OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 19 kwietnia 2007 r. [1]

1. Komisja Wspólnot Europejskich niniejszą skargą wnosi o stwierdzenie, że Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1, 3, 4, 7, 8 i 10 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 [2].

I — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

2. Pewne uregulowania krajowe, choć nie mają dyskryminacyjnego charakteru, to jednak mogą w nieuzasadniony sposób naruszać swobodę przepływu pracowników. Jest tak między innymi w przypadku wymogów w zakresie kwalifikacji do wykonywania zawodu, które mogą znacząco różnić się w różnych państwach członkowskich. W celu usunięcia tych przeszkód w swobodnym przepływie pracowników, prawodawca wspólnotowy wprowadził system uznawania kwalifikacji w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania.

3. Aby wprowadzić ten system w życie, Wspólnota Europejska przyjęła dwa podejścia w dziedzinie uznawania dyplomów.

4. Pierwsze podejście, zwane „sektorowym", wprowadza system uznawania dyplomów w zakresie siedmiu zawodów regulowanych [3]. W ramach tego podejścia przyjętych zostało kilka dyrektyw. Ustanawiają one wspólne wszystkim państwom członkowskim minimalne kryteria odnośnie do warunków podjęcia i wykonywania tych zawodów. W rezultacie dyplomy otrzymane na zakończenie cyklów kształcenia wymienionych w wykazie uchwalonym przez prawodawcę wspólnotowego są uznawane automatycznie przez państwa członkowskie.

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Dz.U. 1989, L 19, s. 16.
3 — Chodzi o następujące zawody: lekarz, pielęgniarka, lekarz dentysta, weterynarz, położna, farmaceuta i architekt.

5. Drugie podejście rozwinięte przez prawodawcę wspólnotowego jest bardziej ogólne. To rozwiązanie przyjęto właśnie w dyrektywie 89/48. Dyrektywa ta stosuje się do zawodów, które nie wchodzą w zakres dyrektyw sektorowych, i zgodnie z art. 3 opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania dyplomów bez uprzedniej harmonizacji programów kształcenia.

6. W ten sposób przyjmujące państwo członkowskie, które reguluje dany zawód, musi na podstawie tej dyrektywy uznać, że dyplomy zawodowe szkoły wyższej otrzymane w innym państwie członkowskim umożliwiają wykonywanie danego zawodu regulowanego, pod oczywistym warunkiem przewidzianym w dyrektywie, że dyplom przyznaje posiadaczowi kwalifikacje zawodowe wymagane do podjęcia danego zawodu regulowanego w państwie wydania dyplomu.

7. Zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy 89/48 przez „dyplom" rozumie się każdy dyplom wydany przez właściwe organy w państwie członkowskim, potwierdzający ukończenie kształcenia po szkole średniej trwającego co najmniej trzy lata. Z przepisu tego wynika również, że studia powinny zostać ukończone na uniwersytecie lub w instytucji szkolnictwa wyższego bądź też w instytucji o zbliżonym poziomie kształcenia.

8. Zasadzie tej towarzyszą w pewnych przypadkach środki wyrównawcze nałożone przez przyjmujące państwo członkowskie. Jeśli istnieją znaczące różnice pomiędzy treścią kształcenia odbytego w państwie członkowskim pochodzenia a treścią kształcenia uzyskanego w przyjmującym państwie członkowskim, to ostatnie może zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/48 wymagać od posiadacza dyplomu odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności.

9. Akapit drugi zdanie pierwsze tego samego przepisu uszczegóławia, że przyjmujące państwo członkowskie musi co do zasady udzielić posiadaczowi dyplomu prawa wyboru między stażem adaptacyjnym a testem umiejętności.

10. Jednakże poprzez odstępstwo od tej zasady dla grup zawodów, których wykonywanie wymaga dokładnej znajomości prawa krajowego i w odniesieniu do których udzielanie porad lub pomocy związanej z prawem krajowym jest zasadniczą i trwałą cechą działalności zawodowej, przyjmujące państwo członkowskie może wskazać staż adaptacyjny lub test umiejętności. Jeżeli procedura ta zostanie wprowadzona, przyjmujące państwo członkowskie musi zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 89/48 przekazać Komisji projekt odpowiedniego przepisu oraz przedstawić przyczyny, które spowodowały, że wydanie takiego przepisu było konieczne.

11. Ponadto art. 7 ust. 3 dyrektywy 89/48 stanowiący przepis szczegółowy dla zawodów

regulowanych przez stowarzyszenie bądź organizację [w rozumieniu art. 1 lit. d) akapit drugi tej dyrektywy [4]] ma następujące brzmienie:

„W przypadku gdy zawód podlega regulacjom w przyjmującym państwie członkowskim przez stowarzyszenie bądź organizację, o których mowa w art. 1 lit. [pkt] d), obywatele państw członkowskich mogą używać tytułu zawodowego lub skrótu tego tytułu przyznawanych przez tę organizację lub stowarzyszenie wyłącznie jako dowodu poświadczającego ich przynależność do tych stowarzyszeń i organizacji.

