

Sprawa C-634/20**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

25 listopada 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Korkein hallinto-oikeus (Finlandia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

25 listopada 2020 r.

Wnosząca apelację:

A

Uczestnik:

Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Przedmiot i podstawa prawna sporu w postępowaniu głównym

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Artykuł 267 TFUE
– Uznanie kwalifikacji zawodowych i egzaminów – Pracownik służby zdrowia
– Lekarz – Dyrektywa 2005/36/WE – Artykuły 45 i 49 TFUE**

Przedmiot odesłania prejudycjalnego

Przed Korkein hallinto-oikeus (najwyższym sądem administracyjnym) należy ustalić, czy organ krajowy (Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto, organ ds. zezwoleń i nadzoru w zakresie spraw społecznych i zdrowia, zwany dalej „Valvirą”) mógł udzielić zezwolenia na wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii na okres trzech lat A, która uzyskała dyplom z zakresu medycyny w Zjednoczonym Królestwie, z ograniczeniem, że A może wykonywać zawód medyczny jako uprawniona do wykonywania zawodu wyłącznie pod kierownictwem i nadzorem lekarza uprawnionego do samodzielnego wykonywania zawodu i w tym okresie wyłącznie w celu odbycia

specjalistycznego trzyletniego szkolenia w zakresie ogólnej praktyki medycznej w Finlandii.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 45 lub 49 TFUE należy, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego, na podstawie przepisów krajowych, przyznawał danej osobie prawo do wykonywania zawodu medycznego na okres trzech lat, z zastrzeżeniem, że może go wykonywać wyłącznie pod kierownictwem i nadzorem uprawnionego lekarza i w tym samym okresie ma obowiązek odbycia specjalistycznego trzyletniego szkolenia w zakresie ogólnej praktyki medycznej w celu uzyskania zezwolenia na samodzielne wykonywanie zawodu medycznego w przyjmującym państwie członkowskim, jeżeli uwzględni się, że:
 - a) osoba ta uzyskała dyplom pierwszego stopnia z zakresu medycyny w państwie członkowskim pochodzenia, lecz w chwili złożenia wniosku o uznanie kwalifikacji zawodowych w przyjmującym państwie członkowskim nie mogła przedstawić zaświadczenia o ukończeniu rocznego stażu zawodowego wymaganego w państwie członkowskim pochodzenia jako dodatkowy warunek uzyskania kwalifikacji zawodowych;
 - b) do celów art. 55a dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, w przyjmującym państwie członkowskim osoba ta ma możliwość odbycia, jako priorytetowa alternatywa, którą odrzuciła, przez okres trzech lat, w przyjmującym państwie członkowskim, stażu zawodowego zgodnego z wytycznymi państwa członkowskiego pochodzenia, aby móc ponownie wystąpić do właściwych władz państwa członkowskiego pochodzenia o prawo wykonywania zawodu medycznego poprzez system automatycznego uznawania, o którym mowa w dyrektywie;
 - c) celem uregulowań krajowych przyjmującego państwa członkowskiego jest wspieranie bezpieczeństwa pacjentów i jakości świadczeń opieki zdrowotnej poprzez zagwarantowanie, że pracownicy służby zdrowia dysponują wykształceniem niezbędnym do wykonywania ich działalności zawodowej, innymi wystarczającymi kwalifikacjami zawodowymi oraz innymi kwalifikacjami wymaganymi do wykonywania działalności zawodowej?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuły 45 i 49 TFUE

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (zwana dalej „dyrektywą

w sprawie kwalifikacji zawodowych”), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r., motywy 6, 12, art. 10, 21, 23 i 55a

Przytoczone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, pkt 21, 27).

Przywołane przepisy krajowe

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994¹, ustawa nr 559/1994 o personelu służby zdrowia, zwana dalej „ustawą o personelu służby zdrowia”)

Ustawa ta przejmuje zasady dotyczące personelu służby zdrowia wynikające z dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych.

