

Vec C-634/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

25. november 2020

Vnútroštátny súd:

Korkein hallinto-oikeus

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

25. november 2020

Odvolaateľka:

A

Odporca v odvolacom konaní:

Sosiaali- ja terveystieteiden valvonta (Valvira)

Predmet a právny základ konania vo veci samej

Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 267 ZFEÚ – Uznávanie odborných kvalifikácií a skúšok – Zdravotnícky pracovník – Lekár – Smernica 2005/36/ES – Články 45 a 49 ZFEÚ

Predmet návrhu na začatie prejudiciálneho konania

V konaní na Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko) sa má rozhodnúť, či vnútroštátny orgán (Sosiaali- ja terveystietevalvira- ja valvontavirasto) (Schvaľovací a dozorný orgán v oblasti sociálnych vecí a zdravotníctva, ďalej len „Valvira“) mohol udeliť pani A, ktorá v Spojenom kráľovstve získala prvý diplom v odbore lekárske povolanie, povolenie na výkon lekárskeho povolania vo Fínsku, ktoré platilo len tri roky a bolo obmedzené tak, že pani A mohla počas tohto obdobia vykonávať lekárske povolanie v postavení registrovaného zdravotníckeho pracovníka len pod vedením a dohľadom registrovaného lekára oprávneného samostatne vykonávať povolanie, a to výlučne na účely absolvovania trojročnej osobitnej odbornej prípravy v odbore všeobecné lekárske povolanie vo Fínsku.

Prejudiciálna otázka

1. Majú sa články 45 alebo 49 ZFEÚ s prihliadnutím na zásadu proporcionality vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby príslušný orgán hostiteľského členského štátu na základe vnútroštátnych právnych predpisov priznal určitej osobe právo na výkon lekárskeho povolania, ktoré platí len tri roky a ktoré je obmedzené v tom zmysle, že táto osoba môže vykonávať činnosť len pod vedením a dohľadom registrovaného lekára a v tom istom období musí absolvovať trojročnú osobitnú odbornú prípravu v odbore všeobecné lekárske povolanie, aby mohla v hostiteľskom členskom štáte získať povolenie na samostatný výkon lekárskeho povolania, ak sa vezme do úvahy, že:
 - a) táto osoba v domovskom členskom štáte získala prvý diplom v odbore lekárske povolanie, ale pri podaní žiadosti o uznanie odbornej kvalifikácie v hostiteľskom členskom štáte nebola schopná predložiť osvedčenie o odbornej stáži v trvaní jedného roka, ktoré sa v domovskom členskom štáte dodatočne vyžaduje ako podmienka na získanie odbornej kvalifikácie;
 - b) tejto osobe bola v hostiteľskom členskom štáte so zreteľom na článok 55a smernice o odborných kvalifikáciách ako prednostná alternatíva, ktorú táto osoba odmietla, ponúknutá možnosť absolvovať v hostiteľskom členskom štáte počas trojročného obdobia odbornú stáž zodpovedajúcu usmerneniam domovského členského štátu a požiadať o jej uznanie na príslušnom orgáne domovského členského štátu, aby potom mohla v hostiteľskom členskom

štáte opäť požiadať o udelenie práva na výkon lekárskeho povolania prostredníctvom automatického systému uznávania uvedeného v smernici;

- c) účel vnútroštátnych predpisov hostiteľského členského štátu spočíva v zvýšení bezpečnosti pacientov, ako aj kvality služieb v zdravotníctve tým, že sa zabezpečí, aby zdravotnícki pracovníci mali odborné vzdelanie potrebné na svoju odbornú činnosť, inú dostatočnú odbornú kvalifikáciu a ostatné schopnosti vyžadované na túto odbornú činnosť?

Uvádzané právne predpisy Únie

Články 45 a 49 ZFEÚ

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (ďalej len „smernica o odborných kvalifikáciách“), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ z 20. novembra 2013, odôvodnenia 6 a 12, ako aj články 10, 21, 23 a 55a

Uvádzaná judikatúra Súdneho dvora

Rozsudok z 30. apríla 2014, Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, body 21 a 27).

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994,¹ zákon č. 559/1994 o zdravotníckych pracovníkoch, ďalej len „zákon o zdravotníckych pracovníkoch“)

Do tohto zákona boli prebraté ustanovenia týkajúce sa zdravotníckych pracovníkov, ktoré vyplývajú zo smernice o odborných kvalifikáciách.

