



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
NICHOLASE EMILIOU  
přednesené dne 8. září 2022<sup>1</sup>

**Věc C-270/21**

**A**

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

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Uznání odborných kvalifikací – Směrnice 2005/36/ES – Právo vykonávat povolání učitele mateřské školy na základě vysokoškolského vzdělání a pedagogických dovedností – Regulované povolání – Odborná kvalifikace získaná v bývalém Sovětském svazu – Třetí země – Pojem“

## I. Úvod

1. A (dále jen „navrhovatel“ či „navrhovatel A“) požádal Opetushallitus, finský národní úřad pro vzdělávání (dále jen „EDUFI“), o uznání kvalifikace učitele mateřské školy na základě následujících dokumentů prokazujících: středoškolské vzdělání získané v roce 1980 v Estonské sovětské socialistické republice (dále jen „ESSR“), tedy na území bývalého Sovětského svazu; vysokoškolské vzdělání v nepedagogických oborech, které dokončil v letech 2006 a 2013 v Estonsku; a získání osvědčení vydaného Eesti Õpetajate Liit (estonská asociace učitelů) v roce 2017, který dokládá pedagogické dovednosti navrhovatele A.

2. Žádost navrhovatele A byla zamítnuta a rozhodnutí EDUFI bylo potvrzeno Helsingin hallinto-oikeus (správní soud v Helsinkách, Finsko), který potvrdil závěr EDUFI, dle něhož navrhovatel v zásadě nesplňuje podmínky pro uznání odborné kvalifikace podle vnitrostátních pravidel, kterými se provádí směrnice 2005/36<sup>2</sup>.

3. Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) má pochybnosti ohledně dvou pojmů používaných v této směrnici. Zaprvé s odkazem na některé prvky vnitrostátních právních předpisů upravujících přístup k povolání učitele mateřské školy v Estonsku si přeje zjistit, zda lze toto povolání, jak je upraveno v Estonsku, považovat za „regulované povolání“ ve smyslu směrnice 2005/36, neboť tento pojem v podstatě předpokládá, že přístup k danému povolání je podmíněn držením „zvláštní odborné kvalifikace“. Zadruhé si tento soud přeje zjistit, zda odborná kvalifikace udělená v bývalém Sovětském svazu má být považována za kvalifikaci získanou ve třetí zemi.

<sup>1</sup> – Původní jazyk: angličtina.

<sup>2</sup> – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, L 255, s. 22).

## II. Právní rámec

### A. Unijní právo

4. Podle čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36 se „regulovaným povoláním“ rozumí „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; [...]“.

5. Článek 13 odst. 1 a 2 směrnice 2005/36 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 povolení 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

6. Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (zákon o uznávání odborných kvalifikací, č. 1384/2015, dále jen „zákon o odborných kvalifikacích“) v § 1 odst. 1 stanoví, že upravuje uznávání odborných kvalifikací a volný pohyb služeb v souladu se směrnicí 2005/36. Ustanovení § 6 téhož zákona dále upřesňuje podmínky tohoto uznávání.

### C. Estonské právo

7. Kvalifikační požadavky na učitele mateřské školy v Estonsku jsou upraveny Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (nařízení ministra školství o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy) ze dne 26. srpna 2002 (dále jen „nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy“) vydaného ministrem školství. Podle § 1 odst. 1 nařízení je rovnocennost kvalifikačních požadavků upravených tímto nařízením a způsobilost zaměstnance vykonávat toto povolání posuzována zaměstnavatelem.

8. Podle § 18 tohoto nařízení jsou kvalifikačními požadavky na učitele mateřské školy vysokoškolské vzdělání a pedagogické dovednosti. Odstavec 37 stanoví, že kvalifikační požadavky upravené tímto aktem se nepoužijí na osoby, které pracovaly jako učitelé mateřské školy přede dnem 1. září 2013 a jsou způsobilé podle ustanovení stejného nařízení platných před tímto datem nebo jsou způsobilé pro podobné pracovní úkoly a jejich způsobilost byla shledána jako odpovídající.

### III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

9. A požádal EDUFI o uznání odborné kvalifikace učitele mateřské školy, přičemž doložil: i) doklad z roku 1980 o dokončeném vzdělání v oboru „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja“ (předškolní vzdělávání) (dále jen „diplom z roku 1980“); ii) doklad z roku 2006 o dokončeném vzdělání v oboru „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava“ (specializovaný vzdělávací plán pro hotelový management na vysokoškolské úrovni) (dále jen „diplom z roku 2006“); a iii) doklad z roku 2013 o dokončeném vzdělání v oboru „Ärijuhtimise magistri kraad – Turismietevõtlus ja teeninduse juhtimine“ (magisterské studium v oboru management obchodu – management cestovního ruchu a služeb) (dále jen „diplom z roku 2013“). A k žádosti přiložil rovněž osvědčení „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6“ (osvědčení o odbornosti pro učitele, úroveň 6), které vystavila estonská asociace učitelů v roce 2017 (dále jen „osvědčení z roku 2017“).

10. Rozhodnutím ze dne 8. března 2018 EDUFI žádost navrhovatele A zamítla.

11. Rozhodnutím ze dne 18. dubna 2019 zamítl Helsingin hallinto-oikeus (správní soud v Helsinkách) opravný prostředek, který A podal proti rozhodnutí EDUFI. Tento soud dospěl k závěru, že vzdělání, které A dokončil, a jeho odborná praxe nesplňují podmínky pro uznání odborné kvalifikace podle zákona o odborných kvalifikacích.

12. Osvědčení z roku 2017 podle tohoto soudu patrně nebylo založeno na studiu absolvovaném v Estonsku ani na odborné praxi získané v Estonsku. Odbornou kvalifikaci navrhovatele A proto nelze považovat v každém ohledu za odbornou kvalifikaci získanou v Estonsku. Uvedený soud konstatoval, že vzhledem ke způsobu, jakým jsou podle estonského práva prokazovány pedagogické dovednosti stanovené jako kvalifikační požadavek pro učitele mateřské školy, je třeba povolání učitele mateřské školy v Estonsku považovat za neregulované. Tento soud dále uvedl, že odbornou praxi, kterou A získal v ESSR a ve Finsku<sup>3</sup>, nelze v rámci uznávání odborných kvalifikací zohlednit, neboť nebyla získána v „jiném členském státě“.

<sup>3</sup> – Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že A vykonával povolání učitele mateřské školy v ESSR v letech 1980 až 1984 a ve Finsku v průběhu let 2016 a 2017.

13. V řízení před předkládajícím soudem A tvrdil, že potřebné vzdělání získal ve své domovské zemi, kde mu bylo rovněž vystaveno osvědčení o pedagogických dovednostech. Uvedl, že povolání učitele mateřské školy je v Estonsku regulovaným povoláním, přestože splnění příslušných požadavků posuzuje zaměstnavatel a pedagogické dovednosti lze získat a prokázat různým způsobem.

14. Dále A uvedl, že své první vzdělání v oblasti předškolní výchovy získal v ESSR, toto vzdělání však bylo zákonem z roku 2005 uznáno jako rovnocenné se vzděláním dokončeným v Estonsku. Získal rovněž osvědčení z roku 2017, a má tedy dle svého názoru dvě vzdělání v oblasti předškolního vzdělávání získaná v „jiném členském státě“.

15. EDUFI uvedl, že dotčené povolání nelze v Estonsku považovat za regulované, neboť požadavek pedagogických dovedností není v estonských právních předpisech vázán na doklad o dosažené kvalifikaci, osvědčení způsobilosti nebo odbornou praxi. Splnění požadavku pedagogické způsobilosti má spíše posoudit zaměstnavatel.

