STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PHILIPPA LÉGERA

přednesené dne 30. června 2005 [1]

1. Jestliže je příslušným orgánům členského státu podána držitelem diplomu získaného v jiném členském státě žádost o povolení vykonávat povolání, u něhož je přístup k němu podmíněn držením určitého diplomu, mohou tyto orgány omezit rozsah jimi vydaného povolení pouze na činnosti tohoto povolání, které jsou osvědčeny diplomem, jehož je žadatel držitelem, podle právní úpravy platné v členském státě původu, s vyloučením ostatních činností, které spadají pod uvedené povolání podle právní úpravy použitelné v hostitelském členském státě? V případě kladné odpovědi na tuto otázku, je posledně uvedený stát oprávněn tuto možnost vyloučit?

2. Tak v podstatě zní otázky položené Tribunal Supremo (Španělsko) v rámci sporu mezi příslušnými španělskými orgány a italským státním příslušníkem, držitelem italského diplomu inženýra pro hydrauliku, který si přeje vykonávat ve Španělsku povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy.

3. V projednávané věci je Soudní dvůr vyzván, aby upřesnil dosah zásady uznávání diplomů, jak je stanovena směrnicí Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy [2] (dále jen „směrnice").

I – Právní rámec

A – *Právní úprava Společenství*

4. Dílo zákonodárce Společenství v oblasti uznávání diplomů je poznamenáno dvěma odlišnými přístupy, jedním odvětvovým a druhým obecným.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 1989, L 19, s. 16; Zvl. vyd. 05/01, s. 337.

5. Cílem odvětvového přístupu, který původně převládal, je jednak povolání od povolání zkoordinovat nebo sblížit podmínky odborného vzdělávání (takové, jako jsou délka jeho trvání a jeho obsah), a jednak zavést mezi členskými státy zásadu automatického uznávání diplomů obsažených na seznamu (v dotčené směrnici nebo vypracovaném členskými státy podle metody stanovené směrnicí). V tomto smyslu bylo v letech 1975 až 1985 přijato několik směrnic pro šest povolání v odvětví zdravotnictví, jakož i pro činnosti vztahující se k oblasti architektury.

6. S ohledem na složitost a průtahy vlastní této legislativní metodě byla dána přednost obecnějšímu a pružnějšímu přístupu, neboť je nezbytné rychle reagovat na očekávání státních příslušníků členských států, kteří si přejí vykonávat povolání jako osoby samostatně výdělečně činné nebo jako zaměstnanci v jiném členském státě než v členském státě, kde získali svou odbornou kvalifikaci.

7. Právě tento přístup vedl k přijetí směrnice 89/48. Posledně uvedená směrnice se vztahuje na povolání, která nejsou předmětem zvláštní směrnice (jíž se stanoví pro určité povolání systém vzájemného uznávání diplomů) [3] a která jsou regulovaná v hostitelském členském státě (tedy ta povolání, u nichž je přístup k nim nebo jejich výkon jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jako zaměstnanec podmíněn v tomto členském státě držením vysokoškolského diplomu) [4], pokud je diplom získaný v členském státě původu vydán po ukončení nejméně tříletého studia nebo rovnocenného vzdělání [5].

8. Jak uvádí pátý bod odůvodnění směrnice, členské státy si vyhradily možnost stanovit minimální úroveň kvalifikace nezbytnou pro výkon povolání, pro které nebyl žádný požadavek této povahy uložen zvláštní směrnicí, úroveň, která by zaručovala kvalitu

3 — Viz čl. 2 druhý pododstavec směrnice.

4 — Článek 2 první pododstavec směrnice stanoví, že tato směrnice se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu (kterého budu z důvodu jazykového zjednodušení nazývat „příslušníkem Společenství"), který hodlá vykonávat regulované povolání v hostitelském členském státě jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jako zaměstnanec. Článek 1 písm. c) této směrnice uvádí, že regulovaným povoláním je namístě rozumět „regulovanou odbornou činnost nebo soubor činností, které tvoří toto povolání v členském státě". Tentýž článek pod písm. d) upřesňuje, že regulovanou odbornou činností je „odborná činnost, u níž je *přístup k* ní nebo její *výkon* nebo jeden ze způsobů jejího výkonu v členském státě vyhrazen přímo nebo nepřímo na základě právních a správních předpisů držitelům určitého diplomu". Je dodáno, že výkon činnosti pod profesním označením představuje způsob výkonu regulované odborné činnosti, pokud je užívání tohoto označení vyhrazeno pro držitele určitého diplomu. Je tedy třeba rozlišovat přístup k odborné činnosti od jejího výkonu. Odborná činnost je regulovaná v jejím *přístupu* k ní, pokud je její výkon obecně, bez ohledu na způsoby takového výkonu (například pod takovým či takovým profesním označením či akademickým titulem), vyhrazen držitelům určitého diplomu. Odborná činnost je regulovaná v jejím *výkonu*, pokud je její výkon za určitých zvláštních podmínek (takových, jako je užívání určitého profesního označení či určitého akademického titulu), poté, co k ní již existuje přístup, vyhrazen držitelům určitého diplomu. K tomuto rozlišení, viz Pertek, J., „Reconnaissance des diplômes organisée par des directives", Juris-Classeur, 1998, svazek 720, body 40 až 69 a 144 až 149.

5 — Viz čl. 1 písm. a) směrnice, ve spojení s třetím bodem odůvodnění této směrnice.

služeb poskytovaných na jejich území[6]. Nicméně podle téhož bodu odůvodnění uvedené státy nesmí vyžadovat na státních příslušnících členských států, aby získali ty kvalifikace, které obecně podmiňují získáním diplomů vydaných v rámci jejich vlastních vzdělávacích systémů, pokud dotyčné osoby již získaly úplnou kvalifikaci nebo její část v jiném členském státě, takže každý hostitelský členský stát, ve kterém je určité povolání regulováno, musí vzít v úvahu kvalifikace získané v jiném členském státě a musí určit, zda tyto kvalifikace odpovídají kvalifikacím, které vyžaduje.

9. Dosah této povinnosti je upřesněn v článku 3 směrnice následovně:

„Pokud je v hostitelském členském státě přístup k regulovanému povolání a jeho výkon podmíněn držením diplomu, nesmějí příslušné orgány z důvodů neodpovídající kvalifikace odmítnout povolit státnímu příslušníku členského státu přístup k uvedenému povolání a jeho výkon za stejných podmínek, které se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky, jestliže:

a) je žadatel držitelem diplomu požadovaného v jiném členském státě pro přístup k dotčenému povolání a pro jeho výkon na jeho území a tento diplom byl vydán v některém členském státě nebo

b) žadatel vykonával dotčené povolání na plnou pracovní dobu po dobu dvou let během předchozích deseti let v jiném členském státě, ve kterém toto povolání není regulováno [...], a má doklad o jedné nebo několika dosažených kvalifikacích,

— který byl vydán příslušným orgánem v členském státě [...],

— který dokládá, že jeho držitel úspěšně ukončil nejméně tříleté postsekundární studium nebo rozvolněné studium odpovídajícího trvání na univerzitě, vysoké škole nebo na jiném zařízení podobné úrovně [...], a

— který připravil svého držitele k výkonu daného povolání.

[...]“

6 — Rovněž desátý bod odůvodnění této směrnice upřesňuje, že jejím „cílem však není měnit pravidla včetně těch, která upravují etiku povolání, vztahující se na všechny osoby vykonávající toto povolání na území členského státu, ani vynětí přistěhovalců z působnosti těchto ustanovení; že [směrnice] se omezuje na stanovení vhodných opatření zaručujících dodržování pravidel upravujících výkon tohoto povolání v hostitelském členském státě přistěhovalci“.

