



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 10. března 2022¹

Věc C-577/20

A

za přítomnosti

Sosiaall-ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb osob a služeb – Uznávání odborných kvalifikací – Podmínky pro získání práva přístupu k povolání jako psychoterapeut na základě diplomu v oboru psychoterapie z jiného členského státu – Posouzení rovnocennosti dotčeného vzdělání“

I. Úvod

1. Směrnice 2005/36/ES² o uznávání kvalifikací je základním kamenem struktury vnitřního trhu, neboť umožňuje státním příslušníkům členských států vykonávat povolání v jiném členském státě, než je členský stát, ve kterém získali odbornou kvalifikaci. Konkretizuje tak ustanovení Smlouvy týkající se svobody usazování osob.

2. Je rovněž jádrem projednávané věci, která poskytuje Soudnímu dvoru příležitost vymezit rámec jejího použití.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, L 255, s. 22), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013 (Úř. věst. 2013, L 354, s. 132) (dále jen „směrnice 2005/36“).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

3. Body 1, 3, 6, 11 a 17 odůvodnění směrnice 2005/36 znějí takto:

„(1) Podle čl. 3 odst. 1 písm. c) Smlouvy představuje odstranění překážek volného pohybu osob a služeb mezi členskými státy jeden z cílů Společenství. Pro státní příslušníky členských států to znamená zejména možnost vykonávat povolání, ať již jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jako zaměstnanec, v jiném členském státě než v tom, ve kterém získali odbornou kvalifikaci. Kromě toho čl. 47 odst. 1 Smlouvy stanoví, že budou přijaty směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci.

[...]

(3) Zárukou udělenou touto směrnicí osobám, které získaly odbornou kvalifikaci v jednom členském státě, týkající se přístupu ke stejnému povolání a jeho výkonu v jiném členském státě se stejnými právy jako státní příslušníci tohoto státu, není dotčeno dodržování ze strany migrující výdělečně činné osoby případných nediskriminujících podmínek, které tento členský stát stanovil, za předpokladu, že jsou objektivně zdůvodněné a přiměřené.

[...]

(6) Snadnější poskytování služeb musí být zajištěno v souvislosti s přísným dodržováním požadavků na ochranu veřejného zdraví a bezpečnosti a ochrany spotřebitelů. Proto by se mělo počítat se zvláštními ustanoveními pro regulovaná povolání, která mají důsledky pro veřejné zdraví nebo bezpečnost a jejichž příslušníci dočasně nebo příležitostně poskytují přeshraniční služby.

[...]

(11) V případě povolání, na něž se vztahuje obecný systém pro uznávání kvalifikací (dále jen „obecný systém“), by mělo být členskými státy ponecháno právo stanovit minimální úroveň kvalifikace, která by zaručovala kvalitu služeb poskytovaných na jejich území. Podle článků 10, 39 a 43 Smlouvy by však neměly členské státy vyžadovat na státních příslušnících členských států, aby získali ty kvalifikace, které obecně podmiňují získání diplomů vydaných v jejich vlastních vzdělávacích systémech, pokud dotyčné osoby již získaly úplnou kvalifikaci nebo její část v jiném členském státě. V důsledku toho by mělo být stanoveno, že každý hostitelský členský stát, ve kterém je určité povolání regulováno, musí vzít v úvahu kvalifikace získané v jiném členském státě a musí určit, zda tyto kvalifikace odpovídají kvalifikacím, které vyžaduje. Tento obecný systém však nebrání členskému státu v tom, aby pro každou osobu, která na jeho území vykonává povolání, nepředepsal zvláštní požadavky, jež vyplývají z použití profesních pravidel odůvodněných obecným veřejným zájmem. Tato pravidla se týkají například organizace povolání, profesních norem včetně etických kodexů, dohledu a odpovědnosti. Konečně tato směrnice nemá zasahovat do oprávněného zájmu členských států zabránit tomu, aby se jejich státní příslušníci vyhýbali vynucování vnitrostátního práva týkajícího se povolání.

[...]

- (17) Aby se zohlednily veškeré situace, které dosud nepodléhají úpravě týkající se uznávání odborných kvalifikací, měl by se obecný systém rozšířit na ty případy, na které se nevztahuje zvláštní systém, a to buď z toho důvodu, že na povolání se nevztahuje žádný z těchto systémů, nebo proto, že ačkoli se na povolání vztahuje zvláštní systém, žadatel nesplnil ze zvláštních a výjimečných důvodů podmínky, aby ho bylo možno využít.“

4. Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Účel“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví pravidla, podle nichž členský stát, který podmiňuje přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon na svém území získáním určité odborné kvalifikace (dále jen ‚hostitelský členský stát‘), uznává pro přístup k tomuto povolání a jeho výkon odborné kvalifikace nabyté v jednom nebo více jiných členských státech (dále jen ‚domovský členský stát‘), které jejich držitele opravňují vykonávat v tomto členském státě stejné povolání.

Tato směrnice rovněž stanoví pravidla pro částečný přístup k regulovaným povoláním a uznávání odborného výkonu vykonané v jiném členském státě.“

5. Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví v odstavci 1:

„Tato směrnice se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání včetně svobodných povolání, v jiném státě, než ve kterém získal svou odbornou kvalifikaci, buď jako osoba samostatně výdělečně činná, nebo jako zaměstnanec.

[...]“

6. Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Definice“, v odstavci 1 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- a) ‚regulovaným povoláním‘ odborná činnost nebo soubor činností, u níž je přístup k ní nebo její výkon nebo jeden ze způsobů jejího výkonu v členském státě vyhrazen přímo nebo nepřímo na základě právních a správních předpisů držitelům určité odborné kvalifikace; takovým způsobem výkonu vyhrazeným právními a správními předpisy držitelům určité odborné kvalifikace je zejména používání profesního označení. Neuplatňuje-li se první věta této definice, považuje se povolání uvedené v odstavci 2 za regulované;
- b) ‚odbornou kvalifikací‘ kvalifikace doložená dokladem o dosažené kvalifikaci, osvědčení způsobilosti uvedené v čl. 11 odst. a) písm. i) nebo odborná praxe;
- c) ‚dokladem o dosažené kvalifikaci‘ diplomy, osvědčení nebo jiné doklady vydané příslušným orgánem v členském státě určeným v souladu s jeho právními a správními předpisy, který prokazuje, že jeho držitel úspěšně dokončil odbornou přípravu získanou převážně ve Společenství. Neuplatňuje-li se první věta této definice, považuje se doklad o dosažené kvalifikaci uvedený v odstavci 3 za zde uvedený doklad o dosažené kvalifikaci;
- d) ‚příslušným úřadem‘ úřad nebo subjekt výslovně zmocněný členským státem vydávat nebo přijímat doklady o dosažené kvalifikaci a jiné doklady nebo informace, jakož i přijímat žádosti a rozhodnutí uvedená v této směrnici;

- e) ‚regulovaným vzděláváním a odbornou přípravou‘ příprava, která je zaměřena speciálně na výkon určitého povolání a která zahrnuje studium, které je případně doplněno odbornou přípravou nebo zkušební praxí nebo praxí pod dohledem.

Struktura a úroveň odborné přípravy, zkušební praxe nebo praxe pod dohledem se stanoví v právních a správních předpisech dotyčného členského státu nebo se kontroluje nebo schvaluje orgánem určeným k tomuto účelu;

[...]“

7. Článek 4 směrnice 2005/36, nadepsaný „Účinky uznání“, stanoví:

„1. Uznání odborné kvalifikace hostitelským členským státem umožňuje, aby oprávněné osoby měly v tomto členském státě přístup ke stejnému povolání, pro které získaly kvalifikaci v domovském členském státě, a vykonávaly je v hostitelském členském státě za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci.

2. Pro účely této směrnice se povolání, které chce žadatel vykonávat v hostitelském členském státě, považuje za stejné, jako je povolání, pro které získal kvalifikaci v domovském členském státě, pokud jsou činnosti, které zahrnuje, srovnatelné.

[...]“

8. Článek 13 uvedené směrnice, nadepsaný „Podmínky uznávání“, stanoví:

„1. Pokud je v hostitelském členském státě přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon podmíněn držením zvláštní odborné kvalifikace, povolí příslušný orgán tohoto členského státu přístup k tomuto povolání a jeho výkon žadatelům za stejných podmínek, jaké se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky, pokud jsou držiteli osvědčení způsobilosti nebo dokladu o dosažené kvalifikaci podle článku 11, který jiný členský stát požaduje k získání přístupu k tomuto povolání a jeho výkonu na svém území.

Osvědčení o způsobilosti nebo doklad o dosažené kvalifikaci vystavuje příslušný orgán členského státu, který byl určen v souladu s právními a správními předpisy tohoto členského státu.

2. Přístup k povolání a jeho výkon podle odstavce 1 se přizná rovněž žadatelům, kteří v průběhu předchozích 10 let vykonávali dotčené povolání na plný úvazek po dobu jednoho roku nebo na zkrácený úvazek po dobu, jež v celkovém souhrnu odpovídá ročnímu plnému úvazku, v jiném členském státě, v němž toto povolání není regulováno, a kteří jsou držiteli jednoho nebo více osvědčení způsobilosti nebo dokladů o dosažené kvalifikaci, které vystavil jiný členský stát, v němž toto povol[á]ní není regulováno.

Osvědčení způsobilosti a doklady o dosažené kvalifikaci splňují tyto podmínky:

- a) byly vydány příslušným orgánem členského státu určeným v souladu s právními a správními předpisy tohoto členského státu;
- b) prokazují, že držitel byl připraven na výkon dotyčného povolání.

Roční odbornou praxi podle prvního pododstavce však nelze vyžadovat, pokud doklad o dosažené kvalifikaci, jehož je žadatel držitelem, potvrzuje regulované vzdělávání a odbornou přípravu.

[...]“

B. Finské právo

1. Zákon o příslušnících zdravotnických povolání

9. Podle § 2 prvního pododstavce bodu 2 laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki [zákon o příslušnících zdravotnických povolání (559/1994)], ve znění použitelném v rozhodné době z hlediska skutečností sporu v původním řízení, se pro účely tohoto zákona „příslušníkem zdravotnického povolání“ rozumí zejména osoba, která má na základě tohoto zákona právo používat profesní označení příslušníka některého ze zdravotnických povolání regulovaných vládním nařízením (příslušník profese s chráněným profesním označením). Podle § 2 druhého pododstavce téhož zákona je autorizovaný nebo registrovaný příslušník profese či příslušník profese s chráněným profesním označením oprávněn vykonávat činnost v dotčeném povolání a používat dotčené profesní označení. Povolání příslušníka profese s chráněným profesním označením mohou vykonávat také jiné osoby, které disponují dostatečným vzděláním, zkušenostmi a profesními dovednostmi.

10. Na základě § 3a třetího pododstavce zákona o příslušnících zdravotnických povolání je Sosiaali-ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto (dále jen „Valvira“) příslušným orgánem uvedeným ve směrnici 2005/36 a v laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) [zákon o uznávání odborných kvalifikací (1384/2015)] pro příslušníky zdravotnických povolání.

11. Podle § 5 druhého pododstavce zákona o příslušnících zdravotnických povolání má osoba, která ve Finsku absolvovala vzdělání v oboru regulovaném nařízením vlády, právo používat dotčené profesní označení.

2. Nařízení o příslušnících zdravotnických povolání

12. Podle § 1 asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) [nařízení o příslušnících zdravotnických povolání (564/1994)], ve znění použitelném v projednávané věci, patří mezi chráněná profesní označení pro příslušníky zdravotnických povolání uvedená v § 2 prvním pododstavci bodu 2 zákona o příslušnících zdravotnických povolání zejména označení „psychoterapeut“.

13. Podle § 2a prvního pododstavce tohoto nařízení je podmínkou používání chráněného profesního označení „psychoterapeut“, aby osoba absolvovala vzdělání v oboru psychoterapie organizované univerzitou či univerzitou společně s jiným vzdělávacím zařízením.

3. Zákon o uznávání odborných kvalifikací

14. Podle § 6 prvního pododstavce zákona o uznávání odborných kvalifikací se uznání odborné kvalifikace zakládá na osvědčení způsobilosti, individuálním dokladu o dosažené kvalifikaci nebo kombinaci dokladů tohoto druhu, které vystavil příslušný úřad v jiném členském státě.

Podmínkou pro uznání odborné kvalifikace je, aby dotyčná osoba měla v domovském členském státě právo vykonávat povolání, za účelem jehož výkonu žádá o vydání rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace.

15. Podle § 6 druhého pododstavce tohoto zákona platí uznání odborných kvalifikací také pro žadatele, kteří vykonávali své povolání během uplynulých deseti let na plný pracovní úvazek po dobu jednoho roku nebo na částečný pracovní úvazek po odpovídající dobu v jiném členském státě, v němž dotčené povolání není regulováno, a kteří disponují jedním nebo několika osvědčeními způsobilosti nebo doklady o dosažené kvalifikaci. Tyto doklady musí osvědčovat způsobilost jejich držitele k výkonu dotčeného povolání. Jednoletá odborná praxe však není požadována v případě, prokazují-li doklady o dosažené kvalifikaci žadatele regulované odborné vzdělání.

III. Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

16. A absolvoval ve Finsku a ve finském jazyce vzdělávání organizované Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (dále jen „HPI“), finskou akciovou společností působící ve Finsku, ve spolupráci s University of West England, Bristol (Univerzita v západní Anglii, Bristol, Spojené království, dále jen „UWE“).

17. Po získání diplomu v oboru psychoterapie uděleného dne 27. listopadu 2017 UWE předložil A k úřadu Valvira žádost, aby mu bylo umožněno používat profesní označení psychoterapeut chráněné platnou vnitrostátní právní úpravou.

18. Na úřad Valvira se v průběhu roku 2017 obrátili bývalí účastníci tohoto vzdělávání, kteří vyjádřili obavy z řady nedostatků ve skutečném obsahu vzdělávání a jeho praktických podmínek ve srovnání se stanovenými cíli. Úřad Valvira sám kontaktoval další osoby, které se tohoto vzdělávání účastnily a popsaly podobnou zkušenost.

19. Úřad Valvira zamítl rozhodnutím ze dne 29. června 2018 žádost A o poskytnutí práva používat profesní označení psychoterapeut chráněné platnou právní úpravou hlavně z toho důvodu, že A úřadu neposkytl dostatek informací o obsahu svého vzdělávání.

20. Rozhodnutím ze dne 10. září 2018 zamítl úřad Valvira i odpor podaný A, když rozhodl, že dotčené studium absolvované A bylo považováno za vzdělání absolvované v zahraničním vzdělávacím systému, takže neměl možnost se ujistit, zda bylo studium prováděno tak, aby splňovalo podmínky vzdělání v oboru psychoterapie platné ve Finsku.

21. Helsingin hallinto-oikeus (Správní soud v Helsinkách, Finsko) zamítl žalobu podanou v prvním stupni A proti tomuto rozhodnutí rozsudkem ze dne 25. dubna 2019. Tento soud rozhodl, že dotčené vzdělání musí být nehledě na skutečnost, že je fakticky organizováno ve Finsku ve finském jazyce, považováno za vzdělání, které bylo získáno ve Spojeném království. Obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci stanovený směrnicí 2005/36 neukládá povinnost vyhovět žádosti dotčeného, neboť nevykonával povolání psychoterapeuta ve Spojeném království, v němž povolání a vzdělávání psychoterapeuta nejsou regulovány, ani v jiném členském státě s podobným systémem.

22. Helsingin hallinto-oikeus (Správní soud v Helsinkách) považoval za prokázané, že dotčené vzdělání vykazovalo značné nedostatky a rozdíly v porovnání se vzděláním psychoterapeutů ve Finsku. Úřad Valvira tedy podle něj oprávněně dospěl k závěru, že A neprokázal, že jeho znalosti a kvalifikace odpovídaly znalostem a kvalifikaci absolventa vzdělání v oboru psychoterapie ve Finsku.

23. V kasačním opravném prostředku podaném proti tomuto rozsudku k předkládajícímu soudu A tvrdí, že jeho vzdělání je nutno považovat za vzdělání, které bylo absolvováno ve Finsku, a že UWE jako příslušný úřad prohlásila, že toto vzdělání je v souladu s požadavky nařízení o příslušnících zdravotnických povolání. Jeho vzdělání musí být proto uznáno jako vzdělání, které mu přiznává právo získat profesní označení psychoterapeut ve Finsku.

24. Podle A, pokud by jeho vzdělání nebylo uznáno jako vzdělání absolvované ve Finsku, jeho rovnocennost musí být posuzována na základě podkladů, které se týkají seznamu přednášek a studijních předmětů, jakož i kvality stanoveného vzdělávacího programu, které poskytl A a organizátoři vzdělání. Úřad Valvira takové posouzení neprovedl, ale naproti tomu vycházel z anonymních dopisů, posudku vypracovaného univerzitou konkurující UWE, jakož i z rozhovorů, které prováděl sám. Zásada loajality zakotvená v unijním právu přitom vyžaduje, aby úřad Valvira nezpochybňoval obsah dokladu vystaveného univerzitou UWE, kterou je nutno považovat za příslušný orgán jiného členského státu.

25. Úřad Valvira se domnívá, že vzdělání psychoterapeuta absolvované v jiném členském státě musí být srovnáváno se vzděláním poskytovaným finskými univerzitami. Podle úřadu Valvira však vzdělávání A nesplňuje materiální a kvalitativní podmínky požadované ve Finsku, takže nemůže zakládat právo používat profesní označení psychoterapeuta v tomto státě. Úřad Valvira dodává, že v zásadě uznává osvědčení vydaná univerzitami a jinými vzdělávacími institucemi z jiných členských států, jakož i informace, které poskytují o obsahu a praktických podmínkách nabízeného vzdělávání, a že je zkoumá pouze v rozsahu nezbytném k určení, zda existují rozdíly mezi finským a zahraničním vzděláváním.

26. Předkládající soud upřesňuje, že již rozhodl v jiné věci, že vzdělávání dotčené ve věci v původním řízení nelze považovat za „vzdělání absolvované ve Finsku“ ve smyslu § 5 zákona o příslušnících zdravotnických povolání.

27. Tento soud uvádí, že ve Finsku je povolání psychoterapeuta regulovaným povoláním ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36, neboť právo používat dotčené profesní označení má pouze osoba, která splní podmínky odborné kvalifikace podle použitelné finské právní úpravy. Povolání psychoterapeuta podléhá obecnému systému uznávání dokladů o odborné kvalifikaci upravenému zejména v člancích 10 až 14 této směrnice. Vzhledem k tomu, že povolání a vzdělávání a odborná příprava psychoterapeuta ve Spojeném království nejsou regulovány, použije se čl. 13 odst. 2 uvedené směrnice.

28. Předkládající soud uvádí, že s ohledem na ustanovení směrnice 2005/36 nemá A právo na přístup k tomuto povolání, jelikož nevykonával povolání psychoterapeuta v jiném členském státě, v němž dotčené povolání není regulováno.

29. Tento soud se zabývá otázkou, zda je bez ohledu na ustanovení této směrnice třeba přezkoumat dotčenou situaci rovněž z hlediska základních svobod zaručených články 45 a 49 SFEU, jakož i související judikatury Soudního dvora. Pokud by bylo třeba zohlednit základní svobody, bude podle jeho názoru třeba rozhodnout o kvalifikaci diplomu dotčené osoby. Při této

příležitosti by bylo rovněž nezbytné určit, zda příslušný orgán hostitelského členského státu může rovněž použít jiné informace, které získal o podmínkách dotčeného vzdělávání, aby se ujistil, že zahraniční diplom osvědčuje ve vztahu ke svému držiteli znalosti a kvalifikace, ne-li totožné, přinejmenším rovnocenné s těmi, které osvědčuje vnitrostátní diplom, nebo zda musí zohlednit, rovněž za zvláštních okolností projednávané věci, informace poskytnuté v tomto ohledu univerzitou z jiného členského státu.

