Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 8. septembra 2022 [1]

Vec C-270/21

A

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Uznávanie odborných kvalifikácií – Smernica 2005/36/ES – Právo vykonávať povolanie učiteľa v materskej škole na základe vysokoškolského vzdelania a pedagogickej spôsobilosti – Regulované povolanie – Odborná kvalifikácia získaná v bývalom Sovietskom zväze – Tretia krajina – Pojem“

I. Úvod

1. A (ďalej aj len „žiadateľ“) sa obrátil na Opetushallitus, fínsky národný úrad pre vzdelávanie (EDUFI), aby uznal jeho kvalifikáciu ako učiteľa v materskej škole na základe týchto dokumentov: dokladu o stredoškolskom vzdelaní, získanom v roku 1980 v Estónskej sovietskej socialistickej republike (ďalej len „ESSR“), t. j. na území bývalého Sovietskeho zväzu; dvoch dokladov o vysokoškolskom vzdelaní získanom v nepedagogických odboroch v roku 2006 a v roku 2013 v Estónsku, ako aj osvedčenia udeleného Eesti Õpetajate Liit (Estónsky zväz učiteľov) v roku 2017, ktoré potvrdzuje pedagogickú spôsobilosť žiadateľa A.

2. Žiadosť A bola zamietnutá a rozhodnutie EDUFI potvrdil aj Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinki, Fínsko), ktorý podporil názor EDUFI, že žiadateľ v zásade nesplnil požiadavky na uznanie jeho odbornej kvalifikácie podľa vnútroštátnych predpisov, ktorými sa transponuje smernica 2005/36 [2].

3. Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko) má pochybnosti o dvoch koncepciách, ktoré sa v uvedenej smernici uplatňujú. Po prvé, pokiaľ ide o viaceré prvky vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré upravujú prístup k povolaniu učiteľa v materskej škôlke v Estónsku, pozastavuje sa nad tým, či toto povolanie tak, ako sa k nemu pristupuje v Estónsku, môže byť považované za „regulované povolanie“ v zmysle smernice 2005/36, keďže tento pojem v zásade vychádza z predpokladu, že prístup k určitému povolaniu je podmienený držbou „osobitných odborných kvalifikácií“. Po druhé sa tento súd zamýšľa, či odborná kvalifikácia získaná v bývalom Sovietskom zväze môže byť považovaná za kvalifikáciu získanú v tretej krajine.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 2005, s. 22). Táto smernica bola viackrát zmenená.

II. Právny rámec

A. Právo Európskej únie

4. V súlade s článkom 3 ods. 1 písm. a) smernice 2005/36 sa pod pojmom „regulované povolanie“ rozumie „odborná činnosť alebo skupina odborných činností, ku ktorým prístup, ktorých výkon alebo jedna z foriem výkonu sú priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení, podmienené držbou osobitných odborných kvalifikácií…“.

5. V článku 13 ods. 1 a 2 smernice 2005/36 sa stanovuje:

„1. Ak je prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania v hostiteľskom členskom štáte podmienený držaním osobitnej odbornej kvalifikácie, príslušný orgán tohto členského štátu povolí žiadateľom prístup k tomuto povolaniu alebo výkon tohto povolania za tých istých podmienok, aké sa vzťahujú na jeho štátnych príslušníkov, ak sú držiteľmi osvedčenia o odbornej spôsobilosti alebo dokladu o formálnej kvalifikácii podľa článku 11, ktorý vyžaduje iný členský štát na získanie prístupu a výkon tohto povolania na svojom území.

Osvedčenia o odbornej spôsobilosti alebo doklady o formálnej kvalifikácii vydáva príslušný orgán členského štátu určený podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení uvedeného členského štátu.

2. Prístup k povolaniu a výkon povolania, ako je opísaný v odseku 1, sa umožní aj žiadateľom, ktorí vykonávali toto povolanie na plný úväzok po dobu jedného roka alebo v ekvivalente celkového trvania na polovičný úväzok počas predchádzajúcich desiatich rokov v inom členskom štáte, ktorý toto povolanie nereguluje, a ktorí sú držiteľmi jedného alebo viacerých osvedčení o odbornej spôsobilosti alebo dokladov o formálnych kvalifikáciách, ktoré vydal iný členský štát, ktorý nereguluje povolanie.

Osvedčenia o odbornej spôsobilosti a doklady o formálnych kvalifikáciách spĺňajú tieto podmienky:

a) sú vydané príslušným orgánom členského štátu určeným podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení uvedeného členského štátu;

b) potvrdzujú, že ich držiteľ je pripravený na výkon príslušného povolania.

Ročnú odbornú prax uvedenú v prvom pododseku však nemožno požadovať, ak sa dokladom o formálnych kvalifikáciách, ktoré žiadať vlastní, potvrdzuje regulované vzdelanie a odborná príprava.“

B. Fínske právo

6. Podľa § 1 prvého odseku laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (zákon o uznávaní odborných kvalifikácií, č. 1384/2015, ďalej len „zákon o uznávaní odborných kvalifikácií“) sa v tomto zákone upravuje uznávanie odborných kvalifikácií a sloboda poskytovania služieb v súlade so smernicou 2005/36. V § 6 uvedeného zákona sa podrobnejšie uvádzajú podmienky takéhoto uznávania.

C. Estónske právo

7. Požiadavky na odbornú spôsobilosť učiteľov a učiteliek v materskej škole v Estónsku upravuje Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (nariadenie ministra školstva o požiadavkách na odbornú kvalifikáciu učiteľov a učiteliek v materských školách) z 26. augusta 2002, ktoré prijal minister školstva. Podľa § 1 ods. 1 nariadenia rovnocennosť požiadaviek na odbornú spôsobilosť upravených v uvedenom nariadení a spôsobilosť zamestnanca pracovať v uvedenom povolaní posudzuje zamestnávateľ.

8. Podľa § 18 uvedeného nariadenia sú požiadavkami na odbornú spôsobilosť pre učiteľov a učiteľky v materskej škole ukončené vysokoškolské vzdelanie a pedagogická spôsobilosť. Podľa § 37 nariadenia sa požiadavky na odbornú spôsobilosť upravené v uvedenom nariadení neuplatňujú na osoby, ktoré pracovali ako učitelia v materskej škole pred 1. septembrom 2013 a disponujú spôsobilosťou podľa ustanovení daného nariadenia účinných pred uvedeným dátumom, resp. spôsobilosťou uznanou za zodpovedajúcu pre plnenie podobných pracovných úloh.

III. Skutkové okolnosti, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

9. A požiadal EDUFI o uznanie jeho odbornej kvalifikácie učiteľa v materskej škôlke a priložil: i) vysvedčenie o získaní vzdelávania v odbore „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja“ (Predškolská výchova) v roku 1980 (ďalej len „diplom z roku 1980“); ii) osvedčenie o získaní vzdelania „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava“ (Špecializovaný študijný plán pre hotelový manažment na vysokoškolskej úrovni) z roku 2006 (ďalej len „diplom z roku 2006“) a iii) osvedčenie o získaní vzdelania „Ärijuhtimise magistri kraad – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine (manažment obchodnej činnosti – manažment cestovného ruchu a služieb)“ z roku 2013 (ďalej len „diplom z roku 2013“). A okrem toho priložil k svojej žiadosti „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6“ (osvedčenie o odbornosti učiteľa, úroveň 6) udelené v roku 2017 Estónskym učiteľským zväzom (ďalej len „osvedčenie z roku 2017“).

10. Rozhodnutím z 8. marca 2018 EDUFI zamietol žiadosť A.

11. Rozhodnutím z 18. apríla 2019 Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinki) zamietol odvolanie podané zo strany A proti rozhodnutiu EDUFI. Tento súd konštatoval, že kvalifikácie a odborná prax A nespĺňajú požiadavky na uznanie odbornej kvalifikácie podľa zákona o odborných kvalifikáciách.

12. Tento súd sa domnieval, že z osvedčenia z roku 2017 podľa všetkého nevyplýva, že išlo o osvedčenie o štúdiu dokončenom a odbornej praxi získanej v Estónsku. Odborné kvalifikácie A preto nemohli byť uznané ako vo všetkých ohľadoch získané v Estónsku. Tento súd uviedol, že vzhľadom na spôsob, akým sa pedagogická spôsobilosť ako požiadavka na kvalifikáciu pre učiteľov a učiteľky v materských školách má preukazovať podľa estónskeho práva, dané povolanie by sa malo považovať za v Estónsku neregulované. Tento súd takisto uviedol, že odbornú prax, ktorú A získal v ESSR a vo Fínsku,[3] nemožno v súvislosti s uznaním odbornej kvalifikácie zohľadniť, pretože nejde o prax získanú v „inom členskom štáte“.

