Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 18 czerwca 2015 r.[1]

Sprawa C-298/14

Alain Laurent Brouillard
przeciwko
Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation
i
État belge

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (Belgia)]

Swobodny przepływ pracowników — Wyjątek dotyczący „zatrudnienia w administracji publicznej" — Dyrektywa 2005/36/WE — Uznawanie kwalifikacji zawodowych — Pojęcie „zawodu regulowanego" — Dopuszczenie do konkursu na stanowiska referendarzy przy belgijskim Cour de cassation

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w związku z postępowaniem toczącym się przed Conseil d'État (radą stanu, Belgia; zwaną dalej „sądem odsyłającym"), w którym obywatel belgijski, A. Brouillard, kwestionuje decyzję komisji konkursowej zajmującej się rekrutacją na stanowiska referendarzy przy Cour de cassation (trybunale kasacyjnym, Belgia), na mocy której odmówiono mu możliwości wzięcia udziału w tym konkursie. Powodem wydania takiej decyzji było nieposiadanie przez A. Brouillarda wykształcenia wymaganego do ubiegania się o to stanowisko, mianowicie stopnia naukowego doktora, licencjata lub magistra prawa przyznanego przez uniwersytet belgijski lub stopnia przyznanego za granicą i uznanego przez właściwy organ w Belgii za równoważny.

2. Alain Brouillard twierdzi w istocie, że uzyskane przez niego dyplomy, w tym dyplom ukończenia rocznych studiów o specjalizacji prawnik-lingwista przyznany przez uniwersytet francuski, w połączeniu z jego doświadczeniem zawodowym zdobytym w wydziale dokumentacji i spójności tekstów Cour de cassation[2], świadczą o posiadniu przez niego niezbędnych kwalifikacji zawodowych. Podnosi on, że ograniczając się do badania jego wykształcenia, komisja konkursowa nie tylko nie uwzględniła przysługującego mu jako pracownikowi prawa do swobodnego przemieszczania się, lecz także obowiązującego w Unii Europejskiej (zwanej dalej „UE") systemu uznawania kwalifikacji zawodowych.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Wydział ten odpowiada, między innymi, za tłumaczenie wyroków i opinii na języki urzędowe Belgii oraz weryfikację spójności pomiędzy różnymi wersjami językowymi tych dokumentów.

3. Sąd odsyłający zmierza do uzyskania wskazówek Trybunału odnośnie do kwestii, czy art. 45 TFUE i 49 TFUE oraz dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych [3], jeżeli mają zastosowanie w postępowaniu głównym, wyłączały możliwość odmowy dopuszczenia A. Brouillarda do udziału w konkursie przez komisję konkursową na tej podstawie, że nie ma on wymaganego wykształcenia, bez sprawdzenia, czy dyplomy, które uzyskał, w połączeniu z doświadczeniem zawodowym, świadczą o posiadaniu przez niego równoważnych kwalifikacji zawodowych.

Prawo Unii

TFUE

4. Chociaż art. 45 TFUE gwarantuje swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej, art. 45 ust. 4 TFUE stanowi, że artykuł ten nie ma zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

5. Artykuł 49 akapit pierwszy TFUE zakazuje ograniczania swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego.

Dyrektywa 2005/36

6. Dyrektywa 2005/36 ma na celu zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie osób (a więc również pracowników) i usług wewnątrz Unii Europejskiej [4]. Gwarantuje ona osobom, które uzyskały kwalifikacje zawodowe w jednym państwie członkowskim prawo dostępu do tego samego zawodu i jego wykonywania w innym państwie członkowskim, nie zwalniając tych osób z obowiązku wypełniania wszelkich niedyskryminujących, obiektywnie uzasadnionych i proporcjonalnych warunków wykonywania zawodu ustanowionych przez to drugie państwo członkowskie [5].

7. Dyrektywa 2005/36 nie narusza art. 45 ust. 4 TFUE [6].

8. Zgodnie z jej art. 1 („Cel”) jeżeli państwo członkowskie uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych, uznaje ono, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych państwach członkowskich, które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu [7].

9. Artykuł 3 ust. 1 zawiera następujące definicje:

„a) »zawód regulowany«: działalność zawodowa lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie, lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych; w szczególności używanie tytułu zawodowego

3 — Dz.U. L 255, s. 22, ostatnio, w okresie istotnym dla okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, zmieniona rozporządzeniem Komisji (UE) nr 213/2011 z dnia 3 marca 2011 r. zmieniającym załączniki II i V do dyrektywy 2005/36 (Dz.U. L 59, s. 4).

4 — Motyw 1 dyrektywy 2005/36.

5 — Motyw 3.

6 — Motyw 41.

7 — Cel ten odpowiada celowi dyrektywy Rady 89/48/EWG 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. L 19, s. 16) uchylonej dyrektywą 2005/36. Zobacz wyrok Komisja/Hiszpania, C-286/06, EU:C:2008:586, pkt 71.

zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi sposób wykonywania działalności zawodowej. […]

b) »kwalifikacje zawodowe«: kwalifikacje potwierdzone dokumentem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji, poświadczeniem kompetencji, o którym mowa w art. 11 lit. a) ppkt i) lub doświadczenia zawodowego;

c) »dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji«: dyplomy, świadectwa lub inne dokumenty wydane przez organ państwa członkowskiego wyznaczony zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi tego państwa, potwierdzające pomyślne ukończenie kształcenia zawodowego, odbywanego w przeważającej części na terytorium [Unii Europejskiej]; […]

[…]

e) »kształcenie regulowane«: każdy rodzaj kształcenia, które w szczególny sposób przystosowane jest na potrzeby wykonywania określonego zawodu oraz obejmuje kurs lub kursy uzupełnione, w stosownych przypadkach, kształceniem zawodowym albo praktyką w okresie próbnym lub praktyką zawodową. […]

[…]”.

10. Artykuł 4 dotyczy skutków uznania i stanowi:

„1. Uznanie kwalifikacji zawodowych przez przyjmujące państwo członkowskie pozwala beneficjentowi na podjęcie w tym państwie członkowskim zawodu, do którego posiada kwalifikacje w rodzimym państwie członkowskim, oraz wykonywanie tego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim na tych samych warunkach, jakie obowiązują obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

2. Dla celów niniejszej dyrektywy, zawód, który wnioskodawca pragnie wykonywać w przyjmującym państwie członkowskim uznaje się za ten sam, do którego wykonywania kwalifikacje wnioskodawca posiada w rodzimym państwie członkowskim, jeżeli w obu przypadkach chodzi o porównywalną działalność”.

11. Na mocy art. 13 ust. 1 („Warunki uznania”), który dotyczy ogólnego systemu uznawania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, „[w] przypadku gdy w przyjmującym państwie członkowskim podjęcie lub wykonywanie zawodu regulowanego uzależnione jest od posiadania określonych kwalifikacji zawodowych, właściwy organ tego państwa obowiązany jest zezwolić na podjęcie i wykonywanie tego zawodu na tych samych warunkach, które obowiązują własnych obywateli, przez wnioskodawców posiadających poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji wymagany w innym państwie członkowskim do dostępu do danego zawodu lub jego wykonywania na terytorium tego państwa. […]”.

