



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

29. července 2019*

„Nesplnění povinnosti státem – Porušení směrnice 2006/123/ES a článků 49 a 56 SFEU – Omezení a požadavky na umístění sídla, právní formu, vlastnictví kapitálu a víceoborovou činnost společností stavebních inženýrů, patentových zástupců a veterinárních lékařů“

Ve věci C-209/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 23. března 2018,

Evropská komise, zastoupená G. Braunem a H. Tserepa-Lacombe, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Rakouské republice, zastoupené G. Hessem, jako zmocněncem,

žalované,

podporované:

Spolkovou republikou Německo, původně zastoupenou T. Henzem a D. Klebsem, poté D. Klebsem, jako zmocněnci,

vedlejší účastnice,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras, předseda senátu, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin (zpravodaj) a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

- 1 Evropská komise se v rámci své žaloby domáhá, aby Soudní dvůr rozhodl, že Rakouská republika tím, že pro společnosti stavebních inženýrů a patentových zástupců stanovila požadavky na sídlo, pro společnosti stavebních inženýrů, patentových zástupců a veterinárních lékařů stanovila požadavky na právní formu a vlastnictví kapitálu, a omezila společnosti stavebních inženýrů a patentových zástupců v tom, aby byly činné ve více oblastech, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 14 odst. 1, čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a c) a odst. 3 a článku 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), jakož i z článků 49 a 56 SFEU.

Právní rámec

Unijní právo

- 2 Bod 9 odůvodnění směrnice 2006/123 uvádí:

„Tato směrnice se vztahuje pouze na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu. Nevztahuje se tudíž na požadavky, jako jsou pravidla silničního provozu, pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, stavební normy nebo správní sankce ukládané za nedodržení pravidel, která konkrétně neupravují činnost poskytování služeb ani se jí konkrétně nedotýkají, avšak která musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby.“

- 3 Bod 22 odůvodnění této směrnice uvádí:

„Vyloučení zdravotní péče z oblasti působnosti této směrnice by se mělo týkat zdravotních a farmaceutických služeb, které poskytují odborní zdravotničtí pracovníci pacientům za účelem posuzování, udržování a obnovování jejich zdravotního stavu, jsou-li tyto činnosti v členských státech, v nichž jsou tyto služby poskytovány, vyhrazeny pro regulovaná zdravotnická povolání.“

- 4 Bod 40 odůvodnění uvedené směrnice je následujícího znění:

„Pojetí ‚naléhavých důvodů obecného zájmu‘, na které odkazují některá ustanovení této směrnice, bylo rozvinuto Soudním dvorem v jeho judikatuře týkající se článků 43 a 49 [ES] a může se vyvíjet i dále. V tomto pojetí, jak jej uznává judikatura Soudního dvora, jsou zahrnuty přinejmenším tyto důvody: [...] ochrana veřejného zdraví, [...] la ochrana příjemců služeb [...]“

- 5 Článek 2 odst. 2 písm. f) a l) směrnice 2006/123 zní následovně:

„Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

[...]

- f) zdravotní služby bez ohledu na to, zda jsou poskytovány prostřednictvím zdravotnických zařízení či nikoli, a bez ohledu na způsob jejich organizace a financování na vnitrostátní úrovni a na to, zda je poskytuje veřejný či soukromý subjekt;

[...]

- l) služby poskytované notáři a soudními vykonavateli, kteří jsou jmenováni úředním aktem vlády [orgánu státní správy].“

6 V souladu s čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice je pojem „poskytovatel služeb“ pro účely zmíněné směrnice vymezen jako jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu, nebo jakákoli právnická osoba podle článku 54 SFEU usazená v některém členském státě a nabízející nebo poskytující službu.

7 Článek 14 téže směrnice, nadepsaný „Zakázané požadavky“, v bodech 1 a 3 stanoví:

„Členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území podmiňovat splněním kteréhokoli z těchto požadavků:

- 1) diskriminační požadavky založené přímo nebo nepřímo na státní příslušnosti nebo v případě společností na umístění jejich sídla, včetně zejména:
 - a) požadavků na státní příslušnost poskytovatele, jeho zaměstnanců, osob s podílem na kapitálu nebo členů řídicích nebo dozorčích orgánů poskytovatele;
 - b) požadavku, aby poskytovatel, jeho zaměstnanci, osoby s podílem na kapitálu nebo členové řídicích nebo dozorčích orgánů poskytovatele měli bydliště na jejich území;

[...]

- 3) omezení svobody poskytovatele zvolit si mezi hlavní a vedlejší provozovnou, zvláště pak povinnost poskytovatele mít hlavní provozovnu na jejich území, nebo omezení svobody zvolit si formu usazení v podobě zastoupení, pobočky nebo dceřiné společnosti“.

8 Ustanovení čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a c) a odst. 3, 5 a 6 směrnice 2006/123 stanoví:

„1 Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

[...]

- b) povinnost poskytovatele mít určitou právní formu;
- c) požadavky související s držetím podílu na kapitálu společnosti;

[...]

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

- a) nepřipustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;
- b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.“

[...]

5. Ve zprávě o vzájemném hodnocení stanovené v čl. 39 odst. 1 členské státy uvedou:

- a) požadavky, které hodlají zachovat, a důvody, proč tyto požadavky považují za vyhovující podmínkám stanoveným v odstavci 3;
- b) požadavky, které byly zrušeny nebo zmírněny.

6. Členské státy nezavedou od 28. prosince 2006 žádný nový požadavek odpovídající druhu požadavků uvedených v odstavci 2, pokud tento požadavek nesplní podmínky stanovené v odstavci 3.“

9 Článek 25 směrnice 2006/123 stanoví:

„1 Členské státy zajistí, aby se na poskytovatele nevztahovaly požadavky, které jim ukládají povinnost vykonávat výhradně danou konkrétní činnost nebo které omezují společné vykonávání různých činností nebo jejich vykonávání v rámci partnerství.

Takové požadavky se však mohou vztahovat na následující poskytovatele:

- a) regulovaná povolání, je-li to opodstatněné za účelem zaručení souladu s pravidly upravujícími profesní etiku a chování, jež se liší v závislosti na zvláštní povaze každé profese, a nezbytné pro zajištění jejich nezávislosti a nestrannosti;
- b) poskytovatelé služeb v oblasti certifikace, akreditace, technického dozoru, testů nebo zkoušek, do té míry, je-li to opodstatněné za účelem zajištění jejich nezávislosti a nestrannosti.

2. Jsou-li víceoborové činnosti mezi poskytovateli služeb uvedenými v odst. 1 písm. a) a b) povoleny, členské státy zajistí, aby:

- a) se předešlo střetu zájmů a neslučitelnosti některých činností;
- b) byla zabezpečena nezávislost a nestrannost nutná pro vykonávání některých činností;
- c) pravidla upravující profesní etiku a chování u různých činností byla navzájem slučitelná, zejména pokud jde o profesní tajemství.

3. Ve zprávě uvedené v čl. 39 odst. 1 členské státy uvedou, na které poskytovatele se vztahují požadavky stanovené v odstavci 1 tohoto článku, obsah těchto požadavků a důvody, pro které je považují za opodstatněné.“

Rakouské právo

ZTG

10 Ustanovení § 21 Ziviltechnikergesetz (zákon o stavebních inženýrech, BGBl. 156/1994), ve znění použitelném na spor v původním řízení (BGBl. I, 50/2016, dále jen „ZTG“), nadepsané „Předmět podnikání“, zní takto:

„1 V souladu s níže uvedenými ustanoveními mohou stavební inženýři výlučně za účelem trvalého výkonu povolání stavebního inženýra zakládat veřejné obchodní společnosti, komanditní společnosti, společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti, které mají vlastní oprávnění vydané ministerstvem hospodářství a práce [...].

