

Zadeva C-166/20**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

22. april 2020

Predložitevno sodišče:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

Datum predložitvene odločbe:

8. april 2020

Pritožnica:

BB

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (ministrstvo za
zdravje Republike Litve)**Predmet postopka v glavni stvari**

Spor, ki se nanaša na to, da se pritožnici niso priznale poklicne kvalifikacije za farmacevtko, ker so bile potencialno pridobljene v več državah članicah Evropske unije.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga in uporaba Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (v nadaljevanju: Direktiva 2005/36/ES), členov 45 in 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) in člena 15 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina); tretji odstavek člena 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 10(b) Direktive 2005/36/ES, če se razlaga skupaj z namenom direktive, določenim v členu 1, razlagati tako, da se uporablja v položaju, v katerem oseba ni pridobila formalnega dokazila o kvalifikacijah, ker je potencialno izpolnila pogoje, potrebne za pridobitev poklicnih kvalifikacij, v več državah članicah Evropske unije, in ne samo v eni? Ali je treba v takem položaju, v katerem oseba ni pridobila formalnega dokazila o kvalifikacijah, ker je potencialno izpolnila pogoje, potrebne za pridobitev poklicnih kvalifikacij, v več državah članicah Evropske unije, in ne samo v eni, poglavje I (Splošni sistem priznavanja dokazil usposobljenosti) iz naslova III Direktive 2005/36/ES razlagati tako, da zavezuje institucijo, ki priznava kvalifikacije, da presoja vsebino vseh dokumentov, ki jih je predložila oseba in ki lahko dokažejo poklicne kvalifikacije, in to, ali izpolnjujejo pogoje, določene v državi članici gostiteljici za pridobitev poklicnih kvalifikacij, ter po potrebi uporabi dopolnilne ukrepe?

2. Ali je treba v položaju, kakršen je v obravnavani zadevi, kjer je pritožnica potencialno izpolnila pogoje za pridobitev poklicnih kvalifikacij za farmacevta v smislu člena 44 v oddelku 7 poglavja III Direktive 2005/36/ES, vendar so bili ti pogoji izpolnjeni v več državah članicah Evropske unije, in ne samo v eni, in torej pritožnica nima dokazila o poklicnih kvalifikacijah, določenega v točki 5.6.2 Priloge V k Direktivi 2005/36/ES, člena 45 in 49 PDEU ter člen 15 Listine razlagati tako, da zavezujejo pristojne organe države članice gostiteljice, da presojajo poklicno usposabljanje pritožnice in ga primerjajo s poklicnim usposabljanjem, potrebnim v državi gostiteljici, ter da presojajo tudi vsebino predloženih dokumentov, ki lahko dokažejo poklicne kvalifikacije, in to, ali izpolnjujejo pogoje, določene v državi članici gostiteljici za pridobitev poklicnih kvalifikacij, ter da po potrebi uporabijo dopolnilne ukrepe?

Navedene določbe prava Unije

Člena 45, od (1) do (3), in 49 PDEU.

Člen 15(1) in (2) Listine.

Členi 1, 3(1)(c), 10(b), 11, 13, 14, 21, 24 in 44 Direktive 2005/36/ES in točka 5.6.2 Priloge V k navedeni direktivi.

Navedene določbe nacionalnega prava

Člen 1(1) Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo (zakon Republike Litve o priznavanju reguliranih poklicnih kvalifikacij), v različici, ki velja od 31. januarja 2014 (v nadaljevanju: zakon), določa:

„1. Ta zakon določa načela in mehanizme za priznavanje poklicnih kvalifikacij državljanov držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: EU), državljanov držav Evropskega gospodarskega prostora (v nadaljevanju: EGP) in državljanov Švicarske konfederacije, pridobljene v EU, EGP in Švicarski konfederaciji, določa upravno sodelovanje in zagotavlja jamstva, da imajo osebe, ki so pridobile poklicne kvalifikacije v drugi državi članici, enake pravice kot državljani Republike Litve, da opravljajo reguliran poklic v Republiki Litvi kot samozaposlene ali zaposlene osebe.“

Točka 2 člena 10 („Obseg splošnega sistema priznavanja dokazil o formalnih kvalifikacijah“) zakona določa:

„Določbe tega poglavja se uporabljajo za vse regulirane poklice, razen za poklice, določene v poglavjih II in III dela III tega zakona, in če oseba zaradi posebnih [in] izjemnih razlogov ne izpolnjuje pogojev, določenih v teh poglavjih:

[...]

