné účinky jako dokladům o dosažené kvalifikaci v oboru architektury, které sám vydává.

[...]

2. Aniž je dotčen odstavec 1, každý členský stát uznává následující doklady o dosažené kvalifikaci a přiznává jim na svém území, pokud se jedná o přístup k odborným činnostem architekta a jejich výkon pod profesním označením architekt, stejné účinky, jaké mají doklady o dosažené kvalifikaci, které sám vydává: osvědčení vydávaná státním příslušníkům členských států členskými státy, ve kterých platí pravidla upravující přístup k činnostem architekta a jejich výkon [...]

[...]

Osvědčení uvedená v prvním pododstavci prokazují, že jejich držitel získal oprávnění používat profesní označení architekt [...] a že skutečně vykonával dotyčné činnosti po dobu nejméně tří po sobě následujících let v průběhu pěti let předcházejících dni vydání tohoto osvědčení podle uvedených pravidel.“

Belgické právo

- 10 Článek 1 zákona ze dne 20. února 1939 o ochraně titulu a povolání architekta (*Moniteur belge* ze dne 25. března 1939, s. 1942), ve znění zákona ze dne 21. listopadu 2008, kterým se provádějí směrnice 2005/36/ES a 2006/100/ES a mění zákony ze dne 20. února 1939 o ochraně titulu a povolání architekta a ze dne 26. června 1963 o zřízení Komory architektů (*Moniteur belge* ze dne 11. února 2009, s. 11596, dále jen „zákon ze dne 20. února 1939“), stanoví:

„§ 1 Titul architekt smí užívat [...] jen ten, komu byl udělen diplom prokazující úspěšné absolvování zkoušek požadovaných k jeho udělení.

§ 2 Aniž jsou tím dotčeny § 1 a § 4 a články 7 a 12 tohoto zákona, smějí Belgičané a státní příslušníci ostatních členských států Evropského společenství či jiného státu, který je stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru [ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3; Zvl. vyd. 11/52, s. 3, dále jen ‚Dohoda o EHP‘)], užívat v Belgii titul architekt, jsou-li držiteli diplomu, osvědčení nebo jiného dokladu o kvalifikaci uvedeného v příloze 1 bodu b) tohoto zákona, ve znění aktualizací zveřejněných v *Úředním věstníku Evropské unie* v souladu s čl. 21 odst. 7 druhým pododstavcem [směrnice 2005/36]. Tyto aktualizace jsou v plném znění zveřejněny ve formě úředního oznámení v *Moniteur belge*.

§ 2/1. Belgický stát uznává doklady o dosažené kvalifikaci architekta uvedené v příloze 2 písm. a), které byly vydány ostatními členskými státy a osvědčují studium, jež bylo zahájeno nejpozději v referenčním akademickém roce uvedeném ve zmíněné příloze, i když tyto doklady o dosažené kvalifikaci nesplňují minimální požadavky podle přílohy 1 písm. a). Belgický stát přiznává na svém území těmto dokladům o dosažené kvalifikaci, pokud se jedná o přístup k odborným činnostem architekta a jejich výkon, stejné účinky jako dokladům o dosažené kvalifikaci architekta, které sám vydává.

[...]

§ 2/2. Aniž je tím dotčen § 2/1, uznávají se osvědčení vydaná státním příslušníkům členských států členskými státy, které stanovily pravidla upravující přístup k činnostem architekta a jejich výkon, a to k těmto referenčním datům:

[...]

Osvědčení uvedená v prvním pododstavci prokazují, že jejich držitel získal oprávnění používat profesní označení architekt před tímto datem a že skutečně vykonával dotyčné činnosti po dobu nejméně tří po sobě následujících let v průběhu pěti let předcházejících dni vydání tohoto osvědčení podle uvedených pravidel.