[3] Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že A vykonával povolanie učiteľa v materskej škole v ESSR medzi rokmi 1980 až 1984 a vo Fínsku v rokoch 2016 a 2017.

13. V konaní pred vnútroštátnym súdom A tvrdil, že získal potrebnú odbornú prípravu vo svojej domovskej krajine, kde takisto získal osvedčenie o pedagogickej spôsobilosti. Uviedol, že povolanie učiteľa v materskej škole je v Estónsku regulovaným povolaním, napriek skutočnosti, že splnenie relevantných požiadaviek posudzuje zamestnávateľ a že pedagogická spôsobilosť môže byť získaná a preukázaná rôznymi spôsobmi.

14. A ďalej tvrdil, že hoci svoju prvú kvalifikáciu v oblasti predškolskej výchovy získal v ESSR, táto kvalifikácia bola na základe zákona z roku 2005 zrovnoprávnená s kvalifikáciou získanou v Estónsku. Okrem toho získal osvedčenie z roku 2017, a preto sa domnieva, že je držiteľom dvoch kvalifikácií z oblasti predškolskej výchovy z „iného členského štátu“.

15. EDUFI uviedol, že predmetné povolanie nemôže byť považované za regulované v Estónsku, keďže estónske právne predpisy nespájajú požiadavku pedagogickej spôsobilosti s doložením formálnej kvalifikácie, osvedčenia o odbornej spôsobilosti alebo odbornej praxe. Splnenie požiadavky na pedagogickú spôsobilosť má totiž posudzovať zamestnávateľ.

16. Vnútroštátnemu súdu nie je jasné, či predmetné povolanie a to, ako sa k nemu pristupuje v Estónsku, má byť považované za „regulované povolanie“ v zmysle smernice 2005/36. Na jednej strane sú požiadavky na odbornú spôsobilosť stanovené v nariadení o požiadavkách na odbornú spôsobilosť pre učiteľov a učiteľky v materskej škole a zahŕňajú vysokoškolské vzdelanie a pedagogickú spôsobilosť, ktorá je vymedzená v profesijnom štandarde, ktorý vydáva rada zodpovedná za príslušné povolanie. Tento súd ďalej uvádza, že Estónska republika okrem toho zaradila predmetné povolanie do databázy regulovaných povolaní zriadenej Komisiou. Na druhej strane však predmetná vnútroštátna úprava ponecháva zamestnávateľovi priestor na voľnú úvahu pri posudzovaní toho, či jednotlivec spĺňa požiadavky na odbornú spôsobilosť, a neexistuje žiadna právna úprava ani iný dokument upravujúci, ako možno preukázať existenciu požadovanej pedagogickej spôsobilosti.

17. V prípade, že sa povolanie učiteľa v materskej škole v Estónsku považuje za „regulované povolanie“, vnútroštátny súd si nie je istý povahou osvedčenia z roku 2017, vzhľadom na skutočnosť, že bolo podľa vnútroštátneho súdu vydané na základe odbornej praxe získanej v bývalom Sovietskom zväze a vo Fínsku ako hostiteľskom štáte.

18. A napokon sa vnútroštátny súd domnieva, že je potrebné posúdiť, či sa odborná kvalifikácia žiadateľa získaná v ESSR má považovať za kvalifikáciu získanú v tretej krajine.

19. Za týchto okolností Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 3 ods. 1 písm. a) [smernice 2005/36] vykladať v tom zmysle, že za regulované povolanie sa má považovať povolanie, v prípade ktorého na jednej strane požiadavky na odbornú spôsobilosť sú stanovené nariadením vydaným ministrom školstva členského štátu, obsah pedagogických schopností vyžadovaných od učiteľa v materskej škole je upravený v profesijnom štandarde a členský štát nechal povolanie učiteľa v materskej škole zaradiť do databázy regulovaných povolaní zriadenej Komisiou, ale v prípade ktorého na druhej strane podľa slovného znenia nariadenia týkajúceho sa požiadaviek na odbornú spôsobilosť je pri posudzovaní splnenia požiadaviek na odbornú spôsobilosť, najmä vo vzťahu k požiadavke na pedagogickú spôsobilosť, zamestnávateľovi priznaný priestor na voľnú úvahu a spôsob preukázania existencie pedagogickej spôsobilosti nie je upravený ani v predmetnom nariadení, ani v iných zákonoch, nariadeniach alebo správnych predpisoch?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: Možno osvedčenie udelené príslušným orgánom členského štátu pôvodu, ktoré sa týka odbornej kvalifikácie a ktorého získanie je podmienené praxou v predmetnom povolaní, považovať za osvedčenie o odbornej spôsobilosti alebo iný doklad o formálnej kvalifikácii v zmysle článku 13 ods. 1 [smernice 2005/36], ak odborná prax predstavujúca základ pre udelenie tohto osvedčenia pochádza z členského štátu pôvodu z obdobia, keď bol tento štát sovietskou socialistickou republikou, ako aj z hostiteľského členského štátu, nie však z členského štátu pôvodu z obdobia po obnovení jeho samostatnosti?

3. Má sa článok 3 ods. 3 [smernice 2005/36] vykladať v tom zmysle, že odborná kvalifikácia, ktorá sa zakladá na vzdelaní, ktoré bolo získané v zariadení odborného vzdelávania nachádzajúcom sa na geografickom území členského štátu v čase, keď tento štát nebol samostatným štátom, ale ako sovietska socialistická republika, a na odbornej praxi, ktorá bola na základe tohto vzdelania nadobudnutá v predmetnej sovietskej socialistickej republike pred obnovením samostatnosti členského štátu, sa má považovať za odbornú kvalifikáciu získanú v tretej krajine, takže uplatnenie tejto odbornej kvalifikácie vyžaduje ďalšie tri roky odbornej praxe v členskom štáte pôvodu z obdobia po obnovení jeho samostatnosti?“

20. Písomné pripomienky predložili estónska, španielska, holandská a fínska vláda, ako aj Európska komisia. Estónska vláda okrem toho odpovedala na žiadosti o písomné odpovede, ktoré jej predložil Súdny dvor.

IV. Analýza

21. Začnem s predbežnými poznámkami o uplatniteľnosti smernice 2005/36 vo veci, ktorá je predmetom konania vo veci samej (časť A). Potom sa budem zaoberať režimom uznávania stanoveným v uvedenej smernici (časť B). V analýze budem pokračovať preskúmaním prvej položenej otázky, ktorá sa týka koncepcie „regulovaného povolania“ (časť C), a následne sa zameriam na tretiu otázku, v ktorej sa vnútroštátny súd pýta na to, či odborná kvalifikácia získaná v bývalom Sovietskom zväze má byť považovaná za kvalifikáciu získanú v treťom štáte (časť D). Druhá otázka smeruje k objasneniu relevantnosti osvedčenia z roku 2017 a kladie sa len pre prípad, že na prvú otázku bude poskytnutá kladná odpoveď. Keďže na prvú otázku navrhujem odpovedať, že predmetné povolanie *nemôže* byť považované za „regulované“, druhá otázka sa stáva bezpredmetnou. Budem sa jej však venovať v rámci prvej otázky, pokiaľ bude relevantnosť osvedčenia z roku 2017 jedným z faktorov, ktoré budem v tejto súvislosti zohľadňovať. Na záver pripomeniem štandardnú uplatniteľnosť primárneho práva Únie v prípade, že by vnútroštátny súd dospel k záveru, že smernica 2005/36 sa nevzťahuje na konanie vo veci samej (časť E).

A. Uplatniteľnosť smernice 2005/36 vo veci samej

22. Jednou zo základných podmienok pre uplatniteľnosť smernice 2005/36 je skutočnosť, že osoba, ktorá žiada o uznanie svojich odborných kvalifikácií, musí byť kvalifikovaná pre výkon predmetného povolania vo svojom domovskom štáte.[4] Poznamenávam, že v tomto zmysle existujú vo veci samej pochybnosti.

[4] Pozri v tomto zmysle článok 4 ods. 1 smernice 2005/36 a rozsudky z 19. januára 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, bod 19), alebo z 8. júla 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, bod 26).

