ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

zo 4. decembra 2008 *

Vo veci C-151/07,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Symvoulio tis Epikrateias (Grécko) z 13. marca 2007 a doručený Súdnemu dvoru 19. marca 2007, ktorý súvisí s konaním:

Theologos-Grigorios Chatzithanasis

proti

Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis,

Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (OEEK),

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia J.-C. Bonichot, K. Schiemann (spravodajca), J. Makarczyk a P. Kūris,

* Jazyk konania: gréčtina.

generálny advokát: Y. Bot,
tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 10. januára 2008,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— grécka vláda, v zastúpení: E. Skandalou, splnomocnená zástupkyňa,

— rakúska vláda, v zastúpení: C. Pesendorfer, splnomocnená zástupkyňa,

— slovenská vláda, v zastúpení: J. Čorba, splnomocnený zástupca,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: G. Zavvos a H. Støvlbæk, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 1 písm. a) a článkov 3 a 4 smernice Rady 92/51/EHS z 18. júna 1992 o druhom všeobecnom systéme uznávania odborného vzdelania a prípravy, ktorou sa dopĺňa smernica 89/48/EHS (Ú. v. ES L 209, s. 25; Mim. vyd. 05/002, s. 47), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2001/19/ES zo 14. mája 2001 (Ú. v. ES L 206, s. 1; Mim. vyd. 05/004, s. 138) (ďalej len „smernica 92/51“). Týka sa otázky, či sa možno na tieto ustanovenia odvolávať na účely uznania diplomov vydaných jedným členským štátom po skončení štúdia, ku ktorému došlo na jeho území, orgánmi iného členského štátu.

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi pánom Chatzithanasisom na jednej strane a Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis (ministerstvo zdravotníctva a sociálnej solidarity, predtým „ministerstvom zdravotníctva a starostlivosti“) a Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (Úrad pre vzdelávanie a odborné vzdelávanie, ďalej len „OEEK“) na druhej strane v súvislosti so zamietnutím žiadosti pána Chatzithanasisa o povolenie vykonávania povolania optika v Grécku zo strany Symvoulio Epangelmatikis Anagnorisis Titlon Ekpaidefsis kai Katartisis (Rada poverená uznávaním rovnocennosti dokladov o odbornom vzdelaní a príprave, ďalej len „Seatek“).

3 Pán Chatzithanasis podal túto žiadosť opierajúc sa o diplom optika vydaný Regionálnym inštitútom pre štúdium optiky a optometrie vo Vinci (Taliansko), zariadením, ktorého sa týkal tiež spor vo veci, v ktorom bol dnes vyhlásený rozsudok Komisia/Grécko (C-84/07). Hlavná právna otázka položená v predloženej veci je navyše

analogická s otázkou, ktorá sa týkala smernice Rady 89/48/EHS z 21. decembra 1988 o všeobecnom systéme uznávania diplomov vyššieho vzdelania udelených pri ukončení odborného vzdelávania a prípravy v dĺžke trvania aspoň troch rokov (Ú. v. ES L 19, 1989, s. 16; Mim. vyd. 05/001, s. 337), zmenenej a doplnenej smernicou 2001/19 (ďalej len „smernica 89/48“), vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 23. októbra 2008, Komisia/Grécko (C-274/05, Zb. s. I-7969).

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

4 Smernica 92/51 zavádza všeobecný doplňujúci systém uznávania odborného vzdelania a prípravy týkajúci sa stupňov vzdelania, ktoré dovtedy neupravoval pôvodný všeobecný systém zavedený smernicou 89/48, ktorého pôsobnosť sa obmedzuje iba na vyššie vzdelávanie. Smernica 92/51 v podstate pokrýva kvalifikácie získané v rámci jednoročného až trojročného vzdelávania, pričom smernica 89/48 sa týka tých kvalifikácií, ktoré si vyžadujú štúdium trvajúce tri a viac rokov.

5 Podľa piateho odôvodnenia smernice 92/51 je tento systém založený na rovnakých zásadách a *mutatis mutandis* obsahuje primerane rovnaké pravidlá ako pôvodný všeobecný systém.

