Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 5. novembra 2014[1]

Vec C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
proti
Hansovi Angererovi

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Nemecko)]

„Voľný pohyb osôb — Sloboda usadiť sa — Smernica 2005/36/ES — Uznávanie odborných kvalifikácií — Prístup k povolaniu architekta — Migrant, ktorý je držiteľom diplomu neuvedeného v bode 5.7 prílohy V smernice 2005/36/ES — Článok 10 — Význam ‚osobitných a výnimočných dôvodov' — Pojem ‚architekt'"

Úvod

1. Článok 10 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií[2] vymedzuje rozsah pôsobnosti všeobecného systému uznávania dokladov o odbornej príprave. V prejednávanom návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa Súdnemu dvoru po prvýkrát kladú otázky, ako sa majú vykladať niektoré pojmy tohto článku a aká je ich normatívna hodnota. Bundesverwaltungsgericht (spolkový správny súd) (Nemecko), ktorému bol predložený opravný prostriedok týkajúci sa právneho posúdenia (Revision), si kladie otázku, či je výklad dvoch súdov nižšieho stupňa v prejednávanej veci správny.

2. Účastníkmi konania v prejednávanej veci sú H. Angerer, ktorý v Rakúsku získal kvalifikáciu „planender Baumeister" (stavebný majster/plánovanie a technické výpočty) a Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (registračný výbor Bavorskej komory architektov, ďalej len „registračný výbor"). H. Angerer žiada o zápis do bavorského zoznamu architektov, čo však registračný výbor odmieta.

3. V danom prípade nejde o to, či H. Angerer spĺňa hmotnoprávne podmienky v zmysle smernice 2005/36, ktoré mu umožňujú vykonávať povolanie architekta v Nemecku. Týka sa výlučne otázky, či nemecké orgány a súdy môžu v danom prípade uplatniť všeobecný systém uznávania dokladov o odbornej príprave v zmysle smernice 2005/36, alebo či by im v tom mohlo brániť znenie článku 10 smernice 2005/36.

4. Na základe môjho posúdenia som dospel k odpovedi, že nemecké orgány a súdy môžu uplatniť túto časť smernice 2005/36. Navrhujem Súdnemu dvoru, aby sa smernica 2005/36 vykladala v súlade so základmi vnútorného trhu a základnými ustanoveniami Zmluvy, týkajúcimi sa slobody usadiť sa.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.
2 — Ú. v. EÚ L 255, s. 22.

Právny rámec

Právo Európskej únie

5. Smernica 2005/36 je rozdelená do šiestich hláv: všeobecné ustanovenia (I), voľné poskytovanie služieb (II), sloboda usadiť sa (III), podrobné pravidlá výkonu povolania (IV), administratívna spolupráca a zodpovednosť za implementáciu (V) a iné ustanovenia (VI).

6. Hlava III o slobode usadiť sa ďalej pozostáva zo štyroch kapitol: všeobecný systém uznávania dokladov o odbornej príprave (I), uznávanie odbornej praxe (II), uznávanie na základe koordinácie minimálnych požiadaviek na odbornú prípravu (III) a spoločné ustanovenia o zariadeniach (IV).

7. Článok 10 smernice 2005/36, ktorý sa nachádza v hlave III kapitole I, znie takto:

„Táto kapitola sa vzťahuje na všetky povolania, ktoré nie sú upravené v kapitolách II a III tejto hlavy a v nasledujúcich prípadoch, v ktorých žiadateľ z osobitných a výnimočných dôvodov nespĺňa podmienky uvedené v tých kapitolách:

a) pre činnosti uvedené v prílohe IV, ak migrant nespĺňa požiadavky uvedené v článkoch 17, 18 a 19;

b) pre lekárov so základnou odbornou prípravou, špecializovaných lekárov, sestry zodpovedné za všeobecnú starostlivosť, špecializovaných zubných lekárov, veterinárnych lekárov, pôrodné asistentky, farmaceutov a architektov, ak migrant nespĺňa požiadavky účinnej a zákonnej odbornej praxe uvedenej v článkoch 23, 27, 33, 37, 39, 43 a 49;

c) pre architektov, ak má migrant doklad o formálnej kvalifikácii, ktorý nie je uvedený v prílohe V bod 5.7;

d) bez toho, aby boli dotknuté článok 21 ods. 1, články 23 a 27, pre lekárov, sestry, zubných lekárov, veterinárnych lekárov, pôrodné asistentky, farmaceutov a architektov, ktorí majú doklad o formálnej kvalifikácii ako špecialisti, ktorí musia prejsť odbornou prípravou, ktorá vedie k získaniu titulu uvedeného v prílohe V body 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 a 5.7.1, a výlučne na účely uznania príslušnej špecializácie;

e) pre sestry zodpovedné za všeobecnú starostlivosť a špecializované sestry s formálnou kvalifikáciou ako špecialisti, ktoré majú doklad o formálnej kvalifikácii ako špecialisti, ktorí musia prejsť odbornou prípravou, ktorá vedie k získaniu titulu uvedeného v prílohe V bod 5.2.2, ak migrant žiada o uznanie v inom členskom štáte, kde príslušnú odbornú činnosť vykonávajú špecializované sestry bez odbornej prípravy pre sestry všeobecnej starostlivosti;

f) pre špecializované sestry bez odbornej prípravy pre sestry všeobecnej starostlivosti, ak migrant žiada o uznanie v inom členskom štáte, kde príslušnú odbornú činnosť vykonávajú sestry zodpovedné za všeobecnú starostlivosť, špecializované sestry bez odbornej prípravy pre sestry všeobecnej starostlivosti, ktoré majú doklad o formálnej kvalifikácii ako špecialisti, ktorí musia prejsť odbornou prípravou, ktorá vedie k získaniu titulu uvedeného v prílohe V bod 5.2.2;

g) pre migrantov, ktorí spĺňajú požiadavky uvedené v článku 3 ods. 3.“

Nemecké právo

8. Právna úprava architektov v Nemecku patrí do zákonodarnej právomoci spolkových krajín [článok 70 ods. 1 Ústavy (Grundgesetz)]. Podmienky pre vznik nároku na zápis do zoznamu architektov Bavorskej komory architektov upravuje článok 4 zákona o Bavorskej komore architektov a o Bavorskej komore stavebných inžinierov [Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (GVBl. s. 308)], naposledy zmenený a doplnený zákonom z 11. decembra 2012 (GVBl. s. 633) (ďalej len „BauKaG“). Tento článok stanovuje:

„1. Komora architektov vedie zoznam architektov.

