Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 5. studenoga 2014.[1]

Predmet C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
protiv
Hansa Angerera

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka))

„Slobodno kretanje osoba – Sloboda poslovnog nastana – Direktiva 2005/36/EZ – Priznavanje stručnih kvalifikacija – Pristup profesiji arhitekta – Migrant koji ima diplomu koja nije navedena u Prilogu V. točki 5.7. Direktive 2005/36/EZ – Članak 10. – Značenje ‚posebnih i izvanrednih razloga' – Pojam ‚arhitekt'"

Uvod

1. U članku 10. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija[2] određeno je područje primjene općeg sustava priznavanja dokaza o osposobljenosti. U predmetnom zahtjevu za donošenje prethodne odluke Sudu su prvi put postavljena pitanja kako se određeni uvjeti iz tog članka trebaju tumačiti te koja je njihova normativna vrijednost. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) (Njemačka), pred kojim je pokrenut žalbeni postupak zbog pogrešne primjene prava (revizija), pita se je li tumačenje koje su dala dva niža suda ispravno.

2. Suprotstavljene stranke u ovom predmetu su H. Angerer, koji je stekao kvalifikaciju „planender Baumeister" (majstor građevinar/planiranje i tehnički izračuni) u Austriji, i Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (Odbor za upise u Bavarsku komoru arhitekata, u daljnjem tekstu: Odbor za upise). H. Angerer želi se upisati u bavarski imenik ovlaštenih arhitekata, što Odbor za upise odbija.

3. Ovaj se predmet ne tiče pitanja ispunjava li H. Angerer materijalne kriterije iz Direktive 2005/36 potrebne da obavlja profesiju arhitekta u Njemačkoj. Isključivo se odnosi na pitanje mogu li njemačke vlasti i sudovi primijeniti opći sustav priznavanja dokaza o osposobljenosti iz Direktive 2005/36 na ovaj slučaj ili ih uvjeti iz članka 10. Direktive 2005/36 u tome sprečavaju.

4. Moja ocjena dovodi me do zaključka da njemačka tijela vlasti i sudovi mogu primijeniti ovaj dio Direktive 2005/36. Sudu upućujem prijedlog da se Direktiva 2005/36 treba tumačiti na način koji je u skladu sa svrhom unutarnjeg tržišta i temeljnim odredbama Ugovora o slobodi poslovnog nastana.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — SL 2005, L 255, str. 22. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.)

Pravni okvir

Pravo Europske unije

5. Direktiva 2005/36 podijeljena je na šest glava: opće odredbe (I.), sloboda pružanja usluga (II.), sloboda poslovnog nastana (III.), detaljna pravila za obavljanje profesije (IV.), upravna suradnja i odgovornost za provedbu (V.) i ostale odredbe (VI.).

6. Glava III. o slobodi poslovnog nastana sadrži četiri poglavlja: opći sustav prepoznavanja dokaza o osposobljenosti (I.), priznavanje stručnog iskustva (II.), priznavanje na temelju usklađivanja minimalnih uvjeta osposobljavanja (III.) i zajedničke odredbe o poslovnom nastanu (IV.).

7. Članak 10. Direktive 2005/36, u glavi III., poglavlju I., formuliran je na sljedeći način:

„Ovo se poglavlje odnosi na sve profesije koje nisu obuhvaćene poglavljima II. i III. ove glave, te u sljedećim slučajevima kad podnositelj zahtjeva zbog posebnih i izvanrednih razloga ne ispunjava uvjete utvrđene u tim poglavljima:

(a) na djelatnosti navedene u Prilogu IV., kad migrant ne ispunjava uvjete navedene u člancima 17., 18. i 19.;

(b) na liječnike sa završenim osnovnim tečajem osposobljavanja, liječnike specijaliste, medicinske sestre za opću zdravstvenu njegu, doktore dentalne medicine, specijaliste dentalne medicine, veterinare, primalje, farmaceute i arhitekte, kad migrant ne ispunjava zahtjeve za učinkovito i zakonito obavljanje profesija navedene u člancima 23., 27., 33., 37., 39., 43. i 49.;

(c) na arhitekte kad migrant ima dokaze o formalnoj osposobljenosti koja nije navedena u Prilogu V. točki 5.7.;

(d) ne dovodeći u pitanje članak 21. stavak 1., članke 23. i 27., na liječnike, medicinske sestre, doktore dentalne medicine, veterinare, primalje, farmaceute i arhitekte koji imaju dokaz o formalnoj osposobljenosti za specijalista koji su morali završiti tečaj osposobljavanja na temelju kojeg se stječe profesionalni naziv naveden u Prilogu V., točkama 5.1.1., 5.2.2., 5.3.2., 5.4.2., 5.5.2., 5.6.2. i 5.7.1. i isključivo u svrhu priznavanja te specijalizacije;

(e) na medicinske sestre za opću zdravstvenu njegu i specijalizirane medicinske sestre koje imaju dokaz o formalnoj osposobljenosti za specijalistice koje su završile osposobljavanje na temelju kojeg se dobiva profesionalni naziv naveden u Prilogu V. točki 5.2.2., kad migrant traži priznavanje u drugoj državi članici u kojoj takve profesionalne djelatnosti obavljaju specijalizirane medicinske sestre koje nisu završile tečaj osposobljavanja za opću zdravstvenu njegu;

(f) na specijalizirane medicinske sestre koje nisu završile tečaj osposobljavanja za opću zdravstvenu njegu kad migrant traži priznavanje u drugoj državi članici u kojoj odgovarajuće profesionalne djelatnosti obavljaju medicinske sestre za opću zdravstvenu njegu, specijalizirane medicinske sestre koje nisu završile tečaj osposobljavanja za opću zdravstvenu njegu ili specijalizirane medicinske sestre koje imaju dokaz o formalnoj osposobljenosti za specijalistice koje su završile tečaj osposobljavanja na temelju kojeg se dobiva profesionalni naziv naveden u Prilogu V. točki 5.2.2.;