2. Společnosti stavebních inženýrů samy vykonávají profesi stavebního inženýra.

3. Založení osobní obchodní společnosti s živnostníky je povoleno pouze tehdy, nejsou-li tyto osoby oprávněny k samotnému výkonu činnosti. Na tuto společnost se nevztahují ustanovení oddílu 2 tohoto spolkového zákona.“

11 Ustanovení § 25 ZTG, nazvaného „Sídlo a předmět podnikání“, stanoví:

„1. Stavební inženýři mají povinnost mít sídlo v Rakousku v místě kanceláře jednoho ze společníků či člena řídicího orgánu oprávněného k řízení a jednání za společnost.

2. Společnosti stavebních inženýrů jsou povinny připojit k předmětu podnikání v souladu s obecnými ustanoveními o předmětu podnikání text ‚společnost stavebních inženýrů‘. Výraz ‚Ziviltechniker‘ [stavební inženýr] může být zkrácen na ‚ZT‘.

3. V obchodních listinách musí být uvedena jména a pravomoci všech společníků oprávněných k řízení a jednání.“

12 Ustanovení § 26 tohoto zákona stanoví:

„1. Společníky společnosti stavebních inženýrů mohou být pouze autorizované fyzické osoby a společnosti stavebních inženýrů.

2. Osoby s živnostenským oprávněním, které technicky odpovídá autorizaci společnosti stavebních inženýrů, jejich řídicí pracovníci či společníci oprávnění k řízení a jednání nemohou být společníky této společnosti stavebních inženýrů.“

13 Ustanovení § 28 uvedeného zákona stanoví:

„1. Jednateli a členy statutárních orgánů společností stavebních inženýrů mohou být pouze fyzické osoby, které jsou společníky společnosti, mají platné oprávnění k výkonu činnosti a větší než poloviční podíl ve společnosti. U operací, k jejichž realizaci jsou nezbytná technická oprávnění několika stavebních inženýrů, musí stanovy společnosti v každém případě zavazovat příslušné oprávněné osoby ke společnému jednání.

2. O technických otázkách týkajících se výkonu povolání stavebních inženýrů rozhodují v příslušných orgánech společnosti pouze osoby s oprávněním k výkonu činnosti. Rozhodnutí, které by bylo v rozporu s vůlí společníků s oprávněním relevantním po technické stránce k rozhodnutí, je nepřípustné.

3. Společníci, kteří nejsou členy profese, musí být smluvně zavázáni k dodržování pravidel upravujících profesní etiku a chování.

4. Jsou-li společnosti stavebních inženýrů zapsány v rejstříku, společníci bez oprávnění k výkonu povolání mohou být pouze komanditisty.

5. Jsou-li společnosti stavebních inženýrů akciovými společnostmi, musí jejich stanovy upravovat pouze akcie na jméno. Převod akcií musí být schválen valnou hromadou. Valná hromada tento převod schválí pouze v případě, jsou-li respektována ustanovení tohoto spolkového zákona a pravidla upravující profesní etiku a chování.“

PAG

- 14 Ustanovení § 2 Patentanwaltsgesetz (zákon o patentových zástupcích) ze dne 7. června 1967 (BGBl. 214/1967), ve znění použitelném na spor v původním řízení (BGBl. I, 126/2013, dále jen „PAG“), zní:

„1. Zařazení na seznam patentových zástupců je podmíněno předložením dokladu o splnění těchto požadavků:

- a) rakouská státní příslušnost;
- b) způsobilost k právům a právním úkonům
- c) trvalé sídlo kanceláře v Rakousku;
- d) diplom o úspěšném ukončení studia v délce nejméně 5 let na rakouské vysoké škole nebo rovnocenného studia na univerzitě v Evropském hospodářském prostoru nebo Švýcarské konfederaci v technickém oboru nebo oboru přírodních věd nebo uznání rovnocenného zahraničního vysokoškolského diplomu;
- e) absolvování praxe (§ 3);
- f) úspěšně složená zkouška patentových zástupců (§ 8 a násl.), a to nejdříve jeden rok před absolvováním praxe;
- g) pojištění občanskoprávní odpovědnosti v souladu s § 21a.

2. Státní příslušnost státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo Švýcarské konfederace se považuje za rovnocennou rakouské státní příslušnosti.

3. U osob, které splňují podmínky pro profesi patentového zástupce uvedené v § 16a odst. 1, nahrazuje zkouška způsobilosti (§§ 15a a 15b) požadavky podle odst. 1 písm. d) až f).“

- 15 Ustanovení § 29a PAG zní:

„Níže uvedené požadavky musí trvale splňovat společnosti, jejichž předmětem podnikání je činnost patentového zástupce:

1. Společníky mohou být pouze:

- a) patentoví zástupci,
- b) manželé nebo registrovaní partneři a děti patentového zástupce společnosti,
- c) bývalí patentoví zástupci, kteří přestali vykonávat profesi patentového zástupce a byli v tomto okamžiku společníky nebo jejich kancelář společnost převzala,
- d) pozůstalí manželé/manželky nebo registrovaní partneři a pozůstalé děti zemřelého patentového zástupce, byl-li společníkem v době úmrtí, nebo pozůstalí manželé/manželky nebo registrovaní partneři a pozůstalé děti, kteří se stali společníky patentového zástupce s cílem pokračovat v činnosti kanceláře,
- e) soukromé rakouské nadace založené jedním nebo více společníky, jejichž jediným účelem je podpora osob uvedených v písmenech a) až d).

2. Patentoví zástupci mohou být společníky společnosti pouze jako osoby nesoucí osobní odpovědnost, případně u společností s ručením omezeným jako společníci oprávnění k jednání za společnost a řízení. Společníci uvedení v bodě 1 písm. b) až e) mohou být společníky pouze v postavení komanditisty, společníka bez oprávnění k jednání za společnost či jejímu řízení či v postavení tichého společníka. Jiné osoby než společníci nemohou mít podíl na obrátu nebo zisku společnosti.

3. Ukončení výkonu povolání patentového zástupce [§ 48 odst. 1 písm. c)] nebrání tomu, aby byla tato osoba nadále společníkem, avšak vede k zániku jednatelského oprávnění a oprávnění řídit společnost.

4. Manželé nebo registrovaní partneři [bod 1 písm. b)] mohou být společníky společnosti pouze za trvání manželství nebo registrovaného partnerství; děti [bod 1 písm. b) a d)] pouze do dosažení věku 35 let a poté v případě, že se připravují na výkon povolání patentového zástupce.

5. Všichni společníci vlastní podíl na své jméno a účet; převod podílu a fiduciární správa podílu společníka jsou zakázány.

6. Činnost společnosti je omezena na výkon činnosti patentového zástupce, včetně nezbytných pomocných činností a správy majetku společnosti.

7. Alespoň jeden ze společníků-patentových zástupců musí mít kancelář v sídle této společnosti. Ustanovení § 25a se použije obdobně pro zřizování poboček.

8. Patentoví zástupci mohou být společníky pouze v jedné společnosti; stanovy společnosti však mohou upravit, že patentový zástupce, který je společníkem společnosti, může vykonávat povolání patentového zástupce mimo společnost. Společnosti patentových zástupců nemohou být společníky jiných subjektů, jejichž předmětem podnikání je společný výkon povolání.

9. Všichni patentoví zástupci, kteří jsou společníky společnosti, musí být oprávněni jednat za společnost a řídit ji samostatně. Všichni ostatní společníci nejsou oprávněni k jednání za společnost a jejímu řízení.

10. Ve společnosti patentových zástupců mající formu společnosti s ručením omezeným nemohou funkci jednatele vykonávat jiné osoby než společníci-patentoví zástupci. Prokuru či plnou moc nelze v rámci společnosti patentových zástupců platně udělit.

