

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 18 lipca 2007 r. (\*)

Dyrektywa 2005/36/WE – Uznawanie kwalifikacji zawodowych – Pielęgniarki odpowiedzialne za opiekę ogólną – Położne – Przepisy szczególne dotyczące polskich dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji – Ważność – Obowiązek uzasadnienia – Wprowadzenie aktem przystąpienia

W sprawie C-460/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 14 grudnia 2005 r,

**Rzeczpospolita Polska**, reprezentowana przez J. Pietrasa oraz M. Szpunara, a także M. Brzezińską, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Parlamentowi Europejskiemu**, reprezentowanemu przez U. Rössleina oraz A. Padowską, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez M. Giorgi Fort oraz przez R. Szostaka i F. Florinda Gijóna, działających w charakterze pełnomocników,

pozwani,

popierani przez:

**Komisję Wspólnot Europejskich**, reprezentowaną przez H. Støvlbæka oraz A. Stobiecką-Kuik, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: P. Kūris, prezes izby, K. Schieman (sprawozdawca) i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 maja 2007 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

## **Wyrok**

1 W swej skardze Rzeczpospolita Polska wnosi o stwierdzenie nieważności art. 33 ust. 2 i art. 43 ust. 3 dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (1).

2 Zaskarżone przepisy zawierają szczególne zasady mające zastosowanie do pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną i położnych legitymujących się polskimi dokumentami potwierdzającymi posiadanie kwalifikacji. Przepisy te są niekorzystne dla posiadaczy niektórych polskich dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, ponieważ wydłużają one okres doświadczenia zawodowego, którym winni się oni wykazać, jeśli szkolenie zawodowe, o którym mowa, nie spełnia minimalnych wymogów nałożonych przez dyrektywę 2005/36, aby móc podlegać uznaniu automatycznemu. W chwili składania wniosku o uznanie posiadacze takich dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji muszą wykazać się pięcioletnim nieprzerwanym doświadczeniem zawodowym nabytym w trakcie siedmiu lat poprzedzających złożenie takiego wniosku, choć w odniesieniu do posiadaczy dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji uzyskanych w innych państwach członkowskich dyrektywa ta wymaga jedynie trzech nieprzerwanych lat doświadczenia w trakcie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku o uznanie.

3 Postanowieniem z dnia 15 maja 2006 r. Komisja Wspólnot Europejskich została dopuszczona jako interwenient na poparcie wniosków Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej.

## **Ramy prawne**

*Akt przystąpienia*

4 Traktat dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej dziesięciu nowych państw członkowskich, w tym Rzeczypospolitej Polskiej został podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. Jak wynika z art. 1 ust. 2 tego traktatu, warunki przyjęcia tych państw i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej są przedmiotem aktu dołączonego do tego traktatu (2) i stanowiącego jego integralną część.

5 Artykuł 20 aktu przystąpienia z 2003 r. stanowi, że akty wymienione w załączniku II do tego aktu (zwanego dalej „załącznikiem II”) są dostosowane w sposób określony w tym załączniku.

6 W dziale 2 lit. C) część III załącznika II, zatytułowanym „Swobodny przepływ osób”, dotyczącym zawodów medycznych i paramedycznych, zdefiniowano w szczególności dwa dostosowania w odniesieniu do dyrektyw sektorowych dotyczących odpowiednio uznawania dyplomów, świadectw i pozostałych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną oraz położnej.

7 Część III pkt 2 załącznika II, zatytułowany „Pielęgniarki”, stanowi w lit. b), że po art. 4a dyrektywy 77/452/EWG dotyczącej dyplomów, świadectw i dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną dodaje się art. 4b (3). Artykuł 4b ma następujące brzmienie:

„W odniesieniu do polskich kwalifikacji pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną będą stosowane jedynie następujące przepisy dotyczące praw nabytych:

W przypadku obywateli państw członkowskich, których dyplomy, świadectwa i inne dokumenty potwierdzające kwalifikacje pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną zostały wydane lub których kształcenie zaczęło się w Polsce przed dniem przystąpienia i które nie spełniają minimalnych wymogów szkolenia określonych w artykule 1 dyrektywy 77/453/EWG, państwa członkowskie uznają następujące dyplomy, świadectwa i inne dokumenty potwierdzające kwalifikacje w zakresie pielęgniarskiej opieki ogólnej jako wystarczające dowody, jeśli będzie do nich załączone zaświadczenie stwierdzające, że ci obywatele państw członkowskich rzeczywiście i zgodnie z prawem prowadzili działalność pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną w Polsce w niżej wymienionych okresach:

– dyplom licencjata pielęgniarstwa – co najmniej trzy kolejne lata w ciągu pięciu lat przed dniem wydania zaświadczenia,

- dyplom pielęgniarstwa (dyplom pielęgniarki albo pielęgniarki dyplomowanej) z wykształceniem pomaturalnym uzyskanym w zawodowej szkole medycznej co najmniej pięć kolejnych lat w ciągu siedmiu lat przed dniem wydania zaświadczenia.