(g) na migrante koji ispunjavaju zahtjeve navedene u članku 3. stavku 3.“

Njemačko pravo

8. U Njemačkoj propisi o arhitektima spadaju u zakonodavnu nadležnost Länder (saveznih zemalja) (članak 70. stavak 1. Temeljnog zakona (Grundgesetz)). Uvjeti prihvatljivosti i upisa na popis arhitekata Bavarske komore arhitekata navedeni su u članku 4. Zakona o Bavarskoj komori arhitekata i Bavarskoj komori inženjera građevinarstva (Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (GVBl., str. 308.)), kako je zadnje izmijenjen Zakonom od 11. prosinca 2012. (GVBl., str. 633.) (u daljnjem tekstu: BauKaG). U tom članku stoji:

„(1) Popis arhitekata vodi komora arhitekata. [...]

(2) U popis arhitekata upisat će se, na zahtjev, osoba koja:

1. ima prebivalište, mjesto poslovanja ili pretežno profesionalno zaposlenje u Bavarskoj,

2. je uspješno položila završni ispit studija

   (a) s najmanje četverogodišnjim redovitim trajanjem obrazovanja za zadaće navedene u članku 3. stavku 1. u području arhitekture (visokogradnja) ili

   (b) s najmanje trogodišnjim redovitim trajanjem obrazovanja za zadaće navedene u članku 3. stavcima 2. i 3. u području unutarnje i krajobrazne arhitekture na njemačkom sveučilištu, u njemačkoj javnoj ili službeno priznatoj inženjerskoj školi (Akademie) ili u jednakovrijednoj njemačkoj obrazovnoj ustanovi, i

3. koja je nakon toga obavila praksu od najmanje dvije godine u relevantnom području.

Pri utvrđivanju potrebnog razdoblja praktičnog iskustva uračunat će se programi naprednog i daljnjeg strukovnog obrazovanja komore arhitekata iz područja zadaća tehničkog i ekonomskog planiranja i građevinskog prava.

[…]

(4) Pretpostavke iz gore navedenog stavka 2. točke 2.(a) ispunjava i osoba koja može pružiti jednakovrijedan dokaz o završenom studiju na inozemnom sveučilištu ili drugoj inozemnoj ustanovi. Za državljane država članica Europske unije ili država ugovornica Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru jednakovrijedni dokazi uključuju dokaze o formalnoj osposobljenosti kakvi su objavljeni ili priznati kao dostatni prema člancima 21., 46. i 47. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005, L 255, str. 22., ispravak u SL 2007, L 271, str. 18., SL 2008, L 93, str. 28., SL 2009, L 33, str. 49.), zadnje izmijenjene Uredbom Komisije (EU) br. 623/2012 od 11. srpnja 2012. (SL 2012, L 180, str. 9), zajedno s njezinim Prilogom V. točkom 5.7.1., kao i dokaze prema člancima 23. i 49. Direktive 2005/36/EZ, zajedno s njezinim Prilogom VI. točkom 6. […]

(5) Pretpostavke iz članka 2. stavka 2. točke (a) i stavka 3. ispunjava i državljanin države članice Europske unije ili države ugovornice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru koji zbog posebnih i izvanrednih razloga u smislu članka 10. točaka (b), (c), (d) i (g) Direktive 2005/36/EZ ne ispunjava pretpostavke za priznavanje dokaza o formalnoj osposobljenosti na temelju usklađivanja minimalnih uvjeta osposobljavanja u smislu Direktive 2005/36/EZ, osobito ako ispunjava pretpostavke članka 13. Direktive 2005/36/EZ; pritom se kvalifikacije jednako tretiraju za potrebe članka 12. Direktive 2005/36/EZ. […] Prva rečenica na odgovarajući se način primjenjuje na osobe

kojima je odobreno korištenje profesionalnog naziva arhitekta temeljem zakona koji nadležnom tijelu države članice Europske unije ili države ugovornice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru daje ovlast dodjele tog naziva državljanima država članica Europske unije i država ugovornica Europskog gospodarskog prostora koji se posebno ističu kvalitetom svojeg rada u području arhitekture.

[…]“

Činjenično stanje, postupak i upućena pitanja

9. H. Angerer, njemački državljanin s prebivalištem i u Njemačkoj i u Austriji, od 1. ožujka 2007. djelovao je u Austriji kao „planender Baumeister“, nakon polaganja odgovarajućeg stručnog ispita prema austrijskom pravu.

10. Kvalifikacija „planender Baumeister“ ne omogućuje mu da obavlja profesiju arhitekta u Austriji.

11. Nadalje, kvalifikacija „planender Baumeister“ ne postoji u Njemačkoj.

12. Dana 25. travnja 2008. H. Angerer podnio je u Bavarskoj zahtjev za upis na popis arhitekata prema članku 4. BauKaG-a. Dana 11. lipnja 2008.[3] promijenio je zahtjev u zahtjev za upis na popis inozemnih pružatelja usluga prema članku 2. BauKaG-a[4]. Tu je prijavu Odbor za upise odbio odlukom od 18. lipnja 2009.

13. H. Angerer pokrenuo je postupak protiv te odbijajuće odluke pred Bayerisches Verwaltungsgerichtom München (Bavarski upravni sud, München). Potonji je presudom od 22. rujna 2009. poništio odluku o odbijanju od 18. lipnja 2009. te naredio Odboru za upise da upiše H. Angerera, u skladu s člankom 2. BauKaG-a, na popis inozemnih pružatelja usluga.

14. Odbor za upise podnio je žalbu protiv te presude pred Bayerischer Verwaltungsgerichtshofom (Bavarski viši upravni sud). U žalbenom postupku, na prijedlog suda, H. Angerer izmijenio je svoj zahtjev uz suglasnost Odbora za upise u smislu da se upiše na popis arhitekata.

