Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 8 września 2022 r.[1]

Sprawa C-270/21

A

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Uznawanie kwalifikacji zawodowych – Dyrektywa 2005/36/WE – Prawo do wykonywania zawodu nauczyciela wychowania przedszkolnego na podstawie kwalifikacji uzyskanych w ramach kształcenia na poziomie wyższym i kompetencji pedagogicznych – Zawód regulowany – Kwalifikacje zawodowe uzyskane w byłym Związku Radzieckim – Państwo trzecie – Pojęcie

I. Wprowadzenie

1. A (zwany dalej „wnioskodawcą”) zwrócił się do Opetushallitus, fińskiej agencji narodowej ds. edukacji (EDUFI), o uznanie jego kwalifikacji nauczyciela wychowania przedszkolnego, powołując się na następujące dokumenty: dyplom potwierdzający ukończenie kształcenia na poziomie średnim w 1980 r. w Estońskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej („ESRR”), a więc na terytorium byłego Związku Radzieckiego; dwa dyplomy studiów wyższych z kierunków niezwiązanych z edukacją, uzyskane w 2006 r. i 2013 r. w Estonii; oraz zaświadczenie wydane przez Eesti Õpetajate Liit (estońskie stowarzyszenie nauczycieli) w 2017 r., poświadczające kompetencje pedagogiczne A.

2. Wniosek A odrzucono, a decyzję EDUFI podtrzymał Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach, Finlandia), uwzględniając stanowisko EDUFI, z którego wynika, że wnioskodawca zasadniczo nie spełniał wymogów uznania kwalifikacji zawodowych zgodnie z przepisami krajowymi, którymi transponowano dyrektywę 2005/36[2].

3. Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) ma wątpliwości co do dwóch pojęć występujących w tej dyrektywie. Po pierwsze, odwołując się do kilku cech przepisów krajowych regulujących dostęp do zawodu nauczyciela wychowania przedszkolnego w Estonii, zastanawia się, czy zawód ten, w kształcie funkcjonującym w Estonii, może być uznawany za „zawód regulowany” w rozumieniu dyrektywy 2005/36, zważywszy, że pojęcie to zasadniczo

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22). Do dyrektywy tej wprowadzono szereg zmian.

zakłada, że dostęp do danego zawodu zależy od posiadania „specjalnych kwalifikacji zawodowych". Po drugie, sąd zwraca się z pytaniem, czy kwalifikacje zawodowe przyznane w byłym Związku Radzieckim należy uważać za uzyskane w państwie trzecim.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36 pojęcie „zawodu regulowanego" oznacza „działalność zawodową 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 […].

5. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 dyrektywy 2005/36:

„1. W przypadku gdy w przyjmującym państwie członkowskim dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie uzależnione są od posiadania określonych kwalifikacji zawodowych, właściwy organ tego państwa członkowskiego zezwala wnioskodawcom na dostęp do tego zawodu i jego wykonywanie na tych samych warunkach, które stosuje się wobec własnych obywateli, jeśli posiadają oni poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, o których mowa w art. 11, wymagany przez inne państwo członkowskie do celów dostępu do danego zawodu i jego wykonywania na terytorium tego państwa.

Poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji wydaje właściwy organ państwa członkowskiego wyznaczony zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi tego państwa członkowskiego.

2. Dostęp do zawodu i umożliwienie jego wykonywania, określone w ust. 1, przyznaje się także wnioskodawcom, którzy wykonywali dany zawód w pełnym wymiarze czasu pracy przez jeden rok lub przez równoważny okres w niepełnym wymiarze czasu pracy w okresie ostatnich dziesięciu lat w innym państwie członkowskim, które nie reguluje tego zawodu, oraz posiadają przynajmniej jedno poświadczenie kompetencji lub dowód posiadania kwalifikacji wydane przez inne państwo członkowskie, które nie reguluje tego zawodu.

Poświadczenie kompetencji i dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji muszą spełniać następujące warunki:

a) są wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego wyznaczony zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi tego państwa członkowskiego;

b) poświadczają, że ich posiadacz jest przygotowany do wykonywania danego zawodu.

Jednakże nie można wymagać posiadania rocznego doświadczenia zawodowego, o którym mowa w akapicie pierwszym, jeżeli dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji wnioskodawcy poświadcza ukończenie regulowanego kształcenia lub szkolenia".

B. Prawo fińskie

6. Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (ustawa o uznawaniu kwalifikacji zawodowych nr 1384/2015; zwana dalej „ustawą o uznawaniu kwalifikacjach zawodowych") stanowi w § 1 ust. 1, że reguluje ona uznawanie kwalifikacji zawodowych i swobodę świadczenia usług zgodnie z dyrektywą 2005/36. W § 6 tej ustawy określono szczegółowe warunki takiego uznawania.

C. Prawo estońskie

7. Wymagania dotyczące kwalifikacji obowiązujące nauczycieli wychowania przedszkolnego w Estonii określono w Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (rozporządzeniu ministra edukacji w sprawie wymagań w zakresie umiejętności wobec nauczycieli wychowania przedszkolnego) z dnia 26 sierpnia 2002 r. (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie wymagań w zakresie umiejętności wobec nauczycieli wychowania przedszkolnego"), przyjętym przez ministra edukacji. Paragraf 1 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że równoważność wymogów w zakresie umiejętności uregulowanych w tym rozporządzeniu oraz kompetencje pracownika do pracy w danym zawodzie ocenia pracodawca.

8. Zgodnie z § 18 tego rozporządzenia wymagania w zakresie umiejętności wobec nauczycieli wychowania przedszkolnego to ukończenie studiów wyższych i kompetencje pedagogiczne. Zgodnie z § 37 tego rozporządzenia wymagania w zakresie umiejętności określone w rozporządzeniu nie mają zastosowania do osób, które pracowały jako nauczyciel wychowania przedszkolnego przed 1 września 2013 r. i które zgodnie z przepisami tego samego rozporządzenia obowiązującymi przed tą datą posiadają wymagane umiejętności lub umiejętności uznane za odpowiednie dla podobnych obowiązków zawodowych.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

9. A wnioskował do EDUFI o uznanie jego kwalifikacji zawodowych nauczyciela wychowania przedszkolnego, powołując się na: (i) świadectwo potwierdzające ukończenie kształcenia w zakresie Koolieelsete lasteasutuste kasvataja (wczesnej edukacji) w 1980 r. („dyplom z 1980 r."); (ii) świadectwo potwierdzające ukończenie kształcenia w zakresie Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava (specjalistycznego programu dla menedżerów hoteli, odpowiadającego poziomowi kształcenia wyższego) z 2006 r. („dyplom z 2006 r."); oraz (iii) świadectwo potwierdzające ukończenie kształcenia w zakresie „Ärijuhtimise magistri kraad" – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine (Master of Business Administration – zarządzanie turystyką i usługami) z 2013 r. („dyplom z 2013 r.). Ponadto A dołączył do swojego wniosku zaświadczenie „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6" (świadectwo zawodowe nauczyciela, stopień 6) wydane przez estońskie stowarzyszenie nauczycieli w 2017 r. (zwane dalej „zaświadczeniem z 2017 r.").

10. Decyzją z dnia 8 marca 2018 r. EDUFI oddaliła złożony przez A wniosek.

11. Orzeczeniem z dnia 18 kwietnia 2019 r. Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach) oddalił skargę A na decyzję EDUFI. Sąd orzekł, że kwalifikacje A i jego doświadczenie zawodowe nie spełniają wymogów uznawania kwalifikacji zawodowych zgodnie z ustawą o kwalifikacjach zawodowych.

12. Zdaniem sądu nie wyglądało na to, aby zaświadczenie z 2017 r. zostało wydane na podstawie studiów ukończonych w Estonii i zdobytego tam doświadczenia zawodowego. Kwalifikacje zawodowe A nie mogą być zatem postrzegane w każdym względzie jako uzyskane w Estonii. Sąd stwierdził, że ze względu na sposób, w jaki w świetle estońskiego prawa należy wykazać kompetencje pedagogiczne stanowiące wymóg potwierdzający kwalifikacje nauczyciela wychowania przedszkolnego, zawód ten powinien być postrzegany w Estonii jako nieregulowany. Sąd stwierdził również, że doświadczenie zawodowe zdobyte przez A w ESRR i w Finlandii [3] nie może zostać uwzględnione w kontekście uznawania kwalifikacji zawodowych, ponieważ nie jest to doświadczenie zdobyte w „innym państwie członkowskim".