(2) za zdravnike z osnovno usposobljenostjo, zdravnike specialiste, medicinske sestre za splošno zdravstveno nego, zobozdravnike, veterinarje, babice, farmacevte in arhitekte, kadar oseba ne izpolnjuje zahtev za dejansko in zakonito opravljanje poklica, navedenih v členih 19, 23, 29, 33, 35, 39 in 45 tega zakona“.

Odredba št. V-802 ministra za izobraževanje in znanost Republike Litve z dne 23. julija 2015, naslovljena „Odobritev opisa študijskega področja farmacije“ (v nadaljevanju: odredba št. V-802), določa:

„3. Študijski program študijskega področja farmacije se lahko izvaja na visokošolskih ustanovah kot poklicni dodiplomski študij prve stopnje ali na univerzah kot enoviti študijski program.

[...]

11. Enoviti študijski program na študijskem področju farmacije je posvečen študiju osnovnega področja, po koncu katerega se pridobi naslov magistra in kvalifikacija s področja farmacije. Magistrski naslov študijskega področja farmacije je dokaz o pripravljenosti na opravljanje farmacevtske dejavnosti in znanstveno raziskovanje ter nadaljevanje univerzitetnega doktorskega študija na področju izbrane specializacije.

[...]

14. Dokazila o formalnih kvalifikacijah za farmacevta potrjujejo dokončanje usposabljanja za farmacevta, ki traja najmanj pet let in vključuje vsaj naslednje minimalne pogoje:

14.1. Štiri leta teoretičnega in praktičnega usposabljanja v okviru rednega študijskega programa na univerzi ali enakovredni izobraževalni ustanovi ali pod nadzorom univerze;

14.2. Šest mesecev pripravništva v javni lekarni ali v bolnišnici pod nadzorom osebe, odgovorne za farmacevtsko dejavnost.“

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Pritožnica je na University of Huddersfield (Združeno kraljestvo) končala štiriletni študij farmacije in 18. julija 2013 pridobila naslov magistricice farmacije; prav tako je opravila šestmesečno pripravništvo v lekarni, za katero je bila ocenjena pozitivno in so se ji priznale kreditne točke.
- 2 Za pridobitev kvalifikacij s področja farmacije v Združenem kraljestvu je potrebna univerzitetna izobrazba, in sicer štiriletni študij na univerzi, in dvanajstmesečno poklicno usposabljanje v lekarni. Zaradi težkih osebnih okoliščin se je pritožnica morala vrniti v Litvo, zato v Združenem kraljestvu ni dokončala pripravništva v lekarni.
- 3 Studijų kokybės vertinimo centras (center za presojo kakovosti v visokem izobraževanju, Litva) je 23. julija 2014 pritožnici izdal potrdilo o akademskem priznanju kvalifikacij in odločil, da njeno diplomu prizna kot enakovredno magisteriju, ki se pridobi po končanem enovitem študiju farmacije v Republiki Litvi, vendar je navedel, da potrdilo ne pomeni poklicnega priznanja kvalifikacij, ker tako priznanje podeli samo pristojna institucija, in sicer nasprotna stranka v tem postopku.
- 4 Pritožnica je 6. avgusta 2014 pri nasprotni stranki v tem postopku zaprosila za priznanje poklicnih kvalifikacij. Nasprotna stranka v tem postopku je navedla, da so dokumenti pritožnice dokazovali univerzitetno izobrazbo, ne pa poklicnih kvalifikacij, in da ni jasno, kje (v Litvi ali v Združenem kraljestvu) bi bilo treba opraviti preostalih šest mesecev pripravništva.
- 5 Septembra 2014 je pritožnica sklenila študijski dogovor z litovsko univerzo zdravstvenih znanosti, na podlagi katerega je opravila preostalih šest mesecev pripravništva v lekarni, 27. maja 2015 pa ji je univerza za to izdala potrdilo.
- 6 Pritožnica je pri Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba (državna agencija za nadzor nad zdravili, Litva) prosila za izdajo licence za opravljanje lekarniške dejavnosti in predložila zgoraj omenjeno potrdilo. Ta agencija licence za opravljanje lekarniške dejavnosti ni izdala z obrazložitvijo, da ni bil predložen noben dokument, ki bi dokazoval priznanje poklicnih kvalifikacij v Litvi.
- 7 Ministrstvo za zdravje, ki je ponovno prejelo prošnjo pritožnice za priznanje poklicnih kvalifikacij, je 24. julija 2017 s sklepom št. V-902, naslovljenim „Priznanje poklicnih kvalifikacij BB za opravljanje dela farmacevtke v Republiki

Litvi“ (v nadaljevanju: sklep št. C-902), zavrnilo priznanje pritožničnih kvalifikacij in jo o tem obvestilo z dopisom z dne 28. julija 2017. V sklepu št. V-902 je navedeno, da pritožnica ni pridobila poklicnih kvalifikacij za farmacevtko v državi članici Evropske unije in se zato kvalifikacije ne priznajo. V dopisu je navedeno, da pritožnica ni predložila dokumentov, potrebnih za priznanje.