12. W myśl art. 14 ust. 1, przepisy art. 13 nie stanowią przeszkody dla wymagania przez państwo członkowskie od wnioskodawcy odbycia stażu adaptacyjnego trwającego nie dłużej niż trzy lata lub przystąpienia do testu umiejętności, w szczególności jeżeli: a) kształcenie, które wnioskodawca odbył, obejmuje materiał zasadniczo różniący się od tego, którego opanowanie jest podstawą uzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji w przyjmującym państwie członkowskim, lub b) na zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim składają się jedna lub więcej regulowanych działalności zawodowych, a kształcenie wymagane w przyjmującym państwie członkowskim obejmuje materiał zasadniczo różniący się od objętego kształceniem, którego ukończenie potwierdza poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie

kwalifikacji wnioskodawcy. Zgodnie z art. 14 ust. 3 akapit pierwszy przyjmujące państwo członkowskie może samo wyznaczyć staż adaptacyjny lub test umiejętności w odniesieniu do zawodów, których wykonywanie wymaga dokładnej znajomości prawa krajowego i które zasadniczo polegają na stałym udzielaniu porad lub pomocy związanej z prawem krajowym.

Prawo belgijskie

13. Zgodnie z art. 135a code judiciaire (kodeksu postępowania cywilnego) Cour de cassation jest wspierany przez „référendaires" (referendarzy), którzy przygotowują pracę dla sędziów i członków kancelarii Procureur général (prokuratora generalnego) [8], uczestniczą w czynnościach w zakresie dokumentacji, a także tłumaczenia i publikacji orzeczeń, jak również zapewniania spójności pomiędzy francuskimi i niderlandzkimi wersjami językowymi. Artykuł 259k code judiciaire stanowi, że referendarze muszą mieć co najmniej 25 lat i stopień doktora lub licencjata prawa, który jest równoważny ze stopniem magistra w Belgii [9]. Wybór kandydatów odbywa się na podstawie konkursu, którego wyniki ważne są przez okres 6 lat. Zgodnie z art. 259l król powołuje referendarzy na trzyletni okres próbny, z upływem którego powołanie staje się ostateczne, chyba że na wniosek pierwszego prezesa lub prokuratora generalnego król postanowi inaczej.

14. W okresie istotnym dla okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, na mocy art. 43 i 44 dekretu Wspólnoty Francuskiej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie organizacji szkolnictwa wyższego, wspierania jego włączenia do europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego oraz refinansowania uczelni wyższych, rządowi Wspólnoty Francuskiej przyznano uprawnienia w zakresie przyjmowania środków ogólnych lub indywidualnych służących ustalaniu równoważności studiów ukończonych za granicą i kwalifikacji przyznanych na terenie tej Wspólnoty, w tym stopnia magistra prawa.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

15. Alain Brouillard od wielu lat jest zatrudniony w Cour de cassation w wydziale dokumentacji i spójności tekstów. Posiada dyplom licencjata w dziedzinie tłumaczeń, dyplom ukończenia dwuletnich studiów prawniczych (candidature en droit) wydany przez uniwersytet belgijski [10], dyplom ukończenia rocznych studiów specjalistycznych w dziedzinie praw człowieka wydany przez ten sam uniwersytet w 2006 r. oraz, w roku akademickim 2009–2010, dyplom ukończenia rocznych zawodowych studiów magisterskich z zakresu prawa, ekonomii, zarządzania, specjalność prawo prywatne, specjalizacja prawnik-lingwista (zwany dalej „dyplomem ukończenia rocznych zawodowych studiów magisterskich") wydany przez uniwersytet w Poitiers (Francja) w dniu 22 listopada 2010 r.

16. W dniu 24 maja 2011 r. A. Brouillard zgłosił chęć udziału w publicznym konkursie na stanowiska referendarzy przy Cour de cassation.

17. W dniu 23 czerwca 2011 r. zwrócił się do Wspólnoty Francuskiej o uznanie, że jego dyplom ukończenia rocznych zawodowych studiów magisterskich jest w pełni równoważny z dyplomem magistra prawa belgijskiego.

8 — Zgodnie z informacjami dostępnymi na stronie internetowej belgijskiego ministerstwa sprawiedliwości w skład kancelarii prokuratora generalnego przy Cour de cassation wchodzą prokurator generalny, pierwszy rzecznik generalny i rzecznicy generalni.

9 — Artykuł 2 ustawy z dnia 30 grudnia 2009 r.

10 — Przed reformą bolońską systemu kształcenia wyższego „candidature en droit" co do istoty obejmował kursy wprowadzające do szeregu ogólnych dziedzin prawa i zasadniczo stanowił wymóg konieczny do rozpoczęcia trzyletnich studiów licencjackich w dziedzinie prawa, obejmujących swoim zakresem główne gałęzie prawa belgijskiego, jak również prawa Unii i prawa międzynarodowego. Aby uzyskać kwalifikacje pełnoprawnego prawnika, dana osoba musiała posiadać stopień licencjata w dziedzinie prawa belgijskiego (obecnie magistra prawa belgijskiego). Trzyletnie studia licencjackie i dwuletnie studia magisterskie w dziedzinie prawa zastąpiły obecnie wymóg candidature oraz wymóg posiadania dyplomu licencjata prawa.

18. W dniu 6 września 2011 r. prezes Cour de cassation doręczył A. Brouillardowi decyzję komisji konkursowej o uznaniu jego wniosku o dopuszczenie do konkursu za niedopuszczalny. W treści tej decyzji komisja konkursowa wskazała, że aby kandydat mógł być powołany na stanowisko referendarza przy Cour de cassation, wymagane jest posiadanie przez niego dyplomu doktora, licencjata lub magistra prawa wydanego przez uniwersytet belgijski w celu zapewnienia zdolności kandydata do wykonywania tego zawodu w Belgii. Alain Brouillard nie spełnił tego warunku, gdyż jego dyplom ukończenia rocznych zawodowych studiów magisterskich nie został uznany przez Wspólnotę Francuską za równoważny z dyplomem magistra prawa wydanym w Belgii, a on sam nie ukończył kursu mającego na celu wyrównanie różnic programowych na uniwersytecie belgijskim.