10. Zakotvením této zásady vzájemného uznávání diplomů posiluje směrnice právo státního příslušníka členského státu Společenství využít své odborné dovednosti v jakémkoliv členském státě, doplňuje a posiluje jeho právo na získání těchto dovedností tam, kde si to přeje [7].

11. Poté, co byla tato zásada zakotvena, čl. 4 odst. 1 směrnice upřesňuje, že „[b]ez ohledu na článek 3 může hostitelský členský stát také požadovat, aby žadatel:

a) [buď] prokázal odbornou praxi [určité délky], pokud délka vzdělání a odborné přípravy uvedená na podporu jeho žádosti, jak je stanoveno v čl. 3 písm. a) a b), je nejméně o jeden rok kratší než doba požadovaná hostitelským členským státem [...]

[...]

b) [nebo] absolvoval adaptační období [8] nepřesahující 3 roky nebo složil zkoušku způsobilosti, pokud: [9]

— obsah vzdělání a odborné praxe, které byly získány způsobem stanoveným v čl. 3 písm. a) a b), se podstatně liší od obsahu osvědčeného diplomem, který je požadován hostitelským členským státem, nebo

— pokud v případě uvedeném v čl. 3 písm. a) regulované povolání v hostitelském členském státě zahrnuje jednu nebo více regulovaných odborných činností, které nejsou součástí povolání regulovaného v členském státě původu nebo v členském státě, odkud žadatel přichází, a tento rozdíl odpovídá specifickému vzdělávání a odborné přípravě požadovaných v hostitelském členském státě a jeho obsah se podstatně liší od obsahu osvědčeného diplomem předkládaným žadatelem [...].“

7 — Viz třináctý bod odůvodnění.

8 — Článek 1 písm. f) směrnice definuje adaptační období jako výkon regulovaného povolání v hostitelském členském státě pod dohledem odpovědné osoby kvalifikované pro toto povolání, jenž může být doplněn další odbornou přípravou.

9 — Článek 1 písm. g) směrnice definuje zkoušku způsobilosti jako zkoušku, která se omezuje na odborné znalosti žadatele a kterou vykonávají příslušné orgány hostitelského členského státu s cílem ohodnotit schopnosti žadatele vykonávat regulované povolání v uvedeném členském státě. K této zkoušce připraví příslušné orgány seznam oblastí, na které se na základě srovnání vzdělání a odborné přípravy vyžadovaných členským státem a vzdělání a odborné přípravy získaných žadatelem nevztahuje diplom nebo jiný doklad o odborné kvalifikaci žadatele. Zkouška zahrnuje oblasti vybrané z těch, které jsou na seznamu a jejichž znalost je základním předpokladem pro výkon povolání v hostitelském členském státě.

12. Článek 4 odst. 1 písm. b) druhý pododstavec směrnice stanoví pravidlo, podle něhož „[p]okud hostitelský členský stát využije této možnosti, musí dát žadateli právo zvolit si mezi adaptačním obdobím a zkouškou způsobilosti". Devátý bod odůvodnění této směrnice zdůrazňuje zájem na těchto opatřeních: „[...] účelem obou [adaptačního období a zkoušky způsobilosti] je zlepšení stávající situace ve vzájemném uznávání diplomů mezi členskými státy, a tím i usnadnění volného pohybu osob v rámci Společenství; [...] jejich funkcí je zhodnotit schopnosti přistěhovalce, který již získal odbornou přípravu v jiném členském státě, a umožnit mu, aby se přizpůsobil novému profesnímu prostředí".

13. Článek 7 směrnice upřesňuje dosah práv přiznaných hostitelským členským státem žadateli na základě uznání jeho kvalifikací. Odstavce 1 a 2 uvedeného článku ukládají příslušným orgánům hostitelských členských států povinnost přiznat státním příslušníkům členských států, kteří splňují podmínky pro přístup k regulovanému povolání a pro jeho výkon na jejich území, právo užívat profesní označení uvedeného členského státu odpovídající tomuto povolání, jakož i právo užívat jejich dovolené akademické tituly a popřípadě zkratky těchto titulů v jazyce členských států původu. V posledně uvedeném případě platí, že hostitelský členský stát může požadovat, aby tento titul byl doprovázen názvem a sídlem zařízení nebo zkušební komise, které jej udělily.

14. Srovnatelná ustanovení jsou stanovena směrnicí Rady 92/51/EHS ze dne 18. června 1992 o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělávání a přípravy, kterou se doplňuje směrnice 89/48 [10]. Tato směrnice 92/51 se s výhradou existence zvláštní směrnice vztahuje na povolání, u nichž je přístup k nim nebo jejich výkon podmíněn v hostitelském členském státě držením vysokoškolského diplomu, pokud držitel diplomu získaného v členském státě původu ukončil nejméně jednoleté postsekundární studium nepřesahující tři roky nebo rovnocenné vzdělání.

B – *Vnitrostátní právní úprava*

15. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že směrnice byla provedena ve Španělsku královským nařízením č. 1665/1991 ze dne 25. října 1991 [11].

16. Konkrétněji čl. 4 odst. 1 uvedeného nařízení provádí čl. 3 písm. a) směrnice následovně: „Pro přístup k činnostem regulovaného povolání jsou ve Španělsku uznány a mají tytéž účinky jako odpovídající španěl-

10 — Úř. věst. L 209, s. 25; Zvl. vyd. 05/01, s. 337.

11 — BOE č. 280, ze dne 22. listopadu 1991, s. 37916.

ský diplom diplomy získané v členských státech, které opravňují jejich držitele, aby v nich vykonávali toto povolání".

17. Mimoto čl. 5 písm. b) téhož nařízení stanoví v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice, že uznání diplomu může být podmíněno složením zkoušky způsobilosti nebo absolvováním adaptačního období, dle volby žadatele, pokud se obsah vzdělání a odborné praxe, které získal, podstatně liší od obsahu osvědčeného požadovaným španělským diplomem nebo pokud dotčené povolání ve Španělsku zahrnuje jednu nebo více regulovaných odborných činností, které nejsou součástí téhož povolání v členském státě původu a tento rozdíl odpovídá specifickému vzdělávání a odborné přípravě požadovaným použitelnou španělskou právní úpravou a jeho obsah se podstatně liší od obsahu osvědčeného diplomem předkládaným žadatelem [12].

18. Z předkládacího rozhodnutí rovněž vyplývá, že ve Španělsku je povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy regulovaným povoláním v tom smyslu, že přístup k němu nebo jeho výkon je podmíněn držením diplomu, a sice diplomu inženýra pro cesty, kanály a přístavy [13]. Postsekundární studium, které je požadováno pro získání tohoto diplomu, je šestileté [14].

19. Toto povolání ve Španělsku pokrývá velký rozsah takových činností, jako je navrhování a stavba hydraulických zařízení, infrastruktur pozemní, námořní a říční dopravy, ochrana pláží a životního prostředí a územní plánování včetně územního plánování měst [15].

II – Skutkový stav a původní řízení

20. Dne 27. června 1996 podal G. M. Imo, italský státní příslušník, příslušnému španělskému orgánu (a sice ministerstvu pro rozvoj) žádost o uznání svého italského diplomu inženýrství pro hydrauliku k tomu, aby mohl získat ve Španělsku přístup

12 — Viz francouzská verze předkládacího rozhodnutí, s. 14 až 16, jakož i vyjádření španělské vlády, s. 3.