15. Žalbeni sud odobrio je taj zahtjev presudom od 20. rujna 2011. i odbacio žalbu Odbora za upise uz pretpostavku da je on bio dužan pozitivno odlučiti o upisu podnositelja zahtjeva kao slobodnog (*freelance*) arhitekta (visokogradnja) na popis arhitekata. Sud u svojem objašnjenju ističe da su uvjeti za traženi upis na popis arhitekata, u skladu s člankom 4. stavkom 5. BauKaG-a, tumačenih s obzirom na pravila na koja se u njemu upućuje iz članka 10. točke (c), članka 11. i članka 13. Direktive 2005/36, bili ispunjeni.

16. Odbor za upise podnio je žalbu protiv te presude zbog pogrešne primjene prava (revizija) pred Bundesverwaltungsgerichtom. Traži preinaku presude Bavarskog višeg upravnog suda od 20. rujna 2011. i presude Bavarskog upravnog suda (München) od 22. rujna 2009. te odbacivanje tužbe.

3 — Vidjeti presudu Bayerisches Verwaltungsgerichta München od 22. rujna 2009. – M 16 K 09.3302, str. 2.

4 — Do ove je promjene došlo nakon kontakata između H. Angerera i Odbora za upise, tijekom kojih je potonji dao do znanja da H. Angerer ne ispunjava uvjete da bude upisan kao arhitekt; vidjeti presudu Verwaltungsgerichtshofa Bayern od 20. rujna 2011. – 22 B 10.2360, pod t. 15., dostupna na: http://openjur.de/u/493661.html.

17. Bundesverwaltungsgericht zauzeo je stajalište da je za rješavanje spora koji se pred njim vodi potrebno tumačenje Direktive 2005/36. Rješenjem od 10. srpnja 2013., koje je tajništvo Suda zaprimilo 5. rujna 2013., odlučio je prekinuti postupak i Sudu Europske unije uputiti sljedeća pitanja radi donošenja prethodne odluke:

„1. (a) Jesu li ‚posebni i izvanredni razlozi' u smislu članka 10. one okolnosti koje su definirane u nastavku teksta (točke (a) do (g)), ili dodatno uz te okolnosti moraju postojati ‚posebni i izvanredni razlozi' zbog kojih podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete koji su navedeni u poglavljima II. i III. glave III. Direktive?

(b) U potonjem slučaju, kakve vrste moraju biti ‚posebni i izvanredni razlozi'? Mora li se tu raditi o osobnim razlozima – tj. onima iz osobne biografije – zbog kojih migrant iznimno ne ispunjava uvjete za automatsko priznavanje njegove osposobljenosti sukladno poglavlju III. glave III. Direktive?

2. (a) Pretpostavlja li pojam arhitekta u smislu članka 10. točke (c) Direktive da je migrant u matičnoj državi članici, uz tehničke djelatnosti projektiranja, stručnog nadzora građenja i izvođenja građenja, razvijao i djelatnosti umjetničkog oblikovanja, urbanističke i gospodarske djelatnosti i, u slučaju potrebe, djelatnosti zaštite spomeničke baštine, ili da je navedene djelatnosti nakon završetka osposobljavanja mogao razvijati, te u tom slučaju u kojoj mjeri?

(b) Pretpostavlja li pojam arhitekta u smislu članka 10. točke (c) Direktive da migrant raspolaže osposobljavanjem visokoškolske razine koje je ponajviše usmjereno na arhitekturu u smislu da, uz tehnička pitanja projektiranja, stručnog nadzora građenja i izvođenja građenja, obuhvaća i umjetnička, urbanistička, gospodarska pitanja i, u slučaju potrebe, pitanja zaštite spomeničke baštine, te u tom slučaju u kojoj mjeri?

(c) (i) Je li za (a) i (b) bitno kako se profesionalni naziv ‚arhitekt' uobičajeno koristi u drugim državama članicama (članak 48. stavak 1. Direktive);

(ii) ili dostaje utvrditi kako se profesionalni naziv ‚arhitekt' uobičajeno koristi u matičnoj državi članici i državi članici domaćinu;

(iii) ili se spektar djelatnosti koje se na području Europske unije uobičajeno povezuju s nazivom ‚arhitekt' može razabrati iz članka 46. stavka 1. Direktive?"

18. Stranke iz glavnog postupka, uključujući Landesanwaltschaft Bayern, njemačka, nizozemska i rumunjska vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja u glavnom postupku. Landesanwaltschaft Bayern, njemačka vlada i Komisija iznijeli su i usmena očitovanja na raspravi od 9. srpnja 2014.

Analiza

Uvodna zapažanja

Direktiva 2005/36

19. Relevantne odredbe Direktive 2005/36 već su gore navedene. Kako bismo razumjeli što u ovom predmetu jest (a što nije) bitno, smatram da treba ukratko prikazati različite sustave priznavanja stručnih kvalifikacija iz Direktive.

20. Direktivu 2005/36 Vijeće Europske unije usvojilo je 6. lipnja 2005. kvalificiranom većinom [5]. Temelji se na posebnim pravnim osnovama unutarnjeg tržišta iz Ugovora [6]. Njome se stavlja izvan snage 15 prethodnih direktiva iz područja priznavanja stručnih kvalifikacija [7] te se preuređuju i racionaliziraju njihove odredbe standardiziranjem primjenjivih načela [8]. U glavi III. Direktiva 2005/36 predviđa tri sustava priznavanja: automatsko priznavanje za profesije za koje su usklađeni minimalni uvjeti osposobljavanja (poglavlje III.) (u daljnjem tekstu: automatski sustav); priznavanje na osnovi stručnog iskustva za određene stručne djelatnosti (poglavlje II.) i općí sustav za ostale regulirane profesije i profesije koje nisu obuhvaćene poglavljima II. i III. ili u pogledu kojih, prema članku 10. Direktive 2005/36, podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete iz poglavlja II. i III. (poglavlje I.) (u daljnjem tekstu: općí sustav).

