



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
MACIEJ SZPUNAR  
prednesené 10. marca 2022<sup>1</sup>

**Vec C-577/20**

**A**

**za účasti:**

**Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus - ja valvontavirasto**

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

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Voľný pohyb osôb a služieb – Uznávanie odborných kvalifikácií – Podmienky získania práva na prístup k titulu psychoterapeut na základe diplomu v odbore psychoterapie iného členského štátu – Posúdenie rovnocennosti predmetného vzdelania“

## I. Úvod

1. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií<sup>2</sup> je základným kameňom stavby spoločného trhu v tom, že umožňuje štátnym príslušníkom členských štátov vykonávať povolanie v inom členskom štáte, ako je ten, v ktorom získali odbornú kvalifikáciu. Konkretizuje tak ustanovenia Zmluvy týkajúce sa slobody osôb usadiť sa.

2. Je tiež jadrom tohto sporu, ktorý Súdnemu dvoru poskytuje príležitosť načrtnúť obrysy jej uplatnenia.

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: francúzština.

<sup>2</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. L 255, 2005, s. 22), zmenená smernicou 2013/55/EÚ Európskeho parlamentu a Rady z 20. novembra 2013 (Ú. v. L 354, 2013, s. 132) (ďalej len „smernica 2005/36“).

## II. Právny rámec

### A. Právo Únie

3. Odôvodnenia 1, 3, 6, 11 a 17 smernice 2005/36 znejú takto:

„(1) Podľa článku 3 ods. 1 písm. c) zmluvy, odstránenie prekážok voľného pohybu osôb a služieb medzi členskými štátmi je jedným z cieľov Spoločenstva. Pre štátnych príslušníkov členských štátov sem patrí najmä právo na výkon povolania, či už ako samostatne zárobkovo činná osoba, alebo ako zamestnanec, v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom príslušná osoba získala odbornú kvalifikáciu. Článok 47 ods. 1 zmluvy okrem toho ustanovuje, že na účely vzájomného uznávania diplomov, osvedčení a iných dokladov o vzdelaní sa vydávajú smernice.

...

(3) Zárukou, ktorú táto smernica poskytuje osobám, ktoré získali odborné kvalifikácie v členskom štáte na prístup k tomu istému povolaniu a jeho výkonu v inom členskom štáte s rovnakými právami ako jeho štátni príslušníci, nie je dotknuté dodržiavanie všetkých nediskriminačných podmienok výkonu povolania migrujúcim odborníkom, ktoré môže tento členský štát stanoviť za predpokladu, že sú tieto podmienky objektívne odôvodnené a primerané.

...

(6) Musí sa zabezpečiť uľahčenie poskytovania služieb v kontexte prísneho rešpektovania verejného zdravia, verejnej bezpečnosti a ochrany spotrebiteľa. Preto by sa mali prijať osobitné ustanovenia pre regulované povolania s dôsledkami na verejné zdravie a verejnú bezpečnosť, pri ktorých sa dočasne alebo príležitostne poskytujú cezhraničné služby.

...

(11) V prípade povolání, ktorých sa týka všeobecný systém uznávania kvalifikácií (ďalej len „všeobecný systém“), by si členské štáty mali zachovať právo stanoviť minimálnu úroveň kvalifikácie, aby tak zabezpečili kvalitu služieb poskytovaných na svojom území. Podľa článku 10, 39 a 43 zmluvy by sa nemali vyžadovať od štátneho príslušníka členského štátu, aby získal kvalifikácie, ktoré sa vo všeobecnosti stanovujú len v zmysle diplomov získaných v školskom systéme, ak už príslušná osoba získala celú alebo časť takej kvalifikácie v inom členskom štáte. V dôsledku toho by sa malo stanoviť, že akýkoľvek hostiteľský členský štát, v ktorom sa povolanie reguluje, musí zohľadniť kvalifikácie získané v inom členskom štáte a zhodnotiť, či zodpovedajú kvalifikáciám, ktoré požaduje. Týmto všeobecným systémom uznávania však nie je dotknutá možnosť členského štátu uložiť každému, kto vykonáva na jeho území akékoľvek povolanie, osobitné požiadavky odôvodnené uplatnením profesijných pravidiel opodstatnených všeobecným verejným záujmom. Takéto pravidlá sa týkajú napríklad organizácie povolania, profesijných noriem, vrátane etických noriem a dozoru a zodpovednosti. Napokon účelom tejto smernice nie je zasahovať do oprávnených záujmov členských štátov týkajúcich sa zabránenia tomu, aby sa ktorýkoľvek z ich občanov vyhýbal dodržiavaniu vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa povolania.

...

(17) V záujme zohľadnenia všetkých situácií, pre ktoré ešte neexistuje ustanovenie o uznávaní odbornej kvalifikácie, všeobecný systém by sa mal rozšíriť na prípady, ktoré nie sú zahrnuté v osobitnom systéme, či už ide o povolanie, ktoré nie je zahrnuté v žiadnom z týchto systémov, alebo o povolanie, ktoré je zahrnuté v takomto osobitnom systéme, no žiadateľ z určitého osobitného a výnimočného dôvodu nespĺňa podmienky, ktoré by mu umožňovali tento systém využiť.“

4. Článok 1 tejto smernice s názvom „Účel“ uvádza:

„Táto smernica stanovuje pravidlá, podľa ktorých členský štát, ktorý na svojom území umožňuje prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania na základe osobitných odborných kvalifikácií (ďalej len „hostiteľský členský štát“), uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo viacerých členských štátoch (ďalej len „domovský členský štát“), a ktorý umožňuje osobe s takými odbornými kvalifikáciami vykonávať rovnaké povolanie v tomto štáte, na prístup k tomuto povolaniu a výkon tohto povolania.

V tejto smernici sa stanovujú aj pravidlá týkajúce sa čiastočného prístupu k regulovaným povolaniam a uznávaniu odborných stáží absolvovaných v inom členskom štáte.“

5. Článok 2 uvedenej smernice s názvom „Rozsah pôsobnosti“ v odseku 1 uvádza:

„Táto smernica sa uplatňuje voči všetkým štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí si želajú vykonávať regulované povolanie, vrátane tých, ktorí patria k slobodným povolaniam, v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom získali svoje odborné kvalifikácie, či už ako samostatne zárobkovo činná osoba alebo ako zamestnanec.

...“

6. Článok 3 tej istej smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“ v odseku 1 uvádza:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto pojmy:

- a) ‚regulované povolanie‘: odborná činnosť alebo skupina odborných činností, ku ktorým prístup, ktorých výkon alebo jedna z foriem výkonu sú priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení podmienené držbou osobitných odborných kvalifikácií; najmä používanie profesijného titulu obmedzené legislatívnymi, regulačnými alebo správными opatreniami na osoby s danou odbornou kvalifikáciou stanovuje spôsob výkonu. Ak neplatí prvá veta tohto vymedzenia pojmu, povolanie podľa odseku 2 sa považuje za regulované povolanie;
- b) ‚odborná kvalifikácia‘: kvalifikácia potvrdená dokladom o formálnej kvalifikácii, osvedčením o spôsobilosti podľa článku 11 ods. 2 písm. a) bod i) a/alebo odbornou praxou;
- c) ‚doklad o formálnej kvalifikácii‘: diplom, vysvedčenie alebo iný doklad, ktorý vydal orgán členského štátu určený v súlade s legislatívnymi, regulačnými alebo správными opatreniami tohto členského štátu, a potvrdzujúci úspešné skončenie odbornej prípravy získanej predovšetkým v Spoločenstve. Ak neplatí prvá veta tohto vymedzenia pojmu, doklad o formálnej kvalifikácii podľa odseku 3 sa považuje za doklad o formálnej kvalifikácii;

- d) ‚príslušný orgán‘: akýkoľvek orgán alebo subjekt osobitne splnomocnený členským štátom na vydávanie alebo prijímanie diplomov a iných dokumentov alebo informácií o odbornej príprave a na prijímanie žiadostí a prijímanie rozhodnutí uvedených v tejto smernici;
- e) ‚regulované vzdelávanie a odborná príprava‘: akákoľvek odborná príprava osobitne zameraná na výkon príslušného povolania, ktoré sa skladá z kurzu alebo kurzov, v prípade potreby doplnených odbornou prípravou alebo skúšobnou alebo odbornou praxou.

