Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

2. ožujka 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje radnika – Priznavanje stručnih kvalifikacija u državi članici – Direktiva 2005/36/EZ – Pravo obavljanja profesije odgojitelja djece predškolske dobi – Regulirana profesija – Pravo pristupa profesiji na temelju diplome izdane u matičnoj državi članici – Stručna kvalifikacija dobivena u trećoj zemlji”

U predmetu C-270/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska), odlukom od 14. travnja 2021., koju je Sud zaprimio 27. travnja 2021., u postupku

A

uz sudjelovanje:

Opetushallitus

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), S. Rodin i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za finsku vladu, M. Pere, u svojstvu agenta,

– za estonsku vladu, M. Kriisa, u svojstvu agenta,

– za španjolsku vladu, L. Aguilera Ruiz, u svojstvu agenta,

– za nizozemsku vladu, K. Bulterman i A. Hanje, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: finski

– za Europsku komisiju, L. Armati, M. Huttunen, M. Mataija i I. Söderlund, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. rujna 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 1. točke (a) i članka 3. stavka 3., te članka 13. stavka 1. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125. i ispravak SL 2014., L 305, str. 115.), kako je izmijenjena Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. (SL 2013., L 354, str. 132. i ispravak SL 2018., L 56, str. 66.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2005/36).

2 Zahtjev je upućen u okviru postupka koji je pokrenula osoba A u vezi s odlukom Opetushallitusa (Uprava za obrazovanje, Finska) kojom se odbija njezin zahtjev za priznavanje profesionalne kvalifikacije odgojitelja djece predškolske dobi.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 1. i 14. Direktive 2005/36 glase kako slijedi:

„(1) Sukladno članku 3. stavku 1. točki (c) Ugovora, ukidanje prepreka slobodnome kretanju osoba i usluga između država članica jedan je od ciljeva Zajednice. To za državljane država članica posebno uključuje pravo na obavljanje određene profesije u svojstvu samozaposlene ili zaposlene osobe u državi članici različitoj od one u kojoj su stekle svoje stručne kvalifikacije. Osim toga, člankom 47. stavkom 1. Ugovora predviđa se donošenje direktiva o uzajamnome priznavanju diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti.

[…]

(14) Mehanizam priznavanja uspostavljen [Direktivom Vijeća 89/48/EEZ od 21. prosinca 1988. o općem sustavu za priznavanje visokoškolskih diploma dodijeljenih nakon završetka stručnog obrazovanja i izobrazbe u trajanju od najmanje tri godine (SL 1989., L 19, str. 16.) i Direktivom Vijeća 92/51/EEZ od 18. lipnja 1992. o drugom općem sustavu za priznavanje stručnog obrazovanja i izobrazbe, kojom se dopunjava Direktiva 89/48/EEZ (SL 1992., L 209, str. 25.)] ostaje nepromijenjen. […]”

4 U skladu s člankom 1. Direktive 2005/36:

„Ovom se Direktivom utvrđuju pravila za pristup i obavljanje profesije, na temelju kojih države članice koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija (dalje u tekstu ‚država članica domaćin’) priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama (dalje u tekstu ‚matična država članica’), koje nositelju omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici.

[…]”

5 Člankom 2. stavcima 1. i 2. te direktive određeno je:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na sve državljane država članica koji žele obavljati reguliranu profesiju, uključujući i slobodne profesije, u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije, bilo u svojstvu samozaposlene ili zaposlene osobe.

[…]

2. Svaka država članica može dopustiti da državljani država članica koji posjeduju dokaz o stručnim kvalifikacijama koje nisu stečene u toj državi članici, obavljaju reguliranu profesiju u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) na njezinom državnom području u skladu s njezinim pravilima. […]”

6 Članak 3. navedene direktive predviđa:

„1. Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚regulirana profesija’: profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti čiji je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih propisa, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija; […]

(b) ‚stručne kvalifikacije’: kvalifikacije koje se potvrđuju dokazom o formalnoj osposobljenosti, potvrdom kompetencije iz članka 11. točke (a) (i) i/ili stručnim iskustvom;