Zgodnie z § 1 pkt 1 ustawy o personelu służby zdrowia celem ustawy jest wspieranie bezpieczeństwa pacjentów oraz jakości opieki zdrowotnej poprzez zagwarantowanie, że personel służby zdrowia w rozumieniu tej ustawy posiada wykształcenie niezbędne do wykonywania działalności zawodowej, inne wystarczające kwalifikacje zawodowe i inne kompetencje wymagane do wykonywania działalności zawodowej.

Na podstawie § 6 ust. 1 ustawy o personelu służby zdrowia Valvira wydaje, na wniosek obywatela państwa należącego do Unii Europejskiej (państwa Unii) lub państwa należącego do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (państwa EOG), któremu na podstawie wykształcenia uzyskanego w innym niż Finlandia państwie Unii lub EOG wydano w danym państwie członkowskim dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji wymieniony w przepisach prawa Unii dotyczących uznawania kwalifikacji, wymagany w danym państwie w celu uzyskania prawa do wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentysty, zezwolenie na wykonywanie zawodu lekarza lub lekarza dentysty jako osoby uprawnionej do wykonywania zawodu w Finlandii.

Zgodnie z § 6a² (zmienionym ustawą nr 1659/2015)³ ust. 1 ustawy o personelu służby zdrowia, obowiązującym w chwili wydania postanowienia, Valvira, na

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

² Paragraf 6a ustawy o pracownikach służby zdrowia został zmieniony ustawą nr 347/2017, która weszła w życie w dniu 19 czerwca 2017 r. Zgodnie z § 6a ust. 1 obowiązującej obecnie ustawy o personelu służby zdrowia, Valvira udziela na wniosek osoby, która uzyskała dyplom pierwszego stopnia z zakresu medycyny w państwie Unii lub EOG, w którym prawo do wykonywania zawodu medycznego jest uzależnione od odbycia podyplomowego stażu zawodowego, zezwolenia na wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii jako osoba uprawniona do samodzielnego wykonywania zawodu pod kierownictwem i nadzorem pisemnie wyznaczonej osoby uprawnionej do samodzielnego wykonywania zawodu w placówce służby

wniosek i na warunkach przez nią określonych, udziela osobie, która przed dniem 1 stycznia 2012 r. rozpoczęła studia medyczne w państwie Unii lub EOG, w którym prawo do wykonywania zawodu medycznego jest uzależnione od ukończenia podyplomowych studiów zawodowych i która uzyskała tam dyplom pierwszego stopnia z zakresu medycyny, zezwolenia na wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii jako osoba uprawniona do samodzielnego wykonywania danego zawodu pod kierownictwem i nadzorem lekarza uprawnionego do samodzielnego wykonywania danego zawodu w placówce służby zdrowia w rozumieniu § 2 pkt 4 ustawy o statusie i prawach pacjenta (nr 785/1992). Prawo wykonywania zawodu ograniczone jest do trzech lat. Jeżeli wnioskodawca pracował jako lekarz w okresie, o którym mowa w ust. 1, z zachowaniem warunków ustanowionych przez Valvirę, Valvira udziela wnioskodawcy zezwolenia na samodzielne wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii. Valvira może przedłużyć trzyletni termin przewidziany w ust. 1 z uzasadnionych powodów.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania

- 1 W 2008 r. A rozpoczęła studia medyczne na uniwersytecie w Edynburgu. W dniu 6 lipca 2013 r. uzyskała pierwszy stopień naukowy w zakresie medycyny „Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery”. Złożony przez A egzamin odpowiada dokumentowi potwierdzającemu posiadanie kwalifikacji wymienionemu w pkt 5.1.1 załącznika V do dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych (*Primary qualification*).
- 2 Na podstawie złożonego przez nią egzaminu A miała ograniczone prawo do wykonywania zawodu medycznego w Wielkiej Brytanii. A została wpisana do rejestru General Medical Council (ogólnej rady lekarskiej) Zjednoczonego Królestwa pod nazwą „provisionally registered doctor with a licence to practise”. A była uprawniona do pracy w programie podyplomowym („The UK Foundation Programme”). Zdaniem Korkein hallinto-oikeus lekarz, który uzyskał dyplom pierwszego stopnia, nie może pracować w tym okresie na stanowiskach innych niż te objęte omawianym programem.
- 3 Po ukończeniu studiów A wróciła do Finlandii i zwróciła się do Valviry o zezwolenie na wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii jako osoba uprawniona do wykonywania zawodu na podstawie egzaminu złożonego przez nią w Zjednoczonym Królestwie.