11. Pokud jde o projev vůle společnosti, rozhodující vliv musí mít patentoví zástupci. Výkon funkce patentového zástupce, který je společníkem společnosti, nesmí být vázán pokyny či podmíněn souhlasem ze strany společníků (valné hromady).“

TÄG

16 Ustanovení § 15a Tierärztegesetz (veterinární zákon) ze dne 13. prosince 1974 (BGBl. 16/1975), ve znění použitelném na spor v původním řízení (BGBl. I, 66/2016, dále jen „TÄG“), stanoví:

„1. Pouze veterinární lékaři s osvědčením či společnosti, jejichž společníky jsou veterinární lékaři s osvědčením, jsou oprávněni k provozování veterinární ordinace či soukromé veterinární kliniky. Jiné osoby mohou být společníky ve veterinární společnosti pouze v postavení tichých společníků. Pokud je v době založení společnosti s ručením omezeným počítáno i s otevřením pobočky, je nezbytné zajistit, že jednatelem bude pouze společník-veterinární lékař, který může dále řídit pouze jednu pobočku a musí mít ve společnosti většinový podíl.

2. Odpovědnou (řídící) osobou soukromé veterinární kliniky musí být veterinární lékař s osvědčením, který je oprávněn k provozování lékárny ve své ordinaci.“

Postup před zahájením soudního řízení

- 17 Dne 9. července 2014 zaslala Komise Rakouské republice úřední dopis s žádostí o informace o požadavcích, které vnitrostátní právní předpisy ukládají společnostem stavebních inženýrů, patentových zástupců a veterinárních lékařů, pokud jde o umístění sídla, právní formu a podíl na kapitálu, jakož i omezení víceoborových činností.
- 18 Rakouská republika odpověděla dopisem ze dne 9. října 2014, v němž předala Komisi návrh novely PAG, kterou však rakouský zákonodárce nepřijal.
- 19 Dne 5. prosince 2014 zahájila Komise řízení EU Pilot, v jehož rámci zaslala Rakouské republice doplňující otázky, ta na ně odpověděla dne 13. února 2015.
- 20 Dne 19. června 2015 zaslala Komise Rakouské republice výzvu dopisem.
- 21 Tento členský stát odpověděl na tento dopis dne 18. září 2015.
- 22 Dne 5. října 2015 proběhla schůzka Komise a Rakouské republiky za účelem projednání obsahu dopisu ze dne 18. září 2015. Po této schůzce zaslal tento členský stát dne 23. října 2015 doplňující dopis, k němuž byl přiložen návrh novely ZTG. Touto novelou, která měla nabýt účinnosti ve druhém čtvrtletí roku 2016, měl být odstraněn požadavek na umístění sídla společností stavebních inženýrů. Byla v ní řešena i změna požadavku na umístění sídla u společností patentových zástupců, avšak podle Komise navrhované znění nadále umožňovalo výklad odporující čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 a článku 49 SFEU. Dále byla oznámena novela TÄG, která vstoupila v platnost dne 1. srpna 2016.
- 23 Dne 26. února 2016 zaslala Komise Rakouské republice odůvodněné stanovisko, v němž však nezmiňovala požadavky na umístění sídla architektů a konzultačních inženýrů, jejichž novelizace byla ohlášená.
- 24 Rakouská republika odpověděla dopisem ze dne 22. dubna 2016, v němž navrhla změny pro společnosti patentových zástupců, včetně přeformulovaného znění požadavku na umístění sídla a požadavku na „rozhodující vliv“ patentových zástupců v těchto společnostech. Pokud jde o společnosti stavebních inženýrů a veterinárních lékařů, tento členský stát setrval na svém předchozím postoji, že změna není nutná. Požadavek na umístění sídla společností stavebních inženýrů nebyl zrušen.
- 25 Komise v této souvislosti zaslala Rakouské republice dne 17. listopadu 2016 dodatečné odůvodněné stanovisko.
- 26 V prosinci 2016 a v únoru 2017 proběhly dvě schůzky Komise a Rakouské republiky, během nichž se řešila otázka společností stavebních inženýrů. Na těchto schůzkách se tento členský stát zavázal k odstranění požadavků na umístění sídla a ke změně ustanovení o podílu na kapitálu a omezení víceoborových činností.
- 27 Rakouská republika odpověděla na dodatečné odůvodněné stanovisko dvěma dopisy ze dne 17. ledna a 13. března 2017. Tento členský stát potvrdil, že je nadále připraven změnit § 25 odst. 1 ZTG, avšak nemohl tak učinit s ohledem na dotčené zájmové skupiny. Rakouská republika rovněž uvedla, že je připravena v přiměřené lhůtě změnit PAG a TÄG a pokračovat v jednáních. Spolkový ministr pro vědu, výzkum a hospodářství také předložil Komisi dne 10. března 2017 návrh změn ZTG, avšak Komise se domnívala, že tyto změny nejsou dostatečné k nápravě neslučitelnosti tohoto právního předpisu s unijním právem.

- 28 Dne 11. října 2017 předložila Rakouská republika Komisi nové dodatečné připomínky, k nimž byl přiložen návrh nového ZTG, který měl zohlednit výhrady Komise. I když Komise uznává, že tento návrh počítal se zrušením požadavku na umístění sídla společností stavebních inženýrů, její zbývající výhrady nadále platí. Uvedený návrh navíc dosud nebyl předložen rakouskému parlamentu ke schválení.
- 29 Za těchto podmínek podala Komise projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti.

K žalobě

K použitelným ustanovením

Argumentace účastnic řízení

- 30 Pokud jde o použitelnost směrnice 2006/123, Komise nesouhlasí se stanoviskem Rakouské republiky zastávaným v průběhu postupu před zahájením soudního řízení a před Soudním dvorem, pokud jde o vyloučení činnosti stavebních inženýrů a veterinárních lékařů z působnosti této směrnice.
- 31 Pokud jde o činnost stavebních inženýrů jakožto osob, které složily slib, Komise tvrdí, že podle čl. 2 odst. 2 písm. l) směrnice se uvedená směrnice nevztahuje na „služby poskytované notáři a soudními vykonavateli, kteří jsou jmenováni úředním aktem vlády“. Skutečnost, že jiné profesní skupiny, jako jsou stavební inženýři, také vydávají veřejné listiny, přitom podle ní tyto akty nevylučuje automaticky z působnosti téže směrnice. Tento orgán se dále domnívá, že územní plánování zajišťuje v Rakousku spolkový stát, Länder a obce, a proto skutečnost, že stavební inženýři poskytují místním a regionálním orgánům technickou podporu při přípravě takových plánů, neznamená, že se na jimi poskytované služby nevztahuje směrnice 2006/123. Komise se proto domnívá, že ZTG není právním předpisem vyloučeným z působnosti této směrnice.
- 32 Pokud jde o činnost veterinárních lékařů, Komise zdůrazňuje, že vyloučení zdravotnických služeb z působnosti směrnice 2006/123 podle čl. 2 odst. 2 písm. f) uvedené směrnice platí pouze pro služby týkající se lidského zdraví, a nikoli veterinární služby.
- 33 Rakouská republika tvrdí, že minimálně v rámci vydávání veřejných listin jednají stavební inženýři jako zástupci státu. Tento členský stát se domnívá, že postavení stavebních inženýrů je při této činnosti podle vnitrostátního práva srovnatelné s postavením notářů. Dovozuje z toho, že stavební inženýři spadají pod čl. 2 odst. 2 písm. l) směrnice 2006/123 přinejmenším, pokud jde o vydávání veřejných listin. Pokud jde o veterinární lékaře, uvedený členský stát v podstatě přirovnává jejich činnost k činnosti zdravotnických pracovníků.

Závěry Soudního dvora

- 34 V první řadě je třeba poznamenat, že podle čl. 2 odst. 2 písm. l) směrnice 2006/123 se tato směrnice nevztahuje na služby poskytované notáři a soudními vykonavateli, kteří jsou jmenováni úředním aktem orgánu státní správy. Toto ustanovení naopak nezmiňuje stavební inženýry.
- 35 Vzhledem k tomu, že výjimky musí být vykládány restriktivně, musí být čl. 2 odst. 2 písm. l) směrnice 2006/123 vykládán v tom smyslu, že se toto ustanovení vztahuje pouze na služby, které jsou v něm výslovně uvedeny. Za těchto okolností nemůže obstát argument Rakouské republiky, podle něhož mohou stavební inženýři vydávat veřejné listiny a při této činnosti mohou být přirovnáni k notářům.

