



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

4. července 2019*

„Nesplnění povinnosti státem – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123/ES – Článek 15 –
Článek 49 SFEU – Svoboda usazování – Odměny architektů a inženýrů za plánovací služby –
Minimální a maximální sazby“

Ve věci C-377/17,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne
23. června 2017,

Evropská komise, zastoupená W. Möllsem, L. Malferrarim a H. Tserepa-Lacombe, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Spolkové republice Německo, původně zastoupené T. Henzem a D. Klebsem, poté D. Klebsem, jako
zmocněnci,

žalované,

podporované

Maďarskem, zastoupeným M. Z. Fehérem, G. Koósem a M. M. Tátrai, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras, předseda senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci
soudce čtvrtého senátu, L. Bay Larsen, S. Rodin (zpravodaj) a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. listopadu 2018,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. února 2019,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že tím, že Spolková republika Německo zachovala závazné sazby pro architekty a inženýry, nesplnila své povinnosti podle článku 49 SFEU a čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. g) a odst. 3 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).

Právní rámec

Unijní právo

- 2 Bod 40 odůvodnění směrnice 2006/123 zní takto:

„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 Smlouvy a může se vyvíjet i dále. V tomto pojetí, jak jej uznává judikatura Soudního dvora, jsou zahrnuty přinejmenším tyto důvody: [...] ochrana příjemců služeb; [...] ochrana životního prostředí a městského prostředí včetně územního plánování; [...] ochrana duševního vlastnictví; cíle kulturní politiky [...]“

- 3 Článek 2 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.“

- 4 Článek 15 uvedené směrnice 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:

[...]

- g) pevně stanovené [závazné] minimální nebo maximální sazby, které poskytovatel musí dodržovat;

[...]

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

- a) nepřípustnost 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.

[...]“

Německé právo

5 Sazby architektů a inženýrů jsou upraveny v Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (nařízení o odměnách za služby architektů a inženýrů) ze dne 10. července 2013 (BGBl. I, s. 2276, dále jen „HOAI“).

6 Ustanovení § 1 HOAI zní takto:

„Toto nařízení upravuje výpočet odměn za základní služby architektů a inženýrů se sídlem v Německu, pokud se na tyto základní služby vztahuje toto nařízení a pokud jsou tyto služby poskytovány z území Německa.“

7 Podle ustanovení § 3 HOAI platí, že:

„1. Odměny za základní služby v oblasti územního, projektového a technického plánování jsou závazně upraveny v částech 2 až 4 tohoto nařízení. Úprava odměn za poradenské služby uvedené v příloze 1 není závazná.

2. Základní služby, které jsou obecně nezbytné pro řádné splnění zakázky, jsou uvedeny v profilech výkonů. Profily výkonů se člení na fáze poskytování služeb v souladu s ustanoveními částí 2 až 4.

3. Seznam zvláštních služeb, které jsou upraveny tímto nařízením, a profily služeb a jejich přílohy nejsou taxativní. Zvláštní služby mohou být také dohodnuty pro plány profilů služeb a fáze poskytování služeb, pod které nespádají, a to za předpokladu, že nepředstavují základní služby. Odměny za zvláštní služby lze dohodnout volně.

4. Vždy je třeba dbát na hospodárnost poskytované služby.“

8 Ustanovení § 7 HOAI zní:

„1. Odměna se stanovuje na základě písemné dohody uzavřené smluvními stranami při přidělení zakázky, a to v rámci minimálních a maximálních částek stanovených tímto nařízením.

2. Jestliže se stanovené uznatelné náklady nebo určená území nacházejí mimo stupnice stanovené v tabulkách odměn v tomto nařízení, mohou být odměny dohodnuty volně.

3. Minimální částky stanovené tímto nařízením mohou být ve výjimečných případech sníženy, a to na základě písemné dohody.

4. Maximální částky stanovené tímto nařízením mohou být překročeny pouze v případě mimořádných základních služeb nebo nezvykle dlouho trvajících služeb, a to na základě písemné dohody. V takovém případě nelze přihlížet k okolnostem, které již byly rozhodující pro zařazení do třídy odměn nebo zařazení v rámci minimálních a maximálních částek.“

9 Části 2 až 4 HOAI, na které odkazuje § 3 odst. 1 tohoto nařízení, obsahují podrobná ustanovení týkající se minimálních a maximálních částek za územní, projektové a technické plánování. Některá z těchto ustanovení umožňují ve výjimečných případech snížit minimální sazby, a to v souladu s § 7 odst. 3 uvedeného nařízení.

