

Karolina Pawłowicz-Białas

Doktorantka w Kolegium Nauk Prawnych Szkoły Doktorskiej

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-2184-7847

Historyczne uwarunkowania powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach Unii Europejskiej

Historical conditions for the creation of a uniform regulation of mutual
recognition of professional qualifications within the European Union

Streszczenie

Artykuł przedstawia historyczne uwarunkowania powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach Unii Europejskiej, zawartej obecnie w przepisach dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. W ramach analizy przedstawione zostały wcześniejsze regulacje prawne przyjmowane przez ustawodawcę wspólnotowego, z uwzględnieniem zarówno ujęcia wertykalnego (dyrektyw sektorowych), jak i ujęcia horyzontalnego (dyrektyw systemu ogólnego). Ponadto jako kolejny czynnik zostało wskazane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości na przestrzeni lat i jego wpływ na rozwój ustawodawstwa oraz stosowania prawa w ramach wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Wskazano także na wpływ czynników pozaprawnych, czy to politycznych dotyczących akcesji nowych państw członkowskich, czy to ekonomicznych dotyczących funkcjonowania wspólnotowego rynku pracy.

Słowa kluczowe

uznawanie kwalifikacji zawodowych, zasada wzajemnego uznawania, swoboda przedsiębiorczości

Abstract

The article presents the historical conditions for the creation of a uniform regulation of mutual recognition of professional qualifications within the European Union, currently included in the provisions of Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications. As part of the analysis, previous legal regulations adopted by the Community legislator were presented, taking into account both the vertical approach (sectoral directives) and the horizontal approach (general system directives). Moreover, as another factor the jurisprudence of the Court of Justice over the years and its impact on the development of legislation and the application of law in the framework of mutual recognition of professional qualifications have been indicated. The influence of non-strictly legal factors was also indicated – political ones related to the accession of new member states, as well as economic ones related to the functioning of the Community's labor market.

Keywords

recognition of professional qualifications, principle of mutual recognition, freedom of establishment

Wstęp

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę historycznych uwarunkowań powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach Unii Europejskiej (dalej jako: UE). W artykule zostanie przedstawiona droga do przyjęcia dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych¹ (dalej jako: dyrektywa 2005/36), czyli aktu prawnego aktualnie regulującego tę dziedzinę prawa unijnego. Podłoża dyrektywy 2005/36 można upatrywać zarówno w poprzednim ustawodawstwie wspólnotowym, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TS) oraz w stopniowo pojawiających się zmianach społeczno-gospodarczych napędzających rozwój integracji europejskiej wraz z elementami dotyczącymi specyfiki rynku zawodowego w ramach obecnej UE, szczególnie w odniesieniu do zawodów regulowanych. Problemem badawczym stawianym w niniejszym artykule będzie zbadanie wpływu wskazanych wyżej historycznych czynników pod kątem ukształtowania się obecnego systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach UE. Za tezę należy przyjąć stwierdzenie, że wszystkie wymienione aspekty miały wpływ na kształt obecnej regulacji dotyczącej wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. W równym stopniu można taką rolę przypisać poprzedniemu ustawodawstwu wspólnotowemu oraz orzecznictwu TS, przyznając odrobinę mniejsze znaczenie stopniowo pojawiającym się wspomnianym wyżej zmianom społeczno-gospodarczym, nie zapominając jednak o wzajemnych powiązaniach między przedstawionymi aspektami.

1. Idea wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach Wspólnoty Europejskiej

Jednym z głównych celów traktatów rzymskich od samego początku było stworzenie wspólnego rynku dla wszystkich rodzajów aktywności gospodarczej. Prawodawca wspólnotowy znajdował się jednak w sytuacji, w której ze względu na brak występowania w państwach członkowskich wspólnego systemu edukacji kształcenie zawodowe obywateli odbywało się na innych warunkach, indywidualnych dla każdego państwa. Taki stan rzeczy przyczyniał się niewątpliwie do zagrożenia powstania poważnych barier w swobodnym przepływie osób. W pewnym sensie remedium w tym

¹ Dz. Urz. WE L 255/22 z 30.09.2005 r. z późn. zm.

zakresie starał się wypracować pierwotny Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dalej jako: TEWG), który uwzględniał problem dotyczący kwalifikacji zawodowych i przewidywał przyjęcie ogólnych programów wspieranych przez dyrektywy oparte na dawnym art. 57 TEWG w celu usunięcia barier w swobodnym przepływie osób i usług przed końcem okresu przejściowego w 1970 r.² W ówczesnym brzmieniu przepis stanowił, że w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek Rada, stanowiąc na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, uchwała dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji. Dodatkowo zostało przewidziane, że w tym samym celu Rada, stanowiąc na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, przed zakończeniem okresu przejściowego, uchwała dyrektywy zmierzające do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek. Podkreślono także, że w odniesieniu do zawodów medycznych i pokrewnych oraz farmaceutycznych stopniowe znoszenie ograniczeń zależy od koordynacji warunków ich wykonywania w różnych państwach członkowskich. Ustawodawca wspólnotowy został więc postawiony przed wyzwaniem stworzenia regulacji mających na celu niwelowanie barier swobodnego przepływu, co obejmowało właśnie opracowanie systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych przy użyciu dyrektyw. Pełna realizacja postulatu nastąpiła jednak w kilku fazach charakteryzujących się dosyć znacznym odstępem czasowym³.

Należy się także zastanowić, na czym konkretnie polegało zadanie ustawodawcy. Samo uznawanie kwalifikacji zawodowych odnosi się bowiem w ogólności do metodologii i procedur oceny uzyskanych przez daną osobę kwalifikacji zawodowych w państwie członkowskim pochodzenia w celu dopuszczenia do wykonywania danego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim⁴. Tym samym podkreśla się, że uznawanie kwalifikacji zawodowych wymaga wzajemnego zaufania i przyjęcia odpowiednich środków, które zapobiegać będą nadmiernemu protekcjonizmowi⁵. Należy pamiętać, że oprócz założeń wynikających wyłącznie z przyjętych aktów prawnych i obowiązku ich

² H. Schneider, *The Recognition of Diplomas and the Free Movement of Professionals in the European Union: Fifty Years of Experiences*, Conference proceedings IALS. ed. International Association of Law Schools. Montreal: IALS, 2008, s. 1.