13 — Viz francouzská verze předkládacího rozhodnutí, s. 13 a 17. Předkládající soud neupřesňuje, jak je povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy regulováno ve Španělsku. Nicméně jelikož se zdá, *že přístup* k tomuto povolání je vyhrazen držitelům diplomu inženýra pro cesty, kanály a přístavy, předpokládám, že *výkon* tohoto povolání pod profesním označením „inženýr pro cesty, kanály a přístavy" je rovněž vyhrazen držitelům tohoto diplomu. Regulace povolání, pokud jde o přístup k němu, vzniká totiž obecně současně s regulací, pokud jde o jeho výkon. Viz Pertek, J., uvedené dílo, bod 53.

14 — Viz francouzská verze předkládacího rozhodnutí, s. 3.

15 — Tamtéž, s. 13 a 14.

k povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy [16].

21. V rámci přezkumu této žádosti se ministerstvo pro rozvoj obrátilo s žádostí o konzultaci na jiná ministerstva (ministerstvo životního prostředí a ministerstvo školství a kultury), jakož i na Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (Komora inženýrů pro cesty, kanály a přístavy, dále jen „Colegio").

22. Poté, co Ministerstvo životního prostředí (a konkrétněji generální ředitelství pro pobřeží) srovnalo vzdělání získané žadatelem v Itálii za účelem obdržení diplomu stavebního inženýra pro hydrauliku, jehož je držitelem, a vzdělání požadované ve Španělsku v oblasti inženýrství pro pobřeží za účelem obdržení diplomu inženýra pro cesty, kanály a přístavy, konstatovalo existenci určitých rozdílů mezi těmito dvěma typy vzdělání. Na základě toho došlo k závěru, že proto, aby byl žadatelův diplom uznán ve Španělsku, je žadatel povinen předtím absolvovat adaptační období nebo složit zkoušku způsobilosti.

23. V témže smyslu se Colegio domnívala, že ve vzdělání získaném žadatelem existovaly značné mezery (zejména v oblasti inženýrství pro životní prostředí, hygienu a pro kanály a přístavy), které ve spojení s jeho nedostatečnou odbornou praxí, činily uznání dovolávaného diplomu nepříhodným.

24. Pokud jde o ministerstvo školství a kultury, toto na žádost o konzultaci, která mu byla zaslána, neodpovědělo. Nicméně z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v případech obdobných sporu v původním řízení mělo toto ministerstvo za to, že italský diplom inženýra pro hydrauliku je dostatečný pro to, aby byl jeho držiteli povolen ve Španělsku přístup k povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, aniž by bylo nezbytné předem vyžadovat od posledně uvedeného, aby absolvoval adaptační období nebo složil úspěšně zkoušku způsobilosti [17].

25. Ministerstvo pro rozvoj nakonec rozhodnutím ze dne 4. listopadu 1996 uznalo diplom žadatele a povolilo posledně jmenovanému ve Španělsku přístup k povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy.

16 — Předkládající soud uvádí, že žadatel hodlal „vykonávat" povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy ve Španělsku. Zdá se nicméně, že posledně uvedený se především snažil o získání přístupu k tomuto povolání v tomto členském státě ve smyslu směrnice spíše než o jeho výkon pod zvláštní formou poté, co k němu již měl přístup (například užíváním profesního označení inženýra pro cesty, kanály a přístavy). Pro potřeby přezkumu projednávané věci tedy předpokládám, že spor v původním řízení se soustřeďuje spíše na přístup k uvedenému povolání ve smyslu směrnice, než na výkon tohoto povolání. Tak chápu skutkové a procesní údaje vyložené v předkládacím rozhodnutí, jakož i předběžné otázky, které s nimi souvisejí.

17 — Viz francouzská verze předkládacího rozhodnutí, s. 6.

26. Colegio podala proti tomuto rozhodnutí žalobu na neplatnost k Audiencia Nacional příslušnému pro správní soudnictví. Na podporu této žaloby uplatnila, jednak že vzdělání získané G. M. Imem v Itálii neodpovídá vzdělání požadovanému ve Španělsku pro přístup k povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, a jednak že toto povolání zahrnuje v posledně uvedeném členském státě činnosti, které nespadají pod povolání inženýra pro hydrauliku existující v prvním členském státě.

27. Uvedená žaloba byla zamítnuta rozsudkem ze dne 1. dubna 1998 z toho důvodu, že jednak italský diplom stavebního inženýra pro hydrauliku přiznává v Itálii právo přístupu k témuž povolání, jakým je ve Španělsku povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, a jednak že vzdělání získané držitelem takového diplomu zahrnuje základní oblasti, které jsou požadovány v posledně uvedeném členském státě pro povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy.

28. Colegio podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k Tribunal Supremo. Na podporu svého opravného prostředku znovu tvrdí, jednak že se povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy (ve Španělsku) liší od povolání inženýra pro hydrauliku (v Itálii), a jednak že tento rozdíl v činnostech způsobuje významný rozdíl, pokud jde o vzdělání. Ve vzdělání získaném dotyčnou osobou v Itálii totiž existují mezery, dokonce pokud jde o inženýrství pro pobřeží, zatímco tato oblast je jedinou z četných základních oblastí španělského vzdělání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, kterou tato dotčená osoba studovala. Podle Colegio má tedy uvedené španělské vzdělání podstatně odlišný obsah od vzdělání, které absolvoval G. M. Imo v Itálii.

29. Colegio tak brání tomu, aby byl dotyčné osobě umožněn přístup ke všem činnostem spadajícím pod povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, ale nebrání tomu, aby jí byl umožněn přístup pouze k části těchto činností v oblasti inženýrství pro hydrauliku, která odpovídá diplomu, jehož je držitelem.

III – Předběžné otázky

30. S ohledem na tvrzení účastníků původního řízení se Tribunal Supremo rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je možné vykládat čl. 3 písm. a) ve spojení s čl. 4 odst. 1 směrnice 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988, o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy, tak, že povoluje

hostitelskému státu omezené uznávání odborné kvalifikace žadatele, který je držitelem diplomu ‚Ingegnere civile idraulico' [stavebního inženýra pro hydrauliku] (vydaného v Itálii), který si přeje vykonávat toto povolání v jiném členském státě, jehož právní předpisy uznávají povolání ‚Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos' [inženýra pro cesty, kanály a přístavy] jako regulované povolání? Vycházíme z předpokladu, že posledně uvedené povolání zahrnuje v hostitelském státě činnosti, které neodpovídají vždy diplomu žadatele, a že vzdělání osvědčené tímto diplomem neobsahuje některé základní oblasti obecně požadované k získání diplomu inženýra pro cesty, kanály a přístavy v hostitelském státě.

nice 89/48/EHS, že výkon povolání je podmíněn nepřiměřenými dodatečnými požadavky?"

31. Předkládající soud upřesnil, že výrazem „omezené uznávání odborné kvalifikace" (který je použit v obou otázkách) je třeba rozumět takové uznávání, které opravňuje žadatele pouze k přístupu k odvětví odpovídajícímu jeho diplomu (inženýrství pro hydrauliku), které spadá pod obecnější povolání inženýra cest, kanálů a přístavů (tak jak je v hostitelském členském státě regulováno), aniž by uvedený žadatel podléhal dodatečným požadavkům stanoveným v čl. 4 odst. 1 písm. b) prvním pododstavci směrnice [18].

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, je v souladu s články 39 [ES] a 43 ES omezení práva žadatelů, kteří hodlají vykonávat povolání jako osoby samostatně výdělečně činné nebo jako zaměstnanci v jiném členském státě, než je stát, kde získali svou odbornou kvalifikaci, do té míry, že může hostitelský členský stát vyloučit prostřednictvím své vnitrostátní právní úpravy omezené uznávání odborné kvalifikace, znamená-li takové rozhodnutí, které je v zásadě v souladu s článkem 4 směr-

32. Tribunal Supremo rovněž uvedl, že spor v původním řízení spadá právě pod případ uvedený v čl. 4 odst. 1 písm. b) prvním pododstavci druhé odrážce směrnice [19].

