

**Predmet C-166/20**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 98. stavkom 1.  
Poslovnika Suda Europske unije**

**Datum podnošenja:**

22. travnja 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

8. travnja 2020.

**Žaliteljica:**

BB

**Protivna stranka:**

Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (Ministarstvo  
zdravstva Republike Litve)

---

**Predmet glavnog postupka**

Spor u pogledu nepriznavanja da žaliteljica ima stručne kvalifikacije farmaceuta, koje su možebitno stečene u nekoliko država članica Europske unije

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje i primjena u ovom predmetu Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (u daljnjem tekstu: Direktiva 2005/36/EZ), članaka 45. i 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), i članka 15. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja); treći stavak članka 267. UFEU-a

## **Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 10. točku (b) Direktive 2005/36/EZ, kada ga se promatra u vezi sa svrhom te direktive kako je utvrđena u njezinu članku 1., tumačiti na način da se primjenjuje u situaciji u kojoj osoba nije stekla formalne dokaze o kvalifikacijama zato što je uvjete potrebne za stjecanje stručnih kvalifikacija možebitno ispunila u nekoliko država članica Europske unije, a ne samo u jednoj? U takvoj situaciji, u kojoj osoba nije stekla formalne dokaze o kvalifikacijama zato što je uvjete potrebne za stjecanje stručnih kvalifikacija možebitno ispunila u nekoliko država članica Europske unije, a ne samo u jednoj, treba li poglavlje I. („Opći sustav prepoznavanja dokaza o osposobljenosti”) glave III. Direktive 2005/36/EZ tumačiti na način da ustanovu koja priznaje kvalifikacije obvezuje da ocijeni sadržaj svih dokumenata koje je osoba podnijela koji mogu dokazati stručne kvalifikacije te njihovu sukladnost sa zahtjevima koje država članica domaćin predviđa za stjecanje stručnih kvalifikacija i, po potrebi, primijeni kompenzacijske mjere?

2. U situaciji poput predmetne, u kojoj je žaliteljica možebitno ispunila uvjete potrebne za stjecanje stručnih kvalifikacija farmaceuta u smislu članka 44. stavka 2., koji se nalazi u odjeljku 7. poglavlja III. Direktive 2005/36/EZ, ali u nekoliko država članica Europske unije, a ne samo u jednoj te stoga ne raspolaže dokazima o stručnim kvalifikacijama koji su predviđeni u točki 5.6.2. Priloga V. Direktivi 2005/36/EZ, treba li članke 45. i 49. UFEU-a i članak 15. Povelje tumačiti na način da obvezuje nadležna tijela države članice domaćina da ocijene stručnu osposobljenost žaliteljice te ju usporede sa stručnom osposobljenosti koja je obvezna u državi domaćinu te da ujedno ocijene sadržaj podnesenih dokumenata koji mogu dokazati stručne kvalifikacije i njihovu sukladnost s uvjetima koje je država članica domaćin odredila za stjecanje stručnih kvalifikacija i, po potrebi, primijene kompenzacijske mjere?

## **Istaknute odredbe prava Unije**

Članak 45. stavci 1. do 3. i članak 49. UFEU-a

Članak 15. stavci 1. i 2. Povelje

Članak 1., članak 3. stavak 1. točka (c), članak 10. točka (b), članci 11., 13., 14., 21., 24. i točka 5.6.2. Priloga V. Direktivi 2005/36/EZ

## **Istaknute odredbe nacionalnog prava**

Članak 1. stavak 1. Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo (Zakon Republike Litve o priznavanju reguliranih stručnih kvalifikacija), u verziji koja je na snazi od 31. siječnja 2014. (u daljnjem tekstu: Zakon), predviđa:

„1. Ovim Zakonom utvrđuju se načela i mehanizmi priznavanja stručnih kvalifikacija državljana država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: Unija), državljana država Europskog gospodarskog prostora (u daljnjem tekstu: EGP) i državljana Švicarske Konfederacije koje su *stečene* u Uniji, EGP-u i Švicarskoj Konfederaciji, uspostavlja se upravna suradnja te se jamči da osobe koje su stručne kvalifikacije stekle *u drugoj državi članici* imaju ista prava kao državljani Republike Litve da se bave, u okviru samostalnog ili nesamostalnog rada, reguliranom djelatnošću u Republici Litvi.”

Točka 2. članka 10. („Područje primjene općeg sustava priznavanja dokaza o formalnoj osposobljenosti”) Zakona predviđa:

„Odredbe ovog poglavlja primjenjuju se na sve regulirane djelatnosti uz iznimku onih navedenih u poglavljima II. i III. dijela III. ovog Zakona [i] u slučaju kada osoba, zbog posebnih ili izvanrednih razloga, ne ispunjava uvjete utvrđene u tim poglavljima:

[...]