16. Předkládající soud nemá jasno v tom, zda je třeba považovat dotčené povolání, tak jak je upraveno v Estonsku, za „regulované povolání“ ve smyslu směrnice 2005/36. Kvalifikační požadavky jsou na jedné straně stanoveny v nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy a spočívají ve vysokoškolském vzdělání a pedagogické způsobilosti, která je vymezena v profesním standardu, který schvaluje rada příslušná pro konkrétní povolání. Tento soud rovněž poznamenává, že Estonská republika nechala dotčené povolání zapsat do databáze regulovaných povolání vytvořené Komisí. Na druhé straně dotčené vnitrostátní nařízení ponechává v posuzovací pravomoci zaměstnavatele, aby posoudil, zda jednotlivec splňuje kvalifikační požadavky, a neexistuje žádný právní předpis ani jiný dokument, který by upravoval, jak lze existenci nezbytných pedagogických dovedností prokázat.

17. Pro případ, že je povolání učitele mateřské školy nutno v Estonsku považovat za „regulované povolání“, předkládající soud si není jistý povahou osvědčení z roku 2017 s ohledem na skutečnost, že podle předkládajícího soudu bylo vydáno na základě odborné praxe získané v bývalém Sovětském svazu a ve Finsku, hostitelském členském státě.

18. Nakonec předkládající soud považuje za nezbytné posoudit, zda je třeba odbornou kvalifikaci navrhovatele, kterou získal v ESSR, považovat za kvalifikaci získanou ve třetí zemi.

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

„(1) Musí být čl. 3 odst. 1 písm. a) [směrnice 2005/36] vykládán v tom smyslu, že za regulované povolání je nutno považovat takové povolání, jehož kvalifikační požadavky jsou stanoveny nařízením vydaným ministrem školství členského státu, obsah pedagogické způsobilosti požadované od učitele mateřské školy je upraven v normách o povolání a členský stát nechal povolání učitele mateřské školy zařadit do databáze regulovaných povolání vytvořené Komisí, u něhož má však na druhé straně podle znění nařízení upravujícího kvalifikační požadavky tohoto povolání zaměstnavatel pravomoc posoudit, zda jsou kvalifikační požadavky splněny, zejména ohledně požadavků na pedagogickou způsobilost, a druh dokladu prokazujícího pedagogickou způsobilost není upraven v dotčeném nařízení ani v jiných zákonech, nařízeních nebo správních předpisech?“

- (2) V případě kladné odpovědi na první otázku: Lze osvědčení vystavené příslušným orgánem domovského členského státu, které se týká odborné kvalifikace a jehož získání je podmíněno pracovní praxí v dotčeném povolání, považovat za osvědčení způsobilosti nebo jiný doklad o dosažené kvalifikaci ve smyslu čl. 13 odst. 1 [směrnice 2005/36], jestliže odborná praxe, která je základem pro vystavení tohoto osvědčení, pochází z domovského členského státu z doby, kdy byl tento stát sovětskou socialistickou republikou, a z hostitelského členského státu, nikoliv však z domovského členského státu z doby po znovunabytí jeho samostatnosti?
- (3) Musí být čl. 3 odst. 3 [směrnice 2005/36] vykládán v tom smyslu, že odborná kvalifikace založená na vzdělání, které bylo dokončeno ve vzdělávacím zařízení nacházejícím se na zeměpisném území členského státu v době, kdy tento členský stát nebyl samostatným státem, nýbrž sovětskou socialistickou republikou, jakož i na odborné praxi, která byla na základě tohoto vzdělání získána v dotčené sovětské socialistické republice před znovunabytím samostatnosti tohoto členského státu, musí být považována za odbornou kvalifikaci získanou ve třetí zemi, pro uplatnění této odborné kvalifikace je proto zapotřebí další tříletá odborná praxe v domovském členském státě z doby po znovunabytí jeho samostatnosti?“

20. Písemná vyjádření předložily estonská, španělská, nizozemská a finská vláda, jakož i Evropská komise. Estonská vláda rovněž odpověděla na otázky k písemnému zodpovězení, které jí zaslal Soudní dvůr.

#### IV. Analýza

21. Nejprve uvedu úvodní poznámky k použitelnosti směrnice 2005/36 ve věci v původním řízení (A). Poté se budu zabývat režimem uznávání stanoveným v této směrnici (B). V rámci analýzy budu dále zkoumat první otázku týkající se pojmu „regulované povolání“ (C) a poté přejdu ke třetí otázce, která má za cíl zjistit, zda odborná kvalifikace získaná v bývalém Sovětském svazu má být považována za kvalifikaci získanou ve třetí zemi (D). Účelem druhé otázky je zjistit relevanci osvědčení z roku 2017 a je položena pouze pro případ, že by první otázka byla zodpovězena kladně. Vzhledem k tomu, že navrhuji odpovědět na první otázku tak, že dotčené povolání *nelze* považovat za „regulované“, stává se druhá otázka diskutabilní. Budu se jí však zabývat v rámci první otázky, neboť relevance osvědčení z roku 2017 je jedním z faktorů, které budu v této souvislosti posuzovat. Závěrem připomenu automatickou použitelnost primárního unijního práva za situace, kdy předkládající soud dospěje k závěru, že směrnice 2005/36 se v původním řízení nepoužije (E).

##### A. Použitelnost směrnice 2005/36 v původním řízení

22. Jednou ze základních podmínek pro použití směrnice 2005/36 je, že osoba, která žádá o uznání své odborné kvalifikace, musí být kvalifikována pro výkon dotčeného povolání ve svém domovském státě<sup>4</sup>. Podotýkám, že v původním řízení existují v tomto ohledu pochybnosti.

<sup>4</sup> – V tomto smyslu viz čl. 4 odst. 1 směrnice 2005/36 a rozsudky ze dne 19. ledna 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, bod 19), nebo ze dne 8. července 2021 Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, bod 26).

23. Konkrétně se předkládací usnesení odvolává na informace poskytnuté estonským ministerstvem školství a výzkumu, podle nichž je A oprávněn vykonávat dotčené povolání v Estonsku na základě diplomů z let 2006 a 2013, jakož i osvědčení z roku 2017. Předkládající soud proto vyzval EDUFI, aby si u estonských orgánů vyžádal informace o tom, zda je A s přihlédnutím ke skutečnosti, že pracoval jako učitel mateřské školy v ESSR v letech 1980 až 1984, způsobilý k výkonu povolání učitele mateřské školy v Estonsku, konkrétně na základě diplomu z roku 1980. Dále EDUFI vyzval, aby si vyžádal informace o tom, zda se na A vztahuje přechodné ustanovení obsažené v § 37 nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy. Podle tohoto ustanovení se kvalifikační požadavky stanovené v nařízení nepoužijí na osoby, které pracovaly jako učitelé mateřské školy přede dnem 1. září 2013 a jsou způsobilé nebo jsou způsobilé pro podobné pracovní úkoly a jejich způsobilost byla shledána jako odpovídající podle ustanovení stejného nařízení platných před tímto datem. Podle předkládajícího soudu jsou i přes odpověď, kterou obdržel od estonských orgánů, tyto otázky nejasné.

24. Jak poznamenává Komise, otázka, zda je A způsobilý k výkonu dotčeného povolání v Estonsku, by měla být dále zkoumána v původním řízení za účelem ověření, zda se použije směrnice 2005/36. Následující analýza vychází z předpokladu, že tomu tak skutečně je. Pokud by předkládající soud dospěl k opačnému závěru, situace navrhovatele bude i nadále spadat do oblasti působnosti použitelných ustanovení Smlouvy, konkrétně článků 45 a 49 SFEU, a zásad vyplývajících z judikatury Soudního dvora ve věci Vlassopoulou<sup>5</sup>. O tomto aspektu bude stručně pojednáno v oddílu E tohoto stanoviska.