(c) ‚dokaz o formalnoj osposobljenosti’: diplome, svjedodžbe i drugi dokazi koje je izdalo nadležno tijelo u državi članici na temelju zakonskih i drugih propisa te države članice i kojima se potvrđuje uspješno završeno stručno osposobljavanje koje je većim dijelom stečeno u Zajednici. Ako se prva rečenica ove definicije ne primjenjuje, dokaz o formalnim kvalifikacijama osposobljenosti iz stavka 3. smatra se dokazom o formalnoj osposobljenosti;

[…]

(e) ‚regulirano obrazovanje i osposobljavanje’: svako osposobljavanje koje je izričito usmjereno na obavljanje određene profesije i koje obuhvaća jedan ili više programa koji su, kada je to prikladno, nadopunjeni odgovarajućim stručnim osposobljavanjem odnosno vježbeničkom ili stručnom praksom.

Struktura i stupanj stručnog osposobljavanja odnosno vježbeničke ili stručne prakse određuje se zakonima i drugim propisima predmetne države članice ili ga nadzire ili odobrava za to određeno tijelo;

(f) ‚stručno iskustvo’: stvarno i zakonito obavljanje dotične profesije u državi članici;

[…]

3. Dokazi o formalnoj osposobljenosti koje je izdala treća zemlja smatraju se takvima ako je država članica priznala te dokaze u skladu s člankom 2. stavkom 2. i potvrdila da je nositelj stekao tri godine odgovarajućeg stručnog iskustva na njezinom državnom području.”

7 U skladu s člankom 4. Direktive 2005/36 naslovljenim „Učinci priznavanja”:

„1. Priznavanjem stručnih kvalifikacija država članica domaćin omogućava korisnicima pristup profesiji za koju su osposobljeni u matičnoj državi članici kao i obavljanje te profesije pod jednakim uvjetima koji vrijede za njezine državljane.

2. Za potrebe ove Direktive, profesija koju podnositelj zahtjeva želi obavljati u državi članici domaćinu je profesija za koju je podnositelj osposobljen u matičnoj državi članici, pod uvjetom da su djelatnosti koje ona obuhvaća usporedive.

[…]”

8 Člankom 13. navedene direktive, naslovljenim „Uvjeti priznavanja”, određuje se:

„1. Ako se za pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje u državi članici domaćinu zahtijevaju posebne stručne kvalifikacije, nadležno tijelo te države članice je pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane dužno dozvoliti pristup toj profesiji i njezino obavljanje podnositeljima zahtjeva koji imaju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti iz članka 11. koji zahtijeva druga država članica za pristup toj profesiji i njezinom obavljanju na njezinom državnom području.

Potvrde kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti izdaje nadležno tijelo u državi članici, određeno u skladu sa zakonima i drugim propisima te države članice.

2. Pristup profesiji i njezino obavljanje, kako je opisano u stavku 1., odobrava se i podnositeljima zahtjeva koji su obavljali dotičnu profesiju godinu dana s punim radnim vremenom ili sa skraćenim radnim vremenom istovjetnog ukupnog trajanja tijekom prethodnih deset godina u drugoj državi članici koja tu profesiju ne regulira, i koji posjeduju jednu ili više potvrda kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti, a koje je izdala druga država članica koja ne regulira tu profesiju.

Potvrde kompetencije i dokaz o formalnoj osposobljenosti ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) izdaje ih nadležno tijelo u državi članici, određeno u skladu sa zakonima i drugim propisima te države članice;

(b) potvrđuju da je njihov nositelj pripremljen za obavljanje profesije o kojoj je riječ.

Međutim, jednogodišnje stručno iskustvo navedeno u prvom podstavku ne smije se zahtijevati ako dokaz o formalnoj osposobljenosti koju podnositelj posjeduje potvrđuje regulirano obrazovanje i osposobljavanje.

[…]”

9 Članak 59. stavak 1. navedene direktive predviđa:

„1. Države članice dostavljaju [Europskoj] [k]omisiji popis postojećih reguliranih profesija, podrobno navodeći djelatnosti obuhvaćene svakom profesijom, te popis reguliranih obrazovanja i osposobljavanja, te osposobljavanja s posebnom strukturom, iz članka 11. točke (c) podtočke ii., na njihovu državnom području do 18. siječnja 2016. Moguće promjene na tim popisima također se

dostavljaju Komisiji bez nepotrebnog odlaganja. Komisija uspostavlja i održava javno dostupnu bazu podataka reguliranih profesija, uključujući opći opis djelatnosti obuhvaćenih svakom profesijom."