- 36 Nelze proto tvrdit, že povolání stavebního inženýra nespadá na základě čl. 2 odst. 2 písm. l) do působnosti směrnice 2006/123.
- 37 Zadržet z čl. 2 odst. 2 písm. f) směrnice 2006/123 vyplývá, že „zdravotní služby“ jsou z působnosti této směrnice výslovně vyloučeny. Podle bodu 22 odůvodnění této směrnice však tato výjimka platí pro služby, „které poskytují odborní zdravotničtí pracovníci pacientům za účelem posuzování, udržování a obnovování jejich zdravotního stavu“, což implikuje, že tyto služby jsou poskytovány lidem (rozsudek ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 39).
- 38 Vzhledem k tomu, že výjimky musí být vykládány restriktivně, musí být čl. 2 odst. 2 písm. f) této směrnice vykládán tak, že se vztahuje pouze na lékařskou péči o lidské zdraví.
- 39 Nelze proto tvrdit, že povolání veterinárního lékaře nespadá na základě čl. 2 odst. 2 písm. f) směrnice 2006/123 do její působnosti.
- 40 Na základě výše uvedeného je třeba učinit závěr, že se směrnice 2006/123 vztahuje jak na činnost stavebních inženýrů, tak na činnost veterinárních lékařů. Za těchto okolností a v rozsahu, v němž Komise vytýká Rakouské republice, že nesplnila povinnosti vyplývající z některých ustanovení této směrnice a z článku 49 SFEU, musí být vnitrostátní právní předpisy nejprve posouzeny z hlediska ustanovení uvedené směrnice a poté je třeba případně zkoumat tyto právní předpisy z hlediska ustanovení článku 49 SFEU.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 14 směrnice 2006/123

Argumentace účastnic řízení

- 41 Komise tvrdí, že vnitrostátní předpisy upravující umístění sídla stavebních inženýrů a patentových zástupců jsou v rozporu s článkem 14 směrnice 2006/123 a článkem 49 SFEU.
- 42 Pokud jde o společnosti stavebních inženýrů, tento orgán konkrétně tvrdí, že § 25 odst. 1 ZTG je v rozporu s čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123, jelikož požaduje, aby společnosti stavebních inženýrů, ale také minimálně jeden z jejich společníků oprávněných k řízení společnosti a jednání za ni, měli sídlo v Rakousku. Podle tohoto orgánu zakládá § 25 odst. 1 ZTG diskriminaci, jelikož zakazuje společnostem stavebních inženýrů, které mají sídlo v jiném členském státě, než je Rakouská republika, nabízet služby v tomto členském státě. Článek 14 směrnice 2006/123 přitom neumožňuje odůvodnit takové omezení.
- 43 Komise dále stran společností patentových zástupců tvrdí, že z § 29a bodu 7 PAG vyplývá, že alespoň jeden ze společníků společnosti patentových zástupců musí mít sídlo v místě sídla této společnosti. Z ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) PAG dále vyplývá, že zápis na seznam patentových zástupců je podmíněn předložením dokladu o tom, že se stále sídlo kanceláře nachází v Rakousku. Podle tohoto orgánu z toho vyplývá, že společnosti patentových zástupců a jejich společníci musí mít sídlo v Rakousku, což je přirovnatelné k diskriminaci na základě umístění sídla poskytovatele služeb a jeho společníků. Komise se domnívá, že uvedená ustanovení PAG zakládají přímou diskriminaci na základě umístění zapsaného sídla společnosti a nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti jejich společníků.
- 44 Komise dodává, že legislativní změny oznámené Rakouskou republikou nebyly uskutečněny a v případě společností patentových zástupců navrhované změny nenapravují porušení unijního práva.

- 45 Rakouská republika se proti této výtce brání a tvrdí, že pokud jde o společnosti stavebních inženýrů, Komisi k 11. říjnu 2017 jednoznačně informovala o návrhu novely ZTG, čímž vyjádřila svůj záměr zrušit § 25 odst. 1 tohoto zákona. Tento členský stát se domnívá, že tvrzení o nesplnění povinnosti je v tomto bodě nepodložené zejména vzhledem k tomu, že k prodlení při přijímání tohoto návrhu došlo nejen v důsledku rakouských voleb, ale i tím, že Komise nereagovala na e-mail ze dne 10. března 2017, kterým ji tento členský stát informoval o konkrétním návrhu novely ZTG.
- 46 Pokud jde o patentové zástupce, Rakouská republika informuje Soudní dvůr o nových legislativních návrzích na změnu PAG, přičemž tvrdí, že má v úmyslu zahájit do léta 2018 legislativní postup za účelem přijetí novely zákona.

Závěry Soudního dvora

- 47 Úvodem je třeba konstatovat, že Rakouská republika pouze zpochybňuje žalobní důvod s tím, že navrhla legislativní změny, avšak nezpochybňuje, že tyto změny k datu podání této žaloby nenabýly účinnosti.
- 48 V tomto ohledu je třeba připomenout, že existence nesplnění povinnosti musí být posuzována vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a případné změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem vzaty v úvahu (rozsudek ze dne 28. listopadu 2018, Komise v. Slovinsko, C-506/17, nezveřejněný, EU:C:2018:959, bod 50 a citovaná judikatura).
- 49 V tomto případě je přitom nesporné, že po uplynutí lhůty uložené Rakouské republice požadavky stanovené příslušnými vnitrostátními právními předpisy nadále platily.
- 50 Vzhledem k tomu je třeba konstatovat, stejně jako to učinila Komise, že z příslušných vnitrostátních předpisů kritizovaných v rámci tohoto žalobního důvodu vyplývá, že společnosti stavebních inženýrů a minimálně jeden jejich společník nebo člen představenstva společnosti patentových zástupců musí mít sídlo v Rakousku.
- 51 Tato ustanovení ukládají těmto společnostem povinnost mít zapsané sídlo v tomto státě, což je požadavek založený přímo na umístění sídla společnosti ve smyslu čl. 14 odst. 1 směrnice 2006/123. Povinnost, aby měl alespoň jeden společník nebo člen představenstva společnosti stavebních inženýrů kancelář v Rakousku je v podstatě požadavkem na rezidentství ve smyslu čl. 14 odst. 1 písm. b) této směrnice.
- 52 Článek 14 směrnice 2006/123 zakazuje členským státům podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na jejich území splněním kteréhokoli z požadavků uvedených v bodech 1 až 8 tohoto ustanovení a ukládá jim prioritní a systematické odstranění těchto požadavků. Dále platí, že požadavky uvedené v článku 14 směrnice 2006/123 nelze odůvodnit (rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 28).
- 53 Za těchto okolností je třeba konstatovat, že žalobní důvod týkající se porušení článku 14 směrnice 2006/123 je opodstatněný.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 15 směrnice 2006/123