Štruktúru a úroveň odbornej prípravy, skúšobnej alebo odbornej praxe určujú zákony, iné právne predpisy alebo správne opatrenia príslušného členského štátu, alebo ich monitoruje alebo schvaľuje orgán určený na ten účel;

...“

7. Článok 4 smernice 2005/36 s názvom „Účinky uznania“ uvádza:

„1. Uznanie odbornej kvalifikácie zo strany hostiteľského členského štátu umožňuje príslušným osobám získať v tomto členskom štáte prístup k rovnakému povolaniu, ako je povolanie, pre ktoré sú kvalifikovaní v domovskom členskom štáte, a vykonávať ho v hostiteľskom členskom štáte za tých istých podmienok ako ich štátni príslušníci.

2. Na účely tejto smernice je povolanie, ktoré chce žiadateľ vykonávať v hostiteľskom členskom štáte, rovnaké ako povolanie, pre ktoré je kvalifikovaný vo svojom domovskom členskom štáte, ak sú príslušné činnosti porovnateľné.

...“

8. Článok 13 uvedenej smernice s názvom „Podmienky uznania“ uvádza:

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

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

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

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

- a) sú vydané príslušným orgánom členského štátu určeným podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení uvedeného členského štátu;
- b) potvrdzujú, že ich držiteľ je pripravený na výkon príslušného povolania.

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

...“

## **B. Fínske právo**

### *1. Zákon o príslušníkoch zdravotníckeho povolania*

9. Podľa § 2 prvého odseku bodu 2 laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki [zákon o príslušníkoch zdravotníckeho povolania (č. 559/1994)], v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti sporu vo veci samej, na účely tohto zákona sa za „príslušníka zdravotníckeho povolania“ považuje najmä osoba, ktorá je na základe tohto zákona oprávnená používať profesijný titul príslušníka zdravotníckeho povolania, ktorý je upravený nariadením vlády (príslušník povolania s chráneným profesijným titulom). Podľa § 2 druhého odseku toho istého zákona je autorizovaný alebo uznaný príslušník povolania, resp. príslušník povolania s chráneným profesijným titulom oprávnený vykonávať predmetné povolanie a používať príslušný profesijný titul. V odbore príslušníka povolania s chráneným profesijným titulom môžu pôsobiť aj iné osoby, ktoré získali dostatočnú kvalifikáciu, skúsenosti a odborné znalosti.

10. Podľa § 3a tretieho odseku zákona o príslušníkoch zdravotníckeho povolania je Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto (ďalej len „Valvira“) pre príslušníkov zdravotníckeho povolania príslušným orgánom uvedeným v smernici 2005/36 a v laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) [zákon o uznávaní odborných kvalifikácií (č. 1384/2015)].

11. Podľa § 5 druhého odseku zákona o príslušníkoch zdravotníckeho povolania má osoba, ktorá vo Fínsku získala kvalifikáciu v odbore upravenom nariadením vlády, právo používať príslušný profesijný titul.

### *2. Nariadenie o príslušníkoch zdravotníckych povolaní*

12. V súlade s § 1 asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) [nariadenie o príslušníkoch zdravotníckych povolaní (č. 564/1994)], v znení uplatniteľnom na prejednávanú vec, patrí medzi chránený profesijný titul príslušníkov zdravotníckych povolaní v zmysle § 2 prvého odseku bodu 2 zákona o príslušníkoch zdravotníckych povolaní okrem iného aj profesijný titul „psychoterapeut“.

13. Podľa § 2a prvého odseku tohto nariadenia na účel používania chráneného profesijného titulu „psychoterapeut“ sa vyžaduje, aby dotknutá osoba absolvovala vzdelanie v odbore psychoterapia na univerzite alebo na univerzite a súčasne v inom vzdelávacom zariadení.

### 3. Zákon o uznávaní odborných kvalifikácií

14. Podľa § 6 prvého odseku zákona o uznávaní odborných kvalifikácií sa uznanie odbornej kvalifikácie zakladá na osvedčení o spôsobilosti, individuálnom doklade o formálnej kvalifikácii alebo kombinácii osvedčení tohto charakteru, ktoré vydal príslušný orgán v inom členskom štáte. Predpokladom na uznanie odbornej kvalifikácie je to, aby osoba mala v štáte svojho pôvodu právo pracovať vo svojom odbore, v súvislosti s ktorým žiada o vydanie rozhodnutia o uznaní odbornej kvalifikácie potrebným na jeho výkon.

15. Podľa § 6 druhého odseku tohto zákona sa uznanie odbornej kvalifikácie vzťahuje aj na žiadateľov, ktorí v priebehu posledných desiatich rokov vykonávali svoje povolanie na celý pracovný úväzok po dobu jedného roka alebo na skrátený pracovný úväzok počas príslušného obdobia v inom členskom štáte, v ktorom predmetné povolanie nie je regulované, a ktorí disponujú jedným alebo viacerými osvedčeniami o odbornej spôsobilosti alebo dokladmi o formálnej kvalifikácii. Takéto osvedčenia musia preukazovať spôsobilosť ich majiteľa vykonávať predmetné povolanie. Jednoročná odborná skúsenosť sa však nevyžaduje, ak doklady žiadateľa o formálnej kvalifikácii potvrdzujú regulovanú odbornú kvalifikáciu.

### III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

16. A absolvovala vo Fínsku a vo fínskom jazyku vzdelávanie organizované Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (ďalej len „HPI“), fínskou akciovou spoločnosťou, ktorá vykonáva svoje činnosti vo Fínsku vo vzájomnej spolupráci s University of West England, Bristol (Univerzita v západnom Anglicku, Spojené kráľovstvo) (ďalej len „UWE“).

17. Po získaní diplomu v odbore psychoterapia, ktorý bol vydaný 27. novembra 2017 zo strany UWE, A požiadala Valvira o priznanie práva používať profesijný titul psychoterapeut, ktorý je chránený platnou vnútroštátnou právnou úpravou.

18. V priebehu roka 2017 kontaktovali Valvira osoby, ktoré absolvovali toto vzdelávanie a ktoré vyjadrili svoje obavy z viacerých nedostatkov v reálnom obsahu vzdelávania a praktického výcviku vo vzťahu k stanoveným cieľom. Valvira sám kontaktoval ďalšie osoby, ktoré sa na uvedenom vzdelávaní zúčastňovali a ktoré opísali podobné skúsenosti.

19. Rozhodnutím z 29. júna 2018 Valvira zamietol žiadosť A, ktorou požadovala oprávnenie na používanie profesijného titulu psychoterapeut, ktorý je chránený platnou právnou úpravou, a to hlavne z toho dôvodu, že A nepredložila dostatočné informácie o obsahu svojho vzdelania.

20. Rozhodnutím z 10. septembra 2018 Valvira zamietol aj sťažnosť A, keď dospel k záveru, že predmetné vzdelávanie absolvovala A v zahraničnom vzdelávacom systéme tak, že Valvira sa nemohol ubezpečiť o tom, že toto vzdelávanie bolo poskytnuté spôsobom zodpovedajúcim požiadavkám, ktorým podlieha vzdelanie v odbore psychoterapia vo Fínsku.