13. W postępowaniu przed sądem odsyłającym A stwierdził, że uzyskał konieczne szkolenie w swoim rodzimym kraju, gdzie uzyskał również zaświadczenie potwierdzające kompetencje pedagogiczne. Wskazał, że zawód nauczyciela wychowania przedszkolnego jest w Estonii zawodem regulowanym, pomimo iż spełnienie odpowiednich wymagań podlega ocenie pracodawcy, a kompetencje pedagogiczne można uzyskać i wykazać na różne sposoby.

14. A podniósł ponadto, że jego pierwsze świadectwo ukończenia kształcenia w dziedzinie wczesnej edukacji zostało uzyskane w czasach ESRR, lecz w wyniku ustawy z 2005 r. świadectwo to zostało w Estonii zrównane ze świadectwem ukończenia kształcenia uzyskanego w Estonii. Uzyskał on też zaświadczenie z 2017 r., w związku z czym dysponuje w swoim przekonaniu dwoma dokumentami potwierdzającymi posiadanie kwalifikacji w zakresie wczesnej edukacji z „innego państwa członkowskiego".

15. EDUFI stwierdziła, że zawód, którego dotyczy sprawa, nie może być uznawany w Estonii za regulowany, ponieważ przepisy estońskie nie przewidują powiązania wymogu kompetencji pedagogicznych z dokumentem potwierdzającym posiadanie formalnych kwalifikacji, zaświadczeniem o umiejętnościach lub doświadczeniem zawodowym. Spełnienie wymogu posiadania kompetencji pedagogicznych podlega raczej ocenie pracodawcy.

16. Sąd odsyłający nie ma pewności, czy zawód, którego dotyczy sprawa, jest postrzegany w Estonii jako „zawód regulowany" w rozumieniu dyrektywy 2005/36. Z jednej strony wymogi dotyczące umiejętności są określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań w zakresie umiejętności dla nauczycieli wychowania przedszkolnego i obejmują kwalifikacje uzyskane w ramach kształcenia na poziomie wyższym oraz kompetencje pedagogiczne, określone w standardzie zawodowym przyjętym przez radę odpowiedzialną za reprezentowany zawód. Sąd ten odnotował również, że Republika Estonii zgłosiła przedmiotowy zawód nauczyciela wychowania przedszkolnego do bazy danych zawodów regulowanych utworzonej przez Komisję. Z drugiej strony wspomniane rozporządzenie krajowe pozostawia prawodawcy swobodę oceny, czy dana osoba spełnia wymogi w zakresie umiejętności, i nie istnieją przepisy ani inny dokument, które regulowałyby sposób wykazania wymaganych kompetencji pedagogicznych.

17. Jeżeli uznać zawód nauczyciela wychowania przedszkolnego za „zawód regulowany" w Estonii, sąd odsyłający ma wątpliwości co do charakteru zaświadczenia z 2017 r., mając na uwadze, że – zdaniem sądu odsyłającego – został on wydany na podstawie doświadczenia zawodowego uzyskanego w byłym Związku Radzieckim i Finlandii, będącej państwem przyjmującym.

[3] Z postanowienia odsyłającego wynika, że A wykonywał zawód nauczyciela wychowania przedszkolnego w ESRR między 1980 r. a 1984 r., a w Finlandii w 2016 i 2017 r.

18. Wreszcie sąd odsyłający uważa za konieczne dokonanie oceny, czy kwalifikacje zawodowe wnioskodawcy nabyte w ESRR należy postrzegać jako zdobyte w państwie trzecim.

19. W tych okolicznościach Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 3 ust. 1 lit. a) [dyrektywy 2005/36] trzeba interpretować w ten sposób, że za zawód regulowany należy uważać zawód, w odniesieniu do którego z jednej strony wymagania w zakresie umiejętności są określone w rozporządzeniu wydanym przez ministra edukacji państwa członkowskiego, zakres kompetencji pedagogicznych wymaganych od nauczyciela wychowania przedszkolnego jest uregulowany w standardzie zawodowym, a państwo członkowskie zawnioskowało o wpisanie zawodu nauczyciela wychowania przedszkolnego do utworzonej przez Komisję bazy danych zawodów regulowanych, lecz w stosunku do którego z drugiej strony – zgodnie z brzmieniem rozporządzenia dotyczącego wymagań w zakresie umiejętności w tym zawodzie – pracodawcy przysługuje swoboda w ocenie spełnienia wymagań w zakresie umiejętności, w szczególności w odniesieniu do wymogu kompetencji pedagogicznych, a charakter dowodu posiadania kompetencji pedagogicznych nie jest uregulowany ani w tym rozporządzeniu, ani w innych ustawach, rozporządzeniach czy przepisach administracyjnych?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: Czy [zaświadczenie] wydane przez właściwy organ [rodzimego] państwa członkowskiego […] dotyczące kwalifikacji zawodowych, uzyskanie którego wymaga doświadczenia w danym zawodzie, może zostać uznane za poświadczenie kompetencji lub inny dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji w rozumieniu art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych, jeżeli doświadczenie zawodowe, na którym opiera się świadectwo, zostało zdobyte w [rodzimym] państwie członkowskim […] w okresie, w którym to państwo członkowskie było socjalistyczną republiką radziecką, a także w przyjmującym państwie członkowskim, ale nie w [rodzimym] państwie członkowskim […] w okresie po odzyskaniu niepodległości?

3) Czy art. 3 ust. 3 [dyrektywy 2005/36] należy interpretować w ten sposób, że kwalifikacje zawodowe oparte na ukończeniu kształcenia w placówce edukacyjnej położonej na terytorium geograficznym państwa członkowskiego w czasie, gdy to państwo członkowskie nie istniało jako niepodległe państwo, lecz jako socjalistyczna republika radziecka, oraz oparte na doświadczeniu zawodowym uzyskanym na podstawie tego ukończenia kształcenia w przedmiotowej socjalistycznej republice radzieckiej przed odzyskaniem niepodległości przez to państwo członkowskie, należy uznać za kwalifikacje zawodowe uzyskane w państwie trzecim, tak że uznanie tych kwalifikacji zawodowych wymaga dodatkowo trzyletniego doświadczenia zawodowego w [rodzimym] państwie członkowskim […] w okresie po odzyskaniu niepodległości?”.

20. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez rządy estoński, hiszpański, niderlandzki i fiński oraz przez Komisję Europejską. Rząd estoński udzielił odpowiedzi na pytania wymagające odpowiedzi na piśmie skierowane do niego przez Trybunał.

III. Analiza

21. Rozpocznę od uwag wstępnych dotyczących możliwości zastosowania dyrektywy 2005/36 do sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym (sekcja A). Następnie przejdę do omówienia systemu uznawania ustanowionego tą dyrektywą (sekcja B). W dalszej części będę kontynuować analizę, rozpatrując pierwsze pytanie odnoszące się do pojęcia „zawodu regulowanego" (sekcja C), by następnie przejść do pytania trzeciego, które dotyczy uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w byłym Związku Radzieckim za uzyskane w państwie trzecim (sekcja D). Pytanie drugie służy ustaleniu znaczenia zaświadczenia z 2017 r. i podnoszone jest jedynie na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze. Ponieważ sugeruję, aby z odpowiedzi na pytanie pierwsze wynikało, że zawód, którego dotyczy sprawa, *nie może* być postrzegany jako „regulowany", pytanie drugie jest bez znaczenia. Odniosę się jednak do niego jako do części pytania pierwszego, w zakresie, w jakim znaczenie zaświadczenia z 2017 r. jest jednym z czynników, które należy rozważyć w tym kontekście. Podsumowując, przypomnę, że jeżeli sąd odsyłający uzna, że do postępowania głównego nie ma zastosowania dyrektywa 2005/36, w sposób domyślny zastosowanie ma prawo pierwotne Unii (sekcja E).

A. Możliwość zastosowania dyrektywy 2005/36 w postępowaniu głównym

22. Jednym z podstawowych warunków stosowania dyrektywy 2005/36 jest to, że osoba dążąca do uznania swoich kwalifikacji zawodowych musi być uprawniona do wykonywania danego zawodu w swoim rodzimym państwie[4]. Pragnę zauważyć, że w postępowaniu głównym wystąpiły wątpliwości w tej kwestii.

