WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 4 grudnia 2008 r.*

W sprawie C-151/07

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Symvoulio tis Epikrateias (Grecja) postanowieniem z dnia 13 marca 2007 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 marca 2007 r., w postępowaniu:

Theologos-Grigorios Chatzithanasis

przeciwko

Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis,

Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (OEEK),

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, J.C. Bonichot, K. Schiemann (sprawozdawca), J. Makarczyk i P. Kūris, sędziowie,

* Język postępowania: grecki.

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 stycznia 2008 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu greckiego przez E. Skandalou, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu słowackiego przez J. Čorbę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez G. Zavvosa oraz H. Støvlbæka, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 lit. a), art. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniającej dyrektywę 89/48/EWG (Dz.U. L 209, s. 25), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/19/WE z dnia 14 maja 2001 r. (Dz.U. L 206, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 92/51"). Wniosek dotyczy kwestii, czy na przepisy te można powołać się w celu spowodowania uznania przez państwo członkowskie dyplomów wydanych po ukończeniu studiów na jego terytorium przez organy innego państwa członkowskiego.

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między T.G. Chatzithanasisem a Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis (ministrem ds. zdrowia i opieki społecznej, poprzednio ministerm ds. zdrowia i zabezpieczenia) oraz Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (urzędem ds. edukacji i kształcenia zawodowego, zwanym dalej „OEEK"), dotyczącego oddalenia przez Symvoulio Epangelmatikis Anagnorisis Titlon Ekpaidefsis kai Katartisis (radę do spraw uznawania równoważności dokumentów potwierdzających naukę i kształcenie, zwaną dalej „Seatek") wniosku T.G. Chatzithanasisa o zezwolenie na wykonywanie zawodu optyka w Grecji.

3 T.G. Chatzithanasis złożył ten wniosek jako posiadacz dyplomu optyka wydanego przez regionalny instytut studiów optycznych i optometrycznych w Vinci (Włochy), której to instytucji dotyczy zresztą dzisiejszy wyrok w sprawie C-84/07 Komisja przeciwko Grecji. Podstawowe pytanie prawne pojawiające się w niniejszej sprawie jest ponadto analogiczne do pytania przedstawionego — w odniesieniu do dyrektywy Rady z dnia 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 (Dz.U. 1989, L 19, s. 16) zmienionej dyrektywą 2001/19 (zwanej dalej „dyrektywą 89/48") — w sprawie C-274/05 Komisja przeciwko Grecji (wyrok z dnia 23 października 2008 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze).

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

4 Dyrektywa 92/51 ustanawia ogólny uzupełniający system uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, obejmujący te poziomy wykształcenia, które nie wchodziły w zakres pierwotnego systemu wprowadzonego przez dyrektywę 89/48, którego zastosowanie ograniczone jest jedynie do wykształcenia na poziomie wyższym. Zasadniczo dyrektywa 92/51 obejmuje kwalifikacje uzyskane po ukończeniu kształcenia trwającego od jednego roku do trzech lat, natomiast dyrektywa 89/48 dotyczy kwalifikacji wymagających kształcenia trwającego co najmniej trzy lata.

5 Zgodnie z motywem 5 dyrektywy 92/51 ten uzupełniający system ogólny jest oparty na tych samych zasadach i przewiduje odpowiednio te same reguły, co pierwotny system ogólny.

6 Artykuł 1 lit. a) dyrektywy 92/51 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się poniższe definicje:

»dyplom«: każdy dokument potwierdzający odbyte kształcenia lub szkolenia albo zestaw takich dowodów:

— który został wydany przez właściwe władze w państwie członkowskim, wyznaczone zgodnie z jego przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi,

