OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PHILIPPE'A LÉGERA

przedstawiona w dniu 30 czerwca 2005 r. [1]

1. Jeśli do właściwych władz danego państwa członkowskiego złożony został wniosek przez posiadacza dyplomu wydanego w innym państwie członkowskim o zezwolenie na wykonywanie zawodu, którego podjęcie warunkowane jest posiadaniem dyplomu, to czy władze te mogą ograniczyć zakres wydanego zezwolenia jedynie do tych działalności, które są objęte dyplomem wnioskodawcy zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w państwie członkowskim pochodzenia z wyłączeniem pozostałych działalności, które wchodzą w zakres tego zawodu zgodnie z uregulowaniami stosowanymi w przyjmującym państwie członkowskim? W przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pytanie, czy to ostatnie państwo członkowskie może wyłączyć taką możliwość?

2. Takie są, w istocie, pytania przedstawione przez Tribunal Supremo (Hiszpania) w ramach sporu pomiędzy właściwymi władzami hiszpańskimi a obywatelem włoskim posiadającym włoski dyplom inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki, który zamierza wykonywać w Hiszpanii zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów.

3. W niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału o dookreślenie zakresu zasady uznawania dyplomów ustanowionej dyrektywą Rady 89/48/EWG z 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata [2] (zwaną dalej „dyrektywą").

I — Ramy prawne

A — *Uregulowania wspólnotowe*

4. Prawodawca wspólnotowy zastosował w dziedzinie uznawania dyplomów dwa różne rozwiązania: sektorowe oraz ogólne.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 1989, L 19, str. 16.

5. Rozwiązanie sektorowe, które początkowo przeważało, ma na celu — w stosunku do każdego zawodu z osobna — z jednej strony koordynować lub zbliżać warunki kształcenia zawodowego (takie jak czas trwania i program) oraz, z drugiej strony, wprowadzić w państwach członkowskich zasadę automatycznego uznawania dyplomów wymienionych w wykazie (sporządzonym w odpowiedniej dyrektywie lub ustalonym przez państwa członkowskie zgodnie z metodą w niej przedstawioną). W ten sposób pomiędzy 1975 r. a 1985 r. przyjęto kilka dyrektyw dla sześciu zawodów sektora ochrony zdrowia, jak również dla działalności w zakresie architektury.

6. Zważywszy na złożoność i przewlekłość nieodłącznie związane z tą metodą legislacyjną, dla szybszego sprostania oczekiwaniom obywateli państw członkowskich, którzy chcieliby wykonywać zawód, jako osoby pracujące na własny rachunek lub jako pracownicy najemni, w państwie członkowskim innym niż to, w którym zdobyli swoje kwalifikacje zawodowe, pierwszeństwo zyskało rozwiązanie bardziej ogólne i bardziej elastyczne.

7. Właśnie to rozwiązanie przyjęto w dyrektywie 89/48. Dyrektywa ta ma zastosowanie do tych zawodów, które nie są przedmiotem dyrektywy szczegółowej (ustanawiającej dla danego zawodu system wzajemnego uznawania dyplomów) [3], a są regulowane w przyjmującym państwie członkowskim (to znaczy, ich podjęcie lub wykonywanie w ramach pracy na własny rachunek lub najemnej, jest uzależnione w danym państwie członkowskim od posiadania dyplomu ukończenia studiów wyższych) [4], o ile dyplom uzyskany w państwie członkowskim pochodzenia potwierdza ukończenie studiów trwających co najmniej trzy lata lub wykształcenia ekwiwalentnego [5].

8. Jak wskazuje piąty motyw dyrektywy, państwa członkowskie zachowują prawo, w celu zagwarantowania jakości usług świadczonych na ich terytorium, do ustalania minimalnego poziomu kwalifikacji niezbędnych do wykonywania zawodów, w stosunku do których żadne wymaganie tego rodzaju

3 — Zobacz art. 2 akapit drugi dyrektywy.

4 — Artykuł 2 akapit pierwszy dyrektywy przewiduje, że ma ona zastosowanie do wszystkich obywateli państw członkowskich (których dalej nazywam dla uproszczenia „obywatelami wspólnotowymi"), którzy zamierzają wykonywać, jako osoby pracujące na własny rachunek lub jako pracownicy najemni, zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim. Artykuł 1 lit. c) tej dyrektywy wskazuje, że za „zawód regulowany" należy uważać „regulowaną działalność zawodową, bądź zespół regulowanych działalności zawodowych, które tworzą ten zawód w państwie członkowskim". W art. 1 lit. d) dodano z kolei, że „regulowana działalność zawodowa" oznacza „działalność zawodową lub jeden z jej trybów, których *podjęcie* lub *wykonywanie* na terenie państwa członkowskiego wymaga, bezpośrednio lub pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania dyplomu". Dalej stanowi się również, iż wykonywanie działalności w zakresie tytułu zawodowego stanowi tryb wykonywania regulowanej działalności zawodowej w stopniu, do jakiego tytuł ten przysługuje wyłącznie posiadaczom danego dyplomu. Zatem podjęcie działalności zawodowej należy odróżnić od jej wykonywania. Mówi się, że działalność zawodowa jest regulowana w zakresie jej *podjęcia*, gdy jej wykonywanie co do zasady, niezależnie od trybu wykonywania (na przykład na podstawie określonego tytułu zawodowego lub akademickiego), wymaga posiadania dyplomu. Mówi się, że działalność zawodowa jest regulowana w zakresie jej *wykonywania*, gdy jej wykonywanie w określonych trybach (takich jak używanie określonego tytułu zawodowego lub akademickiego) już po jej podjęciu wymaga posiadania dyplomu. Odnośnie do znaczenia tego rozróżnienia, zob. J. Pertek, „Reconnaissance des diplômes organisée par des directives", Juris-Classeur 1998 r., zeszyt 720, pkt 40-69 oraz 144–149.

5 — Zobacz art. 1 lit. a) dyrektywy w związku z trzecim motywem dyrektywy.

nie zostało nałożone przez dyrektywę szczególną [6]. Jednakże, zgodnie z tym samym motywem, państwa te nie mogą wymagać od obywatela państwa członkowskiego uzyskania kwalifikacji tylko na podstawie odniesienia się do dyplomów wydawanych w ich własnym systemie szkolnictwa, w przypadku jeżeli ten obywatel uzyskał już całość lub część tych kwalifikacji w innym państwie członkowskim, w ten sposób, że każde przyjmujące państwo członkowskie, w którym zawód jest regulowany, jest zobowiązane uwzględnić kwalifikacje zdobyte w innym państwie członkowskim i ocenić, czy odpowiadają one kwalifikacjom wymaganym przez to państwo.

9. Zakres tego obowiązku jest określony w art. 3 dyrektywy w następujący sposób:

„W przypadku gdy w przyjmującym państwie członkowskim podjęcie lub wykonywanie zawodu regulowanego uzależnione jest od posiadania dyplomu, właściwe władze nie mogą, powołując się na podstawę braku odpowiednich kwalifikacji, odmówić prawa obywatelowi państwa członkowskiego do podjęcia lub wykonywanie tego zawodu na tych samych warunkach, które są stosowane wobec własnych obywateli:

a) jeżeli wnioskodawca posiada dyplom wymagany w innym państwie członkowskim w celu podjęcia lub wykonywania tego samego zawodu na jego terytorium, a dyplom ten został wydany w danym państwie członkowskim; lub

b) jeżeli wnioskodawca wykonywał dany zawód w pełnym wymiarze godzin przez okres dwóch lat w ciągu ostatnich dziesięciu lat w innym państwie członkowskim, w którym nie podlega on regulacjom [...] oraz posiada jeden lub kilka dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji:

— które zostały wydane przez właściwe władze w państwie członkowskim [...],

— które wykazują, że ich posiadacz pomyślnie ukończył studia wyższe trwające co najmniej trzy lata lub równoważny okres przy niepełnym wymiarze godzin, na uniwersytecie lub w instytucji szkolnictwa wyższego bądź też w instytucji o zbliżonym poziomie w danym państwie członkowskim [...] oraz

— które przygotowały ich posiadacza do wykonywania tego zawodu.