21. Žaloba, ktorú podala A na súde prvej inštancie proti tomuto rozhodnutiu, na Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky, Fínsko), bola zamietnutá rozsudkom z 25. apríla 2019. Tento súd rozhodol, že predmetné vzdelanie treba považovať za vzdelávanie absolvované v Spojenom kráľovstve, bez ohľadu na to, že sa v skutočnosti organizuje vo Fínsku a vo fínčine. Všeobecná úprava uznávania dokladov o formálnej kvalifikácii, upravená smernicou 2005/36,

nestanovuje povinnosť vyhovieť žiadosti dotknutej osoby, pretože táto nevykonávala povolanie psychoterapeuta ani v Spojenom kráľovstve, v ktorom nie je povolanie a kvalifikácia v odbore psychoterapia regulované, ani v inom členskom štáte s podobným režimom.

22. Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky) považoval za preukázanú skutočnosť, že predmetné vzdelávanie vykazovalo značné nedostatky a odchýlky voči vzdelávaniu psychoterapeuta vo Fínsku. Podľa jeho názoru tak Valvira správne rozhodol, že A nepreukázala, že jej znalosti a kvalifikácia sú rovnocenné so znalosťami a kvalifikáciou, ktoré má osoba, ktorá absolvovala vzdelávanie psychoterapeuta vo Fínsku.

23. V odvolaní podanom proti tomuto rozsudku na vnútroštátnom súde A tvrdí, že jej vzdelanie treba považovať za vzdelanie absolvované vo Fínsku a že UWE ako príslušný orgán potvrdila, že toto vzdelávanie je v súlade s požiadavkami nariadenia o príslušníkoch zdravotníckych povolání. Jej vzdelanie sa preto musí uznať za vzdelanie, ktoré jej poskytuje právo na profesijný titul psychoterapeut vo Fínsku.

24. Podľa A, ak by sa jej vzdelanie neuznalo za vzdelanie, ktoré absolvovala vo Fínsku, jeho rovnocennosť treba posúdiť na základe dokumentácie o obsahu štúdia a kvalite vzdelávacieho programu, ktoré poskytne A a vzdelávacie inštitúcie. Valvira takéto posúdenie nevykonala, ale naopak vychádzal z anonymných listov, stanoviska získaného od univerzity, ktorá je konkurentom UWE, a z rozhovorov, ktoré sám viedol. Zásada lojality práva Únie si však vyžaduje, aby Valvira nespochybňoval obsah osvedčení, ktoré vystavila UWE ako príslušný orgán iného členským štátu.

25. Valvira sa domnieva, že vzdelanie psychoterapeuta absolvované v inom členskom štáte musí byť porovnateľné so vzdelaním poskytovaným fínskymi univerzitami. Podľa orgánu Valvira však vzdelanie A nespĺňa vecné a kvalitatívne podmienky vyžadované vo Fínsku, takže nemôže zakladať právo na používanie profesijného titulu psychoterapeut vo Fínsku. Valvira dodáva, že v zásade uznáva osvedčenia vydané univerzitami a inými vzdelávacími inštitúciami iných členských štátov, ako aj informácie, ktoré poskytujú o obsahu a praktickom priebehu štúdia, a že ich skúma len v rozsahu, ktorý je nevyhnutný na zistenie toho, či medzi absolvovaným štúdiom a fínskym štúdiom existujú rozdiely.

26. Vnútroštátny súd uvádza, že v inej veci už rozhodol, že vzdelanie, o ktoré ide v spore vo veci samej, nemožno považovať za „vzdelanie absolvované na území Fínska“ v zmysle § 5 zákona o príslušníkoch zdravotníckeho povolania.

27. Tento súd uvádza, že vo Fínsku je povolanie psychoterapeuta regulovaným povolaním v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2005/36, keďže právo používať predmetný profesijný titul sa priznáva len osobám, ktoré spĺňajú podmienky odbornej kvalifikácie vyžadované platnou fínskou právnou úpravou. Povolanie psychoterapeuta podlieha všeobecnému systému uznávania dokladov o formálnej kvalifikácii, ktorý je upravený najmä v článkoch 10 až 14 tejto smernice. Keďže v Spojenom kráľovstve nie je povolanie a vzdelávanie psychoterapeuta regulované, uplatní sa článok 13 ods. 2 uvedenej smernice.

28. Vnútroštátny súd uvádza, že keďže A nevykonávala povolanie psychoterapeuta v inom členskom štáte, v ktorom nie je toto povolanie regulované, vzhľadom na ustanovenia smernice 2005/36 nemá právo toto povolanie vykonávať.

29. Tento súd sa pýta, či bez ohľadu na ustanovenia uvedenej smernice treba preskúmať predmetnú situáciu aj z hľadiska základných práv a slobôd zaručených v článkoch 45 a 49 ZFEÚ, ako aj príslušnej judikatúry Súdneho dvora. Ak by bolo potrebné zohľadniť základné práva a slobody, je podľa vnútroštátneho súdu potrebné rozhodnúť o tom, ako posúdiť diplom dotknutej osoby. Pri tejto príležitosti bude tiež nevyhnutné určiť, či príslušný orgán hostiteľského členského štátu môže na účely overenia, že zahraničný diplom osvedčuje znalosti a kvalifikáciu jeho držiteľa, ktoré, ak aj nie sú rovnaké, sú prinajmenšom rovnocenné so znalosťami a kvalifikáciou, ktoré osvedčuje vnútroštátny diplom, vychádzať aj z ďalších informácií, ktoré získal o priebehu predmetného vzdelávania, alebo či sa musí pridržať, taktiež za konkrétnych okolností prejednávanej veci, informácií, ktoré v tejto súvislosti poskytla univerzita iného členského štátu.

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

- „1. Majú sa základné slobody zaručené Zmluvou o FEÚ a smernicou 2005/36/ES vykladať v tom zmysle, že príslušný orgán hostiteľského členského štátu musí právo žiadateľa na výkon regulovaného povolania posúdiť podľa článkov 45 a 49 ZFEÚ a súvisiacej judikatúry Súdneho dvora (najmä rozsudok zo 7. mája 1991, C-340/892, Vlassopoulou, EU:C:1991:193, a rozsudok zo 6. októbra 2015, C-298/143, Brouillard, EU:C:2015:652), aj keď sú v článku 13 ods. 2 tejto smernice zjednotené podmienky na výkon regulovaného povolania, v zmysle ktorých hostiteľský členský štát musí povoliť výkon povolania žiadateľovi, ktorý disponuje dokladom o formálnej kvalifikácii zo štátu, v ktorom toto povolanie nie je regulované, avšak ktorý nespĺňa požiadavku na výkon povolania stanovenú v tomto ustanovení smernice?
2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: bráni právo Únie s ohľadom na odôvodnenia rozsudku zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 55), týkajúce sa výlučných kritérií na posúdenie rovnocennosti diplomov, tomu, aby príslušný orgán hostiteľského členského štátu v situácii, ako je situácia vo veci samej, založil svoje posúdenie rovnocennosti predmetného vzdelávania aj na informáciách o presnom obsahu a konkrétnom priebehu tohto vzdelávania, ktoré mu poskytli iné osoby než organizátori uvedeného vzdelávania alebo orgány iného členského štátu?“

31. Písomné pripomienky predložili A, Valvira, fínska, francúzska, holandská a nórska vláda, ako aj Európska komisia. Tieto strany boli s výnimkou holandskej vlády zastúpené aj na pojednávaní, ktoré sa konalo 2. decembra 2021.

#### **IV. Analýza**

##### **A. Úvodné poznámky**

32. Svojou prvou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či sa články 45 a 49 ZFEÚ a článok 13 ods. 2 smernice 2005/36 majú vykladať v tom zmysle, že žiadosť o prístup k regulovanému povolaniu a jeho výkon v hostiteľskom členskom štáte treba posudzovať z hľadiska ustanovení Zmluvy vtedy, keď žiadateľ nespĺňa podmienky uvedené v článku 13 ods. 2 smernice 2005/36, ktoré takýto prístup umožňujú.



33. Druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či články 45 et 49 ZFEÚ bránia tomu, aby príslušný orgán hostiteľského členského štátu založil svoje posúdenie rovnocennosti vzdelania žiadateľa na informáciách týkajúcich sa presného obsahu a konkrétneho priebehu tohto vzdelávania vtedy, keď mu boli tieto informácie poskytnuté z iných zdrojov, ako sú organizátori tohto vzdelávania alebo príslušné orgány členského štátu pôvodu.