### **B. Systém uznávání zavedený podle směrnice 2005/36**

25. Cílem směrnice 2005/36 je usnadnit uznávání odborných kvalifikací získaných v jednom členském státě (dále jen „domovský členský stát“), aby žadatelé mohli v jiném členském státě (dále jen „hostitelský členský stát“) získat přístup k povolání, k jehož výkonu jsou kvalifikováni, a vykonávat je tam za stejných podmínek jako státní příslušníci hostitelského členského státu<sup>6</sup>, přičemž se rozumí, že dotčená povolání v domovském i hostitelském členském státě mohou být stejná, obdobná nebo „jednoduše rovnocenná co do činností, které zahrnují“<sup>7</sup>.

26. Aby se směrnice 2005/36 mohla použít, musí být dotčené povolání „regulováno“ v hostitelském členském státě<sup>8</sup> (jinak daná věc nespadá do oblasti působnosti směrnice). Pojem „regulované povolání“, který je klíčovým prvkem celé směrnice a je definován v jejím čl. 3 odst. 1 písm. a), bude podrobně rozebrán v oddíle C tohoto stanoviska. Nicméně v této fázi je užitečné poznamenat, že v podstatě předpokládá, že přístup k danému povolání a jeho výkonu je podmíněn držením „zvláštní odborné kvalifikace“.

<sup>5</sup> – Rozsudek ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193; dále jen „rozsudek ve věci Vlassopoulou“; body 15 až 21). K novějšímu použití viz například rozsudek ze dne 16. června 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden ammattiliiton vakuutusjärjestelmä (psychoterapeutit) (C-577/20, EU:C:2022:467; dále jen „rozsudek ve věci Valvira – psychoterapeuti“; body 40 až 43).

<sup>6</sup> – Viz článek 1 směrnice 2005/36, podle něhož tento akt „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 držitelé opravňují vykonávat v tomto členském státě stejné povolání. [...]“

<sup>7</sup> – Rozsudek ze dne 21. září 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707; dále jen „rozsudek ve věci Malta Dental Technologists Association“; bod 40 a citovaná judikatura.

<sup>8</sup> – Viz článek 1 směrnice 2005/36 citovaný v poznámce pod čarou 7 nebo čl. 2 odst. 1, podle něhož se směrnice 2005/36 vztahuje na „na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat *regulované* povolání [...] v jiném státě, než ve kterém získal svou odbornou kvalifikaci, buď jako osoba samostatně výdělečně činná, nebo jako zaměstnanec. [...]“. Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

27. S cílem usnadnit postup uznávání odborných kvalifikací stanoví směrnice 2005/36 tři systémy uznávání.

28. Zaprvé tzv. systém automatického uznávání se týká vybraných povolání, pro která jsou ve směrnici 2005/36 stanoveny minimální požadavky na odbornou přípravu<sup>9</sup>. Zadruhé zvláštní systém uznávání odborné praxe se týká řemeslných povolání, povolání v oblasti obchodu a průmyslu<sup>10</sup>. Zatřetí obecný systém uznávání se týká všech ostatních povolání<sup>11</sup>.

29. Jak poznamenala estonská vláda a Komise, projednávaná věc spadá do obecného systému uznávání.

30. Konkrétní fungování tohoto systému v zásadě závisí na tom, zda je dotčené povolání regulováno nejen v hostitelském členském státě (což musí být vždy, jak jsem již uvedl), ale *také* v domovském členském státě.

31. Zaprvé, je-li povolání *regulováno rovněž* v domovském členském státě, hostitelský členský stát povolí podle čl. 13 odst. 1 směrnice 2005/36 přístup k tomuto povolání nebo jeho výkon za stejných podmínek jako jsou podmínky kladené na státní příslušníky jiných členských států, kteří jsou držiteli osvědčení způsobilosti nebo dokladu o dosažené kvalifikaci požadovaného domovským členským státem.

32. Zadruhé, *není-li* dotčené povolání v domovském členském státě regulováno, z čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36 naopak vyplývá, že podobná povinnost uznávání na straně hostitelského členského státu existuje pouze tehdy, když žadatel v průběhu předchozích 10 let vykonával 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 a pokud je držitelem jednoho nebo více osvědčení způsobilosti nebo dokladů o dosažené kvalifikaci, které vystavil domovský členský stát. Podle čl. 13 odst. 2 třetího pododstavce směrnice 2005/36 se však požadavek týkající se praxe neuplatní, pokud je žadatel držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci, který osvědčuje „regulované vzdělávání a odbornou přípravu“ definované v čl. 3 odst. 1 písm. e) směrnice 2005/36.

33. Ačkoli je tedy obecný systém založen na vzájemném uznávání diplomů a odborných kvalifikací získaných v domovském členském státě, zahrnuje rovněž individuální posuzování žádostí a zachovává možnost hostitelského členského státu požadovat „vyrovnávací opatření“, jinými slovy absolvování adaptačního období nebo složení zkoušky způsobilosti<sup>12</sup>.

34. V *projednávané věci* předkládající soud uvádí, že ve Finsku, kde A žádá o uznání své odborné kvalifikace, je povolání učitele mateřské školy „regulovaným povoláním“, protože finské právní předpisy vyžadují absolvování určité odborné přípravy<sup>13</sup>. O této skutečnosti není sporu.

<sup>9</sup> – Lékař, specializovaný lékař, zdravotní sestra a ošetřovatel odpovědní za všeobecnou péči, zubní lékař, specializovaný zubní lékař, veterinární lékař, farmaceut, architekt, porodní asistentka. Viz hlava III kapitola III směrnice 2005/36.

<sup>10</sup> – Jejich seznam je uveden v příloze IV směrnice 2005/36. Viz hlava III kapitola II této směrnice.

<sup>11</sup> – Hlava III kapitola I a článek 10 směrnice 2005/36.

<sup>12</sup> – Za podmínek stanovených v článku 14 směrnice 2005/36. Viz bod 11 odůvodnění této směrnice a například rozsudek ze dne 26. června 2019, Komise v. Řecko (C-729/17, EU:C:2019:534; dále jen „rozsudek ve věci Komise v. Řecko“; bod 91).

<sup>13</sup> – Předkládající soud uvádí, že kvalifikační požadavek spočívá v dokončení vysokoškolského vzdělání v oblasti pedagogických věd, které zahrnuje rovněž odbornou přípravu učitele mateřské školy, nebo odborné vysokoškolské vzdělání v sociální a zdravotní oblasti, které zahrnuje specializaci na předškolní výchovu a sociální pedagogiku.

Předkládající soud si proto přeje zjistit, zda je uvedené povolání regulováno také v Estonsku, aby mohl určit, zda má být žádost navrhovatele A posouzena podle podmínek stanovených v čl. 13 odst. 1, nebo spíše podle podmínek stanovených v čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36.

***C. Je povolání učitele mateřské školy, jak je upraveno v Estonsku, „regulovaným povoláním“ ve smyslu směrnice 2005/36?***

35. První předběžnou otázkou si předkládající soud přeje zjistit, zda se pojem „regulované povolání“ uplatní v případě, že: i) požadavky, které se vztahují na dotčené povolání, jsou vymezeny v nařízení vydaném ministerstvem školství a výzkumu; ii) obsah pedagogické způsobilosti je vymezen v normách upravujících povolání, které schvaluje rada příslušná pro konkrétní povolání; iii) členský stát nechal dotčené povolání zařadit do databáze regulovaných povolání vytvořené Komisí; iv) zaměstnavatel má na základě vnitrostátních ustanovení pravomoc posoudit, zda daná osoba splňuje kvalifikační požadavky; a v) nebyl specifikován druh dokladu prokazujícího pedagogickou způsobilost.