19. W dniu 27 października 2011 r. Wspólnota Francuska oddaliła wniosek A. Brouillarda o uznanie równoważności i uznała jedynie, że jego dyplom jest równoważny z ogólnym stopniem naukowym magistra. Problematykę równoważności rozpatruje się raczej w kontekście poziomu posiadanego wykształcenia niż konkretnego programu nauczania. Podstawą tej decyzji była opinia wydana przez sekcję prawa i kryminologii komisji ds. uznawania równoważności Wspólnoty Francuskiej, uzasadniona w sposób następujący:

„– Dyplom ukończenia studiów prawniczych potwierdza, że jego posiadacz ma zdolności i umiejętności praktyczne w zakresie szczególnych właściwości systemu prawnego, w którym dyplom ten został wydany; a zatem takie studia ukończone za granicą nie spełniają wymogów wydziałów prawa we Wspólnocie Francuskiej w Belgii, które kształcą studentów do wykonywania zawodów prawniczych w ramach belgijskiego porządku prawnego;

– niektóre zajęcia dydaktyczne niezbędne do ukończenia we Wspólnocie Francuskiej w Belgii studiów prawniczych drugiego stopnia (między innymi prawo zobowiązań, prawo umów, prawo administracyjne, prawo socjalne…) nie zostały ujęte w programie nauczania studiów, po których uzyskuje się francuski [dyplom ukończenia rocznych zawodowych studiów magisterskich], którego dotyczy wniosek o uznanie równoważności”.

20. Alain Brouillard zaskarżył decyzję komisji konkursowej oraz dekrety królewskie z dnia 20 września 2012 r. powołujące 3 nowych referendarzy przy Cour de cassation do sądu odsyłającego, a sąd odsyłający zarządził zawieszenie postępowania i wystąpił do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących pytań:

„1) Czy art. 45 TFUE i 49 TFUE, a także dyrektywę 2005/36 […] należy interpretować w ten sposób, że mają one zastosowanie do sytuacji, w której obywatel belgijski, zamieszkały w Belgii, który nie wykonywał działalność zawodowej w innym państwie członkowskim, powołuje się na dyplom ukończenia rocznych zawodowych studiów magisterskich w celu uzasadnienia wniosku o dopuszczenie do konkursu na stanowiska referendarzy przy belgijskim Cour de cassation (trybunale kasacyjnym)?

2) Czy funkcja referendarza przy belgijskim Cour de cassation, w odniesieniu do której art. 259k kodeksu postępowania cywilnego przewiduje, że powołanie jest uzależnione od posiadania dyplomu doktora lub licencjata prawa, jest zawodem regulowanym w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2005/36 […]?

3) Czy funkcja referendarza przy Cour de cassation […] jest zatrudnieniem w administracji publicznej w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE, a w konsekwencji stosowanie art. 45 TFUE i 49 TFUE, a także dyrektywy 2005/36 […] jest wykluczone przez ww. art. 45 ust. 4 TFUE?

4) Jeśli art. 45 TFUE i 49 TFUE, a także dyrektywa 2005/36 […] mają zastosowanie w niniejszym przypadku, to czy normy te należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, aby komisja konkursowa zajmująca się rekrutacją na stanowiska referendarzy przy Cour de cassation uzależniała dopuszczenie do udziału w tym konkursie od posiadania dyplomu doktora

lub licencjata prawa wydanego przez uniwersytet belgijski lub od uznania przez właściwy w tej sprawie organ Wspólnoty Francuskiej, że dyplom ukończenia rocznych zawodowych studiów magisterskich jest równoważny ze stopniem doktora, licencjata lub magistra prawa przyznawanym przez uniwersytet belgijski?

5) Jeśli art. 45 TFUE i 49 TFUE, a także dyrektywa 2005/36 […] mają zastosowanie w niniejszym przypadku, to czy normy te należy interpretować w ten sposób, że nakładają one na komisję konkursową zajmującą się rekrutacją na stanowiska referendarzy przy Cour de cassation obowiązek porównania kwalifikacji skarżącego, wynikających z posiadanych przez niego dyplomów oraz doświadczenia zawodowego, z kwalifikacjami uzyskiwanymi wraz ze stopniem doktora lub licencjata prawa przyznawanym przez uniwersytet belgijski, a w stosownym przypadku do nałożenia na niego środka wyrównawczego, o którym mowa w art. 14 dyrektywy 2005/36?".

21. Alain Brouillard zaskarżył do sądu odsyłającego także decyzję Wspólnoty Francuskiej z dnia 27 października 2011 r. Wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji, który nie jest przedmiotem postępowania głównego, został oddalony w dniu 15 maja 2014 r.

22. Uwagi na piśmie przedstawili A. Brouillard, rządy belgijski i włoski oraz Komisja Europejska. Alain Brouillard, rząd belgijski i Komisja przedstawili swoje stanowiska ustnie na rozprawie w dniu 25 marca 2015 r.

Analiza

Uwagi wstępne

23. Poprzez pierwsze trzy pytania sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy zasady swobodnego przepływu oraz dyrektywa 2005/36 mają zastosowanie w postępowaniu głównym. W pierwszej kolejności zbadam, czy okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym odnoszą się do sytuacji o charakterze czysto wewnętrznym, do której nie może mieć zastosowania art. 45 TFUE (pytanie 1). W dalszej części ocenię, czy art. 45 ust. 4 TFUE wyklucza możliwość zastosowania pozostałej części tego artykułu oraz dyrektywy 2005/36 w postępowaniu głównym (pytanie 3). Następnie zbadam, czy funkcja referendarza przy Cour de cassation jest „zawodem regulowanym" w rozumieniu dyrektywy 2005/36 (pytanie 2). Odpowiedź na to pytanie będzie rozstrzygająca dla ustalenia, czy dyrektywa ta ma zastosowanie w postępowaniu głównym.

24. Pytania 4 i 5 należy rozpatrzyć łącznie. Co do istoty mają one za przedmiot ustalenie, czy zasady swobodnego przepływu oraz dyrektywa 2005/36, jeżeli znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym, wyłączają możliwość odrzucenia przez komisję konkursową wniosku A. Brouillarda o dopuszczenie do udziału w konkursie, na tej podstawie, że nie posiadał on wymaganego wykształcenia, *bez* odniesienia się do wiedzy A. Brouillarda i umiejętności, jakie zdobył w wyniku ukończonych studiów, oraz jego doświadczenia zawodowego, jak również, w danym wypadku, bez rozważenia możliwości zastosowania względem niego środka wyrównawczego na gruncie art. 14 dyrektywy 2005/36.

25. Zanim przejdę do rozpatrywania powyższych pytań, chciałabym przedstawić trzy uwagi wstępne.

26. Po pierwsze, przychylam się do stanowiska rządów belgijskiego i włoskiego, zgodnie z którym postępowanie główne dotyczy dostępu do zatrudnienia w administracji publicznej w Belgii, a nie dostępu do wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek w tym państwie członkowskim. Artykuł 49 TFUE jest zatem nieistotny; w swojej analizie ograniczę się więc do art. 45 TFUE i dyrektywy 2005/36.

27. Ponadto, jak się wydaje, sąd odsyłający przyjął, że art. 4 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2005/36 mają bezpośredni skutek wertykalny oraz że tym samym A. Brouillard może bezpośrednio powoływać się na te przepisy w postępowaniu głównym. Założenie to jest prawidłowe. Wspomniane przepisy wymagają, w sposób bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby właściwe organy w państwie członkowskim umożliwiły danej osobie, na takich samych warunkach, jakie obowiązują obywateli tego państwa, wykonywanie zawodu, które uwarunkowane jest posiadaniem szczególnych kwalifikacji zawodowych, jeżeli osoba ta posiada kwalifikacje uprawniające ją do wykonywania tegoż zawodu w innym państwie członkowskim [11].