34. Tieto dve otázky sa zakladajú na predpoklade, že žiadosť A na prístup k povolaniu psychoterapeuta je založená na odbornej kvalifikácii, ktorá bola získaná v inom členskom štáte. Z toho by vyplývalo, že situácia A v zásade patrí do pôsobnosti ustanovení smernice 2005/36, a najmä článku 13 ods. 2 tejto smernice, alebo ak to tak nie je, do ustanovení Zmluvy týkajúcich sa základných práv a slobôd.

35. Vnútroštátny súd totiž uvádza, že už rozhodol o tom, že vzdelávanie, o ktoré ide v spore vo veci samej, nemožno považovať za vzdelávanie absolvované vo Fínsku. Na základe opisu skutkových okolností, ktoré vyplývajú z uznesenia vnútroštátneho súdu, však možno podľa môjho názoru pochybovať o tom, či sú v takej situácii, o akú ide v spore vo veci samej, relevantné uvádzané ustanovenia práva Únie.

36. Uvediem teda zopár úvodných slov týkajúcich sa uplatniteľnosti smernice 2005/36 a ustanovení Zmluvy týkajúcich sa slobody usadiť sa na situáciu štátneho príslušníka hostiteľského členského štátu, ktorý získal svoj diplom v nadväznosti na vzdelanie poskytnuté v spolupráci s univerzitou iného členského štátu.

37. Smernica 2005/36 prispieva k odstraňovaniu prekážok voľného pohybu osôb a služieb v Únii tým, že štátnym príslušníkom členských štátov umožňuje vykonávať povolanie v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom získali odbornú kvalifikáciu.<sup>3</sup>

38. Presnejšie, smernica 2005/36 stanovuje pravidlá, podľa ktorých členský štát, ktorý na svojom území umožňuje prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania na základe osobitných odborných kvalifikácií, uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo vo viacerých členských štátoch, a ktorý umožňuje osobe s takými odbornými kvalifikáciami vykonávať rovnaké povolanie v tomto štáte.<sup>4</sup>

39. V tomto zmysle hlava III smernice 2005/36 upravuje tri rozličné systémy uznávania odbornej kvalifikácie: systém automatického uznávania pre povolania, pri ktorých sú koordinované minimálne požiadavky na odbornú prípravu (kapitola III), systém uznávania na základe uznania odbornej praxe (kapitola II) a všeobecný systém uznávania odbornej kvalifikácie (kapitola I) pre všetky povolania, na ktoré sa nevzťahujú ustanovenia kapitoly II a III.<sup>5</sup>

40. Ako uvádza článok 2 ods. 1 smernice 2005/36, tieto ustanovenia sa uplatňujú voči všetkým štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí si želajú vykonávať regulované povolanie *v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom získali svoju odbornú kvalifikáciu.*

41. Zdá sa, mi, že tento prvok je rozhodujúci.

<sup>3</sup> Odôvodnenie 1 smernice 2005/36. Na účely predstavenia smernice 2005/36 a systémov uznávania, ktoré zavádza, pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, body 19 až 23).

<sup>4</sup> Článok 1 smernice 2005/36.

<sup>5</sup> Pre podrobnú analýzu rozličných systémov uznávania odbornej kvalifikácie upravených smernicou 2005/36, pozri BARNARD, C.: *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. 2019, 6. vyd., Oxford University Press: Oxford, s. 320.

42. Smernica 2005/36 sa tak týka situácií, v ktorých jednotlivec získal v členskom štáte určitú odbornú kvalifikáciu, ktorá ho oprávňuje na prístup k určitej činnosti alebo jej výkon v tomto členskom štáte, a následne si želá získať uznanie svojej odbornej kvalifikácie v inom členskom štáte tak, by mohol získať prístup k povolaniu alebo toto povolanie vykonávať rovnakým spôsobom ako štátni príslušníci tohto hostiteľského členského štátu.

43. Ide teda o to, aby sa zabezpečilo v členskom štáte A uznanie odbornej kvalifikácie získanej v členskom štáte B, a to tak, aby bolo umožnené slobodné usadenie sa držiteľa tejto odbornej kvalifikácie v členskom štáte A, hoci jeho diplom ho teoreticky predurčuje na výkon povolania v členskom štáte B.

44. Situácia v spore vo veci samej sa však odlišuje od situácií upravených smernicou 2005/36.

45. Diplom, ktorého držiteľom je žalobca v spore vo veci samej, bol vydaný v nadväznosti na vzdelávanie, ktoré bolo poskytované vo Fínsku, v jazyku tohto štátu, v spolupráci s inštitúciou založenou v tom istom členskom štáte. Vnútroštátny súd okrem toho uvádza, že britská univerzita, ktorá vydala diplom, tvrdí, že poskytované vzdelávanie navrhla tak, aby vyhovovalo požiadavkám fínskeho nariadenia o príslušníkoch zdravotníckych povolanií.

46. Na základe týchto informácií možno dospieť k záveru, že cieľom poskytovaného vzdelávania bolo výlučne umožniť výkon povolania psychoterapeuta vo Fínsku. Skutočnosť, že predmetný diplom bol vydaný v spolupráci s inštitúciou iného členského štátu, nemôže mať vplyv na konštatovanie, že v takej situácii členský štát pôvodu a hostiteľský členský štát splývajú. V skutočnosti nešlo z hľadiska žiadateľa o to, aby využil svoju slobodu usadiť sa na základe odbornej kvalifikácie získanej v inom členskom štáte, ako je jeho členský štát pôvodu. Za takých podmienok podľa môjho názoru takáto situácia nepatrí do pôsobnosti smernice 2005/36, takže ju z hľadiska týchto ustanovení nemožno analyzovať.

47. Z týchto informácií tiež vyplýva, že situácia A, ako ju objasnil vnútroštátny súd, nevykazuje prvok súvisiaci s ustanoveniami Zmluvy, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd.<sup>6</sup> Samotná skutočnosť, že predmetný diplom bol vydaný v spolupráci s univerzitou iného členského štátu, neumožňuje preukázať existenciu dostatočného prvku súvisiaceho so situáciou A, keďže doklad o vzdelaní bol vydaný nadväznosti na vzdelávanie, ktoré prebiehalo v hostiteľskom členskom štáte, v jeho jazyku a ktorého cieľom bolo výlučne umožniť prístup k povolaniu psychoterapeuta vo Fínsku. Z hľadiska A má zapojenie zahraničnej univerzity podľa môjho názoru výlučne nepodstatnú povahu.<sup>7</sup> Za takých okolností nemôžu články 45 a 49 ZFEÚ, ktorých cieľom je ochrana osôb skutočne využívajúcich základné práva a slobody, priznať práva v prospech A.<sup>8</sup> A sa týchto práv nemôže dovolávať v rámci svojej žiadosti o prístup k povolaniu psychoterapeuta a jeho výkonu.

48. Je pravda, že taký záver neznamená, že by právo Únie nebolo v takej situácii, o akú ide v spore vo veci samej, vôbec relevantné. Zdá sa mi však, že sa na ňu vzťahujú výlučne ustanovenia týkajúce sa slobodného poskytovania služieb alebo slobody usadiť sa, pokiaľ ide o UWE ako inštitúciu členského štátu, ktorá uzatvorila zmluvu o spolupráci s inštitúciou iného členského štátu na

<sup>6</sup> Rozsudok z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 57).

<sup>7</sup> Hoci situácia A nevykazuje žiaden prvok súvisiaci so základnými právami a slobodami, základné práva a slobody môžu mať napriek tomu, v skutkovom kontexte opísanom vnútroštátnym súdom, vplyv na situáciu univerzity iného členského štátu. Pozri bod 48 vyššie.