23. Ściślej rzecz ujmując, postanowienie odsyłające zawiera odniesienie do informacji udzielonych przez estońskie ministerstwo edukacji i badań, zgodnie z którymi A jest uprawniony do wykonywania zawodu, którego dotyczy sprawa, w Estonii na podstawie dyplomów z 2006 r. i 2013 r., a także zaświadczenia z 2017 r. W związku z tym sąd odsyłający zwrócił się do EDUFI o zwrócenie się do władz estońskich o wyjaśnienie, czy A posiada kwalifikacje do wykonywania zawodu nauczyciela przedszkola w Estonii, a dokładniej czy posiada je na podstawie dyplomu z 1980 r., biorąc pod uwagę fakt, że A pracował jako nauczyciel wychowania przedszkolnego w ESRR w latach 1980–1984. Zwrócił się on również do EDUFI o udzielenie wyjaśnienia, czy A jest objęty zakresem stosowania przepisu przejściowego zawartego w § 37 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie umiejętności wobec nauczycieli wychowania przedszkolnego. Zgodnie z tym przepisem warunki kwalifikacji określone w rozporządzeniu nie mają zastosowania do osób, które pracowały jako nauczyciele wychowania przedszkolnego przed 1 września 2013 r. i które posiadają wymagane umiejętności lub umiejętności uznane za odpowiednie dla podobnych obowiązków zawodowych na mocy przepisów tego rozporządzenia obowiązujących przed wspomnianą datą. Zdaniem sądu odsyłającego w świetle odpowiedzi otrzymanej od władz estońskich kwestie te pozostają niejasne.

24. Jak zauważa Komisja, aby możliwe było stwierdzenie, czy zastosowanie ma dyrektywa 2005/36, kwestia posiadania przez A kwalifikacji uprawniających do wykonywania w Estonii zawodu, którego dotyczy sprawa, powinna być dalej badana w postępowaniu głównym. Przedstawiona w dalszej części analiza opiera się na założeniu, że tak właśnie jest. Jeżeli sąd odsyłający uzna inaczej, sytuacja skarżącego pozostaje objęta zakresem stosowania mających

[4] Zobacz w tym względzie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2005/36 i wyroki: z dnia 19 stycznia 2006 r. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, pkt 19); lub z dnia 8 lipca 2021 r., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, pkt 26).

zastosowanie postanowień traktatu, a więc art. 45 i 49 TFUE, a także zasad wynikających z linii orzecznictwa Trybunału wywodzącej się z wyroku Vlassopoulou [5]. Aspekt ten zostanie krótko omówiony w sekcji E niniejszej opinii.

B. System uznawania ustanowiony na mocy dyrektywy 2005/36

25. Dyrektywa 2005/36 ma na celu ułatwienie uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w jednym państwie członkowskim (zwanym dalej „rodzimym państwem członkowskim"), aby umożliwić wnioskodawcom dostęp w innym państwie członkowskim (zwanym dalej „przyjmującym państwem członkowskim") do zawodu, do którego wykonywania posiadają kwalifikacje, i wykonywania tego zawodu na takich samych warunkach jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego [6], przy czym rozpatrywane zawody w rodzimym państwie członkowskim i przyjmującym państwie członkowskim mogą być identyczne, analogiczne albo „po prostu ekwiwalentne pod względem działalności, jakie obejmują" [7].

26. Aby dyrektywa 2005/36 miała zastosowanie, dany zawód musi być „regulowany" w przyjmującym państwie członkowskim [8] (w przeciwnym razie sprawa nie wchodzi w zakres dyrektywy). Pojęcie „zawodu regulowanego", będące kluczowym elementem całej dyrektywy, zdefiniowane w jej art. 3 ust. 1 lit. a), zostanie dogłębnie przeanalizowane w sekcji C niniejszej opinii. Niemniej jednak należy zauważyć na tym etapie, że zasadniczo oznacza to, że dostęp do danego zawodu i jego wykonywania jest zależny od posiadania „specjalnych kwalifikacji zawodowych".

27. Aby usprawnić proces uznawania kwalifikacji zawodowych, dyrektywą 2005/36 ustanowiono trzy systemy uznawania.

28. Po pierwsze, tzw. system automatycznego uznania kwalifikacji, dotyczący wybranych zawodów, w odniesieniu do których w dyrektywie 2005/36 określono minimalne wymagania w zakresie wykształcenia [9]. Po drugie, szczególny system uznawania doświadczenia zawodowego, dotyczący zawodów związanych z działalnością rzemieślniczą, handlową i przemysłową [10]. Po trzecie, system ogólny, dotyczący uznawania wszystkich pozostałych zawodów [11].

29. Jak zauważyły rząd estoński i Komisja, niniejsza sprawa wchodzi w zakres ogólnego systemu uznawania kwalifikacji.

5 Wyrok z dnia 7 maja 1991 r., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, zwany dalej „wyrokiem Vlassopoulou", pkt 15–21). W odniesieniu do późniejszego zastosowania zob. na przykład wyrok z dnia 16 czerwca 2022 r., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psychoterapeuci) (C-577/20, EU:C:2022:467; zwany dalej „wyrokiem Valvira – Psychoterapeuci"; pkt 40–43).

6 Zobacz art. 1 dyrektywy 2005/36, zgodnie z którym instrument ten „ustanawia zasady, na podstawie których każde państwo członkowskie, które uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych (zwane dalej »przyjmującym państwem członkowskim«) uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych państwach członkowskich (zwanych dalej »rodzimym państwem członkowskim«), które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu […]".

7 Wyrok z dnia 21 września 2017 r., Malta Dental Technologists Association i Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707; zwany dalej „wyrokiem Malta Dental Technologists Association" pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

8 Zobacz art. 1 dyrektywy 2005/36, cytowany w przypisie 6, lub art. 2 ust. 1, zgodnie z którym dyrektywa 2005/36 ma zastosowanie do „wszystkich obywateli państwa członkowskiego zamierzających wykonywać zawód *regulowany* w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe, zarówno jako osoba pracująca na własny rachunek, […], jak też jako pracownik najemny […]" [podkreślenie moje].

9 Lekarz, lekarz specjalista, pielęgniarka odpowiedzialna za opiekę ogólną, lekarz dentysta, wyspecjalizowany lekarz dentysta, lekarz weterynarii, farmaceuta, architekt, położna. Zobacz rozdział III tytułu III dyrektywy 2005/36.

10 Wykaz zawarty w załączniku IV do dyrektywy 2005/36. Zobacz rozdział II tytułu III tej dyrektywy.

11 Rozdział I tytułu III dyrektywy 2005/36 i jej art. 10.

30. Konkretne funkcjonowanie tego systemu zależy zasadniczo od tego, czy dany zawód jest zawodem regulowanym nie tylko w przyjmującym państwie członkowskim (co, jak już wspomniałem, musi mieć miejsce zawsze), ale *również* w rodzimym państwie członkowskim.

31. Po pierwsze, jeżeli zawód jest *regulowany również* w rodzimym państwie członkowskim, przyjmujące państwo członkowskie ma na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy 2005/36 zezwolić na dostęp do tego zawodu i jego wykonywanie na tych samych warunkach, które stosuje wobec własnych obywateli, obywatelom innych państw członkowskich posiadającym poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji wymagany w ich rodzimym państwie członkowskim.

32. Po drugie, w sytuacji przeciwnej, jeżeli dany zawód *nie jest regulowany* w rodzimym państwie członkowskim, z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 wynika, że podobny obowiązek uznania po stronie przyjmującego państwa członkowskiego istnieje tylko wtedy, gdy wnioskodawca wykonywał dany zawód w pełnym wymiarze czasu pracy przez jeden rok (lub przez równoważny okres w niepełnym wymiarze czasu pracy) w okresie ostatnich dziesięciu lat w innym państwie członkowskim oraz posiada przynajmniej jedno poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji wydany przez rodzime państwo członkowskie. Zgodnie z art. 13 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2005/36 wymóg dotyczący praktyki nie ma jednak zastosowania, jeżeli dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji wnioskodawcy poświadcza ukończenie „kształcenia regulowanego" zdefiniowanego w art. 3 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2005/36.