W przypadku gdy stowarzyszenie lub organizacja warunkuje posiadanie członkostwa spełnieniem pewnych wymagań dotyczących kwalifikacji, może ono stosować te wymagania do obywateli innych państw członkowskich, którzy posiadają dyplom w rozumieniu art. 1 lit. [pkt] a) lub kwalifikacje w rozumieniu art. 3 lit. [pkt] b), wyłącznie zgodnie z niniejszą dyrektywą, szczególnie z art. 3 i 4".

12. Termin przewidziany w art. 12 dyrektywy 89/48 na jej transpozycję do prawa krajowego upłynął w dniu 4 stycznia 1991 r.

4 — Zgodnie z tym przepisem za takie uznaje się stowarzyszenie lub organizację, uznawane przez dane państwo członkowskie, które wydają dyplomy swoim członkom, zapewniają, że ich członkowie respektują wydane przez nie przepisy dotyczące etyki zawodowej oraz przyznają im prawo używania tytułu bądź skrótu tego tytułu, lub prawo osiągania korzyści ze statusu wynikającego z posiadania tego dyplomu.

B — *Krajowe przepisy prawne*

13. W Grecji dekret prezydencki nr 165/2000 z dnia 28 czerwca 2000 r. [5], w brzmieniu zmienionym dekretami prezydenckimi nr 373/2001 z dnia 22 października 2001 r. [6] i nr 385/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. [7] (zwany dalej „dekretem 165/2000"), dokonał transpozycji dyrektywy 89/48 do krajowego porządku prawnego.

14. W zakresie, w jakim Komisja kwestionuje w ramach swoich zarzutów szczegółowe przepisy prawa krajowego, ich treść zostanie przedstawiona przy ocenie zarzutów.

II — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15. Komisja w następstwie skarg złożonych do niej przez 37 osób fizycznych uznała, że regulacje greckie nie są zgodne z dyrektywą 89/48 w zakresie kilku kwestii. W dniu 27 lipca 2001 r. skierowała zatem do Republiki Greckiej wezwanie do usunięcia uchybień, uzupełnione następnie w dniu 21 grudnia

5 — FEK A' 149.
6 — FEK A' 251.
7 — FEK A' 334.

2001 r. dodatkowym wezwaniem. Rząd grecki odpowiedział na te pisma odpowiednio pismami z dnia 12 października 2001 r. i z dnia 13 marca 2002 r.

16. Komisja uznała, że odpowiedzi te nie były satysfakcjonujące i w dniu 1 lipca 2002 r. skierowała do Republiki Greckiej uzasadnioną opinię, a w dniu 9 lipca 2004 r. dodatkowo uzupełnienie do uzasadnionej opinii, wzywając to państwo członkowskie do podjęcia niezbędnych działań do zastosowania się do tych opinii w terminie dwóch miesięcy od ich doręczenia. Republika Grecka odpowiedziała na opinie pismami z dnia 3 września 2002 r., z dnia 26 sierpnia 2004 r. i z dnia 7 kwietnia 2005 r.

17. Chociaż informacje przekazane przez Republikę Grecką stanowiły odpowiedź na pewne punkty zarzutów Komisji, to jednak Komisja podtrzymała swoje stanowisko, że Republika Grecka nie podjęła wszystkich działań koniecznych dla transpozycji dyrektywy 89/48 do prawa wewnętrznego. Postanowiła zatem wnieść niniejszą skargę.

III — Skarga

18. W uzasadnieniu swojej skargi Komisja podnosi siedem zarzutów dotyczących odpowiednio:

— nieuznawania dyplomów wydanych przez właściwe organy innego państwa członkowskiego w ramach studiów opartych na umowach franchisingowych;

— niezgodności środków wyrównawczych przewidzianych dekretem 165/2000 ze środkami zawartymi w dyrektywie 89/48;

— zachowania przyznanego Symvoulio Anagnoriseos Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis [8] prawa oceny, czy instytucja szkolnictwa w innym państwie członkowskim należy do systemu szkolnictwa wyższego oraz czy wnioskodawca posiada wymagane doświadczenie zawodowe, w przypadku gdy okres kształcenia jest krótszy o co najmniej rok od okresu wymaganego w Grecji w celu wykonywania tego samego zawodu;

8 — Rada do spraw uznawania równoważności dyplomów szkolnictwa wyższego w Grecji, zwana dalej „Saeitte".

— nieuznawania kwalifikacji zawodowych do podjęcia zatrudnienia w publicznym sektorze naukowym;

— praktyki administracyjnej różnych służb sektora publicznego dotyczącej warunków zatrudnienia osób już zatrudnionych, posiadaczy dyplomu w rozumieniu dyrektywy 89/48, które znają problemy związane z warunkami zaszeregowania na wyższy stopień w hierarchii zawodowej;

— wymagania od posiadaczy dyplomów, w rozumieniu dyrektywy 89/48, przedstawienia świadectwa równoważności akademickiej z Diapanepistimiako Kentro Anagnoriseos Titlon Spoudon tis Allodapis [9] i pomyślnego przejścia konkursu celem wpisania do Techniko Epimelitirio Ellados [10] oraz

— wymogu świadectw szkolenia zawodowego uwierzytelnionych przez władze konsularne w odniesieniu do dyplomów innych państw członkowskich.