— [...]".

6 — Podobnie, dziesiąty motyw dyrektywy wskazuje, iż celem dyrektywy „nie jest ani wprowadzanie zmian w przepisach, łącznie z tymi, które odnoszą się do etyki zawodowej i obowiązują wszystkie osoby wykonujące zawód na terytorium danego państwa członkowskiego, ani też zwolnienie migrantów od obowiązku stosowania się do tych przepisów; system ten ogranicza się do podania właściwych ustaleń, dzięki którym można mieć pewność, że migranci stosują się do przepisów zawodowych w przyjmującym państwie członkowskim".

10. Ustanawiając zasadę wzajemnego uznawania dyplomów, dyrektywa wzmacnia prawo obywatela państwa członkowskiego Wspólnoty do wykorzystywania swoich umiejętności zawodowych w każdym państwie członkowskim i, w konsekwencji, uzupełnia a także wzmacnia jego prawo do nabycia tych umiejętności gdziekolwiek tego pragnie [7].

11. Następnie art. 4 ust. 1 dyrektywy stanowi, iż „niezależnie od postanowień art. 3 przyjmujące państwo członkowskie może również wymagać od wnioskodawcy:

a) [bądź] przedłożenia dowodu o doświadczeniu zawodowym [o określonym czasie trwania], jeśli okres trwania kształcenia i szkolenia, który wnioskodawca podał w swoim wniosku, jak stanowi art. 3 lit. a) oraz lit. b), jest przynajmniej o rok krótszy od tego, który jest wymagany w przyjmującym państwie członkowskim [...]

[...]

b) [bądź] odbycia stażu adaptacyjnego [8] o długości nieprzekraczającej trzech lat lub przystąpieni[a]do testu umiejętności [9]:

— jeżeli materiał objęty programem kształcenia i szkolenia, które wnioskodawca odbył zgodnie z art. 3 lit. a) oraz b), znacznie różni się od tego, którego opanowanie jest warunkiem otrzymania dyplomu wymaganego w przyjmującym państwie członkowskim, albo

— jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 3 lit. a), na zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim składają się jedna lub więcej regulowanych działalności zawodowych, które w państwie członkowskim pochodzenia lub przybycia wnioskodawcy nie wchodzą w skład zawodu podlegającego regulacjom, i gdy ta różnica ma związek ze specyficznym programem kształcenia i szkolenia wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim oraz obejmuje materiał zasadniczo różniący się od tego, którego opanowanie jest warunkiem otrzymania dyplomu przedkładanego przez wnioskodawcę [...]".

7 — Zobacz trzynasty motyw.

8 — Artykuł 1 lit. f) dyrektywy definiuje staż adaptacyjny jako wykonywanie zawodu regulowanego w przyjmującym państwie członkowskim pod nadzorem wykwalifikowanego przedstawiciela tego zawodu, ewentualnie wraz z odbywaniem dalszego szkolenia.

9 — Artykuł 1 lit. g) dyrektywy definiuje test umiejętności jako test ograniczony do sprawdzenia poziomu wiedzy zawodowej wnioskodawcy, sporządzony przez właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego; celem testu jest ocena możliwości wykonywania przez wnioskodawcę zawodu regulowanego w państwie członkowskim. Aby umożliwić przeprowadzenie tego testu, właściwe władze sporządzają listę przedmiotów, opierając się na porównaniu kształcenia i szkoleń wymaganych w ich państwie członkowskim z kształceniem i szkoleniami odbytymi przez wnioskodawcę, których nie obejmuje dyplom lub inny dokument potwierdzający kwalifikacje posiadane przez wnioskodawcę. Test umiejętności obejmuje przedmioty wybrane z listy, których znajomość jest niezbędnym warunkiem do wykonywania zawodu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

12. Artykuł 4 ust. 1 lit. b) akapit drugi dyrektywy ustanawia zasadę, zgodnie z którą „korzystając z tej możliwości, przyjmujące państwo członkowskie musi udzielić wnioskodawcy prawa wyboru między stażem adaptacyjnym a testem umiejętności". Dziewiąty motyw tej dyrektywy podkreśla znaczenie tych środków: „[...] efektem obu tych metod [testu umiejętności i stażu adaptacyjnego] będzie poprawienie istniejącej sytuacji w dziedzinie wzajemnego uznawania dyplomów między państwami członkowskimi i, w związku z tym, ułatwienie swobodnego przepływu osób w ramach Wspólnoty; ich zadaniem jest ocena umiejętności przystosowania się migranta, który wcześniej uzyskał swoje kwalifikacje zawodowe w innym państwie członkowskim, do nowego środowiska zawodowego".

13. Artykuł 7 dyrektywy określa zakres praw przyznanych przez przyjmujące państwo członkowskie wnioskodawcy w wyniku uznania jego kwalifikacji. Ustępy 1 i 2 tego artykułu nakładają na właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego obowiązek uznania prawa obywateli państw członkowskich, którzy spełniają warunki konieczne do podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego na terytorium tego państwa, do posługiwania się tytułem zawodowym tego państwa odpowiadającym temu zawodowi, jak również prawa używania tytułu akademickiego nadanego im zgodnie z prawem w państwie członkowskim pochodzenia oraz, gdzie stosowne, jego skrótu w języku tego państwa. W ostatnim przypadku przewiduje się, iż przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby przy tytule akademickim podano nazwę i adres instytucji lub komisji egzaminacyjnej, która go przyznała.

14. Porównywalne postanowienia zostały zawarte w dyrektywie Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniającej dyrektywę 89/48 [10]. Dyrektywa 92/51 ma zastosowanie, z wyjątkiem zawodów objętych dyrektywą szczególną, do tych zawodów, których podjęcie lub wykonywanie uzależnione jest w przyjmującym państwie członkowskim od posiadania dyplomu studiów wyższych, o ile dyplom uzyskany w państwie członkowskim pochodzenia poświadcza ukończenie kursu kształcenia po szkole średniej trwającego co najmniej jeden rok, a nieprzekraczającego trzech lat lub odbycie innego równoważnego kształcenia.

B — *Uregulowania krajowe*

15. Z postanowienia odsyłającego wynika, iż dyrektywa została transponowana do prawa hiszpańskiego w drodze dekretu królewskiego nr 1665/1991 z dnia 25 października 1991 r. [11]

16. Dokładniej art. 4 ust. 1 tego dekretu dokonuje transpozycji art. 3 lit. a) dyrektywy w następujący sposób: „Dla celów podjęcia działalności w ramach zawodu regulowanego, dyplomy uzyskane w innych państwach

10 — Dz.U. L 209, str. 25.

11 — BOE nr 280 z dnia 22 listopada 1991 r., str. 37916.

członkowskich, które uprawniają ich posiadaczy do wykonywania w tych państwach tego samego zawodu, są uznawane w Hiszpanii i wywołują te same skutki co odpowiedni dyplom hiszpański".

17. Ponadto art. 5 lit. b) tego dekretu przewiduje, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy, że uznawanie dyplomów może być uzależnione, według wyboru wnioskodawcy, od przystąpienia do testu umiejętności lub odbycia stażu adaptacyjnego, jeśli zdobyte przez niego wykształcenie obejmuje materiał zasadniczo różniący się od materiału objętego wymaganym dyplomem hiszpańskim bądź, gdy dany zawód w Hiszpanii obejmuje jedną lub więcej działalności zawodowych, które nie istnieją w ramach tego samego zawodu w państwie członkowskim pochodzenia, a różnica ta ma związek ze specyficznym kształceniem wymaganym przez odpowiednie uregulowania hiszpańskie i odnosi się do materiału różniącego się zasadniczo od materiału objętego przez dyplomy, które przedstawia wnioskodawca [12].

18. Z postanowienia odsyłającego wynika również, iż w Hiszpanii zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów jest zawodem regulowanym w tym znaczeniu, że jego podjęcie lub wykonywanie jest uzależnione od posiadania dyplomu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów [13]. Kształcenie, które należy odbyć po ukończeniu szkoły średniej, by uzyskać dyplom, trwa sześć lat [14].