18 — Viz francouzská verze předkládacího rozhodnutí, s. 24 a 25.
19 — Tamtéž, s. 18 a 19.

IV – Rozbor

33. Nejprve přezkoumám první otázku a poté případně otázku druhou.

A – *K první otázce*

34. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zdali ustanovení čl. 3 písm. a) ve vzájemném spojení s ustanovením čl. 4 odst. 1 písm. b) prvního pododstavce druhé odrážky směrnice brání tomu, aby v případě, že je příslušným orgánům členského státu podána držitelem diplomu získaného v jiném členském státě žádost o povolení přístupu k povolání, u něhož je přístup k němu nebo jeho výkon podmíněn v tomto hostitelském členském státě držením určitého diplomu, uvedené orgány této žádosti vyhověly částečně, pokud s tím dotyčná osoba souhlasí, a osvobodily ji od povinnosti absolvovat adaptační období nebo složit zkoušku způsobilosti a omezily současně rozsah jimi vydaného povolení pouze na činnosti tohoto povolání, ke kterým umožňuje diplom žadatele přístup, podle právní úpravy platné v členském státě, v němž byl získán, s vyloučením ostatních činností, které spadají pod uvedené povolání podle právní úpravy použitelné v uvedeném hostitelském členském státě.

35. Úvodem uvádím, že v rámci sporu v původním řízení není sporné, že použitelným systémem uznávání diplomů je systém zavedený směrnicí. Neexistuje totiž zvláštní směrnice pro povolání inženýra [20]. Mimoto předpokládám, že použitelná je pouze směrnice, s vyloučením směrnice 92/51, jelikož se zdá, že diplom, jehož uznání je žádáno, je vydán po ukončení více než tříletého vysokoškolského studia [21].

36. Rovněž předpokládám, že v Itálii je povolání inženýra pro hydrauliku regulovaným povoláním ve smyslu směrnice, takže čl. 3 písm. a) a čl. 4 odst. 1 písm. b) první pododstavec druhá odrážka této směrnice se použijí v rámci sporu v původním řízení [22].

37. Po uvedení těchto údajů přezkoumám první otázku, přičemž se budu zabývat postupně zněním těchto ustanovení směr-

20 — Zdá se, že myšlenka přijmout zvláštní směrnici pro povolání inženýra existuje od roku 1969, ale v konečném výsledku nebyla nikdy uskutečněna. V této souvislosti viz Hamelin, R., „La proposition de directive relative au titre d'ingénieur", *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, Economica, 1989, s. 31 až 41.

21 — Podle informací předložených Colegio před předkládajícím soudem je vzdělání inženýra, které žadatel absolvoval, pětileté. (Viz francouzská verze předkládacího rozhodnutí, s. 3). Viz v témže smyslu, Hamelin, R., uvedené dílo, s. 33.

22 — V případě, že by tomu tak nebylo, poznamenávám, že jediné použitelné by byly čl. 3 písm. b) [a nikoliv tentýž článek písm. a)] a čl. 4 odst. 1 písm. a) nebo b) první pododstavec první nebo třetí odrážka směrnice (přičemž třetí odrážka v podstatě přebírá druhou odrážku).

nice, obecnou strukturou směrnice, jakož i cíli, které sleduje.

1. Znění čl. 3 písm. a) a čl. 4 odst. 1 písm. b) prvního pododstavce druhé odrážky směrnice

38. Připomínám, že čl. 3 písm. a) směrnice stanoví, že „[p]okud je v hostitelském členském státě přístup k *regulovanému povolání* a [nebo] jeho výkon podmíněn držením diplomu, nesmějí příslušné orgány z důvodů neodpovídající kvalifikace odmítnout povolit státnímu příslušníku členského státu přístup k uvedenému povolání a jeho výkon za stejných podmínek, které se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky [...], jestliže je žadatel držitelem diplomu požadovaného v jiném členském státě pro přístup k *dotyčnému* [ke *stejnému*] *povolání* a pro jeho výkon na jeho území a tento diplom byl vydán v některém členském státě [...]“ [23].

39. Připomínám rovněž, že čl. 4 odst. 1 písm. b) první pododstavec druhá odrážka směrnice stanoví, že „[b]ez ohledu na článek 3 může hostitelský členský stát také požadovat, aby žadatel [...] absolvoval adaptační období nepřesahující 3 roky nebo složil zkoušku způsobilosti, [...] *pokud v případě uvedeném v čl. 3 písm. a) regulované povolání v hostitelském členském státě zahrnuje jednu nebo více regulovaných odborných činností, které nejsou součástí povolání regulovaného v členském státě původu nebo v členském státě, odkud žadatel přichází*, a tento rozdíl odpovídá specifickému vzdělávání a odborné přípravě požadovaných v hostitelském členském státě a jeho obsah se podstatně liší od obsahu osvědčeného diplomem předkládaným žadatelem [...]“ [24].

40. Ze vzájemného spojení těchto ustanovení vyplývá, že případ uvedený v čl. 3 písm. a) směrnice [na který odkazuje čl. 4 odst. 1 písm. b) první pododstavec druhá odrážka této směrnice] není omezen na případ, kdy jsou regulovaná povolání v hostitelském členském státě a regulovaná povolání v členském státě původu zcela totožná v tom smyslu, že existuje úplná shoda mezi jejich vzájemnými rozsahy činností. Výraz „stejné povolání“, který je použit v uvedeném článku 3, tedy zahrnuje nejen případ, kdy jsou dvě dotčená povolání totožná, ale také případ, kdy jsou tato povolání pouze podobná [25].

41. Podle mého názoru se tak čl. 3 písm. a) směrnice omezuje na zákaz příslušným orgánům hostitelského členského státu

23 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

24 — Tamtéž.

25 — Viz v tomto smyslu, *Le Petit Robert – Dictionnaire de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1999: neurčité přídavné jméno „stejný“ označuje plnou totožnost nebo pouhou podobnost.

odmítnout příslušníkovi Společenství *přístup* k regulovanému povolání nebo jeho *výkon* pouze z toho důvodu, že není držitelem požadovaného vnitrostátního diplomu, zatímco získal v jiném členském státě diplom, který je v něm stanoven pro *přístup k* totožnému nebo obdobnému povolání, jako je povolání, ke kterému hodlá mít přístup v hostitelském členském státě, nebo pro *výkon* totožného nebo obdobného povolání, které si přeje vykonávat v posledně uvedeném státě. Tento zákaz je stanoven s výhradou možnosti ponechané hostitelskému členskému státu požadovat od dotyčné osoby za určitých okolností absolvování adaptačního období nebo složení zkoušky způsobilosti v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice s cílem ohodnotit schopnosti žadatele pro přístup k dotyčnému povolání nebo pro jeho výkon v hostitelském členském státě.

42. Tak například příslušné orgány hostitelského členského státu nemohou odmítnout příslušníkovi Společenství, který je držitelem diplomu inženýra nebo diplomu účetního, přístup k povoláním inženýra nebo účetního pouze z toho důvodu, že uvedený diplom byl získán v jiném členském státě, zatímco mu tentýž diplom umožňuje přístup v posledně uvedeném státě k povolání inženýra nebo účetního, s výhradou možnosti uvedených orgánů požadovat po dotyčné osobě, aby absolvovala adaptační období nebo zkoušku způsobilosti, pokud povolání inženýra nebo účetního tak, jak je regulováno v hostitelském členském státě, pokrývá větší rozsah činností než rozsah pokrytý tímto povoláním v členském státě původu a tento rozdíl v činnostech odpovídá významnému rozdílu, pokud jde o obsah vzdělání.