Podľa § 1 bodu 1 zákona o zdravotníckych pracovníkoch účel tohto zákona spočíva vo zvýšení bezpečnosti pacientov, ako aj kvality služieb v zdravotníctve tým, že sa zabezpečí, aby zdravotnícki pracovníci v zmysle tohto zákona mali vzdelanie potrebné na svoju odbornú činnosť, inú dostatočnú odbornú kvalifikáciu a ostatné schopnosti vyžadované na túto odbornú činnosť.

Podľa § 6 ods. 1 zákona o zdravotníckych pracovníkoch Valvira udelí na základe žiadosti štátnemu občanovi členského štátu Európskej únie (ďalej len „štát EÚ“) alebo členského štátu Európskeho hospodárskeho priestoru (ďalej len „štát EHP“), ktorému bol na základe odbornej prípravy absolvovanej v inom štáte EÚ alebo

¹ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

v inom štáte EHP, než je Fínsko, v dotknutom štáte vydaný doklad o odbornej príprave uvedený v právnych predpisoch Únie týkajúcich sa uznávania, ktorý sa v predmetnom štáte vyžaduje na získanie práva na výkon povolania lekára alebo zubného lekára, povolenie na výkon povolania lekára alebo zubného lekára v postavení registrovaného zdravotníckeho pracovníka vo Fínsku.

Podľa § 6a² ods. 1 zákona o zdravotníckych pracovníkoch (v znení zákona č. 1659/2015, ktorým bolo tento zákon zmenený)³, ktorý platil v čase, keď bolo vydané rozhodnutie, Valvira udelí osobe, ktoré začala štúdium medicíny pred 1. januárom 2012 v štáte EÚ alebo v štáte EHP, v ktorom je podmienkou na získanie práva na výkon povolania lekára absolvovanie postgraduálnej odbornej stáže, a ktorá v tomto štáte získala prvý diplom v odbore lekárstvo, na základe žiadosti za podmienok, ktoré určí, povolenie na výkon lekárskeho povolania vo Fínsku v postavení registrovaného zdravotníckeho pracovníka pod vedením a dohľadom registrovaného lekára oprávneného samostatne vykonávať predmetné povolanie v zdravotníckom zariadení v zmysle § 2 bodu 4 zákona (č. 785/1992) o postavení a právach pacientov. Platnosť práva na výkon povolania je obmedzená na tri roky. Ak žiadateľ vykonával lekárske povolanie počas obdobia stanoveného v odseku 1 podľa podmienok, ktoré určil Valvira, Valvira podľa odseku 2 tohto paragrafu na základe žiadosti udelí žiadateľovi povolenie na samostatný výkon lekárskeho povolania vo Fínsku. Valvira môže z opodstatnených dôvodov predĺžiť trojročnú lehotu stanovenú v odseku 1.

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Pani A začala v roku 2008 štúdium medicíny na Univerzite v Edinburghu. Dňa 6. júla 2013 získala prvý titul v odbore lekárstvo „*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*“. Skúška, ktorú pani A absolvovala, zodpovedá dokladu o odbornej príprave, ktorý je uvedený v bode 5. 1. 1. prílohy V smernice o odborných kvalifikáciách, pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo (*Primary qualification*).

² § 6a zákona o zdravotníckych pracovníkoch bol zmenený zákonom č. 347/2017, ktorý nadobudol účinnosť 19. júna 2017. Podľa § 6a ods. 1 zákona o zdravotníckych pracovníkoch, ktorý platí v súčasnosti, Valvira udelí osobe, ktorá získala prvý diplom v odbore lekárstvo v štáte EÚ alebo v štáte EHP, v ktorom je podmienkou na získanie práva na výkon povolania lekára absolvovanie postgraduálnej odbornej stáže, na základe žiadosti povolenie na výkon lekárskeho povolania vo Fínsku v postavení registrovaného zdravotníckeho pracovníka pod vedením a dohľadom písomne určeného registrovaného zdravotníckeho pracovníka, ktorý je oprávnený samostatne vykonávať predmetné povolanie, v zdravotníckom zariadení v zmysle § 2 bodu 4 zákona (č. 785/1992) o postavení a právach pacientov. Právo na výkon povolania je obmedzené na tri roky. Valvira môže z opodstatnených dôvodov predĺžiť túto trojročnú lehotu. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) zastáva názor, že vyššie uvedená zmena zákona nespôsobila podstatnú zmenu právnej úpravy, ktorá predtým platila.

³ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>.

