

Дело C-166/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда на Европейския съюз****Дата на постъпване:**

22 април 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Литва)

Дата на акта за преюдициално запитване:

8 април 2020 г.

Жалбоподателка:

ВВ

Отвeтник:Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija
(Министерство на здравеопазването на Република Литва)**Предмет на спора в главното производство**

Обжалване на отказа да се признае на жалбоподателката професионална квалификация на фармацевт, която евентуално е придобита в няколко държави — членки на Европейския съюз.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуването и прилагането в настоящия случай на Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (наричана по-нататък „Директива 2005/36/ЕО“), на членове 45 и 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“) и на член 15 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“); член 267, алинея трета ДФЕС.

Преюдициални въпроси

1. Следва ли член 10, буква б) от Директива 2005/36/ЕО във връзка с член 1, определящ нейния предмет, да се тълкува в смисъл, че е приложим, когато дадено лице не е получило удостоверение за професионална квалификация, тъй като евентуално е изпълнило необходимите изисквания за придобиване на професионална квалификация в няколко държави — членки на Европейския съюз, а не в една-единствена? В такъв случай, когато дадено лице не е получило удостоверение за професионална квалификация, тъй като евентуално е изпълнило необходимите изисквания за придобиване на професионална квалификация в няколко държави — членки на Европейския съюз, а не в една-единствена, трябва ли глава I (Обща система за признаване на удостоверения за обучение) на дял III от Директива 2005/36/ЕО да се тълкува в смисъл, че задължава институцията, признаваща квалификациите, да прецени съдържанието на всички документи, представени от лицето, които могат да докажат професионална квалификация, и съответствието им с изискванията за придобиване на професионална квалификация, определени в приемащата държава членка, и ако е необходимо, да приложи компенсационни мерки?

2. В случай като настоящия, в който молителят евентуално е изпълнил необходимите изисквания за придобиване на професионална квалификация на фармацевт за целите на член 44 от глава III, раздел 7 от Директива 2005/36/ЕО, но тези изисквания са изпълнени в няколко държави — членки на Европейския съюз, а не в една-единствена, и съответно молителят не притежава удостоверение за професионалната квалификация по точка 5.6.2 от приложение V към Директива 2005/36/ЕО, трябва ли членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС и член 15 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че задължават компетентните органи на приемащата държава членка да преценят професионалното обучение на молителя и да го сравнят с професионалното обучение, изискващо се в приемащата държава, както и да преценят съдържанието на представените документи, които могат да докажат професионална квалификация, и съответствието им с изискванията за придобиване на професионална квалификация, определени в приемащата държава членка, и ако е необходимо, да приложат компенсационни мерки?

Цитирани разпоредби от правото на Европейския съюз

Член 45, параграфи 1—3 и член 49 ДФЕС.

Член 15, параграфи 1 и 2 от Хартата.

Член 1, член 3, параграф 1, буква в), член 10, буква б), член 11, член 13, член 14, член 21, член 24 и член 44 и точка 5.6.2 от приложение V към Директива 2005/36/ЕО.

Цитирани разпоредби от националното право

Член 1, параграф 1 от Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo (Закон на Република Литва за признаване на регламентирани професионални квалификации), в редакцията в сила към 31 януари 2014 г. (наричан по-нататък „Законът“) предвижда:

„1. Този закон урежда принципите и механизмите за признаване на професионални квалификации на граждани на държави — членки на Европейския съюз („ЕС“), на граждани на държави от Европейското икономическо пространство („ЕИП“) и на граждани на Конфедерация Швейцария, *придобити* в ЕС, ЕИП и Швейцария, установява административно сътрудничество и предоставя гаранции, че лицата, придобили професионални квалификации *в друга държава членка*, имат същите права като гражданите на Република Литва да упражняват регламентирана професия в Република Литва като самостоятелно заети или като наети лица“.