21. Za potrebe ovog predmeta, automatski i općí sustav trebaju se detaljnije opisati.

22. Glavom III. poglavljem III. Direktive 2005/36 u biti se utvrđuje vertikalan pristup usklađivanja, posebno za svaku profesiju, za određene posebno navedene profesije kao što su arhitekti [9]. Načelo koje je u osnovi ovog poglavlja je jasno: ako osoba posjeduje formalnu osposobljenost navedenu u Prilogu V. Direktivi i ako su ispunjeni određeni minimalni uvjeti, država članica mora priznati dokaze o formalnoj osposobljenosti te mora, za potrebe pristupa i obavljanja stručne djelatnosti, takvim dokazima o formalnoj osposobljenosti priznati jednak učinak na svojem državnom području kao i dokazima o formalnoj osposobljenosti koje sama izdaje. Stoga osoba koja želi obavljati profesiju arhitekta mora, temeljem članka 21. Direktive 2005/36, posjedovati formalnu osposobljenost navedenu u Prilogu V. točki 5.7. Direktive te mora ispunjavati minimalne uvjete osposobljenosti iz njezina članka 46. U tom pogledu Sud je zaključivao da, kad je riječ o profesiji arhitekta, sustav automatskog priznavanja iz članaka 21., 46. i 49. Direktive 2005/36 ne ostavlja državama članicama nikakvu diskreciju [10]. Priznavanje na osnovi glave III. poglavlja III. stoga je automatsko. Ako osoba ispunjava uvjete, države članice nemaju izbora nego joj dopustiti pristup profesiji.

23. U glavi III. poglavlju I. Direktive 2005/36 uspostavljen je općí sustav, oblikovan na temelju prijašnjih općih direktiva [11], kao podredno rješenje [12]. Kao pravilo primjenjuje se samo na one profesije na koje se ne primjenjuje automatski sustav, kako se može zaključiti iz članka 10. Direktive 2005/36. Kao iznimka od ovog pravila, u članku 10. također stoji da se općí sustav primjenjuje u određenim slučajevima u kojima podnositelj zahtjeva, zbog „posebnih i izvanrednih razloga“, ne ispunjava uvjete iz glave III. poglavlja II. i III. Materijalni uvjeti općeg sustava predviđeni su u članku 11. *et seq*. Direktive.

Činjenični i pravni kontekst upućenih pitanja

24. Zahtjev za prethodnu odluku ograničen je na pitanja o tumačenju određenih izraza iz članka 10. Direktive 2005/36. Osobito je potrebno obratiti pozornost na dva elementa.

5 — Vidjeti priopćenje za medije Vijeća od 6. lipnja 2005. (9775/05 (Presse 137)), dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf. Prilikom usvajanja Direktive njemačko i grčko izaslanstvo glasala su protiv, Luksemburg je bio suzdržan.

6 — Članak 40. UEZ-a (sada članak 46. UFEU-a) – sloboda kretanja radnika, članak 47. UEZ-a (sada članak 53. UFEU-a) – pravo poslovnog nastana i članak 55. UEZ-a (sada članak 62. UFEU-a) – sloboda pružanja usluga

7 — Vidjeti članak 62. Direktive 2005/36.

8 — Vidjeti uvodnu izjavu 9. Direktive 2005/36.

9 — Direktiva više ili manje zadržava prijašnju pravnu situaciju, stavljajući pritom izvan snage Direktivu Vijeća 85/384/EEZ od 10. lipnja 1985. o uzajamnom priznavanju diploma, potvrda i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama u području arhitekture, uključujući mjere koje olakšavaju učinkovitu primjenu prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga (SL L 223, str. 15.).

10 — Vidjeti presudu u predmetu Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, t. 24.).

11 — Nakon političkog oživljavanja zajedničkog/unutarnjeg tržišta sredinom 1980-ih, za područja koja nisu pokrivena ovim vertikalnim pristupom uveden je općí i horizontalni pristup koji predviđa opće smjernice za priznavanje. Vidjeti direktive 89/48/EEZ, 92/51/EEZ i 1999/42/EZ. Ishodište tih direktiva može se naći u Bijeloj knjizi Komisije Europskom vijeću „Dovršetak unutarnjeg tržišta“, COM(85) 310 *final* od 14. lipnja 1985., pod t. 93.

12 — – Vidjeti C. Barnard, *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 4. izdanje, 2013., str. 320.

25. Kao prvo, pred njemačkim sudovima nije sporno da H. Angerer ne ispunjava uvjete za automatsko priznavanje. Ne posjeduje diplomu navedenu u Prilogu V. točki 5.7. Direktive 2005/36, što znači da, temeljem načela automatskog priznavanja, ne može od bavarskih vlasti očekivati da ga upišu kao arhitekta u Bavarskoj [13]. Od Suda se stoga ne traži da protumači odredbe o automatskom sustavu [14].

26. Kao drugo, njemački prvostupanjski i drugostupanjski upravni sud utvrdili su da H. Angerer ispunjava materijalne uvjete općeg sustava [15]. Čini se da Bundesverwaltungsgericht, kojem je podnesena žalba zbog pogrešne primjene prava (revizija), ne preispituje taj zaključak. Stoga se od Suda ne traži da protumači odredbe u vezi s materijalnim uvjetima općeg sustava. Osobito nije na Sudu da u kontekstu ovog zahtjeva za prethodnu odluku utvrdi trebaju li kvalifikaciju „planender Baumeister“ H. Angerera prema austrijskom pravu i njegovo stručno iskustvo njemačka tijela vlasti, temeljem uvjeta iz članka 11. *et seq*. Direktive 2005/36, prihvatiti za potrebe dobivanja pristupa profesiji arhitekta u Njemačkoj.