— który wskazuje, że jego posiadacz pomyślnie ukończył:

i) albo kurs z zakresu przekraczającego poziom szkoły średniej, inny niż ten, o którym mowa w art. 1 lit. a) tiret drugie dyrektywy 89/48/EWG, o okresie trwania przynajmniej jednego roku lub odpowiednim okresie, uwzględniając niepełny wymiar godzin, gdzie jednym z warunków udziału w kursie jest, jako zasada ogólna, pomyślne zakończenie kursu szkoły średniej wymaganego celem rozpoczęcia kształcenia uniwersyteckiego lub w szkole wyższej, jak również kształcenie zawodowe, które może być dodatkowo wymagane jako uzupełnienie kursu kształcenia po szkole średniej;

ii) albo jeden z kursów szkoleniowych wymienionych w załączniku C;

oraz

— który wskazuje, że jego posiadacz posiada kwalifikacje zawodowe wymagane w celu podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego w tym państwie członkowskim,

pod warunkiem że wykształcenie i wyszkolenie potwierdzone takim dowodem było uzyskane głównie na terytorium Wspólnoty lub poza Wspólnotą w instytucjach oświatowych kształcących i prowadzących szkolenia zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi państwa członkowskiego albo że posiadacz takiego dowodu wykazuje się trzyletnim doświadczeniem zawodowym udokumentowanym przez państwo członkowskie, które uznało dowody kształcenia i szkolenia wydane w państwie trzecim.

W rozumieniu pierwszego akapitu w ten sam sposób jak dyplom traktowane są następujące dokumenty: jakiekolwiek dowody odbytego kształcenia lub szkolenia albo zestaw takich dowodów, wydany przez właściwe władze w państwie członkowskim po pomyślnym zakończeniu kształcenia i szkolenia odbytego na terytorium Wspólnoty, którego poziom został uznany przez właściwe władze tego państwa członkowskiego za równoważny, i jeśli przyznaje on takie same prawa względem podejmowania i wykonywania zawodu regulowanego w tym państwie członkowskim".

7 W pkt 1 załącznika C do dyrektywy 92/51, zatytułowanego „Dziedzina paramedyczna i socjopedagogiczna", w spisie kursów o szczególnym profilu, o których mowa w art. 1 lit. a) akapit pierwszy tiret drugie ppkt ii) tej dyrektywy, w tiret drugim rubryki poświęconej Republice Włoskiej figuruje kurs przygotowujący do zawodu optyka („ottico").

8 Artykuł 2 akapit pierwszy dyrektywy 92/51 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do każdego obywatela państwa członkowskiego, który zamierza wykonywać zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim, zarówno na własny rachunek, jak też jako pracownik najemny".

9 Artykuł 3 akapit pierwszy dyrektywy 92/51 nakłada ogólny obowiązek uznawania dyplomów wydanych przez właściwe organy w innych państwach członkowskich. Przepis ten stanowi, że przyjmujące państwo członkowskie, które reguluje dostęp do danego zawodu, nie może odmówić obywatelowi państwa członkowskiego prawa podjęcia lub wykonywanie tego zawodu na podstawie braku kwalifikacji, w szczególności jeśli wnioskodawca posiada dyplom wymagany przez inne państwo członkowskie w celu podjęcia lub wykonywania tego samego zawodu na jego terytorium.

10 Artykuł 4 dyrektywy 92/51 uwzględnia fakt, że między rodzajami kształcenia wymaganymi w różnych państwach członkowskich dla celów dostępu do tego samego zawodu regulowanego mogą istnieć znaczące różnice. Na podstawie tego przepisu państwa członkowskie mają prawo wymagać od wnioskodawcy, by udowodnił posiadanie doświadczenia zawodowego określonej długości lub poddał się „środkom wyrównawczym", tj. odbył staż adaptacyjny lub przystąpił do testu umiejętności, jeżeli istnieje istotna różnica w zakresie czasu trwania lub programu między kształceniem, które odbył wnioskodawca, a tym, które jest zwykle wymagane w przyjmującym państwie członkowskim.

Uregulowania krajowe

11 Na podstawie art. 16 swej konstytucji Republika Grecka zastrzega uprawnienie do kształcenia na poziomie uniwersyteckim i wyższym wyłącznie dla instytucji publicznych.