19. Zawód ten obejmuje w Hiszpanii szeroki zakres działalności, takich jak projektowanie i budowa instalacji hydraulicznych, lądowej, morskiej i rzecznej infrastruktury transportowej, jak również ochrona wybrzeży i środowiska oraz zagospodarowanie przestrzenne w tym urbanistyka [15].

II — Stan faktyczny i postępowanie przed sądem krajowym

20. W dniu 27 czerwca 1996 r. Giuliano Mauro Imo, obywatel włoski, złożył wniosek do właściwych władz hiszpańskich (tzn. do ministerstwa rozwoju) o uznanie jego włoskiego dyplomu inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki w celu

12 — Zobacz pkt 14-16 postanowienia odsyłającego w wersji francuskiej, jak również uwagi przedstawione przez rząd hiszpański, str. 3.

13 — Zobacz pkt 13 i 17 postanowienia odsyłającego w wersji francuskiej. Sąd krajowy nie podaje dokładnie, w jaki sposób regulowany jest w Hiszpanii zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów. Jednakże, biorąc pod uwagę, że *podjęcie* tego zawodu uzależnione jest od posiadania dyplomu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, przypuszczam, że *wykonywanie* tego zawodu z tytułem zawodowym inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów również uzależnione jest od posiadania tego dyplomu. Regulacja zawodu dotycząca jego podjęcia idzie bowiem generalnie w parze z regulacją wykonywania tego zawodu. Zobacz J. Pertek, op.cit., pkt 53.

14 — Zobacz postanowienie odsyłającego w wersji francuskiej, str. 3.

15 — Ibidem, str. 13 i 14.

wykonywania w Hiszpanii zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów[16].

21. W toku rozpatrywania tego wniosku ministerstwo rozwoju konsultowało się z innymi ministerstwami (ministerstwem środowiska i ministerstwem edukacji i kultury), jak również z Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (izbą inżynierów budownictwa dróg, kanałów i portów, zwaną dalej „Colegio").

22. Porównawszy kształcenie zdobyte przez wnioskodawcę we Włoszech w celu uzyskania dyplomu inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki z kształceniem w Hiszpanii w dziedzinie inżynierii strefy przybrzeżnej wymaganym dla uzyskania dyplomu inżyniera dróg, kanałów i portów, ministerstwo środowiska (a dokładniej dyrekcja generalna ds. wybrzeży) stwierdziło, iż istnieją pewne różnice pomiędzy tymi dwoma typami kształcenia. Na tej podstawie przyjęto, że wnioskodawca — w celu uznania swgo dyplomu w Hiszpanii — musi najpierw odbyć staż adaptacyjny lub poddać się testowi umiejętności.

23. Podobnie Colegio uznała, iż wykształcenie zdobyte przez wnioskodawcę zawiera istotne braki (w szczególności w dziedzinie inżynierii ochrony środowiska, sanitarnej i mostów), które w powiązaniu z brakiem doświadczenia zawodowego wnioskodawcy czynią uznanie dyplomu, którym się on posługuje niepożądanym.

24. Ministerstwo edukacji i kultury nie odpowiedziało na skierowany do niego wniosek o opinię. Jednakże z postanowienia odsyłającego wynika, iż w przypadkach podobnych do przypadku będącego przedmiotem sporu przed sądem krajowym, ministerstwo to uznawało, że posiadanie włoskiego dyplomu inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki wystarcza, aby zezwolić jego posiadaczowi na podjęcie w Hiszpanii zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów bez konieczności odbycia wpierw przez tego ostatniego stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności[17].

25. Decyzją z dnia 4 listopada 1996 r. ministerstwo rozwoju uznało ostatecznie dyplom wnioskodawcy i zezwoliło mu na podjęcie w Hiszpanii zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów.

16 — Sąd krajowy wskazuje, iż wnioskodawca pragnął „wykonywać" w Hiszpanii zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów. Jednakże, wydaje się, że zamierzał on przede wszystkim podjąć wspomniany zawód w tym państwie członkowskim, w rozumieniu dyrektywy, a nie wykonywać go w określonej formie już po jego podjęciu (na przykład, przez używanie tytułu zawodowego inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów). Dla celów przeanalizowania niniejszej sprawy zakładam zatem, iż spór przed sądem krajowym dotyczy raczej podjęcia danego zawodu w rozumieniu dyrektywy aniżeli wykonywania go. W ten sposób rozumiem opis stanu faktycznego i informacje o postępowaniu zawarte w postanowieniu odsyłającym oraz załączone pytania prejudycjalne.

17 — Zobacz postanowienie odsyłające w wersji francuskiej, str. 6.

26. Colegio wniosła skargę o uchylenie tej decyzji do Audiencia Nacional rozpoznającego spory administracyjne. W uzasadnieniu swojej skargi Colegio podniosła z jednej strony, iż kształcenie zdobyte we Włoszech przez G. M. Ima nie odpowiada kształceniu wymaganemu w Hiszpanii do podjęcia zawodu inżyniera dróg, kanałów i portów oraz, z drugiej strony, że zawód ten obejmuje w tym ostatnim państwie członkowskim działalności, które nie wchodzą w skład zawodu inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki istniejącego w tym pierwszym państwie członkowskim.

27. Skarga ta została oddalona wyrokiem z dnia 1 kwietnia 1998 r. na tej podstawie, iż włoski dyplom inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki przyznaje prawo do podjęcia we Włoszech takiego samego zawodu jak zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, tak jak jest on uregulowany w Hiszpanii oraz że kształcenie, które odbył posiadacz tego dyplomu obejmuje podstawowy materiał, który jest wymagany w tym ostatnim państwie członkowskim w zakresie zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów.

28. Colegio wniosła skargę kasacyjną od tego wyroku do Tribunal Supremo. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Colegio ponownie podnosi, iż, po pierwsze, zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów (w Hiszpanii) różni się od zawodu inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki (we Włoszech) oraz, po drugie, że ta różnica w zakresie działalności prowadzi do istotnej różnicy w kształceniu. Kształcenie odbyte przez zainteresowanego we Włoszech zawiera bowiem luki nawet w odniesieniu do inżynierii strefy przybrzeżnej, chociaż był to tylko jedyny z wielu zasadniczych przedmiotów w hiszpańskim kształceniu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, które studiował zainteresowany. Zatem zdaniem Colegio, wskazane kształcenie hiszpańskie obejmuje zagadnienia istotnie różne od tych, które G. M. Imo studiował w ramach kształcenia odbytego we Włoszech.

29. Z tych względów, o ile Colegio sprzeciwia się temu, by zainteresowanemu zezwolono na podjęcie wszystkich działalności związanych z zawodem inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, o tyle nie sprzeciwia się temu, by zezwolono mu na podjęcie jedynie części tych działalności w zakresie inżynierii hydraulicznej, która odpowiada posiadanemu przez niego dyplomowi.

III — Pytania prejudycjalne

30. Mając na uwadze stanowiska stron w postępowaniu przed sądem krajowym, Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 3 lit. a) w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy 89/48/EWG z 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata można interpretować w ten sposób, że zezwala państwu przyjmują-

cemu, na ograniczone uznanie kwalifikacji zawodowych wnioskodawcy 6posiadającego dyplom inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki (»ingegnere civile idraulico«) (wydanego we Włoszech), który chciałby wykonywać ten zawód w innym państwie członkowskim, w ustawodawstwie którego zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów (»ingeniero de caminos, canales y puertos«) uznany jest za zawód regulowany, przy założeniu, że ten ostatni zawód obejmuje w państwie przyjmującym działalności nie zawsze odpowiadające dyplomowi wnioskodawcy, a jego wykształcenie nie odpowiada pewnemu zakresowi podstawowego materiału powszechnie wymaganemu w celu otrzymania dyplomu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w państwie przyjmującym.

zawodu byłoby uzależnione od dodatkowych, nieproporcjonalnych wymogów?"

31. Sąd krajowy wyjaśnił, iż wyrażenie „ograniczone uznanie kwalifikacji zawodowych" (którego używa się w obu pytaniach) należy rozumieć jako uznanie, umożliwiające wnioskodawcy dostęp wyłącznie do gałęzi działalności odpowiadającej jego dyplomowi (inżynierii cywilnej w specjalności hydraulika), która mieści się w ramach zawodu o ogólniejszym charakterze, inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów (tak jak jest on regulowany w przyjmującym państwie członkowskim), nie poddając tego wnioskodawcy dodatkowym wymogom przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy [18].

