Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 28. februára 2019 [1]

Vec C-729/17

Európska komisia
proti

Helénskej republike

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Smernica 2005/36/ES – Uznávanie odbornej kvalifikácie – Vnútroštátne pravidlá o uznávaní dokladov o formálnej kvalifikácii získaných na účely výkonu povolania mediátora“

I. Úvod

1. Komisia svojou žalobou Súdny dvor po prvé žiada, aby rozhodol, že Helénska republika si nesplnila svoje povinnosti vyplývajúce z článku 49 ZFEÚ, ktorý zakazuje obmedzenia slobody usadiť sa, ako aj z článku 15 ods. 2 písm. b) a c) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu [2]. V tejto súvislosti tomuto členskému štátu vytýka, že v rozpore s uvedenými ustanoveniami stanovil pre vzdelávacie inštitúcie pre mediátorov povinnosť mať len ním vymedzenú právnu formu.

2. Po druhé Komisia žiada, aby sa konštatovalo, že Helénska republika si nesplnila povinnosti vyplývajúce takisto z článku 49 ZFEÚ a tiež z článkov 13, 14 a 50 ods. 1, ako aj z prílohy VII smernice 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií [3]. V tejto súvislosti jej vytýka, že postup uznávania kvalifikácií osôb žiadajúcich o akreditáciu na vykonávanie povolania mediátora podmienila na jednej strane dodatočnými požiadavkami na obsah osvedčení, ktoré uvedená smernica nestanovuje, a na druhej strane kompenzačnými opatreniami, ktorým nepredchádzalo posúdenie existencie možných podstatných rozdielov oproti vnútroštátnej odbornej príprave, čím v uvedenom kontexte porušila zásadu zákazu diskriminácie.

3. V súlade so žiadosťou Súdneho dvora sa v týchto návrhoch zameriam na žalobné dôvody týkajúce sa nezlučiteľnosti spornej gréckej právnej úpravy so smernicou 2005/36, [4] predovšetkým s ohľadom na súvislosť medzi touto smernicou a smernicou 2008/52/ES [5].

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 (Ú. v. ES L 376, 2006, s. 36).

3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. septembra 2005 (Ú. v. ES L 255, 2005, s. 22).

4 Pokiaľ ide o prípadnú nezlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy s článkom 15 smernice 2006/123 a s článkom 49 ZFEÚ, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar v prebiehajúcom súdnom konaní vo veci Komisia/Nemecko (C-377/17).

5 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 21. mája 2008 o určitých aspektoch mediácie v občianskych a obchodných veciach (Ú. v. EÚ L 136, 2008, s. 3).

II. Právny rámec

A. Smernica 2005/36

4. Článok 13 smernice 2005/36 nazvaný „Podmienky uznávania“ vo svojom odseku 1 uvádza:

„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 prístup k tomuto povolaniu alebo výkon tohto povolania za tých istých podmienok, aké sa vzťahujú na jeho štátnych príslušníkov, a to žiadateľom, ktorí sú držiteľmi osvedčenia o odbornej spôsobilosti alebo dokladu o formálnej kvalifikácii, 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.“

5. Článok 14 tejto smernice s názvom „Kompenzačné opatrenia“ vo svojich odsekoch 1, 4 a 5 stanovuje:

„1. Článok 13 nebráni hostiteľskému členskému štátu, aby za nasledujúcich podmienok požadoval od žiadateľa, aby dokončil lehotu na prispôsobenie, trvajúcu až tri roky, alebo aby zložil skúšku odbornej spôsobilosti, ak:

a) odborná príprava, ktorou žiadateľ prešiel, pokrýva podstatne iné veci [podstatne odlišné záležitosti – *neoficiálny preklad*] než sú veci, pokryté dokladom o formálnych kvalifikáciách, ktorý vyžaduje hostiteľský členský štát;

b) regulované povolanie v hostiteľskom členskom štáte pokrýva jednu alebo viac regulovaných profesionálnych činností, ktoré v zodpovedajúcom povolaní v žiadateľovom domovskom členskom štáte neexistujú, a odborná príprava požadovaná v hostiteľskom členskom štáte pokrýva podstatne iné veci [podstatne odlišné záležitosti – *neoficiálny preklad*] než sú veci, zahrnuté do žiadateľovho potvrdenia o odbornej spôsobilosti alebo dokladu o formálnych kvalifikáciách.

…

4. Na účely uplatňovania odsekov 1 a 5 „podstatne odlišné záležitosti“ sú záležitosti, ktorých znalosť, získané zručnosti a spôsobilosť sú podstatné pre výkon povolania a v prípade ktorých odborná príprava, ktorú migrant absolvoval, vzhľadom na jej trvanie alebo obsah vykazuje značné rozdiely oproti odbornej príprave, ktorú vyžaduje hostiteľský členský štát.

5. Odsek 1 sa uplatňuje s náležitým zohľadnením zásady proporcionality. Najmä ak má hostiteľský členský štát v úmysle vyžadovať od žiadateľa absolvovanie adaptačného obdobia alebo zloženie skúšky spôsobilosti, musí sa najprv uistiť, či znalosti, zručnosti a spôsobilosti, ktoré žiadateľ získal počas svojej odbornej praxe alebo celoživotného vzdelávania a ktoré na tento účel potvrdil príslušný orgán v každom členskom štáte alebo v tretej krajine, sú takej povahy, aby úplne alebo čiastočne pokryli podstatne odlišné záležitosti definované v odseku 4.“

6. Článok 50 uvedenej smernice nazvaný „Dokumentácia a formality“ vo svojom odseku 1 uvádza, že „ak príslušné orgány hostiteľského členského štátu rozhodujú na základe tohto oddielu o žiadosti o povolenie výkonu príslušného regulovaného povolania, môžu požadovať doklady a osvedčenia uvedené v prílohe VII…“.

7. Uvedená príloha VII, ktorá sa vzťahuje na „Doklady a osvedčenia, ktoré sa môžu vyžadovať podľa článku 50 ods. 1“, znie takto:

„1. Doklady

a) Doklad o štátnej príslušnosti danej osoby;

b) kópie osvedčení o odbornej spôsobilosti alebo doklady o formálnych kvalifikáciách, ktoré umožňujú prístup k predmetnej profesii, a podľa vhodnosti aj osvedčenie o odbornej praxi danej osoby.

Príslušné orgány hostiteľského členského štátu môžu vyzvať žiadateľa, aby poskytol informácie týkajúce sa svojej prípravy v miere potrebnej na zistenie možných výrazných odlišností [podstatných rozdielov – *neoficiálny preklad*] v [oproti – *neoficiálny preklad*] požadovanej vnútroštátnej príprave, ako sú ustanovené v článku 14. …

c) v prípadoch uvedených v článku 16, osvedčenie o charaktere a dĺžke činnosti, ktoré vydá príslušný orgán alebo úrad domovského členského štátu alebo členského štátu, z ktorého cudzí štátny príslušník pochádza.

…“

B. Grécke právo

1. Zákon č. 3898/2010

8. Zákon č. 3898/2010[6] preberá smernicu 2008/52.

9. Článok 6 tohto zákona s názvom „Akreditačný orgán“ vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Zriaďuje sa ‚komisia pre akreditáciu mediátorov‘ pod dohľadom ministerstva pre spravodlivosť, transparentnosť a ľudské práva [s] právomocou najmä [pre]… akreditáciu uchádzačov o povolanie mediátora….