zdrowia w rozumieniu § 2 pkt 4 ustawy o statusie i prawach pacjenta (nr 785/1992). Prawo wykonywania zawodu ograniczone jest do trzech lat. Valvira może przedłużyć trzyletni termin z uzasadnionych powodów. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Korkein hallinto-oikeus uważa, że wspomniana wyżej zmiana ustawy nie spowodowała istotnej zmiany obowiązującej wcześniej regulacji.

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

- 4 Jednakże przy składaniu wniosku o przyznanie prawa do wykonywania zawodu medycznego A nie mogła przedstawić dodatkowego zaświadczenia do dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji (certificate of experience) wymienionego w pkt 5.1.1. załącznika V do dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, które w Zjednoczonym Królestwie warunkuje prawo do nieograniczonego wykonywania zawodu (full registration with a licence to practise).
- 5 Ponieważ A nie posiadała powyższego zaświadczenia, Valvira zaproponowała jej przeformułowanie wniosku o zezwolenie na wykonywanie zawodu medycznego na wniosek o zezwolenie czasowe. A wyraziła zgodę. Valvira wskazała, że aby uzyskać zezwolenie na samodzielne wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii, A musi w ciągu trzech lat a) odbyć staż zawodowy w Finlandii zgodnie z wytycznymi Zjednoczonego Królestwa i wystąpić do właściwego organu w Zjednoczonym Królestwie o uznanie tego stażu zgodnie z art. 55a dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, aby móc następnie wystąpić o prawo do wykonywania zawodu medycznego w Finlandii w ramach systemu automatycznego uznawania kwalifikacji, o którym mowa w dyrektywie, albo b) odbyć specjalistyczne szkolenie w zakresie ogólnej praktyki medycznej w Finlandii. A wybrała alternatywę b), która nie prowadzi do automatycznego uznawania kwalifikacji zawodowych w innych państwach członkowskich Unii/EOG w rozumieniu dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych.

Valvira

- 6 Decyzją z dnia 3 listopada 2016 r. Valvira udzieliła A zezwolenia na wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii pod kierownictwem i nadzorem lekarza uprawnionego do samodzielnego wykonywania zawodu na okres od 2 listopada 2016 r. do 2 listopada 2019 r. W tym okresie A mogła wykonywać zawód medyczny w Finlandii wyłącznie w celu odbycia specjalistycznego trzyletniego szkolenia w zakresie ogólnej praktyki medycznej.
- 7 Valvira oddaliła wniesione przez A odwołanie decyzją z dnia 4 maja 2017 r. Zgodnie z uzasadnieniem tej decyzji A przyznano prawo do wykonywania zawodu medycznego na podstawie § 6a (w brzmieniu zmienionym ustawą nr 1659/2015) ustawy o personelu służby zdrowia w sytuacji, w której nie posiadała ona zaświadczenia (certificate of experience) na podstawie pkt 5.1.1 załącznika V do dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, które Zjednoczone Królestwo określiło jako element kształcenia podstawowego medycznego zharmonizowanego na szczeblu Unii.

Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach)

- 8 A zaskarżyła tę decyzję do sądu administracyjnego w Helsinkach i wniosła o jej uchylenie oraz przekazanie sprawy Valvirze do ponownego rozpoznania.