9 — Międzyuniwersytecki ośrodek uznawania dyplomów cudzoziemców, zwany dalej „Dikatsa".

10 — Grecka izba techniczna, zwana dalej „TEE".

19. W oparciu o te zarzuty Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1, 3, 4, 7, 8 i 10 dyrektywy 89/48 oraz o obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania.

20. Komisja odstąpiła od zarzutu czwartego i siódmego. Moja analiza ograniczy się zatem do zarzutu pierwszego, drugiego, trzeciego, piątego i szóstego.

IV — Ocena

21. Należy w pierwszej kolejności podkreślić, że w piśmie skierowanym w dniu 29 sierpnia 2006 r. do Komisji Republika Grecka poinformowała o publikacji w *Dzienniku Urzędowym Republiki Greckiej* zarządzenia ministra dokonującego właściwej transpozycji dyrektywy 89/48 do jej prawa wewnętrznego. Dokument ten jest pozbawiony znaczenia.

W istocie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasadność skargi o stwierdzenie uchybienia powinna być oceniana w odniesieniu do sytuacji w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał [11]. W niniejszej sprawie ostatni dwumiesięczny termin został wyznaczony w dniu doręczenia uzupełnienia do uzasadnionej opinii, czyli upłynął w dniu 9 września 2004 r.

A — *W przedmiocie zarzutu pierwszego*

1. Główne argumenty stron

22. Pierwszy zarzut dotyczy uznawania dyplomów wydanych na koniec szkolenia odbytego w ramach umów franchisingowych. Podstawą takich szkoleń są transnarodowe porozumienia o współpracy pomiędzy uniwersytetem lub instytucją szkolnictwa wyższego jednego państwa członkowskiego, które wydają dyplom, a instytucją prywatną innego państwa członkowskiego odpowiedzialną za zapewnienie szkolenia prowadzącego do zdobycia tego dyplomu.

23. W niniejszej skardze Komisja zarzuca Republice Greckiej nieuznawanie tych dyplomów wydanych na koniec szkolenia odbytego w ramach porozumień franchisingowych zawartych pomiędzy uniwersytetem innego państwa członkowskiego a instytucją prywatną z siedzibą na terytorium greckim.

24. Republika Grecka uważa, że nie jest zobowiązana uznać dyplomu wydanego przez władze innego państwa członkowskiego, jeśli dyplom ten poświadcza szkolenie ukończone w części lub w całości w przyjmującym państwie członkowskim i które według tego państwa nie jest uznawane za wchodzące w zakres szkolnictwa wyższego.

25. Podnosi w tym zakresie, że jeśli chodzi o jakość instytucji jako uniwersytetu lub instytucji szkolnictwa wyższego lub innej instytucji zapewniającej równoważny poziom kształcenia, art. 1 lit. a) dyrektywy 89/48 odsyła do przepisów krajowych państwa członkowskiego, na którego terytorium zapewnia się kształcenie. Zatem jedynie w świetle prawa greckiego należałoby dokonywać oceny jakości rozpatrywanej instytucji oraz wartości dyplomów.

26. W tym względzie Republika Grecka zauważa, że art. 16 konstytucji greckiej zastrzega szkolnictwo wyższe dla instytucji publicznych. Tym samym obowiązek uznania

11 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 27 listopada 1990 r. w sprawie C-200/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-4299, pkt 13; z dnia 18 października 2001 r. w sprawie C-354/99 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. I-7657, pkt 45 i z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-233/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-6625, pkt 30.

dyplomu poświadczającego odbycie kształcenia na jej terytorium za dyplom uniwersytecki lub szkoły wyższej, choć w świetle prawa krajowego takim nie jest, byłby sprzeczny z art. 149 WE i 150 WE [12].

27. Komisja uważa natomiast, że dyplomy wydane na koniec kształcenia odbytego w ramach umów franchisingowych wchodzą w zakres systemu nauczania państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się uniwersytet wydający te dyplomy. Podnosi, że zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy 89/48, do właściwych organów państwa członkowskiego wydania dyplomu należy ocena treści i organizacji kształcenia uzyskanego w innym państwie członkowskim.

2. Ocena

28. W ramach zarzutu pierwszego Komisja zarzuca Republice Greckiej nieuznawanie dyplomów wydanych przez uniwersytety innych państw członkowskich, w przypadku gdy kształcenie prowadzące do zdobycia tych dyplomów zostało odbyte w instytucji prywatnej na jej terytorium.

12 — Na mocy tych przepisów Wspólnota może, jeśli jest to niezbędne, wspierać i uzupełniać działalność państw członkowskich w dziedzinie edukacji i kształcenia zawodowego, w pełni szanując ich odpowiedzialność za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych i kształcenia zawodowego. Edukacja i kształcenie zawodowe pozostają zatem w zakresie kompetencji państw członkowskich.