23. Konkrétnejšie sa v návrhu na začatie prejudiciálneho konania odkazuje na informácie poskytnuté estónskym ministerstvom pre vzdelávanie a výskum, podľa ktorého je A oprávnený vykonávať predmetné povolanie v Estónsku na základe diplomov z roku 2006 a 2013, ako aj osvedčenia z roku 2017. Vzhľadom na uvedené vnútroštátny súd požiadal EDUFI, aby sa obrátil na estónske orgány s požiadavkou na objasnenie toho, či A je kvalifikovaný pre povolanie učiteľa v materskej škole v Estónsku, konkrétnejšie na základe diplomu z roku 1980, pri zohľadnení skutočnosti, že A pracoval ako učiteľ v materskej škole v ESSR od roku 1980 do roku 1984. Okrem toho požiadal EDUFI, aby objasnil, či sa na A vzťahuje pôsobnosť prechodného ustanovenia v § 37 nariadenia o požiadavkách na odbornú kvalifikáciu učiteľov a učiteliek v materských školách. Podľa uvedeného ustanovenia sa požiadavky na odbornú spôsobilosť stanovené v nariadení nevzťahujú na osoby, ktoré pracovali ako učitelia v materskej škole pred 1. septembrom 2013 a ktoré sú kvalifikované alebo sa považujú za primerane kvalifikované na podobnú úlohu podľa ustanovení toho istého nariadenia platného pred daným dátumom. Podľa vnútroštátneho súdu odpoveď získaná od estónskych orgánov tieto otázky nevyjasňuje.

24. Ako poznamenáva Komisia, otázka, či je A kvalifikovaný vykonávať predmetné povolanie v Estónsku, by sa mala ďalej preskúmať vo veci samej s cieľom určiť, či sa uplatňuje smernica 2005/36. Nasledujúca analýza vychádza z predpokladu, že sa smernica uplatňuje. Ak by vnútroštátny súd dospel k inému záveru, situácia žiadateľa zostane v rámci pôsobnosti uplatniteľných ustanovení Zmluvy, konkrétne článkov 45 a 49 ZFEÚ a zásad vyplývajúcich z línie judikatúry Súdneho dvora na základe veci Vlassopoulou[5]. Týmto aspektom sa stručne budem zaoberať v časti E týchto návrhov.

B. Systém uznávania stanovený v smernici 2005/36

25. Cieľom smernice 2005/36 je umožniť uznávanie odborných kvalifikácií získaných v jednom členskom štáte (nazývanom aj domovský členský štát) s cieľom umožniť v inom členskom štáte (nazývanom aj hostiteľský členský štát) žiadateľom prístup k povolaniu, pre ktoré sú kvalifikovaní, a jeho výkon v tomto štáte za tých istých podmienok, aké platia pre štátnych príslušníkov tohto členského štátu,[6] pričom sa predpokladá, že predmetné povolania v domovskom, ako aj hostiteľskom štáte môžu byť totožné, analogické alebo „jednoducho rovnocenné z hľadiska činností, ktoré zahŕňajú“[7].

26. Aby sa mohla uplatňovať smernica 2005/36, predmetné povolanie musí byť „regulované“ v hostiteľskom členskom štáte[8] (inak táto záležitosť nepatrí do pôsobnosti smernice). Koncepciu „regulovaného povolania“, ktorá je kľúčovým prvkom celej tejto smernice a je vymedzená v článku 3 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice, podrobnejšie analyzujem v časti C týchto návrhov.

[5] Rozsudok zo 7. mája 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193; ďalej len „Vlassopoulou“; body 15 až 21). Pozri, pokiaľ ide o nedávnejšie uplatňovanie, napríklad rozsudok zo 16. júna 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psychoterapeuti) (C-577/20, EU:C:2022:467; ďalej len „Valvira-Psychoterapeuti“; body 40 až 43).

[6] Pozri článok 1 smernice 2005/36, v ktorom sa stanovuje, že tento nástroj „stanovuje pravidlá, podľa ktorých členský štát, ktorý na svojom území umožňuje prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania na základe osobitných odborných kvalifikácií (ďalej len „hostiteľský členský štát“), uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo viacerých členských štátoch (ďalej len „domovský členský štát“), a ktorý umožňuje takejto osobe vykonávať rovnaké povolanie v tomto štáte, na prístup k tomuto povolaniu a výkon tohto povolania. …“.

[7] Rozsudok z 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707; ďalej len „Malta Dental Technologists Association“; bod 40 a citovaná judikatúra).

[8] Pozri článok 1 smernice 2005/36 citovaný v poznámke pod čiarou 6 alebo článok 2 ods. 1, podľa ktorého sa smernica 2005/36 uplatňuje „voči všetkým štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí si želajú vykonávať *regulované* povolanie, …, ako je členský štát, v ktorom získali svoje odborné kvalifikácie, či už ako samostatne zárobkovo činná osoba alebo ako zamestnanec“. …“ (Kurzívou zvýraznil generálny advokát).

Napriek tomu je však potrebné v tejto fáze poznamenať, že v podstate z nej vyplýva, že prístup k určitému povolaniu a jeho vykonávanie je podmienené držbou „osobitných odborných kvalifikácií“.

27. S cieľom umožniť proces uznávania odborných kvalifikácií sa v smernici 2005/36 stanovujú tri systémy uznávania.

28. Po prvé tzv. automatický systém uznávania týkajúci sa vybraných povolaní, ktorých minimálne požiadavky na odbornú prípravu sú stanovené v smernici 2005/36 [9]. Po druhé osobitný systém uznávania odbornej praxe sa týka povolaní v oblasti remesiel, obchodu a priemyslu. [10] Po tretie všeobecný systém uznávania sa týka všetkých ostatných povolaní. [11]

29. Ako uvádza estónska vláda a Komisia, na prejednávanú vec sa vzťahuje všeobecný systém uznávania.

30. Konkrétne fungovanie tohto systému v zásade závisí od toho, či predmetné povolanie je regulované nielen v hostiteľskom členskom štáte (čo vždy musí byť, ako som už uviedol), ale *aj* v domovskom členskom štáte.

31. Po prvé, ak je povolanie *regulované aj* v domovskom členskom štáte, hostiteľský členský štát umožní, podľa článku 13 ods. 1 smernice 2005/36, prístup k tomuto povolaniu alebo výkon tohto povolania za tých istých podmienok, aké sa vzťahujú na jeho štátnych príslušníkov, štátnym príslušníkom iných členských štátov, ak sú držiteľmi osvedčenia o odbornej spôsobilosti alebo dokladu o formálnej kvalifikácii, ktorý vyžaduje domovský členský štát.

32. Po druhé a naopak, ak predmetné povolanie *nie je regulované* v domovskom členskom štáte, z článku 13 ods. 2 smernice 2005/36 vyplýva, že podobná povinnosť uznania zo strany hostiteľského členského štátu existuje, len ak žiadateľ vykonával toto povolanie na plný úväzok počas jedného roka (alebo v ekvivalente celkového trvania na polovičný úväzok) počas predchádzajúcich desiatich rokov v inom členskom štáte a ak je držiteľom jedného alebo viacerých osvedčení o odbornej spôsobilosti alebo dokladov o formálnych kvalifikáciách, ktoré vydal domovský členský štát. Podľa článku 13 ods. 2 tretieho pododseku smernice 2005/36 sa však požiadavka týkajúca sa praxe neuplatňuje v prípade, že žiadateľ má doklad o formálnej kvalifikácii potvrdzujúci „regulované vzdelanie a odbornú prípravu“ podľa vymedzenia v článku 3 ods. 1 písm. e) smernice 2005/36.

33. Preto hoci všeobecný systém vychádza zo vzájomného uznávania diplomov a odborných kvalifikácií získaných v domovskom členskom štáte, zahŕňa aj individuálne preskúmanie žiadostí a zachováva možnosť hostiteľského členského štátu vyžadovať „kompenzačné opatrenia“, resp. dokončenie lehoty na prispôsobenie alebo zloženie skúšky odbornej spôsobilosti. [12]

[9] Lekár, špecializovaný lekár, sestra zodpovedná za všeobecnú starostlivosť, zubný lekár, špecializovaný zubný lekár, veterinárny lekár, farmaceut, architekt, pôrodná asistentka. Pozri hlavu III kapitolu III smernice 2005/36.

[10] Ich zoznam je uvedený v prílohe IV k smernici 2005/36. Pozri hlavu III kapitolu II uvedenej smernice.