12 Zdaniem Symvoulio tis Epikrateias (rady państwa) przepis ten nie oznacza jednak, że kształcenie powinno być zapewniane wyłącznie przez państwo. O ile konstytucja nie przyznaje jednostkom indywidualnego prawa do tworzenia instytucji kształcenia zawodowego, to jednak nie zabrania im tworzenia instytucji oferujących tego rodzaju kształcenie. Konstytucja pozostawia więc ustawodawcy zadanie uregulowania kwestii tworzenia tego rodzaju instytucji przez podmioty prywatne i jemu powierza uprawnienie do zezwalania na tworzenie takich instytucji lub zakazywania go.

13 Istnieją również „ośrodki wolnych nauk” („Ergastiria Eleftheron Spoudon”), podmioty prawa prywatnego, których tworzenie i funkcjonowanie jest uregulowane w dekrecie z mocą ustawy 9/1935 z dnia 9 października 1935 r., uzupełniającym i zmieniającym przepisy o kształceniu zawodowym (FEK A’ 451), oraz w ustawie 1966/1991, zawierającej w szczególności przepisy przenoszeniu studentów z instytucji szkolnictwa wyższego (AEI) i uczniów instytucji szkolnictwa technicznego (TEI) (FEK A’ 147/ 26.9.1991). Zgodnie z uregulowaniem greckim podmioty te nie są instytucjami oświatowymi i nie prowadzą uznawanego kształcenia zawodowego na jakimkolwiek poziomie. Umożliwiają one studentom odbycie studiów zakończonych świadectwami pozbawionymi jakiejkolwiek urzędowej wartości.

14 Zawód optyka jest w Grecji zawodem regulowanym. Zgodnie z przepisami dekretu prezydenta 83/1989 o uprawnieniach zawodowych posiadaczy dyplomów z sekcji […] e) optyka szkół dla zawodów z zakresu ochrony zdrowia i opieki w instytucjach kształcenia technicznego (TEI) (FEK A’ 37/7.2.1989) oraz przepisami ustawy 971/1979 o wykonywaniu zawodu optyka i punktach sprzedaży artykułów optycznych (FEK A’ 223/22.9.1979) jego wykonywanie jest uzależnione od posiadania dyplomu z sekcji „optyka” instytucji kształcenia technicznego, tj. dyplomu w rozumieniu dyrektywy 89/48.

15 Dekret prezydenta 231/1998 w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia zawodowego (FEK A’ 178/29.7.1998) ma na celu transpozycję dyrektywy 92/51 do greckiego porządku prawnego.

16 Na podstawie art. 13 tego dekretu prezydenta organem właściwym do przyjmowania wniosków od zainteresowanych oraz wydawania decyzji w sprawie uznawania kształcenia zawodowego jest minister właściwy ratione materiae do wydawania zezwoleń na wykonywanie zawodu regulowanego.

17 Artykuł 14 ust. 1 tego dekretu prezydenta przewiduje utworzenie Seatek w ramach OEEK. Zadaniem Seatek jest analiza dokumentów każdego wnioskodawcy na podstawie sprawozdania ministra właściwego ratione materiae i wypowiedzenie się w drodze decyzji skierowanej do tego ministra, czy przesłanki uznania równoważności danego kształcenia do celów zawodowych są spełnione. Właściwy minister jest związany tą decyzją przy wydawaniu zezwolenia na wykonywanie zawodu regulowanego.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

18 T.G. Chatzithanasis w latach akademickich 1997/98 i 1998/99 odbył dwuletnie szkolenie w zakresie optyki, zwieńczone dyplomem Regionalnego Instytutu Studiów Optycznych i Optometrycznych w Vinci. Dyplom ten uprawnia do wykonywania zawodu optyka we Włoszech.

19 W roku akademickim 1999/2000 T.G. Chatzithanasis odbył ponadto roczne szkolenie z zakresu optometrii, uzyskując dokument potwierdzający ukończenie nauki wydane przez tę samą instytucję oświatową.

20 T.G. Chatzithanasis odbył te dwa cykle kształcenia nie w siedzibie Regionalnego Instytutu Studiów Optycznych i Optometrycznych w Vinci we Włoszech, lecz w Grecji, w ośrodku wolnych nauk Optometriki AE, z siedzibą w Metamorfosi.