- 8 Nasprotna stranka v pritožbenem postopku je v dopisu prav tako navedla, da jo je pristojni organ Združenega kraljestva obvestil, da pritožnica ni izpolnjevala pogojev, potrebnih za pridobitev poklicne kvalifikacije za farmacevta v Združenem kraljestvu.
- 9 Pritožnica se je pri odboru za pritožbe pritožila zoper sklep št. V-902, ki ga je izdala nasprotna stranka v pritožbenem postopku, navedeni odbor pa je z odločbo z dne 13. septembra 2017 sklep potrdil. Odbor za pritožbe je kot razlog za svojo odločitev navedel, da se Direktiva 2005/36/ES in zakon, ki jo izvaja, uporabljata samo za osebe, ki so pridobile poklicne kvalifikacije v drugi državi članici in imajo formalna dokazila o kvalifikacijah, medtem ko pritožnica ne izpolnjuje teh pogojev, dopolnilnih mehanizmov, določenih v Direktivi 2005/36/ES, pa zanjo ni mogoče uporabiti, ker se lahko uporabijo samo za osebe, ki so pridobile poklicno kvalifikacijo in katerih usposabljanje se razlikuje od usposabljanja v reguliranem poklicu v državi članici gostiteljici.
- 10 Pritožnica se je pritožila zoper odločbi nasprotne stranke v pritožbenem postopku in odbora za pritožbe pri Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni). Pritožnica je navedla, da sta tako tožena stranka, ko je obravnavala vprašanje priznanja poklicne kvalifikacije, kot tudi odbor za pritožbe ravnala formalistično, nista presojala vsebine dokumentov, ki jih je predložila in ki so dokazovali njene kvalifikacije, ter skladnosti teh dokumentov s pogoji za pridobitev poklicne kvalifikacije za farmacevta v Republiki Litvi, ter sta upoštevala samo naslove teh dokumentov.
- 11 Sodišče prve stopnje je z odločbo z dne 27. februarja 2018 zavrnilo tožbo pritožnice kot neutemeljeno. Pritožnica se je zoper to odločitev pritožila pri predložitvenem sodišču.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

Člen 10(b) Direktive 2005/36/ES

- 12 Direktiva 2005/36/ES v bistvu ureja primere, v katerih osebe, ki so pridobile poklicne kvalifikacije v eni državi članici Evropske unije, želijo opravljati poklicno dejavnost v drugi državi članici. Člen 1 Direktive 2005/36/ES prav tako določa, da je take kvalifikacije mogoče pridobiti v več kot eni državi članici.
- 13 V skladu z odstavkom 1 člena 21 („Načelo avtomatičnega priznavanja“) Direktive 2005/36/ES, ki je v oddelku 1 poglavja III („Priznavanje na podlagi usklajevanja minimalnih pogojev usposobljenosti“) naslova III, če ima oseba dokaz formalnih

kvalifikacij za farmacevta, ki so bile pridobljene v drugi državi članici Evropske unije, in izpolnjuje minimalne pogoje usposobljenosti, navedene v členu 44(2) oddelka 7 tega poglavja, mora vsaka država članica priznati kvalifikacije v skladu z načelom avtomatičnega priznavanja. Člen 21(6) Direktive 2005/36/ES določa pogoje, ki jih je treba izpolnjevati, da država članica osebi prizna pravico do dostopa do in opravljanja poklicnih dejavnosti farmacevta, kar pomeni, da mora imeti dokazilo o formalnih kvalifikacijah iz točke 5.6.2 Priloge V k Direktivi 2005/36/ES, ki potrjujejo, da je zadevni strokovnjak pridobil znanja, veščine in kompetence iz členov 24(3) in 44(3).