[11] Hlava III kapitola I smernice 2005/36 a jej článok 10.

[12] Podľa podmienok stanovených v článku 14 smernice 2005/36. Pozri odôvodnenie 11 uvedenej smernice a napríklad rozsudok z 26. júna 2019, Komisia/Grécko (C-729/17, EU:C:2019:534; ďalej len „Komisia/Grécko“; bod 91).

34. V tomto prípade vnútroštátny súd konštatuje, že vo Fínsku, kde A žiada o uznanie jeho odbornej kvalifikácie, je povolanie učiteľa v materskej škole „regulovaným povolaním“, keďže fínske právne predpisy vyžadujú absolvovanie osobitnej odbornej prípravy.[13] Táto skutočnosť je nesporná. Vnútroštátny súd preto musí zistiť, či to isté povolanie je regulované aj v Estónsku, aby mohol určiť, či sa žiadosť A má posudzovať na základe podmienok podľa článku 13 ods. 1, alebo skôr na základe podmienok podľa článku 13 ods. 2 smernice 2005/36.

C. Je povolanie učiteľa v materskej škole, regulované v Estónsku, „regulovaným povolaním“ v zmysle smernice 2005/36?

35. Vo svojej prvej otázke sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či sa koncepcia „regulovaného povolania“ uplatňuje, ak: i) požiadavky vzťahujúce sa na predmetné povolanie sú stanovené nariadením vydaným ministerstvom školstva a výskumu; ii) obsah pedagogickej spôsobilosti je upravený v profesijnom štandarde vypracovanom príslušnou radou zodpovednou za dané povolanie; iii) členský štát nechal predmetné povolanie zaradiť do databázy regulovaných povolaní zriadenej Komisiou, ale zároveň iv) vnútroštátne predpisy pri posudzovaní splnenia požiadaviek na kvalifikáciu ponechávajú zamestnávateľovi priestor na voľnú úvahu a v) spôsob preukázania existencie pedagogickej spôsobilosti nie je špecifikovaný.

36. Pri zaoberaní sa touto otázkou preskúmam koncepciu „regulovaného povolania“ v zmysle smernice 2005/36 (časť 1) a následne sa budem venovať prvkom, ktoré uvádza vnútroštátny súd (časť 2).

1. Koncepcia „regulovaného povolania“ podľa smernice 2005/36

37. Koncepcia *regulovaného* povolania je ústredným prvkom smernice 2005/36. Ako už bolo uvedené, smernica sa po prvé uplatňuje len v prípade uznania v členskom štáte, kde je predmetné povolanie „regulované“[14], a po druhé, to, či je povolanie regulované aj v domovskom členskom štáte, určuje, ktoré z konkrétnych podmienok uznávania stanovených v dvoch odsekoch článku 13 smernice 2005/36 sa uplatňujú.

38. Podľa článku 3 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice „regulované povolanie“ je „odborná činnosť alebo skupina odborných činností, ku ktorým prístup, ktorých výkon alebo jedna z foriem výkonu sú priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení, podmienené držbou osobitných odborných kvalifikácií;…“[15]. Navyše „odborná kvalifikácia“ sa v článku 3 ods. 1 písm. b) smernice vymedzuje ako „kvalifikácia potvrdená dokladom o formálnej kvalifikácii, osvedčením o spôsobilosti podľa článku 11 ods. 2 písm. a) bod i) a/alebo odbornou praxou“. Z toho v rozsahu relevantnom v prejednávanej veci vyplýva, že na to, aby povolanie bolo „regulované“, prístup k nemu musí byť zo zákona podmienený držbou „osobitných odborných kvalifikácií“. Zároveň, ako poznamenáva Komisia, vnútroštátne právo musí v prípade takéhoto „regulovaného povolania“ takisto vyžadovať „doklad o formálnej kvalifikácii“, „osvedčenie o spôsobilosti“ „a/alebo odbornú prax“.

[13] Vnútroštátny súd konštatuje, že požiadavka odbornej spôsobilosti zahŕňa prinajmenšom vzdelanie v oblasti vedy o vzdelávaní, čo zahŕňa odbornú prípravu učiteľa v materskej škole, alebo odborné vzdelanie v oblasti zdravia a sociálnej starostlivosti, čo zahŕňa špecializáciu v predškolskom vzdelávaní a sociálnej pedagogike.

[14] Pozri napríklad článok 1 a článok 2 ods. 1 smernice 2005/36, citovaný v poznámkach pod čiarou 6 a 8.

[15] V danom vymedzení sa ďalej uvádza, že „používanie profesijného titulu obmedzené legislatívnymi, regulačnými alebo správnymi opatreniami na osoby s danou odbornou kvalifikáciou stanovuje spôsob výkonu“. Posledná veta toho istého ustanovenia odkazuje na povolania vykonávané členmi združení alebo organizácií uvedených v prílohe I k smernici 2005/36 a špecifikuje, že tieto povolania „sa budú považovať za regulované povolania“. Tieto prvky vymedzenia nie sú relevantné v prejednávanej veci.

39. Konkrétnejšie Súdny dvor z vymedzenia obsiahnutého v článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2005/36 (ktoré v mierne odlišnom znení bolo zahrnuté už v smerniciach 89/48 [16] a 92/51 [17], ktoré boli nahradené smernicou 2005/36) odvodil, že aby povolanie bolo „regulované“, prístup k nemu musí byť výslovne vyhradený osobám, ktoré spĺňajú určité podmienky, a zakázaný osobám, ktoré ich nespĺňajú. [18] Súdny dvor okrem toho konštatoval, že odborné kvalifikácie potrebné na to, aby dané povolanie bolo považované za „regulované“, sa netýkajú „akejkoľvek kvalifikácie osvedčenej všeobecným dokladom o vzdelaní, ale kvalifikácie osvedčenej dokladom o vzdelaní, ktoré je zamerané na špecifickú prípravu [kandidátov] na výkon určitého povolania“ [19]. Ako preto v zásade poukazuje Komisia, pojmy „osobitné odborné kvalifikácie“ používané pri vymedzovaní „regulovaného povolania“ v článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2005/36 sa musia líšiť od všeobecnej koncepcie akademického vzdelania. [20]

40. V niekoľkých príkladoch Súdny dvor vylúčil z koncepcie osobitnej odbornej kvalifikácie doklady o formálnej kvalifikácii (napríklad titul z práva), ktoré umožňujú prístup k širokej škále povolaní namiesto toho, aby držiteľa pripravovali na konkrétnu pracovnú pozíciu. [21] Súdny dvor takisto považoval za „neregulované“ povolanie geológa, keďže prístup k tomuto povolaniu nebol v Nemecku upravený žiadnym právnym predpisom, hoci v realite sa takémuto povolaniu venovali len osoby, ktoré boli držiteľmi vysokoškolského titulu „Diplom-Geologe“. Súdny dvor vysvetlil, že dôvodom bolo to, že otázka, či povolanie je regulované, závisí od právnej situácie v hostiteľskom členskom štáte, a nie od podmienok na trhu práce. [22]

41. Naopak Súdny dvor považoval za „regulované“ povolanie správcu nemocnice vo francúzskej verejnej službe. Toto rozhodnutie vychádzalo zo skutočnosti, že prístup k danému povolaniu bol zákonom vyhradený pre osoby, ktoré ukončili kurz na Ecole nationale de la santé publique (Národná škola verejného zdravia, Francúzsko) a zložili záverečnú skúšku potvrdzujúcu ich potrebné praktické a teoretické zručnosti na prácu v nemocničnej správe (hoci táto odborná príprava nebola dokladovaná žiadnym diplomom ani iným dokumentom). [23] Súdny dvor takisto považoval povolanie mediátora za „regulované“, keďže prístup k tomuto povolaniu podliehal podľa vnútroštátnych predpisov absolvovaniu príslušného vzdelania na účely získania odbornej kvalifikácie a dokladu, ktorý špecificky povoľuje toto povolanie vykonávať. [24] Súdny dvor dospel k rovnakému názoru v prípade povolania zubného technika na Malte, keďže prístup k tomuto povolaniu si vyžadoval univerzitný diplom, ktorý sa požaduje pre prístup k doplnkovým medicínskym povolaniam. Táto odborná príprava mala špecificky za cieľ pripraviť držiteľov na výkon týchto povolaní, pričom povolanie zubného technika bolo medzi povolaniami výslovne uvedené. [25]

[16] Článok 1 písm. c) a d) 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).