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze — czy jest zgodne z art. 39 WE i art. 43 WE ograniczanie prawa wnioskodawców zamierzających wykonywać zawód, jako osoby pracujące na własny rachunek lub jako pracownicy najemni, w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym nabyli oni kwalifikacje zawodowe, tak że państwo przyjmujące mogłoby wykluczyć za pomocą swego ustawodawstwa wewnętrznego ograniczone uznawanie kwalifikacji zawodowych, jeśli taka decyzja, zgodna zasadniczo z art. 4 dyrektywy 89/48/EWG, oznacza, że wykonywanie

32. Tribunal Supremo wyjaśnił również, iż spór przed sądem krajowym dotyczy dokładnie sytuacji, do której odnosi się art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy [19].

18 — Zobacz postanowienie odsyłające; brak wersji polskiej.
19 — Ibidem, str. 18 i 19.

IV — Analiza

33. Przeanalizuję najpierw pytanie pierwsze, a następnie, w razie potrzeby, pytanie drugie.

A — *W przedmiocie pytania pierwszego*

34. Przez swoje pierwsze pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 3 lit. a) w związku z art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy stoi na przeszkodzie temu, ażeby właściwe władze państwa członkowskiego, do których posiadacz dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim złożył wniosek o zezwolenie na dostęp do zawodu, którego podjęcie lub wykonywanie jest uzależnione w tym przyjmującym państwie członkowskim od posiadania dyplomu, uwzględniły za jego zgodą wniosek częściowo i w zamian za zwolnienie zainteresowanego z obowiązku odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności, ograniczyły zakres wydanego zezwolenia do tych działalności danego zawodu, do podjęcia których uprawnia dyplom wnioskodawcy według uregulowań państwa członkowskiego, w którym go uzyskał z wyłączeniem innych działalności, które mieszczą się w ramach danego zawodu zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w przyjmującym państwie członkowskim.

35. Na wstępie należy stwierdzić, że system uznawania dyplomów, który ma zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym, jest systemem ustanowionym przez dyrektywę. Brak bowiem dyrektywy szczególnej dotyczącej zawodu inżyniera [20]. Ponadto zakładam, że jedynie rozpatrywana dyrektywa znajduje w tym przypadku zastosowanie, z wyłączeniem dyrektywy 92/51, gdyż dyplom o którego uznanie wniesiono potwierdza, jak się wydaje, ukończenie studiów wyższych trwających ponad trzy lata [21].

36. Zakładam również, iż we Włoszech zawód inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki jest zawodem regulowanym w rozumieniu dyrektywy, a zatem art. 3 lit. a) i art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy mają zastosowanie w ramach sporu przed sądem krajowym [22].

37. W świetle powyższego dokonam analizy pytania pierwszego poprzez kolejno zbadanie

20 — Plany przyjęcia dyrektywy szczególnej dla zawodu inżyniera, jak się wydaje, były rozważane już od 1969 r., ale ostatecznie nigdy ich nie zrealizowano. W tym zakresie zob. R. Hamelin, „La proposition de directive relative au titre d'ingénieur", *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, Économica 1989, str. 31–41.

21 — Zgodnie z informacjami udzielonymi przez Colegio sądowi krajowemu, kształcenie w zawodzie inżyniera, które odbył wnioskodawca trwa pięć lat (zob. postanowienie odsyłające w wersji francuskiej, str. 3). Podobnie zob. R. Hamelin, op. cit., str. 33.

22 — Przy innym założeniu miałyby zastosowanie tylko art. 3 lit. b) [a nie lit. a) tego artykułu] i art. 4 ust. 1 lit. a) lub lit. b) pierwszy akapit tiret pierwsze lub trzecie dyrektywy (przy uściśleniu, że tiret trzecie powtarza zasadniczo treść tiret drugiego).

brzmienia tych przepisów dyrektywy, jej ogólnej struktury oraz celu.

1. Brzmienie art. 3 lit. a) oraz art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy

38. Przypominam, że art. 3 lit. a) dyrektywy przewiduje, iż „w przypadku gdy w przyjmującym państwie członkowskim podjęcie lub wykonywanie *zawodu regulowanego* uzależnione jest od posiadania dyplomu, właściwe władze nie mogą, powołując się na podstawę braku odpowiednich kwalifikacji, odmówić prawa obywatelowi państwa członkowskiego do podjęcia lub wykonywania tego zawodu na tych samych warunkach, które są stosowane wobec własnych obywateli [...] jeżeli wnioskodawca posiada dyplom wymagany w innym państwie członkowskim w celu podjęcia lub wykonywania *tego samego zawodu* na jego terytorium, a dyplom ten został wydany w danym państwie członkowskim [...]" [23].

39. Przypominam również, iż art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy przewiduje, iż „niezależnie od postanowień art. 3 przyjmujące państwo członkowskie może również wymagać od wnioskodawcy [...] odbycia stażu adaptacyjnego o długości nieprzekraczającej trzech lat lub przystąpienia do testu umiejętności [...] *jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 3 lit. a), na zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim składają się jedna lub więcej regulowanych działalności zawodowych, które w państwie członkowskim pochodzenia lub przybycia wnioskodawcy nie wchodzą w skład zawodu podlegającego regulacjom*, i gdy ta różnica ma związek ze specyficznym programem kształcenia i szkolenia wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim oraz obejmuje materiał zasadniczo różniący się od tego, którego opanowanie jest warunkiem otrzymania dyplomu przedkładanego przez wnioskodawcę [...] [24]".

40. Z zestawienia tych przepisów wynika, iż przypadek, którego dotyczy art. 3 lit. a) dyrektywy [do którego odsyła art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy] nie ogranicza się do sytuacji, w której zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim i zawód regulowany w państwie członkowskim pochodzenia są zupełnie identyczne tak, iż istnieje pełna zbieżność między ich odpowiednimi zakresami działalności. Zatem wyrażenie „ten sam zawód" użyte w przywołanym art. 3 obejmuje nie tylko przypadek, w którym te dwa zawody byłyby identyczne, lecz również przypadek, w którym zawody te byłyby po prostu podobne [25].

41. Moim zdaniem, art. 3 lit. a) dyrektywy zakazuje jedynie właściwym władzom przyjmującego państwa członkowskiego odmowy

23 — Podkreślenie własne.

24 — Idem.

25 — Ten przypis nie dotyczy wersji polskiej opinii. W wersji oryginalnej brzmi: „Voir, en ce sens, Le Petit Robert — Dictionnaire de la langue française, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1999: l'adjectif indéfini ‚le même' ou ‚la même' y est défini comme marquant l'identité absolue ou la simple similitude".

udzielenia zezwolenia obywatelowi wspólnotowemu na podjęcie zawodu regulowanego lub na wykonywanie tego zawodu wyłącznie na tej podstawie, iż nie posiada on wymaganego dyplomu krajowego, chociaż uzyskał dyplom w innym państwie członkowskim, uprawniający tam do podjęcia zawodu identycznego lub podobnego do tego, który zamierza podjąć w przyjmującym państwie członkowskim bądź do wykonywania zawodu identycznego lub podobnego do tego, który zamierza wykonywać w przyjmującym państwie członkowskim. Zakaz ten nie wyklucza jednak tego, że przyjmujące państwo członkowskie może w określonych warunkach wymagać od wnioskodawcy, by odbył on staż adaptacyjny lub przystąpił do testu umiejętności zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy w celu oceny jego zdolności do podjęcia lub wykonywania w przyjmującym państwie członkowskim danego zawodu.