29. Pytanie, jakie powstaje, to czy dyplom wydany na koniec szkolenia odbytego w ramach umowy franchisingowej stanowi „dyplom" w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy 89/48, a tym samym przyjmujące państwo członkowskie jest zobowiązane uznać go na podstawie art. 3 tej dyrektywy.

30. Odmienność takiego dyplomu polega na tym, że kształcenie nie odbyło się na terytorium państwa członkowskiego, w którym wydano ten dyplom, lecz zapewniła je instytucja prywatna znajdująca się na terytorium innego państwa członkowskiego.

31. Biorąc pod uwagę tę specyfikę, czy należy uważać, że to w zakresie właściwości państwa członkowskiego, na którego terytorium zapewniono kształcenie, leży ocena jakości tego dyplomu?

32. Nie sądzę.

33. W pierwszej kolejności przypominam, że zgodnie z art. 1 lit. a) akapit pierwszy tiret pierwsze dyrektywy 89/48 przez „dyplom"

należy rozumieć każdy dyplom, „który został *wydany przez właściwe władze* w *państwie członkowskim* [13], wyznaczone zgodnie z jego przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi". Należy stwierdzić zatem, że jakość dyplomu ocenia się w świetle prawa państwa członkowskiego miejsca wydania dyplomu.

34. Następnie trzeba zauważyć, że art. 1 lit. a) akapit pierwszy tiret drugie tej dyrektywy nie ustanawia kryterium terytorium odnośnie do miejsca kształcenia. Zatem jestem zdania, że to do państwa członkowskiego miejsca wydania dyplomu należy określenie treści i organizacji kształcenia zapewnionego celem uzyskania tego dyplomu, a tym samym miejsca, w którym kształcenie się odbędzie.

35. Trzeba również dodać, że art. 1 lit. a) tej dyrektywy uszczegóławia jedynie, że kształcenie powinno było odbyć się głównie na terenie Wspólnoty [14]. Zgodnie z tym przepisem ważne jest to, by kształcenie odbyło się na poziomie wyższym niż poziom szkoły średniej, trwało co najmniej trzy lata i było zapewnione przez instytucję szkolnictwa wyższego lub inną instytucję o tym samym poziomie kształcenia.

36. Analizę tę potwierdza zarówno cel dyrektywy 89/48, jak i orzecznictwo Trybunału.

37. Dyrektywa ta ma na celu wzajemne uznawanie dyplomów poświadczających kształcenie zawodowe trwające co najmniej trzy lata. W przeciwieństwie do dyrektyw sektorowych system wprowadzony dyrektywą 89/48 nie opiera się na harmonizacji warunków podejmowania lub wykonywania zawodów regulowanych.

38. To jest właśnie przyczyna, dla której Trybunał orzekł w swoim wyroku w sprawie Price [15], że państwa członkowskie pozostają właściwe w zakresie określenia tych warunków dostępu, innymi słowy w zakresie określenia treści, poziomu lub nawet struktury kształcenia wymaganego dla zawodów regulowanych nieobjętych dyrektywami sektorowymi.

39. Okoliczność, że kształcenie zostało zapewnione w całości lub części przez instytucję prywatną znajdującą się na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, nie może zwalniać go ze spoczywającego nań obowiązku uznania dyplomu poświadczającego to kształcenie. Gdyby uznano taką możliwość, zakwestionowana zostałaby zasada wzajemnego uznawania.

13 — Podkreślenie własne.

14 — Zobacz art. 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy 89/48.

15 — Wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-149/05, Zb.Orz. s. I-7691, pkt 54.

40. Trzeba dodać, że nieuznanie dyplomu z tego powodu, że został wydany na koniec kształcenia odbytego w ramach umowy franchisingowej, sprowadzałoby się nie tylko do zniechęcenia studentów do korzystania z oferty kształcenia proponowanej przez uniwersytety innych państw członkowskich, lecz również do ustanowienia przeszkody w swobodnym przepływie pracowników posiadających dyplomy tych uniwersytetów, co byłoby sprzeczne z celem dyrektywy 89/48.

41. Motywy pierwszy i trzynasty tej dyrektywy wskazują w tym zakresie, że dyrektywa ma ułatwiać wykonywanie zawodu w państwie członkowskim innym niż państwo, na którego terytorium obywatel wspólnotowy zdobył kwalifikacje zawodowe, i że obywatel ten ma prawo „nabywania umiejętności [zawodowych] tam, gdzie tego pragnie".

42. Umowy franchisingowe zezwalają na taką mobilność i wpisują się stąd w ducha wspólnotowego programu wymiany Erasmus, który wspiera współpracę pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego państw członkowskich.

43. Przypominam wreszcie, że w przypadku gdy przyjmujące państwo członkowskie uznaje, że kształcenie uzyskane przez posiadacza dyplomu obejmuje materie znacznie różniące się od tych, których opanowanie jest warunkiem otrzymania dyplomu wymaganego w tym państwie, państwo to może, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) akapit pierwszy dyrektywy 89/48, wymagać od wnioskodawcy odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności.