- 2 Pani A mala na základe skúšky, ktorú zložila, obmedzené právo vykonávať lekárske povolanie v Spojenom kráľovstve. Pani A bola zapísaná v registri orgánu General Medical Council Spojeného kráľovstva pod označením „*provisionally registered doctor with a licence to practise*“. Pani A bola oprávnená pracovať v postgraduálnom programe („The UK Foundation Programme“). Podľa názoru Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) lekár, ktorý získal prvý diplom, počas tohto obdobia nemôže pracovať v iných funkciách než tých, ktoré patria k predmetnému programu.
- 3 Pani A sa po absolvovaní svojej skúšky vrátila do Fínska a požiadala Valvira o povolenie na výkon lekárskeho povolania vo Fínsku v postavení registrovanej zdravotníckej pracovníčky na základe skúšky, ktorú absolvovala v Spojenom kráľovstve.
- 4 Pani A však pri podaní žiadosti o udelenie práva na výkon lekárskeho povolania nebola schopná predložiť dodatočné osvedčenie k dokladu o kvalifikácii (*Certificate of experience*), ktoré je uvedené v bode 5. 1. 1. prílohy V smernice o odborných kvalifikáciách, pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo, a ktoré je v Spojenom kráľovstve podmienkou na udelenie práva na neobmedzený výkon povolania (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Keďže pani A nedisponovala vyššie uvedeným osvedčením, Valvira jej navrhol zmenu žiadosti o registráciu lekárky na žiadosť o časovo obmedzenú registráciu. Pani A s tým súhlasila. Valvira konštatoval, že na získanie povolenia na samostatný výkon lekárskeho povolania vo Fínsku musí pani A v lehote troch rokov buď a) absolvovať vo Fínsku odbornú stáž zodpovedajúcu usmerneniam Spojeného kráľovstva a požiadať o jej uznanie na príslušnom orgáne Spojeného kráľovstva podľa článku 55a smernice o odborných kvalifikáciách, aby potom mohla opäť požiadať o udelenie práva na výkon lekárskeho povolania vo Fínsku prostredníctvom automatického systému uznávania uvedeného v smernici, alebo b) absolvovať vo Fínsku osobitnú odbornú prípravu v odbore všeobecné lekárstvo. Pani A si vybrala alternatívu b), ktorá nevedie k automatickému uznaniu odbornej kvalifikácie v iných členských štátoch EÚ/EHP, ktoré je uvedené v smernici o odborných kvalifikáciách.

Valvira

- 6 **Valvira** rozhodnutím z 3. novembra 2016 udelil pani A povolenie vykonávať lekárske povolanie vo Fínsku v postavení registrovanej zdravotníckej pracovníčky pod vedením a dohľadom registrovaného lekára oprávneného samostatne vykonávať povolanie na obdobie od 2. novembra 2016 do 2. novembra 2019. Pani A mohla vykonávať lekárske povolanie počas tohto obdobia výlučne na účely absolvovania trojročnej osobitej odbornej prípravy v odbore všeobecné lekárstvo vo Fínsku.
- 7 **Valvira** rozhodnutím zo 4. mája 2017 zamietol námietku, ktorú podala pani A. Podľa odôvodnenia tohto rozhodnutia bolo pani A udelené právo na výkon

lekárskeho povolania podľa § 6a zákona o zdravotníckych pracovníkoch (v znení zákona č. 1659/2015, ktorým bol tento zákon zmenený) v situácii, v ktorej jej chýbalo osvedčenie (*Certificate of experience*) podľa bodu 5. 1. 1. prílohy V smernice o odborných kvalifikáciách, ktoré Spojené kráľovstvo vymedzilo ako súčasť základnej lekárskej odbornej prípravy harmonizovanej na úrovni Únie.

Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky, Fínsko)