36. Za účelem zodpovězení této otázky přezkoumám pojem „regulované povolání“ ve smyslu směrnice 2005/36 (1) a teprve poté se budu věnovat prvkům, které uvedl předkládající soud (2).

*1. Pojem „regulované povolání“ ve smyslu směrnice 2005/36*

37. Pojem regulované povolání tvoří ústřední prvek směrnice 2005/36. Jak již bylo zmíněno, zaprvé se směrnice použije pouze tehdy, když je o uznání žádáno v členském státě, v němž je dotčené povolání „regulováno“<sup>14</sup>, a zadruhé okolnost, zda je toto povolání regulováno také v domovském členském státě, určuje, které ze zvláštních podmínek pro uznání stanovených v uvedených dvou odstavcích článku 13 směrnice 2005/36 se použijí.

38. Podle čl. 3 odst. 1 písm. a) této směrnice se pojmem „regulované povolání“ rozumí „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; [...]“<sup>15</sup>. Kromě toho v čl. 3 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice je „odborná kvalifikace“ definována jako „kvalifikace doložená dokladem o dosažené kvalifikaci, osvědčení způsobilosti uvedené v čl. 11 písm. a) bodě i) nebo odborná praxe“. Z uvedeného pro projednávanou věc vyplývá, že k tomu, aby bylo povolání „regulované“, musí být přístup k němu ze zákona podmíněn držením „zvláštní odborné kvalifikace“. Současně, jak uvádí Komise, musí vnitrostátní právo pro takové „regulované povolání“ vyžadovat rovněž „doklad o dosažené kvalifikaci“, „osvědčení způsobilosti“, „nebo odbornou praxi“.

39. Soudní dvůr z definice obsažené v čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36 (která byla v poněkud odlišném znění obsažena již ve směrnicích 89/48<sup>16</sup> a 92/51<sup>17</sup>, které byly nahrazeny směrnicí 2005/36) dovodil, že k tomu, aby bylo povolání „regulované“, musí být přístup k němu

<sup>14</sup> – Viz například článek 1 a čl. 2 odst. 1 směrnice 2005/36, citované výše v poznámkách pod čarou 7 a 9.

<sup>15</sup> – V této definici se rovněž uvádí, že „takovým způsobem výkonu vyhrazeným právními a správními předpisy držitelům určité odborné kvalifikace je [...] používání profesního označení“. Poslední věta téhož ustanovení odkazuje na povolání, která vykonávají členové sdružení nebo organizací uvedených v příloze I směrnice 2005/36, a upřesňuje, že tato povolání se „považuj[í] [...] za regulovan[á]“. Tyto prvky uvedené definice nejsou pro projednávanou věc relevantní.

<sup>16</sup> – Článek 1 písm. c) a d) Směrnice Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy (Úř. věst. 1989, L 19, s. 16; Zvl. vyd. 05/01, s. 337).

<sup>17</sup> – Článek 1 písm. e) a f) a článek 2 směrnice Rady 92/51/EHS ze dne 18. června 1992 o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělávání a přípravy, kterou se doplňuje směrnice 89/48/EHS (Úř. věst. 1992, L 209, s. 25; Zvl. vyd. 05/02, s. 47).



výslovně vyhrazen osobám, které splňují určité podmínky, a zakázán osobám, které tyto podmínky nesplňují<sup>18</sup>. Kromě toho Soudní dvůr rovněž rozhodl, že požadovaná odborná kvalifikace pro dané povolání, které má být považováno za „regulované“, se netýká „jakékoliv kvalifikace osvědčené obecným dokladem o vzdělání, nýbrž kvalifikace osvědčené dokladem o vzdělání, které je specificky zaměřeno pro přípravu jeho držitelů na výkon určitého povolání“<sup>19</sup>. Z tohoto důvodu, jak v podstatě uvádí Komise, se pojem „určitá odborná kvalifikace“ použitý v definici „regulovaného povolání“ v čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36 musí lišit od širšího pojmu „akademická kvalifikace“<sup>20</sup>.

40. Soudní dvůr pomocí několika příkladů vyloučil z definice pojmu „určitá odborná kvalifikace“ doklady o vzdělání (jako je titul v oboru právo), které poskytují přístup k široké škále povolání, avšak nepřipravují své držitele pro výkon konkrétní pozice<sup>21</sup>. Soudní dvůr rovněž nepovažoval za „regulované“ povolání geologa, neboť přístup k tomuto povolání v Německu neupravovalo žádné právní pravidlo, i když ve skutečnosti toto zaměstnání vykonávaly pouze osoby, které byly držiteli osvědčení o vysokoškolském vzdělání v oboru geologie. Bylo tomu tak proto, že, jak Soudní dvůr vysvětlil, otázka, zda je povolání regulované, závisí na právním stavu v hostitelském členském státě, a nikoli na podmínkách panujících na trhu práce<sup>22</sup>.

41. Naproti tomu povolání ředitele nemocnice spadající pod francouzskou veřejnou službu Soudní dvůr považoval za „regulované“. Toto rozhodnutí vycházelo ze skutečnosti, že přístup k uvedenému povolání byl zákonem vyhrazen osobám, které absolvovaly kurz na Ecole nationale de la santé publique (Národní škola veřejného zdravotnictví, Francie) a složily závěrečnou zkoušku osvědčující nezbytné praktické a teoretické dovednosti pro práci ve vedení nemocnice (ačkoli tato odborná příprava nebyla doložena žádným diplomem ani jiným dokladem)<sup>23</sup>. Stejně tak Soudní dvůr považoval za „regulované“ povolání mediátora, jelikož přístup k němu byl podle vnitrostátního práva podmíněn absolvováním odpovídajícího vzdělání s cílem získat odbornou kvalifikaci a titul umožňující konkrétně vykonávat toto povolání<sup>24</sup>. Ke stejnému závěru dospěl Soudní dvůr i v případě povolání zubního technika na Maltě, neboť přístup k tomuto povolání byl podmíněn předložením dokladu o vysokoškolském vzdělání požadovaného pro přístup k nelékařským zdravotnickým povoláním. Toto vzdělání bylo specificky zaměřeno na přípravu jeho držitelů na výkon takových povolání, přičemž povolání zubního technika bylo mezi nimi výslovně uvedeno<sup>25</sup>.

42. S ohledem na tato upřesnění se nyní zaměřím na specifické rysy dotčeného povolání, jak je upraveno estonským právem.

<sup>18</sup> – Viz například rozsudky ze dne 1. února 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23; dále jen „rozsudek ve věci Aranitis“; bod 19), nebo ze dne 8. května 2008, Komise v. Španělsko (C-39/07, EU:C:2008:265, bod 33 a citovaná judikatura).

<sup>19</sup> – Rozsudek ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652; dále jen „rozsudek ve věci Brouillard“; bod 38).

<sup>20</sup> – Viz rovněž stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408; dále jen „stanovisko ve věci Brouillard“; body 54 a 55).

<sup>21</sup> – Věc se týkala povolání referendáře u Cour de cassation (Nejvyšší kasační soud, Belgie); rozsudek ve věci Brouillard, bod 39.

<sup>22</sup> – Rozsudek ve věci Aranitis, body 22 a 23.