3. Akreditácia uchádzačov o povolanie mediátora podlieha skúškam, ktoré sa absolvujú pred porotou zloženou z dvoch členov komisie uvedenej v odseku 1 menovaných jej predsedom a zo sudcu, ktorý… tejto porote predsedá. Porota overí, či uchádzač disponuje znalosťami, schopnosťami a dostatočnou odbornou prípravou absolvovanou na vzdelávacích inštitúciách uvedených v článku 5 na to, aby poskytoval služby mediácie. Rozhodnutie vydá písomne a riadne ho odôvodní. …“

10. V zmysle článku 7 ods. 2 písm. a) uvedeného zákona „minister pre spravodlivosť, transparentnosť a ľudské práva… vymedzí osobitné podmienky pre oprávnenie na výkon povolania mediátora, ako aj postup uznávania dokladu o oprávnení na výkon povolania získaného mediátormi v inom členskom štáte Európskej únie. Toto uznávanie, ako aj dočasné alebo trvalé odňatie oprávnenia podliehajú predchádzajúcemu súhlasu komisie uvedenej v článku 6 ods. 1“. Odsek 5 tohto článku 6 stanovuje, že uvedený minister vyhláškou „presne vymedzí spôsoby, kritériá a podmienky absolvovania skúšky uchádzačov o povolanie mediátora pred porotou.“

6 Zákon o mediácii v občianskych a obchodných veciach (FEK A’ 211/16.12.2010).

11. Článok 14 toho istého zákona bol zmenený legislatívnym aktom zo 4. decembra 2012,[7] ktorým bol doplnený odsek 2 ustanovujúci, že „uznať možno doklad o oprávnení na výkon povolania mediátora vydaný zahraničnou vzdelávacou inštitúciou po absolvovaní odbornej prípravy poskytnutej v Grécku, pokiaľ bol tento doklad získaný najneskôr v deň autorizácie a začatia výkonu činnosti organizácie alebo vzdelávacej inštitúcie uvedenej v článku 5 zákona č. 3898/2010, a v každom prípade najneskôr 31. decembra 2012.“

2. Ministerská vyhláška č. 109088 v znení neskorších predpisov

12. Jediný článok kapitoly A ministerskej vyhlášky č. 109088 z 12. decembra 2011[8], v znení vyhlášky č. 107309 z 20. decembra 2012[9] (ďalej len „ministerská vyhláška č. 109088 v znení neskorších predpisov“), a jeho odseky 1, 2 a 5, znejú takto:

„A. Postup uznávania dokladov o oprávnení na výkon povolania mediátora vydaných zahraničnou vzdelávacou inštitúciou sa vymedzuje takto:

Uznávanie rovnocennosti dokladov o oprávnení na výkon povolania mediátora vydaných zahraničnou vzdelávacou inštitúciou vykonáva komisia pre akreditáciu mediátorov v súlade s týmto postupom:

1. Uchádzači predložia žiadosť o uznanie dokladu o oprávnení na výkon povolania mediátora.

…

2. K tlačivu žiadosti sa pripoja tieto sprievodné doklady:

…

c) potvrdenie od vzdelávacej inštitúcie adresované komisii pre akreditáciu mediátorov uvedenej v článku 6 ods. 1 zákona č. 3898/2010, ktoré osvedčuje:

   a. a.) celkový počet hodín odbornej prípravy,

   bb) vyučované predmety,

   cc) miesto odbornej prípravy,

   dd) počet účastníkov,

   ee) počet školiteľov a ich kvalifikácie,

   ff) postup preskúšania a hodnotenia uchádzačov a spôsoby zabezpečujúce integritu tohto postupu.

…

7 Legislatívny akt o úprave naliehavých otázok patriacich do právomoci ministerstva financií, ministerstva pre rozvoj, hospodársku súťaž, infraštruktúru, dopravu a siete, ministerstva školstva a náboženských záležitostí, kultúry a športu, ministerstva životného prostredia, energetiky a klimatických zmien, ministerstva práce, sociálneho zabezpečenia a sociálnej pomoci, ministerstva pre spravodlivosť, transparentnosť a ľudské práva, ministerstva pre reformu verejnej správy a elektronickú verejnú správu, a o iných ustanoveniach (FEK A’237/5.12.2012).

8 FEK B’ 2824/14.12.2011.

9 FEK B’ 3417/21.12.2012.

5. Komisia pre akreditáciu mediátorov uzná rovnocennosť dokladu o oprávnení na výkon povolania, pokiaľ tento doklad vydala uznaná zahraničná inštitúcia a uchádzač dokáže preukázať prax nadobudnutú účasťou aspoň na troch mediačných konaniach ako mediátor, asistent mediátora alebo poradca jedného z účastníkov konania. Komisia môže podľa vlastného uváženia požadovať, aby uchádzač zložil doplňujúcu skúšku, najmä v prípade, ak jeho odbornú prípravu v Grécku poskytla zahraničná inštitúcia.

Pokiaľ ide o uznanie rovnocennosti dokladu o oprávnení na výkon povolania získaného v zahraničí alebo vydaného vzdelávacou inštitúciou uznanou v zahraničí po absolvovaní odbornej prípravy poskytnutej v Grécku, komisia pre akreditáciu mediátorov môže rovnocennosť tohto dokladu o oprávnení na výkon povolania akceptovať, aj keď uchádzač nepreukáže prax nadobudnutú účasťou aspoň na troch mediačných konaniach ako mediátor, asistent mediátora alebo poradca jedného z účastníkov konania, pokiaľ zo všetkých skutočností obsiahnutých v spise uchádzača zjavne vyplýva jeho sústavné vzdelávanie a systematická prax v oblasti mediácie a pokiaľ bol tento doklad získaný najneskôr 31. decembra 2012.“

3. Zákon č. 4512/2018

13. Zákon č. 4512/2018, ktorý obsahuje kapitolu II nazvanú „Pravidlá týkajúce sa mediácie“, bol uverejnený 17. januára 2018.[10]

14. Článok 188 tohto zákona s názvom „Kvalifikácia mediátorov“ vo svojom odseku 1 stanovuje, že „mediátori musia: a) mať [štátny] vysokoškolský diplom alebo rovnocenný zahraničný diplom; b) mať absolvovanú odbornú prípravu na vzdelávacej inštitúcii mediátorov, ktorú uznala Ústredná komisia pre mediáciu alebo ktorá má doklad o akreditácii vydaný členským štátom Európskej únie; c) byť akreditovaní Ústrednou komisiou pre mediáciu a zapísaní v registri mediátorov, ktorý vedie ministerstvo pre spravodlivosť, transparentnosť a ľudské práva. Ak je držiteľ [štátneho] vysokoškolského diplomu alebo rovnocenného zahraničného diplomu zároveň držiteľom magisterského titulu alebo doktorátu z mediácie udeleného zahraničnou vysokou školou, nemusí na to, aby bol akreditovaný, absolvovať aj odbornú prípravu na vzdelávacej inštitúcii pre mediátorov, ani zložiť skúšky. Z výkonu povolania mediátora je vylúčený každý, kto zastával funkciu sudcu“.

15. Článok 202 uvedeného zákona nazvaný „Akreditácia mediátorov“ vo svojom odseku 1 stanovuje, že „akreditáciu mediátorov a ich zápis do registra uvedeného v článku 203 ods. 2 vykoná Ústredná komisia pre mediáciu po skúškach…“.

16. Článok 203 toho istého zákona nazvaný „Informácie pre verejnosť – register“, vo svojom odseku 6 stanovuje, že „do registra mediátorov… môže byť na vlastnú žiadosť zapísaný každý mediátor, ktorý bol v inom členskom štáte Európskej únie akreditovaný v súlade s ustanoveniami, ktoré sú v uvedenom členskom štáte stanovené pre legálny výkon povolania mediátora. K jeho žiadosti musia byť priložené doklady, ktoré sú nevyhnutné na osvedčenie jeho kvalifikácie ako mediátora, a do registra sa zapíše po ich overení na základe súhlasu Ústrednej komisie pre mediáciu. Táto preskúma autentickosť dokladov predložených žiadateľom, pričom na tento účel využije všetky prostriedky, ktoré sú podľa jej uváženia vhodné“.

17. Článok 205 zákona č. 4512/2018 stanovuje, že „odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa zrušuje každé protichodné ustanovenie, ktoré akúkoľvek otázku súvisiacu s mediáciou upravuje odlišne. Ustanovenia článku 1 zákona č. 3898/2010 zostávajú v platnosti“. Ďalej, článok 206 zákona č. 4512/2018 stanovuje, že „táto kapitola II nadobúda účinnosť jej uverejnením v úradnom vestníku vlády…“.

10 Zákon o pravidlách uplatňovania štrukturálnych reforiem programu makroekonomických úprav a iné ustanovenia (FEK A’ 5/17.01.2018), konkrétne ide o články 178 až 206.

III. Konanie pred podaním žaloby a konanie pred Súdnym dvorom

18. Komisia po tom, ako jej bola predložená sťažnosť na nesúlad zákona č. 3898/2010 a ministerskej vyhlášky č. 109088 v znení neskorších predpisov so smernicami 2005/36, 2006/123 a 2008/52, požiadala Helénsku republiku listom z 11. júla 2013 o informácie o odbornej príprave mediátorov v Grécku.

19. Keďže Komisia nebola spokojná s odpoveďou, ktorú dostala, zaslala 11. júla 2014 Helénskej republike formálnu výzvu, v ktorej ju vyzvala, aby predložila svoje pripomienky k porušeniu článkov 13 a 14 smernice 2005/36, ako aj článku 15 ods. 2 písm. b) a c) smernice 2006/123.