<sup>8</sup> Rozsudok z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 57).

poskytovanie vzdelávania v tomto neskôr uvedenom členskom štáte. Prípadné obmedzenie uplatnenia ustanovení, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd upravených Zmluvou, tak treba posudzovať hlavne z hľadiska zahraničnej univerzity.

49. Táto otázka však podľa môjho názoru prekračuje rámec prejudiciálnych otázok, ktoré položil vnútroštátny súd, a vyžadovala by odlišnú analýzu, ktorú Súdny dvor nedokáže uskutočniť vzhľadom na informácie poskytnuté v uznesení vnútroštátneho súdu.

50. Skutkové okolnosti, z ktorých vychádza druhá prejudiciálna otázka okrem toho naznačujú, že na situáciu A sa nevzťahujú ani ustanovenia smernice 2005/36, ani ustanovenia Zmluvy o FEÚ, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd. V rámci tejto druhej prejudiciálnej otázky totiž ide o zistenie toho, či Valvira ako príslušný orgán mohol pristúpiť k podrobnému preskúmaniu odbornej kvalifikácie, ktorej sa dovoľával žiadateľ, a to tak, aby príslušný orgán určil, či táto odborná kvalifikácia umožňuje žiadateľovi prístup k povolaniu psychoterapeuta vo Fínsku.

51. Samotná skutočnosť, že sa skúmajú informácie týkajúce sa presného obsahu a priebehu absolvovaného vzdelávania však podľa môjho názoru naznačuje, že, bez ohľadu na tieto informácie, toto vzdelávanie skutočne, teoreticky, umožňuje prístup k povolaniu psychoterapeuta vo Fínsku. Ak by malo absolvované vzdelanie úplne iný predmet alebo ak by bolo úplne zrejmé, že predmetné vzdelanie len sčasti plní požiadavky fínskeho práva, stačilo by také konštatovanie na zamietnutie žiadosti o prístup k tomuto povolaniu.

52. Valvira pristupuje k takému podrobnému preskúmaniu, ktorého cieľom je overiť, že vzdelávanie v praxi zodpovedá požiadavkám fínskeho práva len preto, pretože predmetom tohto vzdelávania je práve výchova psychoterapeutov vo Fínsku.

53. Keďže vychádza z informácií týkajúcich sa presného obsahu a konkrétneho priebehu vzdelávania, Valvira sa tak neusiluje overiť rovnocennosť vzdelávania poskytovaného inštitúciou iného členského štátu a vzdelávania poskytovaného vo Fínsku, ale skontrolovať, či vzdelávanie poskytované vo Fínsku zodpovedá požiadavkám stanoveným fínskym právom na to, aby umožnilo prístup k povolaniu psychoterapeuta.

54. Za týchto podmienok sa domnievam, že predmetné vzdelávanie treba považovať za vzdelávanie poskytované vo Fínsku v zmysle ustanovení práva Únie tak, že situáciu A nemožno analyzovať ani z hľadiska ustanovení smernice 2005/36, ani z hľadiska ustanovení Zmluvy, ktoré sa týkajú slobody usadiť sa.

55. Preto sa vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy domnievam, že na prejudiciálne otázky treba odpovedať tak, že žiadosť o prístup k povolaniu a jeho výkonu podaná absolventom, ktorý získal diplom vydaný v spolupráci s univerzitou iného členského štátu po vzdelávaní, ktoré bolo absolvované výlučne v hostiteľskom členskom štáte, v jazyku tohto štátu, s cieľom vykonávať predmetné povolanie v tom istom štáte, nemožno posudzovať z hľadiska smernice 2005/36 alebo článkov 45 a 49 ZFEÚ.

56. Ak by sa však Súdny dvor domnieval, že smernica 2005/36 a ustanovenia o slobode A usadiť sa sú uplatniteľné v takej situácii, o akú ide v spore vo veci samej, pristúpim teraz k analýze prejudiciálnych otázok.

## **B. O prvej prejudiciálnej otázke**

57. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či sa články 45 a 49 ZFEÚ, ako aj článok 13 ods. 2 smernice 2005/36 majú vykladať v tom zmysle, že žiadosť o prístup k regulovanému povolaniu a jeho výkonu v hostiteľskom členskom štáte treba posudzovať z hľadiska ustanovení Zmluvy vtedy, keď žiadateľ nespĺňa podmienky uvedené v článku 13 ods. 2 smernice 2005/36, ktoré taký prístup umožňujú.

58. V rámci všeobecného systému upraveného smernicou 2005/36 článok 13 ods. 2 tejto smernice upravuje podmienky, za akých hostiteľský členský štát povoľuje prístup k regulovanému povolaniu a jeho výkon vtedy, keď je žiadateľ držiteľom dokladu o formálnej kvalifikácii vydaného v členskom štáte, v ktorom toto povolanie nie je regulované.

59. Ako uvádza vnútroštátny súd, na povolanie psychoterapeuta sa nevzťahuje systém automatického uznávania a podlieha teda ustanoveniam všeobecného systému. Okrem toho z právnych a skutkových okolností uvádzaných vnútroštátnym súdom vyplýva, že povolanie psychoterapeuta je vo Fínsku regulovaným povolaním zmysle smernice 2005/36, na rozdiel od Spojeného kráľovstva, v ktorom nie je jeho výkon podmienený osobitnou odbornou kvalifikáciou.

60. Je však nesporné, že žalobca vo veci samej nespĺňa podmienky upravené v článku 13 ods. 2 smernice 2005/36. Vynára sa teda otázka, či by prístup k povolaniu psychoterapeuta a jeho výkonu bolo možné napriek tomu uznať na základe základných práv a slobôd upravených Zmluvou o FEÚ.

61. Ako tvrdí francúzska a fínska vláda, odpoveď na túto otázku závisí od úrovne harmonizácie vykonanej smernicou 2005/36. Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že akékoľvek vnútroštátne opatrenie z oblasti, ktorá bola predmetom úplnej harmonizácie na úrovni Únie, sa musí posudzovať s ohľadom na ustanovenia tohto harmonizačného opatrenia a nie s ohľadom na ustanovenia primárneho práva.<sup>9</sup> Tento účinok nahradenia normatívneho aktu Zmluvy normatívnym aktom sekundárneho práva nastáva len vtedy, keď normatívny akt Únie vyčerpávajúcym spôsobom upravuje určitú oblasť.<sup>10</sup>

62. Inak povedané, ak by sme dospeli k záveru, že harmonizácia vykonaná článkom 13 ods. 2 smernice 2005/36 je úplná, žiadosť o prístup k povolaniu psychoterapeuta v hostiteľskom členskom štáte na základe odbornej kvalifikácie získanej v inom členskom štáte by už nemohla byť posudzovaná z hľadiska primárneho práva.

63. A, ako aj francúzska a fínska vláda toto stanovisko obhajujú, zatiaľ čo holandská vláda a Komisia sa stavajú proti nemu. Podľa ich názoru zo skutočnosti, že podmienky článku 13 ods. 2 smernice 2005/36 nie sú splnené nevyplýva, že by žiadosť o prístup k povolaniu psychoterapeuta nemohla byť preskúmaná z hľadiska ustanovení Zmluvy.

64. S týmto názorom súhlasím. Článok 13 ods. 2 smernice 2005/36 nevykonáva podľa môjho názoru úplnú harmonizáciu a skutočnosť, že podmienky uvedené v tomto ustanovení nie sú splnené netvorí prekážku preskúmania žiadosti o prístup k povolaniu a jeho výkonu na základe Zmluvy o FEÚ.

<sup>9</sup> Rozsudky z 12. októbra 1993, Vanacker a Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836); z 11. decembra 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, bod 64), ako aj z 11. júna 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, bod 30).

<sup>10</sup> Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Komisia/Francúzsko (C-216/11, EU:C:2012:819, bod 35).