27. Bundesverwaltungsgericht samo želi znati treba li se članak 10. Direktive 2005/36 tumačiti na način da zabranjuje nacionalnim vlastima primjenu općeg sustava u odnosnom slučaju.

Prvo pitanje: Tumačenje izraza „posebni i izvanredni razlozi“ iz članka 10. Direktive 2005/36

28. Sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje izraza „posebni i izvanredni razlozi“ iz članka 10. Direktive 2005/36. Također želi znati predstavljaju li slučajevi navedeni u točkama (a) do (g) tog članka samo nabrajanje „posebnih i izvanrednih razloga“ ili taj izraz ima dodatno normativno značenje. Drugim riječima, traži smjernice u pogledu pitanja jesu li nacionalna tijela vlasti ovlaštena provoditi analizu mogu li formalna kvalifikacija „planender Baumeister“ H. Angerera i njegovo stručno iskustvo, temeljem članka 11. *et seq*. Direktive 2005/36, dovesti do pristupa profesiji arhitekta u Njemačkoj, ili pak nacionalna tijela vlasti, prije analize njegovih formalnih kvalifikacija, moraju prvo razmotriti postoje li „posebni i izvanredni razlozi“ zbog kojih H. Angerer ne posjeduje dokaze o formalnoj osposobljenosti za arhitekta u Austriji.

Tekstualno i sustavno tumačenje članka 10. Direktive 2005/36

29. Kako smo već gore vidjeli, prema članku 10., opći sustav priznavanja dokaza o osposobljenosti primjenjuje se na sve profesije koje nisu obuhvaćene poglavljima II. i III. glave III. (sloboda poslovnog nastana) te u sljedećim slučajevima u kojima podnositelj zahtjeva, *zbog posebnih i izvanrednih razloga*, ne ispunjava uvjete iz tih poglavlja. „Sljedeći slučajevi“ su oni navedeni u točkama (a) do (g).

30. Narav ovih točaka se razlikuje. Tako se točke (a) i (b) odnose na stručno iskustvo ili obavljanje profesije, dok se točke (c), (d), (e) i (f) odnose na posebnu formalnu osposobljenost. Točka (g) potpuno je drukčije naravi: tiče se migranata kojima je dokaz o osposobljenosti izdan u trećoj zemlji.

13 — Prema sudu koji je uputio zahtjev, 18. prosinca 2012. – odnosno dok je postupak pred sudom koji je uputio zahtjev već bio u tijeku – H. Angerer diplomirao je i s akademskim stupnjem Diplom-Ingenieur – građevinarstvo (visokogradnja) (Fachhochschule (FH)) na Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig (Sveučilište u Leipzigu za primijenjenu znanost). Pitanje ima li H. Angerer temeljem diplome iz građevinarstva pravo na automatsku kvalifikaciju ne razmatra se u ovom predmetu. To su potvrdile i stranke tijekom rasprave. U tom se pogledu treba samo istaknuti da ova diploma nije navedena u prilogu V. točki 5.7. Direktive 2005/36. Stoga pitanje spada li, bez obzira na to, profesija „Bauingenieur“ u automatski sustav (čini se da je to stajalište koje zauzimaju W. Kluth/F. Rieger, „Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2005., str. 486-492., osobito str. 488.) nije relevantno za ovaj predmet.

14 — Članak 21. *et seq*. i članak 46. *et seq*. Direktive 2005/36

15 — Članak 11. *et seq*. Direktive 2005/36. U tom pogledu, Verwaltungsgerichtshof Bayern, potvrđujući presudu Verwaltungsgerichta München, već je utvrdio da su ispunjeni uvjeti iz članka 13. stavka 3., zajedno s člankom 11. točkom (c) Direktive 2005/36; vidjeti presudu od 20. rujna 2011. – 22 B 10.2360, pod t. 33., dostupna na: http://openjur.de/u/493661.html.

31. Budući da se izraz „posebni i izvanredni razlozi“ nalazi odmah na početku članka 10., odnosno prije navođenja točaka (a) do (g)[16], smatram da treba imati isto značenje za svaku od točaka (a) do (g) koje slijede. U suprotnom, zakonodavac je u svakoj od tih točaka (a) do (g) trebao upotrijebiti dodatne izraze, prilagođene posebnim potrebama svake točke.

32. Ovaj nas zaključak dovodi do pitanja predstavljaju li točke (a) do (g) članka 10. Direktive 2005/36 same po sebi razloge zbog kojih se treba primijeniti opći sustav ili moraju postojati dodatni razlozi.

33. Proučimo pobliže pojam „razlog“. *Oxford Advanced Learner's Dictionary* daje sljedeću definiciju tog pojma: „uzrok ili objašnjenje za nešto što se dogodilo ili nešto što je netko učinio“[17]. *Cambridge Advanced Learner's Dictionary* daje sličnu definiciju: „uzrok događaja ili situacije ili nešto što pruža opravdanje ili objašnjenje“[18]. Smatram da je objašnjenje ključan element tih definicija. „Razlog“ sam po sebi nudi objašnjenje.

34. Pri prvom pregledu izraza iz članka 10. moglo bi se zaključiti da izraz „posebni i izvanredni razlozi“ zahtijeva dodatne elemente, kao što je objašnjenje zašto uvjeti iz poglavlja II. i III. nisu ispunjeni u slučajevima iz članka 10. točaka (a) do (g). Doista, prema uskom tekstualnom tumačenju, točke (a) do (g) jedva predstavljaju „razloge“[19]. U slučaju arhitekta iz točke (c), bilo bi potrebno objašnjenje zašto odnosna osoba ima dokaz o formalnoj osposobljenosti koji nije naveden u Prilogu V. točki 5.7.[20].