³ P.J.G. Kapten, P. VerLoren van Themaat, *Intoduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*, Third Edition Kluwer International, Londyn 1998, s. 743.

⁴ J. Divic, *The International labour market: personal recognition of qualifications, Improvement of the degree and credit recognition system*, Official Bologna Process Seminar, Riga 2004, s. 1.

⁵ J. Pertek, *Free movement of professionals and recognition of higher education diplomas*, "Yearbook of European Law" 1992, vol. 12, no. 1, s. 293-324.

realizacji przyjęcie efektywnego rozwiązania w zakresie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych obrazowało przed Wspólnotą również wizję wymiernych korzyści ekonomicznych. Do pozytywnych ekonomicznych skutków w zakresie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych zalicza się m.in. promowanie konkurencji na rynku pracy i usług, możliwość wyrównywania poziomów popytu i podaży na dane profesje w poszczególnych państwach członkowskich oraz wymianę wiedzy i podnoszenie kompetencji obywateli państw członkowskich⁶. Oprócz wskazanego powyżej braku posiadania przez państwa członkowskie wspólnego systemu edukacji należy także wskazać na inne przeszkody stojące na drodze ustawodawcy. Trudności wynikają z różnego postrzegania zawodów regulowanych w poszczególnych państwach członkowskich; w szczególności ta uwaga będzie się odnosić do wolnych zawodów. Pomimo leksykalnie odpowiadających sobie nazw zawodów nie zawsze dany zawód regulowany obejmował te same zakresy czynności, do których przedstawiciel danego zawodu był uprawniony (czy nawet zobowiązany). Ustawodawca musiał więc wziąć pod uwagę różnice wynikające ze specyfiki uregulowania danego zawodu w poszczególnych krajach członkowskich.

2. Dyrektywy sektorowe

Pierwszym podejściem ustawodawcy unijnego było uchwalenie tzw. dyrektyw sektorowych dotyczących niektórych zawodów, głównie zawodów medycznych i architektów. Konkretnie były to dyrektywy odnoszące się do zawodu lekarza⁷, farmaceuty⁸,

⁶ O. Lando, *The liberal profession in the European communities*, "Common Market Law Review" 1971, vol. 8, no. 3, s. 343.

⁷ Dyrektywa Rady 93/16/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. mająca na celu ułatwienie swobodnego przepływu lekarzy i wzajemnego uznawania ich dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 165/1 z 7.07.1993 r.).

⁸ Dyrektywa Rady 85/433/EWG z dnia 16 września 1985 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie farmacji, zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości odnoszącego się do niektórych działalności z dziedziny farmacji (Dz. Urz. WE L 253/37 z 24.09.1985 r.); dyrektywa Rady 85/432/EWG z dnia 16 września 1985 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie niektórych rodzajów działalności w dziedzinie farmacji (Dz. Urz. WE L 253/34 z 24.09.1985 r.).

pielęgniarki w zakresie opieki ogólnej⁹, położnej¹⁰, weterynarza¹¹, dentysty¹² wraz z zasadami koordynacji kształcenia w tych zawodach, a ponadto dla zawodów architekta¹³ oraz przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób¹⁴. W literaturze wskazuje się już na początkowe trudności w uzgodnieniu tekstów dyrektyw, a mimo to w niektórych przypadkach (szczególnie w odniesieniu do architektów) nie były to regulacje pełne¹⁵. Podkreśla się ponadto, że w celu pełnej i efektywnej implementacji dyrektywy wymagały wielu nowelizacji, które odnosiły się w szczególności do uproszczenia ustanowionych procedur. Pod względem metodologicznym dyrektywy sektorowe nazywane są również dyrektywami systemu wertykalnego ze względu na to, że uznawanie odbywało się indywidualnie, zawód po zawodzie, wraz z minimalną harmonizacją lub koordynacją wymaganego kształcenia i szkolenia dla każdego zawodu w państwach członkowskich. Wyrażnym celem przedstawionych dyrektyw było właśnie ustanowienie

⁹ Dyrektywa Rady 77/452/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 176/1 z 15.07.1977 r.); dyrektywa Rady 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności pielęgniarek/pielęgniarzy odpowiedzialnych za opiekę ogólną (Dz. Urz. WE L 176/8 z 15.07.1977 r.).

¹⁰ Dyrektywa Rady 80/154/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie położnictwa i zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 33/1 z 11.02.1980 r.); dyrektywa Rady 80/155/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i wykonywania działalności przez położne (Dz. Urz. WE L 33/8 z 11.02.1980 r.).

¹¹ Dyrektywa Rady 78/1026/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie weterynarii, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 362/1 z 23.12.1978 r.); dyrektywa Rady 78/1027/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności lekarzy weterynarii (Dz. Urz. WE L 362/7 z 23.12.1978 r.).

¹² Dyrektywa Rady 78/686/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji osób wykonujących zawód lekarza dentysty, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 233/1 z 24.08.1978 r.); dyrektywa Rady 78/687/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności lekarza dentysty (Dz. Urz. WE L 233/10 z 24.08.1978 r.).

¹³ Dyrektywa Rady 85/384/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania kwalifikacji w dziedzinie architektury, łącznie ze środkami ułatwiającymi skuteczne korzystanie z prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 223/15 z 21.08.1985 r.).

¹⁴ Dyrektywa Rady 96/26/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie tym przewoźnikom korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz. Urz. WE L 124/1 z 23.05.1996 r.).

¹⁵ R. White, *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 64.

wspólnych podstawowych standardów dotyczącą szkoleń wymaganych do wykonywania danej profesji, co wiązało się ze skutkiem w postaci automatycznego uznania i gwarancją dostępu do zawodu w każdym kraju członkowskim¹⁶. Z perspektywy poszczególnych zawodów był to zabieg niewątpliwie wygodny – dany zawód otrzymywał bowiem swój dedykowany akt prawny, gwarantujący w ramach wykonywanego zawodu uznanie uzyskanych kwalifikacji. Cały czas pozostawało jednak pytanie, jak kształtuje się sytuacja prawna obywateli wykonujących pozostałe zawody.