- 8 *Pani A* podala žalobu na Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky) a navrhla zrušiť rozhodnutie, ako aj vrátiť vec, aby o nej Valvira opäť rozhodol.
- 9 *Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky)* rozhodnutím z 5. decembra 2017 zamietol žalobu, ktorú podala pani A. Podľa odôvodnenia tohto rozhodnutia automatické uznanie podľa smernice o odborných kvalifikáciách nebolo možné, keďže pani A nepredložila osvedčenie uvedené v bode 5. 1. 1. prílohy V smernice o odborných kvalifikáciách, pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo. *Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky)* sa domnieval, že do úvahy neprichádza ani všeobecný postup uznávania, keďže pani A neabsolvovala základnú lekársku odbornú prípravu pred rozhodujúcim dňom stanoveným v bode 5. 1. 1. prílohy V (20. decembra 1976). *Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky)* sa domnieval, že pani A nemožno priznať v inom členskom štáte EÚ rozsiahlejšie práva než v domovskom členskom štáte.
- 10 Podľa odôvodnenia rozhodnutia *Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky)* bolo potrebné uplatniť vo veci pani A § 6a zákona o zdravotníckych pracovníkoch (v znení zákona č. 1659/2015, ktorým bol tento zákon zmenený), na základe ktorého osoba, ktorá získala prvý diplom v odbore lekárstvo v inom štáte EÚ/EHP, má možnosť absolvovať vo Fínsku postgraduálnu odbornú stáž a získať právo na výkon povolania vo Fínsku. *Helsingin hallinto-oikeus (Správny súd Helsinky)* sa domnieval, že Valvira mohol udeliť pani A právo vykonávať lekárske povolanie v období od 2. novembra 2016 do 2. novembra 2019 pod vedením a dohľadom iného registrovaného lekára, ktorý je oprávnený samostatne vykonávať povolanie v postavení registrovaného zdravotníckeho pracovníka, obmedzené podľa § 6a zákona o zdravotníckych pracovníkoch (v znení zákona č. 1659/2015, ktorým bol tento zákon zmenený).

Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd)

- 11 *Pani A* v konaní na *Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd)* navrhla, aby sa jej žiadosť o uznanie prvého diplomu v odbore lekárstvo získanom v inom členskom štáte Únie posudzovala na základe ustanovení smernice o odborných kvalifikáciách týkajúcich sa všeobecného systému uznávania, pokiaľ nie sú splnené podmienky na automatické uznanie.
- 12 *Pani A* sa domnieva, že trojročné časové ohraničenie práva na výkon lekárskeho povolania, ktoré jej bolo uložené, je v rozpore so slobodou usadiť sa podľa článku

49 ZFEÚ. Zastáva názor, že trojročná lehota, ktorú určil Valvira, je diskriminačná, lebo je deväťkrát dlhšia než štvormesačná povinná stáž lekára asistenta, ktorá je podmienkou udelenia fínskeho prvého diplomu, teda licenciátu medicíny. Pani A tvrdí, že Valvira nevykonala individuálne porovnanie medzi prvým diplomom získaným v Spojenom kráľovstve a fínskym licenciátom medicíny, ktoré sa vyžaduje podľa všeobecného systému uznávania odborných kvalifikácií. Podľa jej názoru je v rozpore s právom Únie, ak sa trojročné obdobie výkonu povolania pod dohľadom stanoví ako podmienka na udelenie práva na samostatný výkon povolania bez preukázania podstatných rozdielov v porovnaní s vnútroštátnym štandardom, ktoré nie sú kompenzované. Domnieva sa, že trojročné obdobie výkonu povolania pod dohľadom nemožno odôvodniť ani zaistením bezpečnosti pacientov. Tvrdí, že v § 6a zákona o zdravotníckych pracovníkoch neboli zohľadnené zásady vyplývajúce z rozsudku Súdneho dvora vo veci Vlassopoulou (C-340/89, ECLI:EU:C:1991:193).

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 13 Valvira neskôr, 1. novembra 2019, udelil pani A povolenie samostatne vykonávať lekárske povolanie vo Fínsku v postavení registrovanej zdravotníckej pracovníčky. Keďže pani A nevzala žalobu, ktorú podala na Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd), späť a podľa názoru Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) si rozhodnutie veci vyžaduje odpoveď na otázku týkajúcu sa výkladu práva Únie, Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) predkladá túto otázku Súdnemu dvoru, aby o nej rozhodol.
- 14 Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) považuje za zřejmé, že pani A nebolo možné udeliť povolenie na samostatný výkon lekárskeho povolania vo Fínsku podľa zásady automatického uznávania v zmysle článku 21 smernice o odborných kvalifikáciách, keďže pani A nedisponovala osvedčením o odbornej stáži absolvovanej po základnej odbornej príprave (*Certificate of experience*), ktoré je uvedené v bode 5. 1. 1. prílohy V tejto smernice, pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo, a ktoré treba pripojiť k dokladu o odbornej príprave.
- 15 Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) tiež považuje za zřejmé, že pani A nebolo možné udeliť povolenie na samostatný výkon lekárskeho povolania vo Fínsku ani na základe všeobecného systému uznávania dokladov o odbornej príprave upraveného v kapitole I hlavy III smernice o odborných kvalifikáciách, keďže pani A nespĺnila podmienky na uplatnenie všeobecného systému uznávania uvedené v článku 10 písm. b).
- 16 Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) zastáva názor, že vzhľadom na to, že pani A nespĺnila ani podmienky systému automatického uznávania, ktoré sa vzťahujú na lekárske povolanie, ani podmienky na uznanie odbornej kvalifikácie podľa všeobecného systému uznávania, Valvira podľa smernice o odborných kvalifikáciách nebol povinný vykonať porovnanie s cieľom objasniť, do akej miery prvý diplom v odbore lekárstvo, ktorý pani A získala v Spojenom

