

Věc C-166/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

22. dubna 2020

Předkládající soud:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

Datum předkládacího rozhodnutí:

8. dubna 2020

Navrhovatelka:

BB

Odpůrce:Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (Ministerstvo
zdravotnictví Litevské republiky)**Předmět původního řízení**

Spor týkající se odmítnutí uznání odborné kvalifikace navrhovatelky jako farmaceuta, kterou případně získala v několika členských státech Evropské unie.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad a použití směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (dále jen „směrnice 2005/36/ES“), článků 45 a 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a článku 15 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) v projednávané věci; třetí odstavec článku 267 SFEU.

Předběžné otázky

1. Je třeba čl. 10 písm. b) směrnice 2005/36/ES, vykládaný s ohledem na její účel uvedený v článku 1, vykládat tak, že se použije na situaci, kdy určitá osoba

nezískala formální doklad o kvalifikaci, protože případně splnila požadavky nezbytné pro získání odborné kvalifikace v několika členských státech Evropské unie, a nikoliv v jediném členském státě? Má být kapitola I (Obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci) hlavy III směrnice 2005/36/ES v případě, kdy určitá osoba nezískala formální doklad o kvalifikaci z důvodu, že případně splnila požadavky nezbytné pro získání odborné kvalifikace v několika členských státech Evropské unie, a nikoliv v jediném členském státě, vykládána tak, že orgán příslušný k uznávání kvalifikací je povinen posoudit obsah všech dokumentů předložených touto osobou, které mohou prokázat odbornou kvalifikaci, a to, zda jsou splněny požadavky pro získání odborné kvalifikace stanovené v hostitelském členském státě, a, je-li to nezbytné, použít vyrovnávací opatření?

2. Je třeba v takové situaci, jako je situace v původním řízení, kdy navrhovatelka případně splnila požadavky nezbytné pro získání odborné kvalifikace farmaceuta pro účely článku 44 obsaženého v oddíle 7 kapitoly III směrnice 2005/36/ES, avšak k jejich splnění došlo v několika členských státech Evropské unie, a nikoliv v jediném členském státě, a nemá proto doklad o odborné kvalifikaci podle bodu 5.6.2 přílohy V směrnice 2005/36/ES, vykládat články 45 a 49 SFEU a článek 15 Listiny tak, že příslušné orgány hostitelského členského státu jsou povinny posoudit odbornou přípravu navrhovatelky a porovnat ji s odbornou přípravou vyžadovanou v hostitelském členském státě a rovněž posoudit obsah předložených dokumentů, které mohou prokázat odbornou kvalifikaci, a to, zda jsou splněny požadavky pro získání odborné kvalifikace stanovené v hostitelském členském státě, a, je-li to nezbytné, použít vyrovnávací opatření?

Citovaná ustanovení unijního práva

Článek 45 odst. 1 až 3 a článek 49 SFEU.

Článek 15 odst. 1 a 2 Listiny.

Článek 1, čl. 3 odst. 1 písm. c), čl. 10 písm. b), články 11, 13, 14, 21, 24 a 44 a bod 5.6.2 přílohy V směrnice 2005/36/ES.

Citovaná ustanovení vnitrostátního práva

Článek 1 odst. 1 Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo (zákon Litevské republiky o uznávání regulovaných odborných kvalifikací), ve znění účinném od 31. ledna 2014 (dále jen „zákon“), stanoví:

„1. Tento zákon stanoví zásady a mechanismy pro uznávání odborné kvalifikace státních příslušníků členských států Evropské unie (dále jen „EU“), státních příslušníků států Evropského hospodářského prostoru (dále

jen „EHP“) a státních příslušníků Švýcarské konfederace získané v EU, EHP a Švýcarské konfederaci, zavádí správní spolupráci a stanoví záruky, že osoby, které získaly odbornou kvalifikaci v *jiném členském státě*, mají stejná práva vykonávat regulované povolání v Litevské republice, ať už jako osoby samostatně výdělečně činné či zaměstnanci, jako státní příslušníci Litevské republiky.“

Bod 2 článku 10 („Oblast působnosti obecného systému uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci“) zákona stanoví:

„Ustanovení této kapitoly se použijí na všechna regulovaná povolání s výjimkou povolání uvedených v kapitolách II a III části III tohoto zákona [a] v případech, kdy osoba ze zvláštních a výjimečných důvodů nesplňuje podmínky stanovené v těchto kapitolách:

[...]