6 Článok 1 písm. a) smernice 92/51 stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa budú používať nasledujúce definície:

a) diplom: akýkoľvek doklad o vzdelaní a odbornej príprave alebo akýkoľvek súbor takýchto dokladov:

— ktorý bol udelený príslušným orgánom v členskom štáte v súlade s ustanoveniami zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení tohto štátu,

— ktorý dokazuje, že jeho držiteľ úspešne ukončil:

i) iný postredoškolský kurz než ten, ktorý je uvedený v druhej zarážke článku 1 písm. a) smernice 89/48/EHS, trvajúci aspoň jeden rok alebo v zodpovedajúcej dĺžke popri zamestnaní, pričom jednou z podmienok prijatia je spravidla úspešné ukončenie stredoškolského štúdia požadovaného na prijatie na univerzitu alebo vyššie vzdelávanie, ako aj odborná príprava, ktorá sa môže požadovať okrem tohto postredoškolského štúdia;

ii) jeden zo študijných odborov a odbornú prípravu uvedené v prílohe C a ktorý:

— potvrdzuje, že jeho absolvent má odbornú kvalifikáciu požadovanú na začatie alebo vykonávanie regulovaného povolania v danom členskom štáte,

za predpokladu, že vzdelávanie a odborná príprava doložené týmto dokladom boli získané najmä v Spoločenstve alebo mimo Spoločenstva vo vzdelávacích ustanovizniach poskytujúcich vzdelávanie a odbornú prípravu v súlade s ustanoveniami zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení členského štátu alebo ak má jeho držiteľ trojročnú odbornú prax potvrdenú členským štátom, ktorý uznal doklad z tretej krajiny o vzdelaní a odbornej príprave.

Nasledujúce sa považuje za rovnaký doklad ako diplom podľa prvého pododseku: akýkoľvek doklad o vzdelaní a odbornej príprave alebo súbor takýchto dokladov udelený príslušným orgánom v členskom štáte, ak je udelený po úspešnom ukončení vzdelávania a odbornej prípravy získaných v Spoločenstve a uznaných príslušným orgánom v členskom štáte za rovnocenný stupeň a ak priznáva rovnaké práva na začatie a vykonávanie regulovaného povolania v tomto členskom štáte.“

7 V bode 1 prílohy C smernice 92/51 nazvanom „Zdravotnícke odbory a odbory starostlivosti o dieťa“ na zozname študijných odborov s osobitnou štruktúrou uvedených v bode ii) druhej zarážky prvého pododseku článku 1 písm. a) tejto smernice sa v druhej zarážke časti venovanej Talianskej republike nachádza odborná príprava na povolanie optika („ottico“).

8 Článok 2 prvý odsek smernice 92/51 stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na všetkých štátnych príslušníkov členského štátu, ktorí chcú vykonávať regulované povolanie v hostiteľskom členskom štáte ako samostatne zárobkovo činné osoby alebo ako zamestnanci.“

9 Článok 3 smernice 92/51 ukladá všeobecnú povinnosť uznávania diplomov vydaných príslušnými orgánmi v iných členských štátoch. Stanovuje, že hostiteľský členský štát, ktorý upravuje prístup k regulovanému povolaniu, nesmie štátnemu príslušníkovi členského štátu z dôvodov nedostatočnej kvalifikácie odmietnuť povoliť prístup k tomuto povolaniu, najmä ak je uchádzač držiteľom diplomu, ktorý sa vyžaduje v inom členskom štáte na začatie vykonávania alebo vykonávanie príslušného povolania na jeho území.

10 Článok 4 smernice 92/51 zohľadňuje skutočnosť, že medzi odborným vzdelaním a prípravou požadovanými na prístup k regulovanému povolaniu môžu v rôznych členských štátoch existovať značné rozdiely. Toto ustanovenie umožňuje hostiteľskému členskému štátu požadovať od uchádzača, aby preukázal, že disponuje odbornou praxou v stanovenej dĺžke, alebo aby sa podriadil „kompenzačných opatreniam“, konkrétne absolvovaniu adaptačného obdobia alebo skúške spôsobilosti, ak existuje podstatný rozdiel z hľadiska dĺžky trvania alebo obsahu medzi odborným vzdelaním a prípravou, ktoré uchádzač preukázal, a odborným vzdelaním a prípravou, ktoré sa bežne požadujú v hostiteľskom členskom štáte.

Vnútroštátna právna úprava

11 Helénska republika si podľa článku 16 svojej Ústavy vyhradzuje možnosť zabezpečovať univerzitné a vyššie vzdelávanie výhradne vo verejnoprávnych inštitúciách.