Pod względem strukturalnym dyrektywy były poniekąd specyficzne. Każda „główna” dyrektywa była na ogół uzupełniana przez odpowiednią dyrektywę w sprawie koordynacji wymagań szkoleniowych w państwach członkowskich. Taka sytuacja miała miejsce, ponieważ podstawowym trybem działania ustawodawcy było uchwalenie dla każdego zawodu dwóch dyrektyw jednocześnie, jednej opartej na art. 57 ust. 1 TEWG regulującej uznawanie dyplomów i drugiej opartej na art. 57 ust. 2 TEWG dotyczącej koordynacji wymagań szkoleniowych. Nie był to jednak zabieg szczególnie udany, ponieważ po pierwsze przy wprowadzeniu dyrektywy osobno dla każdego zawodu zostało już ustanowione dosyć znaczące rozdrobnienie prawne, a po drugie podzielenie regulacji dotyczącej jednego zawodu na dwie dyrektywy przyczyniało się prawie do powstania chaosu prawnego. Poruszanie się w ramach tak zawilej regulacji na pewno nie spełniało wymogu przejrzystości i łatwości dostępu do prawa wspólnotowego. Nie należy również zapominać o wymogu wstępnym stosowania przedstawionych dyrektyw – dyrektywy sektorowe mogły być stosowane dopiero po zharmonizowaniu większości programów edukacyjnych prowadzących do uzyskania określonych kwalifikacji zawodowych¹⁷. Ich zastosowanie obejmowało natomiast zarówno osoby zatrudnione w charakterze pracownika, jak i osoby wykonywujące działalność na własny rachunek, nie różnicując tym samym ich sytuacji na rynku pracy¹⁸. Początkowo miały być one traktowane jako środki prawne o charakterze przejściowym. Pomimo ich statusu przejściowego, pozostały one w mocy przez czas dłuższy niż zakładany¹⁹.

3. Dyrektywy systemu ogólnego

Drugim etapem działania prawodawcy unijnego było uchwalenie dyrektyw systemu ogólnego, co zostało określone ujęciem horyzontalnym. Zmiana strategii została wy-

¹⁶ Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, *Stanowiska negocjacyjne: swoboda przepływu osób, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, kontrola finansowa*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2000, nr 101, s. 23.

¹⁷ J. Divic, *op. cit.*, s. 4.

¹⁸ K. Ziemiecka, *Freedom of Movement and Mutual Recognition of Qualifications – changes in Polish legislation preceding EU Accession*, University of Lund, Lund 2002, s. 39.

¹⁹ H. Schneider, *op. cit.*, s. 15.

muszona rozwojem Wspólnoty oraz faktem, że harmonizacja kursów edukacyjnych była niezwykle czasochłonna²⁰. W przypadku m.in. dyrektyw dla architektów i farmaceutów, ich przyjęcie zajęło ponad osiemnaście lat. W niektórych przypadkach, dotyczących np. inżynierów, do takiego porozumienia w ogóle nie doszło. Dyrektywy sektorowe były także coraz trudniejsze do zastosowania w praktyce²¹. Podejście horyzontalne koncentruje się nie na kwalifikacjach do wykonywania określonego zawodu, ale na charakterze kwalifikacji, który prowadziłby do szerokiego zakresu aktywności zawodowej²². W pewnym sensie wpływa to na mniejszą pewność prawa – każda osoba będzie starać się o uznanie swojego portfolio kompetencji, zamiast polegać na posiadaniu wyznaczonych kwalifikacji zawodowych. W pojęciu dyrektyw systemu ogólnego mieszczą się trzy następujące dyrektywy: dyrektywa 89/48²³, dyrektywa 92/51²⁴ oraz dyrektywa 99/42²⁵.

Dyrektywa 89/48, subsydiarna wobec dyrektyw sektorowych, odnosiła się do dostępu do zawodów regulowanych, co do których zachodzi potrzeba co najmniej 3-letniej edukacji na uczelni wyższej. Źródła jej powstania upatruje się w próbie odpowiedzi na postulat urzeczywistnienia „Europy bez granic” charakteryzującej się pełną swobodą przedsiębiorczości²⁶. Tym samym nowa strategia stanowiła większą zmianę w kierunku wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych bez uprzedniej harmonizacji jako środka eliminującego bariery w ustanowieniu rynku wewnętrznego. Implementacja dyrektywy również rodziła znaczące problemy w państwach członkowskich – część państw zdecydowała się na implementację, używając jednego aktu prawnego z pewnymi bardziej szczegółowymi uzupełnieniami. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku Hiszpanii²⁷. Natomiast inne państwa, przyzwyczajone do dotychczasowego stanu prawnego, zdecydowały się na pozostanie przy sektorowej implementacji, wydając akty dla poszczególnych profesji²⁸.

²⁰ J. Divic, *op. cit.*, s. 4.

²¹ H. Schneider, *op. cit.*, s. 18.

²² R. White, *op. cit.*, s. 65.

²³ Dyrektywa Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata (Dz. Urz. EWG L 19/16 z 24.01.1989 r.).

²⁴ Dyrektywa Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniająca dyrektywę 89/48/EWG (Dz. Urz. WE L 209/25 z 24.07.1992 r.).

²⁵ Dyrektywa 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 czerwca 1999 r. ustanawiająca procedurę uznawania kwalifikacji w zakresie działalności zawodowych objętych dyrektywami w sprawie liberalizacji i środków przejściowych oraz uzupełniająca ogólne systemy uznawania kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 201/77 z 31.07.1999 r.).

²⁶ H. Schneider, *op. cit.*, s. 18.

²⁷ Real Decreto 1665/1991 de 25 octubre 1991 r. por el que se regula el sistema general de reconocimiento de los títulos de Enseñanza Superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación mínima de tres años de duración (BOE 280 22.11.1991 r.).

²⁸ Na przykładzie Francji: Loi No. 90-1259 du 31 decembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (NOR: JUSX9000027L).