[...]“

- 11 Článek 50 první pododstavec zákona z 26. června 1963 o zřízení Komory architektů (*Moniteur belge* ze dne 5. července 1963, s. 6945), ve znění zákona ze dne 22. prosince 2009, kterým se některé právní předpisy přizpůsobují směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu (*Moniteur belge* ze dne 29. prosince 2009, s. 82151, dále jen „zákon ze dne 26. června 1963“), stanoví:

„O zápis na seznam komory smí žádat jen ten, kdo vykonal odbornou praxi v trvání dvou let u osoby, která je na seznamu zapsána již alespoň deset let.“

- 12 Článek 52 písm. a) zákona ze dne 26. června 1963 zní následovně:

„Rady komory zproští zcela či zčásti povinnosti vykonat odbornou praxi za podmínek stanovených králem:

- a) státní příslušníky členských států Evropského hospodářského společenství nebo jiného státu, jenž je stranou [Dohody o EHP], kteří v zahraničí vykonávali činnost považovanou za rovnocennou odborné praxi.“

- 13 Článek 1 královského nařízení ze dne 23. března 2011 o zproštění povinnosti vykonat odbornou praxi architekta (*Moniteur belge* ze dne 11. dubna 2011, s. 23207, dále jen „královské nařízení ze dne 23. března 2011“), stanoví:

„Rady Komory architektů zproští povinnosti vykonat odbornou praxi uvedenou v článku 50 zákona ze dne 26. června 1963 o zřízení Komory architektů státní příslušníky členských států Evropského hospodářského společenství nebo jiného státu, jenž je stranou [Dohody o EHP], kteří jsou držiteli diplomu, osvědčení nebo jiného dokladu o kvalifikaci uvedeného v čl. 1 § 2/2 a v příloze 1 písm. b) a příloze 2 písm. a) a b) zákona ze dne 20. února 1939 o ochraně titulu a povolání architekta.

První pododstavec se nevztahuje na diplomy, osvědčení či jiné doklady o kvalifikaci vydané některým z belgických orgánů uvedených v příloze 1 písm. b) a příloze 2 písm. a) výše uvedeného zákona ze dne 20. února 1939.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 14 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána v rámci žaloby na neplatnost královského nařízení ze dne 23. března 2011, kterou dne 25. května 2011 podala Ordre des architectes ke Conseil d'État.
- 15 Na podporu této žaloby Ordre des architectes uplatňuje rozpor s článkem 50 a čl. 52 písm. a) zákona ze dne 26. června 1963. Uvedené královské nařízení totiž stanoví, že povinnosti vykonat odbornou praxi je zproštěn každý státní příslušník státu, jenž je stranou Dohody o EHP nebo jiného členského státu, než je Belgické království, který je držitelem diplomu, osvědčení nebo jiného dokladu o kvalifikaci uvedeného v čl. 1 § 2/2 a v příloze 1 písm. b) a příloze 2 písm. a) a b) zákona ze dne 20. února 1939. Nicméně toto zproštění povinnosti není podmíněno splněním podmínek, na základě nichž lze ověřit, že tento státní příslušník vykonával v zahraničí činnost považovanou za rovnocennou odborné praxi. Toto královské nařízení tak stanoví mechanismus všeobecného zproštění povinnosti vykonat odbornou praxi v závislosti na kvalifikacích, jež vyjmenovává, přičemž toto zproštění povinnosti nepodmiňuje skutečností, zda domovský členský stát poskytuje přístup k povolání architekta držiteli těchto kvalifikací, či nikoliv. Mimoto přílohy V a VI směrnice 2005/36 nebyly podle ní do belgického práva provedeny správně, a sice do přílohy 1 písm. b) a přílohy 2 písm. a) zákona z 20. února 1939. To má za následek, že držitelé diplomu architekta, kteří nemají doplňující osvědčení, jež jim umožňuje přístup k povolání architekta v jejich domovském členském státě, tak mohou mít přístup k tomuto povolání v Belgii, aniž by jim Ordre des architectes mohla uložit povinnost vykonat odbornou praxi, neboť královské nařízení ze dne 23. března 2011 stanoví zproštění této povinnosti.
- 16 Předkládající soud v této souvislosti upřesňuje, že odkaz v královském nařízení ze dne 23. března 2011 na doklady uvedené v příloze 1 písm. b) a příloze 2 písm. a) zákona ze dne 20. února 1939 nezaručuje existenci minimálních odborných zkušeností, neboť tyto přílohy vyjmenovávají doklady o dosažené kvalifikaci a nestanoví přitom povinnost, aby byly doplněny osvědčením prokazujícím skutečný výkon odborných činností architekta. Předkládající soud z toho dovozuje, že z tohoto královského nařízení nevyplývá, že držitelé dokladů, na které se vztahuje, jsou zproštěni povinnosti výkonu odborné praxe