20. Vzhľadom na to, že doručená odpoveď naďalej nebola uspokojivá, Komisia 29. mája 2015 zaslala doplňujúcu formálnu výzvu, v ktorej potvrdila svoje predchádzajúce stanovisko a vyjadrila aj svoje znepokojenie nad nezlučiteľnosťou gréckej právnej úpravy s článkom 50 a prílohou VII smernice 2005/36, ako aj so zásadou zákazu diskriminácie stanovenou v článkoch 45 a 49 ZFEÚ.

21. Keďže dôvodnosť argumentov, ktoré Helénska republika v odpovedi predložila, Komisiu nepresvedčila, táto jej zaslala odôvodnené stanovisko, ktoré bolo doručené 26. februára 2016.[11] *Po prvé* podľa tohto stanoviska si Helénska republika tým, že *právnu formu vzdelávacích inštitúcií pre mediátorov obmedzila* na neziskové organizácie, ktoré musia podľa zákona č. 3898/2010 a prezidentského dekrétu č. 123/2011[12] byť zriadené aspoň jednou stavovskou organizáciou advokátov a aspoň jednou profesijnou komorou v Helénskej republike, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ZFEÚ a článku 15 ods. 2 písm. b) a c) a článku 15 ods. 3 smernice 2006/123/ES. *Po druhé* Helénska republika si tým, že postup *uznávania akademických kvalifikácií* podmienila dodatočnými požiadavkami na obsah osvedčení a uložením kompenzačných opatrení bez predchádzajúceho posúdenia podstatných rozdielov a tým, že ponechala v platnosti diskriminačné ustanovenia, ktoré od žiadateľov o akreditáciu pre výkon povolania mediátora[13] vyžadujú, aby preukázali prax nadobudnutú účasťou na aspoň troch mediačných konaniach, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 45 a 49 ZFEÚ, ako aj z článkov 13, 14 a 50 a z prílohy VII smernice 2005/36/ES.

22. Listom z 10. mája 2016 Helénska republika namietala proti nesplneniu povinností, ktoré jej bolo vytýkané. *Na jednej strane* sa odvolávala na to, že mediácia predstavuje činnosť spojenú s výkonom verejnej moci, presnejšie so správou súdnictva, takže patrí pod výnimku stanovenú v článku 51 prvom odseku ZFEÚ, a že ustanovenia smernice 2008/52 tiež umožňujú domnievať sa, že opatrenia obmedzujúce slobodu usadiť sa a slobodu poskytovať služby môžu byť odôvodnené všeobecným záujmom. *Na druhej strane* tvrdila, že mediátori, ktorí získali odbornú kvalifikáciu v inom členskom štáte, neprišli o možnosť vykonávať toto povolanie, pretože napadnuté ustanovenia dovoľovali, aby sa ich spôsobilosť uznala na základe dokladov o ich sústavnom vzdelávaní, nahrádzajúc tak vyššie uvedené kritérium praxe.

23. Komisia, ktorá s touto analýzou nesúhlasila, predložila aktom z 22. decembra 2017 podaným 4. januára 2018 na základe článku 258 ZFEÚ túto žalobu o určenie nesplnenia povinností uvedeného v jej odôvodnenom stanovisku.[14]

11 Spresňujem, že v žalobe sa uvádza „16. február“, ale z dokumentov, ktoré sú k nej pripojené, vyplýva, že odôvodnené stanovisko je datované 25. februára 2016 a bolo doručené v nasledujúci deň.

12 Prezidentský dekrét, ktorým sa ustanovujú podmienky autorizácie a fungovania vzdelávacích inštitúcií pre mediátorov v občianskych a obchodných veciach (JMD FEK A'255/9.12.2011). Podľa jeho článku 1 ods. 1 „ako vzdelávacia inštitúcia pre mediátorov… môže pôsobiť nezisková organizácia podľa občianskeho práva založená aspoň jedným združením advokátov spolu s aspoň jednou profesijnou komorou tohto štátu, ktorá vykonáva činnosť na základe autorizácie vydanej odborom pre povolanie advokátov a exekútorov patriacim pod generálne riaditeľstvo súdnej správy ministerstva pre spravodlivosť, transparentnosť a ľudské práva (článok 5 ods. 1 zákona č. 3898/2010).

13 Žaloba Komisie sa v tejto súvislosti týka presnejšie žiadateľov o akreditáciu, ktorí sú držiteľmi dokladov o oprávnení na výkon povolania získaných v zahraničí alebo vydaných vzdelávacou inštitúciou v zahraničí po ukončení vzdelávania absolvovaného v Grécku.

14 Pozri bod 21 týchto návrhov. Spresňujem, že ako právny základ žaloby je uvedený len článok 49 ZFEÚ a nie článok 45 ZFEÚ, ktorý bol v odôvodnenom stanovisku uvedený na doplnenie.

24. Vo vyjadrení k žalobe Helénska republika navrhla túto žalobu zamietnuť s tvrdením, že zákon č. 3898/2010 a prezidentský dekrét č. 123/2011 boli zrušené zákonom č. 4512/2018 a tým napadnuté vnútroštátne právne predpisy zanikli.

25. V replike Komisia naďalej trvala na žalobných dôvodoch a argumentoch uvedených v jej žalobe, pričom tvrdila najmä to, že zmeny zavedené zákonom č. 4512/2018 po podaní tejto žaloby nie sú pre odstránenie údajných nesplnení povinností rozhodujúce.

26. Helénska republika v duplike predložila spresnenia k režimu zavedenému zákonom č. 4512/2018 a navrhla žalobu zamietnuť.

27. Na pojednávaní 6. decembra 2018 Helénska republika a Komisia predniesli svoje ústne pripomienky.

IV. Analýza

A. O vnútroštátnych ustanoveniach napadnutých prejednávanou žalobou

28. Pred preskúmaním dôvodnosti žalobných dôvodov Komisie k nesplneniu povinností vyplývajúcich zo smernice 2005/36, ktoré je Helénskej republike [15] vytýkané, je potrebné najprv vymedziť *rozsah prejednávanej žaloby* tým, že sa určia vnútroštátne ustanovenia, ktoré sú jej predmetom.

29. Zo znenia jej žaloby totiž vyplýva, že Komisia definovala vnútroštátny právny rámec, do ktorého prejednávaná vec patrí, konkrétne uvádzajúc zákon č. 3898/2010 a ministerskú vyhlášku č. 109088 v znení neskorších predpisov [16] v ich znení platnom v deň podania tohto návrhu na začatie konania. [17]

30. Vo svojom vyjadrení k žalobe však Helénska republika uviedla, že nadobudnutie účinnosti zákona č. 4512/2018, ktorý okrem iného upravuje povolanie mediátora, viedlo k zrušeniu všetkých vnútroštátnych pravidiel uvedených v žalobe a k ich nahradeniu ustanoveniami, ktoré sú v súlade s právom Únie, takže žalobné dôvody Komisie „už nemajú zmysel“. Potvrdila najmä to, že na jednej strane „ustanoveniami zákona č. 4512/2018 sa… u osôb, ktoré sa ako držitelia dokladov o akreditácii vydaných v zahraničí alebo uznanou zahraničnou vzdelávacou inštitúciou uchádzali o akreditáciu ako mediátor, zrušila povinnosť ich predchádzajúcej účasti na aspoň troch mediačných konaniach“, a na druhej strane potvrdila to, že týmito ustanoveniami sa zmenili podmienky pre zápis do registra mediátorov v Grécku. [18] Túto argumentáciu zopakovala v jej duplike. [19]

15 Dôvodnosť sa preskúma v bode 39 a nasl. nižšie.

16 Prijatie ministerskej vyhlášky č. 109088 v znení neskorších predpisov podľa mňa vyplýva najmä zo znenia článku 7 ods. 2 písm. a) zákona č. 3898/2010.

17 Spresňujem, že Komisia uvádza aj prezidentský dekrét č. 123/2011 (FEK A’ 255/9.12.2011), avšak na tento právny nástroj sa žaloba v časti o nesplnení povinnosti, ktorá je predmetom týchto návrhov, nevzťahuje (pozri bod 3 vyššie).