10 Podle ustanovení § 44 odst. 7 HOAI platí, že:

„Pokud jsou náklady na plánovací práce na inženýrských stavbách, které mají velký rozsah na délku a staví se za stejných stavebních podmínek, nepřiměřené k vypočítaným odměnám, použije se § 7 odst. 3.“

11 Ustanovení § 52 odst. 5 HOAI uvádí:

„Jestliže jsou náklady na plánovací práce na nosných konstrukcích inženýrských staveb, které mají velký rozsah na délku a staví se za stejných stavebních podmínek, nepřiměřené k vypočítaným odměnám, použije se § 7 odst. 3.“

12 Ustanovení § 56 odst. 6 HOAI zní takto:

„Jestliže jsou náklady na plánovací práce na technické vybavení inženýrských staveb, které mají velký rozsah na délku a staví se za stejných stavebních podmínek, nepřiměřené k vypočítaným odměnám, použije se § 7 odst. 3.“

Postup před zahájením soudního řízení

13 Poté, co Komise posoudila dodržování povinností vyplývajících ze směrnice 2006/123, uspořádala dvoustranná jednání s některými členskými státy, která se týkala zejména závazných sazeb ve vnitrostátních právních předpisech. V tomto kontextu Komise zahájila řízení EU Pilot, v rámci kterého Spolková republika Německo předložila dne 10. března 2015 vyjádření, v němž zdůvodnila ustanovení HOAI o sazbách architektů a inženýrů.

14 Ve výzvě ze dne 18. června 2015 Komise upozornila německé orgány, že ustanovení HOAI, která se týkají sazeb, mohou porušovat čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. g) a odst. 3 směrnice 2006/123 a článek 49 SFEU.

15 Spolková republika Německo v dopise ze dne 22. září 2015 zpochybnila výtky, které vůči ní byly vzneseny. Tvrdila, že HOAI neomezuje svobodu usazování a i kdyby tomu tak bylo, jakékoliv takové omezení by bylo odůvodněné naléhavými důvody obecného zájmu. Poukázala rovněž na to, že dotčená vnitrostátní ustanovení se vztahují pouze na čistě vnitrostátní situace, které nelze posuzovat ve světle směrnice 2006/123 a článku 49 SFEU.

16 Dne 25. února 2016 vydala Komise odůvodněné stanovisko, v němž zopakovala své argumenty, které již uvedla ve výzvě. Komise vyzvala tento členský stát, aby ve lhůtě dvou měsíců od obdržení tohoto stanoviska přijal opatření nezbytná k tomu, aby tomuto stanovisku vyhověl. Spolková republika Německo na uvedené stanovisko odpověděla dne 13. května 2016, přičemž setrvala na své argumentaci.

- 17 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že Spolková republika Německo vytykanou protiprávnost neodstranila, rozhodla se podat projednávanou žalobu.
- 18 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 7. listopadu 2017 bylo v projednávané věci povoleno vedlejší účastenství Maďarska na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 19 Komise v první řadě uvádí, že HOAI omezuje svobodu usazování zaručenou článkem 49 SFEU a směrnicí 2006/123. Komise je toho názoru, že tato právní úprava, která zavádí systém minimálních a maximálních sazeb za služby poskytované architektky a inženýry, brání vstupu nových poskytovatelů z jiných členských států na německý trh. V tomto ohledu tvrdí, že HOAI omezuje možnosti těchto poskytovatelů, pro které je obtížnější udržet si klientelu na německém trhu, nabízet služby rovnocenné službám, jež nabízí poskytovatelé v Německu již usazení, za nižší ceny než ceny odpovídající závazné sazbě nebo nabízet služby vyšší kvality za ceny převyšující stanovené maximální sazby.
- 20 Tento orgán má za to, že objem nabídky služeb architektů a inženýrů v Německu nemá žádný dopad na otázku existence dotčeného omezení svobody usazování. V tomto ohledu tvrdí, že článek 15 směrnice 2006/123 neobsahuje žádný odkaz na situaci na trhu a Soudní dvůr v rozsudku ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758) konstatoval, že stanovení minimálních odměn advokátů představovalo omezení volného pohybu služeb, přestože se trh vyznačoval přítomností extrémně vysokého počtu advokátů.
- 21 Komise mimoto tvrdí, že i když se HOAI týká podmínek poskytování služeb architektky a inženýry, svými účinky omezuje samotný přístup na trh.
- 22 Komise kromě toho ze znění čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/123 dovozuje, že se tato směrnice použije rovněž v případě čistě vnitrostátních situací.
- 23 V druhé řadě se Komise domnívá, že omezení svobody usazování, která vyplývají z HOAI, nelze odůvodnit naléhavými důvody obecného zájmu, kterých se dovolává Spolková republika Německo.
- 24 Zaprvé má Komise za to, že zachování vysoké úrovně služeb nemůže v projednávaném případě odůvodnit dotčené omezení. Z rozsudku ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758) nelze vyvodit, že Soudní dvůr považoval jakoukoli právní úpravu minimálních sazeb za legální, když se trh vyznačuje vysokým počtem poskytovatelů dotčených služeb. Spolková republika Německo měla předložit důkaz, že sazby byly způsobilé zajistit kvalitu těchto služeb.
- 25 Komise má konkrétně za to, že tento členský stát měl prokázat, že zrušení minimálních sazeb vedlo ke stanovení takové úrovně cen za tyto služby, která mohla vyvolat nejistotu ohledně jejich kvality. Z údajů Eurostatu podle Komise vyplývá, že hrubý provozní poměr je v případě služeb architektů v Německu podstatně vyšší než v jiných členských státech, zatímco nic nenasvědčuje tomu, že by z důvodu uplatňování nižších marží byla kvalita služeb poskytovaných v jiných členských státech nižší. Kromě toho Komise tvrdí, že HOAI překračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení požadovaného cíle, jelikož poskytovatelé, kteří chtějí nabízet své služby za nižší cenu ve srovnání s minimálními sazbami, nemají možnost prokázat, že splňují všechny požadavky stanovené vnitrostátní právní úpravou.