21 Zainteresowany udał się jednak do siedziby instytucji włoskiej w celu odbycia tam uzupełniającego cyklu kształcenia w wymiarze 300 godzin i zdania egzaminów, by uzyskać zezwolenie na wykonywanie zawodu optyka.

22 T.G. Chatzithanasis nie wykonywał zawodu we Włoszech. Chcąc wykonywać ten zawód w Grecji, w dniu 22 lutego 2002 r. złożył do ministra zdrowia i opieki społecznej wniosek o uznanie równoważności swego włoskiego dyplomu optyka.

23 Minister sporządził sprawozdanie zawierające pozytywną ocenę wniosku T.G. Chatzithanasis, z zastrzeżeniem środków wyrównawczych uzasadnionych istotnymi różnicami między kształceniem w zawodzie optyka w Grecji i we Włoszech. Minister przekazał sprawozdanie, wraz z dokumentami dołączonymi przez T.G. Chatzithanasis do wniosku, do OEEK.

24 Działająca w ramach OEEK Seatek wydała w dniu 23 kwietnia 2003 r. decyzję nr 16 o odmowie uwzględnienia wniosku T.G. Chatzithanasisa. Odmowę uzasadniono zasadniczo tym, że dyplom, którym legitymuje się wnioskodawca, został wydany po ukończeniu kształcenia odbytego głównie w ośrodku wolnych nauk, które ma siedzibę w Grecji i nie jest uznany w prawie greckim za instytucję oświatową.

25 W skardze wniesionej w dniu 5 lutego 2004 r. do Symvoulio tis Epikrateias T.G. Chatzithanasis wniósł o stwierdzenie nieważności tej decyzji Seatek.

26 Zgodnie z większościowym stanowiskiem Symvoulio tis Epikrateias warunki uznawania dyplomów z dyrektywy 92/51 są w niniejszej sprawie spełnione i — z zastrzeżeniem środków wyrównawczych — Seatek nie była uprawniona do oddalenia wniosku T.G. Chatzithanasisa.

27 Natomiast w myśl stanowiska mniejszościowego, po pierwsze, istnieją wątpliwości co do tego, czy dyplom T.G. Chatzithanasisa można uważać za „dyplom" w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy 92/51, a po drugie — jako że zgodnie z art. 149 WE i 150 WE treść nauczania i organizacja systemów edukacyjnych, a także treść i organizacja kształcenia zawodowego należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich — Republika Grecka nie jest zobowiązana do uznawania świadectw wydawanych po ukończeniu nauki w ośrodkach wolnych nauk, które nie są oficjalnie uznane.

28 W tych okolicznościach Symvoulio tis Epikrateias postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy, jeżeli obywatel państwa członkowskiego powołujący się na dyplom, który jako taki objęty jest zakresem zastosowania dyrektywy […] 92/51 […], zwraca się do właściwych organów przyjmującego państwa członkowskiego o zezwolenie na dostęp do zawodu regulowanego w tym państwie lub na wykonywanie tego zawodu, organy te są uprawnione zgodnie z art. 1, 2, 3 i 4 dyrektywy 92/51 interpretowanymi w świetle art. 149 [WE] i 150 [WE] do odrzucenia wniosku zainteresowanego (wykluczając w ten sposób całkowicie względem niego możliwość dostępu do takiego zawodu i wykonywania go w przyjmującym państwie członkowskim), z uwagi wyłącznie na fakt, że taki dyplom został wydany przez organ państwa członkowskiego pochodzenia, ale po odbyciu większej części studiów w przyjmującym państwie członkowskim w instytucji, która mimo że ma siedzibę i swobodnie działa w przyjmującym państwie członkowskim, nie jest w tym państwie uznana za instytucję oświatową na mocy ogólnego przepisu ustawodawstwa tego państwa?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

29 Poprzez pytanie to sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego są na podstawie art. 3 dyrektywy 92/51 zobowiązane — z zastrzeżeniem art. 4 tej dyrektywy — do uznania dyplomu wydanego przez właściwy organ w innym państwie członkowskim nawet wówczas, gdy dyplom ten potwierdza wykształcenie uzyskane, w całości lub w części, w instytucji położonej w przyjmującym państwie członkowskim, która zgodnie z prawem tego państwa nie jest uznana za instytucję oświatową.