- 9 Sąd administracyjny w Helsinkach orzeczeniem z dnia 5 grudnia 2017 r. oddalił skargę wniesioną przez A. Zgodnie z uzasadnieniem tego orzeczenia automatyczne uznanie na podstawie dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych nie było możliwe, ponieważ A nie dostarczyła dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji wymienionego w pkt 5.1.1 załącznika V do dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa. Zdaniem sądu administracyjnego nie jest również możliwe przeprowadzenie ogólnej procedury uznawania, gdyż A nie ukończyła kształcenia medycznego na podstawowym poziomie na dzień wskazany w pkt 5.1.1 załącznika V do dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych (20 grudnia 1976 r.). Zdaniem sądu administracyjnego w innym państwie członkowskim Unii A nie może zostać przyznane prawo korzystniejsze niż w państwie członkowskim pochodzenia.
- 10 Zgodnie z uzasadnieniem orzeczenia sądu administracyjnego, w sprawie A należało zastosować § 6a (w brzmieniu zmienionym ustawą nr 1659/2015) ustawy o personelu służby zdrowia, na podstawie którego osoba, która uzyskała dyplom medyczny pierwszego stopnia w innym państwie Unii/EOG, miała możliwość odbycia podyplomowej praktyki zawodowej w Finlandii i uzyskania prawa do wykonywania zawodu w Finlandii. Według sądu administracyjnego Valvira była uprawniona do przyznania A ograniczonego na podstawie § 6a (w brzmieniu ustawy nr 1659/2015) ustawy o personelu służby zdrowia prawa do wykonywania zawodu medycznego w okresie od 2 listopada 2016 r. do 2 listopada 2019 r. pod kierownictwem i nadzorem innego lekarza uprawnionego do samodzielnego wykonywania zawodu.

Korkein hallinto-oikeus

- 11 Przed Korkein hallinto -oikeus A domagała się rozpatrzenia jej wniosku o uznanie dyplomu medycznego pierwszego stopnia uzyskanego w innym państwie członkowskim Unii na podstawie przepisów dotyczących ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych według dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, o ile nie zostały spełnione przesłanki automatycznego uznania.
- 12 Zdaniem A nałożone na nią ograniczenie do trzech lat prawa do wykonywania zawodu medycznego jest sprzeczne ze swobodą przedsiębiorczości, o której mowa w art. 49 TFUE. Trzyletni termin ustanowiony przez Valvirę jest dyskryminujący, ponieważ jest on dziewięć razy dłuższy niż czteromiesięczny obowiązkowy staż asystenta medycznego zawarty w fińskim dyplomie pierwszego stopnia, tzn. w licencji z medycyny. Valvira nie dokonała indywidualnego porównania, wymaganego przez ogólny system uznawania kwalifikacji zawodowych, pomiędzy dyplomem pierwszego stopnia w zakresie medycyny uzyskanym w Zjednoczonym Królestwie a fińskim egzaminem licencyjnym z medycyny. Ustanowienie trzyletniego okresu nadzoru jako warunku przyznania prawa do samodzielnego wykonywania zawodu bez dowodów na istnienie istotnych, niezrekompensowanych różnic w porównaniu z normą krajową jest sprzeczne z prawem Unii. Trzyletni okres nadzoru nie może

być również uzasadniony zapewnieniem bezpieczeństwa pacjentów. W § 6a ustawy o personelu służby zdrowia nie uwzględniono zasad wynikających z wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-340/89, Vlassopoulou, ECLI:EU:C:1991:193.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania

- 13 Później, w dniu 1 listopada 2019 r., Valvira udzieliła A zezwolenia na samodzielne wykonywanie zawodu lekarza w Finlandii w charakterze osoby uprawnionej. Ponieważ A nie cofnęła skargi wniesionej do Korkein hallinto-oikeus, a według tego sądu rozstrzygnięcie sprawy wymaga odpowiedzi na pytanie dotyczące wykładni prawa Unii, Korkein hallinto-oikeus przedkłada Trybunałowi to pytanie do rozstrzygnięcia.
- 14 Zdaniem Korkein hallinto-oikeus jest oczywiste, że A nie mogła otrzymać zezwolenia na samodzielne wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii na podstawie zasady automatycznego uznawania w rozumieniu art. 21 dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, ponieważ A nie posiadała zaświadczenia o ukończeniu stażu zawodowego po uzyskaniu dyplomu pierwszego stopnia, które załącza się do dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji (certificate of experience), o którym mowa w pkt. 5.1.1. załącznika V do tej dyrektywy w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa.
- 15 Zdaniem Korkein hallinto-oikeus jest również oczywiste, że A nie mogła też uzyskać zezwolenia na samodzielne wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii na podstawie ogólnego systemu uznawania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji określonego w rozdziale I tytułu III dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, ponieważ nie spełniała ona przesłanek stosowania ogólnego systemu uznawania, o których mowa w art. 10 lit. b) tej dyrektywy.
- 16 Korkein hallinto-oikeus uważa, że ponieważ A nie spełniała ani warunków automatycznego systemu uznawania stosowanych do zawodu lekarza, ani warunków uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach ogólnego systemu uznawania, Valvira na podstawie dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych nie była zobowiązana do przeprowadzenia porównania, aby wyjaśnić, w jakim zakresie dyplom pierwszego stopnia w zakresie medycyny uzyskany przez A w Zjednoczonym Królestwie przedmiotowo odpowiada dyplomowi pierwszego stopnia w zakresie medycyny w Finlandii (egzamin licencyjki z medycyny). W związku z tym przyjmujące państwo członkowskie nie może ustanawiać, w celu automatycznego uznania, wymogów innych niż te przewidziane w tej dyrektywie i załącznikach do niej (wyrok w sprawie C-365/13, Ordre des architectes, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 17 Zdaniem Korkein hallinto-oikeus dyrektywa w sprawie kwalifikacji zawodowych lub dotyczące jej orzecznictwo Trybunału nie zawierają wyraźnych wiążących norm prawnych w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której