30. Za těchto podmínek se Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být základní svobody zaručené ve Smlouvě o FEU a ve směrnici 2005/36 vykládány v tom smyslu, že příslušný orgán hostitelského členského státu musí právo žadatele na výkon regulovaného povolání posoudit z hlediska článků 45 a 49 SFEU, jakož i související judikatury Soudního dvora (zejména rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, a ze dne 6. října 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652), ačkoliv čl. 13 odst. 2 této směrnice harmonizuje podmínky pro výkon regulovaného povolání, za nichž hostitelský členský stát musí povolit výkon povolání žadateli, který má doklad o dosažené kvalifikaci vystavený v členském státě, v němž toto povolání není regulované, uvedený žadatel ale nesplňuje požadavek na výkon téhož povolání stanovený v tomto ustanovení směrnice?
- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, brání unijní právo – vzhledem k odůvodněním rozsudku ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 55) týkajícím se výlučných kritérií pro posouzení rovnocennosti diplomů – tomu, aby příslušný orgán hostitelského členského státu v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, založil posouzení rovnocennosti dotčeného vzdělání také na informacích o přesném obsahu a konkrétních podmínkách tohoto vzdělávání, které mu byly poskytnuty jinými osobami než organizátory uvedeného vzdělávání nebo orgány jiného členského státu?“

31. Písemná vyjádření předložili A, úřad Valvira, finská, francouzská, nizozemská a norská vláda, jakož i Evropská komise. Tytéž zúčastněné strany, s výjimkou nizozemské vlády, se zúčastnily jednání, které se konalo dne 2. prosince 2021.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

32. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda články 45 a 49 SFEU, jakož i čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36 musí být vykládány v tom smyslu, že žádost o přístup k regulovanému povolání a jeho výkon v hostitelském členském státě musí být posuzována s ohledem na ustanovení Smlouvy, pokud žadatel nesplňuje podmínky stanovené v čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36 umožňující takový přístup.

33. Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda články 45 a 49 SFEU brání tomu, aby příslušný orgán hostitelského členského státu založil posouzení rovnocennosti vzdělávání žadatele na informacích týkajících se přesného obsahu a konkrétních podmínek tohoto vzdělávání, pokud mu tyto informace byly poskytnuty jinými zdroji, než jsou organizátoři tohoto vzdělávání nebo příslušné orgány domovského členského státu.

34. Obě otázky vycházejí z předpokladu, že žádost A o přístup k povolání psychoterapeuta je založena na odborné kvalifikaci získané v jiném členském státě. Z toho vyplývá, že se na situaci A v zásadě vztahuje působnost ustanovení směrnice 2005/36, a zejména čl. 13 odst. 2 této směrnice, nebo pokud tomu tak není, ustanovení týkajících se základních svobod Smlouvy.

35. Předkládající soud totiž uvádí, že již rozhodl, že vzdělávání dotčené v původním řízení nelze kvalifikovat jako vzdělávání absolvované ve Finsku. Na základě skutkových zjištění, která vyplývají z předkládacího rozhodnutí, lze však podle mého názoru pochybovat o relevanci ustanovení unijního práva dovolávaných v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení.

36. Uvedu tedy několik úvodních poznámek týkajících se použitelnosti směrnice 2005/36 a ustanovení Smlouvy týkajících se svobody usazování na situaci státního příslušníka hostitelského členského státu, který získal diplom po ukončení vzdělávání poskytnutého ve spolupráci s univerzitou v jiném členském státě.

37. Směrnice 2005/36 přispívá k odstranění překážek volného pohybu osob a služeb v Unii tím, že umožňuje státním příslušníkům členských států vykonávat povolání v jiném členském státě než v tom, ve kterém získali odbornou kvalifikaci³.

38. Konkrétně směrnice 2005/36 stanoví pravidla, podle kterých členský stát, který podmiňuje přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon na svém území získáním určité odborné kvalifikace, uznává pro přístup k tomuto povolání a jeho výkon odborné kvalifikace nabyté v jednom nebo více jiných členských státech⁴.

39. Za tímto účelem stanoví hlava III směrnice 2005/36 tři různé systémy uznávání odborných kvalifikací, a sice systém automatického uznávání pro povolání, pro která byly koordinovány minimální požadavky na odbornou přípravu (kapitola III), systém uznávání na základě odborné praxe (kapitola II) a obecný systém uznávání odborných kvalifikací (kapitola I) pro všechna povolání, na která se nevztahují kapitoly II a III⁵.

40. Jak stanoví čl. 2 odst. 1 směrnice 2005/36, tato ustanovení se vztahují na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání, *v jiném státě, než ve kterém získal odbornou kvalifikaci*.

41. Tuto skutečnost považuji za určující.

42. Směrnice 2005/36 se tak týká situací, kdy jednotlivec získal v jednom členském státě určitou odbornou kvalifikaci, která jej opravňuje k přístupu k určité činnosti nebo k jejímu výkonu v tomtéž členském státě, a následně chce, aby byla tato kvalifikace uznána v jiném členském státě, aby mohl získat přístup k povolání nebo k jeho výkonu stejným způsobem jako státní příslušníci tohoto hostitelského členského státu.

³ – Bod 1 odůvodnění směrnice 2005/36. K popisu směrnice 2005/36 a systémů uznávání, které stanoví, viz mé stanovisko ve věci Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, body 19 až 23).

⁴ – Článek 1 směrnice 2005/36.

⁵ – Pokud jde o podrobnou analýzu jednotlivých systémů uznávání odborných kvalifikací stanovených směrnicí 2005/36, viz Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 320.

43. Jedná se tedy o to, aby v členském státě A bylo zajištěno uznávání odborných kvalifikací získaných v členském státě B, aby se držitel této odborné kvalifikace mohl svobodně usadit v členském státě A, i když jej jeho diplom teoreticky předurčuje k výkonu povolání v členském státě B.

44. Situace dotčená v původním řízení se přitom liší od situací uvedených ve směrnici 2005/36.

45. Diplom, jehož držitelem je žalobce v původním řízení, byl vydán po absolvování vzdělávání poskytovaného ve Finsku, v jazyce tohoto státu a ve spolupráci s institutem usazeným v tomto členském státě. Předkládající soud mimoto uvádí, že britská univerzita, která diplom uděluje, tvrdí, že poskytované vzdělávání je připraveno tak, aby splňovalo požadavky finského nařízení o příslušnících zdravotnických povolání.

46. Na základě těchto skutečností lze dospět k závěru, že absolvované vzdělávání bylo určeno výlučně k tomu, aby umožnilo výkon povolání psychoterapeuta ve Finsku. Skutečnost, že dotčený diplom je vydáván ve spolupráci s institucí z jiného členského státu, nemůže mít vliv na zjištění, že v takové situaci domovský členský stát a hostitelský členský stát splývají. Ve skutečnosti nejde o situaci, kdy žalobce využil práva na svobodu usazování na základě odborné kvalifikace získané v jiném členském státě, než je jeho domovský členský stát. Za těchto podmínek taková situace podle mého názoru nespadá do působnosti směrnice 2005/36, takže ji nelze analyzovat ve světle ustanovení této směrnice.

47. Z těchto skutečností rovněž vyplývá, že situace A, jak byla uvedena předkládajícím soudem, nemá žádnou souvislost s ustanoveními Smlouvy týkajícími se základních svobod⁶. Pouhá skutečnost, že dotčený diplom byl vydán ve spolupráci s univerzitou z jiného členského státu, neumožňuje prokázat existenci dostatečné souvislosti se situací A, pokud je tento diplom vydán po absolvování vzdělávání v hostitelském členském státě v jazyce tohoto státu, jehož výlučným cílem je umožnit přístup k povolání psychoterapeuta ve Finsku. Z pohledu A je podle mého názoru zapojení zahraniční univerzity čistě akcesorické povahy⁷. Za takových okolností nemohou články 45 a 49 SFEU, jejichž cílem je ochrana osob, které skutečně využívají základních svobod, přiznat práva A⁸. A se jich nemůže dovolávat v rámci žádosti o přístup k povolání psychoterapeuta a jeho výkon.