<sup>23</sup> – Rozsudek ze dne 9. září 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, body 44 až 53).

<sup>24</sup> – Rozsudek ve věci Komise v. Řecko, bod 88.

<sup>25</sup> – Rozsudek ve věci Malta Dental Technologists Association, bod 36.

## 2. *Specifické faktory, které je nutno zohlednit*

43. Předkládající soud uvádí několik faktorů pro účely posouzení, zda je dotčené povolání v Estonsku „regulováno“. Nejprve se zaměřím na význam zařazení dotčeného povolání do databáze regulovaných povolání vytvořené Komisí (a) a poté se budu zabývat dalšími prvky uvedenými předkládajícím soudem (b).

### *a) Zařazení do databáze regulovaných povolání vytvořené Komisí*

44. Článek 59 směrnice 2005/36, nadepsaný „Transparentnost“, vyžaduje, aby členské státy oznámily Komisi mimo jiné seznam regulovaných povolání. Současné znění (a nadpis) tohoto ustanovení, vložené směrnicí 2013/55/EU<sup>26</sup>, upřesňuje, že Komise vytvoří a spravuje veřejně přístupnou databázi regulovaných povolání, a upřesňuje požadavky týkající se spolupráce mezi Komisí a členskými státy v této oblasti.

45. Jak již bylo řečeno, definice pojmu „regulované povolání“ uvedená v čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36 ve skutečnosti neodkazuje na obsah databáze vytvořené Komisí ani na vnitrostátní právo členských států. Rovněž podotýkám, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že definice pojmu „regulované povolání [...] spadá pod unijní právo“<sup>27</sup>. Proto musí být seznam zveřejněný Komisí považován za informativní<sup>28</sup>.

46. Proto, jak rovněž tvrdí nizozemská vláda i Komise, skutečnost, že členský stát, jako je v projednávané věci Estonská republika, považuje určité povolání za „regulované“ pro účely jeho vložení do databáze vytvořené Komisí, není sama o sobě rozhodující pro to, zda je toto povolání „regulované“ ve smyslu směrnice 2005/36. Prvky vnitrostátního nařízení musí být otestovány ve vztahu ke standardu stanovenému v tomto ohledu uvedenou směrnicí.

### *b) Specifické prvky dotčeného vnitrostátního nařízení*

47. Pokud jde o prvky použitelného vnitrostátního nařízení, které předkládající soud konkrétně zmínil v rámci svého zkoumání, zda je dotčené povolání „regulované“, připomínám, že podle § 18 nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy platí, že kvalifikačními požadavky jsou i) vysokoškolský diplom a ii) pedagogické dovednosti.

48. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v Estonsku se požadavek ohledně vysokoškolského diplomu nevztahuje na žádnou konkrétní oblast, jako je vzdělávání, ale může být spíše uplatněn na *jakoukoli* oblast.

49. S ohledem na obecnou povahu požadavku ohledně vysokoškolského diplomu souhlasím s nizozemskou a finskou vládou a s Komisí v tom, že tohoto prvku se nelze dovolávat za tím účelem, aby bylo dotčené povolání považováno za „regulované“, neboť se patrně nejedná o vzdělání zaměřené na výkon konkrétního povolání ve smyslu rozsudku ve věci Brouillard.

50. Zbývá však posoudit, zda může být dotčené povolání přesto kvalifikováno jako „regulované“ na základě požadavku ohledně „pedagogických dovedností“, který představuje druhý požadavek ve smyslu § 18 nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy.

<sup>26</sup> – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. listopadu 2013 (Úř. věst. 2013, L 354, s. 132) (dále jen směrnice 2013/55).

<sup>27</sup> – Pro nedávné vyjádření v tomto smyslu viz rozsudek ve věci Malta Dental Technologists Association, bod 34.

<sup>28</sup> – Jak již bylo uvedeno ve stanovisku ve věci Brouillard, bod 50.

51. Podle mého názoru nikoli.

52. Z předkládacího rozhodnutí a z odpovědi estonské vlády na otázku, kterou jí položil Soudní dvůr, vyplývá, že požadované pedagogické dovednosti jsou definovány v normách upravujících povolání<sup>29</sup>, konkrétně v normě Õpetaja, tase 6 (dále jen „učitel, úroveň 6“), který byl schválen rozhodnutím č. 10 Hariduse Kutsenõukogu (Rada pro odborné kvalifikace: vzdělávání, Estonsko) ze dne 25. dubna 2017<sup>30</sup>.

53. Chápu, že přístup k povolání učitele mateřské školy v Estonsku je tedy vyhrazen pro ty, kteří mají mimo jiné pedagogické dovednosti ve smyslu příslušné normy upravující povolání. Z informací obsažených ve spisu však vyplývá, že dodržování této normy nepodléhá žádnému závaznému kontrolnímu mechanismu a nemusí se projevovat žádným zvláštním způsobem. Z ustanovení § 1 odst. 1 nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy spíše vyplývá, že dodržování normy upravující povolání posuzuje v každém případě zaměstnavatel. Vzhledem k těmto okolnostem není požadavek ohledně pedagogických dovedností patrně navázán na žádnou z forem, kterými musí být „odborná kvalifikace“ prokázána a které jsou uvedeny v čl. 3 odst. 1 písm. b) směrnice 2005/36, jak jsem již uvedl v bodě 38 tohoto stanoviska, a sice „doklad o dosažené kvalifikaci“, „osvědčení způsobilosti“ „nebo odborná praxe“.

54. Je pravda, že v původním řízení se A dovolává rovněž osvědčení z roku 2017, které bylo vydáno estonskou asociací učitelů.

55. Estonská vláda vysvětlila, že pokud estonská asociace učitelů vydává osvědčení o odbornosti pro učitele mateřské školy (dále jen „Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6“), jako je osvědčení z roku 2017, vystupuje jako profesní orgán udělující osvědčení ve smyslu čl. 10 odst. 1 zákona o povoláních. Rovněž vysvětlila, že osvědčení z roku 2017 bylo vydáno na základě normy upravující povolání Õpetaja, tase 6 (dále jen „učitel, úroveň 6“) uvedené v bodě 52 tohoto stanoviska.

56. Součástí spisu jsou nicméně různé názory na přesnou povahu tohoto osvědčení a jeho relevanci pro přístup k povolání učitele mateřské školy v Estonsku.

57. Předkládající soud ze skutečností, které má k dispozici, dovozuje, že vydání takového osvědčení je nepovinné a zpoplatněné. Tento soud dospěl k závěru, že vydání takového osvědčení je podmíněno držením vysokoškolského diplomu a posouzením toho, zda dříve získané dovednosti odpovídají normě upravující povolání. Faktickým předpokladem pro vydání dotčeného osvědčení je podle tohoto soudu odborná praxe učitele mateřské školy.

58. Estonská vláda ve svých písemných vyjádřeních uvedla, že toto osvědčení dokládá skutečnost, že: i) jeho držitel byl připuštěn k výkonu povolání učitele a ii) způsobilost držitele byla posouzena v rámci řízení o udělení přístupu k tomuto povolání. Ve své odpovědi na otázku, kterou jí položil Soudní dvůr, tato vláda v podstatě uvedla, že dotčené osvědčení podle čl. 21 odst. 1 zákona o povoláních dokládá, že způsobilost držitele odpovídá požadavkům stanoveným v normě upravující povolání.

<sup>29</sup> – Ve smyslu článku 5 Kutseseadus (zákon o povoláních), RT I, 13. 3. 2019, 10, podle něhož, jak vysvětlila estonská vláda, je norma upravující povolání dokumentem, který popisuje povolání a specifikuje požadované dovednosti.