[17] Článok 1 písm. e) a f) a článok 2 smernice Rady 92/51/EHS z 18. júna 1992 o druhom všeobecnom systéme uznávania odborného vzdelania a prípravy, ktorou sa dopĺňa smernica 89/48 (Ú. v. ES L 209, 1992, s. 25; Mim. vyd. 05/002, s. 47).

[18] Pozri napríklad rozsudky z 1. februára 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23; ďalej len „Aranitis“, bod 19), alebo z 8. mája 2008, Komisia/Španielsko (C-39/07, EU:C:2008:265, bod 33 a citovaná judikatúra).

[19] Rozsudok zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, ďalej len „Brouillard“, bod 38).

[20] Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408; ďalej len „návrhy prednesené vo veci Brouillard“; body 54 až 55).

[21] Vec sa týkala povolania referendára na Cour de cassation (Kasačný súd, Belgicko), Brouillard (bod 39).

[22] Aranitis (body 22 a 23).

[23] Rozsudok z 9. septembra 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, body 44 až 53).

[24] Komisia/ Grécko (bod 88).

[25] Malta Dental Technologists Association (bod 36).

42. Vzhľadom na tieto objasnenia sa teraz budem zaoberať špecifickými prvkami predmetného povolania, ako k nim pristupuje estónske právo.

2. Špecifické faktory, ktoré je potrebné zohľadniť

43. Vnútroštátny súd uvádza viaceré faktory na účely posúdenia toho, či je predmetné povolanie v Estónsku „regulované“. Najskôr sa budem zaoberať významom zaradenia predmetného povolania do databázy regulovaných povolaní zriadenej Komisiou a následne sa pozriem na ďalšie prvky, ktoré vnútroštátny súd uvádza.

a) Zaradenie do databázy regulovaných povolaní zriadenej Komisiou

44. V článku 59 smernice 2005/36 s názvom „Transparentnosť“ sa od členských štátov vyžaduje, aby Komisii oznámili zoznam okrem iného existujúcich regulovaných povolaní. V súčasnom znení (a názve) uvedeného ustanovenia, vloženého smernicou 2013/55/EÚ [26], sa uvádza, že Komisia vytvorí a vedie verejne dostupnú databázu regulovaných povolaní, a podrobne sa opisujú požiadavky súvisiace so spoluprácou medzi Komisiou a členskými štátmi v tejto súvislosti.

45. Vzhľadom na uvedené vymedzenie „regulované povolanie“ v článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2005/36 v skutočnosti neodkazuje na obsah databáz Komisie ani na vnútroštátne právo členského štátu. Poznamenávam aj, že Komisia opakovane konštatovala, že vymedzenie „regulovaného povolania“ je „záležitosťou práva Únie“ [27]. Zoznam Komisie sa preto musí považovať za orientačný. [28]

46. Skutočnosť, ako tvrdila holandská vláda aj Komisia, že členský štát, ako napríklad Estónska republika, v prejednávanej veci považuje povolanie za „regulované“ na účely jeho zápisu do databázy Komisie, sama osebe nie je rozhodujúca, pokiaľ ide o to, či dané povolanie je „regulované“ v zmysle smernice 2005/36. Znaky vnútroštátneho nariadenia je potrebné posúdiť podľa štandardu stanoveného v tomto zmysle v uvedenej smernici.

b) Konkrétne znaky predmetného vnútroštátneho nariadenia

47. Pokiaľ ide o znaky uplatniteľného vnútroštátneho nariadenia, ktoré vnútroštátny súd konkrétne spomína v súvislosti so svojou otázkou, či je predmetné povolanie „regulované“, pripomínam, že podľa § 18 nariadenia o požiadavkách na odbornú kvalifikáciu učiteľov a učiteliek v materských školách sú uplatniteľnými požiadavkami spôsobilosti (i) vysokoškolské vzdelanie a (ii) pedagogické schopnosti.

48. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že v Estónsku sa požiadavka na vysokoškolské vzdelanie nevzťahuje na žiadnu konkrétnu oblasť, napr. vzdelávanie, ale skôr môže ísť o *akúkoľvek* oblasť.

[26] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 20. novembra 2013 (Ú. v. EÚ L 354, 2013, s. 132) (ďalej len „smernica 2013/55“).

[27] Pre nedávne stanovisko pozri Malta Dental Technologists Association (od 34).

[28] Ako už bolo uvedené v návrhoch prednesených vo veci Brouillard (bod 50).

49. Vzhľadom na všeobecnú povahu požiadavky na vysokoškolské vzdelanie súhlasím s holandskou a fínskou vládou a s Komisiou, že z tohto znaku nemožno vychádzať pri považovaní predmetného povolania za „regulované“, keďže podľa všetkého sa netýka kvalifikácie zameranej na vykonávanie konkrétneho povolania v zmysle rozhodnutia vo veci Brouillard.

50. Je však potrebné posúdiť, či predmetné povolanie stále môže byť klasifikované ako „regulované“ na základe požiadavky „pedagogickej spôsobilosti“, ktorá je druhou požiadavkou podľa § 18 nariadenia o požiadavkách na odbornú kvalifikáciu učiteľov a učiteliek v materských školách.

51. Myslím si, že nie.

52. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z odpovede, ktorú poskytla estónska vláda na otázku, ktorú jej položil Súdny dvor, vyplýva, že požadované pedagogické schopnosti sú vymedzené v profesijnom štandarde [29], konkrétne v profesijnom štandarde Õpetaja, tase 6 (osvedčenie o odbornosti učiteľa, úroveň 6), ktorý bol schválený rozhodnutím č. 10 Hariduse Kutsenõukogu (Rada pre pracovnú kvalifikáciu: vzdelávanie, Estónsko) z 25. apríla 2017. [30]

53. Domnievam sa, že prístup k povolaniu učiteľa v materskej škole v Estónsku je preto vyhradený pre osoby, ktoré okrem iného majú pedagogickú spôsobilosť v zmysle predmetného profesijného štandardu. Z informácií v spise vo veci samej však podľa všetkého vyplýva, že súlad s týmto štandardom nepodlieha žiadnemu záväznému mechanizmu kontroly a nemusí sa preukazovať žiadnym konkrétnym spôsobom. Z § 1 ods. 1 nariadenia o požiadavkách na odbornú kvalifikáciu učiteľov a učiteliek v materských školách skôr vyplýva, že súlad v jednotlivých prípadoch posudzuje zamestnávateľ. Vzhľadom na tieto okolnosti teda požiadavka pedagogickej spôsobilosti podľa všetkého nie je spojená so žiadnou z foriem, v akých sa „odborné kvalifikácie“ majú preukazovať a ktoré sú uvedené v článku 3 ods. 1 písm. b) smernice 2005/36, ako som už uviedol v bode 38 vyššie, konkrétne „doklad o formálnej kvalifikácii“, „osvedčenie o spôsobilosti“ „a/alebo odborná prax“.

54. Je pravda, že vo veci samej sa A opiera aj o osvedčenie z roku 2017, ktoré vydal Estónsky učiteľský zväz.

55. Estónska vláda vysvetlila, že pri vydávaní odborných osvedčení pre učiteľov a učiteľky v materskej škole („Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6“), akým je osvedčenie z roku 2017, koná Estónsky učiteľský zväz ako profesionálny certifikačný orgán podľa § 10 ods. 1 zákona o povolaniach. Okrem toho bolo vysvetlené, že osvedčenie z roku 2017 bolo vydané na základe profesijného štandardu Õpetaja, tase 6 (osvedčenie o odbornosti učiteľa, úroveň 6), na ktorý sa odkazuje v bode 52 vyššie.

56. Napriek tomu však spis k veci obsahuje rozdielne názory na presnú povahu tohto osvedčenia a jeho relevantnosť pre prístup k povolaniu učiteľa v materskej škole v Estónsku.

[29] V zmysle § 5 Kutseseadus (zákon o povolaniach), RT I, 13.3.2019, 10, podľa ktorého, ako vysvetlila estónska vláda, je profesijný štandard dokument, ktorý opisuje povolanie a špecifikuje požadované odborné spôsobilosti.

[30] Estónska vláda predložila tento zdroj k predmetnému profesijnému štandardu: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

57. Vnútroštátny súd sa na základe skutočností, ktoré mal k dispozícii, domnieva, že vydanie takéhoto osvedčenia je voliteľné a za poplatok. Tento súd dospel k záveru, že predpokladom pre toto vydanie je držba vysokoškolského diplomu a posúdenie toho, či dovtedy získané schopnosti sú v súlade s profesijným štandardom. Podľa tohto súdu vydanie tohto osvedčenia fakticky predpokladá odbornú prax ako učiteľ v materskej škole.