48. Takový závěr zajisté neznamená, že unijní právo nemá v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, žádnou relevanci. Domnívám se však, že tato situace spadá pouze do působnosti ustanovení týkajících se volného pohybu služeb nebo svobody usazování UWE jakožto instituce z členského státu, která spolupracuje s institucí z jiného členského státu za účelem poskytování vzdělávání v tomto jiném členském státě. Případné narušení ustanovení týkajících se základních svobod stanovených Smlouvou by tak mělo být prověřeno především ve vztahu k zahraniční univerzitě.

49. Tato otázka přitom podle mého názoru přesahuje rámec předběžných otázek položených předkládajícím soudem a vyžadovala by odlišnou analýzu, kterou Soudní dvůr není s přihlédnutím k údajům uvedeným v předkládacím rozhodnutí schopen provést.

⁶ – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 57).

⁷ – Ačkoli tedy situace A nemá žádnou souvislost se základními svobodami, mohou mít tyto svobody nicméně dopad ve skutkovém rámci popsáném předkládajícím soudem, pokud jde o situaci univerzity z jiného členského státu. Viz bod 48 tohoto stanoviska.

⁸ – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 57).

50. Ze skutkového kontextu druhé předběžné otázky kromě toho vyplývá, že se na situaci A nevztahují ustanovení směrnice 2005/36, ani ustanovení Smlouvy o FEU týkající se základních svobod. V rámci této druhé předběžné otázky jde totiž o určení, zda úřad Valvira jakožto příslušný orgán mohl provést důkladný přezkum odborné kvalifikace, které se žalobce dovolává, aby určil, zda mu tato kvalifikace umožňuje ve Finsku přístup k povolání psychoterapeuta.

51. Samotné použití informací týkajících se přesného obsahu a konkrétních podmínek absolvovaného vzdělávání přitom podle mého názoru naznačuje, že bez ohledu na tyto skutečnosti toto vzdělávání skutečně teoreticky umožňuje přístup k povolání psychoterapeuta ve Finsku. Pokud by absolvované vzdělávání mělo zcela odlišný předmět nebo pokud by bylo zjevné, že dotčené vzdělávání bylo s ohledem na požadavky finského práva pouze částečné, postačovalo by takové zjištění k zamítnutí žádosti o přístup k tomuto povolání.

52. Úřad Valvira tudíž provádí takový důkladný přezkum, jehož cílem je ověřit, zda studium v praxi splňuje požadavky finského práva, právě proto, že předmětem vzdělávání je skutečně vzdělávat psychoterapeuty ve Finsku.

53. Na základě informací týkajících se přesného obsahu a konkrétních podmínek vzdělávání se tedy úřad Valvira nesnaží ověřit rovnocennost vzdělávání poskytovaného institucí z jiného členského státu se vzděláváním poskytovaným ve Finsku, ale spíše ověřit, zda vzdělávání poskytované ve Finsku splňuje požadavky stanovené finským právem pro umožnění přístupu k povolání psychoterapeuta.

54. Za těchto podmínek mám za to, že dotčené vzdělávání musí být považováno za vzdělávání poskytované ve Finsku ve smyslu ustanovení unijního práva, takže situaci A nelze analyzovat s ohledem na ustanovení směrnice 2005/36, ani s ohledem na ustanovení Smlouvy týkající se svobody usazování.

55. S ohledem na výše uvedené úvahy mám tudíž za to, že na předběžné otázky je třeba odpovědět tak, že žádost o přístup k povolání a jeho výkon podaná studentem, který získal diplom vydaný ve spolupráci s univerzitou z jiného členského státu po absolvování vzdělávání výlučně v hostitelském členském státě, v jazyce tohoto státu, za účelem výkonu dotčeného povolání v tomto státě nelze analyzovat z hlediska směrnice 2005/36 nebo článků 45 a 49 SFEU.

56. Pro případ, že by Soudní dvůr byl toho názoru, že směrnice 2005/36 a ustanovení týkající se svobody usazování A jsou použitelné v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, nicméně provedu analýzu předběžných otázek.

B. K první předběžné otázce

57. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda články 45 a 49 SFEU, jakož i čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36 musí být vykládány v tom smyslu, že žádost o přístup k regulovanému povolání a jeho výkon v hostitelském členském státě musí být posuzována s ohledem na ustanovení Smlouvy, pokud žadatel nesplňuje podmínky stanovené v posledně uvedeném ustanovení, které takový přístup umožňuje.

58. V rámci obecného systému stanoveného směrnicí 2005/36 upravuje čl. 13 odst. 2 této směrnice podmínky, za kterých hostitelský členský stát povolí přístup k regulovanému povolání a jeho výkon, pokud je žadatel držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci vydaného v členském státě, ve kterém toto povolání není regulováno.

59. Jak uvádí předkládající soud, na povolání psychoterapeuta se systém automatického uznávání nevztahuje, a podléhá tedy ustanovením obecného systému. Kromě toho z právního a skutkového rámce uvedeného předkládajícím soudem vyplývá, že povolání psychoterapeuta je ve Finsku regulovaným povoláním ve smyslu směrnice 2005/36, na rozdíl od Spojeného království, kde není podmíněno držením určené odborné kvalifikace.

60. Je však nesporné, že žalobce v původním řízení nesplňuje podmínky stanovené v čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36. Vyvstává tedy otázka, zda přístup k povolání psychoterapeuta a jeho výkon mohou být přesto uznány na základě základních svobod stanovených Smlouvou o FEU.

61. Jak tvrdí francouzská a finská vláda, odpověď na tuto otázku závisí na úrovni harmonizace provedené směrnicí 2005/36. Podle ustálené judikatury totiž platí, že každé vnitrostátní opatření v oblasti, která byla na úrovni Unie plně harmonizována, musí být posuzováno nikoli s ohledem na ustanovení primárního práva, nýbrž s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního opatření⁹. K tomu účinku nahrazení norem Smlouvy aktem sekundárního práva dochází výhradně, pokud unijní normativní akt upravuje určitou oblast vyčerpávajícím způsobem¹⁰.

62. Jinak řečeno, pokud by bylo rozhodnuto, že harmonizace provedená čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36 je vyčerpávající, nemohla by již být žádost o přístup k povolání psychoterapeuta v hostitelském členském státě na základě odborné kvalifikace dosažené v jiném členském státě posuzována s ohledem na primární právo.

63. A, jakož i francouzská a finská vláda zastávají tento názor, kdežto nizozemská vláda a Komise jej zpochybňují. Podle nich skutečnost, že podmínky čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36 nejsou splněny, neznamená, že žádost o přístup k povolání psychoterapeuta nemůže být přezkoumána z hlediska ustanovení Smlouvy.