Finsko pravo

10 U skladu s člankom 1. prvim stavkom laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Zakon o priznavanju stručnih kvalifikacija (1384/2015)), taj zakon uređuje priznavanje stručnih kvalifikacija i slobodno pružanje usluga u skladu s Direktivom 2005/36. Članak 6. tog zakona određuje uvjete takvog priznavanja.

Estonsko pravo

11 Uvjeti kvalifikacije za odgojitelje djece predškolske dobi u Estoniji uređeni su u haridusministri 26. augusti 2002. aasta määrus „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded" (RTL 2002, 96, 1486; RT I, 03.09.2013, 36) (Uredba ministra obrazovanja o zahtjevima za kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi) od 26. kolovoza 2002. (u daljnjem tekstu: Uredba o zahtjevima za kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi).

12 U skladu s člankom 1. stavkom 1. te uredbe:

„Poslodavac procjenjuje sposobnost radnika da obavlja posao i sukladnost zahtjeva za kvalifikaciju predviđenih ovom uredbom. […]"

13 Na temelju članka 18. navedene uredbe, zahtjevi za kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi su visokoškolska diploma i pedagoške kompetencije. Članak 37. iste uredbe predviđa da se zahtjevi za kvalifikaciju ne primjenjuju na osobe koje su kao odgojitelji djece predškolske dobi radile prije 1. rujna 2013. te koje su, prema odredbama uredbe o zahtjevima za kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi koje su bile na snazi prije 1. rujna 2013. kvalificirane ili ih se smatralo primjereno kvalificiranima za slično zanimanje.

14 Nakon pristupanja Republike Estonije Europskoj uniji 1. svibnja 2004., Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005. a määrus nr 120 „Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. antud endise NSV Liidu kvalifikatsiode vastavus" (RT I 2005, 32, 241; RT I, 28.07.2020, 6) (Uredba vlade br. 120 od 6. lipnja 2005. o podudarnosti diploma Republike Estonije i diploma bivšeg SSSR-a izdanih prije 20. kolovoza 1991.) utvrđuje podudarnost kvalifikacija koje je priznavao bivši Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika i koje su dodijeljene prije 20. kolovoza 1991., i razine općeg obrazovanja i visokog obrazovanja obrazovnog sustava Republike Estonije.

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Osoba A podnijela je zahtjev za priznavanje svojih stručnih kvalifikacija odgojitelja djece predškolske dobi Upravi za obrazovanje na temelju sljedećih dokumenata:

– potvrde o dobivanju diplome „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja" (predškolsko obrazovanje) 1980. u Estonskoj Sovjetskoj Socijalističkoj Republici;

– potvrde o dobivanju diplome „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava” (specijalizirani program za hotelsko upravljanje koji odgovara visokom obrazovanju) iz 2006.;

– potvrde o dobivanju diplome „Ärijuhtimise magistri kraad – Turismiettevõtlus ja teeninduse juhtimine” (magistar poslovnog upravljanja – upravljanje u turizmu i uslužnim djelatnostima) iz 2013. i

– dokumenta naslovljenog „Kutsetunnistus ‚Õpetaja, tase 6'” (profesionalna svjedodžba, „učitelj, razina 6”), koji je izdala estonska udruga učitelja 2017.

16 Osim toga, nesporno je da je osoba A obavljala funkcije odgojitelja djece predškolske dobi u Estonskoj Sovjetskoj Socijalističkoj Republici između 1980. i 1984., a zatim ponovno u privatnom vrtiću u Finskoj tijekom 2016. i 2017.

17 Odlukom od 8. ožujka 2018. Uprava za obrazovanje odbila je zahtjev osobe A.

18 Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju, Finska) odbio je presudom od 18. travnja 2019. tužbu koju je osoba A podnijela protiv odluke Uprave za obrazovanje. Taj je sud utvrdio da kvalifikacije osobe A i stručno iskustvo ne ispunjavaju zahtjeve za priznavanje stručne kvalifikacije na temelju Zakona o priznavanju stručnih kvalifikacija (1384/2015).

19 Osoba A je podnijela žalbu protiv te presude sudu koji je uputio zahtjev, Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska).