12 Podľa Symvoulio tis Epikrateias (Štátna rada) toto ustanovenie však neznamená, že by vzdelávanie mal zabezpečovať výlučne štát. Hoci ústava neposkytuje jednotlivcom osobné právo vytvárať zariadenia odborného vzdelávania, na druhej strane im ani nezakazuje vytvárať inštitúcie poskytujúce takýto typ odborného vzdelávania a prípravy. Práve preto zveruje ústava úlohu úpravy vytvárania zariadení tohto druhu jednotlivcami zákonodarcovi, pričom mu ponecháva možnosť dovoliť alebo zakázať vytvorenie takýchto zariadení.

13 Existujú tiež „laboratóriá slobodných štúdií“ („Ergastiria Eleftheron Spoudon“) so súkromnoprávnym postavením, ktorých vytvorenie a prevádzka sa riadi legislatívnym dekrétom 9/1935 z 9. októbra 1935, ktorým sa menia a dopĺňajú predpisy týkajúce sa odborného vzdelávania a prípravy (FEK A’ 451), ako aj zákonom 1966/1991 obsahujúcim najmä predpisy týkajúce sa prestupov študentov vzdelávacích zariadení poskytujúcich vyššie vzdelanie (AEI) a žiakov vzdelávacích zariadení poskytujúcich technické vzdelanie (TEI) (FEK A’ 147/26.9.1991). Podľa gréckej právnej úpravy tieto inštitúcie nie sú vzdelávacími zariadeniami a neposkytujú žiadne uznávané odborné vzdelanie bez ohľadu na jeho stupeň. Umožňujú študentom, ktorí ich navštevujú, aby absolvovali štúdium, ktoré sa končí vydaním osvedčení, tie však nemajú žiadnu oficiálnu hodnotu.

14 Povolanie optika je v Grécku regulovaným povolaním. Prístup k tomuto povolaniu si podľa ustanovení prezidentského dekrétu 83/1989 o profesijných právach držiteľov diplomov v odvetviach… e) optiky zo školy pre povolania v oblasti zdravotníctva a starostlivosti v zariadeniach technického vzdelávania (TEI) (FEK A’ 37/7.2.1989) a ustanovení zákona 971/1979 o výkone povolania optika a o optikách (FEK A’ 223/22.9.1979) vyžaduje držbu diplomu z oblasti „optika“, ktorý bol vydaný vzdelávacím zariadením poskytujúcim technické vzdelanie, teda takého diplomu, ako je definovaný v smernici 89/48.

15 Smernicu 92/51 preberá do gréckeho právneho poriadku prezidentský dekrét 231/1998 o druhom všeobecnom systéme uznávania odborného vzdelania a prípravy (FEK A’ 178/29.7.1998).

16 Podľa článku 13 tohto prezidentského dekrétu je orgánom príslušným prijímať žiadosti dotknutých osôb a prijímať rozhodnutia týkajúce sa uznávania odborného vzdelania a prípravy to ministerstvo, ktoré je *ratione materiae* príslušné povoľovať výkon regulovaného povolania.

17 Článok 14 ods. 1 tohto prezidentského dekrétu upravuje vytvorenie Seatek v rámci OEEK. Seatek je poverený preskúmať spisy jednotlivých žiadateľov na základe správy ministerstva príslušného *ratione materiae* a vyjadriť sa prostredníctvom rozhodnutia adresovaného tomu ministerstvu k otázke, či sú splnené podmienky uznania rovnocennosti dotknutého odborného vzdelania a prípravy na účely výkonu praxe. Pri vydávaní povolania na výkon regulovaného povolania je príslušné ministerstvo týmto rozhodnutím viazané.

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

18 Pán Chatzithanasis absolvoval počas školských rokov 1997/1998 a 1998/1999 dvojročné štúdium optiky, ktoré bolo ukončené vydaním diplomu Regionálnym inštitútom pre štúdium optiky a optometrie vo Vinci. Tento doklad mu umožňuje vykonávať povolanie optika v Taliansku.

19 V školskom roku 1999/2000 pán Chatzithanasis okrem toho absolvoval jednoročné štúdium optometrie, ktoré bolo ukončené vydaním diplomu tým istým vzdelávacím zariadením.

20 Pán Chatzithanasis tieto dva cykly neabsolvoval v sídle Regionálneho inštitútu pre štúdium optiky a optometrie vo Vinci v Taliansku, ale v Grécku, v laboratóriu slobodných štúdií Optometriki AE so sídlom v Metamorfosi.