30 W tej kwestii należy wskazać, że Trybunał orzekł już — w odniesieniu do dyrektywy 89/48 — że po pierwsze, nie zawiera ona ograniczenia dotyczącego państwa członkowskiego, w którym wnioskodawca powinien był uzyskać kwalifikacje, a po drugie, wyłącznie do właściwych organów krajowych, które wydają dyplomy dające dostęp do zawodu regulowanego, należy sprawdzenie, w świetle przepisów obowiązujących w ramach ich systemu kształcenia zawodowego, czy zostały spełnione warunki ich wydania, w szczególności warunki dotyczące instytucji oświatowej, w której wnioskodawca odbywał kształcenie (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 23 października 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 28, 31 i 32).

31 Z orzecznictwa wynika również, że taka wykładnia dyrektywy 89/48 nie podważa kompetencji Republiki Greckiej w zakresie treści nauczania oraz organizacji systemu edukacyjnego, skoro sporny dyplom nie wchodzi w zakres greckiego systemu edukacyjnego, lecz systemu edukacyjnego państwa członkowskiego, któremu podlega właściwy organ, który ten dyplom wydał. W konsekwencji do tego właśnie organu należy zagwarantowanie jakości kształcenia w danej dziedzinie (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 23 października 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 36 i 40).

32 Ponadto orzeczono już, że okoliczność, że obywatel państwa członkowskiego zamierzający wykonywać zawód regulowany wybrał w tym celu preferowane przez siebie państwo członkowskie, sama w sobie nie może stanowić nadużycia ogólnego systemu uznawania dyplomów ustanowionego przez dyrektywę 89/48, bowiem przysługujące obywatelom państw członkowskich prawo wyboru państwa członkowskiego, w którym chcą oni uzyskać kwalifikacje zawodowe, jest nieodłącznym elementem wykonywania w ramach jednolitego rynku podstawowych swobód gwarantowanych w traktacie (zob. podobnie wyrok z dnia 23 października 2008 r. w sprawie C-286/06 Komisja przeciwko Hiszpanii, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 72).

33 Mając na względzie fakt, że istotne dla sprawy przepisy dyrektywy 92/51 są zasadniczo identyczne z przepisami dyrektywy 89/48 oraz że zgodnie z motywem 5 dyrektywy 92/51 system uzupełniający przez nią wprowadzony jest wyraźnie oparty na tych samych zasadach i przewiduje odpowiednio te same reguły, które zawiera pierwotny system ogólny wprowadzony dyrektywą 89/48, to samo rozumowanie może znaleźć zastosowanie w odniesieniu do dyrektywy 92/51.

34 W świetle ogółu powyższych rozważań na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć następująco: wykładni art. 1 lit. a), art. 3 i 4 dyrektywy 92/51 należy dokonywać w ten sposób, że właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego są na podstawie art. 3 dyrektywy 92/51 zobowiązane — z zastrzeżeniem art.4 tej dyrektywy — do uznania dyplomu wydanego przez właściwy organ w innym państwie członkowskim nawet wówczas, gdy dyplom ten potwierdza wykształcenie uzyskane, w całości lub w części, w instytucji położonej w przyjmującym państwie członkowskim, która zgodnie z prawem tego państwa nie jest uznana za instytucję oświatową.

W przedmiocie kosztów

35 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 1 lit. a), art. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniającej dyrektywę 89/48/EWG, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/19/WE z dnia 14 maja 2001 r., należy dokonywać w ten sposób, że właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego są na podstawie art. 3 dyrektywy 92/51 zobowiązane — z zastrzeżeniem art. 4 tej dyrektywy — do uznania dyplomu wydanego przez właściwy organ w innym państwie członkowskim nawet wówczas, gdy dyplom ten potwierdza wykształcenie uzyskane, w całości lub w części, w instytucji położonej w przyjmującym państwie członkowskim, która zgodnie z prawem tego państwa nie jest uznana za instytucję oświatową.

Podpisy