20 Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev pita se je li zanimanje odgojitelja djece predškolske dobi „regulirana profesija” u Estoniji u smislu Direktive 2005/36.

21 Ističe da nekoliko elemenata upućuje na to da je to zanimanje regulirana profesija u Estoniji. Naime, uvjeti sposobnosti koji se zahtijevaju u pogledu odgojitelja djece predškolske dobi, navedeni u Uredbi o uvjetima za kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi, bili su dobivanje visokoškolske diplome i posjedovanje pedagoških kompetencija. Potonje kompetencije potvrđene su dokumentom koji na zahtjev izdaje estonsko udruženje učitelja s obzirom na spis podnositelja zahtjeva i nakon razgovora.

22 Taj sud ističe i da je Republika Estonija zanimanje odgojitelja djece predškolske dobi uključila u bazu podataka reguliranih profesija koju je uspostavila Komisija.

23 Međutim, drugi elementi stvaraju dvojbe kod suda koji je uputio zahtjev u pogledu činjenice je li zanimanje odgojitelja djece predškolske dobi regulirana profesija u Estoniji.

24 Napominje da, za razliku od finskog prava, estonski propis ne zahtijeva da visokoškolska diploma navedena u točki 21. ove presude bude iz područja predškolskog odgoja.

25 Osim toga, napominje da poslodavac koji zapošljava takvog odgojitelja raspolaže diskrecijskom ovlašću pri ocjeni ispunjava li kandidat za radno mjesto odgojitelja djece predškolske dobi uvjete iz propisa o zahtjevima za kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi. Konkretno, potvrda o pedagoškim kompetencijama fakultativna je i ne obvezuje poslodavca. Potonji samostalno ocjenjuje ima li kandidat potrebne pedagoške kompetencije.

26 Stoga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, dva različita poslodavca mogu različito ocijeniti pedagoške kompetencije istog kandidata.

27 U tim se okolnostima sud koji je uputio zahtjev pita ograničava li se estonskim propisima obavljanje profesije odgojitelja djece predškolske dobi na osobe koje ispunjavaju određene uvjete i zabranjuje pristup drugima.

28 Kao drugo, pod pretpostavkom da se predmetna profesija smatra reguliranom u Estoniji, sud koji je uputio zahtjev pita može li se potvrda koju je 2017. godine osobi A izdalo estonsko udruženje učitelja, spomenuta u točki 15. ove presude, smatrati potvrdom kompetencija ili dokazom o formalnoj osposobljenosti u smislu članka 13. stavka 1. Direktive 2005/36, iako je njezino profesionalno iskustvo koje se njome potvrđuje stečeno u vrijeme kad je matična država članica bila sovjetska socijalistička republika.

29 Kao treće, u vezi s diplomom koju je osoba A stekla 1980. u Estonskoj Sovjetskoj Socijalističkoj Republici i iskustvom koje je u njoj stekla između 1980. i 1984., sud koji je uputio zahtjev pita se treba li se smatrati da se tom diplomom i tim iskustvom potvrđuju profesionalne kvalifikacije stečene u trećoj zemlji, u smislu članka 3. stavka 3. Direktive 2005/36, i mogu li se, slijedom toga, te kvalifikacije priznati samo pod uvjetom da zainteresirana osoba dokaže, osim toga, trogodišnje profesionalno iskustvo stečeno u matičnoj državi članici nakon njezine ponovne samostalnosti.

30 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da su estonskim zakonom iz 2005. izjednačene diplome dobivene u Estoniji nakon njezine ponovne samostalnosti i diplome stečene u Estonskoj Sovjetskoj Socijalističkoj Republici.