58. Estónska vláda vo svojich písomných pripomienkach zase uviedla, že toto osvedčenie potvrdzuje skutočnosť, že: i) držiteľ bol pripustený k výkonu povolania učiteľa a ii) jeho schopnosť už bola posúdená v procese poskytovania prístupu k tomuto povolaniu. Vo svojej odpovedi na otázku, ktorú jej položil Súdny dvor, táto vláda v podstate uviedla, že predmetné osvedčenie potvrdzuje, podľa § 21 ods. 1 zákona o povolaniach, skutočnosť, že držiteľove schopnosti zodpovedajú požiadavkám stanoveným v profesijnom štandarde.

59. V tejto súvislosti by som chcel najskôr poznamenať, že v spise v danej veci nie sú obsiahnuté žiadne ďalšie informácie o procese poskytovania prístupu k predmetnému povolaniu, okrem povinnosti uchádzača mať vysokoškolské vzdelanie a pedagogické schopnosti, pričom tieto kompetencie posudzuje zamestnávateľ, ako to je zjavné z § 1 ods. 1 a § 18 nariadenia o požiadavkách na odbornú kvalifikáciu učiteľov a učiteliek v materských školách. Po druhé a nezávisle od presnej klasifikácie osvedčenia z roku 2017 na účely smernice považujem za rozhodujúce, že držba tohto osvedčenia *nie* je predpokladom pre prístup k povolaniu učiteľa v materskej škole, ako vysvetlila estónska vláda odkazom na § 15 ods. 2 zákona o povolaniach.

60. Napriek tomu však estónska vláda uviedla, že ak sa zamestnávateľovi predloží osvedčenie vydané Estónskym učiteľským zväzom, zamestnávateľ nemá žiadny dôvod pochybovať o pedagogickej spôsobilosti uchádzača. Zároveň však táto vláda potvrdila, že estónske právne predpisy neobsahujú v tomto smere žiadne pravidlá. Preto sa domnievam, že aj v prípade predloženia takéhoto osvedčenia zamestnávateľovi stále prináleží posúdiť, či príslušný uchádzač spĺňa požiadavky týkajúce sa pedagogických schopností, ako sú uvedené v § 1 ods. 1 nariadenia o požiadavkách na odbornú kvalifikáciu učiteľov a učiteliek v materských školách.

61. Chcel by som zdôrazniť, že v rozpore s názorom, ktorý podľa všetkého zastáva holandská vláda, nie je zrejmé, že posúdenie zamestnávateľa sa týka vhodnosti uchádzača, napríklad vzhľadom na konkrétne potreby zamestnávateľa alebo kompetencie, ktoré majú konkurujúci si uchádzači. Takéto posúdenie sa totiž má vykonať v súvislosti s akýmkoľvek prijímacím konaním, či už je predmetné povolanie regulované, alebo nie. Naopak sa domnievam, že posúdenie v zmysle § 1 ods. 1 nariadenia o požiadavkách na odbornú kvalifikáciu učiteľov a učiteliek v materských školách sa týka samotných kritérií kvalifikácie, ktorá uchádzačovi umožňuje prístup k tomuto povolaniu ako takému. Zastávam názor, že držba osvedčenia, akým je napríklad osvedčenie z roku 2017, môže uľahčiť toto posúdenie, ale neovplyvňuje priestor na voľnú úvahu, ktorý zamestnávateľ v tejto súvislosti podľa všetkého má.

62. Znamená to aj, že pedagogickú spôsobilosť môžu byť preukázané rôznymi spôsobmi, pričom žiadny z nich nie je povinný. Preto záver o tom, či konkrétny uchádzač spĺňa potrebné „vstupné“ štandardy na prístup k povolaniu učiteľa v materskej škole, podľa všetkého nemá jednotný záväzný základ, ako to v zásade konštatuje španielska vláda.

63. Za týchto okolností sa v súlade so španielskou a s fínskou vládou, ako aj Komisiou domnievam, že povolanie učiteľa v materskej škole, tak ako je regulované v Estónsku, nemôže byť považované za „regulované“ v zmysle smernice 2005/36, ak je prístup k tomuto povolaniu a jeho

výkonu na jednej strane predmetom vysokoškolského diplomu, ktorý nie je špecificky zameraný na vykonávanie tohto povolania, a na strane druhej pedagogickej spôsobilosti, ktorá je vymedzená v profesijnom štandarde, ale jej existenciu posudzuje v jednotlivých prípadoch zamestnávateľ.

D. Význam odbornej kvalifikácie získanej v bývalom Sovietskom zväze

64. Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa odborná kvalifikácia na základe diplomu získaného v bývalom Sovietskom zväze (t. j. diplomu z roku 1980, ktorý A predložil spolu s osvedčením z roku 2017 a inými dokumentmi fínskym orgánom) má považovať za kvalifikáciu získanú v tretej krajine v zmysle článku 3 ods. 3 smernice 2005/36, v dôsledku čoho by na to, aby takáto kvalifikácia mohla byť uznaná vo Fínsku, A musel vykonávať predmetné povolanie počas obdobia troch rokov v Estónsku (časť 1).

65. Domnievam sa, že táto otázka bola Súdnemu dvoru položená preto, že ako je zjavné z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, vnútroštátny súd zvažuje aj možnosť, že diplom z roku 1980 môže predstavovať doklad o „regulovanom vzdelávaní a odbornej príprave“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. e) smernice 2005/36, čo by viedlo k uznaniu odbornej kvalifikácie A na základe článku 13 ods. 2 tretieho pododseku uvedenej smernice (časť 2).[31]

1. Je odborná kvalifikácia získaná v bývalom Sovietskom zväze kvalifikáciou získanou v „treťom štáte“?

66. Systém uznávania stanovený v smernici 2005/36 v zásade predpokladá, že na to, aby bola pôvodná odborná kvalifikácia uznaná, musí byť získaná v jednom z členských štátov. Vyplýva to z článku 2 ods. 1 smernice 2005/36.[32] Odchylne od tohto pravidla sa v článku 2 ods. 2 uvedenej smernice uvádza, že „každý členský štát môže povoliť štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí majú doklad o odbornej kvalifikácii, ktorý nezískali v tomto členskom štáte, vykonávať regulované povolanie v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) na území tohto štátu v súlade s jeho právnymi predpismi“.

67. V takom prípade bude formálna kvalifikácia vydaná v tretej krajine relevantná na účely spoločného systému uznávania až po troch rokoch praxe v členskom štáte, ktorý ju uznal. Vyplýva to z článku 3 ods. 3 smernice 2005/36, v ktorom sa uvádza, že „doklad o formálnej kvalifikácii, ktorý vydala tretia krajina, sa považuje za doklad o formálnej kvalifikácii, ak má jeho držiteľ tri roky odbornej praxe v príslušnej oblasti na území členského štátu, ktorý uznal tento doklad o formálnej kvalifikácii podľa článku 2 ods. 2, osvedčený tým členským štátom“.

68. Vnútroštátny súd sa preto pýta aj na význam pojmu „tretia krajina“ použitého v uvedenom ustanovení s cieľom určiť, ako už bolo poznamenané, či sa podmienka trojročnej praxe vzťahuje na A alebo nie.

69. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že diplom z roku 1980 je diplomom o stredoškolskom vzdelaní v oblasti predškolskej výchovy, ktorý A získal v bývalej Sovietskej republike a ktorý bol zrovnoprávnený zákonom z roku 2005 so stredoškolským diplomom získaným v Estónsku.

[31] Pozri bod 32 vyššie.

[32] Pozri poznámku pod čiarou 8.

70. Tým sa podľa mňa odpovedá na tretiu otázku v tom zmysle, že diplom z roku 1980 nemožno považovať za diplom vydaný treťou krajinou.

71. V rozpore s názorom, ktorý predložila fínska vláda, sa nedomnievam, že by sa zo znenia článku 3 ods. 3 smernice 2005/36, ako sa naň odkazuje v bode 67 vyššie, dal vyvodiť opak. Toto znenie je otvorené a nijako nenaznačuje, ako by sa situácie, akou je situácia vo veci samej, mali charakterizovať.