2) pro lékaře se základní odbornou přípravou, specializované lékaře, zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědné za všeobecnou péči, zubní lékaře, veterinární lékaře, porodní asistentky, farmaceuty a architekty, pokud osoba nesplňuje požadavky skutečné odborné praxe v souladu se zákonem podle článků 19, 23, 29, 33, 35, 39 a 45 tohoto zákona.“

Rozhodnutí č. V-802 Ministerstva vzdělávání a vědy Litevské republiky ze dne 23. července 2015 s názvem „Schválení popisu studijního oboru farmacie“ (dále jen „rozhodnutí č. V-802“) stanoví:

„3. Studijní programy v rámci studijního oboru farmacie mohou být vyučovány ve vyšších vzdělávacích zařízeních jako první studijní cyklus odborného bakalářského studia nebo na univerzitách jako integrovaná studia.

[...]

11. Integrovaný studijní program v rámci studijního oboru farmacie se věnuje studiu základního oboru a po jeho dokončení je udělen titul magistra v tomto oboru a kvalifikace ve farmacii. Magisterský titul ve studijním oboru farmacie slouží jako doklad připravenosti k výkonu činnosti farmaceuta a vědeckému výzkumu a k pokračování ve vysokoškolském doktorandském studiu s vybranou specializací.

[...]

14. Doklad o dosažené kvalifikaci farmaceuta potvrzuje absolvování odborné přípravy farmaceuta v trvání alespoň pěti let, včetně splnění následujících minimálních požadavků:

14.1. čtyři roky teoretické a praktické výuky v rámci denního studia na vysoké škole nebo ve srovnatelném vyšším vzdělávacím zařízení nebo pod dohledem vysoké školy,

14.2. šest měsíců praktického výcviku v lékárně otevřené pro veřejnost nebo v nemocnici pod dohledem osoby odpovědné za farmaceutické činnosti.“

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Navrhovatelka absolvovala čtyři roky studia farmacie na University of Huddersfield (Spojené království) a dne 18. července 2013 získala magisterský titul v oboru farmacie; navrhovatelka absolvovala rovněž šestiměsíční praktický výcvik v lékárně, který byl hodnocen pozitivně a byl navrhovatelce započítán.
- 2 Získání kvalifikace v oboru farmacie ve Spojeném království vyžaduje vysokoškolské vzdělání, a to čtyřleté univerzitní studium a dvanáctiměsíční odborný výcvik v lékárně. Vzhledem k vážným osobním okolnostem se navrhovatelka musela vrátit do Litvy, takže svůj odborný výcvik v lékárně ve Spojeném království nedokončila.
- 3 Dne 23. července 2014 Studiju kokybės vertinimo centras (Centrum pro posouzení kvality vyššího vzdělání, Litva) vystavilo navrhovatelce osvědčení o akademickém uznání kvalifikace a rozhodlo o uznání jejího diplomu za rovnocenný magisterskému titulu, který se uděluje po dokončení integrovaných studií farmacie v Litevské republice, avšak uvedlo, že osvědčení neznamená uznání odborné kvalifikace, jelikož k takovému uznání je oprávněn pouze oprávněný orgán, kterým je odpůrce.
- 4 Dne 6. srpna 2014 navrhovatelka podala u odpůrce žádost o uznání své odborné kvalifikace. Odpůrce uvedl, že dokumenty navrhovatelky prokazují vysokoškolské vzdělání, avšak nikoliv odbornou kvalifikaci, a že není jasné, kde (zda v Litvě, nebo ve Spojeném království) by mělo být vykonáno zbývajících šest měsíců odborného výcviku.
- 5 V září 2014 navrhovatelka uzavřela studijní dohodu s Litevskou univerzitou zdravotní vědy, na jejímž základě absolvovala dalších šest měsíců odborného výcviku v lékárně, a univerzita jí dne 27. května 2015 vystavila příslušné osvědčení.
- 6 Navrhovatelka podala u Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba (Státní úřad pro kontrolu léčiv, Litva) žádost o udělení oprávnění k výkonu činnosti farmaceuta a předložila výše uvedené osvědčení. Uvedený úřad oprávnění nevydal z důvodu, že mu nebyl předložen žádný dokument potvrzující uznání odborné kvalifikace v Litvě.
- 7 Ministerstvo zdravotnictví obdrželo opakovanou žádost navrhovatelky o uznání její odborné kvalifikace a následně dne 24. července 2017 rozhodnutím č. V-902