35. Sud koji je uputio zahtjev naginje takvom tumačenju. Prema njegovu mišljenju, kada je riječ o arhitektima, moraju biti ispunjena dva kumulativna uvjeta: prvo, da podnositelj zahtjeva ima dokaz o formalnoj osposobljenosti koji nije naveden u Prilogu V. točki 5.7. i, drugo, da je to zbog „posebnih i izvanrednih razloga“.

36. Unatoč tome, nisam uvjeren u takvo stajalište.

37. Ako pretpostavimo da izraz „posebni i izvanredni razlozi“ ima isto značenje u točkama (a) do (g), brzo ćemo shvatiti da je gotovo nemoguće osmisliti jedinstvenu definiciju. Uzmimo točku (g), prema kojoj se opći sustav primjenjuje ako je podnositelj zahtjeva, koji zbog posebnih i izvanrednih razloga ne ispunjava uvjete iz poglavlja II. i III., migrant koji ispunjava zahtjeve iz članka 3. stavka 3. Direktive. U toj posljednjoj odredbi stoji da se dokazi o formalnoj osposobljenosti koje je izdala treća zemlja trebaju smatrati takvima ako je država članica priznala te dokaze u skladu s člankom 2. stavkom 2. i potvrdila da je nositelj stekao tri godine odgovarajućeg stručnog iskustva na njezinu državnom području. Može li se od nekoga tko je stekao formalnu osposobljenost u trećoj zemlji očekivati da mora pružiti posebne i izvanredne razloge zbog kojih je ta osposobljenost stečena u trećoj zemlji? Odgovor je, naravno, „ne“. Ono što je ovdje „posebno i izvanredno“ jest *činjenica* da je formalna osposobljenost stečena u trećoj zemlji, ne *razlog* zbog kojeg je ondje stečena.

38. Smatram da, ako izraz „posebni i izvanredni razlozi“ nema dodatno značenje u pogledu točke (g), teško može imati dodatno značenje za ostale točke[21].

16 — Prije zagrade, kako bi se to reklo u području matematike.

17 — Definicija dostupna na: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1

18 — Definicija dostupna na: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason

19 — Treba istaknuti da se u drugim jezičnim verzijama članka 10. upotrebljava isti izraz, bilo u jednini ili u množini. Primjerice, u množini: „aus […] Gründen“ (DE), „põhjustel“ (ET), „dėl [...] priežasčių“ (LT), „z przyczyn“ (PL); u jednini: „por una razón“ (ES), „pour un motif“ (FR), „per una ragione“ (IT).

20 — Za ovaj predmet to znači da bi H. Angerer trebao objasniti zašto posjeduje kvalifikaciju „planender Baumeister“ prema austrijskom pravu. Tada bi nastavno pitanje bilo trebaju li „posebni i izvanredni razlozi“ imati objektivno ili subjektivno značenje.

21 — Zbog tih razloga pojmovi „situacije“ ili „slučajevi“ bili bi prikladniji od pojma „razlozi“.

39. Drugim riječima, iako čak i mogu razumjeti da je u slučaju arhitekata iz točke (c) teoretski moguće zamisliti posebne i izvanredne razloge zbog kojih migrant ima formalnu osposobljenost koja nije navedena u Prilogu V. točki 5.7. Direktive 2005/36[22], svejedno bih se suzdržao od pridavanja dodatnog značenja izrazu „posebni i izvanredni razlozi“ za svaku od točaka (a) do (g).

Zakonodavna povijest članka 10. Direktive 2005/36

40. Pregledom zakonodavne povijesti Direktive možemo vidjeti da je Komisijin prvotni prijedlog[23] u pogledu članka 10. bio kratak i jezgrovit. U njemu stoji: „Ovo se poglavlje primjenjuje na sve profesije koje nisu obuhvaćene poglavljima II. i III. ove glave *te na sve slučajeve u kojima podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete iz tih poglavlja*“[24] . Dakle, prijedlogom se predviđalo da se opći sustav načelno primjenjuje kad god nisu ispunjeni uvjeti automatskog priznavanja.

41. Parlament nije prigovorio na takvu formulaciju te stoga u prvom čitanju nije predložio izmjenu članka 10.[25].

42. Vijeću je, međutim, Komisijin prijedlog imao predalek doseg. U svojem je Zajedničkom stajalištu istaknulo da se to proširenje općeg sustava treba primjenjivati samo na profesije koje nisu obuhvaćene poglavljima II. i III. glave III., kao i na „posebne slučajeve iz *članka 10. točaka (a) do (g)* Zajedničkog stajališta u kojima podnositelj zahtjeva, iako pripada profesiji koja nije obuhvaćena tim poglavljima, zbog posebnih i izvanrednih razloga ne ispunjava uvjete iz tih poglavlja“[26]. U Zajedničkom stajalištu dalje se navodi da „[n]avedeni slučajevi pokrivaju situacije koje su obuhvaćene Ugovorom kako ga tumači Sud Europske unije i situacije podložne posebnim rješenjima temeljem postojećih direktiva“[27].

43. Komisija je potom prihvatila taj protuprijedlog, ističući da Zajedničko stajalište pojašnjava njezin prijedlog u pogledu slučajeva supsidijarne primjene općeg sustava priznavanja, navođenjem posebnih odnosnih situacija koje su tada bile uređene ili *ad hoc* pravilima, ili odredbama Ugovora, ili općim priznavanjem. Komisija dalje navodi da ovo „pojašnjenje ne uključuje nikakvu materijalnu izmjenu“[28].