pouze v případě, že jsou plně odborně kvalifikovaní. Podle něj z toho vyplývá, že uvedené královské nařízení je v rozporu s čl. 52 prvním pododstavcem zákona ze dne 26. června 1963, který umožňuje přiznat toto zproštění povinnosti pouze dotčným státním příslušníkům, kteří v zahraničí vykonávali činnost považovanou za rovnocennou odborné praxi, přičemž pro účely prokázání této skutečnosti není pouhá držba dokladu dostačující. Nicméně podle předkládajícího soudu je třeba přezkoumat slučitelnost čl. 52 prvního pododstavce zákona ze dne 26. června 1963 s čl. 21 odst. 1 a článkem 49 směrnice 2005/36.

- 17 Za těchto okolností se Conseil d'État rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být články 21 a 49 [směrnice 2005/36], které ukládají každému členskému státu povinnost přiznávat dokladům o dosažené kvalifikaci, na něž se vztahují, v souvislosti s přístupem k odborným činnostem a s jejich výkonem stejný účinek na svém území, jako dokladům o dosažené kvalifikaci, které samy vydávají, vykládány v tom smyslu, že státu zakazují požadovat pro zápis na seznam Komory architektů, aby držitel dokladu o dosažené kvalifikaci architekta v souladu s článkem 46 uvedené směrnice nebo dokladu uvedeného v čl. 49 [odst.] 1 [této směrnice] mimoto splňoval podmínky týkající se odborné praxe či zkušeností, rovnocenné podmínkám, které se od držitelů diplomů vydaných na jeho území vyžadují po jejich získání?“

K předběžné otázce

- 18 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda články 21 a 49 směrnice 2005/36, ve znění použitelném na spor v původním řízení, musejí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby hostitelský členský stát vyžadoval pro účely vydání povolení k výkonu povolání architekta od držitele odborné kvalifikace získané v domovském členském státě, aby vykonal odbornou praxi nebo prokázal, že má rovnocenné odborné zkušenosti.
- 19 Je třeba připomenout, že tato směrnice upravuje vzájemné uznávání odborných kvalifikací, pokud jde o přístup k některým regulovaným povoláním. Hlavním účelem vzájemného uznávání, jak vyplývá z článku 1 a čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice, je umožnit držiteli odborné kvalifikace, která mu umožňuje přístup k regulovanému povolání v jeho domovském členském státě, aby měl přístup ke stejnému povolání, pro které získal kvalifikaci v domovském členském státě, a vykonával je v hostitelském členském státě za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci.
- 20 Co se týče zejména povolání architekta, táž směrnice stanoví, jak vyplývá z jejího bodu 19 odůvodnění, systém automatického uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci na základě koordinovaných minimálních požadavků na odbornou přípravu.
- 21 Podle judikatury týkající se směrnice 85/384, která byla zrušena směrnicí 2005/36, brání takový systém automatického uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci, aby hostitelský členský stát podmiňoval uznání dokladů o dosažené kvalifikaci odpovídajících podmínkám kvalifikace stanovených unijní právní úpravou, dodatečnými požadavky (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Portugalsko, C-43/06, EU:C:2007:300, body 27 a 28, jakož i Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia a další, C-111/12, EU:C:2013:100, body 43 a 44).
- 22 Tato úvaha platí rovněž v případě směrnice 2005/36. V této souvislosti je zaprvé třeba uvést, že znění této směrnice není nejednoznačné. Pokud jde o přístup k povolání architekta, tak čl. 21 odst. 1 první pododstavec uvedené směrnice stanoví, že každý členský stát uznává doklady o dosažené kvalifikaci uvedené v příloze V bodu 5.7.1, a za účelem přístupu k povolání architekta přiznává těmto dokladům stejné účinky, jaké mají doklady o dosažené kvalifikaci, které sám vydává. Podle čl. 21 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2005/36 musejí být tyto doklady o dosažené kvalifikaci vydány příslušnými orgány a případně doplněny doplňujícími osvědčeními. Příloha V bod 5.7.1 této směrnice obsahuje

pro každý členský stát výčet dokladů o dosažené kvalifikaci, subjekty, které jsou oprávněny k jejich vydávání a doplňující osvědčení, na základě nichž lze získat přístup k povolání architekta. Uvedené doklady a osvědčení jsou v souladu s minimálními požadavky na odbornou přípravu architekta, které jsou popsány v článku 46 uvedené směrnice.