64. Sdílím tento názor. Článek 13 odst. 2 směrnice 2005/36 podle mého názoru neprovádí vyčerpávající harmonizaci a skutečnost, že podmínky stanovené v tomto ustanovení nejsou splněny, nebrání tomu, aby byla žádost o přístup k povolání a jeho výkon přezkoumána na základě Smlouvy o FEU.

1. K rozsahu harmonizace provedené směrnicí 2005/36

65. Podle judikatury Soudního dvora platí, že rozsah harmonizace provedené ustanoveními směrnice je třeba hledat nejen s ohledem na znění ustanovení této směrnice, ale rovněž s ohledem na jejich kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž jsou součástí¹¹.

66. Soudní dvůr rozhodl, že cílem směrnic o vzájemném uznávání diplomů je usnadnit vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci stanovením společných pravidel a kritérií¹². Z bodu 40 odůvodnění směrnice 2005/36 mimoto vyplývá, že cílem této

⁹ – Rozsudky ze dne 12. října 1993, Vanacker a Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836); ze dne 11. prosince 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, bod 64), jakož i ze dne 11. června 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, bod 30).

¹⁰ – Viz stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Komise v. Francie (C-216/11, EU:C:2012:819, bod 35).

¹¹ – Rozsudek ze dne 16. července 2015, UNIC a Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, bod 35).

¹² – Rozsudek ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, bod 36).

směrnice je „racionalizace, zjednodušení a zlepšení pravidel pro uznávání odborných kvalifikací“ proto, aby státní příslušníci členských států měli možnost vykonávat povolání v jiném členském státě než v tom, ve kterém získali svou odbornou kvalifikaci¹³.

67. Za tímto účelem směrnice 2005/36 přiznává osobám, které získaly svou odbornou kvalifikaci v některém členském státě, záruku přístupu ke stejnému povolání a jeho výkonu v jiném členském státě se stejnými právy jako státní příslušníci tohoto jiného členského státu¹⁴.

68. Tyto cíle spočívající ve zjednodušení a zlepšení uznávání odborných kvalifikací spolu s myšlenkou záruky přiznané směrnicí 2005/36 jasně vypovídají o záměru unijního normotvůrce zajistit právo volného usazování státním příslušníkům členských států v hostitelských členských státech, jsou-li splněny podmínky stanovené směrnicí 2005/36. Naproti tomu z toho nevyplývá, že uznávání odborných kvalifikací lze provádět pouze za těchto podmínek.

69. Jinými slovy, s ohledem na cíle směrnice 2005/36, i když je uznávání odborných kvalifikací usnadněno na základě ustanovení této směrnice a splnění podmínek stanovených v této směrnici zaručuje jejich držitelé právo na přístup k povolání a jeho výkon v jiném členském státě, nelze z toho vyvodit, že toto právo může být uznáno pouze v těchto případech.

70. Znění čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36, nadepsané „Podmínky uznávání“, to rovněž prokazuje. Je v něm totiž stanoveno, že přístup k povolání a jeho výkon „se přizná“ žadatelům, kteří splní stanovené podmínky. Taková formulace naznačuje, že jsou-li tyto podmínky splněny, je hostitelský členský stát povinen uznat dotčené odborné kvalifikace a umožnit přístup k povolání. Článek 13 odst. 2 směrnice 2005/36 je v tomto smyslu výrazem záruky uvedené v bodech odůvodnění této směrnice.

71. Z toho však nelze vyvodit, že pouze tyto podmínky mohou *umožnit* přístup k povolání a jeho výkon. Naproti tomu se jedná o jediné podmínky *zaručující* přístup k tomuto povolání.

72. Výklad cílů směrnice 2005/36 a znění čl. 13 odst. 2 této směrnice podle mého názoru naznačuje, že toto ustanovení neprovádí vyčerpávající harmonizaci. Ačkoli tedy čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36 stanoví podmínky, za kterých jsou členské státy povinny uznávat odborné kvalifikace získané v jiném členském státě, nelze jej vykládat v tom smyslu, že členským státům ukládá povinnost systematicky odmítat přístup k povolání a jeho výkon, nejsou-li tyto podmínky splněny.

2. Vazba mezi směrnicí 2005/36 a ustanoveními Smlouvy

73. Uvádím, že Soudní dvůr již rozhodl, že zásada, která je vlastní základním svobodám zakotveným ve Smlouvě o FEU, nemůže ztratit část své hodnoty z důvodu, že byly přijaty směrnice o vzájemném uznávání diplomů. Cíle těchto směrnic totiž nemají a nemohou mít za následek ztížení uznávání takových diplomů, osvědčení a dalších dokladů o dosažené kvalifikaci v situacích, které spadají mimo oblast jejich působnosti¹⁵.

¹³ – Bod 1 odůvodnění směrnice 2005/36.

¹⁴ – Bod 3 odůvodnění směrnice 2005/36.

¹⁵ – Rozsudky ze dne 14. září 2000, Hocsmán (C-238/98, EU:C:2000:440, body 31 a 34); ze dne 22. ledna 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, body 25 a 26); ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, body 35 a 36), a ze dne 3. března 2022, SosiaalI-ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Základní lékařská odborná příprava) (C-634/20, EU:C:2022:149, bod 37).

74. Musím zdůraznit, že i když se jeví, že výraz „situace, které spadají mimo oblast působnosti“ označuje situace, které nespádají do působnosti směrnic o vzájemném uznávání diplomů, tato judikatura se nicméně rozvinula jak v rámci takových situací¹⁶, tak v rámci situací, kdy podmínky stanovené v těchto směrnících nebyly splněny¹⁷.

75. Jinými slovy, směrnice 2005/36 harmonizuje podmínky uznávání odborných kvalifikací za podmínek, které stanoví. Naproti tomu nestanoví žádné pravidlo pro uznávání (nebo neuznávání) odborných kvalifikací pro situace, které nespádají do její působnosti nebo v nichž nejsou splněny podmínky stanovené ustanoveními směrnice 2005/36.

76. Z toho podle mého názoru vyplývá, že základní svobody zaručené Smlouvou o FEU se tedy mají použít na situaci, která spadá do působnosti směrnice 2005/36, přičemž nejsou splněny podmínky stanovené v čl. 13 odst. 2 této směrnice.

77. Takový výklad je podle mého názoru posílen judikaturou Soudního dvora z nedávné doby, která se týká použití ustanovení Smlouvy o FEU v případě, že směrnice 2005/36 není použitelná, jelikož žadatel z důvodu neukončení studia nemá doklad o dosažené kvalifikaci lékárníka¹⁸, nebo pokud žadatel, přestože je držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci, nepředložil osvědčení o praxi, které doplňuje doklad o dosažené kvalifikaci a podmiňuje právo vykonávat v plném rozsahu lékařské povolání v domovském členském státě¹⁹.