## 1. O intenzite harmonizácie vykonanej smernicou 2005/36

65. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že intenzitu harmonizácie vykonanej ustanoveniami smernice treba zisťovať tak, že sa zohľadní nielen ich znenie, ale takisto ich kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej sú súčasťou.<sup>11</sup>

66. Súdny dvor rozhodol, že cieľom smerníc týkajúcich sa vzájomného uznávania dokladov o vzdelaní je uľahčiť vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov tým, že sa stanovia spoločné pravidlá a podmienky.<sup>12</sup> Z odôvodnenia 40 smernice 2005/36 okrem iného vyplýva, že jej cieľom je „racionalizácia, zjednodušenie a zlepšenie predpisov na uznávanie odborných kvalifikácií“ tak, aby sa štátnym príslušníkom členských štátov umožnil výkon povolania v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom získali svoju odbornú kvalifikáciu.<sup>13</sup>

67. S týmto cieľom smernica 2005/36 poskytuje osobám, ktoré získali odborné kvalifikácie v členskom štáte záruku prístupu k tomu istému povolaniu a jeho výkonu v inom členskom štáte, s rovnakými právami ako jeho štátni príslušníci.<sup>14</sup>

68. Tieto ciele zjednodušenia a zlepšenia uznávania odborných kvalifikácií, spojené s myšlienkou záruk priznaných smernicou 2005/36, jasne naznačujú vôľu normotvorcu Únie zaistiť slobodu štátnych príslušníkov členských štátov usadiť sa v hostiteľských členských štátoch vtedy, keď sú splnené podmienky vyjadrené smernicou 2005/36. Naopak, z uvedených ustanovení nevyplýva, že by k uznaniu odbornej kvalifikácie mohlo dôjsť len za týchto podmienok.

69. Inak povedané, z hľadiska cieľov smernice 2005/36, hoci je uznávanie odbornej kvalifikácie uľahčené na základe ustanovení tejto smernice a hoci splnenie podmienok, ktoré sú v nej uvedené, zaručuje držiteľovi odbornej kvalifikácie právo na prístup k povolaniu a jeho výkonu v inom členskom štáte, nemožno z toho vyvodiť, že toto právo možno uznať len za uvedených predpokladov.

70. Preukazuje to aj znenie článku 13 ods. 2 smernice 2005/36 s názvom „Podmienky uznávania“. Je v ňom totiž uvedené, že prístup k povolaniu a jeho výkon „sa umožní“ žiadateľom, ktorí spĺňajú predpísané podmienky. Taká formulácia naznačuje, že pokiaľ sú tieto podmienky splnené, hostiteľský členský štát je povinný uznať predmetnú odbornú kvalifikáciu a umožniť prístup k povolaniu. Článok 13 ods. 2 smernice 2005/36 je v tomto zmysle výrazom záruky vyjadrenej v odôvodneniach tejto smernice.

71. Nemožno z toho však vyvodiť, že tieto podmienky sú jedinými, ktoré môžu *umožniť* prístup k povolaniu a jeho výkonu. Sú však naopak jedinými podmienkami, ktoré prístup k takému povolaniu *zaručujú*.

72. Analýza cieľov smernice 2005/36 a znenie článku 13 ods. 2 tejto smernice podľa môjho názoru naznačujú, že text nevykonáva úplnú harmonizáciu. Hoci teda článok 13 ods. 2 smernice 2005/36 upravuje podmienky, za ktorých sú členské štáty povinné uznať odbornú kvalifikáciu získanú v inom členskom štáte, nemožno ho vykladať tak, že by ukladal členským štátom povinnosť systematicky odmietajú prístup k povolaniu a jeho výkonu vtedy, keď tieto podmienky nie sú splnené.

<sup>11</sup> Rozsudok zo 16. júla 2015, UNIC a Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, bod 35).

<sup>12</sup> Rozsudok z 8. júla 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, bod 36).

<sup>13</sup> Odôvodnenie 1 smernice 2005/36.

<sup>14</sup> Odôvodnenie 3 smernice 2005/36.

## 2. *Vzájomný vzťah smernice 2005/36 a ustanovení Zmluvy*

73. Uvádzam, že Súdny dvor už rozhodol, že zásada obsiahnutá v základných slobodách, ktoré sú zakotvené v Zmluve o FEÚ, nemôže byť zbavená časti svojho právneho významu z dôvodu prijatia smerníc týkajúcich sa vzájomného uznávania diplomov. Tieto smernice totiž nemajú za cieľ a nemôžu svojím účinkom sťažiť uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov, na ktoré sa tieto smernice nevzťahujú.<sup>15</sup>

74. Musím zdôrazniť, že hoci sa zdá, že výrazy „na ktoré sa tieto smernice nevzťahujú“ označujú situácie, ktoré nepatria do pôsobnosti smerníc týkajúcich sa vzájomného uznávania diplomov, táto judikatúra bola napriek tomu vyvinutá jednak v kontexte takých situácií<sup>16</sup> a jednak v kontexte situácií, v ktorých neboli podmienky upravené týmito smernicami splnené.<sup>17</sup>

75. Inými slovami, smernica 2005/36 pristupuje k harmonizácii podmienok uznávania odbornej kvalifikácie podľa podmienok, ktoré vyhlasuje. Nepredpisuje naopak žiadne pravidlo uznávania (alebo neuznávania) odbornej kvalifikácie pre situácie mimo rámca jej pôsobnosti alebo v ktorých nie sú podmienky upravené ustanoveniami smernice 2005/36 splnené.

76. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že základné práva a slobody zaručené Zmluvou o FEÚ sa majú skutočne uplatňovať na situáciu, ktorá patrí do pôsobnosti smernice 2005/36, ale nezodpovedá podmienkam uvedeným v jej článku 13 ods. 2.

77. Zdá sa mi, že taký výklad posilňuje analýza nedávnej judikatúry Súdneho dvora, ktorá sa týka uplatnenia ustanovení Zmluvy o FEÚ vtedy, keď sa smernica 2005/36 neuplatňuje, keďže žiadateľ, vzhľadom na to, že neukončil študijný program, nemá doklad o formálnej kvalifikácii, ktorý by osvedčoval jeho odbornú kvalifikáciu farmaceuta,<sup>18</sup> alebo vtedy, keď žiadateľ, hoci je držiteľom dokladu o formálnej kvalifikácii, nepredloží osvedčenie o odbornej praxi, ktoré sa predkladá spoločne s dokladom o formálnej kvalifikácii, ktorý podmieňuje právo v celom rozsahu vykonávať povolanie lekára v členskom štáte pôvodu.<sup>19</sup>

78. Zdalo by sa mi paradoxné pripustiť, že by žiadosť o prístup mohla byť preskúmaná na základe iných ustanovení, ako sú ustanovenia smernice 2005/36, vtedy, keď žiadateľ nemá úplný doklad o formálnej kvalifikácii, zatiaľ čo by to tak nemohlo byť vtedy, keď má žiadateľ doklad o formálnej kvalifikácii, ale nespĺňa podmienky vyjadrené smernicou 2005/36. Žiadateľ bez dokladu o formálnej kvalifikácii by teda bol v priaznivejšej situácii ako držiteľ odbornej kvalifikácie, ktorý však nespĺňa podmienky upravené v článku 13 ods. 2 smernice 2005/36.

<sup>15</sup> Rozsudky zo 14. septembra 2000, Hocsmán (C-238/98, EU:C:2000:440, body 31 a 34); z 22. januára 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, body 25 a 26); z 8. júla 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, body 35 a 36), a z 3. marca 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta (Základná lekárska odborná príprava) (C-634/20, EU:C:2022:149, bod 37).

<sup>16</sup> Rozsudky z 22. januára 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35); z 8. júla 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), a z 3. marca 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta (Základná lekárska odborná príprava) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>17</sup> Rozsudok zo 14. septembra 2000, Hocsmán (C-238/98, EU:C:2000:440, bod 34).

<sup>18</sup> Rozsudok z 8. júla 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Hoci v tejto veci išlo o povolanie, na ktoré sa vzťahoval systém automatického uznávania, rovnaká argumentácia sa napriek tomu uplatňuje u povolania, na ktoré sa taký systém nevzťahuje.