- 23 Článek 21 odst. 1 směrnice 2005/36 je doplněn článkem 49 této směrnice. Z článku 49 odst. 1 směrnice 2005/36 vyplývá, že členské státy uznávají doklady uvedené v příloze VI výše uvedené směrnice, které byly vydány po ukončení studia, jež bylo zahájeno nejpozději v referenčním akademickém roce uvedeném v této příloze, i když tyto doklady nespĺňují minimální požadavky uvedené článku 46 téže směrnice. Co se týče přístupu k povolání architekta, jsou členské státy povinny přiznat uvedeným dokladům stejné účinky jako dokladům, které samy vydávají.
- 24 Z toho vyplývá, že systém automatického uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci stanovený, pokud jde o povolání architekta, v člancích 21, 46 a 49 směrnice 2005/36, neponechává členským státům žádný prostor pro uvážení. Pokud je tedy státní příslušník členského státu držitelem jednoho z dokladů o dosažené kvalifikaci a doplňujících osvědčení uvedených v bodu 5.7.1 přílohy V nebo příloze VI této směrnice, musí mít možnost vykonávat povolání architekta v jiném členském státě, aniž by mu uvedený členský stát mohl uložit povinnost získat nebo prokázat získání doplňujících odborných kvalifikací.
- 25 Zadruhé, pokud jde o uvedenou směrnici, vyloučení jakéhokoliv dodatečného požadavku, který vyplývá z bodu 21 tohoto rozsudku, je žádoucí tím spíše, že ve srovnání se směrnicí 85/384 posiluje, co se týče povolání architekta, automatickou povahu uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci. Tato poslední uvedená směrnice totiž ve svém čl. 23 odst. 1 stanovila možnost členského státu stanovit pro držitele dokladů o dosažené kvalifikaci vydaných jiným členským státem podmínky doplňující odborné praxe, ačkoliv se na uvedené doklady vztahovalo vzájemné uznávání. Směrnice 2005/36 tuto možnost zrušila, aniž v zásadě změnila ustanovení týkající se vzájemného uznávání, tedy ustanovení, která byla právě předmětem judikatury citované v bodu 21 tohoto rozsudku.
- 26 Je však nutné upřesnit, že i když jsou zásady upravující systém automatického vzájemného uznávání odborných kvalifikací architekta, stanovený směrnicí 2005/36, uvedeny v člancích 21, 46 a 49 této směrnice, je provádění tohoto systému založeno, jak vyplývá z bodů 22 a 23 tohoto rozsudku, na obsahu příloh V a VI uvedené směrnice. Předpokladem řádného fungování systému automatického vzájemného uznávání, stanoveného směrnicí 2005/36 je tudíž správné provedení nejen článků 21, 46 a 49 této směrnice členskými státy, ale také přílohy V a VI uvedené směrnice.
- 27 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět, že články 21 a 49 směrnice 2005/36 musejí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby hostitelský členský stát vyžadoval pro účely vydání povolení k výkonu povolání architekta od držitele odborné kvalifikace, získané v domovském členském státě a uvedené v příloze V bodu 5.7.1 nebo příloze VI této směrnice, aby vykonal odbornou praxi nebo prokázal, že má rovnocenné odborné zkušenosti.

K nákladům řízení

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

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

Články 21 a 49 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací, ve znění nařízení Komise (ES) č. 279/2009 ze dne 6. dubna 2009, musejí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby hostitelský členský stát vyžadoval

pro účely vydání povolení k výkonu povolání architekta od držitele odborné kvalifikace, získané v domovském členském státě a uvedené v příloze V bodu 5.7.1 nebo příloze VI této směrnice, aby vykonal odbornou praxi nebo prokázal, že má rovnocenné odborné zkušenosti.

Podpisy.