78. Podle mého názoru by bylo paradoxní připustit, že žádost o přístup může být přezkoumána na základě jiných ustanovení, než jsou ustanovení směrnice 2005/36, pokud žadatel nemá úplný doklad o dosažené kvalifikaci, zatímco tak tomu nemůže být v případě, kdy žadatel má doklad o dosažené kvalifikaci, ale nesplňuje podmínky stanovené směrnicí 2005/36. Žadatel bez dokladu o dosažené kvalifikaci by se tak dostal do výhodnějšího postavení než držitel odborné kvalifikace, který však nesplňuje podmínky stanovené v čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36.

79. To platí tím spíše, když podotýkám, pokud jde o tyto situace, že může být obtížné určit hranici mezi tím, co spadá do působnosti této směrnice, a tím, co je z ní vyloučeno. Stejně tak by totiž bylo možné tvrdit, pokud jde o situaci, v níž žadatel nemá diplom, že ačkoli se uplatní podmínky čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36, tyto podmínky nejsou splněny, jelikož žadatel nemá doklad o dosažené kvalifikaci ve smyslu směrnice 2005/36.

80. Za těchto okolností lze podle mého názoru stěží připustit, aby s těmito dvěma situacemi bylo zacházeno odlišně. V těchto dvou případech směrnice 2005/36 nestanoví žádné zvláštní ustanovení a neukládá státu povinnost odmítnout uznání odborných kvalifikací, kterými žadatel disponuje.

81. Dále dodávám, že na rozdíl od toho, co tvrdí francouzská vláda, neshledávám riziko, které by takový výklad představoval pro užitečný účinek čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36.

¹⁶ – Rozsudky ze dne 22. ledna 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35); ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), a ze dne 3. března 2022, Sosiaali-ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto (Základní lékařská odborná příprava) (C-634/20, EU:C:2022:149).

¹⁷ – Rozsudek ze dne 14. září 2000, Hocsman (C-238/98, EU:C:2000:440, bod 34).

¹⁸ – Rozsudek ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). I když se v této věci jednalo o povolání, na které se vztahoval systém automatického uznávání, stejné uvažování se nicméně uplatní i v případě povolání, na které se tento systém nevztahuje.

¹⁹ – Rozsudek ze dne 3. března 2022, Sosiaali-ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto (Základní lékařská odborná příprava) (C-634/20, EU:C:2022:149).

82. Podmínky stanovené v tomto ustanovení jsou jedinými podmínkami zaručujícími žadateli přístup k povolání a jeho výkon, a tudíž, pokud jsou splněny, je členský stát povinen vyhovět jeho žádosti. Umožnit žadateli, který nesplňuje tyto podmínky, aby jeho žádost byla přezkoumána na základě Smlouvy o FEU, toto zjištění nezpochybňuje. V takovém případě nemá takový žadatel žádnou záruku, že mu členský stát vyhová, jelikož přezkum jeho odborné kvalifikace pro účely přístupu k povolání závisí na jiných faktorech²⁰.

83. Jsem tedy toho názoru, že články 45 a 49 SFEU a čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36 musí být vykládány v tom smyslu, že žádost o přístup k regulovanému povolání a jeho výkon v hostitelském členském státě musí být posuzována ve světle ustanovení Smlouvy o FEU, pokud žadatel nesplňuje podmínky stanovené v posledně uvedeném ustanovení umožňující takový přístup.

C. K druhé předběžné otázce

84. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda články 45 a 49 SFEU brání tomu, aby příslušný orgán hostitelského členského státu založil posouzení rovnocennosti vzdělávání žadatele na informacích týkajících se přesného obsahu a konkrétních podmínek tohoto vzdělávání, pokud mu tyto informace poskytly jiné zdroje, než jsou organizátor tohoto vzdělávání nebo příslušné orgány domovského členského státu.

85. Stručně připomenu judikaturu týkající se přezkumu žádostí o přístup k povolání v hostitelském členském státě na základě ustanovení Smlouvy o FEU, která zakládá domněnku získání znalostí a kvalifikace na základě diplomu, kterého se dovolává žadatel. Poté přezkoumám, zda, a případně za jakých podmínek, lze tuto domněnku vyvrátit.

1. Judikatura týkající se použití článků 45 a 49 SFEU na přezkum žádosti o přístup k povolání a jeho výkon hostitelským členským státem: existence domněnky

86. Podle ustálené judikatury platí, že v případě, kdy nejsou harmonizovány podmínky přístupu k povolání, mohou členské státy vymezit znalosti a kvalifikaci nezbytné k výkonu tohoto povolání a požadovat předložení diplomu prokazujícího získání těchto znalostí a kvalifikace²¹.

87. Členské státy však musí při výkonu svých pravomocí v této oblasti dodržovat základní svobody zaručené Smlouvou o FEU²². Vnitrostátní právní předpisy přijaté v tomto ohledu zejména nemohou představovat neodůvodněnou překážku účinného výkonu základních svobod zaručených články 45 a 49 SFEU²³.

88. Podle judikatury Soudního dvora vnitrostátní pravidla, která stanoví kvalifikační podmínky, i když se uplatní nediskriminačně, mohou mít za následek ztížení výkonu základních svobod, pokud dotčená vnitrostátní pravidla nezohledňují znalosti a kvalifikaci, které dotyčná osoba již získala v jiném členském státě²⁴.

²⁰ – Viz má analýza týkající se druhé předběžné otázky.

²¹ – Rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 9), a ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 48).

²² – Rozsudek ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 51).

²³ – Rozsudek ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 52).

²⁴ – Rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 15), a ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 53).

89. V tomto kontextu jsou orgány členského státu rozhodující o žádosti o povolení k výkonu povolání, k němuž je přístup podle vnitrostátní právní úpravy podřízen dosažení diplomu, odborné kvalifikace nebo doby odborné praxe, podané státním příslušníkem Unie, povinný zohlednit všechny diplomy, osvědčení a ostatní doklady, jakož i relevantní praxi dotyčné osoby tím, že srovnají dovednosti osvědčené těmito doklady a tuto praxi se znalostmi a kvalifikací požadovanou vnitrostátní právní úpravou²⁵.

90. Toto srovnávací přezkumné řízení musí umožnit orgánům hostitelského členského státu se *objektivně* přesvědčit, že zahraniční diplom osvědčuje, že jeho držitel má znalosti a dovednosti, když ne totožné, tak alespoň rovnocenné se znalostmi a kvalifikací osvědčovanými vnitrostátním diplomem. Toto posouzení rovnocennosti zahraničního diplomu musí být provedeno *výlučně* tak, že se vezme v úvahu úroveň znalostí a kvalifikace, kterou lze u držitele tohoto dokladu *předpokládat* s ohledem na tento diplom, povahu a délku studia a praktického vzdělávání, které se k němu vztahuje²⁶.

91. Jinými slovy, orgán hostitelského členského státu je povinen vycházet ze znalostí a kvalifikace, které diplom, kterého se žadatel dovolává, umožňuje získat. V tomto smyslu tento mechanismus, založený na důvěře mezi členskými státy, zakládá domněnku, že žadatel má znalosti a kvalifikaci doložené v dotčeném diplomu, aniž je hostitelskému členskému státu umožněno ověřit, zda tyto znalosti a kvalifikaci žadatel skutečně získal.