osoba złożyła w przyjmującym państwie członkowskim wniosek o uznanie kwalifikacji zawodowych lekarza na podstawie dyplomu pierwszego stopnia z zakresu medycyny uzyskanego w państwie członkowskim pochodzenia, przy czym nie mogła przy tej okazji przedstawić dodatkowego zaświadczenia o ukończeniu stażu zawodowego wymaganego przez państwo członkowskie pochodzenia w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych.

- 18 W Finlandii ustawodawca krajowy starał się rozwiązać problemy wynikające z sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie. Zgodnie z § 6a ust. 1 ustawy o personelu służby zdrowia Valvira udziela, na wniosek, osobie, która uzyskała dyplom pierwszego stopnia z zakresu medycyny w państwie Unii lub EOG, w którym prawo do wykonywania zawodu medycznego jest uzależnione od odbycia podyplomowego stażu zawodowego, zezwolenia na wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii w charakterze osoby uprawnionej pod kierownictwem i nadzorem pisemnie wyznaczonej osoby uprawnionej do samodzielnego wykonywania zawodu. Ograniczone prawo do wykonywania zawodu jest przyznawane na okres trzech lat.
- 19 Valvira zaproponowała A dwie alternatywy na podstawie § 6a ustawy o personelu służby zdrowia w celu uzyskania zezwolenia na samodzielne wykonywanie zawodu medycznego w Finlandii. A powinna była w ciągu trzech lat, albo a) odbyć staż zawodowy w Finlandii zgodnie z wytycznymi Zjednoczonego Królestwa i wystąpić do właściwego organu w Zjednoczonym Królestwie o uznanie tego stażu zgodnie z art. 55a dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, aby móc następnie wystąpić o prawo do wykonywania zawodu medycznego w Finlandii w ramach systemu automatycznego uznawania kwalifikacji, o którym mowa w dyrektywie, albo b) odbyć specjalistyczne szkolenie w zakresie ogólnej praktyki medycznej w Finlandii. Alternatywę a) zaproponowano w pierwszej kolejności, lecz A zdecydowała się na alternatywę b), która nie prowadzi do automatycznego uznania kwalifikacji zawodowych w innych państwach członkowskich Unii/EOG, o których mowa w dyrektywie w sprawie kwalifikacji zawodowych.
- 20 Korkein hallinto-oikeus uważa, że w zakresie, w jakim dyrektywa w sprawie kwalifikacji zawodowych lub dotyczące jej orzecznictwo Trybunału nie zawiera wyraźnych wiążących norm prawnych w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której właściwy organ ostatecznie rozstrzygnął sprawę na podstawie ustawodawstwa krajowego, decyzję właściwego organu i leżące u jej podstaw ustawodawstwo krajowe nadal należy oceniać co do istoty w świetle art. 45 i 49 TFUE.
- 21 Z tego względu Korkein hallinto-oikeus uważa, że złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy.