



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

16. června 2022 *

„Řízení o předběžné otázce – Uznávání odborných kvalifikací – Směrnice 2005/36/ES – Článek 2 – Oblast působnosti – Článek 13 odst. 2 – Regulovaná povolání – Podmínky pro získání práva přístupu k povolání jako psychoterapeut v členském státě na základě diplomu v oboru psychoterapie vydaného univerzitou usazenou v jiném členském státě – Články 45 a 49 SFEU – Svobody pohybu a usazování – Posouzení rovnocennosti dotčeného vzdělávání – Článek 4 odst. 3 SEU – Zásada loajální spolupráce mezi členskými státy – Zpochybnění úrovně znalostí a kvalifikace, kterou diplom vydaný v jiném členském státě umožňuje předpokládat, ze strany hostitelského členského státu – Podmínky“

Ve věci C-577/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) ze dne 29. října 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 4. listopadu 2020, v řízení zahájeném na návrh

A

za přítomnosti:

Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta ja valvontavirasto,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Arabadžev, předseda senátu, L. Bay Larsen (zpravodaj), místopředseda Soudního dvora, I. Ziemele, P. G. Xuereb a A. Kumin, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. prosince 2021,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za A A. Palmujokim, asianajaja, a J. Pihlajou,
- za Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta ja valvontavirasto K. Heiskanen, M. Henrikssonem a M. Mikkonen, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: finština.

- za finskou vládu M. Pere, jako zmocněnkyní,
- za francouzskou vládu A.-L. Desjonquères a N. Vincent, jako zmocněnkyněmi,
- za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,
- za norskou vládu K. S. Borge, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s I. Meinichem a T. Sundem, advokater,
- za Evropskou komisi L. Armati a T. Sevón, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. března 2022,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 13 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES 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“), jakož i článků 45 a 49 SFEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení zahájeného na návrh A ve věci rozhodnutí Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirasto (Úřad příslušný ke schvalování a dohledu v oblasti sociálních věcí a hygieny, Finsko) (dále jen „Valvira“), kterým jí bylo odmítnuto přiznat právo používat profesní označení psychoterapeuta ve Finsku.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 1, 3, 6, 11, 17 a 44 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 členským státům 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 získáním 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.

[...]

- (44) Touto směrnicí nejsou dotčena opatření nezbytná k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví a spotřebitelů“.

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“, v odst. 1 prvním pododstavci stanoví, že se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání, včetně svobodných povolání, v jiném členském státě, než ve kterém získal svou odbornou kvalifikaci buď jako osoba samostatně výdělečně činná, nebo jako zaměstnanec.

6 Článek 3 stejné 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 písm. a) bodě 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 této směrnice, nadepsaný „Podmínky uznávání“, zní takto:

„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.

[...]

Finské právo

Zákon o příslušnících zdravotnických povolání

- 9 Podle § 2 prvního pododstavce bodu 2 laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) [zákon o příslušnících zdravotnických povolání (559/1994), dále jen „zákon o příslušnících zdravotnických povolání“] se pro účely tohoto zákona „příslušníkem zdravotnického povolání“ rozumí osoba, která má na základě uvedeného zákona právo používat profesní označení příslušníka některého ze zdravotnických povolání regulovaných ve vládním nařízení (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 ve sporném povolání a používat profesní označení s ním spojené. 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 Valvira pro příslušníky zdravotnických povolání příslušným orgánem uvedeným ve směrnici 2005/36 a v laki ammattipätevyden tunnustamisesta (1384/2015) [zákon o uznávání odborných kvalifikací (1384/2015), dále jen „zákon o uznávání odborných kvalifikací“].

Narizení o příslušnících zdravotnických povolání

- 11 Podle § 1 asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) [nařízení o příslušnících zdravotnických povolání (564/1994), dále jen „nařízení o příslušnících zdravotnických povolání“], patří mezi chráněná profesní označení pro příslušníky zdravotnických povolání uvedená v § 2 prvním pododstavci bodu 2 zákona o příslušnících zdravotnických povolání, zejména označení psychoterapeut.
- 12 Podle § 2a prvního pododstavce nařízení o příslušnících zdravotnických povolání je podmínkou používání chráněného profesního označení psychoterapeut, aby osoba absolvovala vzdělávání v oboru psychoterapie organizované univerzitou či univerzitou společně s jiným vzdělávacím zařízením.