<sup>30</sup> – Estonská vláda poskytla následující zdroj předmětné normy upravující povolání:  
<https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560>.

59. V tomto ohledu zaprvé podotýkám, že spis neobsahuje žádné další informace o postupu udělování přístupu k dotčenému povolání nad rámec povinnosti uchazeče mít vysokoškolské vzdělání a pedagogické dovednosti, přičemž tyto dovednosti posuzuje zaměstnavatel, jak vyplývá z § 1 odst. 1 a § 18 nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy. Zadruhé nezávisle na přesné klasifikaci osvědčení z roku 2017 pro účely směrnice považují za rozhodující, že držení tohoto osvědčení *není* podmínkou přístupu k povolání učitele mateřské školy, jak vysvětlila estonská vláda s odkazem na podle čl. 15 odst. 2 zákona o povoláních.

60. Estonská vláda nicméně poznamenala, že pokud uchazeč předloží osvědčení vydané estonskou asociací učitelů, nemá zaměstnavatel žádný důvod pochybovat o jeho pedagogických dovednostech. Tato vláda však zároveň potvrdila, že estonské právní předpisy žádné pravidlo v tomto smyslu neobsahují. Chápu tedy, že i po předložení takového osvědčení je stále věcí zaměstnavatele, aby posoudil, zda daný uchazeč splňuje požadavek pedagogické způsobilosti, jak stanoví § 1 odst. 1 nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy.

61. Rád bych zdůraznil, že na rozdíl od názoru, který zjevně zastává nizozemská vláda, není zřejmé, zda se posouzení prováděné zaměstnavatelem týká vhodnosti uchazeče, například s ohledem na konkrétní potřeby zaměstnavatele nebo na dovednosti, které mají konkurenční uchazeči. K takovému posouzení totiž musí dojít v rámci jakéhokoli výběrového řízení bez ohledu na to, zda je dotčené povolání regulováno, či nikoli. Naproti tomu chápu, že posouzení ve smyslu § 1 odst. 1 nařízení o kvalifikačních požadavcích na učitele mateřské školy se týká samotných kvalifikačních kritérií, která uchazeči umožňují přístup k povolání jako takovému. Rozumím tomu tak, že držení takového osvědčení, jako je osvědčení z roku 2017, může usnadnit posuzování, avšak nemá vliv na posuzovací pravomoc, kterou v této souvislosti zaměstnavatel zřejmě disponuje.

62. To také znamená, že pedagogické dovednosti lze prokázat různými způsoby, z nichž žádný není závazný. Závěr ohledně toho, zda konkrétní uchazeči splňují požadovaný „vstupní“ standard pro přístup k povolání učitele mateřské školy, tedy patrně postrádá jednotný závazný základ, jak v podstatě uvedla španělská vláda.

63. Za těchto okolností jsem ve shodě se španělskou a finskou vládou, jakož i s Komisí, dospěl k závěru, že povolání učitele mateřské školy, jak je upraveno v Estonsku, nelze považovat za „regulované“ ve smyslu směrnice 2005/36, pokud je přístup k tomuto povolání a jeho výkon podmíněn diplomem osvědčujícím vysokoškolské vzdělání, které není speciálně zaměřeno na výkon tohoto povolání, a dále pedagogickými dovednostmi, které jsou definovány v normě upravující povolání, avšak jejichž existenci posuzuje v každém případě zaměstnavatel.

#### ***D. Význam odborné kvalifikace získané v bývalém Sovětském svazu***

64. Třetí předběžnou otázkou si předkládající soud přeje zjistit, zda odborná kvalifikace podložená diplomem získaným v bývalém Sovětském svazu (tj. diplomem z roku 1980, který A předložil spolu s osvědčením z roku 2017 a dalšími dokumenty finským orgánům) musí být považována za kvalifikaci získanou ve třetí zemi ve smyslu čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/36, z čehož vyplývá, že pro to, aby taková kvalifikace mohla být ve Finsku uznána, musel by A vykonávat dotčené povolání po dobu tří let v Estonsku (1).

65. Rozumím tomu tak, že tato předběžná otázka byla Soudnímu dvoru položena z důvodu, že, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, předkládající soud rovněž předpokládá možnost, že diplom z roku 1980 může představovat doklad o „regulovaném vzdělávání a odborné přípravě“ ve smyslu

čl. 3 odst. 1 písm. e) směrnice 2005/36, neboť tato skutečnost by vedla k uznání odborné kvalifikace navrhovatele A na základě čl. 13 odst. 2 třetího pododstavce této směrnice (2)<sup>31</sup>.

1. *Je odborná kvalifikace získaná v bývalém Sovětském svazu kvalifikací získanou ve „třetí zemi“?*

66. Systém uznávání zavedený směrnicí 2005/36 v podstatě předpokládá, že k tomu, aby mohla být první odborná kvalifikace uznána, musí být získána v některém z členských států. To vyplývá z čl. 2 odst. 1 směrnice 2005/36<sup>32</sup>. Článek 2 odst. 2 této směrnice odchylně od tohoto pravidla stanoví, že „[k]aždý členský stát může na svém území podle svých předpisů povolit státním příslušníkům členských států, kteří jsou držiteli odborné kvalifikace, která nebyla získána v členském státě, vykonávat regulované povolání ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a).“

67. V takovém případě bude doklad o dosažené kvalifikaci vydaný ve třetí zemi relevantní pro účely společného systému uznávání až po třech letech praxe v členském státě, který jej uznal. To vyplývá z čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/36, který stanoví, že „[d]oklad o dosažené kvalifikaci vydaný třetí zemí se považuje za doklad o dosažené kvalifikaci, pokud má držitel tříletou odbornou praxi v dotyčném povolání na území členského státu, který v souladu s čl. 2 odst. 2 doklad o dosažené kvalifikaci uznal, a která byla osvědčena tímto členským státem“.

68. Předkládající soud si tedy přeje zjistit význam pojmu „třetí země“ použitého v tomto ustanovení, aby ověřil, jak již bylo uvedeno, zda se podmínka tříleté praxe vztahuje na navrhovatele A, či nikoli.

69. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že diplom z roku 1980 je diplomem o středoškolském vzdělání v oblasti předškolní výchovy, který A získal v bývalém Sovětském svazu a který byl zákonem z roku 2005 uznán jako rovnocenný se středoškolským diplomem získaným v Estonsku.

70. To podle mého názoru poskytuje odpověď na třetí předběžnou otázku v tom smyslu, že diplom z roku 1980 nelze považovat za diplom vydaný třetí zemí.

71. Na rozdíl od názoru finské vlády se nedomnívám, že ze znění čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/36 uvedeného v bodě 67 tohoto stanoviska lze vyvodit opak. Jeho znění je otevřené a nijak nenaznačuje, jak by měly být takové situace, jako je situace v původním řízení, charakterizovány.

72. Směrnice 2005/36 totiž neobsahuje žádné ustanovení týkající se této otázky, pokud jde o *obecný* systém uznávání. Je třeba připustit, že absence takového ustanovení kontrastuje s výslovnou zmínkou v tomto smyslu v rámci systému *automatického* uznávání<sup>33</sup>.

73. Pokud jde konkrétně o Estonsko, čl. 23 odst. 4 směrnice 2005/36 upravující „nabytá práva“ se zabývá otázkou dokladů o dosažené kvalifikaci u povolání spadajících do systému automatického uznávání, jako jsou lékaři, zdravotní sestry nebo architekti, a které byly získány před 20. srpnem 1991, tedy v bývalém Sovětském svazu. Z tohoto ustanovení vyplývá, že doklady o dosažené

<sup>31</sup> – Viz výše bod 32 tohoto stanoviska.