- 26 Komise poukazuje na to, že časté využívání možnosti stanovené v HOAI uzavřít dohodu o stavebních nákladech a upravit nižší odměny, než jsou minimální sazby, aniž přitom dochází k nežádoucímu snížení kvality služeb, oslabuje argumentaci Spolkové republiky Německo.
- 27 Zadruhé Komise odmítá argumentaci, podle níž je cíle ochrany spotřebitele odstraněním informační asymetrie mezi spotřebiteli a poskytovateli dosaženo pomocí vysoké kvality služeb, která je sama zaručena stanovením minimálních sazeb. Podle Komise je tato argumentace založena na nesprávném předpokladu, že takové sazby zaručují kvalitu poskytovaných služeb.
- 28 Komise dále konstatuje, že článek 22 směrnice 2006/123 ukládá poskytovatelům, aby informovali příjemce o ceně služby nebo metodě jejího výpočtu. Vnitrostátní orgány by mohly stanovit zveřejňování informací o běžně uplatňovaných cenách jakožto údajů o praxi na trhu. Kromě toho uvádí, že Spolková republika Německo nevysvětlila, proč informační asymetrie neexistuje u poradenských služeb, které nepodléhají závazným sazbám podle HOAI.
- 29 Tento orgán má za to, že studie, o které se tento členský stát opírá, neprokazují existenci vztahu mezi cenami služeb a jejich kvalitou. Poukazuje rovněž na to, že z vysvětlení předložených uvedeným členským státem není zřejmé, proč by tvrzený motivující účinek minimálních sazeb vedl k důsledkům, které Spolková republika Německo v obecné rovině popisuje. Komise má za to, že dopis Evropské rady inženýrských komor ze dne 5. listopadu 2015 odkazuje na prohlášení této Rady ze dne 26. září 2015, v němž jsou příznivě popsány systémy zajišťující jednotné, předvídatelné a transparentní odměňování za určité typy služeb, které však závazně nestanovují sazby za tyto služby. Podle Komise z uvedeného prohlášení vyplývá, že požadovaného cíle lze dosáhnout i opatřeními méně restriktivními, než jsou opatření stanovená v HOAI. Má za to, že za účelem dosažení očekávané úrovně kvality by měla být přijata opatření jako alternativa k HOAI, jako jsou pravidla pro odbornou kvalifikaci a profesní odpovědnost.
- 30 Zatřetí Komise tvrdí, že cíle spočívající v zajištění zachování a trvalosti podniků působících v oblasti služeb, jakož i příjmů poskytovatelů mají čistě hospodářskou povahu a nepředstavují naléhavé důvody obecného zájmu.
- 31 Ve třetí řadě se Komise na rozdíl od tvrzení Spolkové republiky Německo domnívá, že úprava sazeb v HOAI není vhodná k dosažení cíle ochrany spotřebitele, protože spotřebitelům neposkytuje informace o přiměřenosti navrhovaných cen a neumožňuje jim – navzdory existenci sazebníku obsaženého v HOAI – kontrolovat uplatňované částky. Podle tohoto orgánu sice tento sazebník spotřebitelům umožňuje snadněji rozlišovat mezi různými službami, které jsou jim nabízeny, a může být případně užitečný za účelem klasifikace služeb podle důležitosti, neodůvodňuje však povinnost použít minimální a maximální sazby stanovené na základě tohoto rozdělení.
- 32 Ve čtvrté řadě Komise poukazuje na to, že čl. 7 odst. 3 a 4 HOAI, který umožňuje určitou flexibilitu při uplatňování závazných sazeb, byl zamýšlen jako výjimka s restriktivním výkladem ze strany německých soudů. Podle Komise se tak lze od maximálních sazeb na základě písemné dohody odchýlit pouze v případě mimořádných základních služeb nebo nezvykle dlouho trvajících služeb.
- 33 Komise rovněž tvrdí, že podle čl. 7 odst. 3 HOAI jsou odchylky od minimálních sazeb povoleny ve zvláštních případech, které se vztahují ke službám poskytovaným inženýry, a nikoli architekty.
- 34 Podle Komise jsou odchylky od minimálních sazeb německými soudy také vykládány restriktivně. Komise s odkazem na judikaturu Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo) tvrdí, že dodavatel nemůže na své zákazníky přenést úspory nákladů uskutečněné v jeho podniku prostřednictvím racionalizace, pokud to povede ke stanovení ceny, která by byla nižší než minimální sazby. Pokud jde konkrétně o rozsudek Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) ze dne 22. května 1997, podle Komise z tohoto rozsudku vyplývá, že i v případě dlouhodobé spolupráce na základě

nabídky architekta nebo inženýra se sazbami nižšími, než jsou minimální sazby, se jedná o porušení HOAI, jelikož každou smlouvu je třeba posuzovat odděleně. Komise uzavírá, že německý systém není dostatečně flexibilní, aby mohl být považován za slučitelný s právem Unie.