43. Naopak nic ve znění ani čl. 3 písm. a) směrnice, ani ve znění čl. 4 odst. 1 písm. b) prvního pododstavce druhé odrážky této směrnice nebrání tomu, aby uvedené orgány například odmítly příslušníkovi Společenství, který je držitelem diplomu účetního získaného v jiném členském státě, přístup k povolání inženýra, neboť tato dvě povolání nejsou, pokud jde o činnosti, v žádném případě srovnatelná, takže požadavek adaptačního období nebo zkoušky způsobilosti není odůvodněný. Ve skutečnosti jsou tato povolání tak odlišná, že přechod z jednoho na druhé předpokládá, že dotyčná osoba úspěšně ukončila nové vzdělání zcela odlišné od vzdělání, které absolvovala předtím.

44. Podle mého názoru znění těchto ustanovení rovněž nebrání tomu, aby příslušné orgány hostitelského členského státu povolily příslušníkovi Společenství, pokud s tím souhlasí, přístup pouze k části rozsahu činností pokrytých regulovaným povoláním, ke kterému si přeje mít přístup v tomto členském státě (jako je povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy ve Španělsku), pokud tato část odpovídá odborným činnostem, ke kterým má dotyčná osoba přístup

v členském státě původu díky diplomu, jehož je držitelem (jako jsou činnosti odpovídající italskému diplomu stavebního inženýra pro hydrauliku), aniž by tak byla posledně uvedená povinna absolvovat adaptační období nebo složit zkoušku způsobilosti.

45. Takové rozhodnutí o povolení totiž nespočívá v tom, že je příslušníkovi Společenství odmítnut přístup k jakékoli z činností pokrytých regulovaným povoláním v hostitelském členském státě (jako je povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy ve Španělsku) pouze z toho důvodu, že dotyčná osoba není držitelem požadovaného vnitrostátního diplomu (jako je španělský diplom inženýra pro cesty, kanály a přístavy), přestože získala v jiném členském státě diplom, který je v něm stanoven pro přístup k obdobnému povolání (jako je povolání stavebního inženýra pro hydrauliku). Z toho vyplývá, že uvedené rozhodnutí neporušuje znění čl. 3 písm. a) směrnice.

46. Tento závěr zůstává platný, i když dotčené rozhodnutí o povolení současně znamená, že je dotyčné osobě odmítnut přístup k určitým činnostem, které jsou pokryty regulovaným povoláním v hostitelském členském státě, a sice činnostem, ke kterým není oprávněna mít přístup v členském státě původu díky svému diplomu (jako jsou činnosti inženýra pro cesty, kanály a přístavy, které nespadají pod specializované odvětví inženýrství pro hydrauliku).

47. Připustit, že se zákaz stanovený v čl. 3 písm. a) směrnice použije bez rozdílu na jakékoli úplné či částečné odmítnutí přístupu k činnostem pokrytým regulovaným povoláním v hostitelském členském státě, by znamenalo přiznat uvedenému článku širší dosah než dosah, který zákonodárce bezpochyby zamýšlel. V případě (který odmítám), že by toto bylo úmyslem zákonodárce, by totiž zákonodárce velmi pravděpodobně v tomto smyslu poskytl výslovné upřesnění (v článku 3 nebo v některém z bodů odůvodnění směrnice), neboť uvedený článek představuje klíčový prvek obecného systému uznávání diplomů, který byl směrnicí zaveden. V tomto ohledu však nebylo přijato žádné takové upřesnění.

48. Zákaz stanovený v článku 3 směrnice se sice použije zejména na odmítnutí přístupu k regulovanému povolání v hostitelském členském státě „za stejných podmínek, které se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky". Tento výraz může vést k domněnce, že příslušné orgány tohoto státu nemají jinou možnost, než povolit úplný přístup k činnostem pokrytým dotčeným povoláním, tedy k souboru činností, které tvoří toto povolání v témže státě, takže je vyloučeno povolit nebo odmítnout částečný přístup k tomuto povolání, tedy omezit takové rozhodnutí na některé z uvedených činností.

49. Podle mého názoru by nicméně bylo přehnané vyvozovat z toho tento důsledek. Tento výraz se totiž omezuje na zdůraznění, pokud jde o přístup k regulovanému povo-

lání, že je příslušným orgánům hostitelského členského státu zakázáno jakýmkoli způsobem diskriminovat státního příslušníka členského státu tím, že mu bude odmítnut přístup k určitému povolání pouze z toho důvodu, že není držitelem požadovaného vnitrostátního diplomu, přestože získal v jiném členském státě diplom, který je v něm stanoven pro přístup k totožnému nebo podobnému povolání.

50. Uvedený výraz je pouze vyjádřením zásady vzájemné důvěry mezi členskými státy, na níž spočívá systém uznávání diplomů zavedený směrnicí, podle kterého „není totiž diplom uznán na základě vnitřní hodnoty vzdělání, po jehož ukončení je vydán, nýbrž proto, že umožňuje v členském státě, ve kterém byl vydán [...], přístup k regulovanému povolání“ [26].

51. V tomto smyslu uvádí pátý bod odůvodnění směrnice v odezvu na její článek 3, že členské státy „však nesmí vyžadovat [...] na státních příslušnících členských států, aby získali ty kvalifikace, které obecně podmiňují získáním diplomů vydaných v jejich vlastních vzdělávacích systémech, pokud dotyčné osoby již získaly úplnou kvalifikaci nebo její část v jiném členském státě, [a] že v důsledku toho musí každý hostitelský členský stát, ve kterém je určité povolání regulováno, vzít v úvahu kvalifikace získané v jiném členském státě a musí určit, zda tyto kvalifikace odpovídají kvalifikacím, které vyžaduje“.

52. Tímto směrnice pouze vyvozuje důsledky z judikatury Soudního dvora v oblasti vzájemného uznávání odborných kvalifikací, jejíž zásady byly stanoveny v rozsudku ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou [27].

53. Na základě toho docházím k závěru, že znění čl. 3 písm. a) směrnice nebrání tomu, aby příslušné orgány hostitelského členského státu vydaly rozhodnutí o částečném přístupu k regulovanému povolání na jeho území, tedy rozhodnutí o přístupu, který je omezen na odborné činnosti, ke kterým je dotyčná osoba oprávněna mít přístup v členském státě, ve kterém získala svůj diplom.

26 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Beuttenmüller (C-102/02, Recueil, s. I-5405, bod 52).

27 — C-340/89, Recueil, s. I-2357, bod 16. Viz rovněž v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 8. července 1999, Fernandez de Bobadilla (C-234/97, Recueil, s. I-4773, body 29 až 31); ze dne 14. září 2000, Hocsman (C-238/98, Recueil, s. I-6623, body 21 až 24); ze dne 22. ledna 2002, Dreessen (C-31/00, Recueil, s. I-663, bod 31), a ze dne 16. května 2002, Komise v. Španělsko (C-232/99, Recueil, s. I-4235, bod 21). Podle této judikatury vyplývá z článku 43 ES, že orgány členského státu jsou povinny, přezkoumávají-li žádost státního příslušníka jiného členského státu směřující k vydání povolení vykonávat regulované povolání, vzít v úvahu odbornou kvalifikaci dotyčné osoby tím, že provedou srovnání mezi jednak kvalifikací osvědčenou jejími diplomy, osvědčeními nebo jinými doklady o dosažené odborné kvalifikaci, jakož i její relevantní odbornou praxí, a jednak odbornou kvalifikací požadovanou vnitrostátními právními předpisy pro výkon tohoto povolání.