<sup>32</sup> – Viz výše poznámka pod čarou 8.

<sup>33</sup> – Jak bylo vysvětleno výše, systém automatického uznávání je jedním ze tří systémů stanovených směrnicí 2005/36 a týká se některých vybraných povolání, jako jsou lékaři, zdravotní sestry nebo architekti. Viz výše bod 28 tohoto stanoviska.

kvalifikaci týkající se povolání spadajících do systému automatického uznávání jsou ostatními členskými státy uznávány, pokud estonské orgány osvědčí, že tyto doklady mají na území Estonska stejnou platnost jako doklady, které vydávají<sup>34</sup>.

74. Další části článku 23 směrnice 2005/36 obsahují podobná ustanovení týkající se odborných kvalifikací získaných na území jiných bývalých států, konkrétně Německé demokratické republiky (čl. 23 odst. 2), Československa (čl. 23 odst. 3) a Jugoslávie (článek 23 odst. 5).

75. Z toho vyplývá, že odpovědnost za rozhodování o zachování platnosti dokladů o dosažené kvalifikaci vydaných těmito bývalými státy, které se týkají povolání podléhajících systému *automatického* uznávání, je výslovně přiznána orgánům dotčeného členského státu.

76. Vyplývá z neexistence obdobných pravidel, pokud jde o *obecný* systém uznávání, jehož se týká věc v původním řízení, jiný závěr? Domnívám se, že nikoli.

77. Skutečnost, že unijní normotvůrce výslovně uznal pravomoc členských států rozhodovat o zachování platnosti kvalifikací získaných v dotčených bývalých státech, pokud jde o situace spadající do oblasti působnosti systému *automatického* uznávání, lze vysvětlit tak, jak v podstatě naznačuje Komise, že tento systém jde ruku v ruce s podrobnými pravidly pro minimální požadavky ohledně odbornosti. V této souvislosti bylo třeba se zabývat časovým aspektem společně s dalšími aspekty.

78. Naproti tomu *obecný* systém uznávání neobsahuje žádnou takovou minimální harmonizaci požadavků ohledně odbornosti, které tak, s výhradou souladu s unijním právem, zůstávají pod kontrolou členských států<sup>35</sup>. Určení toho, jaké doklady o dosažené kvalifikaci by měly být na jejich území uznávány, je tedy věcí členských států.

79. Stejně tak čl. 12 odst. 2 směrnice 2005/36 přiznává (domovským) členským státům možnost zachovat nabytá práva, pokud jde o odbornou kvalifikaci získanou podle pravidel, která již nejsou platná, včetně případů, kdy se požadavky mezitím zpřísnily. V takových situacích musí hostitelský členský stát pro účely obecného systému uznávání podle článku 13 směrnice<sup>36</sup> považovat odbornou přípravu získanou dříve (v domovském členském státě) za odbornou přípravu odpovídající nové úrovni<sup>37</sup>.

80. Domnívám se, že obdobně je třeba dospět k témuž závěru, pokud jde o to, že se členský stát, jako je Estonská republika, rozhodne stanovit, zda odborná kvalifikace získaná na jeho území v době, kdy toto území tvořilo součást jiného státu, odpovídá minimální úrovni kvalifikace vyžadované aktuálně platnými pravidly.

81. Tento závěr je podle mého názoru v souladu s cílem sledovaným čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/36. Požadavek tříleté odborné praxe, který je v něm stanoven, má podle mého názoru, podobně jako požadavek výkonu povolání po dobu jednoho roku podle čl. 13 odst. 2 směrnice

<sup>34</sup> – A že příslušné osoby vykonávaly dotčenou činnost na jeho území po dobu nejméně tří po sobě následujících let v průběhu pěti let předcházejících dni vydání potvrzení. Viz čl. 23 odst. 4 předposlední pododstavec směrnice 2005/36.

<sup>35</sup> – Viz bod 11 odůvodnění směrnice 2005/36. Viz rovněž rozsudek ve věci Vlassopoulou, bod 9, nebo ve věci Malta Dental Technologists Association, body 47 a 53 a citovaná judikatura.

<sup>36</sup> – Uveden výše v bodech 31 a 32 tohoto stanoviska.

<sup>37</sup> – Viz rovněž, v souvislosti se směrnicí 89/48, rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, bod 45).

2005/36<sup>38</sup>, za cíl zajistit, aby odborná kvalifikace „vstupující“ do společného systému uznávání byla ověřena ve vztahu k realitě příslušného profesního trhu. Lze jej rovněž považovat za záruku proti obcházení požadavků ohledně odborné kvalifikace platných v příslušných členských státech.

82. Žádná podobná potřeba však neexistuje, pokud jde o odbornou kvalifikaci získanou na území členského státu v době, kdy toto území tvořilo součást jiného státu. Z historického hlediska v tomto ohledu vyvstává především otázka zachování platnosti<sup>39</sup> v rámci nově vzniklého (nebo obnoveného) státu (společně s platností dalších prvků právního systému). Jakmile je rozhodnuto o zachování platnosti odborné kvalifikace, stává se tato součástí právního systému tohoto členského státu a měl by se na ni pak vztahovat systém vzájemného uznávání za podmínek stanovených ve směrnici 2005/36.

83. S ohledem na výše uvedené jsem tedy ve shodě s estonskou vládou a Komisí dospěl k závěru, že odborná kvalifikace získaná v bývalém Sovětském svazu, kterou Estonská republika ve svých právních předpisech uznala jako kvalifikaci získanou v tomto členském státě, musí být považována za kvalifikaci získanou v tomto členském státě, a nikoli ve třetí zemi.

## 2. Osvědčuje diplom z roku 1980 „regulované vzdělávání a odbornou přípravu“?

84. Jak jsem již uvedl, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předkládající soud si není jistý tím, zda lze diplom z roku 1980 považovat za doklad o „regulovaném vzdělávání a odborné přípravě“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. e) směrnice 2005/36. Pokud by tomu tak bylo, z čl. 13 odst. 2 třetího pododstavce této směrnice by vyplývalo, že od navrhovatele nelze za účelem uznání jeho odborné kvalifikace ve Finsku vyžadovat, aby v průběhu předchozích 10 let získal roční odbornou praxi jako učitel mateřské školy v jiném členském státě.

85. Článek 3 odst. 1 písm. e) směrnice 2005/36 stanoví, že „regulovaným vzděláváním a odbornou přípravou“ se rozumí „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“. Druhá věta dodává, že „[s]truktura 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“.

86. Připouštím, že tuto definici není snadné pochopit, neboť zaprvé „odborná příprava nebo zkušební praxe nebo praxe pod dohledem“ je podle všeho součástí „regulovaného vzdělávání a odborné přípravy“ pouze „případně“, a zadruhé požadavek týkající se „struktury a úrovně“ stanovené vnitrostátními pravidly se patrně týká pouze této (praktické) části odborné přípravy na rozdíl od části teoretické<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> – Soudní dvůr v souvislosti se směrnicí 89/48 konstatoval, že „[p]ožadavek odborné praxe v této délce tedy poukazuje na skutečnou povahu možnosti žadatele vykonávat dotyčné povolání v členském státě původu“. Rozsudek ze dne 5. dubna 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, bod 31).

<sup>39</sup> – Podotýkám, že výše uvedená ustanovení článku 23 směrnice 2005/36 používají pojem „platnost dotčené odborné kvalifikace“.