Oczywiście sposób implementacji dyrektywy pozostaje w gestii państw członkowskich i jest to zabieg niewątpliwie dozwolony, niemniej jednak w przypadku niektórych państw przyczyniło się to do braku implementacji dyrektywy w terminie, stwierdzonej przez TS²⁹. Dyrektywa 92/51 rozszerza system uznawania zawarty w pierwszej ogólnej dyrektywie systemowej na dyplomy, które obejmują co najmniej jeden rok kształcenia w pełnym wymiarze godzin po odbyciu kształcenia w szkole średniej lub niektóre kursy szkoleniowe. Natomiast celem dyrektywy 99/42 było wyjaśnienie i uproszczenie prawodawstwa wspólnotowego w obszarze tak zwanych środków przejściowych. Ta dyrektywa odnosi się do bardzo wielu zawodów, posiadając tym samym szeroki zakres zastosowania. Ponadto różni trzy systemy uznawania: uznawanie kwalifikacji formalnych, uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz uznawanie innych kwalifikacji zawodowych nabytych w innym państwie członkowskim.

Najważniejszym krokiem wspólnotowego ustawodawcy była zmiana sposobu postrzegania regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych i drastyczna zmiana z systemu dyrektyw wertykalnych na dyrektywy horyzontalne. Taka zmiana niewątpliwie podyktowana była względami konieczności pełnej implementacji swobody przepływu, która nie mogłaby się odbyć bez wprowadzenia efektywnego systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Tym samym niewątpliwie prawodawca wspólnotowy przyznał się do porażki pomysłu dyrektyw systemowych. Tak drastyczna zmiana sugeruje również, że pomysł uregulowania sektorowego został ostatecznie odrzucony. Konsekwencje takiej zmiany były znaczące, bowiem modyfikacji podlegają zasady leżące u podstaw tych systemów. Dyrektywy sektorowe były aktami prawnymi wydanymi w obszarze harmonizacji (koordynacji) w fazie pierwszej. W odniesieniu do nich główną zasadą jest automatyczne uznanie kwalifikacji. Pozostałe przepisy (a więc te w szczególności odnoszące się do systemu ogólnego) należy uznać za nieobjęte harmonizacją, a jedynie mechanizmem uznawania kwalifikacji³⁰. Mechanizm ten opiera się na trzech założeniach: zasadzie uznawalności, porównaniu kwalifikacji, określeniu metody wyrównania czy kompensowania różnic.

4. Wpływ orzecznictwa TS

Na uwagę w ramach omawianego tematu zasługuje również z pewnością wpływ orzecznictwa TS. Można wyróżnić dwa podstawowe zakresy zastosowania orzecznictwa TS w ramach procesu kształtowania się systemu wzajemnego uznawania kwalifika-

²⁹ W przypadku Grecji: wyrok TS z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie C-365/93 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej* (ECLI:EU:C:1995:76).

³⁰ M. Kożuch, *Uznawanie kwalifikacji w Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2014, s. 8.

cji zawodowych. Po pierwsze należy wskazać na w pewnym sensie podpowiadanie przez TS rozwiązań prawnych w celu obrania przez ustawodawcę pewnej konkretnej, wskazanej ścieżki i sposobu legislacji w ramach procesu kształtowania się aktów prawnych. Drugim oddziaływaniem jest natomiast rozstrzygnięcie przez TS w kwestiach, które nie zostały objęte tekstem uchwalonego już aktu prawnego, gdzie TS, działając bez jasnych podstaw prawnych, decyduje o rozstrzygnięciu danej kwestii prawnej. Takie zabiegi również podpowiadają ustawodawcy, w jaki sposób znowelizować istniejące już regulacje w celu ich dostosowania do pojawiających się problemów prawnych w społeczeństwie w celu usunięcia luk prawnych. Ponadto, pomimo braku przepisów możliwych do zastosowania, podmioty mogą dochodzić przed TS swoich praw. Poniżej autorka przedstawi kilka przykładów orzecznictwa wchodzących w zakres wskazanych powyżej obszarów oddziaływań.

Podjęcie przez Komisję strategii wzajemnego uznawania w połączeniu z minimalną harmonizacją w połowie lat 80. było nierozłącznie związane z orzeczeniem w niezmiernie istotnej sprawie dla całego systemu prawa wspólnotowego – w sprawie *Cassis de Dijon* – w połączeniu z brakiem znaczących postępów w harmonizacji rynku wewnętrznego³¹. Używając analogii wypracowanej w sprawie *Cassis de Dijon*, Komisja stwierdziła, że cele ustawodawstwa krajowego zmierzające do zagwarantowania pewnych celów godnych ochrony, takich jak interesy bezpieczeństwa, zdrowia, ochrony środowiska i konsumentów, bardzo często były identyczne lub równoważne w każdym z państw członkowskich UE. Komisja była zatem zdania, że wzajemne uznawanie powinno być zasadą, a harmonizację należy ograniczyć do aspektów, które można uzasadnić kryteriami określonymi w orzecznictwie TS dotyczącym obowiązkowych wymogów³².

Przechodząc już do orzeczeń bardziej szczegółowo powiązanych z instytucją wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych, należy wskazać na dwa orzeczenia o istotnym znaczeniu wydane przez TS w połowie lat 70. – orzeczenie w sprawie *Reyners*³³ oraz w sprawie *Van Binsbergen*³⁴. Zasadniczym przełomem w tym zakresie było przesądzenie przez TS o zniesieniu niektórych wymogów dotyczących obywatelstwa i miejsca zamieszkania w zakresie zawodów regulowanych. W sprawie *Reyners* TS przesądził, że dopuszczalność odstępstwa od swobody wykonywania działalności gospodarczej ogranicza się do tych czynności objętych art. 52 TEWG, które stanowią udział w wykonywaniu władzy

³¹ Komunikat Komisji dotyczący konsekwencji wyroku wydanego przez ETS w dniu 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 (*Cassis de Dijon*), Dz. Urz. WE Nr C 256/2, 03.10.1980, s. 2-3.

³² Ch. Janssens, *The Principle of Mutual Recognition in UE Law*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 67.

³³ Wyrok TS z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie C-2/74 *Jean Reyners przeciwko państwu belgijskiemu* (ECLI:EU:C:1974:68).