44. W świetle tych rozważań dochodzę do wniosku, że pierwszy zarzut jest zasadny.

B — *W przedmiocie zarzutu drugiego*

45. Artykuł 5 ust. 1 lit. b) dekretu 165/2000 przewiduje odstępstwo od zasady ustanowionej w art. 4 ust. 1 lit. b) akapit drugi dyrektywy 89/48 [16]. Dekret ten przewiduje nie tylko to, że możliwość wyboru nie stosuje się do zawodów, które wymagają dokładnej znajomości prawa krajowego, lecz nie stosuje się również „w zakresie wszelkich innych zawodów będących przedmiotem przepisów szczególnych".

16 — Przypominam, że na podstawie tej zasady, jeśli przyjmujące państwo członkowskie robi użytek ze swojego prawa do nałożenia środków wyrównawczych, to wybór pomiędzy stażem adaptacyjnym a testem umiejętności powinno pozostawić wnioskodawcy.

46. Jak słusznie podnosi Komisja, ten przepis krajowy, który stanowi ogólnie, że przyjmujące państwo członkowskie zastrzega sobie wybór stażu adaptacyjnego lub testu umiejętności „w zakresie wszelkich innych zawodów będących przedmiotem przepisów szczególnych", jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 lit. b) akapit drugi zdanie drugie i art. 10 dyrektywy 89/48. W gruncie rzeczy przyjmujące państwo członkowskie może odstąpić od zasady dokonywania wyboru przez wnioskodawcę wyłącznie, gdy dany zawód regulowany wymaga dokładnej znajomości prawa krajowego.

47. Republika Grecka uznaje zasadność tego zarzutu i dodaje, że dekret prezydencki uchylający sporne zdania jest już w trakcie procesu legislacyjnego.

48. Wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane w odniesieniu do sytuacji w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii [17].

49. Trzeba stwierdzić, że z upływem tego terminu Republika Grecka nie podjęła działań koniecznych dla zastosowania się do art. 4 ust. 1 lit. b) akapit drugi zdanie drugie i art. 10 dyrektywy 89/48. Z tego wynika, że drugi zarzut jest zasadny.

C — *W przedmiocie zarzutu trzeciego*

50. Artykuł 10 ust. 1 lit. b) pkt aa) i bb) dekretu 165/2000 przyznaje Saeitte wyłączną właściwość w zakresie rozstrzygania wniosków o uznanie dyplomów ukończenia szkoły wyższej wchodzących w zakres stosowania dyrektywy 89/48.

51. Zgodnie z tym przepisem Saeitte jest właściwa w zakresie oceny, czy instytucja szkolnictwa, do której uczęszczał wnioskodawca, należy do systemu szkolnictwa wyższego oraz czy wnioskodawca posiada wymagane doświadczenie zawodowe, w przypadku gdy kształcenie trwało co najmniej rok krócej niż kształcenie wymagane w Grecji do wykonywania tego samego zawodu.

52. Jak podkreśla Komisja, jestem zdania, że przyznana Saeitte kompetencja oceny, czy instytucja szkolnictwa należy do systemu szkolnictwa wyższego, jest sprzeczna z art. 8 ust. 1 dyrektywy 89/48. Zgodnie z tym artykułem zaświadczenia i dokumenty wydane przez właściwe organy państwa członkow-

17 — Zobacz przypis na s. 11.

skiego miejsca wydania dyplomu i przedstawione przez wnioskodawcę powinny wystarczyć do udowodnienia, że warunki ustalone w art. 3 i 4 tej dyrektywy zostały spełnione.

53. Natomiast przeciwnie do tego, co podnosi Komisja, uważam, że Saeitte jest właściwy zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy w zakresie kontroli, czy posiadacz dyplomu posiada wymagane doświadczenie zawodowe, w przypadku gdy kształcenie trwało co najmniej rok krócej niż kształcenie wymagane w Grecji do wykonywania tego samego zawodu.

54. W istocie zgodnie z tym przepisem, art. 3 dyrektywy 89/48 nie stoi na przeszkodzie temu, by przyjmujące państwo członkowskie mogło również wymagać od wnioskodawcy „przedłożenia dowodu o doświadczeniu zawodowym, jeśli okres trwania kształcenia […] jest przynajmniej o rok krótszy od tego, który jest wymagany w przyjmującym państwie członkowskim".

55. Republika Grecka ma zatem prawo wymagać udowodnienia od posiadacza zagranicznego dyplomu, że posiada doświadczenie zawodowe, jeśli kształcenie prowadzące do danego zawodu regulowanego jest o rok krótsze od wymaganego w Grecji.

56. Republika Grecka nie kwestionuje tego zarzutu i wskazuje, że dekret prezydencki uchylający sporny przepis jest w trakcie uchwalania.

57. W świetle orzecznictwa Trybunału [18] i odpowiedzi przedstawionej przez Republikę Grecką uważam, że trzeci zarzut jest również zasadny, lecz tylko odnośnie do właściwości Saeitte w zakresie oceny, czy instytucja szkolnictwa znajdująca się na terytorium innego państwa członkowskiego należy do systemu szkolnictwa wyższego.