31 U tim okolnostima Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 3. stavak 1. točku (a) Direktive [2005/36] EZ tumačiti na način da se reguliranom profesijom smatra profesija za koju su: s jedne strane, uvjeti za osposobljenost utvrđeni uredbom koju je donio ministar obrazovanja države članice, sadržaj pedagoških kompetencija koje se zahtijevaju od odgojitelja djece predškolske dobi uređen je standardom struke i država članica je profesiju odgojitelja djece predškolske dobi uključila u bazu podataka reguliranih profesija koju je uspostavila Komisija, međutim, u slučaju koje se, s druge strane, prema tekstu uredbe koja se odnosi na uvjete osposobljenosti za tu profesiju poslodavcu dodjeljuje diskrecijsko pravo pri ocjenjivanju ispunjavanja uvjeta osposobljenosti, osobito u pogledu uvjeta pedagoških kompetencija, a način dokaza postojanja pedagoških kompetencija nije uređen ni uredbom o kojoj je riječ ni drugim zakonima, uredbama ili upravnim propisima?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: može li potvrda izdana od nadležnog tijela matične državne članice koja se odnosi na stručnu kvalifikaciju, za čije se stjecanje zahtijeva radno iskustvo u profesiji o kojoj je riječ, smatrati potvrdom kompetencije ili drugim dokazom o formalnoj osposobljenosti u smislu članka 13. stavka 1. Direktive [2005/36] ako je stručno iskustvo na kojem se temelji izdavanje potvrde stečeno u matičnoj državi članici u vrijeme u kojem je ta država članica bila socijalistička sovjetska republika, kao i u državi članici domaćinu, ali ne u matičnoj državi članici u vrijeme nakon njezine ponovne samostalnosti?

3. Treba li članak 3. stavak 3. Direktive [2005/36] tumačiti na način da se stručna kvalifikacija koja se temelji na diplomi stečenoj u obrazovnoj ustanovi koja se nalazi na zemljopisnom području države članice u vrijeme u kojem ta država članica nije bila samostalna država, nego je postojala kao socijalistička sovjetska republika, kao i na stručnom iskustvu stečenom na temelju te diplome u socijalističkoj sovjetskoj republici o kojoj je riječ prije ponovne samostalnosti države članice, smatrati stručnom kvalifikacijom stečenom u trećoj zemlji tako da se za obavljanje te stručne kvalifikacije zahtijeva dodatnih tri godine stručnog iskustva u matičnoj državi članici iz vremena nakon njezine ponovne samostalnosti?"

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

32 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. Direktive 2005/36, njezin je cilj poticanje priznavanja stručnih kvalifikacija – kako bi se državljanima država članica omogućilo obavljanje profesije u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije – i time doprinijeti slobodnom kretanju radnika unutar Unije.

33 Na temelju članaka 1. i 2., ta se direktiva primjenjuje samo ako je predmetna profesija regulirana u državi članici domaćinu.

34 U ovom slučaju iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je profesija odgojitelja djece predškolske dobi u Finskoj regulirana profesija. Slijedom toga, pristup u toj državi članici toj profesiji i njezino obavljanje od strane državljana druge države članice uređeni su odredbama Direktive 2005/36.

35 Kada je dotična profesija također regulirana u matičnoj državi članici, država članica domaćin na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2005/36 mora omogućiti državljanima drugih država članica pristup toj profesiji ili njezino obavljanje pod istim uvjetima kao vlastitim državljanima ako imaju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti koji zahtijeva matična država članica.

36 Nasuprot tomu, ako profesija o kojoj je riječ nije regulirana u matičnoj državi članici, iz članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36 proizlazi da se pristup profesiji i njezino obavljanje moraju odobriti u državi članici domaćinu ako je podnositelj zahtjeva obavljao dotičnu profesiju godinu dana s punim radnim vremenom ili sa skraćenim radnim vremenom istovjetnog ukupnog trajanja tijekom prethodnih deset godina u drugoj državi članici i koji posjeduje jednu ili više potvrda kompetencije ili dokaza o formalnoj osposobljenosti koje je izdala matična država članica. Međutim, članak 13. stavak 2. treći podstavak Direktive 2005/36 predviđa da se zahtjev koji se odnosi na stručno iskustvo ne primjenjuje ako dokaz o formalnoj osposobljenosti koji podnositelj posjeduje potvrđuje regulirano obrazovanje.

37 Stoga zahtjev za priznavanje stručnih kvalifikacija odgojitelja djece predškolske dobi koji je osoba A podnijela u državi članici domaćinu, odnosno Republici Finskoj, treba ocijeniti s obzirom na uvjete postavljene člankom 13. stavkom 1. Direktive 2005/36 ako je ta profesija regulirana u matičnoj državi članici, odnosno Republici Estoniji i s obzirom na uvjete iz članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36 ako to nije slučaj.