54. Podle mého názoru tomuto rozboru neodporuje znění čl. 4 odst. 1 písm. b) prvního pododstavce druhé odrážky směrnice, který, připomínám, se týká výslovně případu stanoveného v „čl. 3 bodu a)", tedy případu stanoveného v čl. 3 písm. a) uvedené směrnice.

55. Připomínám, že tato ustanovení uvedeného článku 4 se totiž omezují na to, že je hostitelskému členskému státu vyhrazena možnost podmínit vydání povolení o přístupu (nebo o výkonu) k činnostem pokrytým regulovaným povoláním tím, že žadatel absolvuje adaptační období nebo složí zkoušku způsobilosti, pokud je vzdělání získané posledně uvedeným za účelem získání diplomu, který mu byl vydán v jiném členském státě, podstatně odlišné od vzdělání požadovaného v uvedeném hostitelském členském státě, a odpovídá tak současně rozdílu mezi jednak rozsahem činností pokrytých podobným povoláním, ke kterému je dotyčná osoba oprávněna mít přístup v členském státě, ve kterém získala svůj diplom, a jednak rozsahem činností pokrytých povoláním, ke kterému si přeje mít přístup v hostitelském členském státě.

56. Uložení těchto požadavků žadateli je pouhou možností, a nikoliv povinností, kterou by byl hostitelský členský stát povinen systematicky provádět, takže znění článku 4 směrnice nebrání tomu, aby se příslušné orgány tohoto státu vzdaly za určitých okolností uložení těchto požadavků.

57. Mimoto jediným účelem těchto případných požadavků je zhodnotit schopnost žadatele přizpůsobit se novému profesnímu prostředí, k němuž si přeje mít přístup, pokud na něj nebyl připraven v rámci vzdělání, které absolvoval za účelem získání svého diplomu [28]. Z toho vyplývá, že tyto požadavky nejsou odůvodněné v případě, že dotyčná osoba je oprávněna mít přístup v hostitelském členském státě pouze k činnostem, které spadají pod povolání, k němuž jí umožňuje přístup její diplom v členském státě původu, u kterých je třeba předpokládat, že již na ně byla připravena v rámci vzdělání, které absolvovala za účelem získání tohoto diplomu.

58. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, v němž byla získána kvalifikace [29], ostatně stanoví zásadu, že každý advokát má právo trvale vykonávat v hostitelském členském státě pod profesním označením uděleným v domovském státě stejné činnosti jako advokát vykonávající svou činnost pod profesním označením tohoto státu, ledaže tento stát vyloučí u advokátů, kteří získali své profesní označení v jiném členském státě, přístup k určitým činnostem zajišťovaným

28 — Připomínám, že tento účel adaptačního období nebo zkoušky způsobilosti je upřesněn v devátém bodě odůvodnění směrnice, jakož i v čl. 1 písm. f) a g) této směrnice.

29 — Úř. věst. L 77, s. 36; Zvl. vyd. 06/03, s. 83.

povoláním advokáta na území uvedeného hostitelského členského státu, pokud jsou tyto činnosti vyhrazeny v jiných členských státech jiným povoláním než povolání advokáta [30].

59. Směrnice 98/5 tak stanoví pro členský stát možnost odmítnout příslušníkovi Společenství, který získal svou kvalifikaci v jiném členském státě, přístup k některým činnostem pokrytým povoláním advokáta v hostitelském členském státě, pokud tato část činností nespadá pod rozsah činností pokrytý tímto povoláním v jiném členském státě. Tato situace může být srovnána se situací uvedenou v čl. 4 odst. 1 písm. b) prvním pododstavci druhé odrážce směrnice.

60. Směrnice 98/5 však nemá nahradit směrnici (pokud jde o povolání advokáta), ale má ji doplnit tím, že přiznává advokátům, kteří získali svou odbornou kvalifikaci v jiném členském státě a nepřejí si právě složit zkoušku způsobilosti stanovenou v uvedeném článku 4 směrnice, právo zařadit se do profesního stavu v hostitelském členském státě po určitém období výkonu tohoto povolání v tomto státě pod profesním označením uděleným v domovském státě [31].

30 — Viz čl. 2 a čl. 5 odst. 1 a 2, ve vzájemném spojení. Jedná se o přípravu listin opravňujících ke správě majetku zesnulých osob nebo k vytvoření nebo k převodu věcných práv k nemovitostem.

31 — To vyplývá z druhého, třetího a pátého bodu odůvodnění směrnice 98/5.

61. Tento nástin směrnice 98/5 mě utvrzuje v názoru, že ani znění čl. 3 písm. a) směrnice, ani znění čl. 4 odst. 1 písm. b) prvního pododstavce druhé odrážky této směrnice nebrání tomu, aby příslušné orgány hostitelského členského státu povolily příslušníkovi Společenství, pokud s tím souhlasí, přístup pouze k části rozsahu činností pokrytých regulovaným povoláním v tomto členském státě, pokud tato část odpovídá odborným činnostem, ke kterým má dotyčná osoba přístup v členském státě původu díky diplomu, jehož je držitelem, aniž by tak byla posledně uvedená povinna absolvovat adaptační období nebo složit zkoušku způsobilosti.

62. Podle mého názoru tento výklad není zpochybněn obecnou strukturou směrnice.

2. Obecná struktura směrnice

63. Podle mého názoru žádné jiné ustanovení směrnice nebrání tomu, aby, pokud s tím žadatel souhlasí, příslušné orgány hostitelského členského státu vydaly v jeho prospěch takové povolení částečného přístupu k regulovanému povolání na jeho území a osvobodily ho od povinnosti absolvovat adaptační období nebo složit zkoušku způsobilosti.

64. Připomínám, že čl. 7 odst. 1 směrnice sice stanoví, že příslušné orgány hostitelských členských států přiznávají státním příslušníkům členských států, kteří splňují podmínky pro přístup k regulovanému povolání a pro jeho výkon na jejich území, právo užívat *profesní označení hostitelského členského státu* odpovídající tomuto povolání.

65. Tato ustanovení jsou výrazem snahy zákonodárce Společenství usnadnit v hostitelském členském státě postavení státních příslušníků jiných členských států, kteří v těchto státech získali svůj diplom, naroveň státním příslušníkům, kteří získali svou odbornou kvalifikaci v uvedeném hostitelském členském státě. Tato snaha je spojena s cílem, který směrnice sleduje, který, jak uvidíme podrobněji, spočívá v tom, aby bylo evropským občanům usnadněno vykonávat povolání, k nimž je přístup k nim podmíněn v hostitelském členském státě ukončením postsekundárního vzdělání.

66. Jestliže jsou tak příslušné orgány hostitelského členského státu povinny na základě uvedených ustanovení přiznat těmto státním příslušníkům právo užívat profesní označení odpovídající tomuto regulovanému povolání na území tohoto státu, je podle mého názoru tato povinnost uložena výlučně tehdy, pokud dotyčné osoby splňují všechny podmínky pro přístup a výkon, které jsou v něm požadovány, pokud jde o toto povolání.

67. Z toho vyvozuji, že čl. 7 odst. 1 směrnice nebrání tomu, aby, pokud dotyčné osoby nesplňují všechny podmínky stanovené v hostitelském členském státě pro přístup k danému regulovanému podnikání (zejména, jestliže neabsolvovaly adaptační období nebo nesložily zkoušku způsobilosti), příslušné orgány tohoto státu umožnily posledně uvedeným, pokud si to přejí, přístup pouze k části činností pokrytých tímto povoláním (k těm činnostem, ke kterým mají přístup v členském státě původu), a nikoliv ke všem těmto činnostem, a současně jim nepovolily užívat profesní označení odpovídající uvedenému povolání, aby zejména bylo zabráněno jakékoli nejasnosti u spotřebitelů, kteří by mohli využít jejich služeb na území uvedeného hostitelského členského státu.