D — *W przedmiocie zarzutu piątego*

58. Komisja zarzuca Republice Greckiej odmowę uznania równoważności zawodowej posiadaczom dyplomów w rozumieniu dyrektywy 89/48, pracującym w sektorze publicznym, uniemożliwiając im awans do wyższej grupy płacowej. Komisja uważa, że praktyka ta jest sprzeczna z art. 3 dyrektywy 89/48.

59. Republika Grecka kwestionuje te twierdzenia. Według niej postanowienia kodeksu greckiej służby publicznej uprawniają osoby

18 — Idem.

posiadające zagraniczny dyplom do zaszeregowania na stanowiskach w wyższych grupach.

60. W uzasadnieniu zarzutu Komisja ogranicza się do twierdzenia, że „praktyka administracyjna [Saeitte] i innych służb sektora publicznego, tzn. utrzymanie przez Republikę Grecką starego systemu przebiegu kariery zawodowej, jest sprzeczna z art. 3 dyrektywy [89/48]". Przywołuje jedynie skargi, które przedstawili jej posiadacze tych dyplomów, jak również protokół ze spotkania Saeitte [19]. Komisja nie przekazała tych skarg do akt sprawy ani nie przedstawiła innych dowodów na poparcie swoich twierdzeń.

61. Należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego na podstawie art. 226 WE Komisja powinna wykazać zaistnienie podnoszonego uchybienia i nie może się przy tym opierać na jakichkolwiek domniemaniach [20].

19 — Zobacz pkt 66 i 67 skargi.

20 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie 96/81 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. 1791, pkt 6; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-194/01 Komisja przeciwko Austrii, Rec. s. I-4579, pkt 34; z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-3761, pkt 27 oraz z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-9017, pkt 75. Ponadto należy dodać, że w odniesieniu do zarzutu dotyczącego niezgodnej z prawem praktyki administracji państwa członkowskiego Trybunał orzekł, że dla wykazania uchybienia wymagane jest przedstawienie dowodów mających charakter szczególny w porównaniu z dowodami zwykle uwzględnianymi w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia dotyczącej jedynie treści przepisu krajowego (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 28).

62. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że Komisja nie przedstawiła dowodu na to, że grecki system przebiegu kariery urzędników uniemożliwia posiadaczom dyplomów, w rozumieniu dyrektywy 89/48, powoływać się na tytuł zawodowy, celem zaszeregowania na wyższy stopień w hierarchii zawodowej.

63. W rezultacie uważam, że zarzut piąty jest bezzasadny.

E — *W przedmiocie zarzutu szóstego*

1. Główne argumenty stron

64. Zgodnie z art. 2 greckiej ustawy 1486/1984 [21] wszystkich obywateli greckich

21 — FEK A' 161. Ustawa w brzmieniu zmienionym art. 2 dekretu prezydenckiego 512/1991 (FEK A' 190, zwana dalej „ustawą 1486/1984").

i wspólnotowych, posiadających dyplom inżyniera politechniki ateńskiej, politechnik w Grecji i równoważnych szkół zagranicznych, obejmuje obowiązek wpisu do rejestru członków TEE, aby mogli wykonywać zawód inżyniera.

65. W swoich uwagach na piśmie Komisja odnosi się do jedynego przepisu greckiej decyzji ministra ED 5/1984/B-713 (zwanej dalej „decyzją ministra z 1984 r.") [22], która zobowiązuje posiadaczy dyplomu, w rozumieniu dyrektywy 89/48, do przedstawienia zaświadczenia o równoważności akademickiej z Dikatsa oraz do pomyślnego przejścia postępowania konkursowego celem wpisu do rejestru TEE.

66. Komisja uważa, że decyzja ministra z 1984 r. jest sprzeczna z art. 7 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 89/48. Zgodnie z tym przepisem status członka organizacji zawodowej może zależeć od posiadania pewnych kwalifikacji wyłącznie na warunkach przewidzianych w art. 3 i 4 tej dyrektywy.

67. Republika Grecka kwestionuje zasadność tego zarzutu. Według niej, praktyka TEE zmieniła się od wejścia w życie dekretu 165/2000 i obecnie samo uznanie obcych dyplomów przez Saeitte wystarczy do wpisu do rejestru. Ponadto Republika Grecka podnosi, że uczestnictwo w konkursie dotyczy innych kategorii zawodowych. W duplice dodaje, że TEE zamierza dokonać modyfikacji ogłoszeń o konkursie tak, aby rozwiać wszelkie wątpliwości.

2. Ocena

68. W trakcie niniejszego postępowania poproszono strony o sprecyzowanie, czy TEE jest „stowarzyszeniem", czy też „organizacją" w rozumieniu art. 1 lit. d) akapit drugi dyrektywy 89/48 i tym samym wchodzi w zakres art. 7 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy.

69. Republika Grecka podnosi, że TEE nie jest organizacją zawodową w rozumieniu art. 1 lit. d) akapit drugi. Uważa zatem, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 89/48 nie może znajdować zastosowania.