2. Do zoznamu architektov sa na žiadosť zapíše ten, kto:

(1) má bydlisko, je usadený alebo vykonáva svoje povolanie prevažne v Bavorsku,

(2) úspešne zložil záverečnú skúšku v rámci riadneho štúdia,

a) ktorého dĺžka je aspoň štyri roky, v študijnom odbore architektúra (pozemné staviteľstvo) uvedenom v článku 3 ods. 1 alebo

b) ktorého dĺžka je aspoň tri roky, v študijných odboroch interiérová architektúra alebo krajinná architektúra uvedených v článku 3 ods. 2 a 3, na nemeckej vysokej škole, na nemeckej verejnej alebo štátom uznanej technickej škole (akadémii), alebo tomu rovnocennej nemeckej vzdelávacej inštitúcii a

(3) následne vykonával aspoň dva roky odbornej praxe v príslušnom študijnom odbore.

Do doby odbornej praxe sa započítavajú semináre a školenia komory architektov za účelom ďalšieho vzdelávania a prehĺbenia kvalifikácie v oblasti technického a hospodárskeho plánovania, ako aj stavebného práva.

3. …

4. Podmienku podľa ods. 2 bodu 2 písm. a) spĺňa aj ten, kto môže preukázať rovnocenné ukončenie štúdia na zahraničnej vysokej škole alebo v inej zahraničnej inštitúcii. Pokiaľ ide o štátnych príslušníkov členského štátu Európskej únie alebo zmluvného štátu, Dohody o Európskom hospodárskom priestore sa považujú za rovnocenné doklady o formálnej kvalifikácii prezentované alebo uznané za dostatočné podľa článkov 21, 46 a 47 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 2005, s. 22, upravená v Ú. v. EÚ L 271, 2007, s. 18, Ú. v. EÚ L 93, 2008, s. 28, Ú. v. EÚ L 33, 2009, s. 49), naposledy zmenenej a doplnenej nariadením Komisie (EÚ) č. 623/2012 z 11. júla 2012 (Ú. v. EÚ L 180, 2012, s. 9), v spojení s jej prílohou V bodom 5.7.1, ako aj dôkazmi podľa článkov 23 a 49 smernice 2005/36/ES v spojení s jej prílohou VI bodom 6. …

5. Podmienky podľa ods. 2 bodu 2 písm. a) a bodu 3 sú splnené aj vtedy, ak štátny príslušník členského štátu Európskej únie alebo zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore z osobitných a výnimočných dôvodov v zmysle článku 10 písm. b,) c), d) a g) smernice 2005/36/ES nespĺňa podmienky pre uznanie jeho dokladov o formálnej kvalifikácii na základe koordinácie minimálnych požiadaviek na odbornú prípravu v zmysle smernice 2005/36/ES, ak sú, okrem toho, splnené podmienky článku 13 smernice 2005/36/ES; kvalifikácie v zmysle článku 12 smernice 2005/36/ES sa pritom považujú za rovnaké. … Prvá veta sa primerane vzťahuje na osoby, ktoré boli oprávnené používať profesijný titul architektka alebo architekt na základe zákona, ktorý priznáva

príslušnému úradu členského štátu Európskej únie alebo zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore, právomoc udeliť tento titul štátnym príslušníkom členských štátov Európskej únie alebo zmluvných štátov Európskeho hospodárskeho priestoru, ktorí sa osobitne vyznamenali vynikajúcou kvalitou svojej práce v oblasti architektúry.

…“

Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

9. H. Angerer, nemecký štátny príslušník, ktorý má bydlisko v Nemecku aj v Rakúsku, vykonáva v Rakúsku od 1. marca 2007 povolanie „planender Baumeister“, po tom, čo zložil príslušnú kvalifikačnú skúšku podľa rakúskeho práva.

10. Kvalifikácia „planender Baumeister“ mu v Rakúsku neumožňuje vykonávať povolanie architekta.

11. Okrem toho, kvalifikácia „planender Baumeister“ v Nemecku neexistuje.

12. H. Angerer požiadal 25. apríla 2008 v Bavorsku o zápis do zoznamu architektov podľa článku 4 BauKaG. Dňa 11. júna 2008 [3] svoju žiadosť zmenil na žiadosť o zápis do zoznamu zahraničných poskytovateľov služieb podľa článku 2 BauKaG. [4] Registračný výbor túto žiadosť zamietol rozhodnutím z 18. júna 2009.

13. H. Angerer toto rozhodnutie o zamietnutí napadol na Bayerisches Verwaltungsgericht München (Bavorský správny súd v Mníchove). Ten rozsudkom z 22. septembra 2009 zrušil rozhodnutie o zamietnutí z 18. júna 2009 a nariadil registračnému výboru, aby v súlade s článkom 2 BauKaG zapísal H. Angerera do zoznamu zahraničných poskytovateľov služieb.

14. Registračný výbor podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bavorský odvolací správny súd). V konaní o odvolaní H. Angerer na podnet súdu zmenil svoj návrh so súhlasom registračného výboru tak, že žiadal o zápis do zoznamu architektov.