42. Stąd właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego nie mogą np. odmówić udzielenia zezwolenia obywatelowi wspólnotowemu posiadającemu dyplom inżyniera lub dyplom księgowego na podjęcie zawodu inżyniera lub zawodu księgowego tylko z tego powodu, że dyplom uzyskano w innym państwie członkowskim, choć w tym właśnie państwie uprawnia on do podjęcia zawodu inżyniera lub księgowego, z zastrzeżeniem możliwości żądania od zainteresowanego, by odbył on staż adaptacyjny lub przystąpił do testu umiejętności w przypadku gdy zawód inżyniera lub księgowego, zgodnie z uregulowaniem w przyjmującym państwie członkowskim, obejmuje szerszy zakres działalności niż w państwie członkowskim pochodzenia i gdy ta różnica w zakresie działalności przekłada się na zasadniczą różnicę w zakresie programu kształcenia.

43. Z kolei ani z brzmienia art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy, ani jej art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie nie wynika nic, co stałoby na przeszkodzie temu, by władze te odmówiły udzielenia zezwolenia, na przykład, obywatelowi wspólnotowemu, posiadającemu dyplom w dziedzinie księgowości uzyskany w innym państwie członkowskim na podjęcie zawodu inżyniera, gdyż te dwa zawody nie są w żaden sposób porównywalne w zakresie działalności, więc wymaganie stażu adaptacyjnego lub testu umiejętności nie jest uzasadnione. W istocie oba te zawody są tak od siebie różne, że przejście od jednego z nich do drugiego zakłada, iż zainteresowany odbywa nowe kształcenie, zupełnie różne od tego, jakie zdobył wcześniej.

44. Moim zdaniem, brzmienie tych przepisów nie stoi na przeszkodzie również temu, by właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego zezwoliły obywatelowi wspólnotowemu na podjęcie za jego zgodą jedynie części z zakresu działalności objętych zawodem regulowanym, jaki chciałby podjąć w tym państwie członkowskim (taki jak zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w Hiszpanii), gdy część ta odpowiada zespołowi działalności zawodowych, które zainteresowany ma prawo podjąć w państwie członkowskim pochodzenia dzięki dyplomowi, który posiada (takie jak

działalności odpowiadające włoskiemu dyplomowi inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki), w ten sposób, iż zainteresowany nie jest zobowiązany do odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności.

45. Taka decyzja zezwalająca nie stanowi bowiem odmowy udzielenia zezwolenia obywatelowi wspólnotowemu na podjęcie działalności wchodzącej w skład zawodu regulowanego w przyjmującym państwie członkowskim (takiego jak zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w Hiszpanii) jedynie na tej podstawie, iż zainteresowany nie posiada wymaganego dyplomu krajowego (takiego jak hiszpański dyplom inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów), choć uzyskał w innym państwie członkowskim dyplom uprawniający tam do podjęcia zawodu podobnego (takiego jak dyplom inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki). Wynika z tego, że taka decyzja nie jest sprzeczna z brzmieniem art. 3 lit. a) dyrektywy.

46. Nie zmienia tego fakt, iż rozpatrywana decyzja zezwalająca stanowi jednocześnie odmowę udzielenia zezwolenia zainteresowanemu na podjęcie niektórych działalności wchodzących w skład zawodu regulowanego w przyjmującym państwie członkowskim, a konkretnie tych, do których podjęcia nie jest on uprawniony w państwie członkowskim pochodzenia na podstawie swojego dyplomu (takich jak te działalności inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, które nie mieszczą się w specjalistycznym sektorze inżynierii hydraulicznej).

47. Uznanie, iż zakaz ustanowiony na mocy art. 3 lit. a) dyrektywy ma zastosowanie jednakowo do każdej odmowy udzielenia zezwolenia na podjęcie, w pełni lub w części, działalności wchodzących w skład zawodu regulowanego w przyjmującym państwie członkowskim sprowadzałoby się do nadania temu przepisowi zakresu szerszego niż ten, który był niewątpliwie zamiarem prawodawcy wspólnotowego. W przypadku bowiem (który wykluczam), iż taki byłby zamiar prawodawcy, jest bardzo prawdopodobne, że ten dołożyłby starań, by jasno to wyrazić (w samym art. 3 lub w jednym z motywów dyrektywy), gdyż omawiany przepis stanowi podstawę ogólnego systemu uznawania dyplomów ustanowionego przez dyrektywę. Tymczasem brak takiego jasnego ujęcia w tym zakresie.

48. Oczywiście zakaz ustanowiony w art. 3 dyrektywy ma zastosowanie, w szczególności, do odmowy udzielenia zezwolenia na podjęcie zawodu regulowanego w przyjmującym państwie członkowskim „na tych samych warunkach, które są stosowane wobec własnych obywateli". To sformułowanie może pozwalać sądzić, że właściwe władze tego państwa członkowskiego nie mają innej możliwości niż zezwolić na pełen dostęp do danego zawodu, tzn. do ogółu działalności wchodzących w skład tego zawodu w tym państwie, a zezwolenie lub odmowa udzielenia zezwolenia na podjęcie części działalności danego zawodu, tzn. ograniczenie takiej decyzji do niektórych działalności jest wykluczone.

49. Jednakże, moim zdaniem, taki wniosek byłby przesadzony. Wyrażenie to podkreśla jedynie, w odniesieniu do podjęcia zawodu regulowanego, że zakazano właściwym wła-

dzom przyjmującego państwa członkowskiego stosowania jakiejkolwiek dyskryminacji w stosunku do obywatela państwa członkowskiego poprzez odmowę dostępu do określonego zawodu jedynie na tej podstawie, że obywatel ten nie posiada wymaganego dyplomu krajowego, choć uzyskał on w innym państwie członkowskim dyplom, który uprawnia tam do podjęcia zawodu identycznego lub podobnego.

50. Przywołane wyrażenie stanowi jedynie odzwierciedlenie zasady wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi, na której opiera się system uznawania dyplomów ustanowiony przez dyrektywę i według której „nie uznaje się dyplomu ze względu na samoistną wartość wykształcenia, które dyplom potwierdza, ale dlatego, że otwiera w państwie członkowskim, w którym go wydano [...], dostęp do zawodu regulowanego" [26].

51. To w tym znaczeniu piąty motyw dyrektywy, który powtarza cel art. 3 tej dyrektywy wskazuje, iż państwa członkowskie „nie mogą [...] wymagać od obywatela danego państwa członkowskiego uzyskania kwalifikacji tylko na podstawie odniesienia się do dyplomów wydawanych w ich własnym systemie szkolnictwa, w przypadku jeżeli ten obywatel uzyskał całość lub część tych kwalifikacji w innym państwie członkowskim [i] w rezultacie każde przyjmujące państwo członkowskie, w którym dany zawód jest zawodem regulowanym, powinno wziąć pod uwagę kwalifikacje uzyskane w innym państwie członkowskim oraz ustalić, czy kwalifikacje te odpowiadają kwalifikacjom przez nie wymaganym".

52. Dyrektywa wyciąga jedynie konsekwencje z orzecznictwa Trybunału w dziedzinie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych, którego zasady zostały podkreślone w wyroku z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie Vlassopoulu [27].

53. Z tego wynika, iż brzmienie art. 3 lit. a) dyrektywy nie stoi na przeszkodzie temu, by właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego wydały decyzję zezwalającą na podjęcie części działalności wchodzących w skład zawodu regulowanego na swoim terytorium, to znaczy dostęp ograniczony do tych działalności zawodowych, do podjęcia których zainteresowany jest uprawniony w państwie członkowskim, w którym uzyskał swój dyplom.

26 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-102/02 Beuttenmüller, Rec. str. I-5405, pkt 52.

27 — Sprawa C-340/89, Rec. str. I-2357, pkt 16. Zobacz podobnie również wyroki: z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 Fernandez de Bobadilla, Rec. str. I-4773, pkt 29-31; z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 Hocsman, Rec. str. I-6623, pkt 21-24; z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-31/00 Dressen, Rec. str. I-663, pkt 31 i z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-232/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-4235, pkt 21. Zgodnie z tym orzecznictwem, z art. 43 WE wynika, że władze państwa członkowskiego są zobowiązane przy rozpatrywaniu wniosku obywatela innego państwa członkowskiego o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie zawodu regulowanego uwzględniać kwalifikacje zawodowe zainteresowanego poprzez porównanie jego kwalifikacji poświadczonych dyplomami, świadectwami i innymi tytułami jak również stosownego doświadczenia zawodowego z kwalifikacjami zawodowymi wymaganymi przez ustawodawstwo krajowe dla wykonywania danego zawodu.

