



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 10 marca 2022 r.¹

Sprawa C-577/20

A

przy udziale:

Sosiaali- ja terveystyöväen lupa- ja valvontavirasto

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

Odesłanie prejudycjalne – Swobodny przepływ osób i usług – Uznawanie kwalifikacji zawodowych – Warunki uzyskania prawa do używania tytułu psychoterapeuty na podstawie dyplomu z psychoterapii wydanego w innym państwie członkowskim – Ocena równoważności rozpatrywanego wykształcenia

I. Wprowadzenie

1. Dyrektywa 2005/36/WE² w sprawie uznawania kwalifikacji stanowi kamień węgielny budowy rynku wewnętrznego, gdyż pozwala obywatelom państw członkowskich na wykonywanie zawodu w innym państwie członkowskim niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe. Konkretyzuje ona zatem postanowienia traktatu dotyczące swobody przedsiębiorczości osób.
2. Stanowi ona również sedno niniejszej sprawy, która daje Trybunałowi sposobność wyznaczenia granic jej stosowania.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013, L 354, s. 132), (zwana dalej „dyrektywą 2005/36”).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. Motywy 1, 3, 6, 11 i 17 dyrektywy 2005/36 mają następujące brzmienie:

„(1) Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. c) Traktatu jednym z celów Wspólnoty jest zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług między państwami członkowskimi. Dla obywateli państw członkowskich oznacza to w szczególności możliwość wykonywania zawodu jako osoba pracująca na własny rachunek lub jako pracownik najemny w państwie członkowskim innym niż to, w którym zdobyli kwalifikacje zawodowe. Ponadto art. 47 ust. 1 Traktatu przewiduje uchwalenie dyrektyw zmierzających do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji.

[...]

(3) Gwarancje przyznane w niniejszej dyrektywie osobom, które uzyskały kwalifikacje zawodowe w jednym z państw członkowskich, w zakresie dostępu do tego samego zawodu i jego wykonywania w innym państwie członkowskim na takich samych prawach jak obywatele tego drugiego państwa członkowskiego, nie zwalniają migrujących specjalistów z obowiązku wypełniania wszelkich niedyskryminujących warunków wykonywania zawodu, które mogą zostać ustanowione przez to drugie państwo, o ile znajdują one obiektywne uzasadnienie i są proporcjonalne.

[...]

(6) Wprowadzanie ułatwień w świadczeniu usług musi odbywać się przy pełnym poszanowaniu wymogów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony konsumentów. Dlatego należy ustanowić szczególne przepisy dotyczące przedstawicieli zawodów regulowanych, związanych ze zdrowiem lub bezpieczeństwem publicznym, którzy świadczą usługi transgraniczne tymczasowo lub okazjonalnie.

[...]

(11) W przypadku zawodów objętych ogólnym systemem uznawania kwalifikacji, zwanym dalej »systemem ogólnym«, państwa członkowskie powinny zachować prawo do określania minimalnego poziomu kwalifikacji wymaganego dla zagwarantowania właściwej jakości usług świadczonych na ich terytorium. Jednakże, zgodnie z art. 10, 39 i 43 Traktatu, nie powinny one wymagać od obywatela jednego z państw członkowskich uzyskania kwalifikacji, określonych wyłącznie na podstawie odniesienia do dyplomów uzyskiwanych w ramach ich własnego systemu szkolnictwa, w przypadku gdy obywatel ten uzyskał całość lub część tych kwalifikacji w innym państwie członkowskim. W konsekwencji należy ustanowić zasadę, zgodnie z którą każde przyjmujące państwo członkowskie, w którym dany zawód jest zawodem regulowanym, powinno uwzględnić kwalifikacje zdobyte w innym państwie członkowskim oraz ustalić, czy kwalifikacje te odpowiadają kwalifikacjom, których ono wymaga. Ogólny system uznawania kwalifikacji nie narusza prawa państw członkowskich do ustanowienia dla osób wykonujących dany zawód w tym państwie członkowskim szczególnych wymogów wynikających z przepisów dotyczących wykonywania danego zawodu uzasadnionych interesem publicznym. Przepisy tego rodzaju dotyczą, między innymi, zasad organizacji zawodu, standardów zawodowych, w tym

dotyczących zasad etycznych, nadzoru oraz odpowiedzialności. Dyrektywa nie ma na celu ingerencji w uprawnienie państw członkowskich do przeciwdziałania nieuczciwemu uchylaniu się przez niektórych z ich obywateli od przestrzegania przepisów krajowych dotyczących wykonywania zawodu.

[...]

- (17) W celu uwzględnienia wszystkich sytuacji, które w dalszym ciągu nie podlegają przepisom dotyczącym uznawania kwalifikacji zawodowych, system ogólny powinien zostać rozszerzony na te przypadki, które nie zostały objęte systemem szczególnym wskutek tego, że dany zawód nie został objęty żadnym systemem bądź też w przypadku, gdy dany zawód wprawdzie został objęty takim szczególnym systemem, jednakże wnioskodawca z pewnych szczególnych i wyjątkowych przyczyn nie spełnia warunków koniecznych do skorzystania z tego systemu”.

4. Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Cel”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa 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 (zwanym dalej »rodzimy państwem członkowskim« [państwem członkowskim pochodzenia]), które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu.

W niniejszej dyrektywie ustanawia się również zasady dotyczące częściowego dostępu do zawodu regulowanego oraz uznawania praktyk zawodowych odbywanych w innym państwie członkowskim”.

5. Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres”, przewiduje w ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się wobec wszystkich obywateli państw członkowskich, zamierzających wykonywać zawód regulowany w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe, zarówno jako osoba pracująca na własny rachunek, w tym jako osoba wykonująca wolny zawód, jak też jako pracownik najemny.

[...]”.

6. Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, w ust. 1 stanowi:

„Dla celów niniejszej dyrektywy stosuje się poniższe definicje:

- a) »zawód regulowany«: działalność zawodowa lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie, lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych; w szczególności używanie tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi

sposób wykonywania działalności zawodowej. W przypadkach, w których nie stosuje się pierwszego zdania niniejszej definicji, działalność zawodowa, o której mowa w ust. 2, traktowana jest jako zawód regulowany;

- b) »kwalifikacje zawodowe«: kwalifikacje potwierdzone dokumentem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji, poświadczeniem kompetencji, o którym mowa w art. 11 lit. a) ppkt (i) lub doświadczenia zawodowego;
- c) »dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji«: dyplomy, świadectwa lub inne dokumenty wydane przez organ państwa członkowskiego wyznaczony zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi tego państwa, potwierdzające pomyślne ukończenie kształcenia zawodowego, odbywanego w przeważającej części na terytorium Wspólnoty. W przypadkach, w których nie stosuje się zdania pierwszego niniejszej definicji, dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, o którym mowa w ust. 3, traktowany jest jako dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji;
- d) »właściwy organ«: każdy organ lub jednostka upoważniona przez państwa członkowskie do wystawiania lub przyjmowania świadectw wykształcenia i innych dokumentów lub informacji, przyjmowania wniosków i podejmowania decyzji, o których mowa w niniejszej dyrektywie;
- e) »kształcenie regulowane«: każdy rodzaj kształcenia, które w szczególny sposób przystosowane jest na potrzeby wykonywania określonego zawodu oraz obejmuje kurs lub kursy uzupełnione, w stosownych przypadkach, kształceniem zawodowym albo praktyką w okresie próbnym lub praktyką zawodową.

