

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

F.G. JACOBSA

przedstawiona w dniu 20 stycznia 2005 r.¹

1. W niniejszej skardze, wniesionej na podstawie art. 226 WE, Komisja zarzuca, zasadniczo, że austriackie przepisy dotyczące dostępu do kształcenia na poziomie wyższym mają charakter dyskryminujący, ponieważ nakładają na posiadaczy dyplomów ukończenia szkoły średniej uzyskanych w innych państwach członkowskich inne warunki niż mające zastosowanie do posiadaczy dyplomów austriackich. Austria narusza zatem zobowiązania ciążące na niej na mocy art. 12 WE w związku z art. 149 WE i 150 WE.

2. Główna kwestia poruszona w skardze dotyczy podstaw dopuszczalnego uzasadnienia dla tego rodzaju różnego traktowania.

Właściwe przepisy prawa wspólnotowego

3. Skarga Komisji oparta jest na następujących przepisach traktatu WE:

Artykuł 12 WE:

„W zakresie zastosowania niniejszego Traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w art. 251, może przyjąć wszelkie przepisy w celu zakazania takiej dyskryminacji”.

Artykuł 149 WE:

„1. Wspólnota przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową.

¹ — Język oryginału: angielski.

2. Działanie Wspólnoty zmierza do:

[...]

— sprzyjania mobilności studentów i nauczycieli, między innymi poprzez zachęcanie do akademickiego uznawania dyplomów i okresów studiów;

[...]

3. Wspólnota i państwa członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi oraz z kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie edukacji, zwłaszcza z Radą Europy”.

Artykuł 150 WE:

„1. Wspólnota urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego.

2. Działanie Wspólnoty zmierza do:

[...]

— ułatwienia dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyjania mobilności instruktorów i kształcących się, a zwłaszcza młodzieży [...],

[...]

3. Wspólnota i państwa członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi i kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie kształcenia zawodowego”.

Przepisy prawa krajowego

4. Kwestionowanym przez Komisję przepisem jest § 36 Universitäts-Studiengesetz (ustawy o studiach uniwersyteckich) zatytułowany „Szczególny dyplom umożliwiający kształcenie na poziomie uniwersyteckim”, który stanowi:

„1. Nie jest wystarczające przedstawienie dyplomu ukończenia szkoły średniej, lecz

należy również wykazać się spełnieniem przesłanek dostępu do kształcenia na poziomie uniwersyteckim właściwym ze względu na dany kierunek studiów, co oznacza między innymi wykazanie się prawem natychmiastowego wstępu na studia w państwie, które wydało świadectwo dające generalne prawo dostępu do kształcenia na studiach.

2. W przypadku dyplomów ukończenia szkoły średniej wydanych w Austrii chodzi tu o przewidziane w *Universitätsberechtigungsverordnung* (rozporządzeniu w sprawie wstępu na uniwersytet) i składane oprócz egzaminów dyplomowych ukończenia szkoły średniej dodatkowe egzaminy, które należy zdać z wynikiem pozytywnym, aby móc zostać przyjętym na studia uniwersyteckie.

3. Jeśli kierunek studiów, na który osoba pragnie zostać przyjęta w Austrii, nie istnieje w państwie, które wydało świadectwo, przesłanki dostępu przewidziane dla tego kierunku muszą zostać spełnione w stosunku do kierunku studiów istniejącego w państwie, które wydało świadectwo, możliwie najbliższego z punktu widzenia programu studiów kierunkowi studiów, na który dana osoba pragnie zostać przyjęta w Austrii.

4. Bundesminister (minister federalny) określa w drodze rozporządzenia listę osób, których dyplom ukończenia szkoły średniej będzie dla celów ustalenia posiadania szczególnego dyplomu dostępu do kształcenia na

poziomie uniwersyteckim — z powodu ścisłych związków osobistych tych osób z Austrią bądź z powodu wykonywania przez nie działalności na rzecz Republiki Austrii — zrównany z dyplomem wydanym w Austrii.

5. Na podstawie zaświadczenia wydanego celem wykazania posiadania dyplomu ukończenia szkoły średniej rektor powinien zbadać istnienie szczególnego dyplomu dostępu do kształcenia na poziomie uniwersyteckim w zakresie wybranego kierunku studiów”.

5. Wydaje się ogólnie przyjęte, że skutkiem tych przepisów jest przyznanie bardzo szerokiego dostępu do kształcenia na poziomie uniwersyteckim posiadaczom austriackich świadectw ukończenia szkoły, a jednocześnie poddanie posiadaczy porównywalnych świadectw wydanych w innych państwach członkowskich częstokroć surowszym wymaganiom, jakie obowiązują w tych państwach.

6. Dlatego też Komisja wnosi o stwierdzenie, że Republika Austrii, nie podejmując kroków niezbędnych w celu zagwarantowania osobom posiadającym dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w innych państwach członkowskich dostępu do kształcenia na poziomie wyższym i uniwersyteckim na takich samych warunkach, jak osobom posiadającym dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w Austrii, uchybiła zob-

wiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 12 WE, 149 WE i 150 WE. Po stronie Komisji interwencję zgłosiła Republika Finlandii.

W przedmiocie dopuszczalności

7. Austria zarzuca niedopuszczalność skargi Komisji na dwóch wzajemnie powiązanych podstawach.

8. Po pierwsze, twierdzi, że Komisja zmieniła przedmiot skargi pomiędzy fazą poprzedzającą jej wniesienie a fazą postępowania sądowego, uniemożliwiając tym samym Austrii odpowiednie przygotowanie odpowiedzi na skargę. Według Austrii wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 9 listopada 1999 r., uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 29 stycznia 2001 r. oraz uzasadniona opinia z dnia 17 stycznia 2002 r. stwierdzały, że naruszenie dotyczyło uznawania dyplomów ukończenia szkoły średniej uzyskanych w innych państwach członkowskich. Natomiast skarga wniesiona do Trybunału jako zarzucane naruszenie powołuje dyskryminujące przesłanki dostępu do kształcenia na poziomie wyższym w Austrii, nie poruszając już kwestii uznawania dyplomów ukończenia szkoły średniej.

9. Po drugie, zdaniem Austrii, podnosząc pierwszy raz w skardze do Trybunału dyskryminujący charakter ust. 4 kwestionowanego przepisu krajowego, Komisja rozszerzyła przedmiot postępowania w sprawie naruszenia.

10. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „w kontekście postępowania wszczętego przez Komisję na podstawie [art. 226 WE], pismo wzywające państwo członkowskie do przedstawienia swych uwag, a następnie uzasadniona opinia wydana przez Komisję wyznaczają przedmiot sporu, który nie może być później rozszerzony”². Trybunał stwierdził również w zgodzie z powyższym, że „uzasadniona opinia oraz postępowanie wszczęte przez Komisję muszą opierać się na tych samych zarzutach, które zostały przedstawione w wezwaniu do usunięcia uchybienia wszczynającym postępowanie poprzedzające wniesienie skargi”³ oraz „skarga musi być oparta na tych samych podstawach i twierdzeniach, co uzasadniona opinia”⁴. Wymagania te nie mogą jednak iść tak daleko, aby przyjmować, że treść zarzutów w wezwaniu do usunięcia naruszenia, teza uzasadnionej opinii oraz żądanie skargi muszą być w każdym przypadku dokładnie takie same, jeżeli przedmiot postępowania nie został rozszerzony ani zmieniony, lecz tylko ograniczony⁵.