28. Wreszcie dyrektywa 2005/36 nie harmonizuje warunków wykonywania zawodów regulowanych w państwach członkowskich. Jej celem jest raczej ustanowienie mechanizmu uznawania kwalifikacji zawodowych. Pozwala ona beneficjentom na podjęcie w przyjmującym państwie członkowskim zawodu regulowanego, do którego posiadają kwalifikacje w państwie członkowskim pochodzenia, oraz wykonywanie tego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim na takich samych warunkach, jakie obowiązują obywateli tego państwa [12]. Zakładając, że wszystkie pozostałe warunki dla zastosowania dyrektywy 2005/36 są spełnione (między innymi ten, zgodnie z którym funkcja referendarza przy Cour de cassation jest „zawodem regulowanym"), A. Brouillard mógłby więc powoływać się na tę dyrektywę wyłącznie w przypadku, gdyby posiadał kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania we Francji działalności porównywalnej z funkcją referendarza przy Cour de cassation [13]. Jestem jednak zdania, że funkcja referendarza przy belgijskim Cour de cassation nie jest zawodem regulowanym, a zatem dyrektywa 2005/36 nie ma zastosowania w postępowaniu głównym [14]. Jeżeli Trybunał przychyli się do tego stanowiska, wówczas rozpatrywanie tej kwestii przez sąd odsyłający nie będzie konieczne.

Czy okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym stanowią „sytuację o charakterze czysto wewnętrznym" nieobjętą zakresem art. 45 TFUE? (pytanie 1)

29. Rząd belgijski twierdzi, że art. 45 TFUE nie ma zastosowania w postępowaniu głównym, gdyż nie istnieje wystarczający związek między tym postępowaniem a prawem Unii. Chociaż A. Brouillard uzasadnia swój wniosek o dopuszczenie do udziału w konkursie dyplomem uzyskanym w innym państwie członkowskim, realizował on program studiów w trybie korespondencyjnym.

30. Argument rządu belgijskiego nie wydaje mi się przekonujący.

31. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienia traktatu dotyczące swobodnego przepływu nie mogą być stosowane w odniesieniu do działalności, która pod każdym względem ogranicza się do jednego państwa członkowskiego [15]. Jednakże postanowienia te istotnie przyznają przywileje obywatelom danego państwa członkowskiego w sytuacji gdy, z uwagi na fakt, że zamieszkiwali oni zgodnie z prawem na terytorium innego państwa członkowskiego i zdobyli tam kwalifikacje zawodowe, znajdują się oni, w odniesieniu do ich państwa pochodzenia, w sytuacji, którą można przyrównać do sytuacji jakichkolwiek innych osób korzystających z praw i wolności gwarantowanych

11 — Zobacz analogicznie wyroki: Beuttenmüller, C-102/02, EU:C:2004:264, pkt 55 [odnośnie do art. 3 lit. a) dyrektywy 89/48]; Aslanidou, C-142/04, EU:C:2005:473, pkt 33 [odnośnie do art. 3 lit. a) 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 (Dz.U. L 209, s. 25), który zasadniczo odpowiada art. 3 lit. a) dyrektywy 89/48].

12 — Zobacz art. 1 i art. 4 dyrektywy 2005/36. W przypadku A. Brouillarda „przyjmującym państwem członkowskim" w rozumieniu tych przepisów jest jego rodzime państwo członkowskie (Belgia).

13 — Nie wykluczałoby to jednak możliwości nałożenia na niego przez Belgię obowiązku odbycia stażu adaptacyjnego lub zdania testu umiejętności w myśl art. 14 dyrektywy 2005/36.

14 — Zobacz pkt 48–57 poniżej.

15 — Zobacz między innymi wyroki: López Brea i Hidalgo Palacios, C-330/90 i C-331/90, EU:C:1992:39, pkt 7–9; Steen, C-332/90, EU:C:1992:40, pkt 9.

na mocy pierwotnego prawa Unii [16]. Ujmując rzecz bardziej ogólnie, osiągnięcie pełnej swobody przepływu pracowników nie byłoby możliwe, gdyby państwa członkowskie mogły odmawiać przyznania przywilejów wynikających z tej swobody własnym obywatelom, którzy skorzystali z prawa Unii, aby zdobyć kwalifikacje zawodowe w innych państwach członkowskich. Jest to prawdą w szczególności w przypadku, gdy obywatele ci zdobyli tam dyplomy uniwersyteckie uzupełniające ich podstawowe wykształcenie i przeszkolenie i z których użytek zamierzają oni uczynić po powrocie do państwa pochodzenia [17].

32. Alain Brouillard powołuje się na stopień naukowy nadany mu przez instytucję akademicką we Francji. Skorzystał on zatem z przysługującego mu prawa do skorzystania z usług edukacyjnych świadczonych przez uniwersytet mający siedzibę w innym państwie członkowskim. Mając powyższe na uwadze, to, czy w celu zdobycia kwalifikacji zawodowych miało miejsce transgraniczne przemieszczanie się jest, moim zdaniem, bez znaczenia dla ustalenia, czy art. 45 TFUE ma zastosowanie w postępowaniu głównym. Załóżmy na przykład, że student, który zamieszkuje w jednym państwie członkowskim korzysta z kształcenia na odległość, oferowanego przez placówkę edukacyjną zlokalizowaną w innym państwie członkowskim. W założeniu osoba ta powinna udać się do tej placówki, aby podejść do końcowego egzaminu ustnego. Jednakże z przyczyn zdrowotnych podróż staje się niemożliwa. Placówka edukacyjna oferująca kurs korespondencyjny zezwala na to, aby osoba ta podeszła do egzaminu ustnego z domu, poprzez wideokonferencję. Student zdaje egzamin i uzyskuje kwalifikacje zawodowe. Nie widzę powodu, dla którego student ten nie mógłby następnie skorzystać z przywilejów gwarantowanych na mocy art. 45 TFUE zgodnie z wykładnią zawartą w orzecznictwie powołanym w pkt 31 powyżej.

33. W każdym razie, w odpowiedzi na skierowane do niego przeze mnie na rozprawie pytanie, A. Brouillard wskazał wyraźnie, że udał się na uniwersytet w Poitiers w dniu 10 lipca 2010 r. celem podejścia do trzygodzinnego egzaminu ustnego. Zatem, chociaż ostateczna ocena okoliczności faktycznych należy do sądu krajowego, Trybunał może kontynuować rozpatrywanie sprawy, opierając się na (niemal pewnej) przesłance, zgodnie z którą nastąpiło pewnego rodzaju transgraniczne przemieszczenie się oraz że, z punktu widzenia okoliczności faktycznych, nie jest to sytuacja o charakterze czysto wewnętrznym.