92. Konkrétně je cílem srovnávacího přezkumného řízení pouze určit obsah vzdělávání, povahu absolvovaného studia a délku vzdělávání za účelem určení, zda kvalifikace osvědčená zahraničním diplomem odpovídá kvalifikaci vyžadované předpisy hostitelského členského státu²⁷. Naproti tomu, jak uvádí Komise, srovnávací analýza provedená hostitelským členským státem nemůže v žádném případě zahrnovat možnost posouzení kvality poskytovaného vzdělávání nebo ověření skutečného získání znalostí osvědčených diplomem.

93. Takové ověření by bylo nejen v rozporu s myšlenkou domněnky zakotvené judikaturou a založené pouze na diplomu, který má žadatel k dispozici, ale rovněž by narušilo důvěru mezi členskými státy a jejich příslušnými orgány a *in fine* by bránilo uznávání diplomů.

94. Za těchto podmínek se domnívám, že články 45 a 49 SFEU v zásadě brání tomu, aby příslušný orgán hostitelského členského státu založil posouzení rovnocennosti vzdělání žadatele na informacích týkajících se přesného obsahu a konkrétních podmínek tohoto vzdělávání, pokud mu tyto informace poskytly jiné zdroje, než jsou organizátoři tohoto vzdělávání nebo příslušné orgány domovského členského státu. Podle mého názoru totiž zohlednění takových skutečností překračuje meze toho, co umožňuje judikatura Soudního dvora, a porušuje systém vzájemného uznávání kvalifikací v rámci Unie.

²⁵ – Rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 16); ze dne 22. ledna 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, bod 24); ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 54); ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, bod 34), a ze dne 3. března 2022, Sosiaali-ja terveystien lupal- ja valvontavirasto (Základní lékařská odborná příprava) (C-634/20, EU:C:2022:149).

²⁶ – Rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 17), a ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 55).

²⁷ – Rozsudek ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 57).

2. Vyvrácení domněnky

95. I když z judikatury jasně vyplývá, že srovnávací přezkum diplomů prováděný příslušným orgánem hostitelského členského státu je založen na kvalifikacích, které diplom, kterého se žadatel dovolává, umožňuje předpokládat, jsem rovněž toho názoru, že taková domněnka může být v omezených případech vyvrácena, a je tedy možné, aby příslušný orgán hostitelského členského státu provedl ověření nad rámec kvalifikace, kterou osvědčuje diplom žadatele.

96. Podle mého názoru je taková možnost ve skutečnosti vlastní základním svobodám stanoveným Smlouvou, které zajišťují svobodu usazování a uznávání odborných kvalifikací získaných v jiném členském státě nebo po absolvování vzdělávání poskytovaného institucí z jiného členského státu, přičemž v určitých omezených případech stanoví výjimky z těchto zásad.

97. I když je tedy jasné, jak Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní pravidla, která stanoví kvalifikační podmínky, i když se uplatní nediskriminačně, mohou mít za následek ztížení výkonu základních svobod, pokud dotčená vnitrostátní pravidla nezohledňují znalosti a kvalifikaci, které dotyčná osoba již získala v jiném členském státě, domnívám se nicméně, že taková překážka může být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, pokud jsou způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

98. Jak uvádí francouzská a finská vláda, povoláním dotčeným v původním řízení je povolání zdravotnických pracovníků odpovědných za péči o pacienty. Za těchto podmínek má srovnávací přezkum provedený příslušným orgánem nad rámec domněnky založené na diplomu, kterého se dovolává žadatel, za cíl zajistit bezpečnost pacientů, a má tedy zajistit ochranu veřejného zdraví, která představuje naléhavý důvod obecného zájmu, jenž může odůvodnit omezení svobody usazování²⁸.

99. Stále je však třeba ověřit, zda je takový přezkum způsobilý zajistit cíl ochrany veřejného zdraví a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle.

100. Za účelem splnění požadavků přiměřenosti a nezbytnosti se podle mého názoru může uskutečnit srovnávací přezkum odborných kvalifikací při zohlednění jiných skutečností, než jsou pouze odborné kvalifikace, které umožňuje předpokládat vydaný diplom, za účelem zajištění ochrany veřejného zdraví pouze v situaci, kdy existuje přesně prokázané riziko pro bezpečnost pacientů a veřejné zdraví, pokud by měl žadatel přístup k dotčenému povolání a jeho výkonu.

101. Existence takového rizika musí být prokázána příslušným orgánem hostitelského členského státu, který může vycházet ze souboru shodujících se nepřímých důkazů týkajících se systémových nedostatků vzdělávání, které žadatel absolvoval. Naproti tomu nemůže vycházet pouze z anonymních a izolovaných oznámení bez provedení dalších ověření, a to tím spíše, pokud bylo vzdělávání ve skutečnosti absolvováno v tomto členském státě, a má tedy k dispozici širší prostředky, aby tak učinil.

102. Konkrétně, jak uvádí francouzská vláda, orgánu, který vydal dotčený diplom, musí být umožněno poskytnout vysvětlení, pokud příslušný orgán hostitelského členského státu zjistí možnost rizika pro veřejné zdraví z důvodu absolvovaného vzdělávání.

²⁸ – Rozsudek ze dne 21. září 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, bod 58).

103. Jinými slovy, i když ochrana veřejného zdraví může odůvodnit srovnávací přezkum diplomů, který není založen pouze na odborných kvalifikacích, které diplom, kterého se žadatel dovolává, umožňuje předpokládat, příslušný orgán je vždy povinen v každém případě zohlednit nejen odborné dovednosti, které žadatel skutečně má, ale veškeré relevantní skutečnosti umožňující přístup k povolání a jeho výkon.

104. Mám tedy za to, že na druhou předběžnou otázku je třeba odpovědět tak, že články 45 a 49 SFEU nebrání tomu, aby příslušný orgán hostitelského členského státu zohlednil informace týkající se přesného obsahu a konkrétních podmínek tohoto vzdělávání, pokud mu tyto informace poskytly jiné spolehlivé zdroje, než jsou organizátoři tohoto vzdělávání nebo příslušné orgány domovského členského státu, k prokázání existence rizika pro bezpečnost pacientů. Příslušný orgán hostitelského členského státu však nemůže vycházet výlučně z takových skutečností proto, aby státnímu příslušníkovi členského státu, který získal diplom na univerzitě z jiného členského státu, odepřel přístup k povolání a jeho výkon.

V. Závěry

105. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby na otázky položené Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) bylo odpovězeno následovně:

„Žádost o přístup k povolání a jeho výkon podaná studentem, který získal diplom vydaný ve spolupráci s univerzitou z jiného členského státu po absolvování vzdělávání výlučně v hostitelském členském státě, v jazyce tohoto státu, za účelem výkonu dotčeného povolání v tomto státě, nelze analyzovat z hlediska směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013. Na situaci takového studenta se nepoužijí ani články 45 a 49 SFEU, jejichž cílem je ochrana osob, které skutečně využívají základních svobod, takže se jich tento student nemůže dovolávat v rámci žádosti o přístup k povolání a jeho výkon.“