15. Odvolací súd tomuto zmenenému návrhu rozsudkom z 20. septembra 2011 vyhovel a zamietol odvolanie registračného výboru s tým, že ho zaviazal, aby kladne rozhodol o zápise žiadateľa ako architekta vykonávajúceho slobodné povolanie (pozemné staviteľstvo) do zoznamu architektov. Vo svojom odôvodnení súd uvádza, že sú splnené podmienky na požadovaný zápis do zoznamu architektov podľa článku 4 ods. 5 BauKaG v spojení s ustanoveniami článku 10 písm. c), ako aj článkov 11 a 13 smernice 2005/36, na ktoré odkazuje.

16. Registračný výbor podal proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok (Revision) na Bundesverwaltungsgericht. Žiadal, aby bol rozsudok Bayerischer Verwaltungsgerichtshof z 20. septembra 2011 a rozsudok Bayerisches Verwaltungsgericht München z 22. septembra 2009 zmenený a aby bola žaloba zamietnutá.

3 — Pozri rozsudok Bayerisches Verwaltungsgericht München z 22. septembra 2009 – M 16 K 09.3302, s. 2.

4 — K tejto zmene došlo na základe komunikácie medzi H. Angererom a registračným výborom, v rámci ktorej registračný výbor H. Angererovi naznačil, že na zápis ako architekt nespĺňa podmienky, pozri rozsudok Verwaltungsgerichthof Bayern z 20. septembra 2011 – 22 B 10.2360, bod 15, dostupné na: http://openjur.de/u/493661.html.

17. Bundesverwaltungsgericht sa domnieva, že na vyriešenie sporu, ktorý mu bol predložený, je nevyhnutný výklad smernice 2005/36. Uznesením z 10. júla 2013, ktoré bolo doručené kancelárii Súdneho dvora 5. novembra 2013, prerušil konanie a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. a) Sú ‚osobitné a výnimočné dôvody' v zmysle článku 10 smernice tými okolnosťami, ktoré sú zadefinované v nasledujúcich kategóriách [písm. a) až g)], alebo musia byť okrem týchto okolností dané aj ‚osobitné a výnimočné dôvody', pre ktoré žiadateľ nespĺňa podmienky uvedené v kapitolách II a III hlavy III smernice?

b) Akého druhu musia byť ‚osobitné a výnimočné dôvody' v poslednom uvedenom prípade? Musí ísť o osobné dôvody – ako napríklad dôvody vyplývajúce z individuálneho životopisu – pre ktoré migrant výnimočne nespĺňa podmienky pre automatické uznanie jeho odbornej prípravy podľa kapitoly III hlavy III smernice?

2. a) Implikuje pojem ‚architekt' v zmysle článku 10 písm. c) smernice, že migrant v domovskom členskom štáte vykonával okrem technických činností v rámci projektovania stavieb, stavebného dozoru a realizácie stavieb, alebo by po ukončení odbornej prípravy mohol vykonávať aj tvorivé umelecké, urbanistické, hospodárske činnosti a prípadne činnosti v oblasti pamiatkovej starostlivosti, a poprípade v akom rozsahu?

b) Implikuje pojem ‚architekt' v zmysle článku 10 písm. c) smernice, že migrant má odbornú prípravu na univerzitnej úrovni, ktorá je zameraná predovšetkým na architektúru v tom zmysle, že okrem technických otázok v rámci projektovania stavieb, stavebného dozoru a realizácie stavieb zahŕňa aj otázky týkajúce sa tvorivej umeleckej činnosti, činnosti urbanistickej, hospodárskej a prípadne činnosti v oblasti pamiatkovej starostlivosti, a poprípade v akom rozsahu?

c) i) Závisí odpoveď na otázku a) a b) od toho, ako sa profesijný titul ‚architekt' zvyčajne používa v iných členských štátoch (článok 48 ods. 1 smernice);

ii) alebo stačí zistiť, ako sa profesijný titul ‚architekt' zvyčajne používa v domovskom členskom štáte a v hostiteľskom členskom štáte;

iii) alebo sa spektrum činností na území Európskej únie zvyčajne spojených s titulom „architekt" má vyvodiť z článku 46 ods. 1 druhého pododseku smernice?"

18. Písomné vyjadrenia predložili účastníci konania vo veci samej vrátane Landesanwaltschaft Bayern, ako aj nemecká, holandská a rumunská vláda, a Komisia. Účastníci konania vo veci samej vrátane Landesanwaltschaft Bayern, ako aj nemecká vláda a Komisia predniesli taktiež ústne vyjadrenia na pojednávaní 9. júla 2014.

Posúdenie

Úvodné poznámky

Smernica 2005/36

19. Relevantné ustanovenia smernice 2005/36 sa už citovali vyššie. S cieľom porozumieť, o čo v prejednávanej veci ide (a o čo nie), je nevyhnutné načrtnúť rôzne systémy uznávania odborných kvalifikácií, ktoré smernica obsahuje.

20. Smernicu 2005/36 prijala Rada Európskej únie 6. júna 2005 kvalifikovanou väčšinou.[5] Jej právnym základom sú osobitné ustanovenia Zmluvy v oblasti vnútorného trhu.[6] Zrušuje 15 predošlých smerníc v oblasti uznávania odborných kvalifikácií[7] a zjednotením platných zásad reorganizuje a racionalizuje ich ustanovenia.[8] Smernica 2005/36 stanovuje vo svojej hlave III tri systémy uznávania: automatické uznávanie povolaní, pri ktorých sa harmonizovali minimálne požiadavky na odbornú prípravu (kapitola III) (ďalej len „automatický systém“); uznávanie určitých odborných činností na základe odbornej praxe (kapitola II) a všeobecný systém pre iné regulované povolania a povolania, na ktoré sa nevzťahujú kapitoly II a III, alebo pre ktoré, s výhradou článku 10 smernice 2005/36, žiadateľ nespĺňa podmienky stanovené v kapitolách II a III (kapitola I) (ďalej len „všeobecný systém“).

21. Automatický a všeobecný systém by sa mal na účely prejednávanej veci objasniť podrobnejšie.

22. Hlava III kapitola III smernice 2005/36 v podstate stanovuje vertikálny prístup harmonizácie pre rôzne druhy povolania vo forme za sebou vymenovaných konkrétnych povolaní, ako sú napríklad architekti.[9] Základná zásada tejto kapitoly je zrejmá: ak má osoba formálnu kvalifikáciu uvedenú v prílohe V smernice a ak sú splnené určité minimálne požiadavky, členský štát je povinný uznať doklad o formálnej kvalifikácii a na účely prístupu k odborným činnostiam a výkonu týchto odborných činností je povinný uznať takýto doklad na svojom území ako rovnocenný s dokladom o formálnej kvalifikácii, ktorý sám vydáva. Osoba, ktorá chce vykonávať povolanie architekta, musí mať na základe článku 21 smernice 2005/36 formálnu kvalifikáciu uvedenú v bode 5.7 prílohy V smernice a musí spĺňať minimálne požiadavky na odbornú prípravu uvedené v článku 46 tejto smernice. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že systém automatického uznávania stanovený v článkoch 21, 46 a 49 smernice 2005/36, pokiaľ ide o povolanie architekta, nenecháva členským štátom nijakú mieru voľnej úvahy.[10]Uznávanie na základe hlavy III kapitoly III je preto automatické. Len čo osoba splní dané kritériá, členské štáty nemajú možnosť voľby a musia jej povoliť výkon príslušného povolania.

23. Hlava III kapitola I smernice 2005/36 stanovuje všeobecný systém vychádzajúci z predošlých všeobecných smerníc[11] ako zbernú kategóriu.[12] Ako možno vyvodiť z článku 10 smernice 2005/36, tento systém sa spravidla vzťahuje len na tie povolania, pre ktoré neplatí automatický systém. Článok 10 stanovuje taktiež výnimku z tohto pravidla, a to, že všeobecný systém sa uplatní vo viacerých prípadoch, keď žiadateľ „z osobitných a výnimočných dôvodov“ nespĺňa podmienky uvedené v hlave III kapitolách II a III. Základné podmienky všeobecného systému stanovuje článok 11 a nasl. smernice.

Skutkové a právne okolnosti prejudiciálnych otázok

24. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa obmedzuje na otázky výkladu určitých pojmov v článku 10 smernice 2005/36. Pozornosť si zasluhujú dve hľadiská.

5 — Pozri tlačovú správu Rady zo 6. júna 2005 [9775/05 (Presse 137)], dostupné na: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/85121.pdf. Smernica bola prijatá s tým, že nemecká a grécka delegácia hlasovali proti. Luxembursko sa zdržalo hlasovania.

6 — Článok 40 ZES (teraz 46 ZFEÚ) – voľný pohyb pracovníkov, článok 47 ZES (teraz 53 ZFEÚ) – právo usadiť sa, a článok 55 ZES (teraz 62 ZFEÚ) – sloboda poskytovať služby.

7 — Pozri článok 62 smernice 2005/36.

8 — Pozri odôvodnenie 9 smernice 2005/36.

9 — Smernica viac-menej zachováva predošlú právnu situáciu, hoci ruší smernicu Rady z 10. júna 1985 o vzájomnom uznávaní diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách v oblasti architektúry a o opatreniach na uľahčenie účinného uplatňovania práva usadiť sa a slobody poskytovať služby (Ú. v. ES L 223, s. 15; Mim. vyd. 06/001, s. 118).

10 — Pozri rozsudok z 30. apríla 2014, Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, bod 24).

11 — V nadväznosti na politické oživenie spoločného/vnútorného trhu v polovici osemdesiatych rokov 20. storočia bol pre oblasti, na ktoré sa nevzťahoval tento vertikálny prístup, zavedený všeobecný a horizontálny prístup, ktorý stanovil všeobecné usmernenia týkajúce sa uznávania. Pozri smernice 89/48/EHS, 92/51/EHS a 1999/42/ES. Pôvod týchto smerníc možno vidieť v Bielej knihe Komisie „Dokončenie vnútorného trhu,“ KOM(85) 310 v konečnom znení zo 14. júna 1985, bod 93.

12 — Pozri BERNARD, C.: *The substantive law of the EU. The four freedoms*. 4. ed. Oxford University Press, 2013, s. 320.

25. Po prvé, pred nemeckými súdmi je nesporné, že H. Angerer nespĺňa podmienky automatického uznávania. Nie je držiteľom diplomu uvedeného v bode 5.7 prílohy V smernice 2005/36, čo znamená, že na základe zásady automatického uznávania nemôže očakávať, že bavorské orgány ho zapíšu ako architekta v Bavorsku.[13] Od Súdneho dvora sa preto nevyžaduje, aby vyložil ustanovenia týkajúce sa automatického systému.[14]

26. Po druhé, nemecké správne súdy prvého a druhého stupňa zistili, že H. Angerer spĺňa základné podmienky všeobecného systému.[15] Nezdá sa, že by Bundesverwaltungsgericht, ktorému bol predložený opravný prostriedok (Revision), tento záver spochybňoval. Od Súdneho dvora sa preto nevyžaduje, aby vyložil ustanovenia týkajúce sa základných podmienok všeobecného systému. V rámci tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania Súdny dvor najmä nemá rozhodovať o tom, či majú nemecké orgány na účely získania prístupu k povolaniu architekta v Nemecku uznať kvalifikáciu „planender Baumeister“ podľa rakúskeho práva a odbornú prax H. Angerera za podmienok stanovených v článku 11 a nasl. smernice 2005/36.

27. Bundesverwaltungsgericht si iba želá zistiť, či sa má článok 10 smernice 2005/36 vykladať v tom zmysle, že v danom prípade bráni vnútroštátnym orgánom uplatniť všeobecný systém.