2 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 8 lutego 1983 r. w sprawie C-124/81 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. 203, pkt 6.

3 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-195/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-7857, pkt 36.

4 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-287/00 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5811, pkt 18.

5 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 16 września 1997 r. w sprawie C-279/94 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4743, pkt 25.

11. Nie zgadzam się z twierdzeniem, że Komisja zmieniła przedmiot sporu w jakimkolwiek znaczącym stopniu. Aby wykazać, że zarzuty i podstawy wniesionej przez Komisję skargi pozostawały spójne w fazie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w fazie postępowania sądowego, wystarczy porównać brzmienie obu wezwań do usunięcia uchybienia oraz uzasadnionej opinii z brzmieniem skargi.

12. Ponadto ustosunkowując się do odpowiedzi Austrii na pierwsze wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 9 listopada 1999 r., Komisja wystosowała w dniu 29 stycznia 2001 r. uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, którego jedynym celem było wyjaśnienie wszelkich „nieporozumień i pomyłek wynikających z odpowiedzi Republiki Austrii”. W uzupełniającym wezwaniu Komisja jednoznacznie wyjaśniła charakter swoich zarzutów, w tym w szczególności wyjaśniła, że zarzucane naruszenie prawa wspólnotowego nie dotyczyło kwestii uznawania w Austrii dyplomów ukończenia szkoły średniej, lecz przesłanek dostępu studentów posiadających dyplomy ukończenia szkoły średniej wydane w innych państwach członkowskim do kształcenia na poziomie wyższym i uniwersyteckim w Austrii, a zwłaszcza pośrednio dyskryminującego charakteru kwestionowanego przepisu krajowego. To samo uzasadnienie zostało następnie powtórzone w uzasadnionej opinii oraz w skardze do Trybunału. Zatem rząd austriacki został właściwie poinformowany o charakterze zarzucanego naruszenia i mógł przygotować odpowiedź na skargę.

13. W odniesieniu do drugiego zarzutu dotyczącego ust. 4 spornego przepisu krajowego Komisja wskazała, że został on powołany tylko w celu zilustrowania faktu, że ust. 4 zastąpił podobny przepis, który zdaniem Komisji był bezpośrednio dyskryminujący. Nie było zatem zamiarem Komisji dodanie kolejnego zarzutu, dotyczącego ust. 4. Dlatego też sugeruję, aby nie traktować ust. 4 jako odrębnego zagadnienia. W powyższych okolicznościach zarzut Republiki Austrii dotyczący tej kwestii nie ma już znaczenia.

14. Biorąc powyższe pod uwagę, dochodzę do wniosku, że Komisja w swej skardze do Trybunału nie zmieniła ani nie rozszerzyła przedmiotu sporu, a zatem skarga jest dopuszczalna.

Co do istoty sprawy

W przedmiocie zakresu stosowania prawa wspólnotowego

15. Po pierwsze, należy określić, czy kwestionowany przepis krajowy należy do dziedziny uznawania dyplomów, jak utrzymuje Republika Austrii, czy też dotyczy dostępu

do kształcenia na poziomie wyższym lub uniwersyteckim, jak twierdzą Komisja i Republika Finlandii. W pierwszym przypadku, z uwagi na fakt, że ustawodawstwo wspólnotowe w tej dziedzinie ograniczone jest do kwestii wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych⁶, pozostawałby on w sferze kompetencji krajowej, podczas gdy w drugim przypadku należałby do zakresu traktatu WE.

stwie członkowskim, mógł w większej mierze dotyczyć obywateli tych państw członkowskich niż obywateli Belgii.

16. Po wniesieniu przez Komisję skargi w niniejszej sprawie, Trybunał wydał wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii⁷. W sprawie tej Komisja zaskarżyła określone przepisy prawa belgijskiego, zgodnie z którymi posiadacze dyplomów i świadectw przyznawanych po ukończeniu nauki w szkole średniej w innych państwach członkowskich, którzy chcieliby uzyskać dostęp do kształcenia na poziomie wyższym we Wspólnocie Francuskiej Belgii, musieli zdać egzamin umiejętności, jeśli nie mogli wykazać, że są w ich państwie pochodzenia uprawnieni do przyjęcia na studia uniwersyteckie bez egzaminu wstępnego lub spełnienia innego warunku dostępu. Komisja, tak jak w sprawie niniejszej, utrzymywała, że ten dodatkowy wymóg naruszał art. 12 WE, 149 WE oraz art. 150 WE, gdyż w zakresie, w jakim znajdował zastosowanie wyłącznie do posiadaczy dyplomów przyznanych w innym pań-

17. W sprawie Komisja przeciwko Belgii Trybunał słusznie moim zdaniem uznał, że sporne przepisy krajowe dotyczyły przesłanek dostępu do kształcenia na poziomie wyższym i powołując się na swoje orzeczenie w sprawie Gravier⁸ oraz na wcześniejsze orzeczenia tam cytowane, stwierdził, że tego rodzaju przesłanki objęte są zakresem traktatu. Trybunał powołał się również na art. 149 ust. 2 tiret drugie WE, który stanowi wyraźnie, że działanie Wspólnoty ma zmierzać do sprzyjania mobilności studentów i nauczycieli, między innymi przez zachęcanie do akademickiego uznawania dyplomów i okresów studiów, oraz na art. 150 ust. 2 tiret trzecie WE, który stanowi, że działanie Wspólnoty ma zmierzać do ułatwiania dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyjania mobilności instruktorów, kształcących się, a zwłaszcza młodzieży⁹.

18. W świetle powołanego wyroku Trybunału muszą stwierdzić, że przepis krajowy kwestionowany w niniejszej sprawie dotyczy przesłanek uzyskania przez studentów posiadających dyplomy ukończenia szkoły średniej wydane poza Austrią wstępu na austriackie

6 — 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.U. L 209, str. 25) oraz 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.U. 1989, L 19, str. 16).

7 — Wyrok z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie C-65/03, Zb.Orz. str. I-6427.

8 — Wyrok z dnia 13 lutego 1985 r. w sprawie 293/83, Rec. str. 593.

9 — Punkt 25 wyroku.

uniwersytety i dostępu do kształcenia na poziomie wyższym. Sporny przepis krajowy objęty jest zatem zakresem traktatu WE i musi być rozpatrywany szczególnie w odniesieniu do zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanowioną w art. 12 WE.

19. Niemniej jednak pragnę podkreślić, że nawet gdyby kwestionowany przepis krajowy należał, zgodnie z twierdzeniem Republiki Austrii, do sfery kompetencji krajowej zachowanej przez państwa członkowskie w dziedzinie edukacji, to państwa członkowskie pozostają zobowiązane do wykonywania swoich uprawnień w sposób zgodny z prawem wspólnotowym, co obejmuje poszanowanie zasady równego traktowania¹⁰.

W przedmiocie zgodności spornych przepisów krajowych z art. 12 WE w związku z art. 149 WE i 150 WE

20. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równego traktowania, której szczególnym przykładem jest zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową zawarty w art. 12 ust. 1 WE, zabrania nie tylko jawnej lub bezpośredniej dyskryminacji z powodu przynależności państwowej, ale również dyskryminacji pośredniej, to znaczy ukrytych form dyskryminacji,

które poprzez stosowanie innych kryteriów różnicowania prowadzą de facto do tych samych rezultatów¹¹. Określona zasada ma charakter pośrednio dyskryminujący jeżeli działa szczególnie na niekorzyść grupy obejmującej głównie obywateli innego państwa członkowskiego i nie może być uzasadniona względami obiektywnymi, niezależnymi od przynależności państwowej tych osób lub jest nieproporcjonalna do uzasadnionego celu, jakim służy środek krajowy¹².

21. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii, powołując się na powyższe orzecznictwo, Trybunał orzekł, że „sporne przepisy były niekorzystne dla posiadaczy świadectw ukończenia szkoły średniej uzyskanych w innym państwie członkowskim niż Belgia, ponieważ nie mieli oni dostępu do szkolnictwa wyższego zorganizowanego przez Wspólnotę Francuską na takich samych warunkach, co posiadacze [belgijskiego świadectwa ukończenia ponadgimnazjalnej szkoły średniej] [...]. Stosowane kryterium rozróżniania stawia w niekorzystnej sytuacji głównie obywateli innych państw członkowskich”¹³. Trybunał wyraźnie zatem stwierdził, że kwestionowany przepis krajowy miał charakter pośrednio dyskryminujący. Nie podjął jednak badania ewentualnego uzasadnienia dla tej dyskryminacji, ponieważ Belgia nie podała żadnego argumentu w tym zakresie¹⁴. W związku z tym Trybunał uznał, że

10 — Zobacz wyrok z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-55/00 Gottardo, Rec. str. I-413, pkt 31–33 oraz orzecznictwo tam powołane.

11 — Powołany w przypisie 7 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 28.

12 — Zobacz m.in. wyrok w sprawie C-224/98 D’Hoop, Rec. str. I-6191, pkt 36.

13 — Powołany w przypisie 7 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 29.

14 — Ibidem, pkt 29 i 30 wyroku.

Belgia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 12 WE w związku z art. 149 WE i 150 WE.

22. Moim zdaniem oczywiste jest, że kwestionowany przepis krajowy, zgodnie z twierdzeniami Komisji i Republiki Finlandii, może w większym zakresie dotyczyć obywateli innych państw członkowskich niż obywateli austriackich, oraz że w związku z tym istnieje prawdopodobieństwo, że obywatele innych państw członkowskich będą stawiani w gorszej sytuacji. Kwestionowany przepis krajowy wprowadza zatem dyskryminację pośrednią, chyba że opiera się na względach obiektywnych, niezależnych od przynależności państwowej osób, których dotyczy, i jest proporcjonalny do uzasadnionego celu przepisów krajowych.

W przedmiocie uzasadnienia

23. W kontekście swobodnego przepływu osób istnieją dwie kategorie podstaw uzasadniających środki, które w innym wypadku miałyby charakter dyskryminujący. Pierwsza kategoria obejmuje odstępstwa wyraźnie przewidziane w traktacie WE, czyli względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego¹⁵. Druga kategoria, która nie ma charakteru zamkniętego, obejmuje przyczyny związane z

ochroną uzasadnionych interesów krajowych, określonych w orzecznictwie Trybunału. Z orzecznictwa wynika w ogólności, że środki dyskryminujące bezpośrednio mogą być uzasadnione jedynie względami wyraźnie przewidzianymi w traktacie. Z drugiej strony, każda z wymienionych kategorii może służyć jako uzasadnienie dla środków dyskryminujących pośrednio¹⁶. Obie kategorie, jako stanowiące wyjątki od podstawowej zasady swobodnego przepływu, muszą być przedmiotem ścisłej wykładni i spełniać warunek proporcjonalności.

24. W swoich pismach Komisja argumentuje, że kwestionowany przepis krajowy mógłby być uzasadniony jedynie na ograniczonych podstawach, wyraźnie wynikających z traktatu. Komisja zatem najwyraźniej uznaje, że środki takiego rodzaju, jak będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, które formalnie znajdują zastosowanie niezależnie od przynależności państwowej, lecz które dotyczą niemal wyłącznie obywateli innych państw członkowskich, muszą być zrównane ze środkami jawnej dyskryminacji, a w konsekwencji — traktowane restrykcyjnie pod względem możliwych podstaw ich uzasadnienia. Komisja nie przytoczyła jednak

16 — W odniesieniu do środków krajowych, które nie mają charakteru dyskryminującego, lecz które mogą jednak ograniczać swobodny przepływ, powinno znaleźć zastosowanie orzecznictwo dotyczące kwestii obiektywnego uzasadnienia i proporcjonalności, jak to przedstawiłem już w mojej opinii w sprawie C-76/90 Säger (wyrok z dnia 25 lipca 1991 r.), Rec. str. I-4221, w odniesieniu do swobody przepływu usług.

15 — Artykuł 39 ust. 3 WE i art. 46 WE.

żadnego konkretnego orzeczenia na poparcie swojego stanowiska i nie podnosiła już tego argumentu na rozprawie, podczas której położyła nacisk na niespełnianie przez kwestionowany przepis krajowy warunku proporcjonalności.

25. Austria argumentuje, że kwestionowany przepis krajowy uzasadniony jest dwoma względami. Po pierwsze, zapewnia on jednolitość austriackiego systemu kształcenia, a w szczególności osiągnięcie celu, jakim jest nieograniczony publiczny dostęp do kształcenia na poziomie wyższym w Austrii. Po drugie, stanowi on odpowiedź na potrzebę zapobiegania nadużywaniu prawa wspólnotowego przez osoby korzystające z prawa swobodnego przepływu na podstawie traktatu.

26. Jeśli chodzi o pierwsze z podanych uzasadnień, to z argumentów Republiki Austrii i jej oświadczeń na rozprawie wydaje się wynikać, że głównym celem austriackiej polityki edukacyjnej jest przyznanie nieograniczonego dostępu do kształcenia na wszystkich poziomach. Polityka ta ma zwiększyć odsetek obywateli austriackich z wyższym wykształceniem, który według Austrii jest obecnie jednym z najniższych w UE i w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Mając na względzie ten cel, jeżeli przesłanki dostępu do kształcenia na poziomie wyższym w innych państwach członkowskich nie są brane pod uwagę, to istnieje niebezpieczeństwo, że bardziej liberalny system austriacki zostanie zalany wnioskami składanymi przez studentów,

którzy nie zostali przyjęci na studia wyższe w państwach członkowskich stosujących bardziej restrykcyjne zasady przyjęć. Taki napływ studentów pociągałby za sobą poważne problemy finansowe, strukturalne i kadrowe oraz stanowiłby zagrożenie dla finansowej równowagi austriackiego systemu kształcenia, a w konsekwencji, dla samego istnienia tego systemu.

27. Według Austrii zagrożenie stanowią głównie wnioskodawcy z Niemiec, którzy nie spełnili wymagań przyjęcia na niektóre studia uniwersyteckie w Niemczech. Austria przedstawiła — lecz jedynie na rozprawie — szacunki dotyczące szczególnego przypadku studiów medycznych. Zgodnie z tymi szacunkami przewidywana liczba wnioskodawców zagranicznych, głównie niemieckich, dyplomów ukończenia szkoły średniej, może pięciokrotnie przekroczyć liczbę dostępnych miejsc. Przedstawiciele Austrii powołali się również na okoliczność, że skoro kształcenie na poziomie wyższym w Austrii jest finansowane przez podatników, za pośrednictwem budżetu państwa, to dla utrzymania nieograniczonego publicznego dostępu do systemu kształcenia niezbędne są jakieś środki kontroli przewidywanego napływu wniosków.