18 Helénska republika v tejto súvislosti tvrdí, že cieľom zákona č. 4512/2018 bolo „upevniť odbornú prípravu uchádzačov o povolanie mediátora stanovením podmienok, za ktorých bolo možné odbornú prípravu mediátora absolvovať. [Uchádzači] museli byť držiteľmi štátneho vysokoškolského diplomu alebo držiteľmi zahraničného diplomu, ktorý bol uznaný ako rovnocenný, pričom títo nemuseli mať prax nadobudnutú účasťou na mediačnom konaní“. Dodala, že „článok 203 ods. 6 [tohto] zákona stanovuje možnosť dať sa zapísať do registra mediátorov a akreditovaných mediátorov v inom členskom štáte pri dodržaní ustanovení, ktoré sú v členskom štáte pre legálny výkon povolania mediátora stanovené“.

19 V tejto duplike sa uvádza, že „ministerské vyhlášky o mediácii [, ktoré platili] pred zákonom č. 4512/2018, sa po nadobudnutí účinnosti tohto zákona stali neplatnými“.

31. Vo svojej replike Komisia uviedla jednak to, že pokiaľ ide konkrétne o vytýkané porušenie smernice 2005/36, žalobné dôvody uvedené v jej žalobe sa nestali bezpredmetnými, a jednak to, že by bolo vhodné mať k dispozícii rôzne vysvetlenia týkajúce sa obsahu určitých ustanovení zákona č. 4512/2018, ako aj možného pokračujúceho uplatňovania predchádzajúcich pravidiel.[20] Dodala, že v každom prípade trvá na prvkoch svojej žaloby týkajúcich sa tohto porušenia, ktoré bolo podľa jej názoru spôsobené predchádzajúcou právnou úpravou, „pričom si je vedomá novej právnej úpravy" uvedenej žalovanou.

32. Účastníci konania svoje stanoviská počas ústnej časti konania v podstate zopakovali. Helénska republika okrem iného potvrdila, že účinkom článku 205 zákona č. 4512/2018, ktorého znenie je podľa Komisie nepresné, bolo zrušenie všetkých skorších ustanovení týkajúcich sa mediácie, ktorých zoznam bol vypracovaný na základe zápisnice nachádzajúcej sa v archívoch gréckeho parlamentu. Okrem toho Komisia uviedla, že žalobné dôvody založené na smernici 2005/36, ktoré vyslovila proti vnútroštátnym ustanoveniam napadnutým jej žalobou, platili aj vo vzťahu k ustanoveniam zákona č. 4512/2018, pričom spresnila, že tieto sa jej nezdali byť zjavne odlišné od ustanovení predchádzajúcej právnej úpravy.

33. V tejto súvislosti v *prvom rade* poznamenávam, že Helénska republika voči prejednávanej žalobe o nesplnenie povinnosti nevzniesla formálnu námietku neprípustnosti. Súdny dvor však môže aj *bez návrhu* preskúmať, či sú splnené podmienky na podanie žaloby o nesplnenie povinnosti stanovené v článku 258 ZFEÚ. Konkrétne z článku 120 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora podľa ustálenej judikatúry vyplýva, že základné prvky práva, na ktorých je žaloba založená, musia koherentne a pochopiteľne vyplývať z textu žaloby, a že návrhy, ktoré sú v nej uvedené, musia byť formulované jednoznačným spôsobom, aby sa presne pochopil rozsah vytýkaného porušenia práva Únie, čo je nevyhnutnou podmienkou na to, aby sa dotknutý členský štát mohol účinne brániť a aby Súdny dvor mohol riadne vykonať svoje preskúmanie.[21]

34. *Po druhé* pripomínam, že už bolo opakovane rozhodnuté, že existencia nesplnenia povinnosti sa má hodnotiť vo vzťahu k situácii členského štátu *ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku*, takže Súdny dvor nemôže pri posudzovaní skutočnej existencie tohto nesplnenia povinnosti brať do úvahy neskoršie zmeny. Argumenty predložené žalovaným členským štátom tak musia byť zamietnuté v rozsahu, v akom sa týkajú legislatívneho vývoja, ku ktorému došlo po dátume uplynutia uvedenej lehoty.[22] Okrem toho žaloba o nesplnenie povinnosti súvisiace s vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá k tomuto dátumu naďalej vyvoláva účinky a ktorá je jedinou relevantnou pre posúdenie prípustnosti žaloby, nie je bezpredmetná. Totiž aj v prípade, že bolo nesplnenie povinnosti po tomto dátume odstránené, záujem na žalobe stále trvá, predovšetkým na účely určenia základov zodpovednosti, ktorá môže byť voči členskému štátu v dôsledku jeho nesplnenia povinnosti vyvodená najmä vo vzťahu k osobám, ktorým z nej plynú nároky.[23]

20 Podľa Komisie z tohto zákona jasne nevyplývalo, najmä pokiaľ išlo o jeho článok 205 a článok 188 ods. 1 písm. a) a b), že vnútroštátne pravidlá, ktoré jej žalobou napadla, boli úplne zrušené. Vytýkané nesplnenie povinnosti preto podľa nej pretrváva aj napriek reforme príslušnej právnej úpravy.

21 Pozri najmä rozsudky zo 14. októbra 2010, Komisia/Rakúsko (C-535/07, EU:C:2010:602, bod 42); z 19. decembra 2012, Komisia/Taliansko (C-68/11, EU:C:2012:815, body 49 až 54), ako aj z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 50).

22 Pozri najmä rozsudky z 28. júla 2011, Komisia/Belgicko (C-133/10, neuverejnený, EU:C:2011:527, body 31 až 39); z 25. októbra 2012, Komisia/Portugalsko (C-557/10, EU:C:2012:662, body 24 a 25); zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, body 52 až 55); z 18. decembra 2014, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-640/13, neuverejnený, EU:C:2014:2457, body 41 až 44), ako aj zo 4. mája 2017, Komisia/Luxembursko (C-274/15, EU:C:2017:333, body 41, 47 a 48).

23 Pozri najmä rozsudky z 10. apríla 2008, Komisia/Taliansko (C-442/06, EU:C:2008:216, bod 42); zo 7. apríla 2011, Komisia/Portugalsko (C-20/09, EU:C:2011:214, body 31 až 42), ako aj z 23. apríla 2015, Komisia/Bulharsko (C-376/13, neuverejnený, EU:C:2015:266, body 43 a 45).

35. V tomto prípade ustanovenia kapitoly II zákona č. 4512/2018, na ktoré sa Helénska republika odvoláva, nadobudli účinnosť 17. januára 2018,[24] čiže po dátume uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, t. j. po 26. apríli 2016,[25] a dokonca po podaní tejto žaloby, ku ktorému došlo 4. januára 2018. Vzhľadom na to, že vytýkané nesplnenie povinnosti v čase uplynutia uvedenej lehoty určite pretrvávalo, zmena ustanovení napadnutých Komisiou, ku ktorej došlo po tomto dátume, nemohla túto žalobu urobiť bezpredmetnou. V dôsledku toho nie je podľa môjho názoru rozhodujúce, či zákon č. 4512/2018 ustanovenia uvedené v žalobe zrušil alebo nie, pretože táto otázka v každom prípade nemá vplyv na prípustnosť žaloby v rozsahu, v akom sa týchto ustanovení týka.

36. *Po tretie* z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ak bola vnútroštátna právna úprava, ktorá bola v rámci konania o nesplnení povinnosti napadnutá, zmenená až po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, je potrebné konštatovať, že *Komisia predmet svojej žaloby* nemení, ak žalobné dôvody formulované proti predchádzajúcim ustanoveniam podľa nej platia aj proti ustanoveniam vyplývajúcim z vykonanej reformy, avšak *pod podmienkou*, že sa preukáže, že obe verzie právnej úpravy majú v podstate rovnaký obsah, takže systém zavedený právnou úpravou, proti ktorej sa namietalo počas konania pred podaním žaloby, bol celkovo *zachovaný*.[26]

37. V prejednávanej veci sa mi zdá, že ústnym a písomným argumentom, ktoré Komisia pred Súdnym dvorom k ustanoveniam zákona č. 4512/2018 predniesla, chýba jasnosť a dokonca sú poznačené istou nejednoznačnosťou. Komisia totiž uviedla, že jej zámerom bolo, aby sa žalobné dôvody založené na smernici 2005/36 vzťahovali nielen na vnútroštátnu právnu úpravu uvedenú v jej žalobe, ale aj na zákon č. 4512/2018, pričom však presne nepreukázala, do akej miery bol obsah tohto zákona podobný predchádzajúcej právnej úprave, a teda takisto odporoval uvedenej smernici, keďže v tejto súvislosti vyslovila len niekoľko pochybností.[27] Podľa môjho názoru však takýto postup nie je v súlade s už citovanou judikatúrou týkajúcou sa požiadaviek jasnosti a presnosti, ktoré musia tvrdenia Komisie spĺňať, ak chce dosiahnuť uloženie povinnosti členskému štátu pre nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie,[28] a Súdnemu dvoru neprináleží zastúpiť žalobkyňu v jej nečinnosti, ak táto tieto požiadavky nesplní.[29]

38. Na záver, vzhľadom na to, že k zrušeniu ustanovení gréckeho práva uvedených v žalobe Komisie[30] nedošlo pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, zastávam názor, že prejednávanú žalobu o nesplnenie povinnosti nemožno považovať za bezpredmetnú, a teda musí byť vyhlásená za prípustnú v rozsahu týkajúcom sa týchto ustanovení. Naopak, domnievam sa, že prípadné uplatnenie žalobných dôvodov obsiahnutých v žalobe na ustanovenia zákona č. 4512/2018 nebolo Komisiou preukázané dostatočne na to, by mohlo byť Súdnym dvorom zohľadnené, prinajmenšom pokiaľ ide o porušenie smernice 2005/36, takže podľa mňa nie je potrebné posúdiť údajné nesplnenie povinností vo vzťahu k týmto novým ustanoveniam.