Prvá otázka: výklad výrazu „osobitné a výnimočné dôvody“ v zmysle článku 10 smernice 2005/36

28. Vnútroštátny súd žiada o výklad výrazu „osobitné a výnimočné dôvody“ v zmysle článku 10 smernice 2005/36. Rád by vedel, či sú prípady uvedené v písmenách a) až g) tohto článku výpočtom „osobitných a výnimočných dôvodov“ alebo či má tento výraz ďalší normatívny význam. Inak povedané, žiada o usmernenie, či môžu vnútroštátne orgány vykonať posúdenie, či formálna kvalifikácia „planender Baumeister“ a odborná prax H. Angerera môžu, podľa článku 11 a nasl. smernice 2005/36, viesť k prístupu k povolaniu architekta v Nemecku alebo či predtým, než posúdia jeho formálnu kvalifikáciu, musia vnútroštátne orgány najskôr skúmať, či existujú „osobitné a výnimočné dôvody“, prečo H. Angerer nie je držiteľom dokladu o formálnej kvalifikácii architekta v Rakúsku.

Doslovný a systematický výklad článku 10 smernice 2005/36

29. Ako je vidieť vyššie, v súlade s článkom 10 sa všeobecný systém uznávania dokladov o odbornej príprave vzťahuje na všetky povolania, ktoré nie sú upravené v kapitolách II a III hlavy III (sloboda usadiť sa) a v nasledujúcich prípadoch, v ktorých žiadateľ z *osobitných a výnimočných dôvodov* nespĺňa podmienky uvedené v týchto kapitolách. „Nasledujúce prípady“ sú prípady uvedené v písmenách a) až g).

30. Povaha týchto písmen sa líši. Písmená a) a b) sa týkajú odbornej praxe, zatiaľ čo písmená c), d), e) a f) sa zaoberajú konkrétnymi formálnymi kvalifikáciami. Písmeno g) sa svojou povahou úplne odlišuje: týka sa migrantov, ktorých doklady o kvalifikáciách boli vydané v tretej krajine.

13 — Podľa vnútroštátneho súdu dňa 18. decembra 2012, t. j. už po začatí konania pred vnútroštátnym súdom, H. Angerer získal taktiež akademický titul diplomovaný inžinier – stavebné inžinierstvo – študijný odbor pozemné staviteľstvo (Fachhochschule (FH) na Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) (Vysoká škola aplikovaných vied v Lipsku). Otázka, či by titul zo stavebného inžinierstva umožnil H. Angererovi využiť automatické uznávanie, nie je predmetom tohto prípadu. Potvrdili to aj účastníci konania počas pojednávania. V tejto súvislosti treba poznamenať, že tento titul nie je uvedený v bode 5.7 prílohy V smernice 2005/36. Otázka, či povolanie „Bauingenieur“ napriek tomu patrí do automatického systému (tento názor, zdá sa, zastáva KLUTH, W., RIEGER, F.: Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie — Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2005, s. 486 – 492, najmä s. 488), preto nie je v danom prípade podstatná.

14 — Článok 21 a nasl. a článok 46 a nasl. smernice 2005/36.

15 — Článok 11 a nasl. smernice 2005/36. V tejto súvislosti Verwaltungsgerichtshof Bayern, ktorý potvrdil rozsudok Verwaltungsgericht München, už konštatoval, že podmienky článku 13 ods. 3 v spojení s článkom 11 písm. c) smernice 2005/36 sú splnené: pozri rozsudok z 20. septembra 2011 – 22 B 10.2360, bod 33, dostupné na: http://openjur.de/u/493661.html.

31. Vzhľadom na umiestnenie výrazu „osobitné a výnimočné dôvody“ hneď na začiatku článku 10, teda pred výpočtom písmen a) až g),[16] by som povedal, že tento výraz by mal mať rovnaký význam pre každé z nasledujúcich ustanovení písmen a) až g). V opačnom prípade mal normotvorca v každom ustanovení písmen a) až g) uviesť doplňujúci výraz prispôsobený konkrétnym potrebám každého písmena.

32. Toto zistenie nás vedie k otázke, či písmená a) až g) článku 10 smernice 2005/36 predstavujú samy osebe dôvody, na základe ktorých sa má uplatniť všeobecný systém, alebo či musia existovať ďalšie dôvody.

33. Pozrime sa bližšie na pojem „dôvod.“ *Oxford Advanced Learner's Dictionary* uvádza nasledovnú definíciu tohto pojmu: „príčina alebo vysvetlenie niečoho, čo sa stalo, alebo čo niekto urobil“.[17] *Cambridge Advanced Learner's Dictionary* uvádza porovnateľnú definíciu: „príčina udalosti alebo situácia, alebo niečo, čo poskytuje ospravedlnenie alebo vysvetlenie“.[18] Za kľúčový prvok týchto definícií považujem prvok vysvetlenia. „Dôvod“ neodmysliteľne obsahuje vysvetlenie.

34. Prvý pohľad na článok 10 môže zvádzať k domnienke, že výraz „osobitné a výnimočné dôvody“ vyžaduje ďalšie prvky, ako napríklad vysvetlenie, prečo podmienky stanovené v kapitolách II a III nie sú splnené v prípadoch uvedených v článku 10 písm. a) až g). V rámci prísneho doslovného výkladu sa písmená a) až g) sotva kvalifikujú ako „dôvody.“[19] V prípade architekta podľa písmena c) by bolo potrebné vysvetlenie, prečo je dotknutá osoba držiteľom dokladu o formálnej kvalifikácii, ktorý nie je uvedený v bode 5.7 prílohy V.[20]

35. Vnútroštátny súd sa prikláňa k tomuto výkladu. Podľa jeho názoru, pokiaľ ide o architektov, musia byť splnené dve kumulatívne podmienky: po prvé, žiadateľ je držiteľom dokladu o formálnej kvalifikácii, ktorý nie je uvedený v bode 5.7 prílohy V, a po druhé, je to tak z „osobitných a výnimočných dôvodov.“