28. Na poparcie swego stanowiska Republika Austrii powołuje się na wyroki w sprawie Kohll oraz w sprawie Vanbraekel i in., w których Trybunał uznał, że „nie można

wykluczyć, że poważne naruszenie równowagi finansowej systemu ubezpieczeń społecznych może stanowić nadrzędny powód w ramach ogólnego interesu, mogący uzasadniać tego rodzaju przeszkodę¹⁷.

29. Argumenty Austrii mnie nie przekonują.

30. Po pierwsze, nie jest jasne, co należy rozumieć przez cel zachowania „jednolitości” austriackiego systemu kształcenia na poziomie wyższym. Ogólny wydźwięk argumentów Austrii oraz stan faktyczny sprawy wskazują, że „jednolitość” jest równoznaczna z „uprzywilejowanym dostępem dla obywateli austriackich”. Bezsporne jest, że uniwersytety austriackie stanowią realną alternatywę głównie dla niemieckojęzycznych studentów. Grupa ta prawdopodobnie obejmuje, co oczywiste, studentów niemieckich, ale również studentów włoskich pochodzących z niemieckojęzycznej części Włoch przy granicy z Austrią. Biorąc pod uwagę obowiązujące zarówno w Niemczech, jak i we Włoszech surowe warunki przyjęcia na niektóre kierunki studiów, takie jak studia medyczne, praktycznym skutkiem kwestionowanego przepisu krajowego, mającego wprawdzie ogólne brzmienie i znajdującego zastosowanie do osób ze wszystkich państw

członkowskich, jest utrudnienie dostępu do austriackiego systemu tym studentom. Wydaje się, że kwestionowany przepis krajowy ma na celu uniknięcie zagrożenia stwarzanego właśnie przez nich. Innymi słowy, praktycznym, a nawet zamierzonym, skutkiem kwestionowanego przepisu krajowego jest zachowanie nieograniczonego dostępu przede wszystkim dla posiadaczy austriackich dyplomów ukończenia szkoły średniej, przy jednoczesnym utrudnieniu dostępu tym studentom, dla których austriacki system stanowi naturalną alternatywę. Taki cel, jako dyskryminujący z samej swej istoty, nie jest zgodny z celami traktatu.

31. Po drugie, na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego mam pewne zastrzeżenia co do zastosowania twierdzeń Trybunału w sprawach Kohll i Vanbraekel i in., które dotyczyły systemu ubezpieczeń społecznych w dziedzinie kształcenia na poziomie wyższym. Na wstępie należy zauważyć, że z racji uznania celów mających charakter czysto ekonomiczny za względy mogące uzasadniać ograniczenia wyroki w sprawach Kohll i Vanbraekel i in. są wyrazem odstępstwa od tradycyjnego stanowiska Trybunału, zgodnie z którym takie cele nie mogą uzasadniać ograniczeń podstawowych wolności zagwarantowanych w traktacie¹⁸.

17 — Wyroki: z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-158/96 Kohll, Rec. str. I-1931, pkt 41 oraz z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-368/98 Vanbraekel i in., Rec. str. I-5363, pkt 47. Na temat tych wyroków i ich konsekwencji zob. V. Hatzopoulos, „Killing national health and insurance systems but healing patients? The European market for health-care services after the judgments of the ECJ in *Vanbraekel* and *Peerboons*” (2002) 39, *Common Market Law Review*, str. 683–729.

18 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-388/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-721, pkt 13 oraz z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie C-35/98 Verkooyen, Rec. str. I-4071, pkt 48.

W istocie stanowią one podwójne odstępstwo, po pierwsze, od podstawowych zasad swobodnego przepływu, a po drugie, od akceptowalnych względów uzasadniających te odstępstwa. Biorąc powyższe pod uwagę, każde uzasadnienie wywodzone ze wskazanych orzeczeń, szczególnie w drodze analogii, musi być traktowane ze szczególną rozważą¹⁹.

32. Prawdą jest, że wszystkie przepisy traktatu WE regulujące działania Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego (art. 152 WE), edukacji (art. 149 WE) i kształcenia zawodowego (art. 150 WE) mają podobne brzmienie i że odzwierciedlają one tę samą filozofię komplementarnego charakteru działań Wspólnoty²⁰. Prawdą jest również, że patrząc z ekonomicznego punktu widzenia, systemy opieki zdrowotnej i systemy edukacyjne, łącznie z systemami obrony, znajdują się wśród najważniejszych składników wydatków publicznych w UE²¹.

19 — Nie ma znaczenia, że w obu sprawach, na podstawie ich stanów faktycznych, Trybunał nie uznał, że zagrożenie istotnie występowało.

20 — Artykuły 149 WE i 150 WE stanowią, odpowiednio, że działania Wspólnoty w pełni szanują odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych oraz kształcenia zawodowego. Podobnie, odnośnie do systemów opieki zdrowotnej, art. 152 ust. 5 WE stanowi, że działanie Wspólnoty musi w pełni szanować odpowiedzialność państw członkowskich za organizację i świadczenie usług zdrowotnych i opieki medycznej.

21 — Dane odnoszące się do 2001 r. pokazują, że wydatki publiczne na wszystkie poziomy kształcenia wynoszą w UE przeciętnie 5,5% PKB. W przypadku samych wydatków na kształcenie na poziomie wyższym odsetek ten wynosi w UE przeciętnie 1,4%. Co do wydatków publicznych na opiekę zdrowotną, w 2002 r. przeciętna w UE wynosiła 6,4% PKB. Wydatki publiczne Austrii w obu sektorach wynoszą mniej więcej przeciętnie: 5,8% PKB na kształcenie, z czego 1,4% na kształcenie na poziomie wyższym, a 5,4% PKB na zdrowie. Źródło: OECD 2004.

33. Pomimo tych podobieństw pozostają różnice, których nie można pominąć. Najbardziej oczywistą różnicą jest to, że jak stwierdził Trybunał, usługi w ramach opieki zdrowotnej finansowane ze źródeł publicznych wchodzą w zakres przepisów traktatu dotyczących swobody przepływu usług²². W rezultacie każde świadczenie przyznane przez państwo członkowskie własnym obywatelom musi co do zasady przysługiwać beneficjentom usług będącym obywatelami innych państw członkowskich. Biorąc pod uwagę ekonomiczne i finansowe skutki tego stwierdzenia oraz wrażliwość sektora zdrowia publicznego i jego finansowania²³, nie jest być może zaskoczeniem, że Trybunał w sprawach Kohll i Vanbraekel i in. zdecydował się dopuścić, wbrew własnej utrwalonej linii orzecznictwa, możliwość odstępstwa ze względów ekonomicznych w odniesieniu do usług świadczonych w ramach publicznych systemów opieki zdrowotnej.

34. Natomiast kształcenie na poziomie wyższym, finansowane co do zasady z funduszy publicznych, nie jest uznawane

22 — Zobacz wyrok w sprawie Kohll, który według niektórych autorów „wywołuje ciarki we wszystkich funduszach ubezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej”. V. Hatzopoulos, str. 688 artykułu; powołane w przypisie 17 powyżej.