Struktura i poziom kształcenia zawodowego oraz praktyk w okresie próbnym lub praktyk zawodowych określone są w ustawach, przepisach wykonawczych lub administracyjnych danego państwa członkowskiego albo są nadzorowane bądź zatwierdzane przez wyznaczony w tym celu organ;

[...]”.

7. Artykuł 4 dyrektywy 2005/36, zatytułowany „Skutki uznania”, przewiduje:

„1. Uznanie kwalifikacji zawodowych przez przyjmujące państwo członkowskie pozwala beneficjentom na uzyskanie w tym państwie członkowskim dostępu do tego samego zawodu, w odniesieniu do którego posiadają kwalifikacje w rodzimym państwie członkowskim [państwie członkowskim pochodzenia], oraz wykonywanie tego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim na tych samych warunkach, jakie obowiązują obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

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

[...]”.

8. Artykuł 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki uznania”, stanowi:

„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 poświadczą ukończenie regulowanego kształcenia lub szkolenia.

[...]”.

B. Prawo fińskie

1. Ustawa o osobach wykonujących zawód medyczny

9. Zgodnie z § 2 akapit pierwszy pkt 2 laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki [ustawy o osobach wykonujących zawód medyczny (559/1994)], w wersji mającej zastosowanie do okoliczności w postępowaniu głównym, do celów tej ustawy za „osobę wykonującą zawód medyczny” uważa się w szczególności osobę, która na podstawie wspomnianej ustawy ma prawo używania zawodowego tytułu osoby wykonującej zawód medyczny, o którym mowa w rozporządzeniu rządu (osoba posiadająca chroniony tytuł zawodowy). Zgodnie z § 2 akapit drugi tej ustawy osoba wykonująca dany zawód, posiadająca pozwolenie lub chroniony tytuł zawodowy, ma prawo wykonywania danego zawodu

i używania danego tytułu zawodowego. Inne osoby posiadające dostateczne wykształcenie, doświadczenie i umiejętności zawodowe również mogą wykonywać zawód, którego tytuł jest chroniony.

10. Zgodnie z § 3a akapit trzeci ustawy o osobach wykonujących zawód medyczny Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (zwany dalej „Valvirą”) jest dla osób wykonujących zawód medyczny właściwym organem w rozumieniu dyrektywy 2005/36 i laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) [ustawy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych (1384/2015)].

11. Zgodnie z § 5 ust. 2 ustawy o osobach wykonujących zawód medyczny osoba, która zdobyła w Finlandii wykształcenie w zawodzie regulowanym, o którym mowa w rozporządzeniu rządu, ma prawo do używania odpowiedniego tytułu zawodowego.

2. Rozporządzenie o osobach wykonujących zawód medyczny

12. Zgodnie z § 1 asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) [rozporządzenia o osobach wykonujących zawód medyczny (564/1994)], w wersji mającej zastosowanie w niniejszej sprawie, wśród chronionych tytułów zawodowych dla osób wykonujących zawód medyczny w rozumieniu § 2 akapit pierwszy pkt 2 ustawy o osobach wykonujących zawód medyczny znajduje się tytuł „psychoterapeuty”.

13. Zgodnie z § 2a ust. 1 tego rozporządzenia, aby dana osoba mogła używać chronionego tytułu zawodowego „psychoterapeuty”, musi zdobyć wykształcenie psychoterapeuty zorganizowane przez uniwersytet lub przez uniwersytet wspólnie z inną placówką szkoleniową.

3. Ustawa o uznawaniu kwalifikacji zawodowych

14. Zgodnie z § 6 akapit pierwszy ustawy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych uznawanie kwalifikacji zawodowych opiera się na poświadczeniu kompetencji, indywidualnym dokumencie potwierdzającym posiadanie kwalifikacji lub kombinacji takich dokumentów wystawionych przez właściwy organ w innym państwie członkowskim. Przesłanką uznania kwalifikacji zawodowych jest to, by osoba miała w swoim państwie członkowskim pochodzenia prawo pracy w zawodzie, którego wykonywania dotyczy złożony przez nią wniosek o wydanie decyzji w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych.

15. Zgodnie z § 6 akapit drugi tej ustawy uznanie kwalifikacji zawodowych stosuje się także do wnioskodawców, 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, w którym dany zawód nie jest regulowany, oraz posiadają przynajmniej jedno poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji. Te dokumenty muszą potwierdzać zdolność danej osoby do wykonywania danego zawodu. Jednakże nie można wymagać posiadania rocznego doświadczenia zawodowego, jeżeli dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji wnioskodawcy poświadczają ukończenie kształcenia regulowanego.

III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

16. A odbył w Finlandii i w języku fińskim kształcenie zorganizowane przez Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (zwaną dalej „HPI”), fińską spółkę akcyjną prowadzącą działalność w Finlandii, wraz z University of West England, Bristol (uniwersytetem Anglii Zachodniej, Bristol, Zjednoczone Królestwo, zwanym dalej „UWE”).

17. Po uzyskaniu dyplomu z psychoterapii wydanego w dniu 27 listopada 2017 r. przez UWE A zwrócił się do Valviry z wnioskiem o przyznanie mu prawa do używania tytułu zawodowego psychoterapeuty, który jest chroniony przez obowiązujące przepisy krajowe.

18. W trakcie roku 2017 z Valvirą kontaktowali się byli uczestnicy tego kształcenia, którzy dzielili się swoimi zastrzeżeniami co do jego licznych braków odnośnie do zawartości i praktycznych sposobów prowadzenia w stosunku do zamierzonych celów. Sama Valvira nawiązała kontakt z innymi osobami, które uczestniczyły w tym kształceniu, które opisały podobne doświadczenia.

19. Decyzją z dnia 29 czerwca 2018 r. Valvira oddaliła wniosek A o zezwolenie na używanie tytułu zawodowego psychoterapeuty chronionego obowiązującymi przepisami przede wszystkim z tego względu, że nie dostarczył on jej wystarczających informacji na temat zawartości odbytego kształcenia.

20. Decyzją z dnia 10 września 2018 r. Valvira oddaliła również odwołanie A, uznając, że A odbył rozpatrywane kształcenie w zagranicznym systemie kształcenia, przez co brak było możliwości upewnienia się, iż kształcenie to zostało przeprowadzone w sposób odpowiadający wymogom, jakim podlega kształcenie z psychoterapii w Finlandii.

21. Skarga na tę decyzję wniesiona przez A w pierwszej instancji do Helsingin hallinto-oikeus (sądu administracyjnego w Helsinkach, Finlandia) została oddalona wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2019 r. Sąd ten orzekł, że należy przyjąć, iż kształcenie, o którym mowa, odbyło się w Zjednoczonym Królestwie, mimo że w praktyce zostało ono zorganizowane w Finlandii i po fińsku. Ogólny system uznawania kwalifikacji przewidziany w dyrektywie 2005/36 nie zobowiązuje do uwzględnienia wniosku zainteresowanego, ponieważ nie wykonywał on zawodu psychoterapeuty ani w Zjednoczonym Królestwie, w którym zawód i kształcenie psychoterapeuty nie są regulowane, ani w innym państwie członkowskim posiadającym podobny system.

22. Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach) uznał za udowodnioną okoliczność, że przedmiotowe kształcenie cechowało się istotnymi brakami i odmiennościami w porównaniu z kształceniem psychoterapeuty w Finlandii. Według niego Valvira miała zatem powody, by uznać, że A nie wykazał, iż jego wiedza i kwalifikacje są równoważne z wiedzą i kwalifikacjami osoby, która odbyła kształcenie psychoterapeutyczne w Finlandii.

23. W odwołaniu wniesionym od tego wyroku do sądu odsyłającego A utrzymuje, że jego kształcenie należy uznać za kształcenie odbyte w Finlandii i że UWE, jako właściwy organ, potwierdził, iż jest ono zgodne z wymogami rozporządzenia w sprawie osób wykonujących zawód medyczny. Należy zatem uznać, że jego kształcenie uprawnia go do używania tytułu zawodowego psychoterapeuty w Finlandii.

24. Zdaniem A, w przypadku gdyby nie uznano, że jego kształcenie odbywało się w Finlandii, równoważność tego kształcenia należałoby oceniać na podstawie dokumentów dotyczących spisu wykładów i jakości przewidzianego programu kształcenia, dostarczonych przez A i organizatorów kształcenia. Valvira nie dokonała takiej oceny, oparła się natomiast na anonimowych listach, opinii, o którą zwróciła się do uniwersytetu konkurującego z UWE i rozmowach, które sama przeprowadziła. Tymczasem zasada lojalności w prawie Unii oznacza, że Valvira nie może podważyć treści dokumentu wydanego przez UWE jako właściwy organ innego państwa członkowskiego.

25. Valvira uważa, że kształcenie psychoterapeuty odbyte w innym państwie członkowskim należy porównać z kształceniem oferowanym przez uniwersytety fińskie. Tymczasem, zdaniem Valviry, kształcenie A nie spełnia warunków merytorycznych i jakościowych wymaganych w Finlandii, w związku z czym nie może dawać uprawnień do używania tytułu zawodowego psychoterapeuty. Valvira dodaje, że co do zasady uznaje zaświadczenia wydane przez uniwersytety i inne instytucje edukacyjne innych państw członkowskich oraz dostarczane przez nie informacje na temat zawartości i praktycznych sposobów przeprowadzenia oferowanego kształcenia oraz że bada je jedynie w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy istnieją różnice pomiędzy kształceniem fińskim a kształceniem zagranicznym.

26. Sąd odsyłający wyjaśnia, że orzekł już w innej sprawie, iż kształcenie rozpatrywane w postępowaniu głównym nie może być zakwalifikowane jako „kształcenie odbyte w Finlandii” w rozumieniu § 5 ustawy o osobach wykonujących zawód medyczny.

27. Sąd ten wskazuje, że w Finlandii zawód psychoterapeuty jest zawodem regulowanym w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36, ponieważ prawo do używania danego tytułu zawodowego jest przyznawane wyłącznie osobom, które posiadają kwalifikacje zawodowe wymagane przez mające zastosowanie przepisy fińskie. Zawód psychoterapeuty podlega ogólnemu systemowi uznawania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji przewidzianemu między innymi w art. 10–14 tej dyrektywy. Ponieważ w Zjednoczonym Królestwie zawód i kształcenie psychoterapeuty nie są regulowane, zastosowanie znajduje art. 13 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.

28. Sąd odsyłający wyjaśnia, że z uwagi na przepisy dyrektywy 2005/36 A, który nie wykonywał zawodu psychoterapeuty w innym państwie członkowskim, w którym zawód ten nie jest regulowany, nie ma prawa dostępu do tego zawodu.

29. Sąd ten zastanawia się nad kwestią, czy niezależnie od przepisów tej dyrektywy należy zbadać rozpatrywaną sytuację również w świetle podstawowych swobód zagwarantowanych w art. 45 i 49 TFUE oraz związanego z nimi orzecznictwa Trybunału. W przypadku gdyby należało wziąć pod uwagę podstawowe swobody, należałoby jego zdaniem rozstrzygnąć o tym, jak należy zakwalifikować dyplom zainteresowanego. Przy tej okazji konieczne byłoby również ustalenie, czy właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego, aby upewnić się, że zagraniczny dyplom poświadcza wiedzę i kwalifikacje jego posiadacza, które są – jeśli nie identyczne – przynajmniej równoważne z wiedzą i kwalifikacjami potwierdzonymi dyplomem krajowym, może opierać się również na innych uzyskanych przez niego informacjach o sposobach prowadzenia danego kształcenia, czy też powinien kierować się, również w szczególnych okolicznościach tej sprawy, jedynie informacjami przekazanymi w tym względzie przez uniwersytet innego państwa członkowskiego.

30. W tych okolicznościach Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy podstawowe swobody zagwarantowane w traktacie FUE i w dyrektywie 2005/36 należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ państwa przyjmującego jest zobowiązany zbadać prawo wnioskodawcy do wykonywania zawodu regulowanego na podstawie art. 45 i 49 TFUE i orzecznictwa w tym kontekście (w szczególności wyroków: z dnia 7 maja 1991 r., Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193; z dnia 6 października 2015 r., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652), nawet gdyby art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 wprowadzał harmonizację warunków wykonywania zawodu regulowanego, w których państwo przyjmujące powinno zezwolić na wykonywanie zawodu wnioskodawcy posiadającemu dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji z państwa, w którym zawód ten nie jest regulowany, niespełniającemu jednak ustanowionego w tym przepisie dyrektywy wymogu wykonywania zawodu?
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: Czy prawo Unii – z uwzględnieniem rozważań zawartych w wyroku z dnia 6 października 2015 r., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 55), dotyczących wyłącznych kryteriów oceny równoważności świadectw egzaminacyjnych – sprzeciwia się temu, by właściwy organ państwa przyjmującego w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszym postępowaniu oparł swoją ocenę równoważności wykształcenia również na innych informacjach niż informacje o dokładnym programie i sposobie przeprowadzenia kształcenia uzyskane od organizatora kształcenia lub organów innego państwa członkowskiego?”

31. Uwagi na piśmie złożyli A, Valvira, rządy fiński, francuski, niderlandzki i norweski, a także Komisja Europejska. Te same strony, z wyjątkiem rządu niderlandzkiego, wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 2 grudnia 2021 r.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

32. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 45 i 49 TFUE oraz art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 należy interpretować w ten sposób, że wniosek o dostęp do zawodu regulowanego i jego wykonywanie w przyjmującym państwie członkowskim należy oceniać w świetle postanowień traktatu, jeżeli wnioskodawca nie spełnia warunków określonych w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 umożliwiających taki dostęp.

33. W pytaniu drugim sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 45 i 49 TFUE stoją na przeszkodzie temu, aby właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego oparł swoją ocenę równoważności kształcenia wnioskodawcy na informacjach dotyczących dokładnej zawartości i konkretnych sposobów prowadzenia tego kształcenia, jeżeli informacje te zostały mu przekazane ze źródeł zewnętrznych wobec organizatorów tego kształcenia lub właściwych organów państwa członkowskiego pochodzenia.

34. Te dwa pytania opierają się na założeniu, że wniosek A o dostęp do zawodu psychoterapeuty jest oparty na kwalifikacjach zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim. Wynikałoby z tego, że sytuacja A jest co do zasady objęta zakresem stosowania przepisów dyrektywy 2005/36, a w szczególności jej art. 13 ust. 2, lub, jeśli tak nie jest, postanowień traktatu dotyczących swobód podstawowych.