Prvo pitanje

38 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 1. točku (a) Direktive 2005/36 tumačiti na način da se reguliranom profesijom, u smislu te odredbe, treba smatrati profesija za koju nacionalni propis zahtijeva uvjete sposobnosti da bi joj se moglo pristupiti i obavljati je, ali je poslodavcima ostavljena diskrecijska ovlast za ocjenjivanje jesu li ti uvjeti ispunjeni.

39 Na temelju članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2005/36 pojam „regulirana profesija" podrazumijeva „profesionaln[u] djelatnost ili skupin[u] profesionalnih djelatnosti čiji je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih propisa, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija".

40 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da neku profesiju treba smatrati reguliranom, u smislu direktiva 89/48 i 92/51, kada je pristup profesionalnoj djelatnosti koja čini tu profesiju ili njezino obavljanje uređen zakonima i drugim propisima kojima se uspostavlja sustav čiji je učinak da je ta profesionalna djelatnost dostupna samo osobama koje ispunjavaju određene uvjete i zabranjuje pristup onima koje ih ne ispunjavaju (presude od 1. veljače 1996., Aranitis, C-164/94, EU:C:1996:23, t. 19. i od 8. svibnja 2008., Komisija/Španjolska, C-39/07, EU:C:2008:265, t. 33.). S obzirom na definicije iz direktiva 89/48 i 92/51 te uzimajući u obzir uvodnu izjavu 14. Direktive 2005/36, ta se sudska praksa po analogiji primjenjuje na pojam „regulirana profesija" u smislu te direktive.

41 U ovom slučaju valja utvrditi da u Estoniji uredba o zahtjevima za kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi u članku 1. stavku 1. određuje da „[p]oslodavac procjenjuje sposobnost radnika za obavljanje poslova kao i usklađenost zahtjeva za kvalifikaciju koji su predviđeni ovom uredbom".

42 Kao što je to istaknuo sud koji je uputio zahtjev, a da estonska vlada to nije osporila, članak 1. stavak 1. te uredbe poslodavcu daje diskrecijsku ovlast za ocjenu jesu li ispunjeni uvjeti sposobnosti za pristup profesiji odgojitelja djece predškolske dobi, osobito uvjet koji se odnosi na pedagoške kompetencije, tako da bi na temelju navedene odredbe dva različita poslodavca mogla drukčije ocijeniti ispunjava li isti podnositelj zahtjeva navedene uvjete.

43 Svakako, estonska vlada je pred Sudom objasnila da poslodavac, kada mu se predoči svjedodžba koju je izdala estonska udruga učitelja, nema nikakvog razloga sumnjati u pedagoške kompetencije kandidata. Međutim, kao što je na to podsjetio nezavisni odvjetnik u točki 60. svojeg mišljenja, ta je vlada navela da estonsko zakonodavstvo ne predviđa nikakvo pravilo u tom pogledu. To dakle potvrđuje tumačenje koje sud koji je uputio zahtjev daje u pogledu članka 1. stavka 1. Uredbe o uvjetima za kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi, prema kojem je na poslodavcu da ocijeni jesu li ispunjeni uvjeti sposobnosti.

44 Takvu diskrecijsku ovlast treba razlikovati od ovlasti poslodavca da odluči hoće li zaposliti osobu koja ispunjava uvjete sposobnosti za pristupanje predmetnoj profesiji i da odabere između dvaju kandidata koji ispunjavaju te uvjete.

45 Situacija koja proizlazi iz takve diskrecijske ovlasti može učiniti nejasnom razliku između osoba koje imaju stručne kvalifikacije koje zahtijeva nacionalni propis za obavljanje predmetne profesije i onih koje ih ne posjeduju.

46 U tim okolnostima, estonsko pravo ne jamči da su pristup profesiji o kojoj je riječ i njezino obavljanje dostupni samo osobama koje imaju određene stručne kvalifikacije.

47 Stoga se profesija odgojitelja djece predškolske dobi, kako je organizirana u Estoniji, ne može kvalificirati kao „regulirana profesija” u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2005/36.

48 Tu ocjenu ne dovode u pitanje okolnosti da Republika Estonija smatra da je profesija odgojitelja djece predškolske dobi „regulirana”, da je uvrstila tu profesiju na popis postojećih reguliranih profesija koji je dostavljen Komisiji i da je navedena profesija navedena u bazi podataka reguliranih profesija koju Komisija ažurira, u skladu s člankom 59. Direktive 2005/36.