Wymieniona działalność musiała obejmować pełną odpowiedzialność za planowanie, organizację i opiekę pielęgniarstwa nad pacjentem”.

8 W tej samej części III pkt 5 załącznika II, zatytułowany „Położne”, stanowi w lit. b) że po art. 5a dyrektywy 80/154/EWG dotyczącej dyplomów, świadectw i dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji położnych dodaje się art. 5b (4). Artykuł 5b ma następujące brzmienie:

„W odniesieniu do polskich kwalifikacji położnych będą stosowane jedynie następujące przepisy dotyczące praw nabytych:

W przypadku obywateli państw członkowskich, których dyplomy, świadectwa i inne dokumenty potwierdzające kwalifikacje położnej zostały wydane lub których szkolenie zaczęło się w Polsce przed dniem przystąpienia i które nie spełniają minimalnych wymogów szkolenia określonych w artykule 1 dyrektywy 80/155/EWG, państwa członkowskie uznają następujące dyplomy, świadectwa i inne dokumenty potwierdzające kwalifikacje w zakresie położnictwa jako wystarczające dowody, jeśli będą do nich załączone zaświadczenia stwierdzające, że ci obywatele państw członkowskich rzeczywiście i zgodnie z prawem prowadzili działalność położnej w Polsce w niżej wymienionych okresach:

- dyplom licencjata położnictwa – co najmniej trzy kolejne lata w ciągu pięciu lat przed dniem wydania zaświadczenia,
- dyplom położnej z wykształceniem pomaturalnym uzyskanym w zawodowej szkole medycznej – co najmniej pięć kolejnych lat w ciągu siedmiu lat przed dniem wydania zaświadczenia”.

9 Zgodnie z art. 9 aktu przystąpienia z 2003 r. jego postanowienia, których celem lub skutkiem jest uchylenie lub zmiana aktów przyjętych przez instytucje w sposób inny niż w ramach środków przejściowych, mają taki sam status prawny jak postanowienia, które one uchylają lub zmieniają i podlegają tym samym regułom, jak te postanowienia.

10 Celem dyrektywy 2005/36, zgodnie z jej dziewiątym motywem, jest reorganizacja i racjonalizacja przepisów dyrektyw dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych poprzez ujednoczenie obowiązujących zasad i w konsekwencji połączenie tych dyrektyw w jednym tekście.

11 Artykuł 33 ust. 2 i art. 43 ust. 3 dyrektywy 2005/36 są praktycznie identyczne z odpowiednio art. 4b dyrektywy 77/452 i art. 5b dyrektywy 80/154, które to dyrektywy zmienione zostały ostatnio przez dyrektywę 2001/19.

### **Okoliczności faktyczne leżące u podstaw skargi**

12 Projekt dyrektywy, nad którym prace doprowadziły do przyjęcia dyrektywy 2005/36, przedstawiony został przez Komisję w dniu 7 marca 2002 r.

13 W Radzie projekt ten poddany został analizie przez grupę roboczą zajmującą się problematyką związaną z tworzeniem przedsiębiorstw i świadczeniem usług. Rzeczpospolita Polska miała prawo bycia wysłuchaną w trakcie całego procesu legislacyjnego dotyczącego zaskarżonej dyrektywy, począwszy od podpisania traktatu o przystąpieniu w dniu 16 kwietnia 2003 r. i uczestniczyła w tej grupie roboczej począwszy od dnia 17 kwietnia 2003 r.

14 Projekt dyrektywy przedyskutowany został na posiedzeniu Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) w dniu 27 kwietnia 2005 r. W trakcie tego posiedzenia przedstawiciel rządu polskiego wyraził sprzeciw Rzeczypospolitej Polskiej wobec zasad zastosowanych w odniesieniu do uznawania kwalifikacji polskich pielęgniarek i położnych i zwrócił uwagę na konieczność zbliżenia wymogów uznawania ich kwalifikacji do wymogów, które mają zastosowanie do obywateli innych nowych państw członkowskich.