(2) za liječnike sa završenim osnovnim tečajem osposobljavanja, liječnike specijaliste, medicinske sestre za opću zdravstvenu njegu, doktore dentalne medicine, veterinare, primalje, farmaceute i arhitekte, kada osoba ne ispunjava zahtjeve stvarnog i zakonitog obavljanja djelatnosti navedenih u člancima 19., 23., 29., 33., 35., 39. i 45. ovog Zakona”.

Odluka br. V-802 ministra obrazovanja i znanosti Republike Litve od 23. srpnja 2015., naslovljena „Odobrenje opisa farmaceutskog studija” (u daljnjem tekstu: Odluka br. V-802), predviđa:

„3. Studijski programi studija farmacije mogu se provoditi na visokim učilištima kao stručni preddiplomski studij prvog stupnja ili na sveučilištima kao integrirani studiji.

[...]

11. Integrirani studijski program farmacije posvećen je studijima osnovnog područja, a po njegovu se završetku stječu magistarska diploma i farmaceutske kvalifikacije. Magistarska diploma u farmaciji služi kao dokaz osposobljenosti za obavljanje djelatnosti farmaceuta i znanstvenih istraživanja te za nastavljavanje sveučilišnih liječničkih studija u odabranom području specijalizacije.

[...]

14. Dokaz o formalnoj osposobljenosti za obavljanje djelatnosti farmaceuta potvrđuje dovršetak farmaceutskog osposobljavanja u trajanju od najmanje pet godina, uključujući ispunjenje sljedećih minimalnih zahtjeva:

14.1. Četiri godine teoretskog i praktičnog osposobljavanja u okviru redovnog studija na sveučilištu ili ekvivalentnoj ustanovi visokog obrazovanja ili pod nadzorom sveučilišta;

14.2. Šest mjeseci pripravničkog staža u ljekarni koja je otvorena javnosti ili u bolnici, pod nadzorom osobe odgovorne za farmaceutske djelatnosti.”

### **Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka**

- 1 Žaliteljica je na Sveučilištu u Huddersfieldu (Ujedinjena Kraljevina) završila četverogodišnji studij farmacije i 18. srpnja 2013. stekla magistarsku diplomu u farmaciji; odradila je i šestomjesečni pripravnički staž u farmaciji, koji je pozitivno ocijenjen i uvažen.
- 2 Stjecanje farmaceutskih kvalifikacija u Ujedinjenoj Kraljevini zahtijeva akademsko obrazovanje, to jest četverogodišnji studij na sveučilištu i stručni pripravnički staž u farmaciji u trajanju od dvanaest mjeseci. Žaliteljica se zbog teških osobnih okolnosti morala vratiti u Litvu, zbog čega nije dovršila farmaceutski pripravnički staž u Ujedinjenoj Kraljevini.
- 3 Dana 23. srpnja 2014., Studiju kokybės vertinimo centras (Centar za procjenu kvalitete u visokom obrazovanju, Litva) izdao je žaliteljici potvrdu akademskog priznanja kvalifikacija te je odlučio njezinu diplomu priznati kao jednakovrijednu magistarskoj diplomi koja se izdaje po završetku integriranog studija farmacije u Republici Litvi, ali je naveo da ta potvrda ne podrazumijeva stručno priznavanje kvalifikacija jer takva priznanja daje samo ovlaštena ustanova, to jest protivna stranka.
- 4 Dana 6. kolovoza 2014., žaliteljica je protivnoj stranci podnijela zahtjev za stručno priznavanje njezinih kvalifikacija. Protivna stranka navela je da su žaliteljičini dokumenti dokazivali njezino akademsko obrazovanje, ali ne i stručne kvalifikacije te da nije bilo jasno gdje se (u Litvi ili Ujedinjenoj Kraljevini) mora odraditi preostalih šest mjeseci pripravničkog staža.
- 5 Žaliteljica je u rujnu 2014. sklopila studijski sporazum s litavskim Sveučilištem zdravstvenih znanosti, na temelju kojeg je odradila još šest mjeseci pripravničkog staža u farmaciji, te je sveučilište 27. svibnja 2015. izdalo potvrdu u tom pogledu.
- 6 Žaliteljica je Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba (Država agencija za nadzor lijekova, Litva) podnijela zahtjev za izdavanje dozvole za obavljanje farmaceutske djelatnosti, priloživši navedenu potvrdu. Ta je agencija odbila izdati dozvolu iz razloga što nije dostavljen nikakav dokument koji bi potvrđivao priznavanje stručnih kvalifikacija u Litvi.
- 7 Zaprimivši ponovni žaliteljičin zahtjev za priznavanje njezinih stručnih kvalifikacija, Ministarstvo zdravstva je 24. srpnja 2017. Odlukom br. V-902, naslovljenom „Priznavanje BB-inih stručnih kvalifikacija za obavljanje