nazvaným „Uznání odborné kvalifikace BB pro výkon činnosti farmaceuta v Litevské republice“ (dále jen „rozhodnutí č. V-902“) odmítlo uznat kvalifikaci navrhovatelky a tuto skutečnost jí oznámilo dopisem ze dne 28. července 2017. V rozhodnutí č. V-902 se uvádí, že navrhovatelka nezískala odbornou kvalifikaci farmaceuta v členském státě Evropské unie, a proto se kvalifikace neuznává. V dopise je dále uvedeno, že navrhovatelka nepředložila dokumenty nezbytné pro uznání.

- 8 Odpůrce v dopise rovněž uvedl, že příslušný orgán ve Spojeném království odpůrce informoval, že navrhovatelka nesplnila nezbytné předpoklady pro získání odborné kvalifikace farmaceuta ve Spojeném království.
- 9 Navrhovatelka podala proti rozhodnutí č. V-902 vydanému odpůrcem rozklad k rozkladové komisi, jejíž rozhodnutí ze dne 13. září 2017 uvedené rozhodnutí potvrdilo. Rozkladová komise své rozhodnutí odůvodnila tím, že se směrnice 2005/36/ES a zákon, který ji provádí, použijí pouze na osoby, které získaly odbornou kvalifikaci v jiném členském státě a mají formální doklad o této kvalifikaci, zatímco navrhovatelka tyto požadavky nesplňuje a vyrovnávací mechanismy stanovené směrnicí 2005/36/ES se na ni nemohou použít, jelikož se mohou použít pouze na osoby, které získaly odbornou kvalifikaci a jejichž odborná příprava se liší od odborné přípravy regulovaného povolání v hostitelském členském státě.
- 10 Navrhovatelka podala proti rozhodnutím odpůrce a rozkladové komise opravný prostředek k Vilniaus apygardos administracinis teismas (krajský správní soud ve Vilniusu, Litva). Navrhovatelka uvedla, že odpůrce i rozkladová komise postupovali při posuzování otázky uznání odborné kvalifikace formalisticky, neposuzovali obsah dokumentů, které navrhovatelka předložila a které dokládají její kvalifikaci, ani soulad těchto dokumentů s předpoklady pro získání odborné kvalifikace farmaceuta v Litevské republice, a zohlednili pouze názvy dokumentů.
- 11 Rozhodnutím ze dne 27. února 2018 soud prvního stupně zamítl žalobu navrhovatelky jako neopodstatněnou. Navrhovatelka podala proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek k předkládajícímu soudu.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Článek 10 písm. b) směrnice 2005/36/ES

- 12 Směrnice 2005/36/ES upravuje případy, kdy se osoby, které získaly odbornou kvalifikaci v jednom členském státě Evropské unie, zamýšlejí vykonávat odbornou činnost v jiném členském státě. Článek 1 směrnice 2005/36/ES rovněž stanoví, že tato kvalifikace může být nabyta ve více než jednom členském státě.
- 13 Podle čl. 21 odst. 1 („Zásada automatického uznávání“) směrnice 2005/36/ES, který se nachází v oddíle 1 kapitoly III („Uznávání na základě koordinace minimálních požadavků na odbornou přípravu“) hlavy III, platí, že v případě, že

má někdo doklad o dosažené kvalifikaci farmaceuta, kterou získal v jiném členském státě Evropské unie, a splňuje minimální požadavky na odbornou přípravu uvedené v čl. 44 odst. 2 oddílu 7 uvedené kapitoly, je každý členský stát povinen tuto kvalifikaci uznat v souladu se zásadou automatického uznávání. Článek 21 odst. 6 směrnice 2005/36/ES stanoví podmínky, které musí být splněny pro to, aby členský stát této osobě přiznal právo na přístup k odborným činnostem farmaceuta a jejich výkon, a to získání dokladu o dosažené kvalifikaci uvedeného v bodě 5.6.2 přílohy V směrnice 2005/36/ES, který potvrzuje, že dotyčný odborník získal znalosti, dovednosti a schopnosti uvedené v čl. 24 odst. 3 a čl. 44 odst. 3.