- 14 Člen 10(b) Direktive 2005/36/ES določa, da se lahko določbe poglavja I („Splošni sistem priznavanja dokazil usposobljenosti“) iz naslova III te direktive lahko uporabijo tudi za farmacevte, ki zaradi posebnih in izjemnih razlogov ne izpolnjujejo pogojev za učinkovito in zakonito opravljanje poklica iz členov 21 in 44 iz poglavja III naslova III.
- 15 V skladu s členom 10(b) Direktive 2005/36/ES morajo imeti farmacevti, ki ne izpolnjujejo pogoja o opravljanju poklica, osnovno usposobljenost.¹ Izraz „osnovna usposobljenost“ v sami direktivi ni opredeljen in torej ni jasen. Zato senat ne more presoditi, ali je za pritožnico v tej zadevi mogoče šteti, da ima osnovno usposobljenost. Če bi bilo mogoče ugotoviti, da pritožnica izpolnjuje ta pogoj in je splošni sistem priznavanja dokazil usposobljenosti v njenem primeru na splošno mogoče uporabiti, bi bilo treba upoštevati člen 11 Direktive 2005/36/ES o ravni kvalifikacije, člen 13 o pogojih za priznavanje in člen 14 o dopolnilnih ukrepih. Uporaba splošnega sistema priznavanja dokazil usposobljenosti bi pomenila dodatne naloge za institucijo, pristojno za priznavanje kvalifikacij.
- 16 Nesporno je, da pritožnica ni pridobila dokazila o formalnih kvalifikacijah za farmacevta, kot je opredeljeno v točki 5.6.2 Priloge V k Direktivi 2005/36/ES, v nobeni od držav članic Evropske unije in zato ne more izkoristiti načela avtomatičnega priznavanja. Vendar je na podlagi člena 3(1)(c) Direktive 2005/36/ES mogoče poklicne kvalifikacije dokazovati ne samo z dokazili o formalnih kvalifikacijah, ampak tudi z drugimi dokumenti, ki dokazujejo sposobnost, ali z izkušnjami. Iz dokumentov v spisu je razvidno, da je pritožnica dejansko izpolnjevala pogoje številnih držav članic za pridobitev poklicnih kvalifikacij za farmacevta, ki so določeni v členu 44 Direktive 2005/36/ES, in da ji samo zaradi neobstoja zakonskih določb, ki izrecno urejajo take primere, ni bilo izdano zgoraj omenjeno dokazilo o poklicnih kvalifikacijah za farmacevta in ne more opravljati poklica.
- 17 Po mnenju senata je pritožnica izpolnila pogoje za pridobitev poklicne kvalifikacije za farmacevta, in sicer je dokončala štiriletno strokovno

¹ Opomba prevajalca: predložitveno sodišče se očitno opira na litovsko besedilo direktive, saj je litovsko različico člena 10(b) mogoče razumeti tako, da se sklic na „osnovno usposobljenost“ v tej določbi nanaša ne samo na zdravnike, ampak tudi, med drugim, na farmacevte.

usposabljanje in skupno dvanajst mesecev pripravništva v lekarnah (šest mesecev v Združenem kraljestvu in šest mesecev v Republiki Litvi). Senat meni, da če bi bili vsi ti pogoji izpolnjeni v eni državi članici, torej v Združenem kraljestvu, bi pritožnica pridobila dokazilo o formalnih kvalifikacijah za farmacevta, ki bi bile priznane v Republiki Litvi, v skladu z načelom avtomatičnega priznavanja, določenim v členu 21 Direktive 2005/36/ES.

- 18 V Republiki Litvi se poklicne kvalifikacije za farmacevta podelijo ob dokončanju petletnega enovitega rednega študija. Če se dokazi, izvedeni v tej zadevi, presojuje samo formalno, se senatu zdi, da pritožnica dejansko izpolnjuje pogoje, določene v sklepu št. V-802: prvič, njena univerzitetna izobrazba, ki jo je pridobila v Združenem kraljestvu, je priznana v Litvi in, drugič, v Litvi je opravila pripravništvo v obsegu, ki se zahteva za pridobitev poklicne kvalifikacije za farmacevta.
- 19 Zato je pritožnica v bistvu izpolnila pogoje, potrebne za pridobitev poklicne kvalifikacije za farmacevta v smislu člena 44 Direktive 2005/36/ES, vendar pa se ji ne priznajo (podelijo) poklicne kvalifikacije v državi članici gostiteljici iz čisto formalnih razlogov, in sicer da pritožnica nima formalnega dokazila, ki potrjuje poklicne kvalifikacije. Takega dokazila nima, ker zaradi težkih osebnih okoliščin pogojev, potrebnih za pridobitev kvalifikacij za farmacevta, ni izpolnila v eni državi članici Evropske unije, ampak je s tem, da je izkoristila temeljno svobodo Unije – svobodno gibanje oseb –, izpolnila pogoje v dveh državah članicah Evropske unije in zdaj želi opravljati poklic farmacevta v eni od njiju, in sicer v Republiki Litvi.
- 20 Sodišče je razlagalo določbe splošnega sistema priznavanja usposobljenosti (sodba z dne 14. septembra 2000, Hocsmann, C-238/98, EU:C:2000:440, točke od 31 do 34, in sodba z dne 8. julija 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, točka 33); vendar senatu ta sodna praksa v tej zadevi ni v pomoč zaradi drugačnih okoliščin (v navedenih zadevah so osebe imele dokazila, ki so potrjevala poklicne kvalifikacije).