- 35 Kromě toho Komise na jedné straně tvrdí, že Spolková republika Německo neuvedla důvody, proč by maximální sazby měly přispět k odstranění informační asymetrie mezi spotřebiteli a poskytovateli ohledně kvality poskytovaných služeb. Tento orgán na druhé straně činí závěr, že cíle ochrany zákazníků před stanovením přehnaně vysokých odměn lze dosáhnout tím, že zákazníkovi budou poskytnuty vhodné informace, za pomoci kterých může posoudit, jak si cena, kterou má zaplatit, stojí v porovnání s obvyklými cenami na trhu. Takové opatření by bylo méně restriktivní než opatření vyplývající ze systému sazeb podle HOAI.
- 36 Spolková republika Německo zaprvé tvrdí, že HOAI neporušuje článek 49 SFEU ani směrnici 2006/123, jelikož na jedné straně stanoví minimální a maximální sazby odměn pouze za základní služby týkající se územního a stavebního plánování a jiných technických plánování, u nichž zajištění vysoké úrovně kvality odpovídá cíli obecného zájmu, a nikoli za poradenské služby, u kterých platí, že odměny za ně si mohou strany dohodnout volně.
- 37 Na druhé straně podle Spolkové republiky Německo stanoví HOAI řadu výjimek s cílem zajistit, aby bylo možné dohodnout přiměřené odměny v každém jednotlivém případě, což je projevem vysoké míry flexibility této právní úpravy, která podle tohoto členského státu umožňuje provozovatelům z jiných členských států Evropské unie, aby vstoupili na německý trh za podmínek účinné hospodářské soutěže.
- 38 V tomto ohledu se Spolková republika Německo opírá o judikaturu Soudního dvora, zejména o rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270), podle které minimální a maximální sazby nepředstavují omezení svobody usazování a volného pohybu služeb, jestliže se jejich právní úprava vyznačuje flexibilitou, která umožňuje určité přizpůsobení sazeb v závislosti na povaze poskytnutých služeb. V projednávaném případě přitom HOAI tuto flexibilitu zajišťuje, a to v oblasti jak minimálních sazeb, tak sazeb maximálních.
- 39 Spolková republika Německo dále tvrdí, že z rozsudku ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874) vyplývá, že čistě vnitrostátní situace nesmí být posuzovány z pohledu svobody usazování a směrnice 2006/123, protože ani jedna z nich není na takové situace použitelná.
- 40 Kromě toho má tento členský stát za to, že Komise neuvedla důvody, proč je podle ní z důvodu minimálních a maximálních sazeb stanovených v HOAI omezen přístup na trh, a neprokázala existenci konkrétních omezení svobody usazování. Odkázala pouze na „případná omezení“ a spokojila se s tvrzením, že situace na trhu je „nepodstatná“. Uvedený členský stát se přitom v tomto ohledu dovolává judikatury Soudního dvora, podle níž nejde o omezení, jestliže případné účinky opatření na svobodu usazování jsou příliš nahodilé a příliš nepřímé, jakož i bodu 69 odůvodnění směrnice 2006/123, jehož znění v podstatě na tuto judikaturu odkazuje. Z tohoto důvodu má za to, že opatření posuzované v projednávané věci, které se ostatně ani netýká přístupu na trh, nemá žádný konkrétní účinek na svobodu usazování a Komise nesplnila povinnost předložit důkaz o existenci takového účinku.
- 41 Spolková republika Německo dále odkazuje na dokumenty profesních organizací architektů a inženýrů, z nichž je podle ní zřejmé, že HOAI nebrání přístupu na německý trh a neomezuje svobodu usazování na území tohoto členského státu.