72. Smernica 2005/36 totiž neobsahuje žiadne ustanovenie k tejto otázke, pokiaľ ide o *všeobecný* systém uznávania. Je pravda, že táto absencia je v rozpore s výslovnou zmienkou v tomto zmysle v súvislosti s *automatickým* systémom uznávania. [33]

73. Pokiaľ ide konkrétne o Estónsko, článok 23 ods. 4 smernice 2005/36 o „nadobudnutých právach“ sa zaoberá otázkou dokladovania kvalifikácií v prípade povolaní, ktoré patria pod automatický systém uznávania, ako sú lekári, zdravotné sestry alebo architekti, a ktoré boli získané pred 20. augustom 1991, t. j. v bývalom Sovietskom zväze. Z tohto ustanovenia vyplýva, že doklad o formálnej kvalifikácii týkajúci sa povolaní patriacich pod automatický systém uznávania sa má uznať v druhom členskom štáte, ak estónske orgány potvrdia, že takýto doklad má rovnakú právnu platnosť v rámci ich územia ako doklad, ktorý vydávajú oni. [34]

74. V iných častiach článku 23 smernice 2005/36 sú uvedené podobné ustanovenia, pokiaľ ide o odbornú kvalifikáciu získanú na území iných bývalých štátov, konkrétne Nemeckej demokratickej republiky (článok 23 ods. 2); Československa (článok 23 ods. 3) a Juhoslávie (článok 23 ods. 5).

75. Vyplýva z toho, že sa výslovne uznáva, že zodpovednosť za rozhodnutie o pretrvávajúcej právnej platnosti formálnych kvalifikácií vydaných týmito bývalými štátmi, pokiaľ ide o povolania, ktoré podliehajú *automatickému* systému uznávania, patrí orgánom dotknutého členského štátu.

76. Vyplýva z neexistencie podobných pravidiel, pokiaľ ide o *všeobecný* systém uznávania, ktorého sa týka vec, ktorá je predmetom konania vo veci samej, iný záver? Myslím si, že nie.

77. Skutočnosť, že normotvorca Únie výslovne uznáva právomoc členských štátov rozhodnúť o pretrvávajúcej platnosti kvalifikácií získaných v dotknutých bývalých štátoch, pokiaľ ide o situácie podliehajúce *automatickému* systému uznávania, môže byť vysvetlená, ako v zásade navrhuje Komisia, skutočnosťou, že tento systém sa spája s podrobnými pravidlami o minimálnych odborných požiadavkách. V tejto súvislosti musel byť časový aspekt vyriešený spolu s ostatnými aspektmi.

78. Naopak *všeobecný* systém uznávania žiadnu takúto minimálnu harmonizáciu odborných požiadaviek neobsahuje, zostávajú preto pod kontrolou členských štátov, za predpokladu súladu s právom Únie. [35] Preto prináleží členským štátom určiť, čo by sa malo uznávať ako doklad o formálnej kvalifikácii na ich území.

[33] Ako sa vysvetľuje vyššie, automatický systém uznávania je jedným z troch systémov, ktoré sa stanovujú podľa smernice 2005/36, a týka sa určitých vybraných povolaní, ako sú lekári, zdravotné sestry alebo architekti. Pozri bod 28 vyššie.

[34] A že predmetná činnosť bola vykonávaná príslušnou osobou na ich území aspoň tri po sebe nasledujúce roky počas piatich rokov pred dátumom vydania osvedčenia. Pozri článok 23 ods. 4 predposledný pododsek smernice 2005/36.

[35] Pozri odôvodnenie 11 smernice 2005/36. Pozri aj rozsudky Vlassopoulou (bod 9) alebo Malta Dental Technologists Association (body 47 a 53 a citovaná judikatúra).

79. Rovnako sa v článku 12 ods. 2 smernice 2005/36 uznáva možnosť, že by (domovský) členský štát zachoval získané práva týkajúce sa odborných kvalifikácií získaných podľa pravidiel, ktoré už neplatia, vrátane situácií, v ktorých sa tieto požiadavky medzitým sprísnili. V takýchto situáciách musí členský štát na účely všeobecného systému uznávania podľa článku 13 tejto smernice [36] považovať predtým získanú odbornú prípravu (v domovskom členskom štáte) za zodpovedajúcu úrovni novej odbornej prípravy. [37]

80. Myslím, že k tomu istému záveru je potrebné primerane dospieť aj v prípade rozhodnutia členského štátu, ako je Estónska republika, pri určovaní toho, či odborné kvalifikácie získané na jeho území v čase, keď toto územie tvorilo časť iného štátu, spĺňajú minimálnu úroveň kvalifikácie požadovanú podľa v súčasnosti platných pravidiel.

81. Tento záver podľa môjho názoru potvrdzuje cieľ sledovaný článkom 3 ods. 3 smernice 2005/36. Požiadavka trojročnej odbornej praxe, ktorá je tu stanovená, má podľa môjho názoru, podobne ako požiadavka týkajúca sa jedného roka podľa článku 13 ods. 2 smernice 2005/36 [38], zabezpečiť, že odborné kvalifikácie „vstupujúce“ do spoločného systému uznávania boli overené v reálnych podmienkach príslušného profesijného trhu. Môže sa takisto považovať za záruku pre prípad obchádzania požiadavky odbornej kvalifikácie, ktorá platí v príslušných členských štátoch.

82. Neexistuje však podobná potreba v prípade odbornej kvalifikácie získanej na území členského štátu v čase, keď toto územie tvorilo súčasť iného štátu. Historicky tu vzniká predovšetkým otázka pokračujúcej platnosti [39] v rámci novovytvorených (alebo znovuvytvorených) štátov (spolu s platnosťou iných prvkov právneho systému). Po prijatí rozhodnutia o pokračujúcej platnosti odbornej kvalifikácie sa toto stáva súčasťou právneho systému uvedeného členského štátu a mal by sa preto v jeho prípade využívať systém vzájomného uznávania podľa podmienok stanovených v smernici 2005/36.

83. Preto vzhľadom na uvedené skutočnosti sa v súlade s estónskou vládou a Komisiou domnievam, že odborná kvalifikácia získaná v bývalom Sovietskom zväze a zrovnoprávnená právnym predpismi Estónskej republiky s kvalifikáciou získanou v uvedenom členskom štáte musí byť považovaná za získanú v uvedenom členskom štáte, a nie v tretej krajine.

2. Osvedčuje diplom z roku 1980 „regulované vzdelávanie a odbornú prípravu“?

84. Ako som už poznamenal, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že vnútroštátny súd si nie je istý, či diplom z roku 1980 môže byť považovaný za doklad o „regulovanom vzdelávaní a odbornej príprave“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. e) smernice 2005/36. Ak áno, z článku 13 ods. 2 tretieho pododseku uvedenej smernice by vyplývalo, že od žiadateľa sa nemôže požadovať, aby počas predchádzajúcich desiatich rokov nadobudol jeden rok odbornej praxe ako učiteľ v materskej škole v inom členskom štáte na to, aby jeho odborná kvalifikácia mohla byť uznaná vo Fínsku.

[36] Uvedené v bodoch 31 a 32 vyššie.

[37] Pozri tiež v zmysle smernice 89/48 rozsudok z 29. apríla 2004, Beutennmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, bod 45).

[38] V súvislosti so smernicou 89/48 Súdny dvor konštatoval, že „požiadavka odbornej praxe v tejto dĺžke sa viaže na skutočnú možnosť žiadateľa vykonávať príslušné povolanie v členskom štáte pôvodu“. Rozsudok z 5. apríla 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, bod 31).

[39] Poznamenávam, že vo vyššie uvedených ustanoveniach článku 23 smernice 2005/36 sa používa pojem platnosť dotknutej odbornej kvalifikácie.

85. V článku 3 ods. 1 písm. e) smernice 2005/36 je okrem toho „regulované vzdelávanie a odborná príprava“ vymedzené ako „akákoľvek odborná príprava osobitne zameraná na výkon príslušného povolania, ktoré sa skladá z kurzu alebo kurzov, v prípade potreby doplnených odbornou prípravou alebo skúšobnou alebo odbornou praxou“. V druhej vete sa pridáva, že „štruktúru a úroveň odbornej prípravy, skúšobnej alebo odbornej praxe určujú zákony, iné právne predpisy alebo správne opatrenia príslušného členského štátu, alebo ich monitoruje alebo schvaľuje orgán určený na ten účel“.