<sup>19</sup> Rozsudok z 3. marca 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta (Základná lekárska odborná príprava) (C-634/20, EU:C:2022:149).

79. Toto platí o to viac, že, pokiaľ ide o tieto situácie, konštatujem, že sa môže ukázať byť ťažké určiť hranicu medzi tým, čo patrí do pôsobnosti tejto smernice, a tým, čo je z nej vylúčené. Dalo by sa totiž tiež rovnako argumentovať, pokiaľ ide o situáciu, v ktorej žiadateľ nemá diplom, že, hoci sú uplatniteľné podmienky článku 13 ods. 2 smernice 2005/36, nie sú splnené, pokiaľ žiadateľ nepredloží doklad o formálnej kvalifikácii v zmysle smernice 2005/36.

80. Za takýchto okolností sa mi zdá byť sotva prípustné tieto dve situácie posudzovať odlišne. V týchto dvoch situáciách smernica 2005/36 nepredpokladá žiadne osobitné ustanovenie a neukladá členskému štátu povinnosť odmietnuť uznanie odbornej kvalifikácie, ktorú má žiadateľ.

81. Dodal by som ešte, že na rozdiel od toho, čo tvrdí francúzska vláda, nevidím žiadne riziko, ktoré by takýto výklad predstavoval pre potrebný účinok článku 13 ods. 2 smernice 2005/36.

82. Podmienky upravené v tomto ustanovení zostávajú jedinými podmienkami, ktoré zaručujú žiadateľovi prístup k povolaniu a jeho výkonu, keďže, ak sú splnené, členský štát je povinný jeho žiadosti vyhovieť. Toto konštatovanie nie je spochybnené tým, že sa žiadateľovi, ktorý tieto podmienky nespĺňa, umožní preskúmanie jeho žiadosti na základe Zmluvy o FEÚ. Za tohto predpokladu nemá taký žiadateľ žiadnu záruku, že k tomu členský štát pristúpi, keďže preskúmanie jeho odbornej kvalifikácie na účely prístupu k povolaniu závisí od ďalších faktorov.<sup>20</sup>

83. Preto sa domnievam, že články 45 a 49 ZFEÚ a článok 13 ods. 2 smernice 2005/36 sa majú vykladať v tom zmysle, že žiadosť o prístup k regulovanému povolaniu a jeho výkon v hostiteľskom členskom štáte treba posudzovať z hľadiska ustanovení Zmluvy o FEÚ vtedy, keď žiadateľ nespĺňa podmienky uvedené v článku 13 ods. 2 smernice 2005/36, ktoré taký prístup umožňujú.

### ***C. O druhej prejudiciálnej otázke***

84. Svojou druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či články 45 a 49 ZFEÚ bránia tomu, aby príslušný orgán hostiteľského členského štátu založil svoje posúdenie rovnocennosti vzdelania žiadateľa na informáciách týkajúcich sa presného obsahu a konkrétneho priebehu tohto vzdelávania vtedy, keď mu boli tieto informácie poskytnuté z iných zdrojov, ako sú organizátori tohto vzdelávania alebo príslušné orgány členského štátu pôvodu.

85. Pristúpim k stručnému pripomenutiu judikatúry, ktorá sa týka preskúmania žiadostí o prístup k povolaniu v hostiteľskom členskom štáte na základe ustanovení Zmluvy o FEÚ, ktorá stanovuje právnu domnienku získania vedomostí a odbornej kvalifikácie založenú na diplome, ktorým sa preukazuje žiadateľ. Potom preskúmam, či a prípadne za akých podmienok možno túto právnu domnienku vyvrátiť.

<sup>20</sup> Pozri moju analýzu druhej prejudiciálnej otázky.

*1. Judikatúra týkajúca sa uplatnenia článkov 45 a 49 ZFEÚ na preskúvanie žiadosti o prístup k povolaniu a jeho výkonu hostiteľským členským štátom: existencia právnej domnienky*

86. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že v prípade neexistencie zosúladenia podmienok prístupu k povolaniu majú členské štáty právo vymedziť vedomosti a kvalifikácie, ktoré sú nevyhnutné na výkon tohto povolania, a vyžadovať predloženie diplomu, ktorým sa potvrdzuje existencia takýchto vedomostí a kvalifikácií.<sup>21</sup>

87. Členské štáty však musia vykonávať svoju právomoc v tejto oblasti tak, aby dodržiavali základné slobody zaručené Zmluvou o FEÚ.<sup>22</sup> Vnútroštátne právne predpisy prijaté v tejto súvislosti najmä nemôžu predstavovať nedôvodnú prekážku účinného výkonu základných slobôd, ktoré zaručuje článok 45 ZFEÚ.<sup>23</sup>

88. Z judikatúry Súdneho dvora tak vyplýva, že vnútroštátne pravidlá, ktoré stanovujú vnútroštátne podmienky pre kvalifikácie, hoci aj uplatňované bez diskriminácie súvisiacej so štátnou príslušnosťou, môžu mať ako účinok zabránenie výkonu uvedených základných slobôd, ak predmetné vnútroštátne pravidlá nezohľadňujú vedomosti a kvalifikácie, ktoré dotknutá osoba už nadobudla v inom členskom štáte.<sup>24</sup>

89. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že orgány členského štátu, ktoré rozhodujú o žiadosti občana Únie o povolenie na výkon povolania, ktoré je podľa vnútroštátnej právnej úpravy podriadené získaním diplomu alebo odbornej kvalifikácie, alebo aj dobami odbornej praxe, sú povinné zohľadniť všetky diplomy, osvedčenia a ostatné doklady, ako aj relevantnú prax dotknutej osoby tak, že porovnávajú vedomosti osvedčené týmito dokladmi a túto prax s vedomosťami a kvalifikáciou požadovanou vnútroštátnou právnou úpravou.<sup>25</sup>

90. Toto porovnávacie preskúvanie musí umožniť orgánom hostiteľského členského štátu *objektívne* overiť, či zahraničný diplom osvedčuje, pokiaľ ide o jeho držiteľa, vedomosti a kvalifikáciu, ak nie zhodné, tak prinajmenšom rovnocenné s tými, ktoré osvedčuje vnútroštátny diplom. Pri tomto posudzovaní rovnocennosti zahraničného diplomu sa prihliada *výlučne* na úroveň znalostí a kvalifikácie, ktorú možno *predpokladať* u držiteľa tohto diplomu, vzhľadom na povahu a trvanie štúdií a praktickú odbornú prípravu, na ktoré sa diplom vzťahuje.<sup>26</sup>

91. Inak povedané, orgán hostiteľského členského štátu je povinný dôverovať vedomostiam a odbornej kvalifikácii, ktorú umožňuje získať diplom, na ktorý sa odvoláva žiadateľ. V tomto zmysle tento mechanizmus založený na dôvere medzi členskými štátmi zavádza právnu domnienku, že žiadateľ má vedomosti a odbornú kvalifikáciu, ktoré osvedčuje predmetný diplom bez toho, aby hostiteľský členský štát mohol overovať, či žiadateľ tieto vedomosti a odbornú kvalifikáciu skutočne získal.

<sup>21</sup> Rozsudky zo 7. mája 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 9), a zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 48).

<sup>22</sup> Rozsudok zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 51).

<sup>23</sup> Rozsudok zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 52).

<sup>24</sup> Rozsudky zo 7. mája 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 15), a zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 53).

<sup>25</sup> Rozsudky zo 7. mája 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 16); z 22. januára 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, bod 24); zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 54), z 8. júla 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, bod 34), a z 3. marca 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Základná lekárska odborná príprava) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>26</sup> Rozsudky zo 7. mája 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 17), a zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 55).