<sup>40</sup> – Podotýkám, že příklady „regulovaného vzdělávání a odborné přípravy“ byly uvedeny v příloze III původního znění směrnice 2005/36, ale tato příloha byla zrušena čl. 1 odst. 52 směrnice 2013/55, pravděpodobně v důsledku záměru rozšířit rozsah tohoto pojmu. Viz pracovní dokument útvarů Komise, posouzení dopadů, průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu; SEC(2011) 1558 final, bod 6.4.2; s. 33. Návrh směrnice vypracovaný Komisí definoval „regulovanou odbornou přípravou“ mimo jiné jako přípravu „speciálně zaměřenou na výkon určitého povolání“. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací, COM/2002/0119 final (Úř. věst. 2002, C 181 E, s. 183), návrh čl. 11 odst. 4 písm. b), odst. 5 a 6 a čl. 13 odst. 2 třetího pododstavce.

87. Souhlasím však s Komisí v tom, že požadovaná úroveň a struktura odborné přípravy stanovená vnitrostátními předpisy se musí vztahovat jak na teoretickou, tak i na praktickou část takového vzdělávání, neboť pokud by tomu bylo jinak, nejsem si jistý tím, zda by „regulované vzdělávání a odborná příprava“, na něž se tato definice vztahuje, mohly být skutečně považovány za *regulované* v celém svém rozsahu.

88. Předkládajícímu soudu tedy přísluší, aby ověřil, zda: i) diplom z roku 1980 představuje doklad o absolvování vzdělání a odborné přípravy, které byly zaměřeny na výkon dotčeného konkrétního povolání; ii) struktura a úroveň této odborné přípravy byly stanoveny ve vnitrostátních právních a správních předpisech nebo byly kontrolovány či schvalovány orgánem určeným k tomuto účelu, jak je uvedeno v čl. 3 odst. 1 písm. e) směrnice 2005/36; a iii) uvedený doklad byl vydán příslušným orgánem určeným v souladu s právními a správními předpisy a prokazuje, že držitel byl připraven na výkon dotyčného povolání podle čl. 13 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2005/36.

89. V takovém případě a s ohledem na skutečnost, že uvedený diplom byl Estonskou republikou uznán jako rovnocenný s diplomem vydaným tímto členským státem, mám za to, že, aniž je dotčena možnost orgánů hostitelského členského státu požadovat vyrovnávací opatření ve smyslu (a v mezích) článku 14 směrnice 2005/36, tato odborná kvalifikace musí být uznána.

### ***E. Závěrečné poznámky k (automatické) použitelnosti primárního práva***

90. Jak Soudní dvůr opakovaně připomněl, pokud určitá věc nespadá do oblasti působnosti směrnice 2005/36, příslušné orgány nemohou ukončit posuzování, ale musí v něm pokračovat s ohledem na základní svobody zaručené SFEU<sup>41</sup>. „[S]měrnice týkající se vzájemného uznávání diplomů, a zejména směrnice 2005/36, [totiž] nemají za cíl a nemohou mít za následek ztížení uznávání diplomů, osvědčení a dalších dokladů o dosažené kvalifikaci v situacích, které spadají mimo oblast jejich působnosti.“<sup>42</sup>

91. Pokud je tedy předložena žádost o uznání odborné kvalifikace, která nespadá do oblasti působnosti směrnice 2005/36, vstupují do hry články 45 a 49 SFEU. Příslušné orgány tak musí vzít v úvahu odbornou kvalifikaci dotyčné osoby tím způsobem, že porovnají kvalifikaci doloženou jejími diplomy, osvědčeními a dalšími doklady o dosažené kvalifikaci a její příslušnou odbornou praxi s odbornou kvalifikací požadovanou podle příslušných vnitrostátních pravidel pro výkon dotčeného povolání, jak je uvedeno v rozsudku ve věci Vlassopoulou a v navazující judikatuře<sup>43</sup>.

92. Z těchto zásad vyplývá, že dotčený členský stát musí objektivně ověřit, zda zahraniční diplom osvědčuje, že jeho držitel má znalosti a dovednosti alespoň rovnocenné se znalostmi a kvalifikací osvědčovanými vnitrostátním diplomem, a pokud ano, je povinen uznat, že tento diplom splňuje podmínky stanovené vnitrostátními předpisy. V případě zjištění podstatných rozdílů může

<sup>41</sup> – Pro nedávné vyjádření v tomto smyslu viz rozsudek ve věci Valvira – psychoterapeuti, body 35 až 44.

<sup>42</sup> – Rozsudek ze dne 3. března 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden valvonta (základní odborná lékařská příprava) (C-634/20, EU:C:2022:149; dále jen „rozsudek ve věci Valvira – základní lékařská odborná příprava“; bod 37 a citovaná judikatura).

<sup>43</sup> – Ve věci Vlassopoulou bylo rozhodováno na základě skutkového stavu, na který se nevztahoval žádný z dosavadních nástrojů sekundárního práva týkajících se uznávání odborných kvalifikací, a Soudní dvůr tak své závěry opřel o příslušné ustanovení Smlouvy (v projednávané věci článek 52 Smlouvy o EHS, nyní článek 49 SFEU). Ačkoli se tato věc týkala svobody usazování, odůvodnění rozhodnutí v této věci se vztahuje rovněž na volný pohyb pracovníků. K nedávnému použití viz rozsudek ve věci Valvira – psychoterapeuti, body 40 až 41, a ve věci Valvira – základní lékařská odborná příprava, bod 38 a citovaná judikatura.



uplatnit vyrovnávací opatření, která musejí být v souladu zejména se zásadou proporcionality, avšak až poté, co ověří, zda znalosti získané žadatelem, a to i v hostitelském členském státě, mohou sloužit jako důkaz o získání znalostí vyžadovaných hostitelským členským státem<sup>44</sup>.

93. Jak tedy v zásadě tvrdí Komise, při provádění přezkumu ve světle článků 45 nebo 49 SFEU je třeba za účelem zjištění, zda existuje rovnocennost mezi kvalifikací navrhovatele a odbornou kvalifikací požadovanou podle právních předpisů hostitelského členského státu pro výkon povolání učitele mateřské školy, a zda navrhovatel skutečně získal dovednosti, které mohou chybět, důkladně posoudit kvalifikaci navrhovatele s ohledem na všechny jeho diplomy, odbornou praxi získanou v bývalém Sovětském svazu a ve Finsku<sup>45</sup>, jakož i osvědčení z roku 2017.

## V. Závěry

94. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) následovně:

„Článek 3 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací musí být vykládán v tom smyslu, že:

povolání učitele mateřské školy nelze považovat za „regulované“ ve smyslu tohoto ustanovení, pokud je přístup k tomuto povolání a jeho výkon podmíněn zaprvé diplomem osvědčujícím vysokoškolské vzdělání, které není speciálně zaměřeno na výkon tohoto povolání, a zadruhé pedagogickými dovednostmi, které jsou definovány v normě upravující povolání, avšak jejichž existenci posuzuje v každém případě zaměstnavatel.

Článek 3 odst. 3 směrnice 2005/36 musí být vykládán v tom smyslu, že:

odborná kvalifikace získaná v bývalém Sovětském svazu, kterou Estonská republika ve svých právních předpisech uznala jako kvalifikaci získanou v tomto členském státě, musí být považována za kvalifikaci získanou v tomto členském státě, a nikoli ve třetí zemi.“

<sup>44</sup> – Viz například rozsudek ve věci Valvira – základní lékařská odborná příprava, body 42 až 46 a citovaná judikatura.

<sup>45</sup> – Pokud jde o relevanci praxe získané v hostitelském členském státě, viz rozsudek ze dne 8. července 2021, BB proti Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, bod 40 a citovaná judikatura).