Zákon o uznávání odborných kvalifikací

- 13 Podle § 6 prvního pododstavce zákona o uznávání odborných kvalifikací se uznávání odborné kvalifikace zakládá na osvědčení způsobilosti, individuálním dokladu o dosažené kvalifikaci nebo kombinaci dokladů tohoto druhu, které vystavil příslušný orgán jiného členského státu než Finské republiky. 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 její odborné kvalifikace.
- 14 Podle § 6 druhého pododstavce zákona o uznávání odborných kvalifikací 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 než ve Finské republice, 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. Roční odborná praxe však není vyžadována v případě, že se doklady o dosažené kvalifikaci žadatele týkají regulovaného vzdělávání a odborné přípravy.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 15 A, finské státní příslušnosti, požádala u Valvira na základě *Postgraduate Diploma in Solution Focused Therapy* (diplom postgraduálního studia prokazující absolvování vzdělávání v „terapii zaměřené na řešení“, dále jen „dotčené vzdělávání“), který byl vydán dne 27. listopadu 2017 University of the West of England (Univerzita v západní Anglii, Spojené království) (dále jen „UWE“), o právo používat profesní označení psychoterapeut, které je chráněné finskými právními předpisy.
- 16 Dotčené vzdělávání bylo organizované UWE ve Finsku a ve finském jazyce, ve spolupráci s Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy, finskou akciovou společností vykonávající činnost ve Finsku.

- 17 Na Valvira se v průběhu roku 2017 obrátili bývalí účastníci tohoto vzdělávání, kteří vyjádřili obavy z řady nedostatků týkajících se skutečného obsahu uvedeného vzdělávání a jeho praktických podmínek ve srovnání se stanovenými cíli. Valvira sám kontaktoval další osoby, jež se tohoto vzdělávání účastnily a které popsaly podobné zkušenosti.
- 18 Vzhledem k tomu, že Valvira měl pochybnosti o rovnocennosti dotčeného vzdělávání s požadavky stanovenými finskými právními předpisy týkajících se přístupu k povolání psychoterapeuta a jeho výkonu, rozhodnutím ze dne 29. června 2018 žádost A zamítl z důvodu, že mu posledně uvedená neposkytla dostatečné informace o obsahu tohoto vzdělávání. Rozhodnutím ze dne 10. září 2018 zamítl Valvira stížnost A podanou proti rozhodnutí ze dne 29. června 2018.
- 19 Rozsudkem ze dne 25. dubna 2019 Helsingin hallinto-oikeus (správní soud v Helsinkách, Finsko) zamítl žalobu podanou A proti rozhodnutí Valvira ze dne 10. září 2018. Tento soud rozhodl, že dotčené vzdělávání musí být nehledě na skutečnost, že je fakticky organizováno ve Finsku a ve finském jazyce, považováno za vzdělávání absolvované ve Spojeném království. Obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci stanovený směrnicí 2005/36 nicméně neukládá povinnost vyhovět žádosti A, neboť nevykonávala povolání psychoterapeuta ani ve Spojeném království, v němž povolání a vzdělávání psychoterapeuta nejsou regulována, ani v jiném členském státě s podobným systémem.
- 20 Majíc za prokázané, že dotčené vzdělávání vykazuje významné nedostatky a rozdíly oproti vzdělávání psychoterapeuta ve Finsku, měl Helsingin hallinto-oikeus (správní soud v Helsinkách) za to, že Valvira právem rozhodl, že A neprokázala, že její znalosti a kvalifikace jsou rovnocenné znalostem a kvalifikací, jež nabyla osoba, která absolvovala vzdělávání psychoterapeuta ve Finsku. Ani základní svobody zaručené Smlouvou o FEU nevedou k tomu, aby se zamítavé rozhodnutí přijaté Valvira stalo protiprávním.
- 21 V kasačním opravném prostředku podaném proti tomuto rozsudku k předkládajícímu soudu, Korkein hallinto-oikeus (nejvyšší správní soud, Finsko), A tvrdí, že dotčené vzdělávání musí být považováno za poskytované ve Finsku a že UWE jakožto příslušný orgán osvědčil, že toto vzdělávání splňuje požadavky týkající se vzdělávání psychoterapeuta stanovené ve Finsku nařízením o příslušnících zdravotnických povolání. Dotčené vzdělávání tudíž musí být uznáno jako vzdělávání, jehož absolvování jí přiznává právo získat profesní označení psychoterapeut.
- 22 Nicméně v případě, že by dotčené vzdělávání nemělo být považováno za poskytované ve Finsku, měla by být jeho rovnocennost se vzděláváním psychoterapeuta organizovaným ve Finsku posuzována na základě dokumentů vztahujících se k seznamu přednášek a studijních předmětů a kvalitě dotčeného vzdělávacího programu, jak byly poskytnuty A a organizátory vzdělávání. Valvira takové posouzení neprovedl, ale své zamítavé rozhodnutí založil na anonymních dopisech, posudku vyžádaného od finské univerzity konkurující UWE a rozhovorů, které sám vedl. Zásada loajality zakotvená v unijním právu přitom vyžaduje, aby Valvira nezpochybňoval dokument vystavený UWE jakožto příslušným orgánem jiného členského státu.
- 23 Valvira má za to, že vzdělávání psychoterapeuta absolvované v jiném členském státě musí být srovnatelné se vzděláváním poskytovaným v současnosti finskými univerzitami. Podle tohoto orgánu přitom dotčené vzdělávání nesplňuje v mnoha ohledech materiální a kvalitativní podmínky, které musí vzdělávání v oboru psychoterapie ve Finsku splňovat, a v důsledku toho nemůže zakládat právo užívat ve Finsku profesní označení psychoterapeuta. Valvira dodává, že se v zásadě spoléhá na osvědčení vydaná univerzitami a jinými vzdělávacími zařízeními jiných členských států, jakož i na informace, které poskytují, pokud jde o obsah a praktické podmínky