Член 10 („Обхват на общата система за признаване на удостоверения за професионални квалификации“), точка 2 от закона предвижда:

„Разпоредбите на тази глава се прилагат за всички регламентирани професии с изключение на професиите, посочени в дял III, глави II и III от този закон, [и] когато дадено лице поради конкретни и изключителни причини не отговаря на условията, предвидени в тези глави:

[...]

(2) за лекари с базово образование, лекари-специалисти, медицински сестри с общ профил, лекари по дентална медицина, ветеринарни лекари, акушерки, фармацевти и архитекти, когато лицето не отговаря на изискванията за действителната и законосъобразна професионална практика по членове 19, 23, 29, 33, 35, 39 и 45 от този закон“.

Заповед № V-802 на министъра на образованието и науката на Република Литва от 23 юли 2015 г., озаглавена „Одобряване на план за обучение по фармация“ (наричана по-нататък „Заповед № V-802“), предвижда:

„3. Обучението по фармация се провежда във висши училища като първи цикъл на обучение за придобиване на образователно-квалификационна степен бакалавър или като интегрирано обучение в университетите.

[...]

11. Интегрираната програма за обучение по фармация е посветена на базовото образование, след завършването на което се придобива

образователно-квалификационната степен магистър по фармация. Степента магистър по фармация доказва подготовка за извършване на фармацевтична дейност и научни изследвания и за продължаване на университетското образование под формата на докторантура по избрана специалност.

[...]

14. Удостоверенията за професионална квалификация „фармацевт“ доказват завършено обучение за фармацевт с минимална продължителност пет години, което включва като минимум следните изисквания:

14.1. теоретично и практическо редовно обучение с продължителност четири години, проведено в университет или в друго висше учебно заведение с равностоен статут или под контрола на университет;

14.2. шестмесечен стаж в аптека с общ достъп или в болнично заведение под контрола на лицето, отговорно за фармацевтичните дейности“.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Жалбоподателката завършва четиригодишно обучение по фармация в университета в Хъдърсфийлд (Обединеното кралство) и на 18 юли 2013 г. придобива магистърска степен по фармация; тя също така преминава шестмесечен стаж в аптека, който е оценен положително и за който получава кредити.
- 2 Придобиването на квалификация по фармация в Обединеното кралство изисква академично образование, изразяващо се в четиригодишно обучение в университет, и дванадесетмесечен стаж за усвояване на професията в аптека. На жалбоподателката се налага да се върне в Литва заради лични проблеми, поради което не завършва стажа си в аптека в Обединеното кралство.
- 3 На 23 юли 2014 г. Studijų kokybės vertinimo centras (Център за оценка на качеството на висшето образование, Литва) издава на жалбоподателката удостоверение за академично признаване на квалификация и решава да признае дипломата ѝ като еквивалентна на магистърската степен, придобивана след завършване на интегрирано обучение по фармация в Република Литва, но уточнява, че удостоверението не предполага признаване на професионална квалификация, тъй като такова признаване се извършва само от компетентната институция, тоест от ответника.
- 4 На 6 август 2014 г. жалбоподателката подава молба до ответника за признаване на професионалната ѝ квалификация. Ответникът посочва, че

документите на жалбоподателката доказват академично образование, но не и професионална квалификация, както и че не е ясно къде (в Литва или в Обединеното кралство) трябва да положи останалите шест месеца стаж.