86. Priznávam, že toto vymedzenie nie je jednoduché pochopiť, keďže sa najskôr zdá, že „odborná príprava, alebo skúšobná alebo odborná prax“ tvoria súčasť „regulovaného vzdelania a odbornej prípravy“ len „v prípade potreby“ a po druhé, požiadavka týkajúca sa „štruktúry a úrovne“ stanovená vnútroštátnymi právnymi predpismi pôsobí, že sa týka len tejto (praktickej) časti odbornej prípravy, a nie aj teoretickej časti. [40]

87. Súhlasím však s Komisiou, že potrebná úroveň a štruktúra odbornej prípravy, ako sa stanovujú vo vnútroštátnych predpisoch, sa musí vzťahovať na teoretickú, ako aj praktickú časť takéhoto vzdelania, inak si nie som istý, ako by sa toto „regulované vzdelávanie a odborná príprava“, ktorých sa toto vymedzenie týka, mohlo považovať v celom rozsahu za *regulované*.

88. Preto prislúcha vnútroštátnemu súdu, aby určil, či: i) diplom z roku 1980 predstavuje doklad o ukončení vzdelávania a odbornej prípravy zameranej na výkon konkrétneho predmetného povolania; ii) štruktúra a úroveň takejto odbornej prípravy bola určená na základe vnútroštátnych právnych predpisov, nariadení alebo správnych opatrení, alebo monitorovaná či schvaľovaná orgánom určeným na tento účel, ako sa uvádza v článku 3 ods. 1 písm. e) smernice 2005/36, a iii) takýto doklad vydal príslušný orgán, určený v súlade s právnymi predpismi, nariadeniami alebo správnymi opatreniami, a potvrdzuje, že držiteľ bol pripravený na vykonávanie predmetného povolania v súlade s článkom 13 ods. 2 druhým pododsekom smernice 2005/36.

89. V takom prípade a pri zohľadnení skutočnosti, že tento diplom bol zrovnoprávnený Estónskou republikou s diplomami vydanými uvedeným členským štátom, sa domnievam, že táto odborná kvalifikácia musí byť uznaná bez vplyvu na možnosť orgánov hostiteľského členského štátu požadovať kompenzačné opatrenia v zmysle (a v rámci) článku 14 smernice 2005/36.

E. Záverečné poznámky k (štandardnej) uplatniteľnosti primárneho práva

90. Ako Súdny dvor opakovane pripomenul, ak vec nepatrí do pôsobnosti smernice 2005/36, príslušné orgány nemôžu ukončiť posudzovanie, ale musia v posudzovaní pokračovať z hľadiska základných slobôd, ktoré zaručuje ZFEÚ. [41] Platí totiž, že „cieľom smerníc týkajúcich sa

[40] Poznamenávam, že príklady „regulovaného vzdelávania a odbornej prípravy“ boli uvedené v prílohe III k pôvodnému zneniu smernice 2005/36, táto príloha však bola vypustená článkom 1 ods. 52 smernice 2013/55, pravdepodobne v dôsledku úmyslu rozšíriť pôsobnosť tejto koncepcie. Pozri pracovný dokument útvarov Komisie – posúdenie vplyvu, ktoré je sprievodným dokumentom k návrhu smernice, ktorou sa mení smernica 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií a nariadenie o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu; SEC(2011) 1558 v konečnom znení, bod 6.4.2; s. 33. V návrhu smernice vypracovanom Komisiou sa „regulovaná odborná príprava“ vymedzovala ako okrem iného „osobitne zameraná na výkon konkrétneho povolania“. Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o uznávaní odborných kvalifikácií, COM(2002) 119 v konečnom znení (Ú. v. ES C 181 E, 2002, s. 183), návrh článku 11 ods. 4 písm. b), článku 11 ods. 5 a 6 a článku 13 ods. 2 tretieho pododseku.

[41] Nedávne stanovisko pozri vo veci Valvira-Psychoterapeuti (body 35 až 44).

vzájomného uznávania diplomov, okrem iného smernice 2005/36, nie je sťažiť uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov v situáciách, na ktoré sa tieto smernice nevzťahujú, a ani nemôžu mať takýto dôsledok“ [42].

91. Preto je v prípade predloženia žiadosti o uznanie odborných kvalifikácií, ktorá nepatrí do pôsobnosti smernice 2005/36, potrebné zohľadniť články 45 a 49 ZFEÚ. Príslušné orgány preto musia zohľadniť odborné kvalifikácie dotknutej osoby porovnaním kvalifikácií osvedčených jej diplomami, osvedčeniami a inej formálnej kvalifikácie a jej relevantnej odbornej praxe s odbornými kvalifikáciami požadovanými podľa príslušných vnútroštátnych predpisov pre výkon predmetného povolania, ako sa stanovuje v rozsudku vo veci Vlassoupoulou a následnej línii judikatúry. [43]

92. Z týchto zásad vyplýva, že dotknutý členský štát musí na objektívnom základe overiť, či zahraničný diplom potvrdzuje, že jeho držiteľ má vedomosti a kvalifikáciu, ktoré prinajmenšom zodpovedajú vedomostiam a kvalifikácii potvrdzovanej vnútroštátnymi ustanoveniami, a ak áno, je povinný pripustiť, že tento diplom spĺňa podmienky, ktoré stanovujú vnútroštátne ustanovenia. V prípade značných rozdielov možno stanoviť kompenzačné opatrenia, ktoré musia byť v súlade najmä so zásadou proporcionality, pričom sa napriek tomu overí, či vedomosti nadobudnuté žiadateľom, vrátane v hostiteľskom členskom štáte, možno uplatniť na účely preukázania ovládania chýbajúcich vedomostí, ktoré hostiteľský štát vyžaduje. [44]

93. Preto, a ako v zásade tvrdí Komisia, pri porovnávaní vzhľadom na články 45 alebo 49 ZFEÚ treba na účely zistenia, či existuje rovnocennosť medzi kvalifikáciou žiadateľa a odbornou kvalifikáciou požadovanou podľa právnych predpisov hostiteľského členského štátu na výkon povolania učiteľa v materskej škole, a na určenie toho, či chýbajúce zručnosti neboli v skutočnosti nadobudnuté, dôkladne posúdiť vzhľadom na všetky jeho diplomy, odbornú prax získanú v bývalom Sovietskom zväze a vo Fínsku [45], ako aj na osvedčenie z roku 2017.

V. Návrh

94. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko), takto:

Článok 3 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií sa má vykladať v tom zmysle, že:

povolanie učiteľa v materskej škole nemôže byť považované za „regulované“ v zmysle uvedeného ustanovenia, ak je prístup k tomuto povolaniu a jeho výkonu po prvé predmetom vysokoškolského diplomu, ktorý nie je špecificky zameraný na vykonávanie tohto povolania, a po druhé pedagogickej spôsobilosti, ktorá je vymedzená v profesijnom štandarde, ale jej existenciu posudzuje v jednotlivých prípadoch zamestnávateľ.

[42] Rozsudok z 3. marca 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Základná lekárska odborná príprava) (C-634/20, EU:C:2022:149; ďalej len „Valvira – Základná lekárska odborná príprava“, bod 37 a citovaná judikatúra).

[43] Vo veci Vlassopoulou bolo rozhodnuté na základe skutočností, na ktoré sa ešte nevzťahoval žiadny nástroj sekundárneho práva týkajúceho sa uznávania odborných kvalifikácií, a Súdny dvor preto pri rozhodovaní vychádzal z relevantných ustanovení Zmluvy (v tomto prípade článok 52 Zmluvy o EHS, teraz článok 49 ZFEÚ). Hoci sa daná vec týkala slobody usadiť sa, jej logika platí aj v prípade slobodného pohybu pracovníkov. Nedávne uplatnenie pozri vo veci Valvira-Psychoterapeuti (body 40 až 41), a Valvira – Základná lekárska odborná príprava (bod 38 a citovaná judikatúra).

[44] Pozri napríklad Valvira – Základná lekárska odborná príprava (body 42 až 46 a citovaná judikatúra).

[45] Pozri rozsudok z 8. júla 2021, BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, bod 40 a citovaná judikatúra), pokiaľ ide o relevantnosť skúsenosti nadobudnutej v hostiteľskom členskom štáte.

Článok 3 ods. 3 smernice 2005/36 sa má vykladať v tom zmysle, že:

odborná kvalifikácia získaná v bývalom Sovietskom zväze a zrovnoprávnená právnymi predpismi Estónskej republiky s kvalifikáciou získanou v tomto členskom štáte musí byť považovaná za získanú v uvedenom členskom štáte, a nie v tretej krajine.