33. Zatem chociaż ogólny system uznawania kwalifikacji opiera się na wzajemnym uznawaniu dyplomów i kwalifikacji zawodowych uzyskanych w rodzimym państwie członkowskim, obejmuje on również indywidualne rozpatrywanie wniosków i przewiduje możliwość wymagania przez przyjmujące państwo członkowskie „środków wyrównawczych", a więc innymi słowy odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności [12].

34. In casu sąd odsyłający zauważa, że w Finlandii, gdzie A dąży do uznania swoich kwalifikacji zawodowych, zawód nauczyciela wychowania przedszkolnego jest „zawodem regulowanym", ponieważ fińskie przepisy wymagają ukończenia określonego kształcenia [13]. Ten punkt nie jest przedmiotem sporu. Sąd odsyłający musi zatem stwierdzić, czy ten sam zawód jest regulowany również w Estonii, aby móc rozstrzygnąć, czy wniosek A należy oceniać z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 13 ust. 1, czy raczej na podstawie przesłanek z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36.

C. Czy zawód nauczyciela wychowania przedszkolnego regulowany w Estonii jest „zawodem regulowanym" w rozumieniu dyrektywy 2005/36?

35. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający pragnie ustalić, czy pojęcie „zawodu regulowanego" ma zastosowanie w sytuacji gdy: (i) wymagania odnoszące się do danego zawodu są określone w rozporządzeniu wydanym przez ministerstwo edukacji i badań; (ii) zakres kompetencji pedagogicznych uregulowano w standardzie zawodowym określonym przez radę właściwą dla danego zawodu; (iii) państwo członkowskie zgłosiło dany zawód do utworzonej przez Komisję

[12] Na warunkach określonych w art. 14 dyrektywy 2005/36. Zobacz motyw 11 tej dyrektywy i przykładowo wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Komisja/Grecja (C-729/17, EU:C:2019:534; zwany dalej „wyrokiem Komisja/Grecja", pkt 91).

[13] Sąd odsyłający zauważa, że wymogi dotyczące kwalifikacji obejmują dyplom ukończenia studiów wyższych w dziedzinie nauk pedagogicznych, który obejmuje kształcenie w charakterze nauczyciela wychowania przedszkolnego, lub kwalifikacje zawodowe w dziedzinie zdrowia i opieki społecznej, które obejmują specjalizację w zakresie wczesnej edukacji i pedagogiki społecznej.

bazy danych zawodów regulowanych, ale (iv) przepisy krajowe pozostawiają pracodawcy swobodę w ocenie spełnienia wymagań w zakresie kwalifikacji; oraz (v) nie określono charakteru dokumentów potwierdzających kompetencje pedagogiczne.

36. Aby odpowiedzieć na to pytanie, zanim przejdę do elementów wskazanych przez sąd odsyłający (pkt 2), przeanalizuję pojęcie „zawodu regulowanego" w rozumieniu dyrektywy 2005/36 (pkt 1).

1. Pojęcie „zawodu regulowanego" w dyrektywie 2005/36

37. Pojęcie zawodu *regulowanego* stanowi centralny element dyrektywy 2005/36. Jak już wspomniano, po pierwsze, powołana dyrektywa ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy uznanie ma mieć miejsce w państwie członkowskim, w którym dany zawód jest „regulowany"[14], a po drugie, od tego, czy dany zawód jest regulowany również w rodzimym państwie członkowskim, będzie zależało, które z konkretnych warunków uznawania określone, odpowiednio, w dwóch ustępach art. 13 dyrektywy 2005/36 będą miały zastosowanie.

38. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy pojęcie „zawodu regulowanego" odnosi się do „działalności zawodowej lub zespołu 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 […]"[15]. Ponadto pojęcie „kwalifikacji zawodowych" zdefiniowano w art. 3 ust. 1 lit. b) dyrektywy jako „kwalifikacje potwierdzone dokumentem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji, poświadczeniem kompetencji, o którym mowa w art. 11 lit. a) ppkt (i), lub doświadczeni[em] zawodow[ym]". Z powyższego wynika, w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, że aby zawód był „regulowany", dostęp do niego musi z mocy prawa być zależny od posiadania „specjalnych kwalifikacji zawodowych". Jednocześnie, jak zauważa Komisja, prawo krajowe musi również wymagać dla takiego „zawodu regulowanego" „dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji", „poświadczenia kompetencji" lub „doświadczenia zawodowego".

39. W szczególności Trybunał wywnioskował z definicji zawartej w art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36 (która w nieco odmiennym brzmieniu była obecna już w dyrektywach 89/48[16] oraz 92/51[17], zastąpionych dyrektywą 2005/36), że aby zawód był „regulowany", dostęp do niego musi być wyraźnie zastrzeżony dla osób spełniających pewne warunki i zakazany dla tych, które ich nie spełniają[18]. Co więcej, Trybunał orzekł również, że pojęcie wymaganych kwalifikacji zawodowych pozwalających uznać dany zawód za „regulowany" obejmuje swoim zakresem nie „[wszystkie] kwalifikacje potwierdzone dyplomem, ale [tylko] kwalifikacje potwierdzone dyplomem, których szczególnym celem jest przygotowanie kandydatów do wykonywania danego

[14] Zobacz przykładowo art. 1 i art. 2 ust. 1 dyrektywy 2005/36, przytoczone w przypisach 6 i 8 powyżej.

[15] W definicji tej dodano również, że „używanie tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi sposób wykonywania działalności zawodowej". Ostatnie zdanie tego samego przepisu dotyczy zawodów praktykowanych przez członków stowarzyszeń lub organizacji wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2005/36 i określa, że wymienione zawody „traktowan[e] są jako zaw[ody] regulowan[e]". Te elementy definicji nie mają znaczenia dla niniejszej sprawy.

[16] Artykuł 1 lit. c) i d) 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 trwających co najmniej trzy lata (Dz.U. 1989, L 19, s. 16).

[17] Artykuł 1 lit. e) i f) oraz art. 2 dyrektywy Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia, uzupełniającej dyrektywę 89/48 (Dz.U. 1992, L 209, s. 25).

[18] Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 1 lutego 1996 r., Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23; zwany dalej „wyrokiem Aranitis", pkt 19); lub z dnia 8 maja 2008 r., Komisja/Hiszpania (C-39/07, EU:C:2008:265, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

zawodu”[19]. Z tego względu, jak zasadniczo wskazuje Komisja, pojęcie „szczególnych kwalifikacji zawodowych” użyte w definicji „zawodu regulowanego” w art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36 musi różnić się od szerszego pojęcia kwalifikacji akademickich[20].

40. Przykładowo Trybunał wykluczył z pojęcia specjalnych kwalifikacji zawodowych dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji (takie jak dyplom ukończenia studiów prawniczych), które umożliwiają dostęp do szerokiego wachlarza zawodów, ale raczej nie przygotowują ich posiadaczy do pracy na określonym stanowisku[21]. Trybunał nie uznał również za „regulowany” zawodu geologa, ponieważ dostęp do tego zawodu nie był w Niemczech w żaden sposób uregulowany prawnie, pomimo iż w rzeczywistości jedynie osoby posiadające świadectwo ukończenia studiów wyższych „Diplom-Geologe” wykonywały taką pracę. Wynikało to z faktu, jak wyjaśnił Trybunał, że kwestia uznania zawodu za regulowany zależy od sytuacji prawnej przyjmującego państwa członkowskiego, a nie od warunków panujących na rynku zatrudnienia[22].

41. Z kolei Trybunał uznał za „regulowany” zawód kierownika szpitala we francuskiej służbie publicznej. Rozstrzygnięcie to wynikało z faktu, że dostęp do tego zawodu był ustawowo zarezerwowany dla osób, które ukończyły kurs w Ecole nationale de la santé publique (narodowej szkole zdrowia publicznego, Francja) i zdały egzamin końcowy poświadczający umiejętności praktyczne i teoretyczne niezbędne do pracy na stanowisku kierowniczym w szpitalu (chociaż kształcenie to nie zostało potwierdzone żadnym dyplomem ani innym dokumentem)[23]. Podobnie Trybunał uznał zawód mediatora za „regulowany”, ponieważ dostęp do tego zawodu jest uzależniony zgodnie z prawem krajowym od ukończenia kształcenia prowadzącego do uzyskania kwalifikacji zawodowych i statusu konkretnie pozwalającego jego posiadaczowi na wykonywanie tego zawodu[24]. Trybunał doszedł do tego samego wniosku w odniesieniu do zawodu technika dentystycznego na Malcie, ponieważ dostęp do tego zawodu był uzależniony od potwierdzenia kształcenia uniwersyteckiego wymaganego do uzyskania dostępu do zawodu pomocniczego dla medycyny. Kształcenie to miało na celu w szczególności przygotowanie kandydatów do wykonywania takich zawodów, wśród których wyraźnie wymieniono zawód technika dentystycznego[25].