nabízených vzdělávacích programů, a že je zkoumá pouze v rozsahu nezbytném k určení existence či neexistence rozdílů mezi finským vzděláváním a odpovídajícím vzděláváním v jiném členském státě.

- 24 Předkládající soud připomíná, že již v rámci jiné věci rozhodl, že dotčené vzdělávání nelze považovat za absolvované ve Finsku ve smyslu zákona o příslušnících zdravotnických povolání. Ve Finsku je povolání psychoterapeuta regulovaným povoláním ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36, neboť právo používat dotyčné profesní označení má pouze osoba, která splní podmínky odborné kvalifikace vyžadované použitelnými finskými právními předpisy.
- 25 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 psychoterapeuta nejsou ve Spojeném království regulována, použije se čl. 13 odst. 2 uvedené směrnice na situaci A.
- 26 Nicméně vzhledem k tomu, že A podle předkládajícího soudu nespĺňuje podmínku stanovenou v tomto ustanovení, podle které musela vykonávat povolání psychoterapeuta v jiném členském státě, ve kterém toto povolání není regulováno, nemůže se dotyčná osoba domáhat práva na přístup k tomuto povolání ve Finsku.
- 27 Předkládající soud se táže, zda je bez ohledu na ustanovení směrnice 2005/36 třeba zkoumat situaci A také z hlediska základních svobod zaručených články 45 a 49 SFEU, jakož i s nimi související judikatury Soudního dvora. V případě kladné odpovědi si tento soud klade otázku, zda příslušný orgán hostitelského členského státu může za účelem ujištění se, že diplom vydaný v jiném členském státě osvědčuje znalosti a kvalifikaci jeho držitele, pokud ne totožné, alespoň rovnocenné s těmi, které prokazuje vnitrostátní diplom, vycházet rovněž z dalších informací, které získal ohledně podmínek dotčeného vzdělávání, nebo zda se musí držet informací poskytnutých v tomto ohledu univerzitou jiného členského státu, jako je UWE.
- 28 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 takového povolání žadateli, který má doklad o dosažené kvalifikaci vystavený v členském státě, v němž toto povolání není regulované, uvedený žadatel ale nespĺňuje požadavek na výkon téhož povolání stanovený v tomto ustanovení [uvedené] 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 vzdělávání 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?“

Úvodní poznámka

- 29 Je třeba uvést, že relevantní skutkové okolnosti věci v původním řízení nastaly v době, kdy se unijní právo uplatňovalo na Spojené království. Články 45 a 49 SFEU, jakož i směrnice 2005/36 se tedy mohou v projednávaném případě použít.