23 — Zobacz wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-157/99 Smits i Peerbooms, Rec. str. I-5473, rozstrzygnięta w tym samym dniu co sprawa Vanbraekel i in., w której Trybunał przyznał, że „powszechnie wiadomo, że sektor opieki szpitalnej generuje znaczące koszty i musi zaspokajać wzrastające potrzeby, podczas gdy zasoby finansowe, które mogą być przeznaczane na opiekę zdrowotną, nie są nieograniczone, niezależnie od przyjętego sposobu finansowania”, pkt 79.

za usługi w rozumieniu art. 49 traktatu²⁴. Prawo do równego traktowania, przysługujące studentom na mocy traktatu w odniesieniu do swobody przemieszczania się, jest jak dotąd uznawane tylko w ograniczonym zakresie, zarówno przez orzecznictwo, jak i przez przepisy prawa wspólnotowego. Stypendia na koszty utrzymania nie są na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego objęte zakresem traktatu²⁵. Na poziomie legislacyjnym dyrektywa 93/96 w sprawie prawa pobytu dla studentów²⁶, stanowiąc, że studenci pochodzący z innych państw członkowskich nie mogą stać się „nieuzasadnionym obciążeniem” dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego oraz że muszą wykazać się posiadaniem środków wystarczających na własne utrzymanie, i że nie są uprawnieni do ubiegania się o stypendia na utrzymanie, daje państwom członkowskim szczególne środki minimalizowania potencjalnego obciążenia dla ich budżetów krajowych, jakie wynika ze swobodnego przemieszczania się studentów²⁷.

35. Można również wskazać inne istotne różnice pomiędzy edukacją publiczną a zdrowiem publicznym. Pacjenci przemierzają się przez granice raczej z konieczności, natomiast studenci przeważnie z wyboru. Ponadto pacjenci co do zasady przemierzają się w celu uzyskania określonego świadczenia medycznego, po czym wracają do państw swego pochodzenia. Studenci, z drugiej strony, przez cały okres członkowskim, uczestniczą w jego życiu społecznym i kulturalnym, a w wielu przypadkach zmierzają do integracji. Krótko mówiąc, charakterystyka korzystania przez studentów z przysługującej im swobody przemieszczania się nie jest taka sama jak charakterystyka korzystania z tej swobody przez beneficjentów usług medycznych.

36. Argument o „pasażerach na gape” w odniesieniu do studentów nie jest nowy i jak wskazał rzecznik generalny G. Slynn w swojej opinii w sprawie Gravier, może mieć pewne znaczenie²⁸. Zgodnie z tym argumentem studenci przenoszący się za granicę w celu podjęcia nauki czerpią korzyści z edukacji finansowanej ze środków publicznych, zapewnianej w innych państwach członkowskich, lecz nie przyczyniają się do jej finansowania za pośrednictwem krajowych podatków, i niekoniecznie „odpłacają” naukę przez pozostanie w przyjmującym

24 — Zobacz wyrok z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 263/86 Humbel, Rec. str. 5365, pkt 17, 18 i 19, a ostatnio wyrok z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-109/92 Wirth, Rec. str. I-6447, pkt 15–19. Zobacz również opinię rzecznika generalnego Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Smits i Peerbooms, powołanej w przypisie 23, w której, w oparciu o ustalenia Trybunału w sprawie Humbel w związku z edukacją publiczną, twierdził on, że usługi opieki zdrowotnej świadczone przez państwo nicodpłatnie nie stanowią usług z powodu braku wynagrodzenia. Ta linia rozumowania została jednak odrzucona przez Trybunał.

25 — Wyrok z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie 197/86 Brown, Rec. str. 3205, pkt 18. Zobacz jednak wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. str. I-6193, ww. w przypisie 12 wyrok w sprawie D’Hoop, pkt 44–46 i opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie C-209/03 Bidar, jeszcze nierozpoznanej, która wpłynęła dnia 11 listopada 2004 r.

26 — Dyrektywa Rady z dnia 29 października 1993 r. (Dz.U. L 317, str. 59).

27 — W tym kontekście art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 (Dz.U. L 158, str. 77), która uchylił m.in. dyrektywę 93/96, gdy tylko na poziomie krajowym zostaną przyjęte środki implementujące do kwietnia 2006 r., wzmacnia to podejście, wyłączając uprawnienie studentów, którzy nie zamieszkiwali zgodnie z prawem na określonym terytorium przez nieprzerwany okres pięciu lat, do uzyskania pomocy przeznaczanej na utrzymanie w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich.

28 — Opinia rzecznika generalnego G. Slynna w powołanej w przypisie 8 sprawie Gravier, pkt 604. Zobacz ogólnie J.C. Scholsem, „A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?”, *Cahiers de Droit Européen* (1989), nr 3/4, str. 306–324, oraz A.P. van der Mei, „Free Movement of Persons Within the EC — Cross-border Access to Public Benefits”, Hart, Oxford 2003, str. 422 i nast.

państwie w celu prowadzenia tam życia zawodowego²⁹.

37. W orzecznictwie dotyczącym przesłanek dostępu do kształcenia zawodowego, obejmującego kształcenie na poziomie wyższym Trybunał nie uznawał za niezbędne omawiania zalet tego argumentu, nie wspominając o zaakceptowaniu go jako słusznej przyczyny odstępowania³⁰. Jak wskazano powyżej, Trybunał w sposób pośredni zajął się możliwymi finansowymi skutkami dla budżetów krajowych, wynikającymi z praw przyznanych studentom przez traktat, wykluczając prawo studentów do uzyskania stypendiów na koszty utrzymania.

38. Niemniej jednak użyteczne może być krótkie rozważenie powyższej kwestii, będącej przedmiotem uwagi wielu państw członkowskich. Można wyróżnić dwa rodzaje

mobilności studentów w UE, mając na uwadze, że objęte są one zakresem traktatu tylko w takim zakresie, w jakim wybrane kierunki przygotowują studentów do wejścia na rynek pracy³¹.

39. Po pierwsze, są studenci, którzy pomimo barier językowych przemieszczają się z powodu wysokiego poziomu studiów oferowanych w innych państwach członkowskich lub dlatego, że studia za granicą są lepiej dostosowane do ich ambicji zawodowych lub zdolności. Po ukończeniu studiów ich potencjalne możliwości przemieszczania się w ramach UE są istotnie większe i jest znacznie bardziej prawdopodobne, że spędzą oni część lub całość swojego życia zawodowego poza krajem swego pochodzenia, ze wszystkimi tego konsekwencjami ekonomicznymi, społecznymi i kulturalnymi. Odegrają zatem kluczową rolę w rozpowszechnianiu i szerzeniu zdobytej wiedzy w całej UE, w przyczynianiu się do integracji europejskiego rynku pracy i na koniec, w świetle celów leżących u podstaw traktatu WE, w promowaniu „coraz ściślejszego związku”. Uwzględniając ogólne korzyści, jakie przynoszą oni UE, publiczne inwestycje w kształcenie takich zagranicznych studentów zwrócą się przyjmującemu państwu albo bezpośrednio, ponieważ studenci ci wejdą później na jego rynek pracy, albo pośrednio, z powodu korzyści wynikających dla UE jako całości.

29 — Odnotalbym, że chociaż studenci mogą nie mieć bezpośredniego wkładu do systemu podatkowego państwa, w którym studiuja, mogą być oni źródłem przychodu dla gospodarki lokalnej w miejscu, gdzie znajduje się uniwersytet, a ponadto, w ograniczonym zakresie dla budżetów państwowych dzięki podatkom pośrednim. Co do znaczenia, jaki należy przypisać obciążeniom, które ponoszą podatnicy w celu korzystania ze świadczeń finansowanych z budżetu państwowego, zob. uwagi rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w jego opinii w powołanej w przypisie 25 sprawie Bidar, pkt 65. Uważa on, że argument ten, jeśli wywieść z niego logiczny wniosek, wyklucza prawo do świadczeń państwowych tych obywateli, którzy nie ponoszą obciążeń lub którzy ponoszą je w skromnym zakresie.