44. Imam određene sumnje u pogledu točnosti posljednje izjave, s obzirom na to da je učinak Zajedničkog stajališta Vijeća taj da se opći sustav ne primjenjuje u svim slučajevima. Unatoč tome, čini mi se da je cilj zakonodavca Zajednice poglavito bio da posebne slučajeve ograniči na iznimne slučajeve iz točaka (a) do (g), odnosno one koji su već obuhvaćeni Ugovorom, kako ga tumači Sud, i postojećim direktivama. Cilj nije bio uvoditi nove uvjete za primjenu općeg sustava, uz one iz točaka (a) do (g), koji bi proizlazili iz izraza „posebni i izvanredni razlozi“.

22 — Mogli bismo, primjerice, zamisliti objektivne razloge, poput slučajnog neuključivanja kvalifikacije zakonodavca Unije u Prilog V. točku 5.7., ili subjektivne razloge kao što su posebne i izvanredne obiteljske okolnosti koje su podnositelju zahtjeva omogućile da stekne samo kvalifikaciju koja nije navedena u Prilogu, umjesto one koja jest.

23 — Vidjeti Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o priznavanju stručnih kvalifikacija COM(2002) 119 *final*, SL 2002, C 181 E, str. 183., na str. 188.

24 — Moje isticanje

25 — Vidjeti Zakonodavnu rezoluciju Europskog parlamenta od 11. veljače 2004. o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o priznavanju stručnih kvalifikacija (COM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD)), SL 2004 C 97 E, str. 230.

26 — Vidjeti Zajedničko stajalište (EZ) br. 10/2005 koje je usvojilo Vijeće 21. prosinca 2004. u svrhu usvajanja Direktive 2005/…/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od […] o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL 2005, C 58 E, str. 1., na str. 122.

27 — *Ibid*., str. 123.

28 — Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu od 6. siječnja 2005. na temelju drugog podstavka članka 251. stavka 2. Ugovora o EZ-u o zajedničkom stajalištu Vijeća o usvajanju Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o priznavanju stručnih kvalifikacija, COM(2004) 853 *final*, str. 7.

Tumačenje članka 10. Direktive 2005/36 u svjetlu članka 49. UFEU-a

45. To tumačenje članka 10. Direktive 2005/36 potvrđeno je, nadalje, tumačenjem u svjetlu članka 49. UFEU-a [29].

46. U presudi u predmetu Komisija protiv Španjolske [30], koji se odnosio na farmaceute, Sud je zaključio da je pravo na priznavanje diploma zajamčeno kao izraz temeljnog prava na slobodu poslovnog nastana [31]. Ne vidim razlog zbog kojeg se isto ne bi primjenjivalo na arhitekte. Posljedično, Direktiva 2005/36 mora se tumačiti u svjetlu odredbe Ugovora o slobodi poslovnog nastana.

47. U tom kontekstu, predložio bih da se Sud posluži pristupom iz presude u predmetu Dreessen [32].

48. U tom se predmetu radilo o belgijskom državljaninu koji je stekao diplomu iz građevinarstva u Njemačkoj, radio kao zaposlenik različitih poduzeća za arhitekturu u Liègeu (Belgija) te zatražio upis u upisnik Udruge arhitekata provincije Liège kako bi mogao djelovati kao samozaposleni arhitekt. Njegov je zahtjev odbijen zato što njegova diploma nije odgovarala onima kakve dodjeljuje odjel za arhitekturu u smislu Direktive 85/384 te stoga nije bila obuhvaćena tom direktivom. Sud je zaključio da se u takvoj situaciji primjenjuje članak Ugovora o poslovnom nastanu. Zaključio je da svrha direktiva o priznavanju nije da oteža priznavanje diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti u situacijama izvan njihova područja primjene [33]. Nacionalne vlasti stoga su morale razmotriti zahtjev N. Dreessena.

49. Tumačenje članka 49. UFEU-a koje je Sud pružio za situacije izvan područja primjene relevantne direktive primjenjuje se, prema mojem mišljenju, *a fortiori* na tumačenje odredbe u sklopu Direktive 2005/36. Smatram da je iz predmeta Dreessen za ovaj predmet bitno sljedeće: članak 10. točka (c) Direktive mora se tumačiti na način koji je u skladu s Ugovorima te osobito s pravom na poslovni nastan, što znači da ne bi smio sprečavati nacionalna tijela vlasti da obrade zahtjev i provjere jesu li u slučaju arhitekta ispunjeni materijalni uvjeti općeg sustava priznavanja. Članak 10. točka (c) ne bi trebao otežavati takvu ocjenu. To ne znači da su nacionalne vlasti obvezne priznati diplomu H. Angerera jer to pitanje nije postavljeno. To samo znači da trebaju biti u poziciji da mogu razmotriti odgovaraju li njegove kvalifikacije i iskustvo uvjetima iz članka 11. *et seq*. Direktive 2005/36.

Odgovor na prvo pitanje

50. Zaključno, smatram da izraz „posebni i izvanredni razlozi“ iz članka 10. Direktive 2005/36 služi samo kao uvod u točke (a) do (g) tog članka. Njegova normativna vrijednost ne nadilazi slučajeve navedene u točkama (a) do (g). Stoga predlažem da Sud na prvo pitanje odgovori da se izraz „posebni i izvanredni razlozi“ iz članka 10. Direktive 2005/36 odnosi samo na točke (a) do (g) tog članka. Podnositelj zahtjeva nije dužan dokazati „posebne i izvanredne razloge“ uz one iz članka 10. točaka (a) do (g).

Drugo pitanje: Tumačenje pojma „arhitekti“ iz članka 10. točke (c) Direktive 2005/36

51. Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži pojašnjenje značenja pojma „arhitekti“ iz članka 10. točke (c) Direktive 2005/36. Želi znati je li odnosna osoba morala razvijati i djelatnosti umjetničkog oblikovanja, urbanističke i gospodarske djelatnosti i, u slučaju potrebe, djelatnosti zaštite spomeničke baštine te, općenitije, o kriterijima temeljem kojih se određuje što predstavlja arhitekta.