24 Uvedené ustanovenia (citované výňatkami v bode 13 a nasl. vyššie) nadobudli účinnosť v deň uverejnenia tohto zákona na základe jeho článku 206.

25 Spresňujem, že z dokumentov pripojených k žalobe vyplýva, že Komisia pre Helénsku republiku stanovila lehotu na nápravu vytýkaného nesplnenia povinnosti v trvaní dvoch mesiacov odo dňa doručenia odôvodneného stanoviska, ku ktorému došlo 26. februára 2016.

26 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. septembra 2005, Komisia/Belgicko (C-221/03, EU:C:2005:573, bod 38 a nasl.); z 10. januára 2006, Komisia/Nemecko (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 27); z 21. marca 2013, Komisia/Francúzsko (C-197/12, neuverejnený, EU:C:2013:202, bod 26), ako aj zo 4. septembra 2014, Komisia/Nemecko (C-211/13, neuverejnený, EU:C:2014:2148, bod 24).

27 V replike Komisie, ako aj na pojednávaní.

28 Okrem rozsudkov uvedených v poznámke pod čiarou 21 pozri aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Komisia/Estónsko (C-39/10, EU:C:2011:770, bod 32 a nasl.).

29 S tým, že pokiaľ ide o dôvodnosť žaloby, je povinnosťou Komisie preukázať existenciu údajného nesplnenia povinnosti tým, že Súdnemu dvoru predloží dôkazy nevyhnutné na preverenie existencie a rozsahu tohto nesplnenia, pričom sa nemôže odvolávať na žiadnu domnienku (pozri najmä rozsudky z 29. októbra 2015, Komisia/Belgicko, C-589/14, neuverejnený, EU:C:2015:736, body 28 a 32; z 29. júna 2017, Komisia/Portugalsko, C-126/15, EU:C:2017:504, body 70 a 80, ako aj z 12. apríla 2018, Komisia/Dánsko, C-541/16, EU:C:2018:251, bod 25).

30 V žalobných dôvodoch založených na porušení smernice 2005/36 ide o ustanovenia zákona č. 3898/2010 a ministerskej vyhlášky č. 109088 v znení neskorších predpisov.

B. O nesplnení povinností vyplývajúcich zo smernice 2005/36

39. Vzhľadom na príslušné tvrdenia účastníkov tohto konania najprv preskúmam, či napadnutá grécka právna úprava skutočne patrí do vecnej pôsobnosti smernice 2005/36 o uznávaní odborných kvalifikácií, a to najmä z pohľadu jej súvislosti so smernicou 2008/52,[31] berúc do úvahy vymedzený predmet týchto návrhov[32] (oddiel 1). Keďže by sa podľa môjho názoru mala smernica 2005/36 v tomto ohľade vyhlásiť za uplatniteľnú, je potrebné následne určiť, či s ňou je uvedená právna úprava v súlade (oddiel 2).

1. O uplatniteľnosti smernice 2005/36 najmä z hľadiska smernice 2008/52

40. Na úvod poznamenávam, že otázka uplatniteľnosti smernice 2005/36, presnejšie v súvislosti s obsahom smernice 2008/52, bola podľa môjho názoru v zásade vznesená v rámci konania pred podaním žaloby, aj keď sa spomína v akte, ktorým bola na Súdny dvor podaná žaloba.[33]

41. Komisia v texte svojej žaloby uvádza, že grécke orgány v ich odpovedi na odôvodnené stanovisko spochybnili uplatniteľnosť smernice 2005/36 s tvrdením, že označenie povolania mediátora za „regulované povolanie“ môže „závisieť od vzájomného vzťahu medzi smernicou 2005/36 a neskoršou smernicou 2008/52“.

42. V *prvom rade* poznamenávam, že zo žaloby výslovne vyplýva, že grécke orgány nenamietali proti tvrdeniu Komisie, že povolanie mediátora v Grécku predstavuje „*regulované povolanie*“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2005/36. Helénska republika tento názor pred Súdnym dvorom nespochybnila. Navyše táto analýza je podľa môjho názoru správna z nasledujúcich dôvodov.

43. Zo znenia uvedeného ustanovenia[34] a s ním súvisiacej judikatúry Súdneho dvora[35] vyplýva, že tento pojem sa vzťahuje na odbornú činnosť, ktorá, pokiaľ ide o podmienky prístupu k nej alebo jej výkonu, sa priamo alebo nepriamo riadi vnútroštátnymi ustanoveniami ukladajúcimi povinnosť mať osobitnú odbornú kvalifikáciu osvedčenú dokladom o formálnej kvalifikácii vytvorenej špecificky na účely prípravy jej držiteľov na výkon príslušného povolania. Povolanie mediátora, tak ako je upravené

31 Helénska republika uvádza takisto ustanovenia smernice 2008/52 (o určitých aspektoch mediácie), dokonca v prvom rade, ako bod obhajoby proti prvému žalobnému dôvodu vyjadrenému Komisiou, ktorý sa zakladá na povinnostiach vyplývajúcich z článku 49 ZFEÚ (týkajúcom sa slobody usadiť sa) a článku 15 smernice 2006/123 (o službách na vnútornom trhu). Pripomínam, že tento žalobný dôvod však nie je predmetom týchto vymedzených návrhov (pozri ich body 1 a 3).

32 Zo žaloby vyplýva, že Helénska republika predložila pri namietnutí proti uplatneniu smernice 2005/36 dva ďalšie argumenty, jeden založený na článku 51 prvom odseku ZFEÚ (stanovujúcom výnimku zo slobody usadiť sa pri činnostiach súvisiacich s výkonom verejnej moci v členskom štáte) a druhý založený na tom, že ešte neurčila vnútroštátny orgán príslušný na uznávanie odborných kvalifikácií mediátorov v Grécku (akými sú orgány stanovené v článku 56 ods. 3 uvedenej smernice). Tieto dva argumenty preto nebudú predmetom analýzy týchto vymedzených návrhov.

33 V žalobe Komisie sa totiž uvádza, že grécke orgány vzniesli vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko k tomuto bodu námietku. Podľa môjho názoru Helénska republika túto námietku nepodložila ani v replike, ani v duplike, ktoré predložila Súdnemu dvoru, dokonca ani vo svojich ústnych pripomienkach, pričom v jej prednese sa síce smernica 2008/52 spomína, ale v súvislosti so smernicou 2006/123, čo je časť žaloby, ktorou sa tieto návrhy nezaoberajú (pozri poznámku pod čiarou 31 vyššie). Počas konania pred podaním žaloby pritom účastníci konania majú možnosť predstaviť a podrobnejšie rozviesť argumentáciu, ktorú sú neskôr povinní rozvinúť pred Súdnym dvorom, ak sa mu predloží žaloba o nesplnení povinnosti (pozri najmä uznesenie predsedu Súdneho dvora z 15. novembra 2018, Komisia/Poľsko, C-619/18, EU:C:2018:910, bod 24).

34 V článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2005/36 je pojem „regulované povolanie“ vymedzený takto: „odborná činnosť alebo skupina odborných činností, ku ktorým prístup, ktorých výkon alebo jedna z foriem výkonu [jeden zo spôsobov výkonu – *neoficiálny preklad*] sú priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení podmienené držbou osobitných odborných kvalifikácií; najmä používanie profesijného titulu obmedzené legislatívnymi, regulačnými alebo správnymi opatreniami na osoby s danou odbornou kvalifikáciou stanovuje [predstavuje – *neoficiálny preklad*] spôsob výkonu …“.