Czy art. 45 ust. 4 TFUE wyłącza zastosowanie pozostałej części tego artykułu oraz dyrektywy 2005/36 w postępowaniu głównym? (pytanie 3)

34. Sąd odsyłający zmierza do uzyskania wytycznych co do tego, czy funkcja referendarza przy Cour de cassation stanowi „zatrudnienie w administracji publicznej" na gruncie art. 45 ust. 4 TFUE.

35. Z uwagi na fundamentalny charakter zasad swobodnego przepływu oraz równego traktowania pracowników wewnątrz Unii Europejskiej, wyjątek ten swoim zakresem nie powinien wykraczać poza pierwotny cel, jakim jest umożliwienie państwom członkowskim wprowadzenia ograniczeń w dostępie obywateli innych państw do niektórych stanowisk w administracji publicznej, które zakładają ze strony osób je wykonujących istnienie szczególnej relacji solidarności z państwem, a także wzajemności praw i obowiązków leżących u podstaw więzów obywatelstwa [18]. W związku z tym wyjątek w art. 45 ust. 4 TFUE dotyczy jedynie dostępu cudzoziemców do niektórych stanowisk w administracji publicznej danego państwa członkowskiego [19].

16 — Zobacz między innymi wyroki: Knoors, 115/78, EU:C:1979:31, pkt 24; Kraus, C-19/92, EU:C:1993:125, pkt 15; Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, pkt 30.

17 — Wyrok Kraus, C-19/92, EU:C:1993:125, pkt 16, 17.

18 — Wyrok Alevizos, C-392/05, EU:C:2007:251, pkt 69, 70 i przytoczone tam orzecznictwo. Definicja ta została sformułowana w oparciu o wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Nottebohm (wyrok z dnia 6 kwietnia 1955 r.„Second Phase, ICJ Reports 1955, s. 4, na s. 23).

19 — Zobacz wyroki: Grahame i Hollanders, C-248/96, EU:C:1997:543, pkt 32; ÖsterreichischerGewerkschaftsbund, C-195/98, EU:C:2000:655, pkt 36.

36. Alain Brouillard jest obywatelem *belgijskim* ubiegającym się o uzyskanie dostępu do stanowiska w administracji publicznej w *Belgii*. Z tego względu art. 45 ust. 4 TFUE nie może stanowić dla Belgii ważnej podstawy do odmowy przyznania mu ochrony, jaka przysługuje mu na mocy pierwszych trzech akapitów tego postanowienia. Artykuł 45 ust. 4 TFUE nie wyklucza zatem zastosowania dyrektywy 2005/36 w odniesieniu do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym.

37. W przypadku odmiennych okoliczności faktycznych konieczne mogłoby się okazać rozstrzygnięcie kwestii, czy funkcja referendarza przy Cour de cassation stanowi „zatrudnienie w administracji publicznej" na gruncie art. 45 ust. 4 TFUE. Strony odniosły się szeroko do tej kwestii w swoich uwagach na piśmie i stanowiskach ustnych. Zajmę się nią zatem pokrótce.

38. Moim zdaniem funkcja referendarza nie stanowi „zatrudnienia w administracji publicznej" na gruncie art. 45 ust. 4 TFUE.

39. Jako odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu pracowników art. 45 ust. 4 TFUE należy poddawać wykładni ścisłej [20].

40. W sprawie Komisja/Belgia [21] rząd belgijski twierdził, że „zatrudnienie w administracji publicznej" jest pojęciem ustrojowym, które nie odpowiada „wykonywaniu władzy publicznej", o którym mowa w obecnym art. 51 TFUE [22]. Kwestią istotną, zdaniem tego rządu, jest więc raczej tożsamość pracodawcy niż charakter działalności wykonywanej przez pracownika.

41. Trybunał odrzucił ten argument i opowiedział się za funkcjonalną wykładnią pojęcia „zatrudnienia w administracji publicznej". Artykuł 45 ust. 4 TFUE ma zastosowanie jedynie w zakresie, w jakim dany pracownik 1) bierze udział, bezpośredni lub pośredni, w wykonywaniu władzy publicznej oraz 2) sprawuje funkcje, które mają na celu ochronę interesów ogólnych państwa lub, bardziej ogólnie, organizacji publicznych [23]. Znaczenie ma zatem to, czy dane stanowisko jest czy też nie jest charakterystyczne dla działań specyficznych dla administracji publicznej jako umocowanej do wykonywania władzy publicznej i odpowiedzialnej za ochronę ogólnych interesów państwa [24].

42. Na podstawie informacji przekazanych Trybunałowi mogę stwierdzić, że nie zgadzam się ze stanowiskiem rządów belgijskiego i włoskiego, zgodnie z którym zatrudnienie w charakterze referendarza przy belgijskim Cour de cassation spełnia warunek pierwszy.

43. W moim przekonaniu stanowiska pierwszego prezesa, prezesa i sędziego przy Cour de cassation z jednej strony oraz funkcje prokuratora generalnego, pierwszego rzecznika generalnego i rzeczników generalnych przy tym sądzie z drugiej strony istotnie można uznać za charakterystyczną działalność administracji publicznej w zakresie wymiaru sprawiedliwości [25]. Stanowiska te wiążą się albo z rozpatrywaniem skarg kasacyjnych przed Cour de cassation, który w Belgii jest sądem najwyższej instancji w sprawach cywilnych i karnych, albo z niezależnym doradztwem (wydawanie formalnych opinii) w przedmiocie tych skarg. Ponadto funkcje te wiążą się z ochroną interesów ogólnych państwa poprzez zapewnienie przestrzegania prawa w kontekście zarówno sporów zawisłych pomiędzy stronami będącymi podmiotami prywatnymi, jak i sporów, w których udział biorą władze publiczne.

20 — Zobacz między innymi wyroki: Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, pkt 41; Komisja/Grecja, C-460/08, EU:C:2009:774, pkt 29.

21 — 149/79, EU:C:1980:297.

22 — W myśl tego artykułu postanowienia TFUE dotyczące swobody przedsiębiorczości nie mają zastosowania do działalności, która „jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej". Artykuł 62 TFUE stanowi, że wyjątek ten ma także zastosowanie do swobodnego przepływu usług.

23 — Wyrok Komisja/Belgia, 149/79, EU:C:1980:297, pkt 10.

24 — Wyrok Komisja/Belgia, 149/79, EU:C:1980:297, pkt 12.

25 — Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Komisja/Portugalia, C-52/08, EU:C:2010:514, pkt 41.

44. Z uwag na piśmie przedłożonych przez rząd belgijski oraz ze stanowiska przedstawionego ustnie wynika, że referendarze przy Cour de cassation zapewniają pomoc i wsparcie wymienionym urzędnikom sądowym. Ich główne zadania polegają na badaniu spraw zawisłych przed tym sądem, przeprowadzaniu analiz prawnych oraz pomaganiu urzędnikom w sporządzaniu wyroków i opinii.