farmaceutске djelatnosti u Republici Litvi” (u daljnjem tekstu: Odluka br. V-902), odbilo priznati žaliteljičine kvalifikacije te ju je o tome obavijestilo dopisom od 28. srpnja 2017. U Odluci br. V-902 navedeno je da žaliteljica nije stekla stručne kvalifikacije farmaceuta u državi članici Europske unije te da joj se kvalifikacije stoga ne priznaju. U dopisu je navedeno da žaliteljica nije podnijela dokumente potrebne za priznavanje.

- 8 Protivna stranka je u dopisu također navela da ju je nadležno tijelo Ujedinjene Kraljevine obavijestilo da žaliteljica nije ispunila uvjete potrebne za stjecanje stručne kvalifikacije farmaceuta u Ujedinjenoj Kraljevini.
- 9 Žaliteljica je protiv Odluke br. V-902 koju je donijela protivna stranka podnijela žalbu Žalbenom vijeću, čijom je odlukom od 13. rujna 2017. potvrđena pobijana odluka. Žalbeno vijeće je svoju odluku obrazložilo time da se Direktiva 2005/36/EZ i zakon kojim je provedena primjenjuju samo na osobe koje su stekle stručne kvalifikacije u drugoj državi članici te koje imaju formalni dokaz o kvalifikacijama, a žaliteljica te zahtjeve nije ispunila te se kompenzacijski mehanizmi predviđeni Direktivom 2005/36/EZ ne mogu na nju primijeniti jer se mogu primijeniti samo na osobe koje su stekle stručnu kvalifikaciju te čija se osposobljenost razlikuje od osposobljenosti za reguliranu djelatnost u državi članici domaćinu.
- 10 Žaliteljica je protiv odluka protivne stranke i Žalbenog vijeća podnijela tužbu Vilniaus apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Vilniusu, Litva). Žaliteljica je navela da su i protivna stranka, razmatrajući pitanje priznavanja stručnih kvalifikacija, i Žalbeno vijeće djelovali formalistički te da nisu ocijenili ni sadržaj dokumenata koje je podnijela, a koji su potkrepljivali njezine kvalifikacije, ni sukladnost tih dokumenata sa zahtjevima za stjecanje stručnih kvalifikacija farmaceuta u Republici Litvi, uzevši u obzir samo naslove tih dokumenata.
- 11 Prvostupanjski sud je odlukom od 27. veljače 2018. žaliteljičinu tužbu odbio kao neosnovanu. Žaliteljica je protiv te odluke podnijela žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

### **Kratak prikaz razloga za podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku**

#### *Članak 10. točka (b) Direktive 2005/36/EZ*

- 12 Direktiva 2005/36/EZ u bitnome uređuje slučajeve u kojima osobe koje su stekle stručne kvalifikacije u jednoj državi članici Europske unije žele obavljati stručnu djelatnost u drugoj državi članici. Članak 1. Direktive 2005/36/EZ također predviđa da se takve kvalifikacije mogu steći u više od jedne države članice.
- 13 U skladu sa stavkom 1. članka 21. („Načelo automatskog priznavanja”) Direktive 2005/36/EZ, koji se nalazi u odjeljku 1. poglavlja III. („Priznavanje na temelju usklađivanja minimalnih uvjeta osposobljavanja”) glave III., ako osoba raspolaže

dokazima o formalnoj osposobljenosti za farmaceuta koji su stečeni u drugoj državi članici Europske unije te ispunjava minimalne uvjete osposobljavanja u smislu članka 44. stavka 2., koji se nalazi u odjeljku 7. tog poglavlja, svaka država članica priznaje kvalifikacije u skladu s načelom automatskog priznavanja. Članak 21. stavak 6. Direktive 2005/36/EZ predviđa uvjete koji se moraju ispuniti da bi država članica osobi pružila pravo na pristup stručnoj djelatnosti farmaceuta i njezino obavljanje, a koji se sastoje u raspolaganju dokazima o formalnoj osposobljenosti u smislu točke 5.6.2. Priloga V. Direktivi 2005/36/EZ, koji potvrđuju da je stručnjak u pitanju stekao znanje, vještine i sposobnosti navedene u članku 24. stavku 3. i članku 44. stavku 3.