68. To platí tím spíše, že pokud státní příslušníci členských států splňují všechny podmínky pro přístup a výkon regulovaného povolání na území hostitelského členského státu (například po absolvování adaptačního období nebo složení zkoušky způsobilosti), dotyčné osoby nevykonávají nezbytně toto povolání pod odpovídajícím profesním označením v uvedeném hostitelském členském státě, i když splňují všechny požadované podmínky pro přístup k veškerým činnostem pokrytým uvedeným povoláním a pro jejich výkon pod takovýmto profesním označením. To vyplývá z čl. 7 odst. 2 směrnice.

69. Zákonodárce Společenství tak totiž příslušným orgánům hostitelského členského státu uložil povinnost přiznat státním příslušníkům členských států, kteří splňují všechny podmínky pro přístup a výkon regulovaného povolání na území uvedeného hostitelského členského státu, právo užívat *jejich dovolené akademické tituly v členském státě původu* (odlišné od profesního označení) a popřípadě zkratky těchto titulů v jazyce posledně uvedeného státu. Perspektiva tohoto postavení těchto státních příslušníků naroveň vlastním státním příslušníkům je ještě méně systematická, když samotný čl. 7 odst. 2 směrnice upřesňuje, že „hostitelský členský stát může požadovat, aby tento titul byl doprovázen názvem a sídlem zařízení nebo zkušební komise, které jej udělily".

70. Z toho vyplývá, že obecná struktura směrnice nebrání tomu, aby příslušné orgány hostitelského členského státu vydaly žadateli, pokud s tím souhlasí, povolení o částečném přístupu k činnostem pokrytým regulovaným povoláním v tomto státě, takže tento žadatel nebude zcela postaven naroveň držiteli diplomu získaného v tomto státě za účelem přístupu k tomuto povolání.

71. Tento závěr je třeba přijmout, jak dále uvidíme, při přezkumu cíle, který směrnice sleduje.

3. Cíl sledovaný směrnicí

72. Jak Soudní dvůr několikrát zdůraznil, z čl. 57 odst. 1 Smlouvy o ES (nyní po změně čl. 47 odst. 1 ES) vyplývá, že cílem směrnic, které byly přijaty na základě uvedeného článku, jako je směrnice, je usnadnit přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu zavedením společných pravidel a kritérií, které povedou v co největším možném rozsahu ke vzájemnému uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené odborné kvalifikaci [32]. Toto platí pro přístup k závislým činnostem, jakož i pro jejich výkon, na které se rovněž vztahuje rozsah působnosti uvedené směrnice.

73. V tom smyslu připomínám, že třetí bod odůvodnění směrnice zdůrazňuje, že „je nezbytné rychle reagovat na očekávání evropských občanů, kteří jsou držiteli vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení odborného vzdělávání a přípravy v jiných členských státech, než je ten, v němž chtějí vykonávat své povolání, a je proto třeba [...] vytvořit další metodu uznávání těchto diplomů [jinou, než je metoda přijatá odvětvovými směrnicemi, které byly až dosud přijaty], jež umožní dotyčným osobám vykonávat všechny tyto odborné činnosti, které

32 — Viz zejména výše uvedené rozsudky Hocsman (bod 32), Dreessen (bod 26) a Komise v. Španělsko (bod 19).

jsou v hostitelském státě závislé na ukončení postsekundárního vzdělávání a odborné přípravy za předpokladu, že mají takový diplom, který je připravuje na tyto činnosti, který je vydáván po ukončení studia trvajícího nejméně 3 roky a který je vydán v jiném členském státě".

74. Systém zavedený směrnicí tak, jak uvádí třináctý bod odůvodnění směrnice, „posiluje právo evropského občana využít své odborné dovednosti v jakémkoli členském státě, doplňuje a posiluje jeho právo na získání těchto dovedností tam, kde si to přeje".

75. Z toho vyplývá, že cíl spočívající v usnadnění přístupu k závislým činnostem a samostatně výdělečným činnostem, jakož i jejich výkon, který sleduje směrnice, nejenže zdaleka nebrání takovému mechanismu jako je povolení přístupu k určitým činnostem pokrytým regulovaným povoláním v hostitelském členském státě (aniž by byla dotyčná osoba povinna absolvovat adaptační období nebo složit zkoušku způsobilosti, pokud tento stát stanoví takový požadavek), nýbrž naopak vede k připuštění takového mechanismu.

76. Adaptační období může totiž v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. b) prvním pododstavcem směrnice trvat až tři roky. Zrušení takového období zjevně představuje úsporu času, která může být významná nebo dokonce rozhodující pro státního příslušníka členského státu, který si přeje získat přístup v hostitelském členském státě k regulovanému povolání zvláště tehdy, pokud si přeje získat přístup pouze k těm činnostem tohoto povolání, ke kterým je mu již umožněn přístup nebo k nimž již měl přístup v členském státě, ve kterém získal svůj diplom. Takový požadavek může dotyčnou osobu vážně odradit od zvolení takovéto cesty nebo od jejího dokončení, jelikož je vystavena riziku, že nedosáhne zamýšleného výsledku.

77. Toto platí rovněž, pokud jde o zkoušku způsobilosti, neboť i když se opírá o čl. 1 písm. g) směrnice a představuje v zásadě jiné vyrovnávací opatření, jež je na volbě dotyčné osoby, je obecně připuštěno, že tento požadavek může značně odradit posledně uvedenou od myšlenky přesunout své povolání do jiného členského státu, než je stát, ve kterém získala svůj diplom, zvláště pokud se jedná o výkon přesně týchž činností v tomto jiném státě, které vykonávala až do té doby [33].

33 — Viz v tomto smyslu zpráva vypracovaná dne 15. února 1996 Komisí Evropských společenství pro Evropský parlament a Radu o stavu uplatňování obecného systému uznávání vysokoškolských diplomů na základě článku 13 směrnice 89/48/EHS [KOM(96) 46 konečné, s. 14, 15 a 21]. Viz rovněž, Parkins, N., „La directive 89/48/CEE: progrès sur la voie de la mise en œuvre", *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels*, Institut Européen d'Administration Publique, 1992, s. 47 a 48.

78. S přihlédnutím ke všem těmto úvahám se domnívám, že na první otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že ustanovení čl. 3 písm. a) ve vzájemném spojení s ustanovením čl. 4 odst. 1 písm. b) prvního pododstavce druhé odrážky směrnice nebrání tomu, aby v případě, že je příslušným orgánům členského státu podána držitelem diplomu získaného v jiném členském státě žádost o povolení přístupu k povolání, u něhož je přístup k němu nebo jeho výkon podmíněn v tomto hostitelském členském státě držením určitého diplomu, uvedené orgány vyhověly částečně této žádosti, pokud s tím dotyčná osoba souhlasí a osvobodily ji od povinnosti absolvovat adaptační období nebo složit zkoušku způsobilosti a omezily současně rozsah jimi vydaného povolení pouze na činnosti tohoto povolání, ke kterým umožňuje diplom žadatele přístup, podle právní úpravy platné v členském státě, ve kterém byl získán, s vyloučením ostatních činností, které spadají pod uvedené povolání podle právní úpravy použitelné v uvedeném hostitelském členském státě.

B – *Ke druhé otázce*

79. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zdali články 39 ES a 43 ES musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby hostitelský členský stát vyloučil za takových okolností možnost příslušných orgánů tohoto státu vydat povolení částečného přístupu k činnostem pokrytým takovým regulovaným povoláním na jeho území, jako je povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, z toho důvodu, že podle definice tohoto povolání přijaté v uvedeném hostitelském členském státě v jeho vnitrostátní právní úpravě jsou činnosti, které pod toto povolání spadají, neoddělitelné, takže povolení přístupu k tomuto povolání se musí nezbytně vztahovat na veškeré činnosti, které pod něj spadají.