45. Rząd belgijski potwierdził podczas rozprawy, że referendarze przy Cour de cassation *nie* mają uprawnień do wydawania jakichkolwiek orzeczeń sądowych (ani nawet uczestniczenia w ich wydawaniu), nie mogą zadawać pytań stronom podczas rozpraw ani nie mają mocy decyzyjnej w odniesieniu do argumentacji prawnej, na której opierają się wyroki i opinie. Referendarze wykonują swoje funkcje wyłącznie pod nadzorem urzędników sądowych, dla których pracują i którzy ponoszą wyłączną odpowiedzialność za wydawane wyroki i opinie. Wydaje się zatem, że funkcje pomocnicze i przygotowawcze pełnione przez referendarzy w żaden sposób nie naruszają swobody wykonywania władzy sądowniczej przez tych urzędników.

46. W rezultacie, i mimo że ostatecznie jest to okoliczność faktyczna, którą w razie konieczności podlega ustaleniu przez sąd odsyłający, zadania referendarzy są moim zdaniem zbyt odległe od istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, aby wiązały się (nawet pośrednio) z uczestnictwem w wykonywaniu władzy publicznej [26].

47. Uwagi rządu belgijskiego, zgodnie z którymi art. 310 code judiciaire oficjalnie klasyfikuje referendarzy przy Cour de cassation jako „członków" tego sądu oraz że częściowo podlegają oni tym samym przepisom ustawowym co sędziowie i inni urzędnicy sądowi odnośnie do, między innymi, powołania na stanowisko i wynagrodzenia, urlopów wypoczynkowych, „privilège de juridiction" [27] oraz zakazu wykonywania (określonych) funkcji pozasądowych nie wskazują, moim zdaniem, na konieczność podania tych wniosków w wątpliwość. Wymienione aspekty nie dotyczą bezpośrednio charakteru zadań faktycznie wykonywanych przez referendarzy.

Czy funkcja referendarza przy belgijskim Cour de cassation jest „zawodem regulowanym" na gruncie dyrektywy 2005/36? (pytanie 2)

48. To, czy dyrektywa 2005/36 ma zastosowanie w postępowaniu głównym uwarunkowane jest także tym, czy urząd referendarza przy Cour de cassation jest „zawodem regulowanym" w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36. To, z kolei, zależy od tego, czy uzyskanie dostępu do tego zawodu i wykonywanie go uwarunkowane jest posiadaniem „szczególnych kwalifikacji zawodowych" [28].

49. Po pierwsze, fakt, że zatrudnienie to regulują szczególne przepisy dotyczące administracji publicznej na mocy prawa belgijskiego jest bez znaczenia dla ustalenia, czy mamy do czynienia z zawodem regulowanym na gruncie dyrektywy 2005/36 [29].

50. Następnie, argument rządu belgijskiego, że funkcja referendarza nie figuruje w wykazie zawodów regulowanych opublikowanym przez Komisję jest także bez znaczenia. Wykaz ten nie jest częścią wiążącego aktu prawnego UE i ma zatem charakter czysto informacyjny.

26 — Zobacz analogicznie, w odniesieniu do odstępstwa z art. 51 TFUE, wyroki: Reyners, 2/74, EU:C:1974:68, pkt 53 (odnośnie do adwokatów w Belgii); Thijssen, C-42/92, EU:C:1993:304, pkt 22 (odnośnie do „uprawnionych komisarzy" w ramach inspektoratu ds. ubezpieczeń w Belgii); Peñarroja Fa, C-372/09 i C-373/09, EU:C:2011:156, pkt 44 (odnośnie do biegłych sądowych we Francji).

27 — Za niektóre przestępstwa urzędnicy sądowi w Belgii sądzeni są w pierwszej instancji przed sądami apelacyjnymi (art. 479 kodeksu postępowania karnego).

28 — Bezsporne jest, że funkcja referendarza przy Cour de cassation nie jest zawodem wykonywanym przez członków stowarzyszeń lub organizacji wyszczególnionych w załączniku I do dyrektywy 2005/36. Nie może być ona zatem traktowana jak zawód regulowany na podstawie ostatniego zdania art. 3 ust. 1 lit. a) w zw. z art. 3 ust. 2 tej dyrektywy.

29 — Wyrok Burbaud, C-285/01, EU:C:2003:432, pkt 42, 43 i przytoczone tam orzecznictwo

51. Komisja podnosi, że powołanie na stanowisko referendarza przy Cour de cassation nie jest uwarunkowane „posiadaniem szczególnych kwalifikacji zawodowych" w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36. Stopnie naukowe doktora, licencjata lub magistra prawa mają charakter ogólny i umożliwiają dostęp do dużej liczby zawodów. Ponadto proces rekrutacji na stanowiska referendarzy nie obejmuje przeprowadzenia egzaminu, którego pozytywny wynik wiązałby się z wydaniem świadectwa umiejętności.

52. Zgadzam się z tą analizą.

53. Niektóre definicje zawarte w art. 3 dyrektywy 2005/36 stanowią użyteczne źródło wskazówek co do wykładni pojęcia „szczególnych kwalifikacji zawodowych". Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b) kwalifikacje zawodowe obejmują kwalifikacje potwierdzone dokumentem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji; art. 3 ust. 1 lit. c) stanowi zaś, że dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji obejmują dyplomy „potwierdzające pomyślne ukończenie kształcenia zawodowego, odbywanego w przeważającej części na terytorium [UE]". Artykuł 3 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2005/36 definiuje ponadto „kształcenie regulowane" jako „każdy rodzaj kształcenia, które *w szczególny sposób przystosowane* jest na potrzeby wykonywania określonego zawodu oraz obejmuje kurs lub kursy uzupełnione, w stosownych przypadkach, kształceniem zawodowym albo praktyką w okresie próbnym lub praktyką zawodową" [30].

54. Z uwagi na powyższe rozważania wydaje mi się jasne, że nie każdy stopień naukowy można uznać za szczególne kwalifikacje zawodowe w rozumieniu dyrektywy 2005/36. Jedynie te stopnie naukowe, których szczególnym celem jest przygotowanie kandydatów do wykonywania danego zawodu i które poświadczają pomyślne ukończenie kształcenia zawodowego, uzyskanego w przeważającej części na terytorium UE, objęte są zakresem tego pojęcia.

55. Kształcenie kończące się uzyskaniem stopnia naukowego wymaganego dla powołania na stanowisko referendarza przy Cour de cassation nie jest specjalnie nakierowane na przygotowanie osób do pełnienia funkcji referendarza przy tym sądzie; niemniej jednak uzyskanie takiego stopnia umożliwia dostęp do dużej liczby zawodów. Z uwagi na ich ogólny charakter, kwalifikacje te nie poświadczają ukończenia szczególnego kształcenia zawodowego i, tym samym, nie stanowią „szczególnych kwalifikacji zawodowych". W rezultacie A. Brouillard nie może w postępowaniu głównym powoływać się na przepisy dyrektywy 2005/36.