K první otázce

- 30 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36, jakož i články 45 a 49 SFEU, musí být vykládány v tom smyslu, že žádost o přístup k regulovanému povolání a o povolení k jeho výkonu v hostitelském členském státě, kterou na základě tohoto čl. 13 odst. 2 podala osoba, jež je na jedné straně držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci týkajícího se tohoto povolání, vystaveného v členském státě, v němž uvedené povolání není regulováno, a která na druhé straně nesplňuje požadavek předchozího výkonu téhož povolání po minimální dobu stanovenou v uvedeném čl. 13 odst. 2, musí být posouzena příslušným orgánem hostitelského členského státu s ohledem na články 45 a 49 SFEU.
- 31 Úvodem je třeba v projednávaném případě uvést, že i když je pravda, že A absolvovala vzdělávání organizované UWE ve Finsku a ve finském jazyce, ve spolupráci s Helsingin Psykoterapiainstituutti, nic to nemění na tom, že diplom v oboru psychoterapie byl A po ukončení tohoto vzdělávání vydán UWE, která má sídlo ve Spojeném království.
- 32 Přitom podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2005/36 se tato směrnice vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání včetně svobodných povolání v jiném státě, než ve kterém získal odbornou kvalifikaci, buď jako osoba samostatně výdělečně činná, nebo jako zaměstnanec.
- 33 Mimoto se podle čl. 3 odst. 1 písm. b) až d) uvedené směrnice „odbornou kvalifikací“ rozumí zejména kvalifikace doložená dokladem o dosažené kvalifikaci, jako je zejména diplom vydaný příslušným orgánem členského státu, který prokazuje, že jeho držitel úspěšně dokončil odbornou přípravu získanou převážně v Evropské unii.
- 34 Z toho vyplývá, že pokud byl doklad o dosažené kvalifikaci, o který se jedná ve věci v původním řízení, jenž prokazuje, že jeho držitel úspěšně dokončil odbornou přípravu získanou v Unii, vydán příslušným orgánem jiného členského státu, než ve kterém A zamýšlí vykonávat regulované povolání, může situace, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, spadat do působnosti směrnice 2005/36.
- 35 Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a zejména z první otázky však vyplývá, že A nesplňuje požadavek uvedený v čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36, že vykonávala povolání, jehož se dovolává, během minimální doby stanovené v tomto ustanovení. Za těchto podmínek se A nemůže dovolávat nejen tohoto ustanovení, ani v širší souvislosti obecného systému uznávání dokladů o odborné kvalifikaci stanoveného v člancích 10 až 14 směrnice 2005/36, ale nemůže se dovolávat ani jiného systému uznávání odborných kvalifikací zavedeného touto směrnicí.
- 36 Je tedy třeba určit, zda taková situace, jako je situace A, musí být posuzována s ohledem na články 45 nebo 49 SFEU.