35. Sąd odsyłający wskazuje bowiem, że orzekł już, iż rozpatrywane w postępowaniu głównym kształcenie nie może być zakwalifikowane jako kształcenie odbyte w Finlandii. Jednakże na podstawie ustaleń faktycznych wynikających z postanowienia odsyłającego można moim zdaniem wątpić w znaczenie przywołanych przepisów prawa Unii dla sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

36. Przedstawię zatem pewne wstępne rozważania dotyczące możliwości zastosowania dyrektywy 2005/36 i postanowień traktatu dotyczących swobody przedsiębiorczości w sytuacji obywatela przyjmującego państwa członkowskiego, który uzyskał dyplom ukończenia kształcenia oferowanego w partnerstwie z uniwersytetem innego państwa członkowskiego.

37. Dyrektywa 2005/36 przyczynia się do zniesienia przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług w Unii poprzez umożliwienie obywatelom państw członkowskich wykonywania zawodu w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali oni kwalifikacje³.

38. Dokładniej rzecz ujmując, dyrektywa 2005/36 ustanawia zasady, zgodnie z którymi państwo członkowskie, które uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych, uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym państwie członkowskim lub w innych państwach członkowskich⁴.

39. W tym celu w tytule III dyrektywy 2005/36 przewidziano trzy różne systemy uznawania kwalifikacji zawodowych, mianowicie system automatycznego uznawania dla zawodów, dla których minimalne wymogi kształcenia zostały skoordynowane (rozdział III), system uznawania na podstawie doświadczenia zawodowego (rozdział II) oraz ogólny system uznawania kwalifikacji zawodowych (rozdział I) dla wszystkich zawodów nieobjętych przepisami rozdziałów II i III⁵.

40. Jak przewidziano w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2005/36, przepisy te mają zastosowanie do każdego obywatela państwa członkowskiego, który zamierza wykonywać zawód regulowany w państwie członkowskim *innym niż to, w którym uzyskał kwalifikacje zawodowe*.

41. Ten element wydaje się decydujący.

42. Dyrektywa 2005/36 dotyczy zatem sytuacji, w których dana osoba uzyskała w jednym państwie członkowskim pewne kwalifikacje zawodowe kwalifikujące ją do dostępu do określonej działalności lub jej wykonywania w tym samym państwie członkowskim, a następnie chciałaby, aby kwalifikacje te zostały uznane w innym państwie członkowskim, co umożliwi jej dostęp do zawodu lub jego wykonywanie w taki sam sposób, jak w przypadku obywateli tego przyjmującego państwa członkowskiego.

³ Motyw 1 dyrektywy 2005/36. Co się tyczy przedstawienia dyrektywy 2005/36 i ustanowionych w niej systemów uznawania, zob. moja opinia w sprawie Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, pkt 19–23).

⁴ Artykuł 1 dyrektywy 2005/36.

⁵ W przedmiocie szczegółowej analizy różnych systemów uznawania kwalifikacji zawodowych przewidzianych w dyrektywie 2005/36 zob. C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6th ed., Oxford, Oxford University Press, 2019, s. 320.

43. Chodzi zatem o zapewnienie w państwie członkowskim A uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w państwie członkowskim B w celu zapewnienia posiadaczowi tych kwalifikacji zawodowych swobody przedsiębiorczości w państwie członkowskim A, podczas gdy jego dyplom teoretycznie pozwala na wykonywanie zawodu w państwie członkowskim B.

44. Tymczasem sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym różni się od sytuacji, o których mowa w dyrektywie 2005/36.

45. Dyplom, którego posiadaczem jest skarżący w postępowaniu głównym, został wydany po zakończeniu kształcenia odbywanego w Finlandii, przeprowadzonego w języku tego państwa, we współpracy z instytutem mającym siedzibę w tym samym państwie członkowskim. Sąd odsyłający wskazuje ponadto, że brytyjski uniwersytet wydający dyplom utrzymuje, iż opracował oferowane kształcenie w taki sposób, aby spełniało wymogi fińskiego rozporządzenia w sprawie osób wykonujących zawód medyczny.

46. Na podstawie tych okoliczności można stwierdzić, że odbyte kształcenie miało wyłącznie na celu umożliwienie wykonywania zawodu psychoterapeuty w Finlandii. Okoliczność, że rozpatrywany dyplom jest wydawany w porozumieniu z instytucją innego państwa członkowskiego, nie może podważyć ustalenia, że w takiej sytuacji zachodzi tożsamość państwa członkowskiego pochodzenia i przyjmującego państwa członkowskiego. W rzeczywistości wnioskodawca nie zamierzał skorzystać z przysługującej mu swobody przedsiębiorczości na podstawie kwalifikacji zawodowych uzyskanych w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie pochodzenia. W tych okolicznościach taka sytuacja nie jest moim zdaniem objęta zakresem stosowania dyrektywy 2005/36, a zatem nie może być analizowana w świetle jej przepisów.

47. Z powyższego wynika również, że przedstawiona przez sąd odsyłający sytuacja A nie ma związku z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobód podstawowych⁶. Sama okoliczność, że rozpatrywany dyplom został wydany w partnerstwie z uniwersytetem w innym państwie członkowskim, nie pozwala na wykazanie istnienia wystarczającego związku z sytuacją A, jeżeli został on wydany po zakończeniu kształcenia odbywanego się w przyjmującym państwie członkowskim, przeprowadzonego w jego języku, mającego na celu wyłącznie umożliwienie dostępu do zawodu psychoterapeuty w Finlandii. Z punktu widzenia A udział zagranicznego uniwersytetu ma moim zdaniem charakter czysto akcesoryjny⁷. W takich okolicznościach art. 45 i 49 TFUE, które mają na celu ochronę osób faktycznie korzystających z podstawowych swobód, nie mogą przyznawać praw A⁸. Nie może on zatem powoływać się na nie we wniosku o dostęp do zawodu psychoterapeuty i jego wykonywanie.

48. Takie stwierdzenie nie oznacza oczywiście, że prawo Unii nie ma żadnego znaczenia dla sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym. Jednakże wydaje się, że jest ona objęta wyłącznie zakresem postanowień dotyczących swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości UWE jako instytucji państwa członkowskiego, która nawiązała partnerstwo z instytucją innego państwa członkowskiego w celu prowadzenia kształcenia w tym ostatnim państwie członkowskim. Ewentualne naruszenie postanowień dotyczących swobód podstawowych przewidzianych w traktacie należy zatem zbadać przede wszystkim w stosunku do zagranicznego uniwersytetu.

⁶ Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 57.

⁷ Jakkolwiek bowiem sytuacja A nie ma związku ze swobodami podstawowymi, to jednak mogą one mieć wpływ na kontekst faktyczny opisany przez sąd odsyłający w odniesieniu do sytuacji uniwersytetu innego państwa członkowskiego. Zobacz pkt 48 niniejszej opinii.

⁸ Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 57.

49. Kwestia ta jednak wykracza moim zdaniem poza ramy pytań prejudycjalnych przedstawionych przez sąd odsyłający i wymagałaby odmiennej analizy, której Trybunał nie jest w stanie przeprowadzić w świetle informacji przekazanych w postanowieniu odsyłającym.

50. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw drugiego pytania prejudycjalnego wskazują ponadto, że sytuacja A nie jest objęta ani przepisami dyrektywy 2005/36, ani postanowieniami traktatu FUE dotyczącymi swobód podstawowych. W ramach drugiego pytania prejudycjalnego chodzi bowiem o ustalenie, czy Valvira, jako właściwy organ, mogła szczegółowo zbadać kwalifikacje zawodowe, na które powołuje się wnioskodawca, w celu ustalenia, czy kwalifikacje te umożliwiają mu dostęp do zawodu psychoterapeuty w Finlandii.

51. Tymczasem sam fakt posłużenia się informacjami dotyczącymi dokładnej zawartości i konkretnych sposobów przeprowadzenia odbytego kształcenia wskazuje moim zdaniem, że niezależnie od tych elementów kształcenie to umożliwia teoretycznie dostęp do zawodu psychoterapeuty w Finlandii. Gdyby odbyte kształcenie miało inny przedmiot lub gdyby jasno wynikało, że kształcenie, o którym mowa, było jedynie częściowe w świetle wymogów prawa fińskiego, takie stwierdzenie wystarczyłoby do oddalenia wniosku o dostęp do tego zawodu.

52. Tymczasem właśnie ze względu na to, że kształcenie to ma na celu wykształcenie psychoterapeutów w Finlandii, Valvira przeprowadza takie szczegółowe badanie, mające na celu sprawdzenie, czy odpowiada ono w praktyce wymogom prawa fińskiego.

53. Opierając się na informacjach dotyczących dokładnej zawartości i konkretnych sposobów przeprowadzenia kształcenia, Valvira nie zmierza zatem do sprawdzenia równoważności kształcenia prowadzonego przez instytucję innego państwa członkowskiego z kształceniem oferowanym w Finlandii, lecz do sprawdzenia, czy kształcenie odbyte w Finlandii spełnia ustanowione w prawie fińskim wymogi dostępu do zawodu psychoterapeuty.

54. W tych okolicznościach uważam, że rozpatrywane kształcenie należy uznać za kształcenie odbywane w Finlandii w rozumieniu przepisów prawa Unii, a zatem sytuacji A nie można analizować ani w świetle przepisów dyrektywy 2005/36, ani w świetle postanowień traktatu dotyczących swobody przedsiębiorczości.

55. Co za tym idzie, w świetle powyższych rozważań uważam, że na pytania prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, iż wniosek o dostęp do zawodu i jego wykonywanie złożony przez studenta, który uzyskał dyplom wydany w partnerstwie z uniwersytetem w innym państwie członkowskim po ukończeniu kształcenia odbytego wyłącznie w przyjmującym państwie członkowskim, w języku tego państwa, w celu wykonywania rozpatrywanego zawodu w tym samym państwie członkowskim, nie może być analizowany w świetle dyrektywy 2005/36 lub art. 45 i 49 TFUE.

56. Jednakże na wypadek gdyby Trybunał był zdania, że dyrektywa 2005/36 i postanowienia dotyczące swobody przedsiębiorczości A mają zastosowanie w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, dokonam analizy pytań prejudycjalnych.

B. W przedmiocie pytania pierwszego

57. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 45 i 49 TFUE, a także art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 należy interpretować w ten sposób, że wniosek o dostęp do zawodu regulowanego i jego wykonywanie w przyjmującym państwie członkowskim należy oceniać w świetle postanowień traktatu, jeżeli wnioskodawca nie spełnia warunków określonych w tym ostatnim przepisie, który pozwala na taki dostęp.

58. W ramach ogólnego systemu przewidzianego w dyrektywie 2005/36 jej art. 13 ust. 2 reguluje warunki, na jakich przyjmujące państwo członkowskie zezwala na dostęp do zawodu regulowanego i jego wykonywanie, jeżeli wnioskodawca dysponuje dowodem posiadania kwalifikacji wydanym przez państwo członkowskie, które nie reguluje tego zawodu.

59. Jak wskazuje sąd odsyłający, zawód psychoterapeuty nie jest objęty systemem automatycznego uznawania, a zatem podlega przepisom systemu ogólnego. Ponadto z przedstawionych przez sąd odsyłający ram prawnych i faktycznych wynika, że zawód psychoterapeuty jest w Finlandii zawodem regulowanym w rozumieniu dyrektywy 2005/36, w odróżnieniu od Zjednoczonego Królestwa, gdzie jego wykonywanie nie jest uzależnione od posiadania określonych kwalifikacji zawodowych.

60. Bezsporne jest jednak, że skarżący w postępowaniu głównym nie spełnia warunków przewidzianych w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36. Powstaje zatem pytanie, czy dostęp do zawodu psychoterapeuty i jego wykonywanie mogłyby jednak zostać uznane na podstawie swobód podstawowych przewidzianych w traktacie FUE.

61. Jak twierdzą rządy francuski i fiński, odpowiedź na to pytanie zależy od poziomu harmonizacji dokonanej w dyrektywie 2005/36. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że każdy przepis krajowy w dziedzinie, która była przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na szczeblu Unii, powinien być oceniany w świetle tych przepisów harmonizujących, a nie prawa pierwotnego⁹. Ten skutek zastąpienia norm traktatu prawem wtórnym powstaje jednak dopiero wtedy, gdy akt normatywny Unii reguluje w sposób wyczerpujący daną dziedzinę¹⁰.

62. Innymi słowy, gdyby należało orzec, że harmonizacja dokonana w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 jest wyczerpująca, wniosek o dostęp do zawodu psychoterapeuty w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim nie mógłby już być oceniany w świetle prawa pierwotnego.

63. A, podobnie jak rządy francuski i fiński, broni tej tezy, podczas gdy rząd niderlandzki i Komisja jej się sprzeciwiają. Zdaniem tych ostatnich okoliczność, że przesłanki art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 nie zostały spełnione, nie oznacza, iż wniosek o dostęp do zawodu psychoterapeuty nie może być rozpatrywany w świetle postanowień traktatu.

64. Podzielam tę opinię. Moim zdaniem w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 nie dokonano wyczerpującej harmonizacji, a okoliczność, że przesłanki wymienione w tym przepisie nie są spełnione, nie stoi na przeszkodzie rozpatrzeniu wniosku o dostęp do zawodu i jego wykonywanie na podstawie traktatu FUE.

⁹ Wyroki: z dnia 12 października 1993 r., Vanacker i Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836; z dnia 11 grudnia 2003 r., Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, pkt 64; a także z dnia 11 czerwca 2020 r., KOB, C-206/19, EU:C:2020:463, pkt 30.

¹⁰ Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Komisja/Francja, C-216/11, EU:C:2012:819, pkt 35.

1. W przedmiocie intensywności harmonizacji dokonanej dyrektywą 2005/36

65. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że intensywność harmonizacji dokonanej przez przepisy dyrektywy należy ustalić przy uwzględnieniu nie tylko ich brzmienia, lecz także kontekstu, w jakim zostało umieszczone, oraz celów regulacji, której częścią stanowi¹¹.

66. Trybunał orzekł, że dyrektywy dotyczące wzajemnego uznawania dyplomów mają na celu ułatwienie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji poprzez ustanowienie wspólnych zasad i kryteriów¹². Ponadto z motywu 40 dyrektywy 2005/36 wynika, że jej celami są „racjonalizacja, uproszczenie i poprawa regulacji dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych”, aby umożliwić obywatelom państw członkowskich wykonywanie zawodu w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe¹³.

67. W tym celu dyrektywa 2005/36 przyznaje osobom, które uzyskały kwalifikacje zawodowe w jednym państwie członkowskim, gwarancję dostępu do tego samego zawodu i jego wykonywania w innym państwie członkowskim na takich samych prawach jak obywatele danego państwa członkowskiego¹⁴.