- 14 Článek 10 písm. b) směrnice 2005/36/ES stanoví, že se ustanovení kapitoly I („Obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci“) hlavy III uvedené směrnice mohou použít také na farmaceuty, kteří ze zvláštních a výjimečných důvodů nesplňují požadavky skutečné odborné praxe v souladu se zákonem podle článků 21 a 44 kapitoly III hlavy III.
- 15 Podle čl. 10 písm. b) směrnice 2005/36/ES musí mít farmaceuti, kteří nesplňují požadavek odborné praxe, základní odbornou přípravu¹. Pojem „základní odborná příprava“ není v samotné směrnici definován, a není tedy jasný. Senát proto nemůže posoudit, zda lze mít v původním řízení za to, že navrhovatelka absolvovala základní odbornou přípravu. Pokud by bylo možné dospět k závěru, že navrhovatelka tuto podmínku splňuje a že lze v jejím případě obecně použít obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci, byly by relevantní článek 11 směrnice 2005/36/ES o úrovních kvalifikace, článek 13 o podmínkách uznávání a článek 14, který stanoví vyrovnávací opatření. Použití obecného systému uznávání dokladů o odborné kvalifikaci by vedlo k dalším povinnostem pro orgán, který kvalifikace uznává.
- 16 Je nesporné, že navrhovatelka nezískala doklady o dosažené kvalifikaci farmaceuta v žádném členském státě Evropské unie definované v bodě 5.6.2 přílohy V směrnice 2005/36/ES a nemůže proto využít zásady automatického uznávání. Na základě čl. 3 odst. 1 písm. c) směrnice 2005/36/ES lze však odbornou kvalifikaci doložit nejen dokladem o dosažené kvalifikaci, nýbrž také jinými dokumenty osvědčujícími způsobilost nebo praxi. Z dokumentů v soudním spise jasné vyplývá, že navrhovatelka fakticky splnila požadavky pro získání odborné kvalifikace farmaceuta stanovené v článku 44 směrnice 2005/36/ES v několika členských státech, a výše uvedený doklad prokazující odbornou kvalifikaci farmaceuta jí nebyl vystaven a navrhovatelka nemůže vykonávat odbornou praxi pouze z toho důvodu, že neexistují ustanovení, která by výslovně takové případy upravovala.

¹ — Pozn. překl.: předkládající soud se zjevně opírá o litevské znění směrnice, jelikož je možné vykládat litevské znění článku 10 písm. b) tak, že se odkaz na „základní odbornou přípravu“ uvedená v tomto ustanovení nepoužije jen na lékaře, ale také mimo jiné na farmaceuty.

- 17 Podle názoru senátu navrhovatelka splnila požadavky pro získání odborné kvalifikace farmaceuta, tedy absolvovala čtyři roky odborné výuky a celkem dvanáct měsíců praktického výcviku v lékárnách (šest měsíců ve Spojeném království a šest měsíců v Litevské republice). Senát je toho názoru, že v případě, že by byly všechny tyto požadavky splněny v jediném členském státě, tedy ve Spojeném království, získala by navrhovatelka doklad o dosažené kvalifikaci farmaceuta, která by byla uznána v Litevské republice v souladu se zásadou automatického uznávání stanovenou v článku 21 směrnice 2005/36/EC.
- 18 V Litevské republice je odborná kvalifikace farmaceuta udělena na základě absolvování pětiletého denního integrovaného studia. Je-li doklad předložený v projednávané věci posuzován pouze formálně, navrhovatelka podle názoru senátu ve skutečnosti splňuje požadavky stanovené v rozhodnutí č. V-802: zaprvé vysokoškolské vzdělání, které absolvovala ve Spojeném království, je v Litvě uznáváno a zadruhé v Litvě absolvovala odborný výcvik v rozsahu vyžadovaném pro získání odborné kvalifikace farmaceuta.
- 19 Navrhovatelka tedy v podstatě splnila požadavky nezbytné pro získání odborné kvalifikace farmaceuta pro účely článku 44 směrnice 2005/36/ES, ale z čistě formálních důvodů nebylo uznáno, že má (že jí byla udělena) odbornou kvalifikaci v hostitelském členském státě, tedy proto, že navrhovatelka nemá formální doklad prokazující odbornou kvalifikaci. Navrhovatelka nemá takový doklad proto, že z důvodu vážných osobních okolností nesplnila požadavky nezbytné pro získání kvalifikace farmaceuta v jediném členském státě Evropské unie, nýbrž využila základní unijní svobody – volného pohybu osob – ve dvou členských státech Evropské unie a nyní chce povolání farmaceuta vykonávat v jednom z nich, a to v Litevské republice.
- 20 Soudní dvůr vyložil ustanovení týkající se obecného systému uznávání odborné kvalifikace (rozsudek ze dne 14. září 2000, Hocsman, C-238/98, EU:C:2000:440, body 31 až 34 a rozsudek ze dne 8. července 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, bod 33), avšak senát nemůže tuto judikaturu v projednávané věci použít jako vodítko vzhledem k odlišným okolnostem (v uvedených věcech dotčené osoby měly doklad potvrzující jejich odbornou kvalifikaci).