- 5 През септември 2014 г. жалбоподателката сключва споразумение за обучение с Литовския университет по здравни науки, въз основа на което полага още шест месеца стаж в аптека, и на 27 май 2015 г. университетът издава удостоверение за това.
- 6 Молителката кандидатства пред Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba (Държавна агенция за контрол на лекарствата, Литва) за получаване на лиценз за фармацевт и представя посоченото по-горе удостоверение. Агенцията не издава лиценз за фармацевт с аргумент, че не е представен документ, удостоверяващ признаването на професионалната квалификация в Литва.
- 7 След повторно подадена молба за признаване на професионалната ѝ квалификация, на 24 юли 2017 г. Министерството на здравеопазването отказва да признае квалификацията на жалбоподателката със заповед № V-902, озаглавена „Признаване на професионалната квалификация на ВВ за работа като фармацевт в Република Литва“ (наричана по-нататък „Заповед № V-902“), и я уведомява за това с писмо от 28 юли 2017 г. В заповед № V-902 се посочва, че жалбоподателката не е придобила професионална квалификация на фармацевт в държава членка на Европейския съюз и следователно квалификацията не се признава. В писмото се посочва, че жалбоподателката не е представила необходимите документи за признаване.
- 8 В писмото ответникът посочва също, че е уведомен от компетентния орган на Обединеното кралство, че молителката не отговаря на необходимите изисквания за придобиване на професионална квалификация на фармацевт в Обединеното кралство.
- 9 Жалбоподателката обжалва Заповед № V-902 на ответника пред апелативна комисия, която с решение от 13 септември 2017 г. потвърждава заповедта. Съгласно мотивите на решението на апелативната комисия Директива 2005/36/ЕО и законът, с който тя е транспонирана, се прилагат само за лица, които са придобили професионална квалификация в друга държава членка и имат удостоверение за професионална квалификация, докато жалбоподателката не отговаря на тези изисквания, и предвидените в Директива 2005/36/ЕО компенсаторните механизми не могат да се приложат спрямо нея, тъй като те могат да се прилагат само по отношение на лица, които са придобили професионална квалификация и чието обучение се различава от това за регламентирана професия в приемащата държава членка.
- 10 Жалбоподателката обжалва решенията на ответника и апелативната комисия пред Vilniaus apygardos administracinis teismas (Окръжен административен съд, Вилнюс). Жалбоподателката твърди, че при разглеждането на молбата ѝ

за признаване на професионална квалификация както ответникът, така и апелативната комисия са действали формално, тъй като не са преценили нито съдържанието на представените от нея документи, които удостоверяват квалификацията ѝ, нито съответствието на тези документи с изискванията за придобиване на професионална квалификация на фармацевт в Република Литва, а са взели предвид само наименованията на документите.

- 11 С решение от 27 февруари 2018 г., първоинстанционният съд отхвърля жалбата на жалбоподателката като неоснователна. Жалбоподателката обжалва това решение пред запитващата юрисдикция.

Кратко представяне на мотивите за преюдициално запитване

Член 10, буква б) от Директива 2005/36/ЕО

- 12 Директива 2005/36/ЕО по същество урежда случаите, в които лица, които са придобили професионална квалификация в една държава — членка на Европейския съюз, искат да упражняват професионалната си дейност в друга държава членка. Член 1 от Директива 2005/36/ЕО също така предвижда, че тази квалификация може да бъде придобита в повече от една държава членка.
- 13 Съгласно член 21, параграф 1 („Принцип на автоматично признаване“) от Директива 2005/36/ЕО, който е в раздел 1 от глава III („Признаване на минималните квалификационни изисквания въз основа на координация“) на дял III, когато дадено лице притежава удостоверение за професионална квалификация на фармацевт, получено в друга държава членка на Европейския съюз и отговаря на минималните квалификационни изисквания, предвидени в член 44, параграф 2 от раздел 7 на тази глава, всяка държава членка трябва да признае квалификацията в съответствие с принципа на автоматично признаване. Член 21, параграф 6 от Директива 2005/36/ЕО определя условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да може държава членка да предостави на дадено лице достъп до професията „фармацевт“ и право на упражняването ѝ, а именно то да притежава удостоверение за професионална квалификация, посочено в точка 5.6.2 от приложение V към Директива 2005/36/ЕО, което удостоверява, че съответният специалист е придобил знанията, уменията и компетеностите, посочени в член 24, параграф 3 и член 44, параграф 3.
- 14 Член 10, буква б) от Директива 2005/36/ЕО предвижда, че разпоредбите на глава I („Обща система за признаване на удостоверения за обучение“) на дял III от тази директива могат да се прилагат и за фармацевти, които поради конкретни и изключителни причини не отговарят на изискванията за действителна и законосъобразна професионална практика, посочени в членове 21 и 44 от глава III на дял III.