- 14 Članak 10. točka (b) Direktive 2005/36/EZ predviđa da se odredbe poglavlja I. („Opći sustav prepoznavanja dokaza o osposobljenosti”) glave III. te direktive mogu primjenjivati i na farmaceute koji, zbog posebnih i izvanrednih razloga, ne ispunjavaju zahtjeve stvarnog i zakonitog obavljanja profesije navedene u člancima 21. i 44. poglavlja III. glave III.
- 15 U skladu s člankom 10. točkom (b) Direktive 2005/36/EZ, farmaceuti koji ne ispunjavaju zahtjev stvarnog i zakonitog obavljanje struke moraju imati osnovni tečaj osposobljavanja<sup>1</sup>. Pojam „osnovni tečaj osposobljavanja” nije definiran u samoj direktivi te stoga nije jasan. Stoga, vijeće ne može ocijeniti može li se za žaliteljicu u predmetnom slučaju smatrati da je završila osnovni tečaj osposobljavanja. Ako bi se moglo zaključiti da žaliteljica ispunjava taj uvjet te da je opći sustav priznavanja dokaza o osposobljenosti općenito primjenjiv na njezin slučaj, članak 11. Direktive 2005/36/EZ, koji se odnosi na razine kvalifikacija, članak 13., koji se odnosi na uvjete za priznavanje, i članak 14., koji predviđa kompenzacijske mjere, bili bi relevantni. Primjena općeg sustava priznavanja dokaza o osposobljenosti podrazumijevala bi dodatne odgovornosti za ustanovu koja priznaje kvalifikacije.
- 16 Nesporno je da žaliteljica nije u niti jednoj državi članici Europske unije stekla dokaze, kako su definirani u točki 5.6.2. Priloga V. Direktivi 2005/36/EZ, o formalnoj osposobljenosti za farmaceuta te da se stoga ne može pozivati na načelo automatskog priznavanja. Međutim, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2005/36/EZ, stručne kvalifikacije mogu se dokazati ne samo dokazima o formalnoj osposobljenosti nego i drugim dokumentima koji potvrđuju sposobnost ili iskustvom. Iz dokumenata u spisu predmeta proizlazi da je žaliteljica zapravo u nekoliko država članica ispunila zahtjeve za stjecanje stručnih kvalifikacija farmaceuta koji su predviđeni u članku 44. Direktive 2005/36/EZ te joj samo zbog nepostojanja pravnih odredbi koje izričito uređuju takve slučajeve nisu izdani navedeni dokazi o stručnim kvalifikacijama farmaceuta te ona ne može obavljati tu profesiju.

<sup>1</sup> Napomena prevoditelja: sud koji je uputio zahtjev očito se oslanja na litavski tekst direktive, jer je litavsku verziju članka 10. točke (b) moguće tumačiti na način da se pojam „osnovni tečaj osposobljavanja” („basic training”) odnosi ne samo na liječnike nego i na, među ostalim, farmaceute.

- 17 Prema mišljenju vijeća, žaliteljica je ispunila zahtjeve za stjecanje stručnih kvalifikacija farmaceuta, to jest završila je četverogodišnji tečaj stručnog osposobljavanja te ukupno dvanaest mjeseci pripravničkog staža u ljekarnama (šest mjeseci u Ujedinjenoj Kraljevini i šest mjeseci u Republici Litvi). Vijeće smatra da bi žaliteljica stekla dokaze o formalnoj osposobljenosti za farmaceuta koji bi se, u skladu s načelom automatskog priznavanja utvrđenim u članku 21. Direktive 2005/36/EZ, priznali u Republici Litvi da su svi zahtjevi ispunjeni u jednoj državi članici, to jest u Ujedinjenoj Kraljevini.
- 18 U Republici Litvi, stručne kvalifikacije farmaceuta stječu se po završetku redovnog petogodišnjeg integriranog studija. Na temelju isključivo formalne ocjene dokaza predloženih u ovom predmetu, vijeću se čini da žaliteljica zapravo ispunjava zahtjeve iz Odluke br. V-802: kao prvo, njezino akademsko obrazovanje završeno u Ujedinjenoj Kraljevini priznato je u Litvi te, kao drugo, ona je u Republici Litvi odradila pripravnički staž u mjeri potrebnoj za stjecanje stručnih kvalifikacija farmaceuta.
- 19 Žaliteljica je stoga u bitnome ispunila zahtjeve potrebne za stjecanje stručnih kvalifikacija farmaceuta u smislu članka 44. Direktive 2005/36/EZ, ali joj u državi članici domaćinu zbog isključivo formalnih razloga nije priznato da ima (nisu joj dodijeljene) stručne kvalifikacije, to jest žaliteljica ne raspolaže formalnim dokazima o stručnim kvalifikacijama. Ona takvim dokazima ne raspolaže zato što, zbog teških osobnih okolnosti, zahtjeve potrebne za stjecanje kvalifikacija farmaceuta nije ispunila u jednoj državi članici Europske unije, nego, koristeći temeljnu slobodu Unije (slobodu kretanja osoba), u dvjema državama članica Europske unije te sada farmaceutsku struku želi obavljati u jednoj od njih, Republici Litvi.
- 20 Sud Europske unije tumačio je odredbe općeg sustava priznavanja osposobljenosti (presuda od 14. rujna 2000., Hocsmann, C-238/98, EU:C:2000:440, t. 31. do 34., i presuda od 8. srpnja 1999., Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, t. 33.); međutim, vijeće se u ovom predmetu ne može voditi tom sudskom praksom zbog drukčijih okolnosti (u navedenim predmetima, osobe su posjedovale dokaze o stručnim kvalifikacijama).