15 Na 2665. sesji Rady w Luksemburgu w dniach 6 i 7 czerwca 2005 r. Rzeczpospolita Polska wyraziła poparcie dla projektu dyrektywy w ogólnym interesie Wspólnoty oraz ze względu na okoliczność, że celem tego aktu było przede wszystkim uproszczenie systemu uznawania kwalifikacji i konsolidacja istniejących dyrektyw dotyczących uznawania kwalifikacji w odniesieniu do wielu zawodów. Dyrektywa 2005/36 przyjęta została większością kwalifikowaną. Delegacje niemiecka i grecka głosowały przeciw, a delegacja luksemburska wstrzymała się od głosu. Delegacja polska głosowała za przyjęciem dyrektywy, choć złożyła jednostronną deklarację, w której wyraziła swój sprzeciw wobec przepisów przyjętych w odniesieniu do pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną i położnych posiadających dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji wydane przez policealne i pomaturalne szkoły medyczne.

## **W przedmiocie skargi**

16 Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez Rzeczpospolitą Polską opiera się na jedynym zarzucie naruszenia art. 253 WE. Według tego państwa członkowskiego należy stwierdzić nieważność dwóch zaskarżonych przepisów, ponieważ w motywach dyrektywy 2005/36 nie ma żadnego uzasadnienia dla utrzymania w odniesieniu do polskich dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji odmiennych reguł niż te, które mają zastosowanie w odniesieniu do dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji uzyskanych w innych państwach członkowskich.

17 Rzeczpospolita Polska przyznaje, że treść spornych przepisów ustalona została w akcie przystąpienia z 2003 r., lecz podnosi, że nie wystarczy to samo w sobie dla uzasadnienia ich utrzymania w dyrektywie 2005/36. Po pierwsze, tak jak zmiany zawarte w załączniku II aktu przystąpienia z 2003 r. nie musiały być uzasadnione na podstawie art. 253 WE, tak przyjęcie analogicznych przepisów w wiążącym akcie instytucji wspólnotowej, takim jak dyrektywa 2005/36 powinno być w odpowiedni sposób uzasadnione. Po drugie, jako że to państwo członkowskie w trakcie prac przygotowawczych przed przyjęciem dyrektywy 2005/36 zażądało zmiany zasad wprowadzonych przez tenże akt przystąpienia, uzasadnienie tej dyrektywy powinno w jasny i niebudzący wątpliwości sposób wskazywać powody, dla których Parlament i Rada postanowiły nie zmieniać tych przepisów.

18 Jak słusznie podnoszą Parlament i Rada oraz Komisja, art. 33 ust. 2 i art. 43 ust. 3 dyrektywy 2005//36 nie zawierają niczego nowego i w niczym nie zmieniają istniejącego stanu prawnego. W istocie przepisy te ograniczają się do powtórzenia praktycznie przy użyciu identycznych zwrotów przepisów wprowadzonych przez akt przystąpienia z 2003 r. do obowiązujących wcześniej dyrektyw. Celem realizowanym przez dyrektywę 2005/36 w odniesieniu do tych przepisów jest cel określony w jej dziewiątym motywie, tj. zgromadzenie w jednym tekście przepisów zawartych we wcześniejszych dyrektywach.

19 Tymczasem wobec braku informacji o zmianie okoliczności, które uzasadniały wprowadzenie we wcześniej obowiązujących dyrektywach różnego traktowania niektórych sytuacji, żadne szczególne uzasadnienie nie jest wymagane, jeżeli chodzi o przepisy, które ograniczają się w ramach preredagowywania wcześniejszych tekstów, do powtórzenia treści przepisów poprzednio obowiązujących (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 *Swedish Match*, Zb.Orz. str. I-11893, pkt 63–69).

20 Okoliczność, iż Rzeczpospolita Polska w trakcie prac nad przygotowaniem dyrektywy 2005/36 zażądała zmiany spornych przepisów, sama w sobie nie jest w stanie podważyć tego stwierdzenia. Można skądinąd wskazać w tym względzie na to, że okoliczność, iż rząd polski był włączony w sposób ścisły do dyskusji i konsultacji, które poprzedzały przyjęcie tej

dyrektywy, może wskazywać, że rząd ten w każdym razie znał dokładnie zarówno powody, które doprowadziły do początkowego przyjęcia, jak i powody późniejszego utrzymania odstępstw dotyczących niektórych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, jak i położnej, uzyskanych w Polsce.

21 Jako że jedyny zarzut podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie jej skargi nie może zostać uwzględniony, należy skargę oddalić.

### **W przedmiocie kosztów**

22 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a ta ostatnia sprawę przegrała, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 Komisja pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) **Komisja Wspólnot Europejskich pokrywa własne koszty.**

Podpisy

\* Język postępowania: polski.

1 – Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255, str. 22).

2 – Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003 L 236, str. 33, zwany dalej „aktem przystąpienia z 2003 r.”).

3 – 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.U. L 176, str. 1), zmieniona ostatnio przez dyrektywę 2001/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 maja 2001 r. (Dz.U. L 206 str. 1).

4 – Dyrektywa 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.U. L 33 str. 1), zmienionej ostatnio dyrektywą 2001/19.