35 Pozri najmä rozsudky zo 17. decembra 2009, Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, bod 24); zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, body 36 až 38), ako aj z 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, body 34 a 35).

v Grécku, pritom tieto kritériá skutočne spĺňa, pretože prístup k nemu podlieha práve na základe článku 6 ods. 1 a 3 zákona č. 3898/2010[36] absolvovaniu príslušného vzdelania na účely získania odbornej kvalifikácie a dokladu, ktorý špecificky povoľuje toto povolanie vykonávať. Smernica 2005/36 je teda v prejednávanej veci určite uplatniteľná, pokiaľ ide o jej článok 3 ods. 1 písm. a).

44. V *druhom rade* uvádzam, že podľa žaloby grécke orgány vo fáze pred podaním žaloby tvrdili, že pôsobnosť smernice 2005/36 je *obmedzená na „výkon" regulovaného povolania*, pričom vychádzali z údajného vzťahu medzi touto smernicou a *smernicou 2008/52*. Uvedená „súvzťažnosť" medzi týmito dvoma právnymi nástrojmi však nebola účastníkmi konania pred Súdnym dvorom objasnená. Pokiaľ správne rozumiem nastolenej problematike, vzhľadom na údaje poskytnuté Komisiou je potrebné určiť, do akej miery zahŕňa harmonizácia vyplývajúca zo smernice 2005/36, berúc do úvahy smernicu 2008/52, podmienky pre prístup k regulovanému povolaniu, akým je povolanie mediátora v Grécku.

45. V tejto súvislosti pripomínam, že ako sa uvádza v jej článkoch 1 a 2, smernica 2005/36 stanovuje pravidlá, podľa ktorých sa odborné kvalifikácie získané štátnymi príslušníkmi členských štátov v jednom alebo viacerých „domovských" členských štátoch musia v „hostiteľskom" členskom štáte uznať na účely prístupu k regulovaným povolaniam v zmysle tejto smernice alebo na účely ich výkonu na území tohto druhého štátu.[37]

46. Pokiaľ ide o zohľadnenie smernice 2008/52 na účely vymedzenia vecnej pôsobnosti smernice 2005/36, relevantnosť tohto argumentu nebola Helénskou republikou pred Súdnym dvorom preukázaná a okrem toho sa mi tento argument zdá byť v každom prípade nedôvodný. Na jednej strane totiž smernica 2008/52 nijako neodkazuje na smernicu 2005/36,[38] ktorá jej predchádzala. Na druhej strane, pokiaľ viem, Súdny dvor vo svojej judikatúre nikdy nevyslovil podstatnú súvislosť medzi týmito dvoma právnymi nástrojmi, pričom treba poznamenať, že ich účely sú veľmi odlišné.[39] Navyše zo znenia potenciálne relevantných ustanovení smernice 2008/52,[40] ktoré sa týkajú hlavne kvality mediácie,[41] mi nie je jasné, ako by tieto ustanovenia mohli ovplyvniť uplatniteľnosť smernice 2005/36 v prejednávanej veci.

47. Napokon, ako uvádza aj Komisia, 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, pričom sú však pri výkone ich právomoci v tejto oblasti povinné rešpektovať základné slobody zaručené Zmluvou o FEÚ.[42] V prejednávanej veci sa domnievam, že podmienky prístupu k činnosti mediátora nie sú ku dnešnému dňu predmetom

36 Tento stanovuje, že uchádzači o povolanie mediátora skladajú skúšku pred porotou, ktorá má skôr, ako sa im udelí akreditácia, overiť, či majú znalosti, schopnosti a absolvovanú dostatočnú odbornú prípravu poskytnutú príslušnou organizáciou.

37 Pozri takisto návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, bod 28).

38 Na rozdiel, napríklad, od odôvodnenia 19 a článku 3 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/11/EÚ z 21. mája 2013 o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov, ktorou sa mení nariadenie (ES) č. 2006/2004 a smernica 2009/22/ES (smernica o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov) (Ú. v. EÚ L 165, 2013, s. 63). V tejto súvislosti pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Menini a Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:132, bod 55 a nasl.).

39 Pripomínam, že smernica 2008/52 sa týka určitých aspektov mediácie ako alternatívneho spôsobu riešenia sporov, ktorý treba podporiť, zatiaľ čo smernica 2005/36 sa týka uznávania odborných kvalifikácií, čo vyplýva tak z názvov týchto právnych nástrojov, ako aj z ich článkov 1, ktoré definujú ich príslušné účely.

40 Vzhľadom na diskusie pred Súdnym dvorom týkajúce sa súvislosti medzi smernicou 2008/52 a okrem iného aj smernicou 2006/123 (pozri poznámku pod čiarou 31 vyššie).

41 Konkrétne ide o odôvodnenie 16 a článok 1 smernice 2008/52, ktoré stanovujú jej účely, článok 3 písm. b), ktorý definuje pojem „mediátor", a článok 4, ktorý sa týka „kvality mediácie". Aj keď odôvodnenie 16 a článok 4 ods. 2, ktoré sú tu uvedené, členské štáty vyzývajú, aby podporovali odbornú prípravu mediátorov s cieľom uprednostňovania kvalitnej mediácie, uvedená smernica však nemá za úlohu upravovať ich odbornú kvalifikáciu. Pozri najmä CADIET, L.: Directive n° 2008/52/CE … In: *Droit processuel civil de l'Union européenne*. Paris: LexisNexis, 2011, s. 321 a nasl., najmä bod 850; YBARRA BORES, A.: The European Union and alternative dispute resolution methods: Directive 2008/52/EC … In: *Latest developments in EU private international law*. Cambridge: Intersentia, 2011, s. 175 a nasl., najmä s. 181, ako aj ESPLUGUES, C.: Civil and commercial mediation in the EU after the transposition of Directive 2008/52/EC. In: *Civil and commercial mediation in Europe*. zv. II, Cambridge: Intersentia, 2014, s. 485 a nasl., najmä s. 516.

42 Pozri najmä rozsudky z 10. decembra 2009, Peśla (C-345/08, EU:C:2009:771, bod 34 a nasl.); z 27. júna 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, bod 20), ako aj zo 17. decembra 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft (C-342/14, EU:C:2015:827, bod 44 a nasl.).

harmonizácie na úrovni Únie, obzvlášť nie na základe ustanovení smernice 2008/52, takže členské štáty sú naďalej príslušné na stanovenie svojich podmienok, pričom sú povinné dbať na to, aby vnútroštátne ustanovenia, ktoré sú v tejto súvislosti prijaté, nepredstavovali neopodstatnenú prekážku účinného výkonu uvedených slobôd.

48. Preto sa obdobne ako Komisia domnievam, že niet pochybností nielen o tom, že povolanie mediátora v Grécku predstavuje „regulované povolanie" v zmysle smernice 2005/36, ale ani o tom, že patrí do vecnej pôsobnosti tejto smernice. Preto je potrebné určiť, či je právna úprava napadnutá prejednávanou žalobou v súlade s požiadavkami tohto právneho nástroja.

2. O nezlučiteľnosti predmetných vnútroštátnych ustanovení so smernicou 2005/36

49. Z *vyjadrení predložených účastníkmi konania k meritu veci* vyplýva, že Komisia tvrdí, že Helénska republika tým, že prijala právnu úpravu uvedenú v žalobe, konkrétne ministerskú vyhlášku č. 109088 v znení neskorších predpisov v spojení so zákonom č. 3898/2010, porušila nielen články 13, 14, 50 a prílohu VII smernice 2005/36, ale v rámci tej istej právnej úpravy porušila zároveň zásadu zákazu diskriminácie.