80. Podle mého názoru vede ke kladné odpovědi na tuto otázku několik skutečností.

81. Pokud jde o článek 43 ES, ve svém druhém pododstavci sice stanoví, že svoboda usazování je vykonávána za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení. Z toho vyplývá, že pokud je přístup k odborné činnosti nebo její výkon regulován v hostitelském členském státě, státní příslušník jiného členského státu, který hodlá získat přístup k této činnosti nebo tuto činnost vykonávat, musí v zásadě splňovat podmínky stanovené touto právní úpravou [34].

34 — Viz zejména rozsudky ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, Recueil, s. I-4165, body 33 až 36), a ze dne 1. února 2001, Mac Quen a další (C-108/96, Recueil, s. I-837, bod 25).

82. S přihlédnutím k tomu a ačkoliv je pravda, že při neexistenci harmonizace podmínek pro přístup k dotčeným činnostem inženýra mají pouze členské státy pravomoc definovat takové podmínky, je nicméně rovněž pravda, že podle ustálené judikatury musejí své pravomoci v této oblasti vykonávat za dodržování takových základních svobod zaručených Smlouvou, jako jsou svobody stanovené v článcích 39 ES a 43 ES [35].

83. Podle ustálené judikatury přitom vnitrostátní opatření, jež mohou ztížit nebo učinit méně atraktivním výkon takových základních svobod zaručených Smlouvou, jako jsou svobody stanovené v článcích 39 ES a 43 ES, mohou být odůvodněna pouze tehdy, splňují-li čtyři podmínky: použijí se nediskriminujícím způsobem, odpovídají naléhavým důvodům obecného zájmu, jsou způsobilá k zajištění sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné [36].

84. Pokud je účinkem právní úpravy hostitelského členského státu definující rozsah činností regulovaného povolání na území tohoto státu, vyloučení možnosti příslušných orgánů tohoto státu vydat povolení částečného přístupu k činnostem pokrytým tímto povoláním, je jasné, že tato právní úprava (taková, jako je právní úprava ve sporu v původní řízení) může ztížit nebo učinit méně atraktivním výkon jak volného pohybu osob, tak svobody usazování.

85. Ačkoliv je pravda, že se tato právní úprava použije bez rozdílu na státní příslušníky hostitelského členského státu i na státní příslušníky jiných členských států, je jen těžko rozpoznatelné, v jakém rozsahu může odpovídat takovému naléhavému důvodu obecného zájmu, jako je ochrana spotřebitele.

86. Nejsem totiž přesvědčen, že, jak stanoví vnitrostátní právní úprava dotčená ve sporu v původním řízení, soubor činností spadajících pod povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy tvoří neoddělitelný celek, takže je nemožné oddělit činnosti inženýra pro hydrauliku od jiných činností spadajících pod uvedené povolání.

35 — Viz zejména rozsudky ze dne 29. října 1998, De Castro Freitas a Escallier (C-193/97 a C-194/97, Recueil, s. I-6747, bod 23); ze dne 3. října 2000, Corsten (C-58/98, Recueil, s. I-7919, bod 31), a výše uvedený rozsudek Mac Quen a další (bod 24).

36 — Viz zejména pokud jde o volný pohyb osob, rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus (C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32); pokud jde o svobodu usazování, výše uvedené rozsudky Gebhard (bod 37); ze dne 9. března 1999, Centros (C-212/97, Recueil, s. I-1459, bod 34); Mac Quen a další (bod 26), a rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další (C-243/01, Recueil, s. I-13031, bod 64).

87. *A priori* nic nebrání *objektivně* tomu, aby například navrhování a stavba hydraulických zařízení byly odděleny od navrhování a stavby infrastruktur pozemní dopravy. To ostatně vyplývá ze situace existující v Itálii, protože právě činnosti spadající pod povolání inženýra pro hydrauliku jsou odděleny v tomto členském státě od jiných činností, které ve Španělsku spadají pod povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy. Nezdá se tak, že by takové povolení částečného přístupu k povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, jako je povolení upravené ve Španělsku, v čemkoliv narušovalo schopnosti držitele diplomu inženýra pro hydrauliku získaného v jiném členském státě uskutečňovat v hostitelském členském státě činnosti, ke kterým mu jeho diplom umožňuje přístup v členském státě původu.

88. V důsledku toho je pochybné, že sporná španělská právní úprava odpovídá *objektivní* potřebě ochrany spotřebitele.

89. Ostatně i kdyby tato vnitrostátní právní úprava odpovídala snaze o ochranu spotřebitele tím, že vylučuje, aby byli spotřebitelé uvedeni v omyl ohledně rozsahu odborných kvalifikací dotyčné osoby, takové riziko by mohlo být sníženo možností hostitelského členského státu požadovat, aby uvedená dotyčná osoba užívala například své profesní označení udělené v členském státě původu nebo svůj akademický titul případně v jazyku členského státu původu, s vyloučením profesního označení uvedeného hostitelského členského státu [37]. Takové opatření by bylo méně omezující s ohledem na volný pohyb osob a svobodu usazování než vyloučení jakéhokoli rozhodnutí o částečném přístupu k dotčenému regulovanému povolání.

90. Na základě toho docházím k závěru, že na druhou otázku je třeba odpovědět tak, že články 39 ES a 43 ES musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby hostitelský členský stát vyloučil za takových okolností možnost příslušných orgánů tohoto státu vydat povolení částečného přístupu k činnostem pokrytým takovým regulovaným povoláním na jeho území, jako je povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, pouze z toho důvodu, že podle definice tohoto povolání přijaté v uvedeném hostitelském členském státě v jeho vnitrostátní právní úpravě jsou činnosti, které pod toto povolání spadají, neoddělitelné, takže povolení přístupu k tomuto povolání se musí nezbytně vztahovat na veškeré činnosti, které pod něj spadají.

37 — Viz body 66 a 67 tohoto stanoviska.

V – Závěry

91. S ohledem na všechny tyto úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Tribunal Supremo odpověděl následovně:

„1) Ustanovení čl. 3 písm. a) ve vzájemném spojení s ustanoveními čl. 4 odst. 1 písm. b) prvního pododstavce druhé odrážky směrnice Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy nebrání tomu, aby v případě, že je příslušným orgánům členského státu podána držitelem diplomu získaného v jiném členském státě žádost o povolení přístupu k povolání, u něhož je přístup k němu nebo jeho výkon podmíněn v tomto hostitelském členském státě držením určitého diplomu, uvedené orgány vyhověly částečně této žádosti, pokud s tím dotyčná osoba souhlasí, a osvobodily ji od povinnosti absolvovat adaptační období nebo složit zkoušku způsobilosti a omezily současně rozsah jimi vydaného povolení pouze na činnosti tohoto povolání, ke kterým umožňuje diplom žadatele přístup podle právní úpravy platné v členském státě, ve kterém byl získán, s vyloučením ostatních činností, které spadají pod uvedené povolání podle právní úpravy použitelné v uvedeném hostitelském členském státě.

2) Články 39 ES a 43 ES musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby hostitelský členský stát vyloučil za takových okolností možnost příslušných orgánů tohoto státu vydat povolení částečného přístupu k činnostem pokrytým takovým regulovaným povoláním na jeho území, jako je povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy, pouze z toho důvodu, že podle definice tohoto povolání přijaté v uvedeném státě v jeho vnitrostátní právní úpravě jsou činnosti, které pod toto povolání spadají, neoddělitelné, takže povolení přístupu k tomuto povolání se musí nezbytně vztahovat na veškeré činnosti, které pod něj spadají.“