³⁴ Wyrok TS z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie C-33/74 *Johannes Henricus Maria van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid* (ECLI:EU:C:1974:131).

publicznej; w żadnym razie nie można za takie uznać, w ramach wolnego zawodu, jakim jest zawód adwokata, takich czynności, jak doradztwo i pomoc prawna lub reprezentowanie i obrona stron przed sądem, nawet jeżeli udział lub pomoc adwokata jest obowiązkowa lub adwokaci mają w tej mierze wyłączność z mocy prawa³⁵. Natomiast w sprawie *Van Binsbergen* TS wskazał, że art. 59.1 TEWG oraz art. 60.3 TEWG muszą być interpretowane w taki sposób, że prawo krajowe państwa członkowskiego nie może, nakładając obowiązek posiadania stałego miejsca zamieszkania w tym państwie, odmawiać osobom z innego państwa członkowskiego prawa świadczenia usług, jeśli świadczenie usług nie podlega żadnym szczególnym warunkom w ramach obowiązującego prawa krajowego³⁶. Dodatkowo orzeczenia TS miały szczególne znaczenie dla zawodu prawnika, ponieważ oba wyraźnie przesądziły, że zawód prawnika (adwokata) jest objęty zakresem zastosowania TEWG, wbrew przeciwnemu pogładowi niektórych państw członkowskich. Orzeczenia również częściowo zbiegły się w czasie z procesem wprowadzenia pierwszych dyrektyw sektorowych, mając niewątpliwie wpływ na ich treść.

Na odrębne omówienie zasługuje orzeczenie w sprawie *Vlassopoulou*³⁷ ze względu na wskazywany wpływ, jakie wywarło ono na treść i podstawowe idee tym razem dyrektyw systemu ogólnego³⁸. W omawianej sprawie TS zdecydował o konieczności, a nawet obowiązku poszczególnych państw członkowskich dokonywania analizy porównawczej kwalifikacji uzyskanych przez daną osobę z kwalifikacjami wymaganymi w danym państwie członkowskim. Przyjmujące państwo członkowskie, w którym składany jest wniosek o zezwolenie na wykonywanie zawodu, ma więc obowiązek zbadania, w jakim zakresie wiedza i kwalifikacje poświadczone dyplomem otrzymanym przez osobę zainteresowaną w państwie pochodzenia odpowiadają wiedzy i kwalifikacjom wymaganym przez przepisy państwa przyjmującego. Tym samym, jeżeli owe dyplomy są równoważne jedynie częściowo, właściwe władze krajowe mają prawo wymagać, aby osoba zainteresowana wykazała, iż nabyła brakującą wiedzę i kwalifikacje.

Można także wspomnieć o dwóch przykładowych orzeczeniach powiązanych z brakiem regulacji w dyrektywach w sprawach *Bobadilla*³⁹ oraz *Hocsman*⁴⁰. Jeśli chodzi

³⁵ Wyrok TS z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie C-2/74 *Jean Reyners przeciwko państwu belgijskiemu* (ECLI:EU:C:1974:68), sentencja.

³⁶ Wyrok TS z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie C-33/74 *Johannes Henricus Maria van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid* (ECLI:EU:C:1974:131), sentencja.

³⁷ Wyrok TS z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 *Irène Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes – und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* (ECLI:EU:C:1991:193).

³⁸ R. White, *op. cit.*, s. 17.

³⁹ Wyrok TS z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 *Teresa Fernández de Bobadilla przeciwko Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado and Ministerio Fiscal* (ECLI:EU:C:1999:367).

⁴⁰ Wyrok TS z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 *Hugo Fernando Hocsman przeciwko Ministre de l'Emploi et de la Solidarité* (ECLI:EU:C:2000:440).

o pierwszą sprawę, przesądzono, że tam, gdzie pierwsza ogólna dyrektywa systemowa nie miała zastosowania, musi nastąpić szybka ocena równoważności kwalifikacji w dobrej wierze, a następnie musi zostać wydane uzasadnione orzeczenie, możliwe do zakwestionowania w ramach krajowego porządku prawnego. Przyjmujące państwo członkowskie jest więc zobligowane, w sytuacji gdy nie została ustanowiona ogólna procedura oficjalnego uznania, do rozważenia, w przypadku dyplomów wydawanych w innym państwie członkowskim, w jakim stopniu wiedza i kwalifikacje poświadczone dyplomem nadanym zainteresowanej osobie odpowiadają wiedzy i kwalifikacjom wymaganych przez prawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego⁴¹. W sprawie *Hocsman* TS dodatkowo podkreślił, że w sytuacjach pozostawionych poza obszarem dyrektyw obywatel występuje o zezwolenie na wykonywanie zawodu, do którego dostęp, zgodnie z prawem krajowym, zależy od posiadania dyplomu lub kwalifikacji zawodowych lub od okresów praktycznego doświadczenia, a właściwe władze muszą wziąć pod uwagę wszystkie dyplomy, świadectwa i inne dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji przez zainteresowaną osobę i jej odpowiednie doświadczenie, poprzez porównanie specjalistycznej wiedzy i umiejętności poświadczonych tymi dyplomami oraz tego doświadczenia z wiedzą i kwalifikacjami wymaganymi przez przepisy krajowe⁴².

Orzecznictwo TS w zakresie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych jest bardzo szerokie. Ze względu na objętość artykułu powyżej zostały przedstawione wyłącznie najbardziej reprezentatywne orzeczenia odnoszące się do wpływu orzecznictwa na regulacje prawne. Nie należy również zapominać o samej pozycji orzecznictwa TS w systemie prawa UE. Pomimo że nie jest ono źródłem prawa, jego oddziaływanie w zakresie tworzenia, jak i stosowania prawa jest bardzo widoczne. Jak zostało wskazane, koncepcje prawne przyjmowane w orzeczeniach były następnie wykorzystywane i implementowane przez prawodawcę wspólnotowego do tworzonych aktów prawnych. Można więc postawić tezę, że TS wyznaczał w pewnym sensie kierunki rozwoju systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Dodatkowo, wyprzedzając ustawodawcę, w pewnym sensie dyktował tempo ich rozwoju. Należy podkreślić szczególną istotę orzecznictwa także w stosunku do dyrektyw systemu generalnego, które charakteryzowały się często wysokim poziomem abstrakcji. Orzecznictwo TS było więc również niezbędne w celu ich efektywnego stosowania. TS poprzez swoje orzeczenia wypełniał w pewnym zakresie luki prawne i dokonywał szczegółowej wykładni przyjętych rozwiązań prawnych.