36. Ja však o takejto argumentácii nie som presvedčený.

37. Ak budeme predpokladať, že výraz „osobitné a výnimočné dôvody“ má rovnaký význam pre písmená a) až g), rýchlo si uvedomíme, že sotva je možné nájsť spoločnú definíciu. Pozrime sa na písmeno g), podľa ktorého sa všeobecný systém vzťahuje na prípady, kde žiadateľom, ktorý z osobitných a výnimočných dôvodov nespĺňa podmienky uvedené v kapitolách II a III, je migrant, ktorý spĺňa požiadavky uvedené v článku 3 ods. 3 smernice. Toto ustanovenie uvádza, že doklad o formálnej kvalifikácii, ktorý vydala tretia krajina, sa považuje za doklad o formálnej kvalifikácii, ak má jeho držiteľ tri roky odbornej praxe v príslušnej oblasti na území členského štátu, ktorý uznal tento doklad o formálnej kvalifikácii podľa článku 2 ods. 2, osvedčený tým členským štátom. Možno očakávať, že niekto, kto získal formálnu kvalifikáciu v tretej krajine, musí uviesť osobitné a výnimočné dôvody, prečo túto kvalifikáciu získal v tejto tretej krajine? Samozrejme, odpoveď znie „nie“. „Osobitná a výnimočná“ je tu skutočnosť, že formálne kvalifikácie boli získané v tretej krajine, nie dôvod, prečo tam boli získané.

38. Považujem za veľmi ťažké predstaviť si, že výraz „osobitné a výnimočné dôvody“ by mal ďalší význam pre ostatné písmená, ak nemá žiadny ďalší význam, pokiaľ ide o písmeno g).[21]

16 — Vyňaté pred zátvorku, ako sa hovorí v matematickej terminológii.

17 — Definícia je dostupná na: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1.

18 — Definícia je dostupná na: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason.

19 — Treba poznamenať, že iné jazykové znenia článku 10 používajú rovnaký pojem, a to buď v jednotnom alebo v množnom čísle. V množnom čísle je to napríklad: „aus... Gründen“ (DE), „põhjustel“ (ET), „dėl... priežasčių“ (LT), „z przyczyn“ (PL); v jednotnom čísle: „por una razón“ (ES), „pour un motif“ (FR), „per una ragione“ (IT).

20 — V prejednávanej veci by to znamenalo, že H. Angerer by musel vysvetliť, prečo je držiteľom kvalifikácie „planender Baumeister“ podľa rakúskeho práva. Nasledujúcou otázkou by potom bolo, či „osobitné a výnimočné dôvody“ majú mať objektívny alebo subjektívny význam.

21 — Z tohto dôvodu by „situácie“ alebo „prípady“ boli vhodnejšími výrazmi ako „dôvody“.

39. Inými slovami, hoci rozumiem, že v prípade architektov je podľa písm. c) teoreticky možné predstaviť si osobitné a výnimočné dôvody, prečo je migrant držiteľom formálnej kvalifikácie, ktorá nie je uvedená v bode 5.7 prílohy V smernice 2005/36,[22] stále by som mal výhrady proti tomu, aby sa výrazu „osobitné a výnimočné dôvody“ priznal ďalší výraz pre každé jednotlivé ustanovenia písmen a) až g).

História legislatívneho procesu článku 10 smernice 2005/36

40. Pri pohľade na históriu legislatívneho procesu smernice môžeme vidieť, že pôvodný návrh Komisie,[23] čo sa týka článku 10, bol krátky a vecný. Znie: „Táto kapitola sa vzťahuje na všetky povolania, ktoré nie sú upravené v kapitolách II a III tejto hlavy a *na všetky prípady, v ktorých žiadateľ nespĺňa podmienky uvedené v týchto kapitolách*“.[24] Návrh teda predpokladal, že vždy, keď nie sú splnené podmienky automatického uznávania, dochádza v zásade k uplatneniu všeobecného systému.

41. Parlament proti tomuto zneniu nemal námietky a v prvom čítaní teda nenavrhol zmenu článku 10.[25]

42. Pre Radu bol však návrh Komisie príliš rozsiahly. Vo svojej spoločnej pozícii sa domnieva, že takéto rozšírenie všeobecného systému by sa malo vzťahovať iba na povolania, na ktoré sa nevzťahujú kapitoly II a III hlavy III, ako aj „na osobitné prípady uvedené v článku 10 písm. a) až g) spoločnej pozície, keď žiadateľ, hoci patrí k povolaniu, na ktoré sa tieto kapitoly vzťahujú, nespĺňa z osobitných a výnimočných dôvodov podmienky ustanovené v týchto kapitolách“.[26] Spoločná pozícia ďalej uvádza, že „uvedené prípady sa vzťahujú na situácie, na ktoré [sa] v súčasnosti uplatňuje zmluva podľa výkladu Európskeho súdneho dvora a na situácie, ktoré osobitne riešia existujúce smernice.“[27]

43. Komisia pristúpila na tento protinávrh, pričom uviedla, že spoločná pozícia objasňuje návrh Komisie, pokiaľ ide o prípady subsidiárneho uplatňovania všeobecného režimu uznávania, a vymenovala osobitné situácie, ktoré sa v súčasnosti riadia buď pravidlami *ad hoc*, ustanoveniami zmluvy alebo všeobecným systémom uznávania. Komisia ďalej uviedla, že „toto objasnenie neobsahuje nejakú podstatnú zmenu“.[28]

44. Mám pochybnosti o správnosti tohto posledného tvrdenia vzhľadom na to, že v dôsledku spoločnej pozície Rady sa všeobecný systém nevzťahuje na všetky prípady. Zdá sa mi však zrejmé, že cieľom normotvorcu Spoločenstva bolo v prvom rade obmedziť konkrétne prípady na výnimočné prípady uvedené v písmenách a) až g), teda tie, ktoré už sú, podľa výkladu Súdneho dvora, upravené zmluvou a existujúcimi smernicami. Hlavnou myšlienkou bolo nezavádzať na uplatnenie všeobecného systému ďalšie kritériá, okrem tých uvedených v písmenách a) až g), ktoré by vyplývali z výrazu „osobitné a výnimočné dôvody.“

22 — Možno napríklad uvažovať o objektívnych dôvodoch, akým je náhodné nezaradenie kvalifikácie do prílohy V bodu 5.7 zo strany normotvorcu EÚ, alebo o subjektívnych dôvodoch, akými sú osobitné a výnimočné rodinné okolnosti, ktoré žiadateľovi umožnili získať iba kvalifikáciu, ktorá sa v prílohe nenachádza, namiesto kvalifikácie, ktorá je v prílohe uvedená.