49 Naime, s jedne strane, definicija pojma „regulirana profesija” iz članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2005/36 ne upućuje na pravo država članica. Stoga je taj pojam, u smislu Direktive, obuhvaćen pravom Unije (presuda od 21. rujna 2017., Malta Dental Technologists Association i Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, t. 34. i navedena sudska praksa).

50 Slijedom toga, činjenica da Republika Estonija smatra profesiju odgojitelja djece predškolske dobi „reguliranom” i da ju je uvrstila na popis postojećih reguliranih profesija koji je dostavila Komisiji nije dovoljna da bi se tu profesiju kvalificiralo kao „reguliranu profesiju” u smislu Direktive 2005/36.

51 S druge strane, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 45. svojeg mišljenja, ni članak 3. stavak 1. točka (a) Direktive 2005/36 ne upućuje na sadržaj baze podataka koju Komisija ažurira, a koja se spominje u točki 48. ove presude. Stoga potonja ima samo indikativnu vrijednost.

52 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 1. točku (a) Direktive 2005/36 treba tumačiti na način da se „reguliranom profesijom”, u smislu te odredbe, ne treba smatrati profesija za koju nacionalni propis zahtijeva uvjete sposobnosti da bi joj se moglo pristupiti i obavljati je, ali je poslodavcima ostavljena diskrecijska ovlast za ocjenjivanje jesu li ti uvjeti ispunjeni.

Drugo pitanje

53 Drugo pitanje izričito je postavljeno pod pretpostavkom da je predmetna profesija uređena u matičnoj državi članici u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2005/36 i da je odgovor na prvo pitanje potvrdan. Uzimajući u obzir niječni odgovor na prvo pitanje, na drugo pitanje nije potrebno odgovoriti.

Treće pitanje

54 Treće pitanje postavljeno je pod pretpostavkom da predmetna profesija nije regulirana u matičnoj državi članici.

55 U tom slučaju, kao što je to navedeno u točki 36. ove presude, iz članka 13. stavka 2. prvog podstavka Direktive 2005/36 proizlazi da država članica domaćin mora omogućiti pristup profesiji i njezino obavljanje ako je podnositelj zahtjeva obavljao predmetnu profesiju u punom radnom vremenu tijekom jedne godine (ili u skraćenom radnom vremenu tijekom ukupnog istovjetnog trajanja) tijekom prethodnih deset godina u drugoj državi članici, te ima jednu ili više potvrda o kompetencijama ili dokaza o formalnoj osposobljenosti koje je izdala matična država

članica. Međutim, članak 13. stavak 2. treći podstavak Direktive 2005/36 predviđa da se uvjet koji se odnosi na stručno iskustvo od godinu dana u drugoj državi članici tijekom posljednjih deset godina ne zahtijeva ako dokaz o formalnoj osposobljenosti podnositelja zahtjeva potvrđuje regulirano osposobljavanje.

56 U ovom slučaju, suprotno onomu što zahtijeva članak 13. stavak 2. prvi podstavak Direktive 2005/36, osoba A nije obavljala profesiju odgojitelja djece predškolske dobi u državi članici različitoj od države članice domaćina tijekom deset godina koje su prethodile njezinu zahtjevu.

57 U tim se okolnostima sud koji je uputio zahtjev pita može li se diploma o predškolskom odgoju koju je osoba A stekla 1980. u Estonskoj Sovjetskoj Socijalističkoj Republici smatrati dokazom o formalnoj osposobljenosti koji potvrđuje regulirano obrazovanje u smislu članka 13. stavka 2. trećeg podstavka iste direktive.

58 Naime, na temelju članka 3. stavka 3. Direktive 2005/36 „[d]okazi o formalnoj osposobljenosti koje je izdala treća zemlja smatraju se takvima ako je država članica priznala te dokaze u skladu s člankom 2. stavkom 2. i potvrdila da je nositelj stekao tri godine odgovarajućeg stručnog iskustva na njezinu državnom području”.

59 Iz toga slijedi da valja smatrati da svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 3. Direktive 2005/36 tumačiti na način da je ta odredba primjenjiva u slučaju u kojem je dokaz o formalnoj osposobljenosti koji je predstavljen državi članici domaćinu stečen na državnom području druge države članice u vrijeme kada ta država članica nije postojala kao samostalna država nego kao sovjetska socijalistička republika, i u kojem je taj dokaz o formalnoj osposobljenosti navedena država članica izjednačila s dokazom o formalnoj osposobljenosti izdanim u potonjoj nakon njezine ponovne samostalnosti.