54. Moim zdaniem, taka ocena nie jest sprzeczna z brzmieniem art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy, który, przypominam, odnosi się wyraźnie do przypadku przewidzianego w „art. 3 lit. a)", czyli w art. 3 lit. a) przywołanej dyrektywy.

55. Przypominam bowiem, że wspomniane postanowienia art. 4 dają przyjmującemu państwu członkowskiemu możliwość uzależnienia wydania zezwolenia na podjęcie (lub wykonywanie) działalności wchodzących w skład zawodu regulowanego od odbycia przez wnioskodawcę stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności, jeśli kształcenie jakie przeszedł w celu uzyskania dyplomu wydanego w innym państwie członkowskim jest zasadniczo odmienne od kształcenia wymaganego przez przyjmujące państwo członkowskie, co przekłada się odpowiednio na różnicę pomiędzy zakresem działalności wchodzących w skład zawodu podobnego, który zainteresowany ma prawo podjąć w państwie członkowskim, w którym uzyskał dyplom, a zakresem działalności wchodzących w skład zawodu, który pragnie on podjąć w przyjmującym państwie członkowskim.

56. Stawianie wnioskodawcy takich wymogów jest tylko uprawnieniem, nie obowiązkiem, jaki przyjmujące państwo członkowskie musi wdrażać, a brzmienie art. 4 dyrektywy nie stoi na przeszkodzie temu, by właściwe władze tego państwa odstąpiły, w określonych przypadkach, od takich wymogów.

57. Poza tym, jedynym celem takich ewentualnych wymagań jest ocena zdolności wnioskodawcy do dostosowania się do nowego środowiska zawodowego, do którego dostęp pragnie on uzyskać, jeśli nie został do tego przygotowany w ramach kształcenia odbytego w celu uzyskania dyplomu [28]. Z tego wynika, że takie wymagania nie byłyby uzasadnione w przypadku, gdyby zainteresowanemu zezwolono w przyjmującym państwie członkowskim na podjęcie wyłącznie działalności wchodzących w skład zawodu, do którego podjęcia uprawnia jego dyplom w państwie członkowskim pochodzenia, co do których należy założyć, że był on już przygotowany w ramach kształcenia odbytego w celu uzyskania tego dyplomu.

58. Ponadto dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu [adwokata lub radcy prawnego] w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych [29] ustanawia zasadę, zgodnie z którą każdy adwokat lub radca prawny ma prawo do stałego wykonywania w przyjmującym państwie członkowskim, na podstawie tytułu zawodowego uzyskanego w państwie pochodzenia, tych samych czynności zawodowych co adwokaci lub radcowie pracy prowadzący działalność na podstawie tytułu zawodowego obowiązującego w tym państwie przyjmującym, o ile to ostatnie nie wyłącza adwokatów

28 — Przypominam, iż ten cel stażu adaptacyjnego lub testu umiejętności został ujęty w dziewiątym motywie dyrektywy, jak również w art. 1 lit. f) i g) dyrektywy.

29 — Dz.U. L 77, str. 36.

lub radców prawnych, którzy uzyskali tytuł zawodowy w innym państwie członkowskim z podejmowania niektórych czynności, które mieszczą się w zawodzie adwokata na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, lecz w innych państwach członkowskich są zastrzeżone dla innych zawodów [30].

59. Dyrektywa 98/5 przewiduje zatem możliwość odmowy przez państwo członkowskie udzielenia zezwolenia obywatelowi wspólnotowemu, który uzyskał swoje kwalifikacje w innym państwie członkowskim na podjęcie niektórych czynności, wchodzących w skład zawodu adwokata lub radcy prawnego w przyjmującym państwie członkowskim, gdy ta część czynności nie mieści się w zakresie czynności wchodzących w skład zawodu w innym państwie członkowskim. Ta sytuacja jest porównywalna z przypadkiem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy.

60. Celem dyrektywy 98/5 nie jest zastąpienie dyrektywy rozpatrywanej w opinii (w odniesieniu do zawodu adwokata lub radcy prawnego), lecz jej uzupełnienie poprzez przyznanie adwokatom lub radcom prawnym, którzy uzyskali kwalifikacje zawodowe w innym państwie członkowskim i którzy nie chcą przystępować do testu umiejętności przewidzianego w art. 4 dyrektywy, prawo do integracji w tym zawodzie w przyjmującym państwie członkowskim po upływie pewnego okresu działalności zawodowej w tym ostatnim państwie na podstawie tytułu zawodowego uzyskanego w państwie pochodzenia [31].

30 — Zobacz art. 2 w związku z art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy. Chodzi tu o czynności wystawiania dokumentów zezwalających na zarządzanie majątkami osób zmarłych lub dotyczących ustanowienia lub przeniesienia praw na nieruchomości.

31 — To właśnie wynika z drugiego, trzeciego i piątego motywu dyrektywy 98/5.

61. Ta krótka analiza dyrektywy 98/5 wzmacnia moje przekonanie, że ani brzmienie art. 3 lit. a) dyrektywy, ani brzmienie jej art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie nie stoją na przeszkodzie temu, by właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego zezwoliły obywatelowi wspólnotowemu, za jego zgodą, na podjęcie jedynie części z zakresu działalności, składających się na zawód regulowany w tym państwie członkowskim, gdy część ta odpowiada czynnościom zawodowym, do podjęcia których zainteresowany jest uprawniony w państwie członkowskim pochodzenia na podstawie dyplomu, który posiada, bez obowiązku odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności.

62. Moim zdaniem, takiej wykładni nie podważa ogólna struktura dyrektywy.

2. Ogólna struktura dyrektywy

63. Moim zdaniem, żaden inny przepis dyrektywy nie stoi na przeszkodzie temu, by właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego, za zgodą wnioskodawcy, wydały na jego rzecz zezwolenie na częściowy dostęp do zawodu regulowanego na terytorium tego państwa, zwalniając go jednocześnie z obowiązku odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności.

64. Prawdą jest, że art. 7 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego przyznają obywatelom państw członkowskich, którzy spełniają warunki konieczne do podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego na terytorium tego państwa, prawo do używania *tytułu zawodowego przyjmującego państwa członkowskiego* odpowiadającego temu zawodowi.

65. Prawodawca wspólnotowy zamierzał poprzez ten przepis ułatwić w przyjmującym państwie członkowskim zrównanie sytuacji obywateli innych państw członkowskich, którzy uzyskali swój dyplom w tych państwach członkowskich z obywatelami krajowymi, którzy zdobyli kwalifikacje zawodowe w przyjmującym państwie członkowskim. Jest to związane z celem dyrektywy, który, jak zobaczymy to dokładniej, polega na ułatwieniu obywatelom europejskim wykonywania zawodów, których podjęcie jest uzależnione w przyjmującym państwie członkowskim od odbycia kształcenia po ukończeniu szkoły średniej.

66. Z tego względu, jeśli właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego są zobowiązane w świetle tych przepisów do przyznania obywatelom europejskim prawa posługiwania się tytułem zawodowym, który odpowiada danemu zawodowi regulowanemu na terytorium tego państwa to, moim zdaniem, obowiązek ten istnieje tylko wówczas, gdy zainteresowani spełniają wszystkie warunki konieczne do podjęcia i wykonywania tego zawodu.

67. Wnioskuję stąd, że art. 7 ust. 1 dyrektywy nie stoi na przeszkodzie temu, by w przypadku gdy zainteresowani nie spełniają wszystkich warunków przewidzianych przez przyjmujące państwo członkowskie do podjęcia danego zawodu regulowanego (w szczególności nie odbyli stażu adaptacyjnego lub nie poddali się testowi umiejętności) właściwe władze tego państwa mogły zezwolić, gdy taka jest wola zainteresowanych, na podjęcie jedynie niektórych czynności składających się na dany zawód (takich, które mogą oni podjąć w państwie członkowskim pochodzenia) oraz, by mogły odmówić udzielenia zezwolenia na posługiwanie się tytułem zawodowym odpowiadającym danemu zawodowi dla uniknięcia wprowadzenia w błąd konsumentów, którzy mogliby korzystać z ich usług na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

68. Nawet gdy obywatele państw członkowskich spełniają wszystkie warunki podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (na przykład poprzez odbycie stażu adaptacyjnego lub przystąpienie do testu umiejętności), zainteresowani niekoniecznie wykonują dany zawód, posługując się odpowiednim tytułem zawodowym przyjmującego państwa członkowskiego, mimo spełnienia wszystkich wymagań dla podjęcia wszystkich czynności, składających się na ten zawód i dla ich wykonywania na podstawie takiego tytułu zawodowego. Wynika to z art. 7 ust. 2 dyrektywy.