70. Komisja podnosi, że jej zdaniem TEE jest organizacją zawodową. Uważa zatem, że art. 1 decyzji ministra z 1984 r., który wymaga od posiadacza dyplomu równoważności akade-

22 — Zobacz pkt 5 repliki.

mickiej stwierdzonej przez Dikatsa oraz pomyślnego przejścia egzaminu ustnego, jest sprzeczny z art. 7 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 89/48.

71. Ja jednak nie sądzę, by decyzja ministra z 1984 r. pochodziła od organizacji zawodowej.

72. W istocie art. 1 lit. d) akapit pierwszy dyrektywy 89/48 stanowi, że pod pojęciem regulowanej „działalności zawodowej" rozumie się „działalność zawodow[ą] lub jeden z jej trybów, których podjęcie lub wykonywanie na terenie państwa członkowskiego wymaga, bezpośrednio lub pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania dyplomu".

73. W trosce o objęcie wszystkich sytuacji, jakie może napotkać podmiot gospodarczy, prawodawca wspólnotowy zajął stanowisko, zgodnie z którym zawody, które nie są regulowane przez państwo członkowskie, lecz które wchodzą w zakres właściwości niezależnych organizacji korporacyjnych oferujących swoim członkom przywileje, powinny również być traktowane jako zawody regulowane.

74. Dlatego właśnie, jeśli art. 1 lit. d) akapit pierwszy dyrektywy 89/48 nie znajduje zastosowania, to działalność zawodowa wykonywana przez członków stowarzyszenia lub organizacji zawodowej, zgodnie z art. 1 lit. d) akapit drugi tej dyrektywy, jest traktowana jak regulowana działalność zawodowa.

75. Ten ostatni przepis stosuje się wówczas, gdy stowarzyszenie lub organizacja zawodowa wydaje dyplomy swoim członkom, zapewnia, że jej członkowie respektują wydane przez nie przepisy dotyczące etyki zawodowej, oraz przyznaje im prawo używania tytułu bądź skrótu tego tytułu lub prawo osiągania korzyści ze statusu wynikającego z posiadania tego dyplomu.

76. W tym względzie należy stwierdzić, że decyzja ministra z 1984 r. jest przepisem wydanym bezpośrednio przez Republikę Grecką, a nie przez TEE.

77. Zauważam również, że podjęcie i wykonywanie zawodu inżyniera w Grecji właściwie podlega przepisom ustawowym, ponieważ na podstawie art. 2 ustawy 1486/1984 jedynie posiadacze dyplomów politechnik greckich lub zagranicznych mogą wpisać się do rejestru TEE [23]. Wyłącznie po uzyskaniu dyplomu jego posiadacz ma możliwość wpisania się do rejestru TEE.

23 — Zobacz odpowiedź Republiki Greckiej na pytania Trybunału, s. 5.

78. Jest więc bezsporne, że podjęcie i wykonywanie zawodu inżyniera w Grecji jest regulowane bezpośrednio przez państwo.

79. Ponadto należy przypomnieć, że Trybunał w wyroku w sprawie Peros [24] uznał, że TEE nie mogła wymagać od posiadacza zagranicznego dyplomu potwierdzenia jego tytułu przez właściwe organy krajowe, a to zgodnie z art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 89/48. Gdyby TEE została uznana za organizację zawodową, jej obowiązki wynikałyby z art. 7 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy.

80. Uważam, że zarzut jest bezzasadny, gdy odnosi się do art. 7 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 89/48, natomiast art. 3 akapit pierwszy lit. a) tej dyrektywy dotyczący działalności regulowanych przez państwo ma zastosowanie w tej sytuacji.

81. Można zatem postawić pytanie, czy zastosowanie art. 3 akapit pierwszy lit. a) do stanu faktycznego przedstawionego przez Komisję w zarzucie nie zmieniłoby przedmiotu sporu i nie naruszyłoby prawa do obrony, a tym samym doprowadziło do uznania zarzutu za niedopuszczalny.

24 — Wyrok z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-141/04, Zb.Orz. s. I-7163, pkt 39 i 40.

82. Uważam, że nie z następujących powodów.

83. Chociaż art. 3 i 7 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 89/48 dotyczą, pierwszy — działalności zawodowych, których podjęcie i wykonywanie jest regulowane przez państwo członkowskie, a drugi działalności zawodowych wykonywanych przez członków organizacji zawodowej, to wprowadzają te same obowiązki. W istocie art. 3 tej dyrektywy ustanawia zasadę wzajemnego uznawania dyplomów, a art. 7 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy odsyła właśnie do tegoż art. 3.

84. W obu przypadkach cel jest ten sam, tzn. uniknięcie sytuacji, by przyjmujące państwo członkowskie mogło wymagać od posiadacza zagranicznego dyplomu, który został uznany przez właściwy organ, jakiegokolwiek innego potwierdzenia przez organ państwowy.