Články 45 a 49 SFEU a článek 15 Listiny

- 21 Vzhledem k tomu, že použití obecného systému uznávání podle směrnice 2005/36/ES je stanoveno pouze v určitých případech, klade si senát otázku, zda je navrhovatelka v projednávané věci oprávněna dovolávat se uznání své odborné kvalifikace na základě článku 45 SFEU, který stanoví volný pohyb pracovníků, a článku 49 SFEU, který zakotvuje svobodu usazování, jakož i čl. 15 odst. 1 Listiny, podle nějž má každý právo pracovat a vykonávat svobodně zvolené nebo přijaté povolání, a čl. 15 odst. 2 Listiny, podle nějž každý občan Unie může svobodně hledat zaměstnání, pracovat a usadit se.

- 22 Podle judikatury Soudního dvora mohou mít vnitrostátní pravidla, která stanoví podmínky pro získání kvalifikace, za následek ztížení výkonu základních svobod, pokud dotčená vnitrostátní pravidla nezohledňují znalosti a kvalifikaci, které dotyčná osoba již získala v jiném členském státě (viz rozsudek ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, bod 15, rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, bod 62 a rozsudek ze dne 10. prosince 2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, bod 36). Orgány členského státu musí při srovnávání schopností dokládaných dokumenty dotyčné osoby a znalostí a kvalifikací vyžadovanými vnitrostátními právními předpisy zohlednit veškeré diplomy, osvědčení a jiné listinné důkazy dotyčné osoby, jakož i relevantní praxi (viz rozsudek ve věci Vlassopoulou, bod 16, rozsudek ze dne 22. ledna 2002, Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, bod 24 a rozsudek ve věci Morgenbesser, body 57 a 58). Toto srovnávací přezkumné řízení musí umožnit orgánům hostitelského členského státu se objektivně přesvědčit, že zahraniční diplom osvědčuje, že jeho držitel má znalosti a kvalifikaci, když ne totožné, tak alespoň rovnocenné se znalostmi a kvalifikací osvědčovanými vnitrostátním diplomem. Toto posouzení rovnocennosti zahraničního diplomu musí být provedeno výlučně tak, že se vezme v úvahu úroveň znalostí a kvalifikace, kterou lze u držitele tohoto dokladu předpokládat s ohledem na tento diplom, povahu a délku studia a praktického vzdělávání, které se k němu vztahuje (viz rozsudek ve věci Vlassopoulou, bod 17, rozsudek ve věci Morgenbesser, bod 68 a rozsudek ve věci Pešla, bod 39).
- 23 Pokud by tedy byla odpověď na první otázku záporná, zejména vzhledem k tomu, že taková situace, jako je situace v projednávané věci, nespadá do oblasti působnosti směrnice 2005/36/ES, jelikož navrhovatelka nezískala doklad o dosažené kvalifikaci, takže tato situace není harmonizována sekundárními unijními právními předpisy, je třeba konstatovat, že navrhovatelka by měla být oprávněna se přímo dovolat ustanovení primárního unijního práva. V tomto případě by měl příslušný orgán v souladu s ustanoveními SFEU a Listiny posoudit odbornou přípravu navrhovatelky a porovnat ji s odbornou přípravou vyžadovanou v Litevské republice a zohlednit její odbornou praxi a další odbornou přípravu. Pokud by byly shledány rozdíly, mohl by příslušný orgán požadovat, aby navrhovatelka tyto rozdíly vyrovnala, nebo aby získala další odbornou praxi. Jinak by bylo podle názoru senátu možné dospět k závěru, že postup příslušných orgánů brání výkonu základních svobod zaručených SFEU a Listinou a tento postup může tyto svobody učinit méně atraktivními nebo zcela nemožnými.