⁴¹ Wyrok TS z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 *Teresa Fernández de Bobadilla przeciwko Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado and Ministerio Fiscal* (ECLI:EU:C:1999:367), sentencja.

⁴² Wyrok TS z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 *Hugo Fernando Hocsman przeciwko Ministre de l'Emploi et de la Solidarité* (ECLI:EU:C:2000:440), sentencja.

5. Ustawodawcza droga do dyrektywy 2005/36

Po dostosowaniu zarówno dyrektyw wertykalnych, jak i horyzontalnych do zasady SLIM (z j. angielskiego *Simpler Legislation for the Internal Market*)⁴³, Komisja rozpoczęła prace nad jeszcze bardziej ambitnym projektem – kompletną konsolidacją, która miała przyjąć formę jednego aktu prawnego – pojedynczej dyrektywy, znanej następnie jako dyrektywa 2005/36. Proces legislacyjny dotyczący tej dyrektywy nie był jednak zadaniem łatwym. W pierwszym czytaniu Parlament Europejski zaproponował 134 poprawki do pierwotnego wniosku, wiele z nich obrazowało konserwatyzm i niechęć do zmiany istniejących systemów⁴⁴. Sięgając do Wniosku dotyczącego dyrektywy 2005/36⁴⁵, można wskazać na jego pięć głównych celów: przyczynienie się do elastycznego rynku pracy i usług, konsolidacja i uproszczenie istniejących rozwiązań prawnych, ulepszenie zarządzania, przejrzystości i elastyczności, lepsza administracja wraz z informacjami i poradami dostępnymi dla obywateli oraz prostsze i bardziej otwarte podejście regulacyjne. We Wniosku Komisja zauważa również, w odniesieniu do przedstawionych celów, że do zapewnienia swobodnego przepływu niezbędny jest jasny, bezpieczny i szybki system uznawania kwalifikacji w zakresie zawodów regulowanych, a więc maksymalna elastyczność przy jednoczesnym poszanowaniu wymogów Traktatu. Wymogi rozszerzonej Unii Europejskiej i warunki dobrej administracji wymagają stosowania prostszych i bardziej elastycznych procedur, aby zapewnić należyte uwzględnianie warunków leżących u podstaw automatycznego uznawania.

Zdawano sobie sprawę, że przy zachowaniu dla celów swobody przedsiębiorczości zasad i gwarancji stanowiących podstawę obecnie obowiązujących, zróżnicowanych systemów uznawania kwalifikacji, należy poprawić odpowiednie przepisy, opierając się na dotychczasowym doświadczeniu. Dodatkowo ze względu na to, że odpowiednie dyrektywy były kilkakrotnie zmieniane, należało zreorganizować i zrationalizować ich przepisy poprzez ujednoczenie obowiązujących zasad⁴⁶. Dyrektywa 2005/36 stanowi pierwszą kompleksową modernizację systemu uznawania kwalifikacji w ogólności od

⁴³ Dyrektywa 2001/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 maja 2001 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/48/EWG i 92/51/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyrektywy Rady 77/452/EWG/, 77/453/EWG, 78/686/EWG, 78/687/EWG, 78/1026/EWG, 78/1027/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG, 85/384/EWG, 85/432/EWG, 85/433/EWG i 93/16/EWG dotyczące zawodów pielęgniarstwa ogólnej, lekarza dentysty, lekarza weterynarii, położnej, architekta, farmaceuty i lekarza (Dz. Urz. WE L 206/1 z 31.07.2001 r.).

⁴⁴ European Parliament, *Report on the proposal for a European Parliament and Council directive on the recognition of professional qualifications* (COM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD)) [PE A5-0470/2003 REV1].

⁴⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications /* COM/2002/0119 final – COD 2002/0061 */(Official Journal 181 E, 30.07.2002 P. 0183–0257).

⁴⁶ Motyw 9 dyrektywy 2005/36.

początku jego kształtowania. Zastępując piętnaście istniejących dyrektyw w dziedzinie uznawania kwalifikacji zawodowych, ma na celu osiągnięcie bardziej jednolitego i przejrzystego systemu poprzez konsolidację różnych systemów, uwzględniając również orzecznictwo TS. Do najbardziej istotnych zmian można zaliczyć przede wszystkim zakres ogólnego systemu uznawania kwalifikacji określony w art. 10 dyrektywy 2005/36, który jest znacznie szerszy niż zakres dyrektyw 89/48 i 92/51 łącznie. Ustanawiając pięć różnych poziomów kształcenia, dyrektywa 2005/36 pozbywa się problemu rozdrobnienia między dłuższym a krótszym czasem trwania kursów przed uzyskaniem dyplomu⁴⁷. Nowością jakże potrzebną jest również wprowadzenie regulacji dotyczącej wymogów językowych.

Obecnie sytuacja w zakresie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych pod rządami dyrektywy 2005/36 wpisuje się w trzecią fazę rozwoju instytucji prawnej polegającej na konsolidacji istniejących instrumentów oraz uzupełnieniu ich o przepisy dotyczące swobody świadczenia usług, eliminując trudności wynikające z konieczności stosowania norm krajowych w obszarze kwalifikacji zawodowych, także dla potrzeb korzystania ze swobody świadczenia usług⁴⁸. Można powiedzieć, że dotychczas zasada wzajemnego uznawania konstituowała się poniekąd na uboczu, służąc głównie realizacji swobody świadczenia usług. W literaturze wskazuje się, że prawo UE w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych nie powstało samorzutnie, ale przede wszystkim w celu wykonywania innych postanowień traktatowych⁴⁹. Obecnie kształtuje się jako osobna regulacja służąca oczywiście nadal realizacji swobód traktowych, ale jednocześnie charakteryzująca się pewną autonomią, co ujawnia się w ramach indywidualnej kodyfikacji. Nie należy także zapominać, że nie jest to kodyfikacja pełna. W odniesieniu do części zawodów nadal funkcjonują indywidualne dla nich dyrektywy⁵⁰. Nie można więc przyznać ustawodawcy unijnemu pełnej konsekwencji ustawodawczej. Występują również zawody w żaden sposób nieuregulowane dyrektywami, w odniesieniu do których mamy do czynienia z luką prawną. Takim zawodem jest zawód notariusza⁵¹. Oczywiście dyrektywa 2005/36 nie jest pozbawiona wad, była już także poddana procesowi noweli-

⁴⁷ Do czego odnosiły się osobno dyrektywy 89/48/EWG i 92/51/EWG.