68. Te cele w postaci uproszczenia i poprawy uznawania kwalifikacji zawodowych, powiązane z koncepcją gwarancji przyznanej przez dyrektywę 2005/36, jasno wskazują na wolę prawodawcy Unii zapewnienia swobody przedsiębiorczości obywatelom państw członkowskich w przyjmującym państwie członkowskim, gdy spełnione są warunki określone w dyrektywie 2005/36. Nie wynika z tego natomiast, że uznawania kwalifikacji zawodowych można dokonywać wyłącznie na tych warunkach.

69. Innymi słowy, w świetle celów dyrektywy 2005/36, chociaż uznawanie kwalifikacji zawodowych zostaje uproszczone na podstawie przepisów tej dyrektywy, zaś spełnienie określonych w nich warunków gwarantuje spełniającej je osobie prawo dostępu do zawodu i jego wykonywania w innym państwie członkowskim, to jednak nie można stąd wnosić, że prawo to może być uznane tylko w tych przypadkach.

70. Świadczy o tym również treść art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36, zatytułowanego „Warunki uznania”. Przepis ten stanowi bowiem, że dostęp do zawodu i jego wykonywanie „przyznaje się” wnioskodawcom, którzy spełniają przewidziane warunki. Takie sformułowanie sugeruje, że w przypadku spełnienia tych warunków przyjmujące państwo członkowskie jest zobowiązane do uznania rozpatrywanych kwalifikacji zawodowych i umożliwienia dostępu do zawodu. Artykuł 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 jest w tym znaczeniu wyrazem gwarancji, o której mowa w motywach tej dyrektywy.

71. Nie można stąd jednak wyprowadzić wniosku, że warunki te są jedynymi dającymi *możliwość* dostępu do zawodu i jego wykonywania. Są one natomiast warunkami, których spełnienie daje *gwarancję* dostępu do tego zawodu.

¹¹ Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., UNIC i Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, pkt 35.

¹² Wyrok z dnia 8 lipca 2021 r., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministeria, C-166/20, EU:C:2021:554, pkt 36.

¹³ Motyw 1 dyrektywy 2005/36.

¹⁴ Motyw 3 dyrektywy 2005/36.

72. Lektura celów dyrektywy 2005/36 i brzmienia jej art. 13 ust. 2 wskazuje moim zdaniem na to, że akt ten nie dokonuje wyczerpującej harmonizacji. Jakkolwiek bowiem art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 przewiduje warunki, w których państwa członkowskie są zobowiązane do uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim, to jednak nie można go interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek systematycznego odmawiania dostępu do zawodu i jego wykonywania, jeżeli te warunki nie są spełnione.

2. Związek między dyrektywą 2005/36 a postanowieniami traktatu

73. Pragnę zauważyć, że Trybunał orzekł już, iż zasada nierozzerwalnie związana z podstawowymi swobodami traktatu FUE nie może utracić części swej wagi prawnej z racji przyjęcia dyrektyw dotyczących wzajemnego uznawania dyplomów. Dyrektywy te nie mają bowiem na celu i nie mogą powodować utrudnienia uznawania takich dyplomów, świadectw i innych potwierdzających posiadanie kwalifikacji dokumentów w sytuacjach nieobjętych ich zakresem¹⁵.

74. Należy podkreślić, że chociaż wyrażenie „sytuacje nieobjęte” wydaje się oznaczać sytuacje nienależące do zakresu stosowania dyrektyw dotyczących wzajemnego uznawania dyplomów, orzecznictwo to zostało jednak rozwinięte zarówno w kontekście takich sytuacji¹⁶, jak i w kontekście sytuacji, w których warunki przewidziane w tych dyrektywach nie zostały spełnione¹⁷.

75. Innymi słowy, dyrektywa 2005/36 dokonuje harmonizacji warunków uznawania kwalifikacji zawodowych na warunkach w niej określonych. Nie ustanawia ona natomiast żadnej zasady uznawania (lub nieuznawania) kwalifikacji zawodowych w sytuacjach wykraczających poza jej zakres stosowania lub w których warunki przewidziane w przepisach dyrektywy 2005/36 nie są spełnione.

76. Wynika z tego moim zdaniem, że podstawowe swobody zagwarantowane w traktacie FUE mają zastosowanie do sytuacji objętej zakresem stosowania dyrektywy 2005/36, lecz niespełniającej warunków określonych w jej art. 13 ust. 2.

77. Taką wykładnię wydaje się potwierdzać lektura najnowszego orzecznictwa Trybunału dotyczącego stosowania postanowień traktatu FUE, w sytuacji gdy dyrektywa 2005/36 nie ma zastosowania, jeżeli wnioskodawca, nie ukończywszy swojego cyklu studiów, nie posiada dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji zawodowych farmaceuty¹⁸ lub jeżeli wnioskodawca, mimo iż posiada dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, nie przedłoży zaświadczenia potwierdzającego zdobyte doświadczenie, stanowiącego warunek uzyskania prawa do pełnego wykonywania zawodu lekarza¹⁹.

¹⁵ Wyroki: z dnia 14 września 2000 r., Hocsman, C-238/98, EU:C:2000:440, pkt 31, 34; z dnia 22 stycznia 2002 r., Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, pkt 25, 26; z dnia 8 lipca 2021 r., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, pkt 35, 36; z dnia 3 marca 2022 r., Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto (Kształcenie medyczne na podstawowym poziomie), C-634/20, EU:C:2022:149, pkt 37.

¹⁶ Wyroki: z dnia 22 stycznia 2002 r., Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35; z dnia 8 lipca 2021 r., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554; z dnia 3 marca 2022 r., Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto (Kształcenie medyczne na podstawowym poziomie), C-634/20, EU:C:2022:149.

¹⁷ Wyrok z dnia 14 września 2000 r., Hocsman, C-238/98, EU:C:2000:440, pkt 34.

¹⁸ Wyrok z dnia 8 lipca 2021 r., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554. Choć w sprawie tej chodziło o zawód objęty systemem automatycznego uznawania, to jednak to samo rozumowanie odnosi się do zawodu, który nie jest nim objęty.

¹⁹ Wyrok z dnia 3 marca 2022 r., Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto (Kształcenie medyczne na podstawowym poziomie), C-634/20, EU:C:2022:149.

78. Paradoksalne wydawałoby się przyznanie, że wniosek o dostęp do zawodu może być rozpatrywany na podstawie przepisów innych niż przepisy dyrektywy 2005/36, w sytuacji gdy wnioskodawca nie posiada dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji, podczas gdy nie może tak być w przypadku, gdy posiada on pełny dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, lecz nie spełnia warunków określonych w dyrektywie 2005/36. Wnioskodawca bez dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji znalazłby się zatem w korzystniejszej sytuacji niż posiadacz kwalifikacji zawodowych, który nie spełnia jednak warunków przewidzianych w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36.

79. Tym bardziej że, co się tyczy tych sytuacji, pragnę zauważyć, iż granica pomiędzy zakresem stosowania tej dyrektywy a tym, co jest z niego wykluczone, może okazać się trudna do wyznaczenia. Można by bowiem bronić tezy, w odniesieniu do sytuacji, w której wnioskodawca nie posiada dyplomu, że przesłanki określone w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 – mimo iż znajdują zastosowanie – nie są spełnione, jeżeli wnioskodawca nie przedstawi dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji w rozumieniu dyrektywy 2005/36.