Argumentace účastnic řízení

- 54 Komise tvrdí, že vnitrostátní požadavky na právní formu a podíl na kapitálu uložené společností stavebních inženýrů, patentových zástupců a veterinárních lékařů porušují čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a c) a odst. 3 směrnice 2006/123, jakož i článek 49 SFEU a brání novým poskytovatelům služeb s těmito profesemi z jiných členských států než z Rakouské republiky, aby se zde usadili. Podle Komise takové požadavky omezují možnost poskytovatelů usazených v těchto členských státech zřídit v Rakousku vedlejší provozovnu, pokud těmito požadavkům nepřizpůsobí organizační strukturu. Podle tohoto orgánu navíc uvedené požadavky představují překážky pro poskytovatele služeb usazené v Rakousku.
- 55 Komise se domnívá, že vnitrostátní pravidlo, podle kterého musí většinový podíl v profesní společnosti vlastnit fyzické osoby, znamená, že právnické osoby takovou společnost nemohou ovládat. Tento typ profesní společnosti nemůže být podle názoru Komise dceřinou společností jiné společnosti. Tento orgán dospěl k závěru, že taková profesní společnost usazená v jiném členském státě, než je Rakouská republika, nemůže v Rakousku založit dceřinou společnost nabízející stejné služby. Komise dále tvrdí, že požadavky na právní formu a podíl na kapitálu v praxi ztěžují založení hlavní provozovny v Rakousku.
- 56 Co se týká konkrétně společností stavebních inženýrů, Komise připomíná, že podle § 26 odst. 1 ZTG mohou být společníky ve společnosti stavebních inženýrů pouze fyzické osoby s oprávněním k výkonu činnosti. Dále připomíná, že § 28 odst. 1 ZTG stanoví, že většinový podíl v takové společnosti musí vlastnit stavební inženýři, kteří mohou také být jednatelem a členy statutárních orgánů dotčené společnosti stavebních inženýrů.
- 57 Podle Komise nelze požadavky na právní formu a podíl na kapitálu platící pro společnosti stavebních inženýrů odůvodnit tím, že některé činnosti architektů a inženýrů lze vykonávat nejen v režimu ZTG, ale také podle Gewerbeordnung (zákon o výkonu průmyslových, obchodních a řemeslných živností, dále jen „GewO“), neboť stavební inženýři požívají větší úcty a jejich služby mají lepší pověst než služby poskytované osobami poskytujícími stejné služby v režimu GewO. Pokud by společnosti usazené v jiném členském státě, než je Rakouská republika, musely jít spíše cestou živnosti než svobodného povolání, které se těší lepší pověsti, omezovalo by to podle Komise jejich přístup na trh.
- 58 Pokud jde o společnosti patentových zástupců a veterinárních lékařů, Komise podotýká, že Rakouská republika nezpochybnila během postupu před zahájením soudního řízení to, že jde o omezení, nýbrž pouze tvrdila, že dotyčná opatření jsou odůvodněná a přiměřená.
- 59 Komise se domnívá, že dotčené vnitrostátní požadavky nejsou odůvodněné, ani přiměřené.
- 60 Zaprvé, pokud jde o stavební inženýry, Komise tvrdí, že požadavky na právní formu a podíl na kapitálu nelze odůvodnit cíli spočívajícími v ochraně nezávislosti stavebních inženýrů, zaručení kvality služeb a v ochraně spotřebitelů, ani jinými cíli veřejného zájmu, jako je potřeba oddělit plánování a provádění prací. Podle názoru tohoto orgánu již rakouský systém obsahuje opatření k dosažení takových cílů, jako jsou pravidla chování bránící střetu zájmů a ustanovení o pojištění a zárukách platících pro osoby s touto profesí.
- 61 ZTG již kromě toho podle Komise obsahuje ustanovení, která brání podryvání nezávislosti stavebních inženýrů. Tento orgán připomíná, že § 28 odst. 2 ZTG stanoví, že o technických otázkách týkajících se výkonu povolání rozhodují pouze společníci oprávněním k výkonu činnosti, a § 28 odst. 3 ZTG pak požaduje, aby byli společníci, kteří nejsou členy této profese, smluvně vázáni k dodržování etického kodexu.

- 62 Zadržet, pokud jde o společnosti patentových zástupců, Komise tvrdí, že z § 29a bodu 1 PAG vyplývá, že podíl v takové společnosti mohou vlastnit pouze sami patentoví zástupci, jejich rodinní příslušníci a nadace založené těmito fyzickými osobami. Podle bodu 2 uvedeného ustanovení navíc osoby nevykonávající tuto profesi nemohou mít ve společnosti patentových zástupců zásadní roli a v souladu s bodem 11 uvedeného ustanovení musí mít v takové společnosti rozhodující vliv patentoví zástupci, kteří nesmí být při výkonu činnosti závislí na ostatních společnících.
- 63 Podle uvedeného orgánu nelze takové požadavky odůvodnit ani cílem obecného zájmu spočívajícím v poskytování vysoce kvalitních poradenských služeb a zastoupení spotřebitelům, ani cílem ochrany profesní nezávislosti patentových zástupců a důvěrnosti jejich činnosti.
- 64 Podle názoru Komise totiž takové požadavky překračují meze toho, co je nezbytné k dosažení nezávislosti a důvěrnosti.
- 65 Komise se dále domnívá, že přísná etická pravidla a ustanovení o pojištění chránící spotřebitele, jako je § 21a PAG, jsou k dosažení cílů stanovených Rakouskou republikou dostatečná. Dotčené požadavky navíc nejsou koherentní, neboť rakouské právní předpisy umožňují rodinným příslušníkům patentových zástupců stát se společníky ve společnosti patentových zástupců, kdežto s touto možností se nepočítá u takových společností usazených v jiných členských státech než v Rakouské republice. Tento orgán dodává, že vágnost § 29a bodu 11 PAG týkajícího se rozhodujícího vlivu patentových zástupců při projevech vůle společnosti patentových zástupců otevírá cestu k velmi restriktivnímu výkladu.
- 66 Zatřetí, pokud jde o společnosti veterinárních lékařů, Komise uvádí, že podle § 15a odst. 1 TÄG jsou k provozování veterinární praxe nebo soukromé veterinární kliniky oprávněni pouze veterinární lékaři nebo společnosti veterinárních lékařů s osvědčením k výkonu činnosti. Společníky ve společnostech veterinárních lékařů navíc musí být kvalifikovaní veterinární lékaři a osoby nevykonávající tuto profesi mohou vlastnit podíl v těchto společnostech pouze v postavení tichých společníků. Komise dále konstatuje, že pouze veterinární lékař, který má většinový podíl ve společnosti veterinárních lékařů, se může stát ředitelem pobočky této společnosti a řídit může pouze jednu pobočku.
- 67 Podle Komise lze vysoké míry nezávislosti veterinárních lékařů a ochrany veřejného zdraví dosáhnout méně omezujícími opatřeními, než je požadavek, aby měli veterinární lékaři v rámci společnosti veterinárních lékařů 100 % hlasovacích práv, který takto nepřiměřeně omezuje svobodu usazování. Tento orgán má za to, že pokud jsou veterinární lékaři s to mít rozhodující vliv, vlastní-li dostatečně vysoký podíl zajišťující, že mají kontrolu nad dotčenou společností veterinárních lékařů, nelze jiným osobám než veterinárním lékařům zakazovat vlastnit omezený podíl v takové společnosti, který takové kontrole nebrání.
- 68 Komise se domnívá, že flexibilnějším nástrojem zaručujícím ochranu veřejného zdraví a nezávislost členů této profese je etický kodex veterinárních lékařů a důsledný dohled nad jeho dodržováním ze strany rakouské veterinární komory. Tento orgán dále navrhuje, aby vnitrostátní právní úprava stanovila namísto požadavku vlastnit 100 % kapitálu, že veterinární lékaři musí mít většinu hlasovacích práv ve společnosti veterinárních lékařů. Společnosti veterinárních lékařů by dále mohly být povinné členy veterinární komory, což by usnadnilo dohled nad nimi.
- 69 Rakouská republika k otázce společností stavebních inženýrů uvádí, že striktní oddělení plánování od provádění prací má zaručit objektivitu, nezávislost a právní jistotu posudků a veřejných listin stavebních inženýrů. Tento členský stát dále tvrdí, že služby stavebních inženýrů mohou poskytovat podle GewO i inženýrské kanceláře a stavební podniky, takže nelze tvrdit, že je poskytování těchto služeb omezeno. Směrnice 2006/123 sice reguluje volný pohyb služeb, avšak podle uvedeného členského státu to nic nemění na tom, že neupravuje profesní označení, pod nímž lze službu poskytovat, ani profesi, v jejímž rámci lze službu poskytovat.