50. Helénska republika s týmto tvrdením nesúhlasí,[43] pričom uvádza, že nové ustanovenia vyplývajúce zo zákona č. 4512/2018[44] sa podstatne líšia od ustanovení obsiahnutých v právnej úprave, ktorá je predmetom žaloby, pričom všetky tieto ustanovenia boli týmto zákonom zrušené. V tejto súvislosti pripomínam, že z vyššie uvedených dôvodov zastávam názor, že ustanovenia uvedeného zákona by nemali byť predmetom preskúmania nesplnenia povinnosti, ktoré má Súdny dvor v prejednávanej veci vykonať.[45]

51. Okrem toho zdôrazňujem, že žalovaná sa nevyjadrila k zlučiteľnosti predchádzajúcej verzie gréckej právnej úpravy uvedenej v žalobe s právom Únie, hoci reforma, na ktorej svoj argument zakladá, nadobudla účinnosť až po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie, takže prijatie tejto reformy nemôže, ako vyplýva z už citovanej judikatúry, predstavovať platný dôvod obhajoby.[46] Navyše odvolávať sa v takomto procesnom kontexte len na zavedenie nových ustanovení podľa mňa poukazuje skôr na to, že vnútroštátny právny rámec skutočne nebol ku dňu skončenia príslušnej lehoty v súlade s právom Únie.[47]

52. V každom prípade podľa ustálenej judikatúry je úlohou Súdneho dvora, aby aj v prípade, že dotknutý členský štát nesplnenie povinnosti nenamieta, určil, či vytýkané nesplnenie povinností existuje alebo nie.[48]

53. V tejto súvislosti poznamenávam, že pokiaľ ide o nezlučiteľnosť gréckej právnej úpravy uvedenej v žalobe so smernicou 2005/36, Komisia predkladá rôzne žalobné dôvody, ktorými Helénskej republike vytýka, že postup uznávania akademických kvalifikácií, ktorému uchádzači o povolanie mediátora podliehajú, podmienila *požiadavkami, ktoré v článkoch 13, 14, 50 a v prílohe VII uvedenej smernice nie sú stanovené*. Táto analýza je podľa mňa správna z *nasledujúcich dôvodov*.

43 Tak v jej vyjadrení k žalobe a v duplike, ako aj v jej ústnych pripomienkach.

44 K obsahu týchto nových ustanovení pozri body 13 až 17 a bod 30 týchto návrhov.

45 Pozri bod 34 a nasl. vyššie.

46 Pozri tiež bod 34 a nasl. vyššie.

47 Pozri analogicky najmä rozsudky z 10. marca 2016, Komisia/Španielsko (C-38/15, neuverejnený, EU:C:2016:156, body 33 a 34), ako aj z 10. novembra 2016, Komisia/Grécko (C-504/14, EU:C:2016:847, bod 144).

48 Pozri najmä rozsudky zo 17. júla 2014, Komisia/Grécko (C-600/12, neuverejnený, EU:C:2014:2086, bod 46); zo 14. septembra 2017, Komisia/Grécko (C-320/15, EU:C:2017:678, bod 21), ako aj z 15. marca 2018, Komisia/Česká republika (C-575/16, neuverejnený, EU:C:2018:186, bod 105).

54. V prvom rade spresňujem, že vzhľadom na to, že sa na povolanie mediátora, ktoré je v Grécku regulované,[49] nevzťahujú ustanovenia hlavy III kapitoly II a III smernice 2005/36, ktoré sa týkajú slobody usadiť sa, vzťahuje sa naň všeobecný režim uznávania dokladov o odbornej príprave stanovený v kapitole I tejto hlavy a najmä v článkoch 10 až 14 tejto smernice.[50]

55. Podmienky tohto uznania sú stanovené v článku 13 uvedenej smernice. Konkrétne jeho odsek 1 stanovuje, že príslušný orgán hostiteľského členského štátu povolí žiadateľom prístup k regulovanému 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 tej istej smernice, ktorý bol na ten istý účel vydaný príslušným orgánom iného členského štátu.[51]

56. Je pravda, že článok 14 smernice 2005/36 dodáva, že jej článok 13 nebráni tomu, aby hostiteľský členský štát vo vzťahu k osobám, ktorých zámerom je prístup k regulovanému povolaniu a jeho výkon, uplatnil „kompenzačné opatrenia“ spočívajúce v lehote na prispôsobenie alebo v skúške spôsobilosti. Uvedený článok 14 však túto možnosť obmedzuje na situácie uvedené v jeho odseku 1, ktorý konkrétne v jeho písmene a) uvádza prípad, keď „odborná príprava, ktorou žiadateľ prešiel, pokrýva podstatne iné veci [podstatne odlišné záležitosti – *neoficiálny preklad*] než sú veci, pokryté dokladom o formálnych kvalifikáciách, ktorý vyžaduje hostiteľský členský štát“.[52] V jeho odseku 4 je definovaný pojem „podstatne odlišné záležitosti“[53] a v jeho odseku 5 je stanovené, že uvedená možnosť má byť využitá s náležitým zohľadnením zásady proporcionality.[54]

57. Okrem toho článok 50 ods. 1 uvedenej smernice stanovuje, aspoň podľa môjho názoru, že príslušný orgán hostiteľského členského štátu môže požadovať len tie doklady a osvedčenia, ktoré sú uvedené v prílohe VII tohto právneho nástroja. Podľa bodu 1 písm. b) a c) uvedenej prílohy sa môžu osvedčenia, ktoré sa tam uvádzajú, vyžadovať za podmienok stanovených podľa týchto konkrétnych ustanovení.

58. V *prejednávanej veci* však ministerská vyhláška č. 109088 v znení neskorších predpisov spolu s ustanoveniami zákona č. 3898/2010 idú nad rámec pravidiel stanovených vyššie uvedenými ustanoveniami smernice 2005/36.

59. *Po prvé* predmetné uznanie je podmienené *požiadavkami na obsah vyžadovaných osvedčení*, ktoré podľa mňa nie sú v súlade so systémom zavedeným uvedenou smernicou.

49 V tejto súvislosti pozri bod 42 a nasl. vyššie.

50 Pozri tiež rozsudok z 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association a Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, bod 38).

51 Odsek 2 uvedeného článku 13 sa pritom týka osobitnej situácie, keď žiadatelia predmetné povolanie vykonávali v inom členskom štáte, ktorý ho nereguluje.

52 Poznamenávam, že bod b) uvedeného odseku 1 takisto odkazuje na kritérium „podstatne odlišn[ých] záležitost[í]“.

53 Ide o: „záležitosti, ktorých znalosť, získané zručnosti a spôsobilosť sú podstatné pre výkon povolania a v prípade ktorých odborná príprava, ktorú migrant absolvoval, *vzhľadom na jej obsah* vykazuje *značné rozdiely* oproti odbornej príprave, ktorú vyžaduje hostiteľský členský štát“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

54 To potvrdzuje odôvodnenie 15 tejto smernice, podľa ktorého „ak neexistuje harmonizácia minimálnych požiadaviek na odbornú prípravu, ktorými sa podmieňuje prístup k povolaniam, ktorých sa týka všeobecný systém, hostiteľský členský štát by mal mať možnosť uložiť kompenzačné opatrenie. Toto opatrenie by malo byť primerané a zohľadňovať najmä žiadateľovu odbornú prax. Skúsenosti ukazujú, že ak sa od migranta žiada, aby si vybral medzi skúškou odbornej spôsobilosti a adaptačným obdobím, poskytuje to primeranú záruku pokiaľ ide o úroveň odbornej kvalifikácie, takže akákoľvek odchýlka z tohto výberu by mala byť odôvodnená naliehavou požiadavkou vo všeobecnom záujme“.

60. Jediný článok kapitoly A ministerskej vyhlášky č. 109088 v znení neskorších predpisov vo svojom odseku 2 písm. c) uvádza výpočet údajov, ktoré musia byť uvedené na osvedčeniach, ktoré sú uchádzači o povolanie mediátora povinní gréckej komisii pre akreditáciu predložiť,[55] a z týchto poukazujem na náležitosti,[56] ktoré pravidlám stanoveným normotvorcom Únie nezodpovedajú, pretože nie sú, na rozdiel od obmedzených kritérií posudzovania, ktoré podľa môjho názoru vyplývajú z článku 14, článku 50 ods. 1 a z bodu 1 prílohy VII smernice 2005/36,[57] vhodné na primerané posúdenie obsahu absolvovanej odbornej prípravy.

61. Navyše, ako uvádza Komisia, z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa voľného pohybu osôb, ako ho zaručuje článok 45 ZFEÚ, vyplýva, že posúdenie rovnocennosti zahraničného diplomu sa musí uskutočniť výlučne na základe zohľadnenia stupňa vedomostí a kvalifikácií, ktorý tento diplom umožňuje u jeho držiteľa predpokladať, berúc do úvahy povahu a trvanie štúdií a praktickú odbornú prípravu, ktoré sú s ním spojené.[58]

62. *Po druhé* podľa predmetnej gréckej právnej úpravy je uznávanie kvalifikácií spojené s *kompenzačnými opatreniami*, ktoré sú stanovené pre určitú kategóriu uchádzačov o povolanie mediátora *bez predchádzajúceho posúdenia* prípadnej existencie *podstatných rozdielov* oproti vnútroštátnej odbornej príprave, hoci potreba takéhoto posúdenia podľa môjho názoru a podľa názoru Komisie vyplýva z článku 14 smernice 2005/36 a presnejšie z náležitostí uvedených v jeho odsekoch 1, 4 a 5.