- 42 Zadruhé a podpůrně Spolková republika Německo tvrdí, že systém sazeb stanovený v HOAI je odůvodněn naléhavými důvody obecného zájmu, a sice zajištěním kvality plánovacích služeb, ochranou spotřebitele, bezpečností budov, zachováním architektonické kultury a ekologickou výstavbou. Podle tohoto členského státu je hlavním cílem HOAI zajistit vysokou úroveň kvality služeb architektů a inženýrů.
- 43 Spolková republika Německo zdůrazňuje, že kvalitní plánovací služba odpovídá cíli ochrany spotřebitele ve dvou ohledech, jelikož zajišťuje bezpečnost budov a má za cíl zabránit chybám při provádění prací, které je tak rovněž rychlejší a méně nákladné. Uvedený členský stát dodává, že stanovení minimálních sazeb podporují jak profesní organizace stavebníků, tak sdružení spotřebitelů.
- 44 Spolková republika Německo zpochybňuje argumentaci Komise, že dotčené omezení svobody usazování není odůvodněné. Zejména tvrdí, že zachování tržní struktury založené na malých a středně velkých podnicích je žádoucím cílem, neboť zaručuje vysoký počet poskytovatelů služeb a přispívá k hospodářské soutěži založené na „nejlepší kvalitě“. Tento členský stát poukazuje na to, že zjištění Komise týkající se hrubých provozních poměrů v Německu může být značně zkresleno strukturou podniků působících na jeho území. Dodává, že možnost dohodnout se na stavebních nákladech, která existovala mezi lety 2009 a 2014, prohlásil Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) za protiprávní v roce 2014.
- 45 Zatřetí má Spolková republika Německo za to, že stanovení minimálních sazeb je vhodné k zajištění cíle vysoké úrovně kvality služeb. V tomto ohledu připomíná, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758), v zásadě uznal existenci souvislosti mezi zavedením minimální sazby za poskytování služeb a zachováním kvality těchto služeb, a to na trhu vyznačujícím se značnou informační asymetrií mezi poskytovateli a příjemci služeb, jakož i přítomností vysokého počtu poskytovatelů, i když ponechal na vnitrostátním soudu, aby určil existenci této souvislosti a její relevanci pro spor v původním řízení. Soudní dvůr navíc podle Spolkové republiky Německo ve srovnatelných situacích přiznal členským státům míru uvážení, takže nelze požadovat, aby členské státy prokázaly příčinnou souvislost ve smyslu podmínky *sine qua non* mezi kvalitou a cenou služby na vnitrostátním trhu. Uvedený členský stát upřesňuje, že v rámci příprav na přijetí HOAI vycházel – i když to nebylo požadováno – z podrobných studií týkajících se stanovení minimálních a maximálních sazeb a jejich účinků.
- 46 Podle Spolkové republiky Německo jsou minimální a maximální sazby vhodné k dosažení cíle požadované kvality, neboť existuje souvislost mezi cenou a kvalitou v tom smyslu, že značná pracovní zátěž vysoce kvalifikovaných pracovníků se odráží v ceně, která se tím zvyšuje. Jestliže se cena pohybuje pod určitou úrovní, lze předpokládat, že této ceny lze dosáhnout pouze nižší úrovní kvality služeb.
- 47 V této souvislosti Spolková republika Německo poukazuje na riziko „nepříznivého výběru“ na trhu s plánovacími službami v Německu. Vzhledem k tomu, že spotřebitelé nemají dostatek informací a nejsou schopni vnímat rozdíly v kvalitě, by tak tito spotřebitelé systematicky volili nejlevnější nabídku, takže hospodářská soutěž by již byla založena pouze na cenách. Vzhledem k této informační asymetrii mezi poskytovateli a spotřebiteli, spolu s vysokým počtem poskytovatelů na trhu, by bylo prakticky možné udržet si konkurenceschopnost a dosáhnout zisku již pouze poskytováním služeb nižší kvality, což by vedlo k „morálnímu hazardu“ nebo „nepříznivému výběru“.
- 48 Uvedený členský stát se domnívá, že v důsledku stanovení minimálních sazeb v právním předpise je snížena důležitost ceny jako konkurenčního faktoru, což umožňuje takovému zhoršení kvality služeb zabránit.

- 49 Spolková republika Německo dále tvrdí, že stanovení minimálních sazeb v HOAI nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení stanovených cílů, a neexistuje méně omezující opatření, neboť HOAI bere v úvahu povahu dotyčných služeb, stanoví tyto sazby pouze pro plánovací služby a obsahuje řadu výjimek ze svého uplatňování.
- 50 Alternativní opatření navrhovaná Komisí nejsou podle Spolkové republiky Německo způsobilá nahradit závazné sazby. V této souvislosti pravidla o přístupu k povolání zaručují pouze to, že příslušníci určitého svobodného povolání mají požadovanou kvalifikaci, zatímco systém závazných sazeb umožňuje zaručit poskytování kvalitních služeb. Na jedné straně totiž přístup k odborným činnostem, na které se vztahuje HOAI, není v Německu omezen, jelikož kdokoli může v zásadě tyto činnosti vykonávat, dodrží-li tuto právní úpravu. Na druhé straně zavedení případných právních předpisů, které by upravovaly přístup k dotčeným svobodným povoláním, by svobodu usazování omezovalo mnohem více než omezení vyplývající z HOAI.
- 51 Spolková republika Německo se dále domnívá, že ani alternativa spočívající ve stanovení pravidel týkajících se odpovědnosti a povinného pojištění profesní odpovědnosti není přesvědčivá. Pravidla o odměnách obsažená v HOAI mají totiž preventivně zajišťovat vysokou kvalitu služeb, zatímco pravidla týkající se odpovědnosti a pojištění, která se uplatní pouze v případě vzniku škody, jsou vzhledem ke své povaze nevhodná k ochraně obecných zájmů, jako je bezpečnost budov, architektonická kultura nebo ekologie.
- 52 Pokud jde o Komisi navrženou alternativu spočívající ve stanovení pravidel pro výkon povolání, ta by umožnila dosáhnout pouze minimální kvality poskytovaných služeb, a nikoli vysokého standardu kvality, který vyžaduje sporná právní úprava. Za účelem dosažení požadované kvality by totiž bylo třeba buď stanovit povinné členství všech dotyčných poskytovatelů v profesních organizacích kontrolujících kvalitu poskytovaných služeb, nebo vyloučit z trhu poskytovatele, kteří nejsou členy takových organizací.
- 53 Spolková republika Německo konečně zpochybňuje alternativu spočívající ve zveřejňování informací o běžně uplatňovaných cenách jakožto údajů o praxi na trhu. Tento členský stát má za to, že takové zveřejňování by problém informační asymetrie nevyřešilo, a mohlo by dokonce zesílit sestupnou „spirálu“ cen.
- 54 Začtvrté Spolková republika Německo tvrdí, že minimální sazby nepředstavují překážku svobody usazování a jsou v každém případě odůvodněny požadavkem na ochranu spotřebitelů, neboť zabraňují tomu, aby nesli nadměrně velkou zátěž vyplývající z přehnaných odměn. Kromě toho jsou podle ní vhodné k dosažení stanovených cílů.
- 55 Maďarsko, které do řízení vstoupilo jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo, v podstatě sdílí argumentaci tohoto členského státu.