- 70 Rakouská republika tvrdí, že jedinou činností, kterou lze vykonávat podle ZTG a která nemůže být vykonávána podle GewO, je vydávání veřejných listin. Podle tohoto členského státu se čl. 2 odst. 2 písm. l) směrnice 2006/123 vztahuje na stavební inženýry minimálně při výkonu této činnosti, a požadavky kladené na tuto profesi jsou navíc v každém případě ve veřejném zájmu, a to zejména za účelem zajištění ochrany spotřebitele.
- 71 Rakouská republika tvrdí, že kromě možnosti poskytovat v režimu GewO stejné služby, jako poskytují stavební inženýři, navrhla změnit § 26 ZTG, aby odstranila vytýkané porušení. Tento členský stát se však domnívá, že § 28 odst. 1 ZTG má chránit nestrannost a nezávislost stavebních inženýrů, takže úpravu týkající se jednatelů a statutárních orgánů společností stavebních inženýrů je třeba ponechat beze změny.
- 72 Co se týče patentových zástupců, kromě argumentů uvedených ve fázi před zahájením soudního řízení, které jsou shrnuty v žalobě Komise, Rakouská republika informuje Soudní dvůr o tom, že má v úmyslu změnit § 29a bod 1 písm. b) až e) PAG a doplnit do tohoto ustanovení nový bod rozšiřující kategorie osob, které mohou být společníky v těchto společnostech, a vypustit § 29a odst. 4 tohoto zákona.
- 73 Pokud jde o veterinární lékaře, Rakouská republika tvrdí, že nelze tvrdit, že spolu povolání veterinárního lékaře a ochrana veřejného zdraví nesouvisí, jelikož tato profese působí jako záruka bezpečnosti potravin. Tento členský stát tvrdí, že veterinární lékaři jsou povinni na základě TÄG, ale i jiných předpisů, hlásit choroby zvířat i některé lidské choroby či podezření na nákazu některou z těchto chorob.
- 74 Rakouská republika se dále domnívá, že pravidla upravující profesní etiku a chování jsou závazná pouze pro veterinární lékaře provozující tuto profesi a nejsou vhodná k vyloučení vlivu osob mimo tuto profesi, pokud takové osoby nebudou podřízeny přísnému státnímu dohledu. Tento členský stát se domnívá, že postoj Komise, podle něhož bude vypuštění § 15a TÄG cenově výhodné pro spotřebitele, není jednoznačný, neboť toto ustanovení nezakazuje činnost společností zahrnujícím osoby, které nejsou veterinárními lékaři.
- 75 Spolková republika Německo vystupuje na podporu návrhových žádání Rakouské republiky s tím, že své vyjádření, s kterým Komise nesouhlasí, omezuje na posouzení slčitelnosti ustanovení ZTG se směrnicí 2006/123. V tomto ohledu Spolková republika Německo uvádí, že § 26 odst. 1 a § 28 odst. 1 ZTG, sice jsou „požadavky“ ve smyslu čl. 15 odst. 2 směrnice 2006/123, avšak splňují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice, a jsou proto odůvodněné.
- 76 Spolková republika Německo tvrdí, že omezení okruhu osob, které se mohou stát společníky ve společnosti stavebních inženýrů, pouze na stavební inženýry a společnosti stavebních inženýrů, je nezbytné k dosažení cílů spočívajících v zajištění nezávislosti, preventivního výkonu spravedlnosti, kvality služeb, ochrany spotřebitele a dodržování povinnosti zachovávat důvěrnost. Tento členský stát dále tvrdí, že požadavek, aby ve vedení a statutárních orgánech společností stavebních inženýrů byli pouze stavební inženýři, zajišťuje transparentnost a kvalitu služeb a usnadňuje určení odpovědné osoby v rámci takové společnosti.
- 77 Podle Spolkové republiky Německo nejsou méně omezující opatření, jako jsou interní předpisy a etické kodexy, vhodná k dosažení stanovených cílů do stejné míry jako dotčená vnitrostátní ustanovení. Ustanovení o pojištění podle ní navíc plní úplně jinou funkci, a sice náhradu za škody, které již vznikly, a nikoli prevenci takových škod.

Závěry Soudního dvora

- 78 Podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2006/123 jsou členské státy povinny posoudit, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány takové požadavky, jako jsou požadavky uvedené v odstavci 2 tohoto článku, a zajistit, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3 téhož článku.
- 79 Ustanovení čl. 15 odst. 2 písm. b) této směrnice se týká požadavků, podle nichž musí mít poskytovatel určitou právní formu. Ustanovení odst. 2 písm. c) téhož článku upravuje požadavky na podíl na kapitálu společnosti.
- 80 Z odstavců 5 a 6 uvedeného článku 15 vyplývá, že členské státy mohou zachovat nebo případně zavést požadavky typu uvedeného v odstavci 2 téhož článku za podmínky, že jsou v souladu s podmínkami nepřipustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti uvedenými v jeho odstavci 3 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 33).
- 81 Kumulativní podmínky uvedené v čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice se týkají zaprvé nediskriminační povahy daných požadavků, jež nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla, zadruhé jejich nezbytnosti, tzn. že musí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu, a zatřetí jejich přiměřenosti, neboť uvedené požadavky musí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a nesmí být možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.
- 82 Z toho konkrétně vyplývá, že i když je na členském státu, který se dovolává naléhavého důvodu obecného zájmu k odůvodnění překážky volného pohybu zboží, aby prokázal, že jeho právní úprava je vhodná a nezbytná pro účely dosažení sledovaného legitimního cíle, nemůže být toto důkazní břemeno až takového rozsahu, aby vyžadovalo, aby tento členský stát pozitivně prokázal, že žádné jiné představitelné opatření neumožňuje dosáhnout uvedeného cíle za stejných podmínek (v tomto smyslu rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, EU:C:2009:270, bod 84 a citovaná judikatura, ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko, C-400/08, EU:C:2011:172, bod 123, a ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další, C-333/14, EU:C:2015:845, bod 55). Takový požadavek by totiž v praxi znamenal, že by byl dotčený členský stát omezen ve své pravomoci regulovat danou oblast.
- 83 V tomto případě z příslušných vnitrostátních právních předpisů dotčených v rámci tohoto žalobního důvodu zaprvé vyplývá, že společníky ve společnosti stavebních inženýrů mohou být pouze fyzické osoby a společnosti civilních inženýrů a pouze fyzické osoby, které jsou společníky v těchto společnostech a mají v ní většinový podíl, mohou vést a jednat za takovou společnost. Zadruhé pouze sami patentoví zástupci, jejich rodinní příslušníci a nadace založené těmito fyzickými osobami mohou vlastnit podíl ve společnosti patentových zástupců a patentoví zástupci musí mít v takové společnosti rozhodující vliv. Zatřetí veterinární praxi nebo kliniku mohou provozovat pouze veterinární lékaři či společnosti veterinárních lékařů a osoby nevykonávající tuto profesi mohou být pouze tichými společníky a pouze veterinární lékaři, kteří vlastní většinový podíl v takové společnosti, mohou být řediteli její pobočky.
- 84 Je třeba konstatovat, že takové požadavky jsou požadavky na právní formu a požadavky související s držením podílu na kapitálu společností stavebních inženýrů, patentových zástupců a veterinárních lékařů, takže se na ně vztahuje čl. 15 odst. 2 písm. b) a c) směrnice 2006/123.
- 85 Je tedy třeba ověřit, zda dotčené vnitrostátní požadavky splňují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123, tj. zda jsou nediskriminační, nezbytné a přiměřené k realizaci naléhavého důvodu obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 54).

- 86 Pokud jde nejprve o první z těchto podmínek, ze spisu, který byl předložen Soudnímu dvoru, nevyplývá, že by požadavky popsané v bodě 83 tohoto rozsudku byly přímo nebo nepřímo diskriminační ve smyslu čl. 15 odst. 3 písm. a) směrnice 2006/123.
- 87 Zadruhé, pokud jde o druhou z uvedených podmínek, je třeba poznamenat, že Rakouská republika v podstatě uvádí, že dotčené požadavky slouží k zaručení objektivitu a nezávislosti příslušných profesí a právní jistoty, a pokud jde o veterinární lékaře také k ochraně zdraví.
- 88 Úvodem je třeba zdůraznit, že cíle spočívající v zajištění objektivitu a nezávislosti dotýcných profesí a právní jistoty souvisí s ochranou příjemce služeb ve smyslu bodu 40 odůvodnění směrnice 2006/123, jakož i zárukou kvality služeb.
- 89 Je třeba poznamenat, že ochrana příjemců služeb, zaručení kvality služeb a ochrana zdraví jsou naléhavými důvody obecného zájmu, kterými lze odůvodnit omezení svobod zaručených unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, bod 38; a ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 57).
- 90 Pokud jde konečně o třetí podmínku uvedenou v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123, ta předpokládá splnění tří skutečností, a sice že požadavek musí být vhodný k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmí překračovat rámec toho, co je pro jeho dosažení nezbytné, a tohoto cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření.
- 91 V tomto ohledu z čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 vyplývá, že dotčený členský stát má povinnost ověřit, a tudíž i prokázat s poukazem na konkrétní skutečnosti, které mohou podepřít jeho argumentaci, že takové požadavky, jako jsou požadavky dotčené v této věci, splňují podmínky stanovené v tomto ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. ledna 2014, Komise v. Belgie, C-296/12, EU:C:2014:24, bod 33 a citovaná judikatura).
- 92 Pokud jde o schopnost dotčených požadavků dosáhnout stanovených cílů, je třeba konstatovat, že omezení právní formy a podílu na kapitálu ve společnosti zaručují transparentnost kapitálové účasti v této společnosti a kvalifikace osob vlastnicích kapítal a konkrétním způsobem určují osoby odpovědné za dotčenou společnost, takže jsou v zásadě s to dosáhnout cílů spočívajících v ochraně příjemců služeb a záruce kvality služeb.
- 93 Pokud jde o ochranu veřejného zdraví, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že požadavek na to, aby kapitál ve společnostech veterinárních lékařů vlastnili výlučně členové této profese, je vhodný ke snížení rizika, že takové společnosti zvolí hospodářskou strategii, která by mohla ohrozit ochranu zdraví, jakož i nezávislost veterinárních lékařů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, body 82 a 83).
- 94 Je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou vnitrostátní právní předpisy s to zaručit uskutečnění sledovaného cíle pouze tehdy, když opravdu odpovídají snaze dosáhnout tohoto cíle soudržným a systematickým způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, bod 55, a ze dne 15. října 2015, Grupo Itevelesa a další, C-168/14, EU:C:2015:685, bod 76, jakož i usnesení ze dne 30. června 2016, Sokoll-Seebacher a Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, bod 27).
- 95 V tomto případě je třeba poznamenat, jak správně argumentovala Komise, přičemž Rakouská republika tuto argumentaci nenapadla, že požadavky na vlastnictví kapítalů kladené na patentové zástupce nelze považovat za koherentní ve smyslu této judikatury, jelikož rakouské právní předpisy umožňují osobám, které nevykonávají profesi patentového zástupce, tj. členům rodiny takového zástupce, stát se společníky ve společnostech patentových zástupců, avšak s touto možností nepočítají v případě společností působících v této oblasti, které jsou usazeny v jiných členských státech než v Rakouské republice.

- 96 Z toho vyplývá, že Rakouské republice se nepodařilo prokázat, že tyto požadavky jsou s to dosáhnout sledovaných cílů.
- 97 Ke zbývajícím částem je třeba naopak poznamenat, že Komise nepředkládá žádné konkrétní argumenty, které zpochybňují schopnost dotčených požadavků dosáhnout stanovených cílů, a tvrdí pouze, že tyto požadavky přesahují meze toho, co je k jejich dosažení nezbytné.
- 98 Pokud jde o druhou část podmínky v čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123, jak je uvedeno v bodě 90 tohoto rozsudku, argument Rakouské republiky, podle něhož mají návrhy zákonů, které k datu podání této žaloby ještě nenabýly účinnosti, tuto úpravu změnit, by měl být zamítnut jako irelevantní.
- 99 Jak totiž vyplývá z bodu 48 tohoto rozsudku, existence nesplnění povinnosti se musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a následné změny nemůže Soudní dvůr vzít v úvahu.
- 100 Je proto třeba zkoumat, zda argumenty předložené Rakouskou republikou, pokud jde o příslušné požadavky platící na konci lhůty uložené v odůvodněném stanovisku, ukazují, že tyto požadavky nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení stanovených cílů.
- 101 Pokud jde v tomto ohledu zaprvé o požadavek stanovený v § 28 odst. 1 ZTG, je třeba poznamenat, že Komise navrhla řadu alternativních méně omezujících opatření, jako jsou etická pravidla a úprava v oblasti pojištění a záruky, která by konkrétně v případě, že by byla přijata společně, mohla umožnit dosažení sledovaných cílů. Rakouská republika sice tvrdí, že tento požadavek se jeví jako nezbytný k tomu, aby bylo zajištěno, že členové statutárních orgánů společností stavebních inženýrů ponесou osobní odpovědnost za poskytování služeb, avšak tento stát nepodložil tento argument natolik, aby mohl Soudní dvůr konstatovat, že by k dosažení uvedených cílů nepostačovala méně omezující opatření.
- 102 Pokud jde zadruhé o § 29a PAG, kromě úvah uvedených v bodech 95 a 96 tohoto rozsudku, je třeba dodat, že argumenty Komise shrnuté v bodech 62 až 64 tohoto rozsudku naznačují, že požadavky stanovené v tomto ustanovení překračují meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů, které sleduje, a že Rakouská republika nepředložila Soudnímu dvoru argumenty, které by toto vyvrátily.
- 103 Pokud jde zatřetí o § 15a TÄG, Rakouská republika uvádí, že na veterinární lékaře se vztahuje řada povinností v oblasti ochrany zdraví, jako je zajištění výroby bezpečných potravin, hlášení nálezů zvířat a některých lidských chorob. Tento členský stát dále tvrdí, že etický kodex kromě případů, kdy jeho dodržování přísně kontroluje stát, nestačí k vyloučení závislosti na osobách mimo tuto profesi a jejich vlivu, takže taková etická pravidla nejsou vhodná k dosažení sledovaných cílů.
- 104 V tomto ohledu je třeba uvést, že legitimní úsilí chránit zdraví a nezávislost veterinárních lékařů nemůže být důvodem k tomu, aby bylo jiným subjektům než veterinárním lékařům zcela znemožněno vlastnit kapitál ve společnostech veterinárních lékařů, jelikož není vyloučeno, že veterinární lékaři mohou mít skutečnou kontrolu nad těmito společnostmi i v případě, že plně nevlastní kapitál uvedených společností, pokud vlastnictví omezené části tohoto kapitálu osobami, které nejsou veterinárními lékaři, takové kontrole nebrání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 86).
- 105 Vnitrostátní právní předpisy, které vylučují, aby podíl ve společnosti veterinárních lékařů vlastnily osoby bez osvědčení k výkonu této profese, proto překračují meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů spočívajících v ochraně veřejného zdraví a nezávislosti veterinárních lékařů.
- 106 Z výše uvedeného vyplývá, že dotčené vnitrostátní požadavky překračují meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaných cílů, takže porušují čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123.