42. Mając na uwadze te wyjaśnienia, przejdę teraz do szczególnych cech zawodu, którego dotyczy sprawa, w świetle prawa estońskiego.

2. Szczególne kryteria, które należy wziąć pod uwagę

43. Sąd odsyłający wymienia kilka kryteriów, które należy uwzględnić przy ocenie, czy zawód, którego dotyczy sprawa, jest „regulowany” w Estonii. W pierwszej kolejności zajmę się kwestią znaczenia zgłoszenia zawodu, którego dotyczy sprawa, do tworzonej przez Komisję bazy danych zawodów regulowanych [lit. a)] oraz przyjrzę się kolejnym elementom wskazanym przez sąd odsyłający [lit. b)].

19 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652; zwany dalej „wyrokiem Brouillard”, pkt 38).

20 Zobacz także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408; zwana dalej „opinią w sprawie Brouillard”, pkt 54, 55).

21 Sprawa dotyczyła zawodu referendarza przy belgijskim Cour de cassation (sądzie kasacyjnym, Belgia); wyrok Brouillard, pkt 39.

22 Wyrok Aranitis, pkt 22, 23.

23 Wyrok z dnia 9 września 2003 r., Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, pkt 44–53).

24 Wyrok Komisja/Grecja, pkt 88.

25 Wyrok Malta Dental Technologists Association, pkt 36.

a) Zgłoszenie do tworzonej przez Komisję bazy danych dotyczącej zawodów regulowanych

44. Artykuł 59 dyrektywy 2005/36, zatytułowany „Przejrzystość", przewiduje wymóg, aby państwa członkowskie przekazywały Komisji wykaz, między innymi, istniejących zawodów regulowanych. Obecne brzmienie (i nagłówek) tego przepisu, wprowadzone dyrektywą 2013/55/UE [26], określa, że Komisja ma ustanowić i prowadzić ogólnodostępną bazę danych dotyczących zawodów regulowanych, a także zawiera szczegółowe wymogi dotyczące współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w tym kontekście.

45. Niezależnie od powyższego definicja „zawodu regulowanego" zawarta w art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36 nie odnosi się w rzeczywistości do zawartości bazy danych Komisji ani do prawa krajowego państw członkowskich. Pragnę również zauważyć, że Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że definicja „zawodu regulowanego" jest „kwestią prawa Unii" [27]. W związku z tym wykaz Komisji należy uznać za orientacyjny [28].

46. Z tego względu, jak podnosiły rząd niderlandzki i Komisja, fakt, że państwo członkowskie, tak jak w niniejszej sprawie Republika Estonii, uznaje dany zawód za „regulowany" w celu zgłoszenia go do bazy danych Komisji, nie jest sam w sobie rozstrzygający na potrzeby ustalenia, czy dany zawód jest zawodem „regulowanym" w rozumieniu dyrektywy 2005/36. Cechy uregulowania krajowego należy przeanalizować w kontekście standardu przewidzianego tą dyrektywą.

b) Specyfika spornego uregulowania krajowego

47. Jeżeli chodzi o kwestię cech mającego zastosowanie uregulowania krajowego wspomnianego przez sąd odsyłający w kontekście prowadzonego przez ten sąd badania zmierzającego do ustalenia, czy zawód, którego dotyczy sprawa, jest zawodem „regulowanym", pragnę przypomnieć, że zgodnie z § 18 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie umiejętności wobec nauczycieli wychowania przedszkolnego, obowiązujące wymagania dotyczące umiejętności obejmują (i) ukończenie studiów wyższych oraz (ii) kompetencje pedagogiczne.

48. Z odesłania prejudycjalnego wynika, że w Estonii wymóg ukończenia studiów wyższych nie dotyczy żadnego konkretnego kierunku, jak przykładowo pedagogika, ale może być to dyplom *dowolnego* kierunku.

49. Mając na uwadze ogólny charakter wymogu dotyczącego ukończenia studiów wyższych, podzielam zdanie rządów niderlandzkiego i fińskiego oraz Komisji, że nie można powoływać się na ten element w celu uznania danego zawodu za „regulowany", ponieważ nie wydaje się on dotyczyć kwalifikacji przystosowanych do potrzeb wykonywania określonego zawodu w rozumieniu wyroku Brouillard.

50. Należy jednak rozważyć, czy dany zawód można w dalszym ciągu uznać za „regulowany" ze względu na wymóg „kompetencji pedagogicznych", stanowiący drugi z wymogów przewidzianych w § 18 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie umiejętności dla nauczycieli wychowania przedszkolnego.

51. Nie sądzę.

[26] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013 ,L 354, s. 132) (zwana dalej „dyrektywą 2013/55").

[27] Zobacz w tym względzie stanowisko wyrażone niedawno w wyroku Malta Dental Technologists Association, pkt 34.

[28] Jak zauważono już w opinii w sprawie Brouillard, pkt 50.

52. Z odesłania prejudycjalnego i odpowiedzi udzielonej przez rząd estoński na pytanie zadane przez Trybunał wynika, że wymagane kompetencje pedagogiczne są określone w standardzie zawodowym [29], a mianowicie w standardzie zawodowym Õpetaja, tase 6 („nauczyciel, stopień 6”), zatwierdzonym decyzją nr 10 Hariduse Kutsenõukogu (rad kwalifikacji zawodowych: edukacja, Estonia) w dniu 25 kwietnia 2017 r. [30].

53. Rozumiem z tego zatem, że dostęp do zawodu nauczyciela wychowania przedszkolnego w Estonii jest zastrzeżony dla osób, które, między innymi, posiadają kompetencje pedagogiczne w rozumieniu przytoczonego standardu zawodowego. Z informacji zawartych w aktach sprawy wynika jednak, że zgodność z tym standardem nie podlega jednak wiążącemu mechanizmowi kontroli i nie musi być wykazywana w żaden szczególny sposób. Z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie umiejętności dla nauczycieli wychowania przedszkolnego wynika raczej, że zgodność oceniana jest w każdym przypadku przez pracodawcę. W świetle tych okoliczności wymóg kompetencji pedagogicznych wydaje się nie być powiązany z żadną z form wykazania „kwalifikacji zawodowych” wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2005/36, o czym była już mowa w pkt 38 niniejszej opinii, a mianowicie „dokumentem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji”, „poświadczeniem kompetencji” lub „doświadczeniem zawodowym”.

54. Prawdą jest, że w postępowaniu głównym A powołuje się również na zaświadczenie z 2017 r. wydane przez estońskie stowarzyszenie nauczycieli.

55. Rząd estoński wyjaśnił, że estońskie stowarzyszenie nauczycieli, wydając świadectwa zawodowe nauczycieli wychowania przedszkolnego („Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6”), takie jak zaświadczenie z 2017 r., występuje w charakterze zawodowej jednostki certyfikującej zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o zawodach. Wyjaśniono również, że zaświadczenie z 2017 r. wydano na podstawie standardu zawodowego Õpetaja tase 6 („nauczyciel, stopień 6”), o którym mowa w pkt 52 tej opinii.

56. Niemniej jednak akta sprawy zawierają rozbieżne opinie co do dokładnego charakteru tego zaświadczenia i jego znaczenia dla dostępu do zawodu nauczyciela przedszkolnego w Estonii.

57. Sąd odsyłający z dostępnych faktów wywodzi, że wydanie takiego zaświadczenia jest fakultatywne i odpłatne. Sąd ten wnioskuje z tego, że wydanie dokumentu jest uzależnione od posiadania wyższego wykształcenia oraz od oceny, czy nabyte wcześniej kompetencje odpowiadają standardowi zawodowemu. Zdaniem tego sądu wydanie zaświadczenia zakłada de facto doświadczenie zawodowe na stanowisku nauczyciela wychowania przedszkolnego.