92. Presnejšie, cieľom tohto porovnávacieho preskúmania dokladov o vzdelaní je výlučne určiť obsah vzdelávania, povahu absolvovanej výuky a trvanie odbornej prípravy tak, aby bolo možné určiť, či odborná kvalifikácia osvedčená zahraničným diplomom zodpovedá odbornej kvalifikácii požadovanej ustanoveniami hostiteľského členského štátu.<sup>27</sup> Naopak, ako uvádza Komisia, porovnávacia analýza vykonávaná hostiteľským členským štátom nemôže v žiadnom prípade zájsť tak ďaleko, aby umožnila hodnotenie kvality poskytovaného vzdelávania alebo overovanie skutočného nadobudnutia vedomostí, ktoré osvedčuje diplom.

93. Také overovanie by bolo nielen v rozpore s konceptom právnej domnienky, ktorý zaviedla judikatúra a ktorý je založený len na žiadateľovom diplome, ale by aj podkopala dôveru medzi členskými štátmi a ich príslušnými orgánmi a v konečnom dôsledku by bránila uznávaniu diplomov.

94. Za takých podmienok sa domnievam, že články 45 a 49 ZFEÚ bránia tomu, aby príslušný orgán hostiteľského členského štátu založil svoje posúdenie rovnocennosti vzdelania žiadateľa na informáciách týkajúcich sa presného obsahu a konkrétneho priebehu tohto vzdelávania vtedy, keď mu boli tieto informácie poskytnuté z iných zdrojov, ako sú organizátori tohto vzdelávania alebo príslušné orgány členského štátu pôvodu. Zohľadnenie takých informácií sa totiž zdá ísť nad rámec toho, čo umožňuje judikatúra Súdneho dvora, a narušilo by systém vzájomného uznávania odborných kvalifikácií v Únii.

## 2. Vyvrátenie právnej domnienky

95. Hoci z judikatúry jasne vyplýva, že porovnávacie preskúmanie dokladov o vzdelaní vykonávané príslušným orgánom hostiteľského členského štátu je založené na odbornej kvalifikácii, ktorú umožňuje predpokladať doklad o vzdelaní, ktorého sa dovoľáva žiadateľ, rovnako sa domnievam, že takú právnu domnienku možno, za obmedzených predpokladov, vyvrátiť a že teda príslušný orgán hostiteľského členského štátu tak môže pristúpiť k overovaniu, ktoré idú nad rámec odborných kvalifikácií, ktoré osvedčuje doklad o vzdelaní žiadateľa.

96. Podľa môjho názoru taká možnosť v skutočnosti vychádza zo samotnej podstaty základných práv a slobôd upravených Zmluvou, ktoré zabezpečujú slobodu usadiť sa a uznávanie odbornej kvalifikácie získanej v inom členskom štáte alebo v nadväznosti na vzdelávanie poskytované inštitúciou iného členského štátu, pričom predpokladajú za určitých obmedzených podmienok výnimky z týchto zásad.

97. Aj keď je teda jasné, ako o tom rozhodol Súdny dvor, že vnútroštátne pravidlá, ktoré stanovujú podmienky odbornej kvalifikácie, hoci aj uplatňované bez diskriminácie súvisiacej so štátnou príslušnosťou, môžu mať ako účinok zabránenie výkonu uvedených základných slobôd, ak predmetné vnútroštátne pravidlá nezohľadňujú vedomosti a kvalifikácie, ktoré dotknutá osoba už nadobudla v inom členskom štáte, napriek tomu sa mi zdá, že taká prekážka by mohla byť odôvodnená naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu za predpokladu, že tieto pravidlá sú vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa, a nejdú nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné.

<sup>27</sup> Rozsudok zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 57).

98. Ako uvádza francúzska a fínska vláda, v spore vo veci samej ide o zdravotnícke povolanie, ktorého príslušníci sa starajú o pacientov. Za týchto podmienok je cieľom porovnávacieho preskúmania vedeného príslušným orgánom, ktoré ide nad rámec domnienky založenej na doklade o vzdelaní, na ktorý sa odvoláva žiadateľ, zaručenie bezpečnosti pacientov, a teda je určené na zabezpečenie ochrany verejného zdravia, ktorá predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodniť obmedzenie slobody usadiť sa.<sup>28</sup>

99. Treba však ešte overiť, či je také preskúmanie vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľa ochrany verejného zdravia, a nejde nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné.

100. Podľa môjho názoru môže k porovnávaciemu preskúmaniu odbornej kvalifikácie, so zohľadnením iných skutkových okolností, ako je len odborná kvalifikácia, ktorú umožňuje predpokladať vydaný doklad o vzdelaní s cieľom zabezpečiť ochranu verejného zdravia, dôjsť, pri splnení požiadaviek proporcionality a nevyhnutnosti, len za predpokladu, že existuje práve preukázané riziko pre bezpečnosť pacientov a pre verejné zdravie, ak by mal mať žiadateľ prístup k predmetnému povolaniu alebo výkonu.

101. Existenciu takého rizika musí preukázať príslušný orgán hostiteľského členského štátu, ktorý môže vychádzať zo vzájomne zhodných skutkových zistení týkajúcich sa systémových nedostatkov vzdelávania, ktoré žiadateľ absolvoval. Nemal by sa naopak opierať len o anonymné a izolované udania bez toho, aby pristúpil k ďalšiemu overovaniu, a to o to viac vtedy, keď bolo v skutočnosti vzdelanie absolvované v tomto členskom štáte a keď teda má rozsiahle prostriedky, aby toto ďalšie overovanie vykonal.

102. Konkrétne, ako uvádza francúzska vláda, orgánu, ktorý vydal predmetný doklad o vzdelaní, treba umožniť predniesť objasňujúce informácie vtedy, keď príslušný orgán hostiteľského členského štátu identifikuje možnosť rizika pre verejné zdravie z dôvodu absolvovaného vzdelávania.

103. Inak povedané, hoci ochrana verejného zdravia môže odôvodniť porovnávacie preskúmanie dokladov o vzdelaní, ktoré nie je založené výlučne na odbornej kvalifikácii, ktorú umožňuje predpokladať doklad o vzdelaní, na ktorý sa odvoláva žiadateľ, príslušný orgán je vždy povinný v každom prípade vziať do úvahy nielen odborné znalosti, ktoré skutočne má žiadateľ, ale všetky relevantné informácie, ktoré umožňujú prístup k povolaniu a jeho výkon.

104. Preto sa domnievam, že na druhú prejudiciálnu otázku treba odpovedať tak, že články 45 a 49 ZFEÚ nebránia tomu, aby príslušný orgán hostiteľského členského štátu zohľadnil informácie týkajúce sa presného obsahu a konkrétneho priebehu tohto vzdelávania vtedy, ak mu boli tieto informácie poskytnuté inými spoľahlivými zdrojmi, ako sú organizátori tohto vzdelávania alebo príslušné orgány členského štátu pôvodu, s cieľom preukázať existenciu preukázaného rizika pre zdravie pacientov. Príslušný orgán hostiteľského členského štátu by však nemal vychádzať výlučne z takých informácií s tým cieľom, aby zamietol prístup k povolaniu a jeho výkonu štátnemu príslušníkovi členského štátu, ktorý získal svoj doklad o vzdelaní na univerzite iného členského štátu.

<sup>28</sup> Rozsudok z 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, bod 58).

## V. Návrh

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

Žiadosť o prístup k povolaniu a jeho výkonu podaná študentom, ktorý získal doklad o vzdelaní vydaný v spolupráci s univerzitou iného členského štátu v nadväznosti na vzdelávanie absolvované výlučne v hostiteľskom členskom štáte, v jazyku tohto štátu, a to s cieľom vykonávať predmetné povolanie v tom istom štáte, nemožno posudzovať z hľadiska smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ z 20. novembra 2013. Články 45 a 49 ZFEÚ, ktorých cieľom je ochrana osôb, ktoré skutočne využívajú základné práva a slobody, sa navyše na situáciu takého študenta neuplatnia, takže sa nich tento študent nemôže odvolávať v rámci svojej žiadosti o prístup k povolaniu a jeho výkonu.