69. Prawodawca wspólnotowy zobowiązał bowiem właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego do uznania prawa obywateli państw członkowskich, którzy spełniają wszystkie warunki podjęcia i wykonywania regulowanej działalności zawodowej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, do używania *nadanego im zgodnie z prawem tytułu akademickiego wywodzącego się z państwa członkowskiego pochodzenia* (który należy odróżnić od tytułu zawodowego) oraz, gdzie stosowne, jego skrótu w języku tego państwa. Zasada zrównania sytuacji obywateli innych państw członkowskich z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego nie działa automatycznie, gdyż w tym samym art. 7 ust. 2 dyrektywy dodano „przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby przy tytule podano nazwę i adres instytucji lub komisji egzaminacyjnej, która go przyznała".

70. Wynika z tego, że ogólna struktura dyrektywy nie sprzeciwia się temu, by właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego zezwoliły wnioskodawcy, za jego zgodą, na podjęcie części czynności składających się na zawód regulowany w tym państwie, a tym samym sytuacja wnioskodawcy nie zostaje całkowicie zrównana z sytuacją posiadacza dyplomu uzyskanego w tym państwie w celu podjęcia danego zawodu.

71. Wniosku tego nie kwestionuje również analiza celu dyrektywy.

3. Cel dyrektywy

72. Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał, z art. 57 ust. 1 traktatu o WE (obecnie, po zmianie, art. 47 ust. 1 WE) wynika, iż dyrektywy przyjęte na podstawie wspomnianego artykułu, takie jak omawiana dyrektywa, mają na celu ułatwianie podjęcia działalności na własny rachunek i jej wykonywanie poprzez ustanowienie wspólnych zasad i kryteriów, które prowadzą, w miarę możliwości, do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych tytułów [32]. To samo odnosi się do podejmowania i wykonywania działalności w ramach pracy najemnej, co również wchodzi w zakres stosowania dyrektywy.

73. Przypominam, iż w tym sensie trzeci motyw dyrektywy podkreśla, że „w celu szybkiego sprostania oczekiwaniom obywateli Wspólnoty, którzy posiadają dyplomy szkół wyższych przyznawane w wyniku ukończenia kształcenia i szkolenia zawodowego, wydane w państwie członkowskim innym niż to, w którym chcą wykonywać swój zawód, powinno się [...] ustalić inną metodę uznawania takich dyplomów [inną niż stosowane przez dyrektywy sektorowe przyjęte do tej pory], tak aby umożliwiła ona zainteresowanym wykonywanie tych wszystkich rodzajów działalności zawodowej, które w przyjmującym państwie członkowskim są warunkowane zakończeniem kształcenia i szkolenia odbywanego po ukończeniu

32 — Zobacz m.in. ww. wyroki w sprawie Hocsman (pkt 32), w sprawie Dressen (pkt 26) i w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii (pkt 19).

szkoły średniej, pod warunkiem że obywatele ci posiadają dyplom przygotowujący ich do wykonywania tych rodzajów działalności, przyznany w wyniku ukończenia studiów trwających co najmniej trzy lata i wydany w innym państwie członkowskim".

74. Jak wskazuje trzynasty motyw dyrektywy, system przez nią ustanowiony „poprzez wzmocnienie prawa obywatela Wspólnoty do wykorzystania swoich umiejętności zawodowych w każdym państwie członkowskim, uzupełnia i wzmacnia jego prawo do nabywania umiejętności tam, gdzie tego pragnie".

75. Stąd cel dyrektywy, jakim jest ułatwianie podejmowania i wykonywania działalności w charakterze pracownika najemnego oraz na własny rachunek nie jest sprzeczny z udzieleniem zezwolenia na podjęcie niektórych działalności składających się na zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim (bez obowiązku odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności, w przypadku gdy dane państwo przewiduje taki wymóg), lecz, wprost przeciwnie, przemawia za dopuszczeniem takiego mechanizmu.

76. Staż adaptacyjny może bowiem, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy dyrektywy, trwać do trzech lat. Zwolnienie z niego stanowi niewątpliwie oszczędność czasu, która może być znacząca lub nawet decydująca dla obywatela państwa członkowskiego, który pragnie podjąć w przyjmującym państwie członkowskim zawód regulowany, a szczególnie gdy zamierza podjąć jedynie te czynności, które ma już prawo podjąć lub które już podjął w państwie członkowskim, w którym uzyskał swój dyplom. Wymóg stażu może poważnie zniechęcać zainteresowanego do wyboru tej drogi lub jej dokończenia, zwłaszcza gdy istnieje ryzyko, że jego wysiłki nie osiągną zamierzonego celu.

77. To samo dotyczy testu umiejętności, ponieważ pomimo że jest on uwzględniony w art. 1 lit. g) dyrektywy, i stanowi w zasadzie inny środek wyrównawczy pozostawiony do wyboru zainteresowanemu, to jest ogólnie przyjęte, że ten wymóg może istotnie zniechęcać tego ostatniego do rozważenia migracji zawodowej do państwa członkowskiego innego niż to, w którym uzyskał on swój dyplom, przede wszystkim w odniesieniu do kontynuowania w tym innym państwie dokładnie takich samych działalności, jakie wykonywał on do tej pory [33].

33 — Zobacz podobnie sprawozdanie z dnia 15 lutego 1996 r. Komisji Wspólnot Europejskich dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stanu wprowadzenia ogólnego systemu uznawania dyplomów akademickich sporządzony w wykonaniu art. 13 dyrektywy 89/48/EWG [COM(96) 46 końcowy, str. 14, 15 i 21]. Zobacz również N. Parkins, „La directive 89/48/CEE: progrès sur la voie de la mise en œuvre", *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels*, Institut Européen d'Administration Publique, 1992, str. 47 i 48.

78. Biorąc od uwagę powyższe, uważam, iż na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 3 lit. b) dyrektywy w związku z art. 4 ust. 1 lit. b) pierwszy akapit tiret drugie dyrektywy nie stoi na przeszkodzie temu, by w przypadku gdy właściwe władze państwa członkowskiego, do których posiadacz dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim złożył wniosek o zezwolenie na podjęcie zawodu, którego podjęcie lub wykonywanie jest uzależnione w przyjmującym państwie członkowskim od posiadania dyplomu, uwzględniły za jego zgodą wniosek częściowo i w zamian za zwolnienie go z obowiązku odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności ograniczyły zakres wydanego zezwolenia wyłącznie do tych działalności danego zawodu, do których podjęcia uprawnia dyplom wnioskodawcy zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w państwie członkowskim, w którym go uzyskał, z wyłączeniem pozostałych działalności wchodzących w skład tego zawodu według uregulowań mających zastosowanie w przyjmującym państwie członkowskim.

B — *W przedmiocie pytania drugiego*

79. Przez swoje drugie pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 39 WE i 43 WE należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by przyjmujące państwo członkowskie wyłączyło, w takich okolicznościach, możliwość wydania przez właściwe władze tego państwa zezwolenia na częściowy dostęp do działalności, składających się na zawód regulowany na jego terytorium, taki jak zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, na tej podstawie, że zgodnie z definicją tego zawodu stosowaną przez to przyjmujące państwo członkowskie w jego uregulowaniach krajowych, działalności wchodzące w skład danego zawodu są nierozłączne i w rezultacie zezwolenie na podjęcie tego zawodu musiałoby objąć wszystkie działalności, składające się na ten zawód.