Závěry Soudního dvora

- 56 Dotčenou vnitrostátní právní úpravu je třeba nejprve posoudit s ohledem na článek 15 směrnice 2006/123 a poté případně přistoupit k jejímu posouzení s ohledem na ustanovení článku 49 SFEU.
- 57 Úvodem je třeba odmítnout argumentaci německé vlády, že se článek 15 směrnice 2006/123 nevztahuje na čisté vnitrostátní situace, to znamená situace, kdy ke všem skutkovým okolnostem dochází pouze uvnitř jednoho členského státu.

- 58 Soudní dvůr totiž již rozhodl, že ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, která se týká svobody usazování pro poskytovatele, musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí rovněž v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110).
- 59 Dále je třeba připomenout, že podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2006/123 jsou členské státy povinny posoudit, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány takové požadavky, jaké jsou uvedeny v odstavci 2 tohoto článku, a zajistit, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3 téhož článku.
- 60 Článek 15 odst. 2 písm. g) uvedené směrnice uvádí požadavky, které podmiňují výkon činnosti dodržováním minimálních nebo maximálních sazeb ze strany poskytovatele.
- 61 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 uvedenými v 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).
- 62 Uvedené podmínky se týkají zaprvé nediskriminační povahy daných požadavků, jež nemohou být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla, zadruhé jejich nezbytnosti, tj. že musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu, a zatřetí jejich přiměřenosti, neboť uvedené požadavky musejí 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.
- 63 Článek 15 směrnice 2006/123 má v tomto smyslu za cíl sladit pravomoc členských států vydávat právní předpisy, pokud jde o požadavky podléhající hodnocení podle tohoto ustanovení, s účinným výkonem svobody usazování.
- 64 Z toho konkrétně vyplývá, že i když je na členském státu, který se dovolává naléhavého důvodu obecného zájmu k odůvodnění požadavku ve smyslu uvedeného článku 15, 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 viz rozsudky 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, jakož i 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 vedl k tomu, že členský stát by byl zbaven své pravomoci přijímat právní předpisy v dané oblasti.
- 65 To platí tím spíše, že – jak podotýká Spolková republika Německo – členský stát musí být schopen opodstatnit určitý „požadavek podléhající hodnocení“ naléhavým důvodem obecného zájmu od okamžiku zavedení uvedeného požadavku, a tedy aniž disponuje již z povahy věci nezbytně empirickými důkazy ohledně výsledku vyvolaného tímto požadavkem ve srovnání s výsledkem vyvolaným jinými opatřeními.
- 66 V projednávané věci se na požadavky vyplývající z HOAI vztahuje čl. 15 odst. 2 písm. g) směrnice 2006/123, neboť tyto požadavky stanoví minimální a maximální sazby pro plánovací služby poskytované architektky a inženýry.

- 67 Jakožto požadavky, na něž se toto ustanovení vztahuje, musí tedy dotčené sporné sazby, mají-li být v souladu s cíli této směrnice, splňovat tři podmínky uvedené v jejím čl. 15 odst. 3, a sice nebýt diskriminační a být nezbytné a přiměřené k dosažení naléhavého důvodu obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 54).
- 68 Pokud jde o první podmínku obsaženou v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123, je nutno konstatovat, že požadavky uvedené v bodě 66 tohoto rozsudku nejsou přímo ani nepřímou diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla ve smyslu písmene a) tohoto ustanovení, takže tato podmínka je splněna.
- 69 Co se týče druhé podmínky, Spolková republika Německo uvádí, že minimální sazby mají za cíl dosáhnout kvality plánovacích služeb, ochrany spotřebitele, bezpečnosti budov, zachování architektonické kultury a ekologické výstavby. Pokud jde o maximální sazby, ty mají za cíl zajistit ochranu spotřebitele tím, že zaručují transparentnost odměn za odpovídající služby a zamezují přehnaným odměnám.
- 70 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že cíle týkající se kvality prací a ochrany spotřebitele byly Soudním dvorem uznány jako naléhavé důvody obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. října 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, bod 38; ze dne 8. září 2010, Stoß a další, C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, bod 74, jakož i ze dne 15. října 2015, Grupo Itevelesa a další, C-168/14, EU:C:2015:685, bod 74).
- 71 Co se týče cílů zachování architektonické kultury a ekologické výstavby, tyto cíle lze podřadit pod obecnější cíle zachování kulturního a historického dědictví, jakož i ochrany životního prostředí, které rovněž představují naléhavé důvody obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. února 1991, Komise v. Francie, C-154/89, EU:C:1991:76, bod 17, a ze dne 14. prosince 2004, Komise v. Německo, C-463/01, EU:C:2004:797, bod 75).
- 72 Je ostatně třeba zdůraznit, že bod 40 odůvodnění směrnice 2006/123 potvrzuje, že ochrana příjemců služeb, ochrana životního prostředí a cíle kulturní politiky představují naléhavé důvody obecného zájmu.
- 73 Pokud jde 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 méně restriktivním opatřením.
- 74 V tomto ohledu musí členský stát, který se – jak v projednávané věci činí Spolková republika Německo – dovolává naléhavého důvodu obecného zájmu k odůvodnění opatření, které učinil, předložit konkrétní skutečnosti umožňující podpořit jeho argumentaci (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).
- 75 V této souvislosti je třeba nejprve zdůraznit, že jelikož dodržování cílů bezpečnosti budov, zachování architektonické kultury a ekologické výstavby přímo souvisí s kvalitou plánovacích služeb, bude třeba uznat vhodnost i nezbytnost HOAI k dosažení těchto prvních tří cílů, bude-li prokázáno, že HOAI je vhodné a nezbytné k dosažení této kvality.
- 76 Pokud jde zaprvé o vhodnost HOAI k dosažení sledovaných cílů, Spolková republika Německo tvrdí, že vzhledem k souvislosti mezi cenou za služby a její kvalitou je stanovení minimálních sazeb vhodné k dosažení cíle spočívajícího v zaručení vysoké úrovně kvality poskytovaných služeb.

- 77 Stanovení takových sazeb je podle ní mimoto vhodné rovněž k dosažení cíle ochrany spotřebitele, a to zmírněním dopadů informační asymetrie mezi architekty a inženýry na straně jedné a spotřebiteli na straně druhé, která může vést k tomu, že konkurence je založena výlučně na cenách a spotřebitelé vybírají své poskytovatele pouze na základě ceny jejich služeb.
- 78 V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že nemůže být *a priori* vyloučeno, že stanovení minimální sazby umožní zabránit tomu, aby poskytovatelé byli v kontextu, jako je kontext trhu, který se vyznačuje přítomností obzvláště vysokého počtu poskytovatelů, podněcování ke vzájemné konkurenci, která by se mohla projevit nabídkou příliš levných úkonů, s rizikem zhoršení kvality poskytovaných služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další, C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758, bod 67).
- 79 V projednávané věci není sporu o tom, že, jak uvádí Spolková republika Německo, na trhu plánovacích služeb v oblasti stavebnictví v tomto členském státě působí velmi vysoký počet hospodářských subjektů.
- 80 Stejně tak Komise účinně nezpochybňuje tvrzení Spolkové republiky Německo, že se tento trh vyznačuje značnou informační asymetrií vycházející z toho, že poskytovatelé služeb disponují technickými znalostmi, které většina jejich zákazníků nemá, takže je pro tyto zákazníky obtížné posoudit kvalitu nabízených plánovacích služeb.
- 81 Z toho vyplývá, že Spolková republika Německo dostatečně prokázala, že s ohledem na zvláštní rysy trhu a dotčených služeb může existovat riziko, že poskytovatelé plánovacích služeb v oblasti stavebnictví působící v tomto členském státě si budou konkurovat tak, že by to mohlo vést k nabízení příliš levných úkonů, nebo dokonce k vyloučení hospodářských subjektů nabízejících kvalitní služby na základě nepříznivého výběru.
- 82 V tomto kontextu může stanovení minimálních sazeb přispět k omezení tohoto rizika tím, že se zabrání tomu, aby byly služby nabízeny za ceny, které nestačí k dlouhodobému zajištění kvality těchto služeb.
- 83 Spolková republika Německo navíc předložila několik studií na podporu svého argumentu, že na takovém trhu, jako je německý trh, který se vyznačuje velkým počtem malých a středních podniků, může stanovení minimálních sazeb pro plánovací služby představovat vhodné opatření za účelem zajištění vysoké kvality těchto služeb.
- 84 Za těchto podmínek nemůže argument Komise, že samotná cena není známkou kvality služby, postačovat k tomu, aby bylo vyloučeno riziko, na které poukazuje Spolková republika Německo, že společné působení obou faktorů uvedených v bodech 79 a 80 tohoto rozsudku povede ke zhoršení kvality služeb poskytovaných v oblasti plánování, ani k tomu, aby mohl být učiněn závěr, že toto riziko by nešlo omezit opatřením, které zakazuje nabízet služby za příliš nízké ceny.
- 85 Jestliže Komise dále Spolkové republice Německo vytýká, že neprokázala, že by zrušení minimálních sazeb vedlo ke snížení kvality, je třeba zdůraznit, jak to vyplývá z bodů 64 a 65 tohoto rozsudku, že není na tomto členském státu, aby takový důkaz předložil, ale aby pouze prokázal, že HOAI může významně přispět ke sledovaným cílům tím, že omezí riziko zhoršení kvality plánovacích služeb.
- 86 Tento závěr není zpochybněn argumentem Komise, že hrubý provozní poměr je v případě služeb architektů v Německu podstatně vyšší než v jiných členských státech, zatímco nic nenasvědčuje tomu, že by kvalita služeb poskytovaných v jiných členských státech byla nižší z důvodu uplatňování nižších marží.
- 87 Tabulka citovaná Komisí totiž uvádí hrubý provozní poměr u služeb architektů v členských státech v roce 2014, ale v případě Spolkové republiky Německo nerozlišuje mezi plánovacími službami, které podléhají minimálním sazbám, a poradenskými službami, které jim nepodléhají. Tato tabulka kromě

toho odráží situaci na trhu v jednom jediném roce, takže z ní nelze vyvodit jakýkoliv závěr o vývoji trhu po zavedení minimálních sazeb. Konečně je třeba poznamenat, jak tvrdí Spolková republika Německo, že hrubý provozní poměr závisí na několika faktorech, jako jsou struktura podniků, náklady práce nebo pořizování služeb na vstupu, a nikoli pouze na konkurenčním tlaku na dotyčném trhu.

- 88 Z konstatování učiněných v bodech 75 až 87 tohoto rozsudku vyplývá, že existence minimálních sazeb pro plánovací služby je s ohledem na vlastnosti německého trhu v zásadě schopna přispět k zajištění vysoké úrovně kvality plánovacích služeb, a tedy k dosažení cílů sledovaných Spolkovou republikou Německo.
- 89 Je však třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora jsou vnitrostátní právní předpisy k tomu, aby zaručily uskutečnění sledovaného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudrzným a systematickým způsobem (v tomto smyslu viz rozsudky 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 Naderhirm, C-634/15, EU:C:2016:510, bod 27).
- 90 V projednávané věci Komise v podstatě tvrdí, že německá právní úprava nesleduje cíl spočívající v zajištění vysoké úrovně kvality plánovacích služeb soudrzným a systematickým způsobem, neboť samotný výkon plánovacích služeb není v Německu vyhrazen pouze osobám vykonávajícím regulované povolání, takže v každém případě neexistuje jakákoliv záruka, že budou plánovací služby poskytovány těmi poskytovateli, kteří prokázali svou odbornou způsobilost k jejich poskytování.
- 91 V této souvislosti Spolková republika Německo ve svých písemnostech vskutku uvedla, že plánovací služby nejsou vyhrazeny příslušníkům určitých profesí podléhajících povinné kontrole na základě právní úpravy svobodných povolání nebo kontrole profesních komor, neboť jiní poskytovatelé služeb, než jsou architekti a inženýři, kteří nepodléhají profesním právním předpisům, mají právo tyto služby poskytovat.
- 92 Skutečnost, že plánovací služby mohou být v Německu poskytovány poskytovateli, kteří neprokávali svou odbornou způsobilost k jejich poskytování, odráží nesoudržnost německé právní úpravy ve vztahu k cíli zachování vysoké úrovně kvality plánovacích služeb, který je sledován minimálními sazbami. Nehledě na konstatování učiněné v bodě 88 tohoto rozsudku je totiž třeba konstatovat, že takové minimální sazby nemohou být vhodné k dosažení takového cíle, jestliže, jak vyplývá z informací předložených Soudnímu dvoru, samotný výkon služeb, které jim podléhají, nedoprovází minimální záruky umožňující zajistit kvalitu uvedených služeb.
- 93 Je proto třeba učinit závěr, že Spolková republika Německo neprokázala, že minimální sazby stanovené v HOAI jsou vhodné k zajištění toho, aby bylo dosaženo cíle spočívajícího v zaručení vysoké míry kvality plánovacích služeb a zajištění ochrany spotřebitelů.
- 94 Naopak pokud jde o maximální sazby, ty jsou, jak tvrdí Spolková republika Německo, způsobilé přispět k ochraně spotřebitelů tím, že zvyšují transparentnost sazeb uplatňovaných poskytovateli a brání jim v uplatňování přehnaných odměn.
- 95 Jak uvedl generální advokát v bodě 111 svého stanoviska, Spolková republika Německo však neprokázala, proč by k adekvátnímu dosažení uvedeného cíle nepostačilo dát zákazníkům k dispozici cenová vodítka ohledně jednotlivých kategorií služeb, na které se vztahuje HOAI, což Komise navrhla jakožto méně restriktivní opatření. Z toho vyplývá, že požadavek spočívající ve stanovení maximálních sazeb nelze považovat za přiměřený tomuto cíli.
- 96 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že tím, že Spolková republika Německo zachovala závazné sazby za plánovací služby architektů a inženýrů, nesplnila povinnosti podle čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. g) a odst. 3 směrnice 2006/123.

97 S ohledem na výše uvedené není třeba dotčenou právní úpravu posoudit s ohledem na článek 49 SFEU.

K nákladům řízení

- 98 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 Spolková republika Německo neměla ve věci úspěch, je důvodné Spolkové republice Německo uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.
- 99 Podle čl. 140 odst. 1 téhož řádu nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení. Maďarsko tudíž ponese vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Tím, že Spolková republika Německo zachovala závazné sazby za plánovací služby architektů a inženýrů, nesplnila své povinnosti podle čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. g) a odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.**
- 2) **Spolková republika Německo ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) **Maďarsko ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.