58. Rząd estoński wskazał ze swojej strony w uwagach pisemnych, że zaświadczenie potwierdza, iż: (i) posiadacz został dopuszczony do wykonywania zawodu nauczyciela oraz (ii) dokonano już oceny jego kompetencji w procesie udzielania dostępu do tego zawodu. W odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał rząd ten zauważył zasadniczo, że zaświadczenie, o którym mowa poświadcza zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o zawodach, że kompetencje jego posiadacza odpowiadają wymogom określonym w standardzie zawodowym.

[29] W rozumieniu art. 5 Kutseseadus (ustawy o zawodach:), RT I, 13.03.2019, 10, zgodnie z którym, jak wyjaśnił rząd estoński, standard zawodowy to dokument opisujący zawód i określający wymagane kompetencje.

[30] Rząd estoński przedstawił następujące źródło przedmiotowego standardu zawodowego: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

59. W tym względzie zauważam, po pierwsze, że akta sprawy nie zawierają żadnych dalszych informacji na temat procesu przyznawania dostępu do zawodu, którego dotyczy sprawa, poza obowiązkiem ukończenia przez kandydata studiów wyższych oraz posiadania kompetencji pedagogicznych, przy czym te ostatnie są oceniane przez pracodawcę, co wynika z § 1 ust. 1 i § 18 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie umiejętności wobec nauczycieli wychowania przedszkolnego. Po drugie, niezależnie od dokładnej kwalifikacji zaświadczenia z 2017 r. dla celów dyrektywy uważam za rozstrzygające, że posiadanie tego zaświadczenia *nie* stanowi warunku dostępu do zawodu nauczyciela wychowania przedszkolnego, jak wyjaśnił rząd estoński w świetle art. 15 ust. 2 ustawy o zawodach.

60. Niemniej jednak rząd estoński zauważył, że w sytuacji, gdy pracodawcy okazano zaświadczenie wydane przez estońskie stowarzyszenie nauczycieli, nie ma on żadnego powodu, by podawać w wątpliwość kompetencje pedagogiczne kandydata. Rząd ten potwierdził jednak jednocześnie, że estońskie przepisy nie zawierają żadnego przepisu w tym zakresie. Rozumiem zatem, że nawet w przypadku przedstawienia takiego zaświadczenia to do pracodawcy należy ocena, czy dany kandydat spełnia wymagania dotyczące kompetencji pedagogicznych, o czym mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie umiejętności wobec nauczycieli wychowania przedszkolnego.

61. Pragnę podkreślić, że wbrew stanowisku najwyraźniej przyjętemu przez rząd niderlandzki nie jest oczywiste, że ocena dokonywana przez pracodawcę dotyczy przydatności kandydata na przykład w świetle szczególnych potrzeb pracodawcy lub kompetencji posiadanych przez kandydatów ubiegającego się o stanowisko. Tego rodzaju ocena występuje bowiem w kontekście każdej procedury rekrutacji, niezależnie od tego, czy dany zawód jest regulowany, czy też nie. Jak rozumiem, w przeciwieństwie to tego ocena, o której mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie umiejętności wobec nauczycieli wychowania przedszkolnego, dotyczy samych kryteriów kwalifikacji pozwalających kandydatowi na dostęp do zawodu jako takiego. Okazanie poświadczenia, takiego jak zaświadczenie z 2017 r., może, jak rozumiem, ułatwić ocenę, ale nie wpływa na swobodę decyzyjną pracodawcy, która przysługuje mu w tym kontekście.

62. Oznacza to również, że kompetencje pedagogiczne mogą być wykazane na różne sposoby, z których żaden nie jest obowiązkowy. W związku z tym ustalenie, czy dany kandydat spełnia wymagany standard „wejścia" umożliwiający dostęp do zawodu nauczyciela wychowania przedszkolnego, zdaje się być pozbawione jednolitej wiążącej podstawy, jak zasadniczo wskazał rząd hiszpański.

63. W tych okolicznościach stwierdzam, podzielając zdanie rządów hiszpańskiego i fińskiego, a także Komisji, że zawód nauczyciela wychowania przedszkolnego w kontekście jego uregulowania w Estonii nie może być uznany za „regulowany" w rozumieniu dyrektywy 2005/36, w sytuacji gdy dostęp do tego zawodu i jego wykonywanie są uzależnione z jednej strony od dyplomu ukończenia studiów wyższych, które nie są przystosowane do potrzeb wykonywania określonego zawodu, a z drugiej strony od kompetencji pedagogicznych zdefiniowanych w standardzie zawodowym, których posiadanie jest każdorazowo oceniane przez pracodawcę.

D. Znaczenie kwalifikacji zawodowych uzyskanych w byłym Związku Radzieckim

64. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy kwalifikacje zawodowe oparte na dyplomie uzyskanym w byłym Związku Radzieckim (tj. dyplomie z 1980 r., który A przedstawił organom fińskim wraz z zaświadczeniem z 2017 r. i innymi dokumentami) należy uznać za

uzyskane w państwie trzecim w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy 2005/36, wskutek czego uznanie takich kwalifikacji w Finlandii byłoby zależne od tego, czy A wykonywał dany zawód przez trzy lata na terytorium Estonii (pkt 1).

65. Rozumiem, że pytanie to zostało postawione Trybunałowi, ponieważ – jak wynika z postanowienia odsyłającego – sąd odsyłający przewiduje również możliwość, że dyplom z 1980 r. może stanowić dokument potwierdzający „kształcenie regulowane" w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2005/36, co prowadziłoby do uznania kwalifikacji zawodowych A na podstawie art. 13 ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy (pkt 2) [31].

1. Czy kwalifikacje zawodowe uzyskane w byłym Związku Radzieckim są kwalifikacjami uzyskanymi w „państwie trzecim"?

66. System uznawania kwalifikacji ustanowiony dyrektywą 2005/36 zakłada zasadniczo, że aby mogło dojść do uznania pierwotnych kwalifikacji zawodowych, muszą one być kwalifikacjami uzyskanymi w jednym z państw członkowskich. Wynika to z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2005/36 [32]. W drodze odstępstwa od tej zasady art. 2 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że „każde państwo członkowskie może zezwolić obywatelom państwa członkowskiego posiadającym dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, który nie został uzyskany w jednym z państw członkowskich, na wykonywanie na swoim terytorium zawodu regulowanego w rozumieniu art. 3 ust 1 lit. a) zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie".

67. Gdy dochodzi do takiej sytuacji, kwalifikacje potwierdzone dokumentem wydanym w państwie trzecim będą miały znaczenie dla celów systemu wspólnego uznawania kwalifikacji dopiero po trzech latach praktyki w państwie członkowskim, które dokonało uznania kwalifikacji. Wynika to z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2005/36, który stanowi: „Potwierdzenie kwalifikacji zawodowych wydane przez państwo trzecie uznawane jest za dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, jeżeli jego posiadacz legitymuje się trzyletnim doświadczeniem zawodowym w danym zawodzie, zdobytym na terytorium państwa członkowskiego, które uznało to potwierdzenie kwalifikacji zawodowych zgodnie z przepisami art. 2 ust. 2, oraz państwo to potwierdziło uzyskane doświadczenie zawodowe".

68. Sąd odsyłający zwraca się zatem z pytaniem o znaczenie terminu „państwo trzecie" użytego w tym przepisie w celu stwierdzenia, jak już zostało wskazane, czy warunek trzyletniej praktyki ma zastosowanie do A, czy też nie.

69. Z postanowienia odsyłającego wynika, że dyplom z 1980 r. jest dyplomem ukończenia szkoły średniej w zakresie wczesnej edukacji, który A uzyskał w byłym Związku Radzieckim i który ustawą z 2005 r. został zrównany z dyplomem ukończenia kształcenia średniego w Estonii.

70. Stanowi to w mojej ocenie odpowiedź na pytanie trzecie w ten sposób, że dyplomu z 1980 r. nie można uznać za wydany przez państwo trzecie.

71. Wbrew stanowisku przedstawionemu przez rząd fiński nie uważam, aby przeciwne rozstrzygnięcie można było wywodzić z brzmienia art. 3 ust. 3 dyrektywy 2005/36, o którym mowa w pkt 67 niniejszej opinii. Brzmienie to ma charakter otwarty i nie daje żadnych wskazówek co do specyfiki takiej sytuacji jak występująca w postępowaniu głównym.