kráľovstve, z obsahového hľadiska zodpovedal prvému diplomu v odbore lekárstvo vo Fínsku (licenciát medicíny). Z toho vyplýva, že hostiteľský členský štát nemôže uložiť iné požiadavky na automatické uznanie než tie, ktoré sú upravené v smernici a v jej prílohách (rozsudok C-365/13, *Ordre des architectes*, bod 21 a tam citovaná judikatúra).

- 17 Podľa názoru Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) smernica o odborných kvalifikáciách, resp. judikatúra Súdneho dvora, ktorá sa jej týka, neobsahuje nijaké výslovné právne záväzné pravidlá upravujúce situáciu, o akú ide v tomto konaní, v ktorej určitá osoba požiadala v hostiteľskom členskom štáte o uznanie odbornej kvalifikácie lekára na základe prvého diplomu v odbore lekárstvo získanému v domovskom členskom štáte, pričom však nebola schopná predložiť dodatočné osvedčenie o odbornej stáži, ktoré domovský členský štát vyžaduje na získanie odbornej kvalifikácie.
- 18 Vo Fínsku sa vnútroštátny zákonodarca usiloval vyriešiť problémy, ktoré spôsobuje situácia, o akú ide v tomto konaní. Podľa § 6a ods. 1 zákona o zdravotníckych pracovníkoch Valvira udelí osobe, ktorá získala prvý diplom v odbore lekárstvo v štáte EÚ alebo v štáte EHP, v ktorom je podmienkou na získanie práva na výkon povolania lekára absolvovanie postgraduálnej odbornej stáže, na základe žiadosti povolenie na výkon lekárskeho povolania vo Fínsku v postavení registrovaného zdravotníckeho pracovníka pod vedením a dohľadom písomne určeného registrovaného zdravotníckeho pracovníka, ktorý je oprávnený samostatne vykonávať predmetné povolanie. Toto obmedzené právo na výkon povolania platí len tri roky.
- 19 Valvira na základe § 6a zákona o zdravotníckych pracovníkoch ponúkol pani A dve alternatívy na získanie povolenia na samostatný výkon lekárskeho povolania vo Fínsku. Pani A musela v lehote troch rokov buď a) absolvovať odbornú stáž zodpovedajúcu usmerneniam Spojeného kráľovstva a požiadať o jej uznanie na príslušnom orgáne Spojeného kráľovstva podľa článku 55a smernice o odborných kvalifikáciách, aby mohla požiadať o udelenie práva na výkon lekárskeho povolania vo Fínsku na základe automatického systému uznávania uvedeného v smernici, alebo b) absolvovať vo Fínsku osobitnú odbornú prípravu v odbore všeobecné lekárstvo. Prednostne bola ponúknutá alternatíva a), avšak pani A sa rozhodla pre alternatívu b), ktorá nevedie k automatickému uznaniu odbornej kvalifikácie v iných členských štátoch EÚ/EHP, ktoré je uvedené v smernici o odborných kvalifikáciách.
- 20 Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) zastáva názor, že vzhľadom na to, že smernica o odborných kvalifikáciách, resp. judikatúra Súdneho dvora, ktorá sa jej týka, neobsahuje nijaké výslovné právne záväzné pravidlá upravujúce situáciu, o akú ide v tomto konaní, v ktorej príslušný orgán napokon rozhodol vec podľa vnútroštátnych právnych predpisov, ešte treba rozhodnutie príslušného orgánu a vnútroštátne právne predpisy, na ktorých je toto rozhodnutie založené, vo veci posúdiť z hľadiska článkov 45 a 49 ZFEÚ.

- 21 Z tohto dôvodu sa Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) domnieva, že na rozhodnutie veci je nevyhnutné podať návrh na začatie prejudiciálneho konania.

PRACOVNÝ DOKUMENT