- 37 Zprvč je třeba připomenout, že Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že volný pohyb osob by nebyl v plném rozsahu uskutečněn, pokud by členské státy mohly odepřít uplatnění svobod zaručených články 45 a 49 SFEU těm svým státním příslušníkům, kteří využili možností stanovených unijním právem a kteří díky jim získali odbornou kvalifikaci v jiném členském státu, než je členský stát, jehož jsou příslušníky. Tato úvaha se uplatní rovněž tehdy, pokud státní příslušník členského státu dosáhl v jiném členském státu univerzitní kvalifikace, kterou hodlá uplatnit v členském státě, jehož je státním příslušníkem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, bod 27).
- 38 Ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 6. října 2015, Brouillard, (C-298/14, EU:C:2015:652), se dotyčná osoba v členském státě, jehož byla státním příslušníkem, dovolávala univerzitního diplomu, který získala v jiném členském státě, měl v bodě 29 tohoto rozsudku za to, že využití ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu osob jí nemůže být odpíráno a že okolnost, že tento diplom byl získán na základě korespondenčního studia, nemá v tomto ohledu vliv.
- 39 Totéž platí pro takovou osobu, jako je A, která se v členském státě, jehož je státním příslušníkem, dovolává univerzitního diplomu, který získala v jiném členském státě, byť po absolvování vzdělávání poskytovaného v prvním členském státě ve spolupráci s orgánem jiného členského státu příslušným k vydání takového diplomu.
- 40 Zadruhé je nutné připomenout, že orgány členského státu rozhodující o žádosti státního příslušníka Unie o povolení k výkonu povolání, k němuž je přístup podle vnitrostátní právní úpravy podmíněn získáním diplomu, odborné kvalifikace nebo doby odborné praxe, jsou povinny 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 úpravou (rozsudek ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, bod 34 a citovaná judikatura).
- 41 Vzhledem k tomu, že tato judikatura je pouze soudcovským vyjádřením zásady, která je vlastní základním svobodám zakotveným ve Smlouvě o FEU, nemůže tato zásada ztratit na právní síle z důvodu, že byly přijaty směrnice o vzájemném uznávání diplomů (rozsudek ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, bod 35 a citovaná judikatura).
- 42 Směrnice týkající se vzájemného uznávání diplomů, a zejména směrnice 2005/36, nemají totiž 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 [rozsudek ze dne 3. března 2022, Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirasto (Základní lékařské vzdělání), C-634/20, EU:C:2022:149, bod 37 a citovaná judikatura].
- 43 Přitom v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, ve které, jak vyplývá z bodu 35 tohoto rozsudku, dotyčná osoba nespĺňuje podmínky žádného ze systémů uznávání odborných kvalifikací zavedených směrnicí 2005/36, musí dotyčný hostitelský členský stát splnit své povinnosti v oblasti uznávání odborných kvalifikací, jak jsou připomenuty v bodě 40 tohoto rozsudku, které se vztahují na situace, jež spadají do působnosti jak článku 45 SFEU, tak článku 49 SFEU (viz obdobně rozsudek ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, bod 38 a citovaná judikatura).

44 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 13 odst. 2 směrnice 2005/36, jakož i články 45 a 49 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že žádost o přístup k regulovanému povolání a o povolení vykonávat toto povolání v hostitelském členském státě, kterou na základě tohoto čl. 13 odst. 2 podala osoba, jež je na jedné straně držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci týkajícího se tohoto povolání, vydaného v členském státě, v němž není uvedené povolání regulováno, a která na druhé straně nesplňuje požadavek předchozího výkonu téhož povolání po minimální dobu stanovenou v uvedeném čl. 13 odst. 2, musí být příslušným orgánem hostitelského členského státu posouzena s ohledem na článek 45 nebo 49 SFEU.

K druhé otázce

45 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo, a zejména články 45 a 49 SFEU, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby příslušný orgán hostitelského členského státu, jemuž byla předložena žádost o povolení vykonávat regulované povolání v tomto členském státě, založil své posouzení rovnocennosti vzdělávání, kterého se dovolává žadatel s ohledem na odpovídající vzdělávání v uvedeném členském státě, rovněž na informacích týkajících se přesného obsahu a konkrétních podmínek tohoto vzdělávání, které mu byly poskytnuty jinými osobami, než jsou organizátoři uvedeného vzdělávání nebo orgány jiného členského státu.

46 Je třeba připomenout, že v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, v jejímž rámci dotyčná osoba nesplňuje podmínky žádného ze systémů uznávání odborných kvalifikací zavedených směrnicí 2005/36, ale která spadá do působnosti článku 45 SFEU nebo článku 49 SFEU, musí dotčený členský stát splnit své povinnosti v oblasti uznávání odborných kvalifikací, jak jsou připomenuty v bodě 40 tohoto rozsudku [obdobně viz rozsudek ze dne 3. března 2022, *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Základní lékařské vzdělání)*, C-634/20, EU:C:2022:149, bod 41].