56. Okoliczność, że wybór referendarzy odbywa się w drodze konkursu obejmującego ocenę porównawczą kandydatów nie skutkuje podaniem tych wniosków w wątpliwość. W wyroku Rubino Trybunał uznał, że faktu bycia laureatem procedury mającej na celu wybór wcześniej ustalonej liczby osób na podstawie oceny porównawczej kandydatów, nie zaś w drodze zastosowania bezwzględnych kryteriów, i przyznającej tytuł, którego obowiązywanie jest ściśle ograniczone w czasie, nie można uznać za kwalifikację zawodową w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2005/36 [31].

57. Wyciągniętych przeze mnie wniosków nie podważa także zasada zawarta w art. 259l code judiciaire, zgodnie z którą powołanie na stanowisko referendarza przy Cour de cassation staje się ostateczne dopiero po upływie trzech lat od chwili objęcia urzędu. Prawdą jest, że w pewnych okolicznościach obowiązkowe kształcenie w ustalonym okresie może przyczynić się do klasyfikacji danego zawodu jako zawodu regulowanego. W wyroku Burbaud, przykładowo, Trybunał stwierdził, że zatrudnienie w charakterze dyrektora placówki szpitalnej publicznej służby zdrowia we Francji stanowi zawód regulowany. Co do istoty podstawą tego wniosku była okoliczność, że zgodnie z prawem francuskim dostęp do tego zawodu zastrzeżony jest dla kształcących się osób, które ukończyły kurs realizowany przez École nationale de la santé publique i pomyślnie zdały egzamin końcowy poświadczający, że posiadają wiedzę teoretyczną i praktyczną niezbędną do pracy w strukturach zarządczych szpitala [32].

30 — Wyróżnienie moje.

31 — Wyrok Rubino, C-586/08, EU:C:2009:801, pkt 32.

32 — Wyrok Burbaud, C-285/01, EU:C:2003:432, pkt 44–53.

Wymogi te nie są jednak porównywalne z tymi określonymi w przepisach krajowych w niniejszej sprawie. Rząd belgijski potwierdził na rozprawie, że przepisy te nie ustanawiają szczególnego programu kształcenia, po zrealizowaniu którego kandydaci uzyskują poświadczenie, że posiadają wymagane kwalifikacje zawodowe. Jak wynika z brzmienia art. 259l trzyletni okres następujący po pierwotnym powołaniu ma raczej w zamierzeniu stanowić okres próbny, umożliwiający urzędnikom sądowym, którym towarzyszą referendarze, zweryfikowanie, czy prawidłowo wykonują oni ich zadania i czy powołanie ich należy uznać za ostateczne [33].

Jakie obowiązki na komisję konkursową nakładał art. 45 TFUE? (pytania 4 i 5)

58. Doszłam do wniosku, że dyrektywa 2005/36 nie ma zastosowania w postępowaniu głównym. Moja analiza pytań 4 i 5 ograniczy się zatem do art. 45 TFUE. Czy na mocy tego postanowienia komisja konkursowa powinna była zweryfikować, czy kwalifikacje naukowe A. Brouillarda w połączeniu z jego doświadczeniem zawodowym zapewniły mu wiedzę i umiejętności porównywalne z tymi, jakie potwierdza uzyskanie stopnia naukowego doktora, licencjata lub magistra przyznanego przez uniwersytet belgijski?

59. W przypadku braku harmonizacji warunków dostępu do rozpatrywanego zawodu prawo Unii nie zabrania państwu członkowskiemu uzależnienia powołania na stanowisko referendarza przy jednym ze swoich sądów od posiadania szczególnej wiedzy i kwalifikacji poświadczających odpowiednie przygotowanie danej osoby do pełnienia tej funkcji [34]. Kompetencja ta musi być jednak wykonywana w sposób zapewniający poszanowanie podstawowych swobód gwarantowanych na mocy traktatów [35].

60. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem władze państwa członkowskiego są zobowiązane przy rozpatrywaniu wniosku danej osoby o zezwolenie na wykonywanie zawodu, do którego dostęp, zgodnie z prawem krajowym, zależy od posiadania dyplomu lub kwalifikacji zawodowych, wziąć pod uwagę kwalifikacje zawodowe osoby zainteresowanej przez porównanie kwalifikacji poświadczonych tymi dyplomami, świadectwami i innymi dokumentami potwierdzającymi posiadanie kwalifikacji, jak również stosownego doświadczenia zawodowego z kwalifikacjami zawodowymi wymaganymi przez ustawodawstwo krajowe dla wykonywania danego zawodu [36].

61. Procedura sprawdzająca powinna pozwolić władzom zainteresowanego państwa członkowskiego na obiektywne ustalenie, czy zagraniczny dyplom poświadcza, że jego posiadacz dysponuje wiedzą i umiejętnościami, które są co najmniej równe, jeśli nie identyczne, z tymi, które są potwierdzone dyplomem krajowym. Ta ocena musi zostać dokonana wyłącznie w świetle poziomu wiedzy i kwalifikacji, które dyplom ten pozwala domniemywać w stosunku do jego posiadacza, uwzględniając charakter i czas trwania studiów oraz szkoleń praktycznych, których ukończenie potwierdza [37]. Ponadto w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych wymaganych przez ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego należy dokonywać oceny wiedzy potwierdzonej dyplomem wydanym w innym państwie członkowskim i kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego uzyskanego w innych państwach członkowskich, jak również doświadczenia zdobytego w państwie członkowskim, w którym kandydat składa wniosek o wpis [38].

33 — Okres ten nie jest więc również porównywalny do okresu praktyki poprzedzającej uzyskanie wpisu na listę adwokatów. Zobacz wyroki: Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, pkt 51; Peśla, C-345/08, EU:C:2009:771, pkt 23.

34 — Zobacz między innymi wyroki: Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo; Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, pkt 11.

35 — Zobacz między innymi wyrok Mac Quen i in., C-108/96, EU:C:2001:67, pkt 24, 25.

36 — Zobacz wyroki: Vlassopoulou, C-340/89, Rec., EU:C:1991:193, pkt 16; Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, pkt 57.

37 — Zobacz wyroki Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, pkt 17; Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, pkt 66, 68.

38 — Wyrok Peśla, C-345/08, EU:C:2009:771, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

62. Z tego względu, że wszelkie doświadczenie praktyczne wynikające z wykonywania działalności podobnej do zawodu, w odniesieniu do którego zwrócono się o wydanie zezwolenia, może prowadzić do wzbogacenia wiedzy wnioskodawcy, do właściwych organów należy wzięcie pod uwagę wszelkiego doświadczenia zawodowego użytecznego przy wykonywaniu tego zawodu. Do właściwych organów należy ustalenie, jaką dokładnie wartość należy przypisać takim doświadczeniom, co powinno być ustalane w świetle zadań wykonywanych w konkretnym przypadku, wiedzy, która została zdobyta i zastosowana w ramach wykonywania tych zadań, a także odpowiedzialności powierzonej danej osobie zainteresowanej oraz stopnia niezależności, który został jej przyznany [39].