29 — Članak 49. UFEU-a je *Grundnorm* prava na poslovni nastan, prema pravilnom izričaju P.-C. Müllera-Graffa, u R. Streinz, *EUV/AEUV*, Beck, 2. izdanje, München 2012., Artikel 49 AEUV, t. 1.

30 — C-39/07, EU:C:2008:265

31 — Vidjeti presudu u predmetu Komisija protiv Španjolske (EU:C:2008:265, t. 37.).

32 — C-31/00, EU:C:2002:35

33 — Vidjeti presudu u predmetu Dreessen (EU:C:2002:35, t. 26.).

52. Prema mišljenju Odbora za upise, pojam arhitekta podrazumijeva da osoba koja želi biti priznata kao arhitekt prema općem sustavu ispunjava određene minimalne uvjete. Kao kriteriji mogu se primijeniti uvjeti iz članka 46. Direktive 2005/36.

53. Smatram da pojam „arhitekti“ iz članka 10. točke (c) samo označava profesiju kojoj podnositelj zahtjeva traži pristup. Direktiva 2005/36 ne pruža pravnu definiciju arhitekta – ni u automatskom ni u općem sustavu.

54. Točno je da je u članku 46. Direktive 2005/36 – kao i u članku 3. Direktive 85/384[34] – pod naslovom „osposobljavanje arhitekata“ detaljno navedeno koja se znanja, vještine i sposobnosti trebaju steći na studiju arhitekture prema automatskom sustavu. Međutim, to ne znači da Direktiva pokušava definirati što je arhitekt.

55. Doista, u pogledu Direktive 85/384 Sud je zaključio da cilj njezina članka 1. stavka 2., u kojem se utvrđuje njezino područje primjene[35], nije bio dati pravnu definiciju djelatnosti iz područja arhitekture te da je na nacionalnom pravu države članice domaćina da odredi djelatnosti koje potpadaju pod to područje[36]. Ti se zaključci Suda odnose na ono što je danas automatski sustav[37].

56. Smatram da, ako Direktiva i ne pokušava definirati što je arhitekt u automatskom sustavu, ona to, *a fortiori*, ne može učiniti ni za opći sustav.

57. Nadalje, predlažem da Sud ne treba uvjete iz članka 46. stavka 1. Direktive 2005/36 povezivati s pojmom „arhitekti“ iz članka 10. točke (c) Direktive 2005/36. Time bi se primjena općeg sustava praktično uvjetovala ispunjavanjem kriterija automatskog sustava. Tako bi se koncepti automatskog sustava na mala vrata unijeli u opći sustav. Time bi se u konačnici potkopao opći sustav.

58. Stoga bih bio veoma oprezan pri davanju preuskog tumačenja pojma „arhitekti“ iz članka 10. Direktive 2005/36. Hoće li se prema općem sustavu osobi dopustiti obavljanje profesije arhitekta određuju tijela vlasti države članice nakon što primijene uvjete iz članka 11. *et seq*. te provedu analizu temeljem tih članaka. Ako bi se s pojmom „arhitekti“ povezivalo previše uvjeta, postojao bi rizik da se ocjena nacionalnih tijela vlasti donekle prejudicira.

59. Pojam „arhitekti“ koji se upotrebljava u članku 10. točki (c) Direktive 2005/36 ne podrazumijeva da nacionalna tijela vlasti moraju tražiti da osoba koja podnosi zahtjev za priznavanje prema općem sustavu ispunjava dodatne kriterije. U ovom dijelu Direktive članak 10. točka (c) ne zabranjuje nacionalnim vlastima da zaključe kako odnosna osoba ispunjava uvjete za priznavanje prema općem sustavu. Ne vidim razlog zbog kojeg ne bi smjele primijeniti opći sustav priznavanja.

60. Stoga odgovor na drugo pitanje treba biti da se pojam „arhitekti“ iz članka 10. točke (c) Direktive 2005/36 odnosi na profesiju kojoj podnositelj zahtjeva traži pristup. Ne smije se tumačiti na način koji bi ograničio područje primjene sustava priznavanja dokaza o osposobljenosti iz glave III. poglavlja I. Direktive 2005/36.

34 — Formulacija članka 46. stavka 1. Direktive 2005/36 praktično je identična onoj članka 3. Direktive 85/384.

35 — U članku 1. stavku 2. Direktive 85/384 stoji sljedeće: „Za potrebe ove Direktive, djelatnostima u području arhitekture smatrat će se djelatnosti koje se obično obavljaju pod profesionalnim nazivom arhitekta.“

36 — Vidjeti presudu u predmetu Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia i dr. (C-111/12, EU:C:2013:100, t. 42.). Vidjeti također rješenje u predmetu Mosconi i Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, t. 45.). U tom smislu, nezavisni odvjetnik Léger u svojem mišljenju u predmetu Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, t. 4.) zaključio je sljedeće: „Svrha Direktive nije omogućiti usklađivanje nacionalnih prava u području arhitekture. Ona ne definira što je arhitekt. Ona također ne određuje kriterije za definiranje te profesije.“

37 — S obzirom na to da Direktiva 85/384 sadrži samo automatski sustav, kako smo gore vidjeli.

Zaključak

61. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht odgovori na sljedeći način:

1. Izraz „posebni i izvanredni razlozi“ iz članka 10. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija odnosi se samo na točke (a) do (g) tog članka. Podnositelj zahtjeva nije obvezan dokazati „posebne i izvanredne razloge“ uz one iz članka 10. točaka (a) do (g).

1. Pojam „arhitekti“ iz članka 10. točke (c) Direktive 2005/36 odnosi se na profesiju kojoj podnositelj zahtjeva traži pristup. Ne smije ga se tumačiti na način koji bi ograničio opseg primjene sustava priznavanja dokaza o osposobljenosti iz glave III. poglavlja I. Direktive 2005/36.