[31] Zobacz pkt 32 niniejszej opinii powyżej.

[32] Zobacz przypis 8 powyżej.

72. De facto dyrektywa 2005/36 nie zawiera żadnego przepisu w tej kwestii w odniesieniu do *ogólnego* systemu uznawania kwalifikacji. Prawdą jest, że milczenie w tym względzie kontrastuje z wyraźnym uregulowaniem tego zagadnienia w ramach systemu *automatycznego* uznawania kwalifikacji [33].

73. Jeżeli chodzi bowiem specyficznie o Estonię, art. 23 ust. 4 dyrektywy 2005/36 dotyczący „praw nabytych" odnosi się do kwestii dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zawodach objętych automatycznym systemem uznawania kwalifikacji, takich jak zawody lekarza, pielęgniarki lub architekta, uzyskanych przed dniem 20 sierpnia 1991 r., a więc w byłym Związku Radzieckim. Z powołanego przepisu wynika, że dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji dotyczących zawodów objętych automatycznym systemem uznawania kwalifikacji podlega uznaniu przez inne państwa członkowskie, jeżeli władze estońskie poświadczą, że ma on na ich terytorium taką samą moc prawną jak dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, który władze te wydają [34].

74. Pozostałe części art. 23 dyrektywy 2005/36 przewidują podobne uregulowania w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych uzyskanych na terytorium innych istniejących uprzednio państw, a mianowicie Niemieckiej Republiki Demokratycznej (art. 23 ust. 2), Czechosłowacji (art. 23 ust. 3) i Jugosławii (art. 23 ust. 5).

75. Wynika z tego, że odpowiedzialność za podjęcie decyzji o podtrzymaniu mocy dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji wydanych przez takie istniejące uprzednio państwa w odniesieniu do zawodów objętych systemem *automatycznego* uznawania kwalifikacji przyznano wyraźnie organom danego państwa członkowskiego.

76. Czy z braku analogicznych zasad w odniesieniu do *ogólnego* systemu uznawania, z którym wiąże się sprawa rozpoznawana postępowania głównym, należy wysnuwać przeciwny wniosek? Nie sądzę.

77. Fakt, że prawodawca Unii w sposób wyraźny uznał kompetencję państw członkowskich do decydowania o dalszej ważności kwalifikacji uzyskanych w danych istniejących uprzednio państwach w odniesieniu do sytuacji objętych systemem *automatycznego* uznawania kwalifikacji, można wyjaśnić, jak sugeruje zasadniczo Komisja, tym, że system ten idzie w parze ze szczegółowymi uregulowaniami dotyczącymi minimalnych wymogów zawodowych. W tym kontekście łącznie z pozostałymi aspektami należało rozpatrywać aspekt czasowy.

78. Z kolei system *ogólnego* uznawania kwalifikacji nie zawiera tego rodzaju minimalnej harmonizacji wymogów zawodowych, które w związku z tym pozostają pod kontrolą państw członkowskich, z zastrzeżeniem poszanowania prawa Unii [35]. Zatem to do państw członkowskich należy określenie, co należy uznać za dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji na ich terytorium.

[33] Jak wyjaśniono powyżej, system automatycznego uznawania kwalifikacji jest jednym z trzech systemów przewidzianych w dyrektywie 2005/36 i dotyczy niektórych wybranych zawodów, takich jak lekarze, pielęgniarki lub architekci. Zobacz również pkt 28 niniejszej opinii powyżej.

[34] Oraz że dana działalność była wykonywana przez dane osoby na terytorium tego państwa przez co najmniej trzy kolejne lata w okresie pięciu lat poprzedzających datę wydania zaświadczenia. Zobacz przedostatni akapit art. 23 ust. 4 dyrektywy 2005/36.

[35] Zobacz motyw 11 dyrektywy 2005/36. Zobacz również wyrok Vlassopoulou, pkt 9, lub wyrok Malta Dental Technologists Association, pkt 47, 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

79. W tym samym duchu w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2005/36 uznano, że (rodzime) państwa członkowskie mają możliwość zachowania praw nabytych w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych uzyskanych na podstawie nieobowiązujących już przepisów również w sytuacji, gdy wymogi stały się w międzyczasie bardziej rygorystyczne. W takich sytuacjach przyjmujące państwo członkowskie musi dla celów ogólnego systemu uznawania kwalifikacji na mocy art. 13 dyrektywy [36] postrzegać kształcenie odbyte uprzednio (w rodzimym państwie członkowskim) jako odpowiadające poziomowi nowego kształcenia [37].

80. Uważam, że to samo należy stwierdzić mutatis mutandis, jeżeli chodzi o decyzję państwa członkowskiego, takiego jak Republika Estonii, w zakresie ustalenia, czy kwalifikacje zawodowe uzyskane na jego terytorium, w czasie gdy terytorium to stanowiło część innego państwa, spełniają minimalny poziom kwalifikacji wymagany obecnie obowiązującymi przepisami.

81. Konkluzję tę potwierdza w mojej ocenie cel art. 3 ust. 3 dyrektywy 2005/36. Przewidziany tam wymóg trzech lat praktyki zawodowej służy w mojej ocenie, podobnie jak wymóg jednego roku przewidziany w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 [38], zapewnieniu, aby kwalifikacje zawodowe „objęte" wspólnym systemem uznawania kwalifikacji zostały sprawdzone w realiach właściwego rynku zawodowego. Można postrzegać to również jako zabezpieczenie przed obchodzeniem wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych obowiązujących w danych państwach członkowskich.

82. Taka potrzeba nie występuje jednak w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych uzyskanych na terytorium państwa członkowskiego w czasie, gdy dane terytorium stanowiło część innego państwa. Kwestią podnoszoną w ujęciu historycznym w tym zakresie jest przede wszystkim kwestia nadal trwającej mocy prawnej [39] w nowym (lub przywróconym) państwie (w połączeniu z ważnością innych elementów porządku prawnego). Gdy podjęta zostaje decyzja o utrzymaniu ważności kwalifikacji zawodowych, stają się one częścią porządku prawnego tego państwa członkowskiego, w związku z czym powinny one podlegać systemowi wzajemnego uznawania kwalifikacji na warunkach określonych w dyrektywie 2005/36.

83. Zatem w świetle powyższego stwierdzam, podzielając zdanie rządu estońskiego i Komisji, że kwalifikacje zawodowe uzyskane w byłym Związku Radzieckim, zrównane przez Estonię w drodze przepisów z kwalifikacjami uzyskanymi w tym państwie członkowskim, należy uznawać za uzyskane w tym państwie członkowskim, a nie w państwie trzecim.

2. Czy dyplom z 1980 r. poświadcza „wykształcenie regulowane"?

84. Jak już zauważyłem, z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający nie ma pewności, czy dyplom z 1980 r. może być postrzegany jako dokument potwierdzający „kształcenie regulowane" w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2005/36. Jeżeli tak, z art. 13 ust. 2 akapit trzeci tej dyrektywy wynikałoby, że na potrzeby uznania kwalifikacji zawodowych w Finlandii nie

[36] Przedstawionego powyżej w pkt 31 i 32 niniejszej opinii.

[37] Zobacz również w kontekście dyrektywy 89/48 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, pkt 45).

[38] Trybunał stwierdził w kontekście dyrektywy 89/48, że „wymóg takiego doświadczenia zawodowego odnosi się więc do rzeczywistego charakteru możliwości wykonywania przez wnioskodawcę rozpatrywanego zawodu w państwie członkowskim pochodzenia". Wyrok z dnia 5 kwietnia 2011 r., Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, pkt 31).

[39] Pragnę zauważyć, że we wspomnianych przepisach art. 23 dyrektywy 2005/36 posłużono się pojęciem „mocy prawnej" danych kwalifikacji zawodowych.

można wymagać od wnioskodawcy posiadania roku doświadczenia zawodowego w charakterze nauczyciela wychowania przedszkolnego w innym państwie członkowskim w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

85. Artykuł 3 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2005/36 definiuje „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". W zdaniu drugim dodano, że „[s]truktura i poziom kształcenia zawodowego oraz praktyk w okresie próbnym lub praktyk zawodowych określane są w ustawach, przepisach wykonawczych lub administracyjnych danego państwa członkowskiego albo są nadzorowane bądź zatwierdzane przez wyznaczony w tym celu organ".