23 — Pozri návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o uznávaní odborných kvalifikácií, KOM(2002) 119 v konečnom znení (Ú. v. ES C 181 E, 2002, s. 183, na s. 188).

24 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

25 — Pozri legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 11. februára 2004 o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o uznávaní odborných kvalifikácií [KOM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061 (COD)] (Ú. v. EÚ C 97 E, s. 230).

26 — Pozri spoločnú pozíciu (ES) č. 10/2005 prijatú Radou 21. decembra 2004 na účely prijatia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/.../ES z..... o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ C 58 E, 2005, s. 1, na s. 122).

27 — Tamže, s. 123.

28 — Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu zo 6. januára 2005 podľa čl. 251 ods. 2 druhého pododseku Zmluvy o ES týkajúce sa spoločnej pozície Rady k prijatiu smernice Európskeho parlamentu a Rady o uznávaní odbornej kvalifikácie, KOM(2004) 853 v konečnom znení, s. 7.

Výklad článku 10 smernice 2005/36 v spojení s článkom 49 ZFEÚ

45. Tento výklad článku 10 smernice 2005/36 navyše potvrdzuje jeho výklad v spojení s článkom 49 ZFEÚ.[29]

46. V rozsudku vo veci Komisia/Španielsko[30], ktorá sa týkala farmaceutov, Súdny dvor rozhodol, že právo na uznanie diplomov je zaručené ako vyjadrenie základného práva na slobodu usadiť sa.[31] Nevidím žiadny dôvod, prečo by sa to isté nemalo vzťahovať aj na architektov. V dôsledku toho sa smernica 2005/36 musí vykladať v spojení s ustanoveniami Zmluvy o slobode usadiť sa.

47. V tejto súvislosti by som chcel navrhnúť, aby Súdny dvor založil svoje rozhodnutie na odôvodnení rozsudku vo veci Dreessen[32].

48. Tento prípad sa týkal belgického štátneho príslušníka, ktorý získal diplom v odbore staviteľstvo v Nemecku, pracoval ako zamestnanec v rôznych architektonických firmách v Liège (Belgicko) a ktorý žiadal o zápis do registra Asociácie architektov provincie Liège, aby mohol vykonávať povolanie architekta ako samostatne zárobkovo činná osoba. Jeho žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že jeho diplom nezodpovedal diplomu udeľovanému v odbore architektúra v zmysle smernice 85/384, a preto sa na neho táto smernica nevzťahovala. Súd rozhodol, že v takejto situácii sa uplatní článok Zmluvy týkajúci sa slobody usadiť sa. Uzavrel, že cieľom smerníc o uznávaní nebolo sťažiť uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách v situáciách, ktoré nepatria do ich pôsobnosti.[33] Vnútroštátne orgány preto museli žiadosť H. Dreessena preskúmať.

49. Výklad Súdneho dvora týkajúci sa článku 49 ZFEÚ, pokiaľ ide o situácie, ktoré nepatria do pôsobnosti príslušnej smernice, sa podľa môjho názoru uplatní *a fortiori* aj na výklad ustanovenia v rámci smernice 2005/36. Z rozsudku vo veci Dreessen je pre mňa vo vzťahu k prejednávanej veci dôležité nasledovné: článok 10 písm. c) smernice sa musí vykladať spôsobom, ktorý je v súlade so zmluvami, a najmä s právom usadiť sa, čo znamená, že by nemal brániť vnútroštátnym orgánom v tom, aby pri vybavovaní žiadosti kontrolovali, či sú v prípade architekta splnené základné podmienky všeobecného systému uznávania. Článok 10 písm. c) by toto posúdenie nemal sťažovať. To však neznamená, že vnútroštátne orgány musia uznať diplom H. Angerera, lebo toto nie je predmetom položenej otázky. Znamená to len, že by mali možnosť posúdiť, či jeho kvalifikácia a prax zodpovedajú podmienkam v zmysle článku 11 a nasl. smernice 2005/36.

Odpoveď na prvú otázku

50. Na záver som toho názoru, že výraz „osobitné a výnimočné dôvody“ v článku 10 smernice 2005/36 slúži len ako úvod k ustanoveniam písmen a) až g) tohto článku. Nad rámec prípadov uvedených v písmenách a) až g) nemá normatívnu hodnotu. Navrhujem preto, aby odpoveď na prvú otázku znela tak, že výraz „osobitné a výnimočné dôvody“ v článku 10 smernice 2005/36 sa vzťahuje len na písmená a) až g) tohto článku. Žiadateľ nie je povinný preukázať „osobitné a výnimočné dôvody“ nad rámec tých, ktoré sú uvedené v článku 10 písm. a) až g).

29 — Článok 49 ZFEÚ tvorí *Grundnorm* práva usadiť sa, v presnej terminológii podľa Müller-Graff, P.-C. In: STREINZ, R.: *EUV/AEUV*, 2. ed., München: Beck, 2012, Artikel 49 AEUV, bod 1.

30 — Rozsudok z 8. mája 2008, Komisia/Španielsko (C-39/07, EU:C:2008:265).

31 — Pozri rozsudok vo veci Komisia/Španielsko (EU:C:2008:265, bod 37).

32 — Rozsudok z 22. januára 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35).

33 — Pozri rozsudok vo veci Dreessen (EU:C:2002:35, bod 26).

Druhá otázka: výklad pojmu „architekti“ v článku 10 písm. c) smernice 2005/36

51. Druhou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada o objasnenie významu pojmu „architekti“ v článku 10 písm. c) smernice 2005/36. Rád by vedel, či dotknutá osoba musela vykonávať umelecké činnosti, územné plánovanie, činnosti hospodárske, prípadne pamiatkovú starostlivosť o budovy, a všeobecnejšie, aké sú kritériá, ktoré vymedzujú pojem architekt.