47 Srovnávací přezkum uvedený v bodě 40 tohoto rozsudku musí umožnit orgánům hostitelského členského státu objektivně ověřit, že zahraniční diplom osvědčuje, že jeho držitel má znalosti a kvalifikaci, 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 vztahuje [rozsudek ze dne 3. března 2022, *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Základní lékařské vzdělání)*, C-634/20, EU:C:2022:149, bod 42 a citovaná judikatura].

48 V tomto ohledu je nutné uvést, že tento srovnávací přezkum předpokládá vzájemnou důvěru členských států v doklady osvědčující odbornou kvalifikaci vydávané každým členským státem. Orgán hostitelského členského státu je tedy v zásadě povinen považovat takový dokument, jako je zejména diplom vydaný orgánem jiného členského státu, za správný.

49 Má-li však příslušný orgán členského státu vážné pochybnosti, které jdou nad rámec pouhých podezření, pokud jde o pravost nebo pravdivost listiny, je orgán nebo instituce, která ji vydala, povinna na žádost prvního orgánu přezkoumat správnost dotyčné listiny a případně ji odejmout (rozsudek ze dne 19. června 2003, *Tennah-Durez*, C-110/01, EU:C:2003:357, bod 80).

- 50 Pokud se příslušný orgán členského státu obrátí na vydávající orgán s konkrétními skutečnostmi zakládajícími soubor shodujících se indicií nasvědčujících tomu, že diplom, jehož se dovolává žadatel, neodráží úroveň znalostí a kvalifikace, jež umožňuje předpokládat, že jeho držitel získal v souladu se systémem připomenutým v bodě 47 tohoto rozsudku, je vydávající orgán na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU povinen ve světle těchto skutečností přezkoumat opodstatněnost vydání uvedeného diplomu a případně jej odejmout.
- 51 Mezi uvedené konkrétní skutečnosti mohou případně patřit zejména informace předané jak jinými osobami než organizátory dotyčného vzdělávání, tak orgány jiného členského státu, které jednají v rámci svých funkcí.
- 52 Orgán hostitelského členského státu, který je, jak vyplývá z bodu 48 tohoto rozsudku, v zásadě povinen považovat takový dokument, jako je diplom vydaný orgánem jiného členského státu, za správný, nemůže v zásadě zpochybnit úroveň znalostí a odborné kvalifikace, o nichž tento diplom umožňuje předpokládat, že je jeho držitel nabyt, pokud vydávající orgán ve světle skutečností uvedených v bodě 50 tohoto rozsudku přezkoumal opodstatněnost vydání tohoto diplomu, aniž ho odňal (obdobně viz rozsudek ze dne 19. června 2003, *Tennah-Durez*, C-110/01, EU:C:2003:357, bod 79). Pouze výjimečně je příslušný orgán hostitelského členského státu oprávněn zpochybnit úroveň znalostí a kvalifikace, o nichž tento diplom umožňuje předpokládat, že je jeho držitel nabyt.
- 53 V případě, že okolnosti daného případu, jež nastaly, jako je tomu ve věci v původním řízení, na území hostitelského členského státu, svědčí zjevně o nepravdivosti uvedeného diplomu, nemůže být tento členský stát povinen tyto okolnosti nevízt v potaz (obdobně viz rozsudek ze dne 27. září 1989, *van de Bijl*, 130/88, EU:C:1989:349, body 25 a 26).
- 54 Hostitelskému členskému státu nelze totiž odepřít právo přijmout právní předpisy, které mají zabránit tomu, aby dotyčné osoby využily svobody pohybu osob zakotvené ve Smlouvě o FEU k tomu, aby se vyhnuly požadavkům v oblasti odborné přípravy uloženým držitelům vnitrostátního diplomu (obdobně viz rozsudek ze dne 27. září 1989, *van de Bijl*, 130/88, EU:C:1989:349, bod 26).
- 55 Zejména bylo judikováno, že ochrana veřejného zdraví představuje naléhavý důvod obecného zájmu, který může odůvodnit vnitrostátní opatření omezující uvedené svobody pohybu, pokud je vhodné k dosažení sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je za tímto účelem nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. září 2017, *Malta Dental Technologists Association a Reynaud*, C-125/16, EU:C:2017:707, body 58 a 59).
- 56 V této souvislosti je třeba upřesnit, že nepravdivost diplomu je zjevná zejména tehdy, je-li zřejmé, že skutečný obsah poskytovaného vzdělávání se značně liší od obsahu vzdělávání, který vyplývá z dotyčného diplomu.
- 57 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že články 45 a 49 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU musí být vykládány v tom smyslu, že příslušný orgán hostitelského členského státu, jemuž byla předložena žádost o povolení vykonávat regulované povolání v tomto členském státě, je povinen považovat diplom vydaný orgánem jiného členského státu za správný a nemůže v zásadě zpochybnit úroveň znalostí a kvalifikace, o nichž tento diplom umožňuje předpokládat, že je žadatel nabyt. Pouze tehdy, má-li tento orgán vážné pochybnosti, založené na konkrétních skutečnostech tvořících soubor shodujících se indicií, které vedou k domněnce, že diplom, jehož se dovolává žadatel, neodráží úroveň znalostí a kvalifikace, o nichž