60 Iz samog teksta članka 3. stavka 3. Direktive 2005/36 proizlazi da se ta odredba odnosi na svaki dokaz o formalnoj osposobljenosti koji je izdala treća zemlja i koje je priznala država članica u skladu s člankom 2. stavkom 2. iste direktive.

61 Međutim, valja istaknuti da se za diplomu koju je osoba A stekla 1980. u Estonskoj Sovjetskoj Socijalističkoj Republici ne može smatrati da ju je izdala treća zemlja u smislu te odredbe.

62 Naime, kao što to proizlazi iz objašnjenja koja je Sudu pružio sud koji je uputio zahtjev, tu je diplomu Republika Estonija, nakon što je ponovno stekla neovisnost i nakon pristupanja Uniji, na temelju Uredbe Vlade br. 120 od 6. lipnja 2005. o podudarnosti diploma Republike Estonije i diploma bivšeg SSSR-a izdanih prije 20. kolovoza 1991., izjednačila s diplomom Republike Estonije stečenom nakon njezine ponovne samostalnosti.

63 Stoga tu diplomu treba smatrati dokazom o formalnoj osposobljenosti koji je izdala država članica, a ne treća zemlja, suprotno odredbama članka 3. stavka 3. Direktive 2005/36.

64 Slijedi da članak 3. stavak 3. Direktive 2005/36 nije primjenjiv na okolnosti poput onih u glavnom postupku.

65 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da članak 3. stavak 3. Direktive 2005/36 treba tumačiti na način da ta odredba nije primjenjiva u slučaju u kojem je dokaz o formalnoj osposobljenosti koji je predstavljen državi članici domaćinu stečen na državnom području druge države članice u vrijeme

kada ta država članica nije postojala kao samostalna država nego kao sovjetska socijalistička republika, i u kojem je taj dokaz o formalnoj osposobljenosti navedena država članica izjednačila s dokazom o formalnoj osposobljenosti izdanim u potonjoj nakon njezine ponovne samostalnosti. Treba smatrati da je takav dokaz o formalnoj osposobljenosti stečen u državi članici, a ne u trećoj zemlji.

66 Valja dodati da je – s obzirom na odgovore dane u točkama 52. i 65. ove presude, iz kojih proizlazi da zahtjev za priznavanje stručnih kvalifikacija nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2005/36 – na nadležnim tijelima države članice domaćina da, kao što je to nezavisni odvjetnik pojasnio u točkama 90. do 93. svojeg mišljenja, ispitaju slučaj osobe A s obzirom na odredbe članaka 45. i 49. UFEU-a, u skladu sa sudskom praksom Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 3. ožujka 2022., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovna liječnička izobrazba), C-634/20, EU:C:2022:149 t. 38. do 46. i navedenu sudsku praksu).

Troškovi

67 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 3. stavak 1. točku (a) Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija kako je izmijenjena Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013.**

   treba tumačiti na način da se:

   „reguliranom profesijom”, u smislu te odredbe, ne treba smatrati profesija za koju nacionalni propis zahtijeva uvjete sposobnosti da bi joj se moglo pristupiti i obavljati je, ali je poslodavcima ostavljena diskrecijska ovlast za ocjenjivanje jesu li ti uvjeti ispunjeni.

2. **Članak 3. stavak 3. Direktive 2005/36 kako je izmijenjena Direktivom 2013/55**

   treba tumačiti na način da:

   ta odredba nije primjenjiva u slučaju u kojem je dokaz o formalnoj osposobljenosti koji je predstavljen državi članici domaćinu stečen na državnom području druge države članice u vrijeme kada ta država članica nije postojala kao samostalna država nego kao sovjetska socijalistička republika, i u kojem je taj dokaz o formalnoj osposobljenosti navedena država članica izjednačila s dokazom o formalnoj osposobljenosti izdanim u potonjoj nakon njezine ponovne samostalnosti. Treba smatrati da je takav dokaz o formalnoj osposobljenosti stečen u državi članici, a ne u trećoj zemlji.

Potpisi