⁴⁸ M. Kożuch, *op. cit.*, s. 7.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁰ Na przykład w odniesieniu do prawników: dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (Dz. Urz. L 78 z 26.03.1977 r.); dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. L 77 z 14.03.1998 r.).

⁵¹ K. Pawłowicz, *Realizacja swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do zawodu notariusza ze szczególnym uwzględnieniem wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2021, nr 35, s. 27.

zacji⁵². Sam ustawodawca nadal podkreśla też potrzebę poprawy porównywalności poziomów kwalifikacji zawodowych, aby zapewnić łatwiejsze przejście do wzajemnego uznawania w odniesieniu do sektora usług w całej UE⁵³.

6. Wnioski

W ramach niniejszego artykułu autorka wskazywała na historyczne uwarunkowania powstania jednolitej regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach UE – dyrektywy 2005/36, zaznaczając wpływ kolejno: poprzedniego ustawodawstwa wspólnotowego, orzecznictwa TS oraz pojawiających się zmian społeczno-gospodarczych napędzających integrację europejską wraz z elementami dotyczącymi specyfiki rynku zawodowego. Autorka największe znaczenie przypisuje dwóm pierwszym aspektom. W stosunku do poprzedniego ustawodawstwa wpływ widoczny jest w działalności prawodawcy unijnego, który dokonał drastycznej zmiany w wybranym sposobie regulacji wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych – przejścia od dyrektyw sektorowych do dyrektywy systemu ogólnego. Ustawodawca unijny obserwował, w jaki sposób poprzednie akty prawne spełniały stawiane przed nimi zadania oraz zachowywał elastyczność co do rozwiązań prawnych. Można również przesądzić, że wpływ orzecznictwa TS na proces ustawodawczy jest bardzo znaczący, stanowiąc nawet pewną cechę charakterystyczną prawa unijnego. Taki wpływ jest zauważalny także wprost w dyrektywie 2005/36, która dla przykładu w art. 3(m), dostarczając definicji „nadrzędnych względów interesu ogólnego”, wskazuje, że są to „względy uznane za takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Orzecznictwo TS wyznaczało ustawodawcy pewne cele co do poprawy rozwiązań prawnych, dostarczało także jakże potrzebnych wykładni ówczesnie obowiązującego prawa. Jeśli chodzi o czynniki mniej namacalne, których tym samym ocena wpływu jest trudniejsza, nie można zapominać o wpływie rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych, rozwoju koncepcji prawa do pracy oraz poszerzaniu się Wspólnoty o nowe państwa członkowskie, co oczywiście również stanowiło mechanizm napędzający prace nad bardziej efektywnymi rozwiąza-

⁵² Dla przykładu dyrektywą 2013/55/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 354/132 z 28.12.2013 r.), wprowadzającą europejską legitymację zawodową.

⁵³ Parlament Europejski, *Strengthening the single market: the future of free movement of services. European Parliament resolution of 20 January 2021 on strengthening the single market: the future of free movement of services* (2020/2020(INI)) (P9_TA(2021)0007), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0007_EN.pdf [dostęp: 30.11.2021].

niami w ramach wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych⁵⁴. Jednak należy wywnioskować, że bez wpływu czynników wymienionych powyżej ujętych w sposób łączny regulacja wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych nie przybrałaby obecnego kształtu. Przedstawione aspekty tworzą bowiem jeden spójny system kontekstualny, którego granice niekiedy się zacierają, obrazujący, dlaczego dyrektywa ostatecznie została wprowadzona w taki, a nie inny sposób, oraz dlaczego dotyczy takiego, a nie innego zakresu zastosowania. Wzajemne powiązania między aspektami są nie do uniknięcia – na przykład TS wypowiada się na temat istniejącego już stanu prawnego, czyli dotychczasowego dorobku ustawodawstwa, a z drugiej strony sam ustawodawca unijny musi także wziąć pod uwagę różne czynniki ekonomiczne i powinien bacznie obserwować stanowisko i rozwój linii orzeczniczej TS.

Uwzględnianie historycznych uwarunkowań pozwala organom podejmować lepsze decyzje w zakresie tworzenia prawa oraz wyciągać wnioski z kształtu i efektywności dotychczasowych regulacji. Jest to świetna baza to rozważania wprowadzania nowych regulacji, nawet tych kompleksowych, mogących prowadzić do radykalnych zmian w celu uzyskania lepszych efektów. Należy mieć na uwadze postulat pewności prawa, jednak w przypadku regulacji dotyczących środowiska tak dynamicznie zmieniającego się jak unijny (a wcześniej wspólnotowy) rynek pracy, bazując na doświadczeniu z poprzednich nieudanych prób, należy uwzględnić potrzebę modernizacji przepisów prawnych.

Bibliografia

Akty prawne

Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

Dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (Dz. Urz. L 78 z 26.03.1977 r.).

Dyrektywa Rady 77/452/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 176/1 z 15.07.1977 r.).

Dyrektywa Rady 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności pielęgniarek/pielęgniarzy odpowiedzialnych za opiekę ogólną (Dz. Urz. WE L 176/8 z 15.07.1977 r.).

Dyrektywa Rady 78/686/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji osób wykonujących za-

⁵⁴ H. Kisilowska, G. Zieliński, *Uznawanie kwalifikacji zawodowych w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim jako realizacja prawa do wykonywania zawodu*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 342.