63. Odsek 5 jediného článku kapitoly A ministerskej vyhlášky č. 109088 v znení neskorších predpisov stanovuje, že pokiaľ ide o uznanie rovnocennosti dokladu o oprávnení na výkon povolania získaného v zahraničí alebo vydaného zahraničnou vzdelávacou inštitúciou po absolvovaní odbornej prípravy v Grécku, je grécka komisia pre akreditáciu mediátorov oprávnená uznať túto rovnocennosť za podmienok, ktoré podľa môjho názoru nezodpovedajú druhom kritérií stanovených smernicou 2005/36 a ktoré idú nad rámec voľnej úvahy, ktorú táto smernica príslušným orgánom členských štátov v tejto oblasti ponecháva.[59] Predovšetkým sa domnievam, že tieto podmienky neumožňujú vopred preukázať, že odborná príprava absolvovaná dotknutou osobou pokrýva podstatne odlišné záležitosti oproti tým, ktoré osvedčuje doklad o formálnej kvalifikácii vyžadovaný v hostiteľskom členskom štáte, v dôsledku čoho by sa kompenzačné opatrenie na doplnenie medzier javilo v zmysle článku 14 uvedenej smernice ako objektívne nevyhnutné.

55 Podľa uvedeného písm. c) sú títo uchádzači o povolanie mediátora povinní okrem iných dokladov predložiť aj „potvrdenie od vzdelávacej inštitúcie adresované komisii pre akreditáciu mediátorov uvedenej v článku 6 ods. 1 zákona č. 3898/2010, ktoré osvedčuje“ tieto náležitosti: „a. a.) celkový počet hodín odbornej prípravy“, „bb) vyučované predmety“, „cc) miesto odbornej prípravy“ (pričom treba poznamenať, že v žalobe Komisie sa niekedy k tomuto bodu pravdepodobne omylom uvádza „metóda vzdelávania“), „dd) počet účastníkov“, „ee) počet školiteľov a ich kvalifikácie“, ako aj „ff) postup preskúšania a hodnotenia uchádzačov a spôsoby zabezpečujúce integritu tohto postupu“.

56 Presnejšie ide o štyri údaje požadované v bodoch c), cc) až ff) citované v predchádzajúcej poznámke pod čiarou, na ktoré sa výslovne vzťahuje žaloba Komisie.

57 Ku kritériám obsiahnutým v týchto ustanoveniach pozri najmä PERTEK, J.: Consolidation de l'acquis des systèmes de reconnaissance des diplômes par la directive 2005/36 du 7 septembre 2005. In: *Revue du marché commun et de l'Union européenne*. 2008, s. 126 – 127, a BERTHOUD, F.: La reconnaissance des qualifications professionnelles – Union européenne et Suisse-Union européenne. In: *Dossiers de droit européen*. Genève: Schulthess, 2016, č. 30, s. 306 – 334.

58 Pozri najmä rozsudky z 10. decembra 2009, Peśla (C-345/08, EU:C:2009:771, bod 39), ako aj zo 6. októbra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 55).

59 Prvý pododsek uvedeného odseku 5 totiž vyžaduje, aby „uchádzač doká[zal] preukázať *prax nadobudnutú účasťou aspoň na troch mediačných konaniach* ako mediátor, asistent mediátora alebo poradca jedného z účastníkov konania“ a dodáva, že „[táto] komisia *môže podľa vlastného uváženia* požadovať, aby uchádzač zložil *doplňujúcu skúšku*“. Jeho druhý pododsek umožňuje uchádzača od povinnosti preukázania takejto praxe oslobodiť, „pokiaľ zo všetkých skutočností obsiahnutých v spise uchádzača zjavne vyplýva jeho sústavné vzdelávanie a *systematická prax v oblasti mediácie a pokiaľ bol tento doklad získaný najneskôr 31. decembra 2012*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

64. *Po tretie* Komisia tvrdí, že Helénska republika v tom istom právnom kontexte porušila aj *zásadu zákazu diskriminácie* tým, že ponechala v platnosti vnútroštátne ustanovenia vyžadujúce, aby osoby, ktoré žiadajú o akreditáciu ako mediátor po získaní dokladu o oprávnení na výkon povolania od zahraničnej vzdelávacej inštitúcie,[60] preukázali prax nadobudnutú účasťou na aspoň troch mediačných konaniach, pričom to isté sa nevyžaduje od osôb, ktoré získali doklad o oprávnení na výkon povolania od gréckej vzdelávacej inštitúcie.

65. S týmto názorom súhlasím, pričom sa domnievam, že tento tretí žalobný dôvod sa prelína s tým druhým, ktorý bol uvedený vyššie, keďže tento sa taktiež týka obsahu odseku 5 jediného článku kapitoly A ministerskej vyhlášky č. 109088 v znení neskorších predpisov, ktorý bol preskúmaný vyššie vo vzťahu k smernici 2005/36, a podľa mňa táto smernica sama osebe obsahuje zákaz akéhokoľvek diskriminačného kritéria pri uznávaní odborných kvalifikácií.[61]

66. *Napokon* obdobne ako Komisia poznamenávam, že *protiargumenty, ktoré boli v tejto súvislosti Helénskou republikou predložené* v rámci konania pred podaním žaloby, nie sú účinné. Presnejšie podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora[62] nie je podstatné, že správna prax dovoľuje v jednotlivých prípadoch neuplatniť ustanovenia gréckej právnej úpravy, ktoré nie sú v súlade so smernicou 2005/36, vrátane tých, ktoré vyžadujú vyššie uvedenú prax.[63]

67. V dôsledku toho sa domnievam, že Komisia dostatočne právne preukázala existenciu nesplnenia povinnosti vytýkaného Helénskej republike na základe smernice 2005/36 v rozsahu, v akom sa toto nesplnenie týka ministerskej vyhlášky č. 109088 v znení neskorších predpisov v spojení so zákonom č. 3898/2010.

V. Návrh

68. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy a bez toho, aby bolo dotknuté preskúmanie ostatných žalobných dôvodov uvedených v prejednávanej veci, navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

Helénska republika si tým, že postup uznávania akademických kvalifikácií podmienila dodatočnými požiadavkami na obsah vyžadovaných osvedčení a kompenzačnými opatreniami bez predchádzajúceho posúdenia prípadnej existencie podstatných rozdielov oproti vnútroštátnej odbornej príprave, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 13, 14 a 50, ako aj z prílohy VII smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

60 Presnejšie povedané, ide o doklad o oprávnení na výkon povolania získaný v zahraničí alebo udelený vzdelávacou inštitúciou uznanou v zahraničí po absolvovaní odbornej prípravy v Grécku.

61 Ako vyplýva najmä z článku 13 smernice 2005/36, príslušný orgán členského štátu je povinný povoliť prístup k regulovanému povolaniu, ako je povolanie mediátora, „za tých istých podmienok, aké sa vzťahujú na jeho štátnych príslušníkov“. Z podstaty napadnutých ustanovení ministerskej vyhlášky č. 109088 v znení neskorších predpisov však vyplýva, že sa pravdepodobne dotknú štátnych príslušníkov iných členských štátov viac než domácich štátnych príslušníkov, takže tým vzniká riziko, že sa títo dostanú do nevýhodného postavenia, a teda dôjde u nich k nepriamej diskriminácii.

62 Totiž aj keď v praxi orgány členského štátu neuplatňujú vnútroštátne ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom Únie, zásada právnej istoty vyžaduje, aby toto ustanovenie bolo formálnym spôsobom zmenené (pozri najmä rozsudky z 13. marca 1997, Komisia/Francúzsko, C-197/96, EU:C:1997:155, bod 14; z 5. júla 2007, Komisia/Belgicko, C-522/04, EU:C:2007:405, bod 70, ako aj z 24. októbra 2013, Komisia/Španielsko, C-151/12, EU:C:2013:690, body 26 a 36).

63 Komisia zdôrazňuje, že možnosť neuplatniť kritérium praxe, ktorá je ponechaná gréckym orgánom, je obmedzená, pretože sa týka len uchádzačov, ktorí doklad o oprávnení na výkon povolania mediátora získali najneskôr 31. decembra 2012 (pozri jediný článok kapitoly A, odsek 5, druhý pododsek, druhú vetu ministerskej vyhlášky 109088 v znení neskorších predpisov a článok 14 ods. 2 zákona č. 3898/2010 v znení zmien z roku 2012).