30 — Zobacz argumenty rządu belgijskiego w sprawie Gravier, pkt 12 wyroku. Zobacz również uwagi Zjednoczonego Królestwa w sprawie 39/86 Lair (wyrok z dnia 21 czerwca 1988 r.), Rec. str. 3161, podsumowane na str. 3169 i 3170, oraz w powołanym w przypisie 25 wyroku w sprawie Bidar. Uwagi w tej ostatniej sprawie zostały podsumowane przez rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w pkt 65 jego opinii.

31 — Powołany w przypisie 8 wyrok w sprawie Gravier oraz wyrok z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Blaizot i in., Rec. str. 379.

40. Po drugie, są studenci, którzy szukają dostępu do bardziej liberalnych systemów edukacyjnych w sąsiednich państwach, unikając ograniczeń istniejących w państwach członkowskich ich pochodzenia. Ich zamiarem, przynajmniej na początku, jest powrót po ukończeniu studiów do państwa członkowskiego ich pochodzenia w celu podjęcia tam pracy. Studenci, którzy według obaw Austrii mogą zalać jej system edukacyjny, należą do tej kategorii. W większości tych przypadków bariery językowe nie mają znaczenia, ponieważ wybierane kierunki są zwykle prowadzone w języku dobrze znanym migrującym studentom albo nawet w ich języku ojczystym. Bliskie położenie uniwersytetów w stosunku do miejsca pochodzenia zagranicznych studentów może również zmniejszać inne przeszkody mobilności. Chociaż mobilność tej drugiej kategorii studentów również wspomaga integrację w podobny sposób, jak w przypadku pierwszej kategorii, to jednak ma to miejsce w mniejszym zakresie. To właśnie w odniesieniu do studentów należących do drugiej spośród wymienionych kategorii zarzut „jazdy na gapę” jest zasadniczo bardziej przekonujący.

41. Powstaje pytanie, czy obie opisane sytuacje powinny — lub mogą — być różnie traktowane pod względem prawnym. Moim zdaniem odpowiedź musi być przecząca. Brak jest podstaw do różnego traktowania w aktualnym orzecznictwie. Obu kategoriom studentów, choć z innych powodów, przysługują indywidualne prawa przyznane przez traktat i nie jestem przekonany, że motywów leżące u podstaw wyboru tego czy innego uniwersytetu powinny mieć jakikolwiek

wpływ na zakres tych praw³², o ile oczywiście nie doszło do nadużycia prawa. Jest to zagadnienie, którym zajmę się niżej w kontekście drugiego rodzaju uzasadnienia powołanego przez Austrię.

42. Z powyższych powodów nie jestem przekonany, że w obecnym stanie prawa wspólnotowego można automatycznie przyjąć istnienie analogii pomiędzy dziedzinami zdrowia publicznego i edukacji. Dlatego stosowanie uzasadnienia, które wypracowane zostało w sprawach Kohll i Vanbraekel i in., w dziedzinie kształcenia na poziomie wyższym finansowanego ze środków publicznych, jak tego domaga się Austria, moim zdaniem niekoniecznie jest prawidłowe.

43. Wniosek ten mógłby być jednak inny, gdyby Trybunał potwierdził, że studenci są uprawnieni do ubiegania się o stypendia na koszty utrzymania, w jakiegokolwiek formie, na podstawie praw wywodzonych z ich statusu jako obywateli UE. W takim przypadku prawa przysługujące im na gruncie przepisów wspólnotowych, i odpowiadające im zobowiązania państw członkowskich, byłyby praktycznie takie same jak prawa przysługujące usługobiorcom. W tych okolicznościach obciążenie finansowe dla zasobów państwowych, wynikające ze swobody

32 — W kontekście swobodnego przepływu pracowników Trybunał uznał, że motyw, które skłoniły pracownika pochodzącego z jednego państwa członkowskiego do poszukiwania zatrudnienia w innym państwie członkowskim, nie mają znaczenia dla jego prawa wjazdu i pobytu na terytorium tego ostatniego państwa, pod warunkiem że prowadzi on tam, lub zamierza prowadzić, efektywną i rzeczywistą działalność: wyrok z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 53/81 Levin, Rec. str. 1035, pkt 23 oraz wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-109/01 Akrich, Rec. str. I-9607, pkt 55.

przemieszczania się studentów, stałoby się znaczące, co moim zdaniem dałoby dobry powód dla stosowania względów ekonomicznych jako dopuszczalnego uzasadnienia.

44. W istocie Trybunał w swoich ostatnich orzeczeniach dotyczących ubiegania się przez studentów o świadczenia w sprawach Grzelczyk³³ oraz D’Hoop³⁴ przyjął, że obywatele UE, którzy jako studenci wykonywali prawo przemieszczania się przysługujące im na gruncie traktatu, mogą ubiegać się o świadczenia społeczne w ramach ich statusu obywateli UE, na podstawie art. 17 WE i 18 WE. Trybunał stwierdził, że „obywatelstwo Unii ma być podstawowym statusem obywateli państw członkowskich, pozwalających tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie — z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie przewidzianych — w ramach zakresu przedmiotowego traktatu z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa, bez względu na ich przynależność państwową”³⁵. Mimo że wnioskodawcy nie mogli zostać uznani za pracowników (ani za osoby należące do związanych z nimi kategorii, jak np. członkowie rodzin) dla celów stosowania prawa wspólnotowego, to fakt, że wykonywali oni prawo przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich jako studenci, spowodował, że zostali objęci zakresem traktatu i zyskali uprawnienie do domagania się równego traktowania w odniesieniu do świadczeń społecznych przysługujących obywatelom przyjmującego

państwa, na podstawie ich statusu jako obywateli UE.

45. W sprawie Grzelczyk Trybunał, po przypomnieniu swojego stanowiska wyrażonego w sprawie Brown, zgodnie z którym pomoc przyznawana studentom na pokrycie kosztów utrzymania i nauki co do zasady nie jest objęta zakresem traktatu, przeszedł jednak dalej do stwierdzenia, że uwzględniając m.in. nowe postanowienia dotyczące edukacji wprowadzone do traktatu po wydaniu wyroku w sprawie Brown, ustalenie powyższe nie uniemożliwia wnioskodawcy ubiegania się o minimalny zasiłek na utrzymanie przysługujący obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego znajdującym się w takiej samej sytuacji, z powodu jego statusu jako obywatela UE. W wyroku w sprawie D’Hoop Trybunał połączył rozwijającą się koncepcję obywatelstwa Unii z dziedziną edukacji. Stwierdził, że możliwości, jakie daje traktat w związku ze swobodą przemieszczania się nie byłyby pełne, gdyby korzystanie z nich było karane, i że kwestia ta jest szczególnie ważna w dziedzinie edukacji, z uwagi na cele art. 3 ust. 1 lit. q) WE sprzyjania mobilności studentów i nauczycieli³⁶.

46. Prawdą jest, że Trybunał w powyższych sprawach prawdopodobnie wytyczył drogę

33 — Powołana w przypisie 25.

34 — Powołana w przypisie 12.

35 — Wyrok w sprawie D’Hoop, pkt 28 oraz wyrok w sprawie Grzelczyk, pkt 31.