Člena 45 in 49 PDEU ter člen 15 Listine

- 21 Ker je uporaba splošnega sistema priznavanja v skladu z Direktivo 2005/36/ES predvidena samo v nekaterih primerih, se senat sprašuje, ali je pritožnica v tej zadevi upravičena prositi za priznanje njene poklicne kvalifikacije na podlagi člena 45 PDEU, ki določa svobodo gibanja delavcev, in člena 49 PDEU, ki določa svobodo ustanavljanja, ter člena 15(1) Listine, v skladu s katerim ima vsakdo pravico do dela in do opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica, in člena 15(2) Listine, v skladu s katerim je vsakemu državljanu Unije v kateri koli državi članici zagotovljena svoboda iskanja zaposlitve, dela in ustanavljanja.
- 22 V skladu s sodno prakso Sodišča nacionalni predpisi, s katerimi so določeni pogoji za pridobitev kvalifikacije, lahko ovirajo izvrševanje temeljnih svoboščin, če zadevni nacionalni predpisi ne upoštevajo znanja in kvalifikacij, ki jih je

zainteresirana oseba že pridobila v drugi državi članici (glej sodbo z dne 7. maja 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, točka 15, sodbo z dne 13. novembra 2003, Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, točka 62; in sodba z dne 10. decembra 2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, točka 36). Organi v državi članici morajo upoštevati vse diplome, potrdila in druge listinske dokaze zadevne osebe ter upoštevne izkušnje, ko primerjajo kompetence, ki jih ti dokumenti dokazujejo, ter tiste izkušnje, znanje in kvalifikacije, ki se zahtevajo z nacionalnimi zakonskimi ukrepi (glej sodbo Vlassopoulou, točka 16; sodbo z dne 22. januarja 2002, Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, točka 24; sodbo Morgenbesser, točki 57 in 58). Ta primerjalni preizkus mora organom države članice omogočiti, da se objektivno prepričajo, da tuja diploma potrjuje, da ima tisti, ki jo je pridobil, znanje in kvalifikacije, ki so vsaj enakovredne, če že ne enake tistim, ki jih potrjuje nacionalna diploma. Ta presoja enakovrednosti tujega naziva mora biti opravljena ob izključnem upoštevanju stopnje znanj in kvalifikacij, o katerih se lahko na podlagi tega naziva – glede na naravo in čas trajanja študija in praktičnega usposabljanja, ki se nanj navezuje – domneva, da jih je imetnik tega naziva pridobil (glej sodbo Vlassopoulou, točka 17; sodbo Morgenbesser, točka 68, in sodbo Pešla, točka 39).

- 23 Tudi če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, zlasti zato ker položaj, kakršen je v obravnavani zadevi, ne spada na področje uporabe Direktive 2005/36/ES, ker pritožnica ni pridobila dokazila o formalnih kvalifikacijah, tako da tak položaj ni harmoniziran s sekundarno zakonodajo Unije, bi bilo torej treba zavzeti stališče, da bi se morala biti pritožnica upravičena sklicevati neposredno na določbe primarnega prava Unije. V tem primeru bi moral pristojni organ v skladu z določbami PDEU in Listine presojati pritožnično poklicno usposabljanje in ga primerjati s poklicnim usposabljanjem, ki se zahteva v Republiki Litvi, ter upoštevati njene poklicne izkušnje in dodatno usposabljanje. Če se ugotovijo kakršne koli razlike, bi lahko od pritožnice zahteval, naj te razlike odpravi ali naj pridobi dodatne poklicne izkušnje. Sicer se senatu zdi, da bi se lahko dejanja pristojnih organov obravnavala, kot da ovirajo uresničevanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s PDEU in Listino, in bi bilo njihovo izvajanje zaradi teh dejanj manj privlačno ali popolnoma nemogoče.