tento diplom umožňuje předpokládat, že je žadatel nabyt, může tento orgán požádat vydávající orgán, aby ve světle těchto skutečností přezkoumal opodstatněnost vydání uvedeného diplomu, přičemž tento posledně uvedený orgán jej musí případně odejmout. Mezi uvedené konkrétní skutečnosti mohou případně patřit zejména informace předané jak jinými osobami, než jsou organizátoři dotyčného vzdělávání, tak orgány jiného členského státu, které jednají v rámci svých funkcí. Pokud vydávající orgán ve světle uvedených skutečností přezkoumal opodstatněnost vydání tohoto diplomu, aniž ho odňal, může orgán hostitelského členského státu pouze výjimečně zpochybnit opodstatněnost vydání uvedeného diplomu v případě, že okolnosti projednávaného případu zjevně svědčí o nepravdivosti dotyčného diplomu.

K nákladům řízení

- 58 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 13 odst. 2 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, jakož i články 45 a 49 SFEU, musí být vykládány v tom smyslu, že žádost o přístup k regulovanému povolání a o povolení vykonávat toto povolání v hostitelském členském státě, kterou na základě tohoto čl. 13 odst. 2 podala osoba, jež je na jedné straně držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci týkajícího se tohoto povolání, vydaného v členském státě, v němž není uvedené povolání regulováno, a která na druhé straně nesplňuje požadavek předchozího výkonu téhož povolání po minimální dobu stanovenou v uvedeném čl. 13 odst. 2, musí být příslušným orgánem hostitelského členského státu posouzena s ohledem na článek 45 nebo 49 SFEU.
- 2) Články 45 a 49 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU musí být vykládány v tom smyslu, že příslušný orgán hostitelského členského státu, jemuž byla předložena žádost o povolení vykonávat regulované povolání v tomto členském státě, je povinen považovat diplom vydaný orgánem jiného členského státu za správný a nemůže v zásadě zpochybnit úroveň znalostí a kvalifikace, o nichž tento diplom umožňuje předpokládat, že je žadatel nabyt. Pouze tehdy, má-li tento orgán vážné pochybnosti, založené na konkrétních skutečnostech tvořících soubor shodujících se indicií, které vedou k domněnce, že diplom, jehož se dovolává tento žadatel, neodráží úroveň znalostí a kvalifikace, o nichž tento diplom umožňuje předpokládat, že je žadatel nabyt, může tento orgán požádat vydávající orgán, aby ve světle těchto skutečností přezkoumal opodstatněnost vydání uvedeného diplomu, přičemž tento posledně uvedený orgán jej musí případně odejmout. Mezi uvedené konkrétní skutečnosti mohou případně patřit zejména informace předané jak jinými osobami, než jsou organizátoři dotyčného vzdělávání, tak orgány jiného členského státu, které jednají v rámci svých funkcí. Pokud vydávající orgán ve světle uvedených skutečností přezkoumal opodstatněnost vydání tohoto diplomu, aniž ho odňal, může orgán hostitelského členského státu pouze výjimečně zpochybnit opodstatněnost vydání uvedeného diplomu v případě, že okolnosti projednávaného případu zjevně svědčí o nepravdivosti dotyčného diplomu.

Podpisy.