80. W tych okolicznościach wydaje się, że trudno byłoby się zgodzić na rozpatrywanie tych dwóch sytuacji w odmienny sposób. W tych dwóch przypadkach dyrektywa 2005/36 nie przewiduje żadnego szczególnego przepisu ani nie nakłada na państwo obowiązku odmowy uznania kwalifikacji zawodowych, którymi dysponuje wnioskodawca.

81. Pragnę ponadto dodać, że wbrew temu, co twierdzi rząd francuski, nie dostrzegam ryzyka, jakie taka wykładnia mogłaby stanowić dla skuteczności art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36.

82. Warunki przewidziane w tym przepisie pozostają jedynymi warunkami gwarantującymi wnioskodawcy dostęp do zawodu i jego wykonywanie, ponieważ jeśli są one spełnione, państwo członkowskie jest zobowiązane uwzględnić jego wniosek. Umożliwienie wnioskodawcy, który nie spełnia tych warunków, że jego wniosek zostanie rozpatrzony na podstawie traktatu FUE, nie podważa tego stwierdzenia. W takiej sytuacji taki wnioskodawca nie ma żadnej gwarancji, że państwo członkowskie na to się zgodzi, ponieważ badanie jego kwalifikacji zawodowych w celu uzyskania dostępu do zawodu zależy od innych czynników²⁰.

83. W związku z tym jestem zdania, że art. 45 i 49 TFUE oraz art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 należy interpretować w ten sposób, iż wniosek o dostęp do zawodu regulowanego i jego wykonywanie w przyjmującym państwie członkowskim należy oceniać w świetle postanowień traktatu FUE, jeżeli wnioskodawca nie spełnia warunków umożliwiających taki dostęp określonych w tym ostatnim przepisie.

C. W przedmiocie pytania drugiego

84. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 45 i 49 TFUE stoją na przeszkodzie temu, aby właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego oparł swoją ocenę równoważności kształcenia wnioskodawcy na informacjach dotyczących dokładnej zawartości i konkretnych sposobów przeprowadzenia tego kształcenia, jeżeli informacje te zostały mu przekazane ze źródeł innych niż organizator tego kształcenia lub właściwe organy państwa członkowskiego pochodzenia.

²⁰ Zobacz moja analiza dotycząca drugiego pytania prejudycjalnego.

85. Przejdę do krótkiego przypomnienia orzecznictwa dotyczącego rozpatrywania wniosków o dostęp do zawodu w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie postanowień traktatu FUE, w którym ustanowiono domniemanie nabycia wiedzy i kwalifikacji oparte na dyplomie, na który powołuje się wnioskodawca. Następnie zbadam, czy – a jeśli tak, to na jakich warunkach – domniemanie to może zostać obalone.

1. Orzecznictwo dotyczące stosowania art. 45 i 49 TFUE do rozpatrywania przez przyjmujące państwo członkowskie wniosku o dostęp do zawodu i jego wykonywanie: istnienie domniemania

86. Bezsporne jest w orzecznictwie, że w braku harmonizacji warunków dostępu do zawodu państwa członkowskie mają prawo określić wiedzę i kwalifikacje niezbędne do wykonywania tego zawodu oraz wymagać okazania dyplomu potwierdzającego posiadanie tej wiedzy i tych kwalifikacji²¹.

87. Jednakże państwa członkowskie powinny wykonywać swoją kompetencję w tej dziedzinie, przestrzegając podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE²². W szczególności przepisy krajowe przyjęte w tym względzie nie mogą stanowić nieuzasadnionej przeszkody dla skutecznego wykonywania podstawowych swobód zagwarantowanych w art. 45 i 49 TFUE²³.

88. I tak, zgodnie z orzecznictwem Trybunału przepisy krajowe określające krajowe wymogi w zakresie kwalifikacji, nawet stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, mogą mieć skutek w postaci utrudnienia wykonywania tych podstawowych swobód, jeśli rzezone przepisy krajowe pomijają wiedzę i kwalifikacje uzyskane przez zainteresowanego w innym państwie członkowskim²⁴.

89. W tym kontekście należy przypomnieć, że podczas rozpatrywania wniosku obywatela Unii o zezwolenie na wykonywanie zawodu, do którego dostęp zależy zgodnie z prawem krajowym od posiadania dyplomu bądź kwalifikacji zawodowych, czy też okresów doświadczenia praktycznego, organy państwa członkowskiego są zobowiązane uwzględnić wszystkie dyplomy, świadectwa i inne dokumenty, a także stosowne doświadczenie zainteresowanego, poprzez porównanie, z jednej strony, kwalifikacji potwierdzonych tymi dyplomami, świadectwami i innymi dokumentami oraz tego doświadczenia, z, z drugiej strony, wiedzą i kwalifikacjami zawodowymi wymaganymi w świetle przepisów krajowych²⁵.

90. Owa procedura porównawczego badania powinna pozwolić organom przyjmującego państwa członkowskiego na *obiektywne* ustalenie, czy zagraniczny dyplom poświadcza, że jego posiadacz dysponuje wiedzą i kwalifikacjami, które są co najmniej równe, jeśli nie identyczne, z tymi, które są potwierdzone dyplomem krajowym. Wspomniana ocena równoważności zagranicznego

²¹ Wyroki: z dnia 7 maja 1991 r., Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, pkt 9; z dnia 6 października 2015 r., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 48.

²² Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 51.

²³ Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 52.

²⁴ Wyroki: z dnia 7 maja 1991 r., Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, pkt 15; z dnia 6 października 2015 r., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 53.

²⁵ Wyroki: z dnia 7 maja 1991 r., Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, pkt 16; z dnia 22 stycznia 2002 r., Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, pkt 24; z dnia 6 października 2015 r., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 54; z dnia 8 lipca 2021 r., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, pkt 34; z dnia 3 marca 2022 r., Sosiaali- ja terveystalun lupa- ja valvontavirasto (Kształcenie medyczne na podstawowym poziomie), C-634/20, EU:C:2022:149.

dypłomu musi zostać dokonana *wyłącznie* z uwzględnieniem poziomu wiedzy i kwalifikacji, którego posiadanie dyplom ten – w świetle charakteru i czasu trwania studiów i związanego z nim szkolenia praktycznego – pozwala *domniemywać* u właściciela dyplomu²⁶.

91. Innymi słowy, organ przyjmującego państwa członkowskiego jest zobowiązany polegać na wiedzy i kwalifikacjach, jakie dyplom, na który powołuje się wnioskodawca, pozwala uzyskać. W tym sensie mechanizm ten, oparty na zaufaniu między państwami członkowskimi, ustanawia domniemanie, że wnioskodawca posiada wiedzę i kwalifikacje, o których zaświadcza dany dyplom, przy czym przyjmujące państwo członkowskie nie jest uprawnione do sprawdzenia, czy wnioskodawca rzeczywiście uzyskał tę wiedzę i te kwalifikacje.

92. Dokładniej rzecz ujmując, procedura porównawczego badania służy jedynie określeniu zawartości kształcenia, rodzaju odbytego nauczania oraz długości kształcenia w celu ustalenia, czy kwalifikacje potwierdzone zagranicznym dyplomem odpowiadają kwalifikacjom wymaganym przez przepisy przyjmującego państwa członkowskiego²⁷. Natomiast, jak podnosi Komisja, analiza porównawcza przeprowadzona przez przyjmujące państwo członkowskie nie może w żadnym wypadku sięgać tak daleko, aby umożliwić ocenę jakości odbytego kształcenia lub weryfikację faktycznego uzyskania wiedzy potwierdzonej dyplomem.