21 Dotknutá osoba však odišla do talianskeho sídla vzdelávacieho zariadenia, aby tam absolvovala doplňujúci cyklus v dĺžke trvania 300 hodín a zložila odbornú skúšku požadovanú na získanie povolenia na výkon uvedeného povolania optika.

22 Pán Chatzithanasis v Taliansku povolanie optika nikdy nevykonával. Keďže chcel toto povolanie vykonávať v Grécku, 22. februára 2002 podal na Ministerstve zdravotníctva a starostlivosti žiadosť o uznanie rovnocennosti svojho talianskeho diplomu optika.

23 Toto ministerstvo vypracovalo správu, v ktorej žiadosti pána Chatzithanasisa vyhovelo s výhradou uplatnenia kompenzačných opatrení odôvodňovaných skutočnosťou, že medzi odborným vzdelávaním a prípravou optikov v Grécku a v Taliansku existujú podstatné rozdiely. Ministerstvo správu spolu so spisom k žiadosti podanej pánom Chatzithanasisom postúpilo OEEK.

24 V rámci OEEK prijal Seatek 23. apríla 2003 rozhodnutie č. 16, ktorým žiadosť pána Chatzithanasisa zamietol. Toto zamietnutie bolo odôvodnené v podstate skutočnosťou, že diplom, o ktorý sa dotknutá osoba opiera, bol vydaný na základe štúdia, ktoré bolo z väčšej časti absolvované v laboratóriu slobodných štúdií so sídlom v Grécku, ktoré však podľa gréckej právnej úpravy nie je vzdelávacím zariadením.

25 Žalobou podanou na Symvoulio tis Epikrateias 5. februára 2004 pán Chatzithanasis navrhol zrušenie tohto rozhodnutia Seatek.

26 Podľa väčšinového stanoviska Symvoulio tis Epikrateias podmienky, ktorým smernica 92/51 podriaďuje uznanie diplomov, sú v prejednávanej veci splnené a s výhradou kompenzačných opatrení nebolo zamietnutie žiadosti pána Chatzithanasisa zo strany Seatek dôvodné.

27 Naopak, podľa menšinového stanoviska na jednej strane existujú pochybnosti týkajúce sa otázky, či diplom, ktorého držiteľom je pán Chatzithanasis, možno považovať za „diplom“ v zmysle článku 1 písm. a) smernice 92/51, a na druhej strane, keďže podľa článkov 149 ES a 150 ES obsah vyučovania a organizácia vzdelávacieho systému, ako aj obsah a organizácia odborného vzdelávania a prípravy patria výlučne do právomoci členských štátov, či Helénska republika nie je povinná uznávať osvedčenia o štúdiu vydávané po skončení štúdia absolvovaného v laboratóriách slobodných štúdií, ktoré nie sú oficiálne uznané.

28 Za týchto okolností Symvoulio tis Epikrateias rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Sú príslušné orgány hostiteľského členského štátu v zmysle článkov 1, 2, 3 a 4 smernice Rady 92/51…, vykladaných v zmysle článkov 149 [ES] a 150 [ES], oprávnené žiadosť štátneho príslušníka členského štátu, ktorý opierajúc sa o doklad spadajúci podľa neho do pôsobnosti smernice 92/51 žiada uvedené orgány o udelenie povolenia na prístup k regulovanému povolaniu v hostiteľskom členskom štáte, zamietnuť (čím mu úplne znemožnia prístup k takejto činnosti v hostiteľskom členskom štáte) s jediným odôvodnením, že sporný doklad vydal orgán iného členského štátu, avšak na základe štúdia absolvovaného v prevažnej miere v hostiteľskom členskom štáte a v inštitúcii, ktorá napriek tomu, že svoju činnosť slobodne vykonáva v hostiteľskom členskom štáte, nie je podľa všeobecného právneho predpisu tohto štátu uznaná ako vzdelávacie zariadenie?“

O prejudiciálnej otázke

29 Vnútroštátny súd sa svojou otázkou v podstate pýta, či sú príslušné orgány hostiteľského členského štátu podľa článku 3 smernice 92/51 povinné, s výhradou uplatnenia článku 4 tejto smernice, uznať diplom vydaný príslušným orgánom v inom členskom štáte napriek tomu, že osvedčuje odborné vzdelanie a prípravu nadobudnuté v celom rozsahu alebo sčasti v zariadení nachádzajúcom sa v hostiteľskom členskom štáte, ktoré podľa právnej úpravy tohto štátu nie je uznané ako vzdelávacie zariadenie.