52. Podľa názoru registračného výboru z pojmu architekt vyplýva, že osoba, ktorá sa v rámci všeobecného systému uchádza o uznanie povolania architekta, spĺňa určité minimálne požiadavky. Ako kritériá môžu pomôcť podmienky stanovené v článku 46 smernice 2005/36.

53. Podľa môjho názoru pojem „architekti“ v článku 10 písm. c) označuje len povolanie, ku ktorému sa žiadateľ snaží získať prístup. Smernica 2005/36 nestanovuje právnu definíciu toho, čo pojem architekt znamená, a to ani v automatickom, ani vo všeobecnom systéme.

54. Je pravda, že článok 46 smernice 2005/36 – rovnako ako článok 3 smernice 85/384[34] – nazvaný „odborná príprava architektov“, podrobne stanovuje, aké vedomosti, zručnosti a schopnosti sa musia získať pri štúdiu architektúry, ktoré spĺňajú podmienky na uplatnenie automatického systému. To však neznamená, že smernica sa snaží definovať, čo pojem architekt znamená.

55. Pokiaľ ide o smernicu 85/384, Súdny dvor rozhodol, že článok 1 ods. 2 tejto smernice, ktorý upravuje rozsah jej pôsobnosti[35], nestanovil právnu definíciu činností v oblasti architektúry a že definovať činnosti patriace do uvedenej oblasti prislúchalo vnútroštátnej právnej úprave hostiteľského členského štátu.[36] Tieto zistenia Súdneho dvora sa týkajú toho, čo teraz predstavuje automatický systém.[37]

56. Zastávam názor, že ak sa smernica ani len nepokúša definovať, čo znamená pojem architekt v rámci automatického systému, *a fortiori* to tak nemôže byť v rámci všeobecného systému.

57. Okrem toho by som navrhol, aby Súdny dvor nevykladal podmienky článku 46 ods. 1 smernice 2005/36 v spojení s pojmom „architekti“ v článku 10 písm. c) smernice 2005/36. To by fakticky znamenalo podmienenie uplatnenia všeobecného systému splnením kritérií týkajúcich sa automatického systému. Myšlienky automatického systému by sa tak zadnými dvierkami zaviedli do všeobecného systému. Nakoniec by bol všeobecný systém ohrozený.

58. Bol by som preto veľmi opatrný, čo sa týka príliš reštriktívneho výkladu pojmu „architekti“ v zmysle článku 10 smernice 2005/36. Či daná osoba bude môcť vykonávať povolanie architekta podľa všeobecného systému, určujú orgány členského štátu na základe uplatnenia podmienok stanovených v článku 11 a nasl. a ich následného vyhodnotenia v zmysle týchto článkov. Ak by sa do výkladu pojmu „architekti“ zahrnulo príliš veľa podmienok, existovalo by riziko, že by to do istej miery bránilo vykonaniu posúdenia zo strany vnútroštátnych orgánov.

34 — Znenie článku 46 ods. 1 smernice 2005/36 prakticky zodpovedá zneniu článku 3 smernice 85/384.

35 — Článok 1 ods. 2 smernice 85/384 znie nasledovne: „Na účely tejto smernice, činnosťami v oblasti architektúry sú tie činnosti, ktoré sa zvyčajne vykonávajú na základe profesijného titulu architekt.“

36 — Pozri rozsudok z 21. februára 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia a i. (C-111/12, EU:C:2013:100, bod 42). Pozri tiež uznesenie Súdneho dvora z 5. apríla 2004, Mosconi a Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, bod 45). V rovnakom zmysle generálny advokát Léger vo svojich návrhoch, ktoré predniesol 17. mája 2001 vo veci Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, bod 4), uviedol nasledovné: „Účelom smernice nie je zavedenie harmonizácie vnútroštátneho práva v oblasti architektúry. Nedefinuje, čo znamená architekt. Takisto nestanovuje kritériá pre definíciu tohto povolania.“

37 — Ako možno vidieť vyššie, smernica 85/384 upravovala len automatický systém.

59. Z pojmu „architekti," ktorý je použitý v článku 10 písm. c) smernice 2005/36, nevyplýva, že vnútroštátne orgány musia hľadať ďalšie kritériá, ktoré musí splniť osoba žiadajúca o uznanie v rámci všeobecného systému. V tomto kontexte smernice článok 10 písm. c) nebráni tomu, aby vnútroštátne orgány rozhodli, že dotknutá osoba spĺňa kritériá uznávania v rámci všeobecného systému. Nevidím žiadny dôvod, prečo by sa im malo brániť pri uplatnení všeobecného systému uznávania.

60. Odpoveď na druhú otázku by preto mala znieť tak, že pojem „architekti" v článku. 10 písm. c) označuje len povolanie, ku ktorému sa žiadateľ snaží získať prístup. Nemožno ho vykladať spôsobom, ktorý by obmedzoval rozsah pôsobnosti uplatnenia systému uznávania dokladov o odbornej príprave podľa hlavy III kapitoly I smernice 2005/36.

Návrh

61. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré mu položil Bundesverwaltungsgericht, takto:

1. Výraz „osobitné a výnimočné dôvody" v článku 10 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií sa vzťahuje len na písmená a) až g) tohto článku. Žiadateľ nie je povinný preukázať „osobitné a výnimočné dôvody" nad rámec tých, ktoré sú uvedené v článku 10 písm. a) až g).

2. Pojem „architekti" v článku 10 písm. c) označuje len povolanie, ku ktorému sa žiadateľ snaží získať prístup. Nemožno ho vykladať spôsobom, ktorý by obmedzoval rozsah pôsobnosti uplatnenia systému uznávania dokladov o odbornej príprave podľa hlavy III kapitoly I smernice 2005/36.