80. Moim zdaniem, wiele przemawia za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej na to pytanie.

81. Jeśli chodzi o art. 43 WE, przewiduje on w akapicie drugim, że swoboda przedsiębiorczości jest wykonywana na warunkach ustalonych przez prawodawstwo państwa przyjmującego dla jego własnych obywateli. Z tego wynika, że gdy podjęcie działalności zawodowej lub jej wykonywanie jest uregulowane w przyjmującym państwie członkowskim, obywatel innego państwa członkowskiego, który zamierza podjąć lub wykonywać tę działalność powinien, co do zasady, spełnić wymagania stawiane przez te uregulowania [34].

34 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. str. I-4165, pkt 33-36 oraz z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-108/96 Mac Quen i in., Rec. str. I-837, pkt 25.

82. W związku z tym, choć prawdą jest, iż w braku harmonizacji warunków podejmowania działalności inżyniera, których dotyczy spór przed sądem krajowym, jedynie państwa członkowskie są właściwe w zakresie określenia takich warunków, to niemniej jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, państwa te są zobowiązane wykonywać swoje kompetencje w tej dziedzinie z poszanowaniem podstawowych swobód gwarantowanych przez traktat WE, takich jak przewidziane w art. 39 WE i 43 WE [35].

83. Zatem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przepisy krajowe, które mogą ograniczać lub zmniejszać atrakcyjność korzystania z podstawowych swobód gwarantowanych przez traktat, takich jak przewidziane w art. 39 WE lub art. 43 WE, są dopuszczalne tylko, o ile spełniają cztery przesłanki kumulatywne: są stosowane w sposób niedyskryminacyjny, odpowiadają bezwzględnym wymogom interesu ogólnego, są właściwe do zapewnienia realizacji zamierzonego celu oraz nie wykraczają ponad to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. [36]

84. W przypadku gdy uregulowania przyjmującego państwa członkowskiego, definiując zakres działalności zawodu regulowanego na terytorium tego państwa, skutkują wyłączeniem uprawnienia właściwych władz tego państwa do wydania zezwolenia na częściowy dostęp do działalności, które składają się na dany zawód, to takie uregulowania (jak te będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym) mogą ograniczać lub zmniejszać atrakcyjność wykonywania zarówno swobody przepływu osób jak i swobody przedsiębiorczości.

85. Chociaż prawdą jest, iż te uregulowania mają zastosowanie jednakowo do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, jak i obywateli innych państw członkowskich, to trudno uznać by mogły być uzasadnione bezwzględnym wymogiem interesu ogólnego, takim jak ochrona konsumentów.

86. Nie jestem bowiem przekonany, że, jak to przewidują uregulowania krajowe będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym, ogół działalności składających się na zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów tworzy niepodzielną całość w taki sposób, iż niemożliwe jest oddzielenie działalności inżyniera w zakresie hydrauliki od pozostałych działalności, które mieszczą się w ramach tego zawodu.

35 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 29 października 1998 r. w sprawach połączonych C–193/97 i C–194/97 De Castro Freitas i Escallier, Rec. str. I–6747, pkt 23; z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C–58/98 Corsten, Rec. str. I-7919, pkt 31 oraz w ww. sprawie Mac Quen i in., pkt 24.

36 — Zobacz w szczególności odnośnie do swobodnego przepływu osób wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus (Rec. str. I-1663, pkt 32); odnośnie do swobody świadczenia usług, ww. wyrok w sprawie Gebhard, (pkt 37); wyrok z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie C-212/97 Centros (Rec. str. I 1459, pkt 34); ww. wyrok w sprawie Mac Quen i in. (pkt 26) oraz wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-243/01 Gambelli i in. (Rec. str. I-13031, pkt 64).

87. A priori, nic nie sprzeciwia się *obiektywnie* temu, by na przykład projektowanie i budowa instalacji hydraulicznych były oddzielone od opracowywania i budowy infrastruktury transportu lądowego. Tak zresztą wynika z sytuacji istniejącej we Włoszech, ponieważ właśnie działalności wchodzące w skład zawodu inżyniera w zakresie hydrauliki są oddzielone w tym państwie członkowskim od innych działalności, które w Hiszpanii mieszczą się w ramach zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów. Zatem zezwolenie na podjęcie części czynności zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, według uregulowań w Hiszpanii, nie wydaje się w żaden sposób zmniejszać zdolności posiadacza dyplomu inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki uzyskanego w innym państwie członkowskim do wykonywania w przyjmującym państwie członkowskim tych działalności, do których jego dyplom otwiera dostęp w państwie członkowskim pochodzenia.

88. Z tego względu jest wątpliwe, czy sporne przepisy prawa hiszpańskiego odpowiadają *obiektywnej* potrzebie ochrony konsumentów.

89. Zresztą zakładając nawet, iż te przepisy prawa krajowego byłyby uzasadnione troską o ochronę konsumentów, w zakresie, w jakim wykluczałyby, że ci ostatni zostaną wprowadzeni w błąd co do zakresu kwalifikacji zawodowych zainteresowanego, to takie niebezpieczeństwo mogłoby zostać ograniczone możliwością żądania przez przyjmujące państwo członkowskie od zainteresowanego, by posługiwał się tytułem zawodowym uzyskanym w państwie pochodzenie lub tytułem akademickim, ewentualnie w języku państwa członkowskiego pochodzenia, a nie tytułem zawodowym przyjmującego państwa członkowskiego [37]. Taki środek jest mniej restrykcyjny z punktu widzenia swobody przepływu osób i swobody przedsiębiorczości niż wykluczenie wszelkich decyzji zezwalających na podjęcie części czynności danego zawodu regulowanego.

90. Proponuję zatem, by na drugie pytanie odpowiedzieć tak, że wykładni art. 39 WE i 43 WE należy dokonywać w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie temu, by przyjmujące państwo członkowskie wyłączyło, w takich okolicznościach, możliwość wydania przez właściwe władze tego państwa zezwolenia na podjęcie części działalności, składających się na zawód regulowany na jego terytorium, taki jak zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, na tej podstawie, iż zgodnie z definicją tego zawodu, stosowaną przez przyjmujące państwo członkowskie w uregulowaniach krajowych, działalności wchodzące w skład tego zawodu są nierozłączne i w rezultacie zezwolenie na jego podjęcie musiałoby koniecznie obejmować wszystkie działalności, składające się na ten zawód.

37 — Zobacz pkt 66 i 67 niniejszej opinii.

V — Wnioski

91. Mając na uwadze całość tych rozważań, proponuję Trybunałowi, ażeby odpowiedział w następujący sposób na pytania prejudycjalne przedstawione przez Tribunal Supremo:

„1) Artykuł 3 lit. a) w związku z art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy Rady 89/48/EWG z 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata nie stoi na przeszkodzie temu, by w przypadku, gdy właściwe władze państwa członkowskiego, do których posiadacz dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim złożył wniosek o zezwolenie na podjęcie zawodu, którego podjęcie lub wykonywanie jest uzależnione w przyjmującym państwie członkowskim od posiadania dyplomu, uwzględniły za jego zgodą wniosek częściowo i w zamian za zwolnienie go z obowiązku odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności ograniczyły zakres wydanego zezwolenia wyłącznie do tych działalności danego zawodu, do których podjęcia uprawnia dyplom wnioskodawcy zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w państwie członkowskim, w którym go uzyskał, z wyłączeniem pozostałych działalności wchodzących w skład tego zawodu według uregulowań mających zastosowanie w przyjmującym państwie członkowskim.

2) Wykładni art. 39 WE i 43 WE należy dokonywać w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie temu, by przyjmujące państwo członkowskie wyłączyło, w takich okolicznościach, możliwość wydania przez właściwe władze tego państwa zezwolenia na podjęcie części działalności, składających się na zawód regulowany na jego terytorium, taki jak zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, na tej podstawie, iż zgodnie z definicją tego zawodu, stosowaną przez przyjmujące państwo członkowskie w uregulowaniach krajowych, działalności wchodzące w skład tego zawodu są nierozłączne i w rezultacie zezwolenie na jego podjęcie musiałoby koniecznie obejmować wszystkie działalności, składające się na ten zawód".