85. Zatem uważam, że w związku z tym, że obowiązki wynikające z dwóch powyższych przepisów są identyczne, przedmiot sporu nie

różni się w zależności od tego, czy dotyczy art. 7 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 89/48, czy jej art. 3 akapit pierwszy lit. a).

86. Trybunał orzekł już podobnie, że w przypadku zmiany prawa wspólnotowego w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi dopuszczalna jest skarga Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, które wynikają z pierwotnej wersji dyrektywy i które zostały utrzymane w nowych przepisach. Trybunał uznał zatem, że przedmiot sporu nie został zmieniony pomimo tej zmiany, ponieważ istotne obowiązki spoczywające na państwie członkowskim były identyczne [25].

87. Tym samym, w tym szczególnym przypadku jestem zdania, że zarzut szósty jest dopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczy art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 89/48.

88. Należy zbadać zasadność tego zarzutu.

89. Z akt sprawy wynika, że art. 11 dekretu 165/2000 stanowi, że wraz z wydaniem decyzji przez Saeitte właściwa organizacja zawodowa ma obowiązek dokonania wpisu posiadacza dyplomu, w rozumieniu dyrektywy 89/48, do rejestru swoich członków [26]. Stąd zwykłe uznanie przez Saeitte wystarczy zasadniczo do wpisu do rejestru członków TEE inżynierów posiadających dyplomy szkół wyższych innych państw członkowskich.

90. Jednak jak wcześniej wskazałem, Komisja odsyła do decyzji ministra o warunkach zezwolenia na wykonywanie zawodu inżyniera. Przypominam, że z decyzji tej wynika, że posiadacze zagranicznych dyplomów powinni, celem wpisu do TEE, poddać się egzaminowi ustnemu i uzyskać zaświadczenie o równoważności akademickiej wystawione przez Dikatsa.

91. Trybunał orzekł ponadto, że jeżeli dyrektywa 89/48 ma zastosowanie, to publiczna instytucja państwa członkowskiego, obowiązana przestrzegać ustanowionych przez tę

25 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-7773, pkt 36–40.

26 — Zobacz odpowiedź na piśmie Republiki Greckiej na pytania Trybunału, s. 6.

dyrektywę przepisów, nie może już żądać zatwierdzenia przez właściwe organy krajowe dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji przez zainteresowanego [27].

92. W tym względzie przypominam, że zgodnie z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy Republika Grecka wyznaczyła Saeitte jako właściwy organ uprawniony do rozpatrywania wniosków o uznanie kwalifikacji zawodowych.

93. Stąd wymóg zaświadczenia Dikatsa o równoważności akademickiej oraz pomyślnego przejścia egzaminu ustnego sformułowany wobec posiadaczy dyplomów zagranicznych, które zostały uznane przez Saeitte, jest sprzeczny z art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 89/48 [28].

94. W każdym razie obecna sytuacja wpisu zainteresowanego jako członka TEE jest źródłem niepewności prawnej, ponieważ współistnienie dwóch sprzecznych zasad tworzy niejasną sytuację prawną i tym samym nie wprowadza w życie w jasny sposób obowiązków wynikających z dyrektywy 89/48, a w szczególności art. 3 akapit pierwszy lit. a) [29].

95. W konsekwencji uważam, że zarzut szósty jest zasadny w zakresie, w jakim dotyczy art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 89/48.

96. Ponieważ większość zarzutów uznano za zasadne, należy na podstawie art. 69 § 2 akapit pierwszy regulaminu obciążyć Republikę Grecką kosztami postępowania.

27 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Peros (pkt 35 i przywołane orzecznictwo).

28 — Ibidem (pkt 40).

29 — Zobacz wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-98/03 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-53, pkt 78, w którym Trybunał orzekł, że współistnienie przepisu zgodnego z prawem wspólnotowym oraz z nim sprzecznego nie jest odpowiednie dla skutecznego zapewnienia w jasny i precyzyjny sposób obowiązków wynikających z uregulowania wspólnotowego.

V — Wnioski

97. Biorąc pod uwagę powyższe, proponuję Trybunałowi:

1) stwierdzić, że Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1, 3, 4, 8 i 10 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 z uwagi na to, że:

   — nie uznawała dyplomów wydanych przez właściwe władze innego państwa członkowskiego w ramach umów franchisingowych;

   — pozbawiła wnioskodawców możliwości wyboru pomiędzy stażem adaptacyjnym a testem umiejętności w odniesieniu do zawodów innych niż te, które wymagają dokładnej znajomości prawa krajowego;

   — przyznawała Symvoulio Anagnoriseos Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis prawo oceny, czy instytucja szkolnictwa, w której wnioskodawca ukończył kształcenie, należy do systemu szkolnictwa wyższego, oraz

   — wymagała od posiadaczy dyplomów w rozumieniu dyrektywy 89/48 przedstawienia świadectwa równoważności akademickiej z Diapanepistimiako Kentro Anagnoriseos Titlon Spoudon tis Allodapis i pomyślnego przejścia konkursu celem wpisania do Techniko Epimelitirio Ellados;

2) obciążyć Republikę Grecką kosztami postępowania.