93. Taka weryfikacja byłaby sprzeczna nie tylko z koncepcją domniemania ustanowionego przez orzecznictwo i opartego wyłącznie na posiadanym przez wnioskodawcę dyplomie, lecz także podważałaby zaufanie między państwami członkowskimi i ich właściwymi organami, a ostatecznie uniemożliwiłaby uznawanie dyplomów.

94. W tych okolicznościach jestem zdania, że art. 45 i 49 TFUE sprzeciwiają się co do zasady temu, aby właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego oparł swoją ocenę równoważności kształcenia wnioskodawcy na informacjach dotyczących dokładnej zawartości i konkretnych sposobów przeprowadzenia tego kształcenia, jeżeli informacje te zostały mu przekazane ze źródeł zewnętrznych wobec organizatorów tego kształcenia lub właściwych organów państwa członkowskiego pochodzenia. Uwzględnienie takich elementów wydaje się bowiem wykraczać poza to, na co pozwala orzecznictwo Trybunału, i naruszałoby system wzajemnego uznawania kwalifikacji w Unii.

2. Obalenie domniemania

95. Jakkolwiek z orzecznictwa jasno wynika, że porównawcze badanie dyplomów przeprowadzane przez właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego opiera się na kwalifikacjach, jakie dyplom, na który powołuje się wnioskodawca, pozwala u niego domniemywać, to jednak jestem również zdania, że takie domniemanie może, w ograniczonych przypadkach, zostać obalone, i że właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego może dokonywać weryfikacji wykraczających poza kwalifikacje potwierdzone dyplomem wnioskodawcy.

96. Moim zdaniem taka możliwość jest w rzeczywistości nierozzerwalnie związana z podstawowymi swobodami przewidzianymi w traktacie, które zapewniają swobodę przedsiębiorczości i uznawanie kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innym państwie

²⁶ Wyroki: z dnia 7 maja 1991 r., Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, pkt 17; z dnia 6 października 2015 r., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 55.

²⁷ Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 57.

członkowskim lub w wyniku kształcenia prowadzonego przez instytucję innego państwa członkowskiego, przewidując jednocześnie wyjątki od tych zasad w pewnych ograniczonych sytuacjach.

97. Tym samym, choć jest jasne, jak orzekł Trybunał, że przepisy krajowe określające warunki kwalifikacji, nawet stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, mogą skutkować przeszkodą w korzystaniu z podstawowych swobód, jeżeli rozpatrywane przepisy krajowe pomijają wiedzę i kwalifikacje nabyte przez zainteresowanego w innym państwie członkowskim, to jednak wydaje się, że taka przeszkoda może być uzasadniona nadrzędnymi względami interesu ogólnego, pod warunkiem, że są one odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co konieczne do osiągnięcia tego celu.

98. Jak podnoszą rządy francuski i fiński, zawód rozpatrywany w postępowaniu głównym to zawód członków zawodów służby zdrowia odpowiedzialnych za opiekę nad pacjentami. W tych okolicznościach badanie porównawcze przeprowadzone przez właściwy organ i wykraczające poza domniemanie oparte na dyplomie, na który powołuje się wnioskodawca, zmierza do zagwarantowania bezpieczeństwa pacjentów, a zatem ma na celu zapewnienie ochrony zdrowia publicznego, co stanowi jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego, mogący uzasadniać ograniczenie swobody przedsiębiorczości²⁸.

99. Należy jednak jeszcze sprawdzić, czy takie badanie jest odpowiednie dla zagwarantowania celu ochrony zdrowia publicznego i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

100. Moim zdaniem, aby spełnić wymogi proporcjonalności i niezbędności, porównawcze badanie kwalifikacji zawodowych uwzględniające inne elementy niż tylko kwalifikacje zawodowe, których posiadanie pozwala domniemywać posiadany dyplom, w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy uzyskanie przez wnioskodawcę dostępu do danego zawodu i jego wykonywanie stwarzałoby właśnie potwierdzone zagrożenie dla bezpieczeństwa pacjentów i zdrowia publicznego.

101. Istnienie takiego zagrożenia powinien wykazać właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego, który może oprzeć się na łańcuchu spójnych poszlak odnośnie do występowania systemowych nieprawidłowości w kształceniu odbytym przez wnioskodawcę. Nie może on natomiast opierać się wyłącznie na anonimowych i odosobnionych zawiadomieniach, bez dokonywania dalszych weryfikacji, tym bardziej w sytuacji gdy kształcenie odbywało się w rzeczywistości w tym państwie członkowskim, a zatem dysponuje on w tym celu szerokimi możliwościami.

102. W szczególności, jak podnosi rząd francuski, organowi wydającemu rozpatrywany dyplom należy umożliwić przedstawienie wyjaśnień, w sytuacji gdy właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego wskazuje na możliwość zagrożenia dla zdrowia publicznego ze względu na odbyte kształcenie.

103. Innymi słowy, choć ochrona zdrowia publicznego może uzasadniać porównawcze badanie dyplomów, które nie opiera się wyłącznie na kwalifikacjach zawodowych, jakich posiadanie pozwala domniemywać dyplom, na który powołuje się wnioskodawca, to właściwy organ jest

²⁸ Wyrok z dnia 21 września 2017 r., Malta Dental Technologists Association i Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, pkt 58.

w każdym razie nadal zobowiązany do uwzględnienia nie tylko kompetencji zawodowych, jakimi rzeczywiście dysponuje wnioskodawca, lecz wszelkich istotnych elementów umożliwiających dostęp do zawodu i jego wykonywanie.

104. W związku z tym jestem zdania, że na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, iż art. 45 i 49 TFUE nie stoją na przeszkodzie temu, by właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego wziął pod uwagę informacje dotyczące dokładnej zawartości i konkretnych zasad przeprowadzenia tego kształcenia, jeżeli informacje te zostały mu przekazane z wiarygodnych źródeł zewnętrznych wobec organizatorów tego kształcenia lub właściwych organów państwa członkowskiego pochodzenia, w celu ustalenia istnienia potwierdzonego zagrożenia dla bezpieczeństwa pacjentów. Właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego nie może jednak opierać się wyłącznie na takich elementach w celu odmowy dostępu do zawodu i jego wykonywania obywatelowi państwa członkowskiego, który uzyskał dyplom na uniwersytecie w innym państwie członkowskim.

V. Wnioski

105. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania przedstawione przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) udzielić następującej odpowiedzi:

Wniosek o dostęp do zawodu i jego wykonywanie złożony przez studenta, który uzyskał dyplom wydany w partnerstwie z uniwersytetem w innym państwie członkowskim po odbyciu kształcenia wyłącznie w przyjmującym państwie członkowskim, w języku tego państwa i w celu wykonywania rozpatrywanego zawodu w tym samym państwie, nie może być analizowany w świetle dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. Artykuły 45 i 49 TFUE, których celem jest ochrona osób rzeczywiście korzystających z podstawowych swobód, również nie mają zastosowania do sytuacji takiego studenta, a więc nie może on się na nie powoływać we wniosku o dostęp do zawodu i jego wykonywanie.