86. Przyznaję, że definicja ta nie jest łatwa do zrozumienia, ponieważ, po pierwsze, „kształcenie zawodowe oraz praktyki w okresie próbnym lub praktyka zawodowa" wydają się stanowić część „kształcenia regulowanego" jedynie „w stosownych przypadkach", a po drugie, wymóg odnoszący się do „struktury i poziomu" określonego przez przepisy krajowe wydaje się dotyczyć jedynie takiej (praktycznej) części szkolenia, przeciwstawianej części teoretycznej [40].

87. Niemniej jednak zgadzam się z Komisją, że wymagany poziom i struktura szkolenia ustalone przepisami krajowymi muszą mieć zastosowanie zarówno do teoretycznej, jak i praktycznej części tego kształcenia, ponieważ nie jestem pewien, w jaki sposób w przeciwnym wypadku „kształcenie regulowane" objęte tą definicją można by postrzegać w całości jako *regulowane*.

88. Do sądu odsyłającego należy zatem ustalenie, czy: (i) dyplom z 1980 r. stanowi dowód ukończenia kształcenia przystosowanego na potrzeby wykonywania określonego zawodu, którego dotyczy sprawa; (ii) struktura i poziom takiego kształcenia zostały określone w drodze krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych albo były monitorowane lub zatwierdzone przez wyznaczony w tym celu organ, zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2005/36; oraz (iii) taki dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji został wydany przez właściwy organ, wyznaczony zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi, i poświadcza, że jego posiadacz został przygotowany do wykonywania danego zawodu, zgodnie z art. 13 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2005/36.

89. Jeżeli tak jest, a także mając na uwadze fakt, że dyplom ten został zrównany przez Estonię z dyplomami wydawanymi przez to państwo członkowskie, jestem zdania, że kwalifikacje zawodowe należy uznać bez uszczerbku dla możliwości domagania się przez przyjmujące państwo członkowskie środków wyrównawczych w rozumieniu (i w granicach) art. 14 dyrektywy 2005/36.

[40] Pragnę zauważyć, że przykłady „kształcenia regulowanego" podano w załączniku III do pierwotnej wersji dyrektywy 2005/36, ale załącznik ten został usunięty przez art. 1 ust. 52 dyrektywy 2013/55, przypuszczalnie w wyniku zamiaru poszerzenia zakresu tego pojęcia. Zobacz dokument roboczy służb Komisji Ocena skutków, dokument towarzyszący wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym [SEC(2011) 1558 wersja ostateczna, pkt 6.4.2, s. 33] . Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy zawiera definicję „kształcenia regulowanego", z której wynika między innymi, że „w szczególny sposób przystosowane [ukierunkowane] jest [ono] na potrzeby wykonywania określonego zawodu". Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (COM/2002/0119 wersja ostateczna; Dz.U. 2002, C 181 E, s. 183); projektowane art. 11 ust. 4 lit. b), art. 11 ust. 5, art. 11 ust. 6 i art. 13 ust. 2 akapit trzeci.

E. Uwagi końcowe dotyczące (domyślnego) stosowania postanowień prawa pierwotnego

90. Jak wielokrotnie przypominał Trybunał, jeżeli sprawa nie jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2005/36, właściwe organy nie mogą zakończyć swojej oceny, ale muszą kontynuować ją, dokonując analizy w świetle podstawowych swobód zagwarantowanych przez TFUE [41]. Bowiem „dyrektywy dotyczące wzajemnego uznawania dyplomów, między innymi dyrektywa 2005/36, nie mają na celu i nie mogą powodować utrudnienia uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w sytuacjach nieobjętych ich zakresem” [42].

91. Jeżeli zatem wniosek o uznanie kwalifikacji zawodowych nie podlega dyrektywie 2005/36, w grę wchodzą art. 45 i 49 TFUE. W związku z tym właściwe organy muszą wziąć pod uwagę kwalifikacje zawodowe zainteresowanego, porównując kwalifikacje potwierdzone dyplomami, zaświadczeniami i innymi dokumentami potwierdzającymi kwalifikacje, a także odpowiednie doświadczenie zawodowe z kwalifikacjami zawodowymi wymaganymi zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi do wykonywania danego zawodu, jak wynika z wyroku Vlassoupoulou i wywodzącej się z niego linii orzecznictwa [43].

92. Z przytoczonych zasad wynika, że zainteresowane państwo członkowskie musi w sposób obiektywny sprawdzić, czy zagraniczny dyplom poświadcza, że jego posiadacz dysponuje wiedzą i kwalifikacjami co najmniej równoważnymi z tymi poświadczanymi dyplomem krajowym, a jeżeli tak jest, musi uznać ten dyplom za spełniający wymogi określone w jego przepisach krajowych. W przypadku istotnych różnic może ono ustalić środki wyrównawcze, które muszą być zgodne w szczególności z zasadą proporcjonalności, przy czym następuje to po zweryfikowaniu, czy wiedza zdobyta już przez wnioskodawcę, w tym w przyjmującym państwie członkowskim, może być wzięta pod uwagę, aby wykazać posiadanie wiedzy wymaganej przez przyjmujące państwo członkowskie [44].

93. Zatem, jak zasadniczo twierdzi Komisja, prowadząc analizę w świetle art. 45 lub 49 TFUE, kwalifikacje wnioskodawcy należy ocenić dogłębnie, mając na uwadze wszystkie dyplomy, całość doświadczenia zawodowego zdobytego w byłym Związku Radzieckim i w Finlandii [45], jak również zaświadczenie z 2017 r., aby ustalić, czy istnieje równoważność między kwalifikacjami tego wnioskodawcy a kwalifikacjami zawodowymi wymaganymi na podstawie przepisów przyjmującego państwa członkowskiego do wykonywania zawodu nauczyciela wychowania przedszkolnego, jak również aby stwierdzić, czy umiejętności, których może brakować, zostały faktycznie nabyte.

41 Zobacz stanowisko wyrażone niedawno w wyroku Valvira – Psychoterapeuci, pkt 35–44.

42 Wyrok z dnia 3 marca 2022 r., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Podstawowe kształcenie medyczne) (C-634/20, EU:C:2022:149; zwany dalej „wyrokiem Valvira – Podstawowe kształcenie medyczne”; pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 W okolicznościach faktycznych zaistniałych w sprawie Vlassopoulou nie miał jeszcze zastosowania żaden z instrumentów prawa wtórnego dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych, w związku z czym Trybunał oparł swoje rozstrzygnięcie na odpowiednim postanowieniu traktatu (in casu art. 52 traktatu EWG, obecnie art. 49 TFUE). Chociaż sprawa ta dotyczyła swobody przedsiębiorczości, jej tok rozumowania ma zastosowanie również do swobodnego przepływu pracowników. Zobacz niedawne zastosowanie w wyroku Valvira – Psychoterapeuci, pkt 40, 41, i w wyroku Valvira – Podstawowe kształcenie medyczne, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 Zobacz przykładowo wyrok Valvira – Podstawowe kształcenie medyczne, pkt 42–46 i przytoczone tam orzecznictwo.

45 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2021 r., BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo) w odniesieniu do znaczenia doświadczenia zdobytego w przyjmującym państwie członkowskim.

IV. Wnioski

94. W świetle powyższego proponuję, aby na pytania Korkein hallinto-oikeus (najwyższego sądu administracyjnego, Finlandia) Trybunał udzielił następujących odpowiedzi:

Artykuł 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, należy interpretować w ten sposób, że:

zawód nauczyciela wychowania przedszkolnego nie może być uznany za „regulowany" w rozumieniu tego przepisu, jeżeli dostęp do tego zawodu i jego wykonywanie są uzależnione, po pierwsze, od ukończenia studiów wyższych, które nie były przystosowane do potrzeb wykonywania tego zawodu, a po drugie, od kompetencji pedagogicznych, które są określone w standardzie zawodowym, ale których posiadanie jest w każdym przypadku oceniane przez pracodawcę.

Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2005/36 należy interpretować w ten sposób, że:

kwalifikacje zawodowe uzyskane w byłym Związku Radzieckim zrównane przez Republikę Estonii w drodze jej przepisów z kwalifikacjami uzyskanymi w tym państwie członkowskim muszą być postrzegane jako uzyskane w tym państwie członkowskim, a nie w państwie trzecim.