- wód lekarza dentystry, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 233/1 z 24.08.1978 r.).
- Dyrektywa Rady 78/687/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności lekarza dentystry (Dz. Urz. WE L 233/10 z 24.08.1978 r.).
- Dyrektywa Rady 78/1026/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie weterynarii, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 362/1 z 23.12.1978 r.).
- Dyrektywa Rady 78/1027/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie działalności lekarzy weterynarii (Dz. Urz. WE L 362/7 z 23.12.1978 r.).
- Dyrektywa Rady 80/154/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie połoźnictwa i zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 33/1 z 11.02.1980 r.).
- Dyrektywa Rady 80/155/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i wykonywania działalności przez położne (Dz. Urz. WE L 33/8 z 11.02.1980 r.).
- Dyrektywa Rady 85/384/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania kwalifikacji w dziedzinie architektury, łącznie ze środkami ułatwiającymi skuteczne korzystanie z prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 223/15 z 21.08.1985 r.).
- Dyrektywa Rady 85/432/EWG z dnia 16 września 1985 r. dotycząca koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie niektórych rodzajów działalności w dziedzinie farmacji (Dz. Urz. WE L 253/34 z 24.09.1985 r.).
- Dyrektywa Rady 85/433/EWG z dnia 16 września 1985 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zakresie farmacji, zawierająca środki mające na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości odnoszącego się do niektórych działalności w dziedziny farmacji (Dz. Urz. WE L 253/37 z 24.09.1985 r.).
- Dyrektywa Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata (Dz. Urz. EWG L 19/16 z 24.01.1989 r.).
- Loi No. 90-1259 du 31 decembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (NOR : JUSX9000027L).
- Real Decreto 1665/1991 de 25 octubre 1991 r. por el que se regula el sistema general de reconocimiento de los títulos de Enseñanza Superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación mínima de tres años de duración (BOE 280 22.11.199).
- Dyrektywa Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniająca dyrektywę 89/48/EWG (Dz. Urz. WE L 209/25 z 24.07.1992 r.).
- Dyrektywa Rady 93/16/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. mająca na celu ułatwienie swobodnego przepływu lekarzy i wzajemnego uznawania ich dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 165/1 z 7.07.1993 r.).

- Dyrektywa Rady 96/26/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie tym przewoźnikom korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz. Urz. WE L 124/1 z 23.05.1996 r.).
- Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. WE L 77/36 z 14.03.1998 r.).
- Dyrektywa 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 czerwca 1999 r. ustanawiająca procedurę uznawania kwalifikacji w zakresie działalności zawodowych objętych dyrektywami w sprawie liberalizacji i środków przejściowych oraz uzupełniająca ogólne systemy uznawania kwalifikacji (Dz. Urz. WE L 201/77 z 31.07.1999 r.).
- Dyrektywa 2001/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 maja 2001 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/48/EWG i 92/51/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyrektywy Rady 77/452/EWG/, 77/453/EWG, 78/686/EWG, 78/687/EWG, 78/1026/EWG, 78/1027/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG, 85/384/EWG, 85/432/EWG, 85/433/EWG i 93/16/EWG dotyczące zawodów pielęgniarki ogólnej, lekarza dentystry, lekarza weterynarii, położnej, architekta, farmaceuty i lekarza (Dz. Urz. WE L 206/1 z 31.07.2001 r.).
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. WE L 255/22 z 30.09.2005 r. z późn. zm.).
- Dyrektywa 2013/55/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 354/132 z 28.12.2013 r.).
- Komunikat Komisji dotyczący konsekwencji wyroku wydanego przez ETS w dniu 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 (*Cassis de Dijon*), Dz. Urz. WE Nr C 256/2, 03.10.980, s. 2-3.
- European Parliament, *Report on the proposal for a European Parliament and Council directive on the recognition of professional qualifications* (COM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD)) [PE A5-0470/2003 REV1].
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications /* COM/2002/0119 final – COD 2002/0061 */(Official Journal 181 E, 30.07.2002 P. 0183–0257).
- Parlament Europejski, *Strengthening the single market: the future of free movement of services. European Parliament resolution of 20 January 2021 on strengthening the single market: the future of free movement of services* (2020/2020(INI)) (P9_TA(2021)0007), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0007_EN.pdf [dostęp: 30.11.2021].

Orzeczenia sądowe

- Wyrok TS z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie C-2/74 *Jean Reyners przeciwko państwu belgijskiemu* (ECLI:EU:C:1974:68).
- Wyrok TS z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie C-33/74 *Johannes Henricus Maria van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid* (ECLI:EU:C:1974:131).
- Wyrok TS z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 *Irène Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes – und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* (ECLI:EU:C:1991:193).

Wyrok TS z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie C-365/93 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej* (ECLI:EU:C:1995:76).

Wyrok TS z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 *Teresa Fernández de Bobadilla przeciwko Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado and Ministerio Fiscal* (ECLI:EU:C:1999:367).

Wyrok TS z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 *Hugo Fernando Hocsman przeciwko Ministre de l'Emploi et de la Solidarité* (ECLI:EU:C:2000:440).

Literatura

Divic J., *The International labour market: personal recognition of qualifications, Improvement of the degree and credit recognition system*, Official Bologna Process Seminar, Riga 2004.

Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, *Stanowiska negocjacyjne: swoboda przepływu osób, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, kontrola finansowa*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2000, nr 101.

Janssens Ch., *The Principle of Mutual Recognition in UE Law*, Oxford University Press, Oxford 2013.

Kapten P.J.G., VerLoren van Themaat P., *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*, Third Edition Kluwer International, Londyn 1998.

Kisilowska H., Zieliński G., *Uznawanie kwalifikacji zawodowych w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim jako realizacja prawa do wykonywania zawodu*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Kożuch M., *Uznawanie kwalifikacji w Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2014.

Lando O., *The liberal profession in the European communities*, “Common Market Law Review” 1971, vol. 8, no. 3.

Pawiłowicz K., *Realizacja swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do zawodu notariusza ze szczególnym uwzględnieniem wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2021, nr 35.

Pertek J., *Free movement of professionals and recognition of higher education diplomas*, “Yearbook of European Law” 1992, vol. 12, no. 1.

Schneider H., *The Recognition of Diplomas and the Free Movement of Professionals in the European Union: Fifty Years of Experiences*, Conference proceedings IALS, ed. International Association of Law Schools, Montreal: IALS, 2008.

White R., *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2004.

Ziemiecka K., *Freedom of Movement and Mutual Recognition of Qualifications – changes in Polish legislation preceding EU Accession*, University of Lund, Lund 2002.