*Članci 45. i 49. UFEU-a i članak 15. Povelje*

- 21 Budući da Direktiva 2005/36/EZ predviđa da se opći sustav priznavanja primjenjuje samo u određenim slučajevima, vijeću se nameće pitanje može li, u predmetnom slučaju, žaliteljica zahtijevati priznavanje svojih stručnih kvalifikacija na temelju članka 45. UFEU-a, koji utvrđuje slobodu kretanja radnika, i članka 49. UFEU-a, koji utvrđuje slobodu poslovnog nastana, kao i članka 15. stavka 1. Povelje, prema kojem svatko ima pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja, i članka 15. stavka 2. Povelje, prema kojem svaki građanin Unije može slobodno tražiti zaposlenje, raditi i ostvarivati pravo na poslovni nastan.

- 22 U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije, nacionalna pravila koja uspostavljaju uvjete za stjecanje kvalifikacija mogu otežati ostvarivanje temeljnih sloboda ako zanemaruju znanja i kvalifikacije koje je osoba o kojoj je riječ stekla u drugoj državi članici (vidjeti presudu od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, t. 15.; presudu od 13. studenoga 2003., Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, t. 62.; i presudu od 10. prosinca 2009., Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, t. 36.). Tijela države članice u obzir moraju uzeti sve diplome, potvrde i ostale dokaze osobe o kojoj je riječ kao i svo relevantno iskustvo kada sposobnosti koje ti dokumenti i to iskustvo dokazuju uspoređuju sa znanjem i kvalifikacijama koje zahtijevaju nacionalne pravne mjere (vidjeti presudu Vlassopoulou, t. 16.; presudu od 22. siječnja 2002., Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, t. 24.; i presudu Morgenbesser, t. 57. i 58.). Taj postupak usporedbe mora tijelima države članice domaćina omogućiti da se objektivno uvjere da strana diploma potvrđuje da njezin nositelj posjeduje znanje i kvalifikacije koji su identični ili barem jednakovrijedni onima koje potvrđuje nacionalna diploma. Ta ocjena jednakovrijednosti strane diplome mora se provesti isključivo s obzirom na razinu znanja i kvalifikacija čije se postojanje može pretpostaviti kod njezina nositelja, s obzirom na prirodu i trajanje studija i praktičnog osposobljavanja na koje se diploma odnosi (vidjeti presudu Vlassopoulou, t. 17.; presudu Morgenbesser, t. 68.; i presudu Pešla, t. 39.).
- 23 Stoga, čak i ako bi se na prvo pitanje negativno odgovorilo, osobito zbog činjenice da situacija poput predmetne nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2005/36/EZ zato što žaliteljica ne raspolaže dokazima o formalnoj osposobljenosti, tako da takva situacija nije usklađena sekundarnim zakonodavstvom Unije, treba smatrati da se žaliteljica može izravno pozivati na odredbe primarnog prava Unije. S obzirom na to, nadležno tijelo treba, u skladu s odredbama UFEU-a i Povelje, ocijeniti žaliteljčinu stručnu osposobljenost i usporediti ju sa stručnom osposobljenosti koje je obvezno u Republici Litvi te u obzir uzeti njezino stručno iskustvo i dodatno osposobljavanje. Ako pronade bilo kakve razlike, može od žaliteljice zatražiti da kompenzira te razlike ili da stekne dodatno stručno iskustvo. U suprotnom, vijeću se čini da se za radnje nadležnih tijela može smatrati da otežavaju ostvarivanje temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om i Poveljom te da mogu primjenu tih sloboda učiniti manje privlačnom ili potpuno nemogućom.