36 — Wyrok w sprawie D’Hoop, pkt 31 i 32.

rozszerzeniu obecnych uprawnień studentów do pomocy finansowej ponad pomoc na pokrycie czesnego i opłat wstępnych³⁷. Jeśli Trybunał potwierdzi to podejście, zakres dopuszczalnych uzasadnień dla państw członkowskich powinien moim zdaniem również zostać rozszerzony, zgodnie z orzecznictwem dotyczącym beneficjentów usług publicznej opieki zdrowotnej. Należy tutaj zauważyć, że Trybunał sformułował swoje wyroki w sprawach Grzelczyk i D’Hoop w ostrożnych słowach, a w sprawie D’Hoop podkreślił, że wnioskodawca, w celu uzyskania uprawnienia do dochodzonego świadczenia socjalnego, może być zmuszony do wykazania istnienia realnego związku pomiędzy nim a odpowiednim geograficznym rynkiem pracy³⁸.

W przedmiocie przesłanki proporcjonalności

47. Tak czy inaczej, nawet gdyby cele, na które powołuje się Austria, zostały uznane za uzasadnione na gruncie traktatu, to moim zdaniem kwestionowany przepis krajowy w dalszym ciągu nie spełniałby przesłanki proporcjonalności. Biorąc pod uwagę, że właściwym skutkiem, a nawet celem, kwes-

tionowanego przepisu krajowego jest zniechęcanie niemieckojęzycznych studentów z innych państw członkowskich do składania wniosków o przyjęcie na studia, oraz uwzględniając fakt powoływania się na wyroki w sprawach Kohll i Vanbraekel i in. dla uzasadnienia tego celu, ocena spełnienia przesłanki proporcjonalności powinna być według mnie dokonywana ze szczególną uwagą.

48. Na rozprawie Austria dokonała przeglądu pięciu potencjalnych rozwiązań alternatywnych dla obecnego systemu i doszła do wniosku, że kwestionowany przepis krajowy stanowił najmniej restrykcyjny środek osiągnięcia zamierzonego celu. Po pierwsze, otwarcie austriackiego systemu kształcenia na poziomie wyższym dla posiadaczy zagranicznych dyplomów szkół średnich bez żadnych ograniczeń nie było rozważane jako realna opcja, biorąc pod uwagę finansowe i strukturalne trudności, jakie by się z tym wiązały. Po drugie, ustalenie limitów studentów zagranicznych miałoby charakter bardziej restrykcyjny niż kwestionowany przepis krajowy. Po trzecie, weryfikowanie kwalifikacji posiadaczy zagranicznych dyplomów w każdym przypadku z osobna, z możliwością wprowadzenia egzaminów sprawdzających równoważny charakter dyplomów, wywołałoby zbyt dużo trudności praktycznych i stworzyłoby kolejne przeszkody dla swobody przepływu. Po czwarte, wprowadzenie egzaminów wstępnych zarówno dla posiadaczy dyplomów austriackich, jak i zagranicznych, zniweczyłoby uzasadnione dążenia polityki gwarantowania nieograniczonego dostępu do austriackiego systemu kształcenia na poziomie wyższym. Ponadto biorąc pod uwagę przewidywaną przytłaczającą liczbę wniosków kandydatów spoza Austrii, zagrożony zostałby cel, w postaci zwiększenia odsetka obywateli Austrii

37 — Zobacz również opinię rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie Bidar, powołanej w przypisie 25, w której twierdzi on, w oparciu o omawiane orzecznictwo i przepisy traktatu dotyczące obywatelstwa UE, że pomoc przeznaczona na koszty utrzymania dla studentów pobierających naukę na uniwersytetach nie pozostaje już poza zakresem stosowania traktatu, dla celów stosowania art. 12 WE.

38 — Powołany w przypisie 12 wyrok w sprawie D’Hoop, pkt 38. Ograniczenie to zostało potwierdzone w wyroku z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 Collins, Rec. str. I-2703, mimo że sprawa ta nie dotyczyła dziedziny edukacji publicznej.

z wykształceniem uniwersyteckim. To samo dotyczyłoby piątego rozwiązania, to jest wprowadzenia wymogu posiadania minimalnej średniej ocen ze szkoły średniej w celu uzyskania dostępu do kształcenia uniwersyteckiego.

49. Jak stwierdził Trybunał, to na władzach krajowych, które powołują się na odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu osób, spoczywa obowiązek wykazania w każdym konkretnym przypadku, iż ich przepisy są niezbędne i proporcjonalne do zamierzonego celu³⁹. W odniesieniu w szczególności do odstępstwa ze względu na ochronę zdrowia publicznego z art. 30 WE Trybunał wymaga szczegółowej oceny zagrożenia, na jakie powołuje się państwo członkowskie chcące skorzystać z tego odstępstwa⁴⁰. Są to ogólne zasady, które z powodów wskazanych w pkt 47 mają szczególne znaczenie w niniejszej sprawie.

50. Moim zdaniem Austria nie wykazała w odpowiedni sposób, że w razie uchylecia kwestionowanego przepisu krajowego zostałyby zachwiana równowaga finansowa jej systemu edukacyjnego. Dane liczbowe przedłożone Trybunałowi na rozprawie odnoszą się jedynie do przypadku studiów medycznych i potencjalnego napływu niemieckoję-

zycznych studentów na wydziały medyczne. Nie zostały podane szacunki dotyczące innych studiów uniwersyteckich. Nie jestem przekonany, że z tych częściowych dowodów można wywodzić istnienie zagrożenia dla całego austriackiego systemu kształcenia na poziomie wyższym.

51. Co więcej, w odpowiedzi na pytania Trybunału przedstawiciele Austrii zgodzili się, że cel kwestionowanego przepisu krajowego miał charakter zasadniczo prewencyjny. W tych okolicznościach, w których kwestionowany przepis krajowy prowadzi do ogólnego dyskryminacyjnego traktowania w celu zasadniczo prewencyjnym i w których nie przedstawiono wystarczających dowodów na jego uzasadnienie, nie można według mnie twierdzić, że przesłanka proporcjonalności została spełniona.

52. W każdym razie wszelkie środki przyjęte przez Austrię w celu usunięcia zagrożenia dla równowagi finansowej jej systemu kształcenia na poziomie wyższym muszą być zgodne z wymogami traktatu, w szczególności z zasadą równego traktowania. Problem nadmiernego zapotrzebowania na dostęp do określonych kierunków kształcenia powinien zostać rozwiązany w drodze przyjęcia szczególnych niedyskryminujących środków, takich jak wprowadzenie egzaminów wstępnych lub wymogu minimalnej średniej ocen, z poszanowaniem wymogów art. 12 WE. Ponadto dla celów zapewnienia zgodności z prawem wspólnotowym odpowiedniejszym środkiem uzyskania jednolitości systemu kształcenia, rozumianej jako zagwarantowa-

39 — W kontekście wyłączeń ze względu na ochronę zdrowia publicznego na gruncie art. 30 WE zob. wyrok z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-24/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-1277, pkt 53 i w sprawie C-270/02 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-1559, pkt 20–22 oraz powołane tam orzecznictwo.

40 — Powołany w przypisie 39 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 54 oraz wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-192/01 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-9693, pkt 47.

nie równoważności kwalifikacji studentów przyjmowanych na austriackie uniwersytety, byłaby moim zdaniem kontrola zgodności kwalifikacji zagranicznych z kwalifikacjami wymaganymi od posiadaczy austriackich dyplomów. Okoliczność, że wprowadzenie w życie tego rodzaju środków pociągałoby za sobą trudności praktyczne lub nawet finansowe, nie stanowi dostatecznego usprawiedliwienia⁴¹.