- 15 Съгласно член 10, буква б) от Директива 2005/36/ЕО фармацевтите, които не отговарят на изискването за професионална практика, трябва да имат базово образование¹. Самата директива не съдържа определение на понятието „базово образование“ и поради това то е неясно. Следователно съдебният състав не може да прецени дали жалбоподателката в разглеждания случай може да се счита за завършила базово образование. Ако може да се направи извод, че жалбоподателката отговаря на това условие и към случая ѝ като цяло може да се приложи общата система за признаване на удостоверения за обучение, то биха били относими член 11 от Директива 2005/36/ЕО относно квалификационните нива, член 13 относно условията за признаване и член 14, предвиждащ компенсационни мерки. Прилагането на общата система за признаване на удостоверения за обучение би довело до допълнителни отговорности за институцията, признаваща квалификациите.
- 16 Безспорно е, че жалбоподателката не е получила удостоверението за професионална квалификация на фармацевт, посочено в точка 5.6.2 от приложение V към Директива 2005/36/ЕО, в която и да е от държавите — членки на Европейския съюз, и поради това не може да се ползва от принципа на автоматично признаване. Въпреки това, на основание член 3, параграф 1, буква б) от Директива 2005/36/ЕО, професионалната квалификация може да бъде доказана не само чрез удостоверение за професионална квалификация, но и чрез други документи, удостоверяващи правоспособност или стаж. От документите по делото е видно, че жалбоподателката всъщност е изпълнила в повече от една държава членка изискванията за придобиване на професионална квалификация на фармацевт, определени в член 44 от Директива 2005/36/ЕО, но само поради липсата на законови разпоредби, изрично регламентиращи такива случаи, не ѝ е издадено съответното удостоверение за професионална квалификация на фармацевт и тя не може да започне професионалната си практика.
- 17 Според становището на съдебния състав жалбоподателката е изпълнила изискванията за придобиване на професионална квалификация на фармацевт, тоест е завършила четиригодишния курс на професионално обучение и има общо дванадесет месеца стаж в аптека (шест месеца в Обединеното кралство и шест месеца в Република Литва). Съдебният състав счита, че ако всички тези изисквания бяха изпълнени в една държава членка, тоест в Обединеното кралство, жалбоподателката щеше да получи удостоверение за професионална квалификация на фармацевт, което би било признато в Република Литва в съответствие с принципа на автоматично признаване съгласно член 21 от Директива 2005/36/ЕО.

¹ Бележка на преводача: запитващата юрисдикция очевидно се позовава на литовския текст на директивата, тъй като според този текст в член 10, буква б) изразът „базово образование“ може да бъде отнесен не само към лекарите, но и към другите професии, включително фармацевтите.

- 18 В Република Литва професионална квалификация на фармацевт се придобива след завършване на петгодишно интегрирано редовно обучение. Ако представените по делото доказателства се преценяват само формално, според съдебният състав би се оказало, че жалбоподателката всъщност отговаря на изискванията, определени в Заповед № V-802: първо, нейното академично образование, завършено в Обединеното кралство, се признава в Литва и второ, в Литва тя е преминала стаж с продължителността, необходима за придобиване на професионална квалификация на фармацевт.
- 19 Следователно жалбоподателката по същество е изпълнила необходимите изисквания за придобиване на професионална квалификация на фармацевт за целите на член 44 от Директива 2005/36/ЕО, но не се приема, че притежава (не ѝ се признава) професионална квалификация в приемащата държава членка по чисто формални съображения, а именно, че жалбоподателката не притежава удостоверение, доказващо професионална квалификация. Тя не притежава такова удостоверение, тъй като поради лични проблеми е изпълнила необходимите изисквания за придобиване на професионална квалификация на фармацевт не в една държава — членка на Европейския съюз, а възползвайки се от основна свобода на Съюза — свободното движение на хора — в две държави — членки на Европейския съюз, и сега иска да упражнява професията фармацевт в една от тях, Република Литва.
- 20 Съдът е тълкувал разпоредбите на общата система за признаване на образованието (решение от 14 септември 2000 г., Hocsmann, C-238/98, EU:C:2000:440, т. 31—34 и решение от 8 юли 1999 г., Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, т. 33); въпреки това в разглеждания случай съдебният състав не може да се позове на тази съдебна практика поради различните обстоятелства (по цитираните дела лицата притежават удостоверения за професионална квалификация).