63. W ramach tego badania państwo członkowskie może uwzględnić obiektywne różnice dotyczące zarówno ram prawnych odnoszących się do rozpatrywanego zawodu w państwie członkowskim pochodzenia, jak i dotyczące zakresu czynności objętych danym zawodem [40]. W przypadku zawodów prawniczych państwo członkowskie może zatem przeprowadzić badanie porównawcze dyplomów, uwzględniając różnice stwierdzone pomiędzy rozpatrywanymi krajowymi porządkami prawnymi. Jeśli porównanie wykazuje jedynie częściową zbieżność pomiędzy wiedzą i kwalifikacjami poświadczonymi przez dyplom uzyskany za granicą a tymi wymaganymi na mocy przepisów krajowych, przyjmujące państwo członkowskie ma prawo żądać, aby zainteresowany wykazał, że zdobył (na przykład poprzez doświadczenie zawodowe) brakującą wiedzę i kwalifikacje [41].

64. W postępowaniu głównym można wysnuć wniosek, że A. Brouillard nie uzyskał kwalifikacji uznawanych w Belgii za pełne wykształcenie prawnicze. W szczególności potwierdził on podczas rozprawy, że dyplom ukończenia rocznych zawodowych studiów [magisterskich] wydany przez uniwersytet w Poitiers nie obejmował żadnych zajęć z prawa belgijskiego. Przyznał też, że dyplom ten nie obejmował zajęć z prawa administracyjnego ani prawa pracy, które według komisji ds. równoważności Wspólnoty Francuskiej są niezbędne dla ukończenia studiów podyplomowych z dziedziny prawa w ramach tej Wspólnoty.

65. Jednakże dyplom ukończenia rocznych zawodowych studiów magisterskich uzyskany przez A. Brouillarda jest dyplomem obejmującym pewne aspekty kształcenia prawniczego. W związku z tym był on prima facie przynajmniej częściowo istotny w odniesieniu do poziomu kwalifikacji wymaganych w celu dopuszczenia do stanowiska referendarza przy Cour de cassation.

66. Ponadto A. Brouillard, występując przed władzami belgijskimi, powoływał się nie tylko na swoje kwalifikacje naukowe, lecz także na całość swojego doświadczenia zawodowego, aby udowodnić, że posiada kwalifikacje do sprawowania tej funkcji [42]. Jest on zdania, że wieloletnie zatrudnienie w wydziale dokumentacji i spójności tekstów Cour de cassation, w ramach którego wykonywał znaczną część czynności należących do obowiązków referendarzy, w połączeniu z jego kwalifikacjami naukowymi, skutkowało zdobyciem przez niego wiedzy i umiejętności równoważnych z tymi, które wymagane są przy powołaniu na stanowisko referendarza.

39 — Wyrok Vandorou i in., C-422/09, C-425/09 i C-426/09, EU:C:2010:732, pkt 67–69.

40 — W odniesieniu do A. Brouillarda „państwem członkowskim pochodzenia" jest w rzeczywistości Francja, gdzie uzyskał uprawniający do wykonywania zawodu dyplom ukończenia rocznych studiów magisterskich, na który powołuje się w postępowaniu głównym. Jego „przyjmującym państwem członkowskim" jest Belgia (zob. przypis 12 powyżej).

41 — Wyroki: Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, pkt 18–20; Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, pkt 69–71.

42 — Wydaje się to potwierdzać pismo, które A. Brouillard przesłał do pierwszego prezesa Cour de cassation w dniu 24 maja 2011 r., załączonego do akt z postępowania przed sądem krajowym przekazanych Trybunałowi.

67. W świetle powyższych rozważań [43] komisja konkursowa powinna była zbadać, czy wiedza i umiejętności, które A. Brouillard zdobył przez cały okres swojego doświadczenia zawodowego, w tym jako pracownik wydziału dokumentacji i spójności tekstów Cour de cassation, w sposób wystarczający wskazywały na to, że posiadał on kwalifikacje, których pozornie brakowało, patrząc wyłącznie na jego dyplomy.

68. Wydaje mi się wątpliwe, aby decyzja rozpatrywana w postępowaniu głównym była zgodne z tymi zasadami, gdyż można wysnuć wniosek, iż komisja konkursowa opierała się wyłącznie na okoliczności, że A. Brouillard nie posiadał kwalifikacji naukowych wymaganych do powołania na stanowisko referendarza. Jest to jednak ostatecznie kwestia, której rozstrzygnięcie należy do sądu odsyłającego, w świetle wszystkich istotnych okoliczności w sprawie.

Wnioski

69. Ze wszystkich przedstawionych powyżej względów proponuję, aby Trybunał w odpowiedzi na pytania przedstawione przez Conseil d'État (Belgia) orzekł, co następuje:

1) Artykuł 45 TFUE ma zastosowanie w sytuacji, w której obywatel belgijski, zamieszkały w Belgii, który nigdy nie wykonywał działalności zawodowej w innym państwie członkowskim, w celu wzięcia udziału w konkursie na stanowiska referendarzy przy belgijskim Cour de cassation powołuje się, między innymi, na dyplom wydany przez uniwersytet francuski.

2) Państwo członkowskie nie może powoływać się na wyjątek określony w art. 45 ust. 4 TFUE względem swojego obywatela; w związku z tym nie można na tej podstawie wykluczyć sytuacji opisanej powyżej z zakresu stosowania dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

3) Zatrudnienie w charakterze referendarza przy belgijskim Cour de cassation nie stanowi „zawodu regulowanego" w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36.

4) Artykuł 45 TFUE sprzeciwia się temu, aby organ publiczny państwa członkowskiego mógł odmówić dopuszczenia danej osoby do udziału w publicznym konkursie na stanowisko referendarzy z tego względu, że nie posiada ona dyplomu doktora, licencjata lub magistra prawa wydanego przez uniwersytet w tym państwie członkowskim lub stopnia naukowego uzyskanego za granicą i uznanego za równoważny przez inny organ władzy publicznej w tym państwie bez sprawdzenia, czy wszystkie posiadane przez tę osobę kwalifikacje naukowe, w tym jakiekolwiek kwalifikacje uzyskane w innym państwie członkowskim, mające wystarczająco istotne znaczenie dla podjęcia i wykonywania zawodu, w połączeniu z doświadczeniem zawodowym tej osoby, zapewniają jej taką samą wiedzę i umiejętności.

43 — Orzecznictwo, do którego nawiązałam w pkt 60–63 powyżej, nie może być rozumiane w ten sposób, że jakiekolwiek kwalifikacje uzyskane w innym państwie członkowskim, niezależnie od tego, jak nikłe jest ich znaczenie dla uzyskania dostępu do danego zawodu i jego wykonywania, wiążą się z wymogiem dokonania oceny doświadczenia zawodowego zdobytego w przyjmującym państwie członkowskim lub gdzie indziej. Wymóg tego rodzaju byłby nieproporcjonalny.