107 Je proto třeba konstatovat, že žalobní důvod týkající se porušení článku 15 směrnice 2006/123 je opodstatněný. Za těchto okolností není nutné zkoumat dotčené právní předpisy z hlediska článku 49 SFEU.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 25 směrnice 2006/123

Argumentace účastnic řízení

- 108 Komise uvádí, že § 21 odst. 1 ZTG a § 29a bod 6 PAG ukládají dotčeným profesním společnostem povinnost omezit se na výkon povolání stavebního inženýra nebo patentového zástupce. Článek 25 směrnice 2006/123 přitom podle ní vyžaduje, aby členské státy odstranily požadavky, které poskytovatelům ukládají povinnost vykonávat výhradně danou konkrétní činnost nebo omezují společné vykonávání různých činností nebo jejich vykonávání v rámci partnerství. Podle Komise brání tato vnitrostátní ustanovení tomu, aby společnosti usazené v jiném členském státě než Rakouské republice zakládaly víceoborové vedlejší provozovny i hlavní provozovny společností v Rakousku. Taková ustanovení dále brání volnému pohybu služeb.
- 109 Pokud jde o společnosti stavebních inženýrů, Komise uvádí, že § 21 odst. 3 ZTG, podle něhož mohou společnosti stavebních inženýrů založit osobní společnost s živnostníky pouze v případě, že tyto osoby nebudou oprávněny k samotnému výkonu činnosti, porušuje článek 25 směrnice 2006/123.
- 110 Komise v tomto ohledu zaprvé uvádí, že společnosti spolu mohou zakládat pouze architekti a inženýři, neboť osobní společnosti lze založit s osobami z jiné profese pouze za podmínky, že tyto osoby nebudou oprávněny k samotnému výkonu činnosti. Zadruhé s osobami vykonávajícími jinou profesi nelze podle Komise založit společnost stavebních inženýrů, nýbrž pouze osobní společnost, jejíž společníci nesou osobní odpovědnost a nemohou využít omezení odpovědnosti formou společnosti s ručením omezeným. Komise zatřetí poznamenává, že přístup, podle něhož inženýr, který poskytuje služby v souladu se ZTG, může spolu s jinými stavebními inženýry založit společnost stavebních inženýrů, zatímco inženýr, který služby poskytuje podle GewO, tak může učinit pouze formou osobní společnosti, se jeví jako nekoherentní a nepřiměřený.
- 111 Pokud jde o společnosti patentových zástupců, Komise uvádí, že podle § 29a bodu 6 PAG musí být činnost takové společnosti omezena na výkon profese patentového zástupce, včetně pomocných činností a správy majetku této společnosti. Podle tohoto orgánu lze cíle spočívající v dosažení vysoké kvality poradenství a ochrany zájmů spotřebitelů dosáhnout opatřeními, která zcela nevyklučují výkon činnosti patentových zástupců společně nebo v partnerství s jinými profesemi.
- 112 Rakouská republika uvádí, že ze směrnice 2006/123 je zřejmé, že omezení víceoborových činností je povoleno, jestliže je jejich cílem zachování nestrannosti, nezávislosti a integrity regulovaných povolání.
- 113 Pokud jde v tomto ohledu o společnosti stavebních inženýrů, tento členský stát zaprvé tvrdí, že § 21 odst. 1 ZTG umožňuje, aby společnosti stavebních inženýrů zahrnovaly různé specializace. Zadruhé připomíná, že § 21 odst. 3 ZTG rovněž umožňuje zakládat společnosti s jinými profesemi za podmínky, že tyto osoby nebudou oprávněny k samotnému výkonu činnosti.
- 114 Podle tohoto členského státu vzhledem ke striktnímu oddělení plánování a provádění prací nestačí úprava vnitřní organizace k dosažení cíle spočívajícího v zajištění nestrannosti a nezávislosti dané profese. Rakouská republika se dále domnívá, že myšlenka Komise, podle níž postačuje vypracovat pokyny k vyloučení střetů zájmů, nemůže vést k dosažení sledovaného cíle, nejsou-li takové pokyny právně závazné.

115 Pokud jde o společnosti patentových zástupců, Rakouská republika informuje Soudní dvůr o tom, že navrhované změny § 29a bodů 6 a 11 PAG spočívají v jednoduchém vypuštění těchto ustanovení, takže jí nelze vytýkat žádné omezení víceoborové činnosti.

Závěry Soudního dvora

116 Podle čl. 25 odst. 1 směrnice 2006/123 členské státy zajistí, aby se na poskytovatele nevztahovaly požadavky, které jim ukládají povinnost vykonávat výhradně danou konkrétní činnost nebo omezují společné vykonávání různých činností nebo jejich vykonávání v rámci partnerství. Na poskytovatele uvedené v písmenech a) a b) tohoto odstavce se však tyto požadavky mohou vztahovat v souladu s podmínkami v něm stanovenými.

117 V tomto případě mohou podle § 21 odst. 1 ZTG stavební inženýři zakládat společnosti stavebních inženýrů výhradně za účelem výkonu své profese, kdežto v souladu s odstavcem 3 tohoto ustanovení je založení společnosti se živnostníky možné pouze v případě, že se jedná o osobní společnost, v níž posledně uvedené osoby nejsou oprávněny k samotnému výkonu činnosti.

118 Podle § 29a bodu 6 PAG jsou dále činnosti společností patentových zástupců omezeny na výkon této profese, na pomocné činnosti a na správu majetku dotčené společnosti.

119 Z toho vyplývá, že tato ustanovení stanoví pro poskytovatele, na které se vztahují, požadavky, které jsou požadavky podle čl. 25 odst. 1 směrnice 2006/123. Je proto nezbytné zkoumat, zda lze tyto požadavky odůvodnit podle písmen a) nebo b) tohoto ustanovení.

120 V této souvislosti Rakouská republika uvádí, že cílem § 21 ZTG je zachovat nestrannost, nezávislost a integritu profese stavebního inženýra, a domnívá se, že tyto cíle nelze zajistit s pomocí etického kodexu. Pokud jde o patentové zástupce, tento členský stát informuje Soudní dvůr o legislativních změnách, kterými mají být zrušena ustanovení kritizovaná Komisí.

121 V souladu s judikaturou citovanou v bodě 48 tohoto rozsudku musí být argumenty Rakouské republiky týkající se legislativních změn PAG, k nimž došlo po uplynutí lhůty určené v odůvodněném stanovisku a které ještě nenabýly účinnosti k datu podání této žaloby, odmítnuty.

122 Pokud jde o § 21 ZTG, je třeba uvést, že Rakouská republika nevysvětlila, jak přesně má být nestrannost, nezávislost a integrita profese stavebního inženýra zpochybněna, bude-li povoleno, aby stavební inženýři zakládali s osobami vykonávajícími jiné profese takové společnosti, jako jsou společnosti podle § 21 odst. 1 ZTG. To platí o to víc, že odstavec 3 uvedeného ustanovení za určitých podmínek umožňuje, aby stavební inženýři zakládali s osobami vykonávajícími jinou činnost osobní společnosti.

123 Rakouská republika v každém případě nepředložila žádný konkrétní argument dokládající, že by jiná méně omezující opatření, jako je přijetí vnitřních organizačních pravidel pro víceoborovou společnost, která navrhovala Komise ve svých argumentech, nebyla s to zajistit nestrannost, nezávislost a integritu stavebního inženýra působícího v takové společnosti. Nelze proto souhlasit s tím, že zákaz zakládat podobné společnosti podle § 21 ZTG je „nezbytný“ pro tyto účely ve smyslu čl. 25 odst. 1 písm. a) nebo b) směrnice 2006/123.

124 Z výše uvedeného je zřejmé, že žalobní důvod týkající se porušení článku 25 směrnice 2006/123 je opodstatněný.

125 Je proto třeba konstatovat, že Rakouská republika tím, že pro společnosti stavebních inženýrů a patentových zástupců stanovila požadavky na umístění sídla, pro společnosti stavebních inženýrů, patentových zástupců a veterinárních lékařů stanovila požadavky na právní formu a vlastnictví kapitálu

a omezila společnosti stavebních inženýrů a patentových zástupců v tom, aby byly činné ve více oblastech, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 14 odst. 1, čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a c) a odst. 3 a článku 25 směrnice 2006/123.

K nákladům řízení

126 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rakouská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Komisí.

127 Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu ponese Spolková republika Německo vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Rakouská republika tím, že pro společnosti stavebních inženýrů a patentových zástupců stanovila požadavky na umístění sídla, pro společnosti stavebních inženýrů, patentových zástupců a veterinárních lékařů stanovila požadavky na právní formu a vlastnictví kapitálu a omezila společnosti stavebních inženýrů a patentových zástupců v tom, aby byly činné ve více oblastech, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 14 odst. 1, čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. b) a c) a odst. 3 a článku 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.**
- 2) **Rakouská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) **Spolková republika Německo republika ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.