53. Oczywiście przyjęcie takich mniej dyskryminujących środków wymagałoby zmian w obecnym systemie nieograniczonego publicznego dostępu do kształcenia. W braku wspólnotowych przepisów regulujących przepływ studentów przez granice zmiany takie odzwierciedlałyby konieczność przestrzegania zobowiązań wynikających z zasady równego traktowania na gruncie traktatu. Zagrożenia, na które powołuje się Austria, nie dotyczą wyłącznie jej systemu, lecz dotyczą również, jeśli nie bardziej, innych państw członkowskich, których systemy edukacyjne są atrakcyjne dla szerszego kręgu studentów⁴². Do tych państw zalicza się Belgia, gdzie podobne ograniczenia, jak omówiono wyżej, zostały uznane za niezgodne z prawem. Inne państwa członkowskie w celu sprostania temu wymogowi wprowadziły konieczne zmiany do swoich systemów edukacyjnych, przestrzegając zobowiązań ciążących na nich na mocy prawa wspólnotowego. Zaakceptowanie uzasadnienia powoływanego przez Austrię oznaczałoby zezwolenie innym państwom członkowskim na wprowadzanie podziałów do ich systemów kształcenia na poziomie wyższym. W tym kontekście należy powołać wyrok

w sprawie Grzelczyk, w którym Trybunał uznał, że dyrektywa 93/96 w sprawie prawa pobytu dla studentów „dopuszcza pewien stopień finansowej solidarności pomiędzy obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego i obywatelami innego państwa członkowskiego”, którą Austria również musi ponieść⁴³.

54. Jeśli chodzi o drugie uzasadnienie powoływane przez Austrię, dotyczące nadużycia prawa wspólnotowego, to prawdą jest, że Trybunał przyznał w wyrokach w sprawach Knoors⁴⁴ i Bouchoucha⁴⁵, że państwo członkowskie może mieć uzasadniony interes w zapobieganiu takim sytuacjom, w których niektórzy z jego obywatele uchylaliby się od przestrzegania przepisów krajowych w dziedzinie kształcenia zawodowego dzięki uprawnieniom przyznanych im przez traktat. Nie jestem jednak przekonany, że sprawy te mogą posłużyć do poparcia stanowiska Austrii.

55. Po pierwsze, obie te sprawy dotyczyły środków podjętych przez państwo członkowskie przeciwko nadużyciom, których dopuszczali się jego obywatele, powołujący się na postanowienia traktatu o swobodzie przedsiębiorczości przy próbach obchodzenia surowszych przepisów krajowych dotyczących kwalifikacji zawodowych. Jak wskazuje Komisja, trudno uznać, że obywatele innych państw członkowskich, podejmując próbę uzyskania dostępu do austriackiego systemu kształcenia na poziomie wyższym, na takich

41 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 5 lipca 1990 r. w sprawie C-42/89 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-2821, pkt 24.

42 — W 2000 r. Zjednoczone Królestwo było z całą pewnością największym „importerem netto” studentów. Źródło: OECD 2002.

43 — Powołany w przypisie 25 wyrok w sprawie Grzelczyk, pkt 44 wyroku.

44 — Wyrok z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie 115/78, Rec. str. 399.

45 — Wyrok z dnia 3 października 1990 r. w sprawie C-61/89, Rec. str. I-3551.

samych zasadach i warunkach jak posiadacze równoważnych kwalifikacji austriackich, mogą być posądzeni o nadużywanie przepisów traktatu o swobodzie przemieszczania się osób. Przeciwnie, właśnie taki jest cel tych przepisów⁴⁶.

56. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kwestia nadużywania prawa wspólnotowego może być ustalana tylko w każdej sprawie z osobna, z należytym uwzględnieniem szczególnych okoliczności indywidualnego przypadku i w oparciu o dowody⁴⁷. Ogólny i niedookreślony system, taki jak ustanowiony w kwestionowanym przepisie krajowym, znajdujący automatycznie zastosowanie bez różnicy do wszystkich posiadaczy zagranicznych dyplomów, raczej nie spełnia powyższych kryteriów i z tych samych powodów nie może się utrzymać również na gruncie przesłanki proporcjonalności.

W przedmiocie argumentów opartych na konwencjach międzynarodowych

57. Ostatnim argumentem podnoszonym przez Austrię przeciwko skardze Komisji jest twierdzenie, że sporny przepis krajowy jest zgodny z dwiema konwencjami Rady Europy, tj. Konwencją z dnia 11 grudnia 1953 r. o równoważności dyplomów uprawniających do przyjęcia do szkół wyższych oraz Kon-

wencją z dnia 11 kwietnia 1997 r. o uznaniu kwalifikacji związanych z uzyskaniem wyższego wykształcenia w regionie europejskim. Argumentem tym można zająć się skrótowo.

58. Jeśli chodzi o powołane konwencje Rady Europy, to — jak wskazuje Komisja — wystarczy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „choć [art. 307] akapit pierwszy traktatu umożliwia państwom członkowskim przestrzeganie wobec państw trzecich zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych wcześniejszych w stosunku do traktatu, to jednak nie zezwala im na powoływanie się w stosunkach wewnętrznych na prawa wynikające z takich umów”⁴⁸. Austria nie może zatem powoływać się na postanowienia konwencji z 1953 r. w celu uniknięcia zobowiązań ciążących na niej na podstawie prawa wspólnotowego.

59. Jeśli chodzi o konwencję z 1997 r., to na mocy art. 10 WE Austria zobowiązana jest do niepodejmowania żadnych zobowiązań międzynarodowych, które mogłyby utrudniać Wspólnocie wykonywanie powierzonych jej zadań⁴⁹. Zobowiązanie wynikające z art. 10 WE rozciąga się na wszelkie krajowe środki podjęte w celu wprowadzenia w życie postanowień konwencji z 1997 r., mających tego rodzaju skutek.

46 — W tej kwestii zob. uwagi rzecznika generalnego A.M. La Pergoli zawarte w jego opinii w sprawie C-212/97 Centros (wyrok z dnia 9 marca 1989 r.), Rec. str. I-1459, w szczególności w pkt 20.

47 — Wyrok z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie C-436/00 X i Y, Rec. str. I-10829, pkt 42, oraz powołany w przypisie 46 wyrok w sprawie Centros, pkt 25.

48 — Wyrok z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-473/93 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-3207, pkt 40 oraz orzecznictwo tam powołane.

49 — Wyrok z dnia 14 lipca 1976 r. w sprawach połączonych 3/76, 4/76 i 6/76 Kramer i in., Rec. str. 1279.

Wnioski

60. Z powyższych powodów uważam, że Trybunał powinien:
- 1) stwierdzić, że Republika Austrii, nie podejmując kroków niezbędnych w celu zagwarantowania osobom posiadającym dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w innych państwach członkowskich dostępu do kształcenia na poziomie wyższym i uniwersyteckim w tym państwie na takich samych warunkach jak osobom posiadającym dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w Austrii, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 12 WE, 149 WE i 150 WE;
 - 2) obciążyć Republikę Austrii kosztami postępowania, z wyjątkiem kosztów poniesionych przez Republikę Finlandii, która jako interwenient ponosi własne koszty.