30 V tomto ohľade je potrebné zdôrazniť, že v súvislosti so smernicou 89/48 sa už rozhodlo, že jednak neobsahuje obmedzenia týkajúce sa členského štátu, v ktorom žiadateľ získal svoju odbornú kvalifikáciu, a že jednak prináleží výlučne príslušným orgánom vydávajúcim diplomy poskytujúce prístup k regulovanému povolaniu, aby v duchu noriem uplatňovaných v rámci ich systému odborného vzdelávania a prípravy overili, či sú splnené podmienky požadované na ich vydanie, najmä také, ktoré sa týkajú vzdelávacieho zariadenia, v ktorom ich držiteľ absolvoval odborné vzdelanie a prípravu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. októbra 2008, Komisia/Grécko, už citovaný, body 28, 31 a 32).

31 Z judikatúry taktiež vyplýva, že tento výklad smernice 89/48 nespochybňuje právomoc Helénskej republiky týkajúcu sa obsahu vyučovania a organizácie vzdelávacieho systému, keďže sporný diplom vzhľadom na smernicu 89/48 nie je súčasťou gréckeho vzdelávacieho systému, ale vzdelávacieho systému členského štátu, ktorého súčasťou je príslušný orgán, ktorý tento diplom vydal. V dôsledku toho prináleží práve tomuto poslednému uvedenému orgánu, aby zabezpečil kvalitu dotknutého odborného vzdelania a prípravy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. októbra 2008, Komisia/Grécko, už citovaný, body 36 a 40).

32 Okrem toho sa už rozhodlo, že skutočnosť, že si príslušník členského štátu, ktorý chce vykonávať regulované povolanie, zvolí miesto výkonu tohto povolania v členskom štáte, ktorý uprednostňuje, nemôže sama osebe predstavovať zneužitie všeobecného systému uznávania diplomov zavedeného smernicou 89/48 a že právo štátnych príslušníkov určitého členského štátu zvoliť si členský štát, v ktorom chcú získať svoju odbornú kvalifikáciu, je vlastné výkonu základných slobôd na jednotnom trhu zaručených Zmluvou ES (pozri rozsudok z 23. októbra 2008, Komisia/Španielsko, C-286/06, Zb. s. I-8025, bod 72).

33 Keďže relevantné ustanovenia smernice 92/51 sú v podstate zhodné s ustanoveniami smernice 89/48 a keďže podľa piateho odôvodnenia smernice 92/51 je tento systém založený na rovnakých zásadách a *mutatis mutandis* obsahuje primerane rovnaké pravidlá ako všeobecný systém smernice 89/48, rovnaké odôvodnenie možno uplatniť aj v súvislosti so smernicou 92/51.

34 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné na položenú otázku odpovedať tak, že článok 1 písm. a) a články 3 a 4 smernice 92/51 sa majú vykladať v tom zmysle, že príslušné orgány hostiteľského členského štátu sú podľa článku 3 tejto smernice povinné, s výhradou uplatnenia článku 4 tejto smernice, uznať diplom vydaný príslušným orgánom v inom členskom štáte, a to aj v prípade, že tento diplom osvedčuje odborné vzdelanie a prípravu získané v celom rozsahu alebo sčasti v zariadení nachádzajúcom sa v hostiteľskom členskom štáte, ktoré podľa právnej úpravy tohto štátu nie je uznané ako vzdelávacie zariadenie.

O trovách

35 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

Článok 1 písm. a) a články 3 a 4 smernice Rady 92/51/EHS z 18. júna 1992 o druhom všeobecnom systéme uznávania odborného vzdelania a prípravy, ktorou sa dopĺňa smernica 89/48/EHS, zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2001/19/ES zo 14. mája 2001, sa majú vykladať v tom zmysle, že príslušné orgány hostiteľského členského štátu sú podľa článku 3 uvedenej smernice povinné, s výhradou uplatnenia článku 4 tejto smernice, uznať diplom vydaný príslušným orgánom v inom členskom štáte, a to aj v prípade, že tento diplom osvedčuje odborné vzdelanie a prípravu získané v celom rozsahu alebo sčasti v zariadení nachádzajúcom sa v hostiteľskom členskom štáte, ktoré podľa právnej úpravy tohto štátu nie je uznané ako vzdelávacie zariadenie.

Podpisy