Членове 45 и 49 ДФЕС и член 15 от Хартата

- 21 Тъй като прилагането на общата система за признаване съгласно Директива 2005/36/ЕО е предвидено само в някои случаи, пред съдебния състав стои въпросът дали жалбоподателката има право да иска признаване на нейната професионална квалификация на основание на член 45 ДФЕС, който предвижда свободното движение на работници, член 49 ДФЕС, който предвижда свободата на установяване, и член 15, параграф 1 от Хартата, съгласно който всеки има право да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия, и член 15, параграф 2 от Хартата, съгласно който всеки гражданин на Съюза има свободата да търси работа, да работи и да се установява.
- 22 Съгласно съдебната практика на Съда, националните правила, установяващи условията за придобиване на квалификация, могат да възпрепятстват упражняването на основните свободи, ако не вземат предвид вече

придобитите от заинтересованото лице в друга държава членка знания и квалификации (вж. решение от 7 май 1991 г., Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, т. 15; решение от 13 ноември 2003 г., Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, т. 62 и решение от 10 декември 2009 г., Pešla, C-345/08, EC:C:2009:771, т. 36). Властите на държава членка трябва да вземат предвид всички дипломи, удостоверения и други документи на лицето, както и съответния опит, когато правят съпоставка между доказаните от тези документи компетенции и опита, знанията и квалификациите, изисквани от националното законодателство (вж. решение по дело Vlassopoulou, т. 16; решение от 22 януари 2002 г., Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, т. 24 и решение Morgenbesser, т. 57 и 58). Това сравняване трябва да позволи на властите на приемащата държава членка да се уверят обективно, че по отношение на своя притежател чуждестранната диплома удостоверява знания и квалификации, които, ако не идентични, са поне равностойни на удостоверенията с националната диплома. Тази преценка на равностойността на чуждестранната диплома трябва да се направи, като се отчетат единствено нивото на знанията и квалификациите, които — предвид естеството и продължителността на следването и практическото обучение, свързано с него — тази диплома позволява да се предположат у притежателя ѝ (вж. решение Vlassopoulou, т. 17; решение Morgenbesser, т. 68 и решение Pešla, т. 39).

- 23 Така, дори ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, по-специално поради факта, че случай като разглеждания не попада в приложното поле на Директива 2005/36/ЕО, тъй като жалбоподателката не е получила удостоверение за професионална квалификация, така че подобен случай не е хармонизиран от вторичното законодателство на Съюза, трябва да се приеме, че жалбоподателката има право да се позове директно на разпоредбите на първичното право на Съюза. В този случай компетентният орган следва, съгласно разпоредбите на ДФЕС и Хартата, да прецени професионалното обучение на жалбоподателката и да го сравни с изискваното в Република Литва професионално обучение, както и да вземе предвид нейния професионален опит и допълнително обучение. Ако се установят разлики, той може да поиска от жалбоподателката да компенсират тези разлики или да придобие допълнителен професионален опит. В противен случай съдебният състав счита, че действията на компетентните органи биха могли да се разглеждат като възпрепятстващи упражняването на основните свободи, гарантирани от ДФЕС и Хартата, и че тези действия могат да направят тяхното ползване по-малко привлекателно или напълно невъзможно.