

Sprawa C-73/08

Nicolas Bressol i in. i Céline Chaverot i in.

przeciwko

Gouvernement de la Communauté française

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Cour constitutionnelle (Belgia)]

Obywatelstwo Unii — Artykuły 18 TFUE i 21 TFUE — Dyrektywa 2004/38/WE —
Artykuł 24 ust. 1 — Swoboda pobytu — Zasada niedyskryminacji — Dostęp
do szkolnictwa wyższego — Studenci, będący obywatelami jednego państwa
członkowskiego i udający się do innego państwa członkowskiego w celu odbycia tam
kształcenia — Limitowany przydział miejsc dla studentów nieposiadających miejsca
zamieszkania w danym państwie na kierunkach kształcenia uniwersyteckiego
w dziedzinie zdrowia publicznego — Uzasadnienie — Proporcjonalność —
Zagrożenie dla jakości kształcenia w dziedzinach medycznych i paramedycznych —
Ryzyko niedoboru dyplomowanych pracowników w specjalistycznych sektorach
zdrowia publicznego

Opinia rzecznika generalnego E. Sharpston przedstawiona w dniu 25 czerwca
2009 r. I - 2739

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 13 kwietnia 2010 r. I - 2782

Streszczenie wyroku

1. *Obywatelstwo Unii Europejskiej — Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich — Dyrektywa 2004/38 (dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 24 ust. 1)*

2. *Prawo wspólnotowe — Zasady — Równość traktowania — Obywatelstwo Unii Europejskiej — Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową*
(art. 18 TFUE, art. 21 TFUE)
3. *Prawo wspólnotowe — Zasady — Równość traktowania — Obywatelstwo Unii Europejskiej — Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową*
(art. 18 TFUE, art. 21 TFUE; Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, art. 13 ust. 2 lit. c))

1. Sytuacja studentów, którzy są obywatelami Unii ale nie są uważani za rezydentów w rozumieniu przepisów przyjmującego państwa członkowskiego, i którzy w związku z tym nie mogą zapisać się na studia wyższe w tym państwie może być przez art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, który dotyczy wszystkich obywateli Unii przebywających na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego zgodnie z tą dyrektywą.

Fakt, iż w danym wypadku wspomniani studenci nie wykonują żadnej działalności zarobkowej w przyjmującym państwie członkowskim jest pozbawiony znaczenia, ponieważ dyrektywa 2004/38 stosuje się do wszystkich obywateli Unii, niezależnie od kwestii wykonywania przez nich na terytorium innego państwa członkowskiego działalności zarobkowej w charakterze pracownika

najemnego lub w innym charakterze lub niewykonywania przez nich żadnej działalności zarobkowej.

(por. pkt 34–36)

2. Artykuły 18 TFUE i 21 TFUE stoją na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które ograniczają liczbę studentów nierezydentów w tym państwie członkowskim mogących zapisać się po raz pierwszy na kierunki medyczne i paramedyczne proponowane przez instytucje szkolnictwa wyższego tego państwa, chyba że sąd krajowy, po dokonaniu oceny wszystkich elementów mających znaczenie dla sprawy i przedstawionych przez właściwe władze, stwierdzi, że uregulowanie to okazuje się uzasadnione w świetle celu ochrony zdrowia publicznego.

W istocie takie nierówne traktowanie pomiędzy studentami będącymi i niebędącymi rezydentami stanowi dyskryminację opartą pośrednio na przynależności państwowej chyba, że może ono zostać uzasadnione przez cel polegający na zapewnieniu wysokiej jakości opieki medycznej, zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich w zakresie, w jakim przyczynia się on do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego. W tym względzie należy ocenić, czy uregulowanie jest właściwe dla zagwarantowania realizacji tego słusznego celu i czy nie wykracza poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia, przy czym to do sądy krajowego należy dokonanie ustaleń w tek kwestii.

W tym celu w pierwszej kolejności na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zweryfikowania istnienia rzeczywistych zagrożeń dla ochrony zdrowia publicznego. W ramach powyższej oceny sąd krajowy musi wziąć pod uwagę, po pierwsze, że związek pomiędzy kształceniem przyszłych specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej i cel polegający na zapewnieniu wysokiej jakości opieki medycznej, zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich, jest jedynie pośredni i mniej kauzalny aniżeli związek pomiędzy celem dotyczącym zdrowia publicznego i działalnością specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej już obecnych na rynku. Ocena tego związku zależy w istocie w szczególności nie tylko od analizy perspektywicznej, w ramach której należy wysnuć wnioski

z licznych, losowych i niepewnych elementów z uwzględnieniem przyszłej ewolucji odnośnej dziedziny zdrowia, lecz również od analizy sytuacji istniejącej na początku. Następnie musi wziąć pod uwagę okoliczność, że gdy brak jest pewności co do istnienia lub znaczenia zagrożeń dla zdrowia publicznego na jego terytorium, państwo członkowskie może podjąć środki ochronne, nie czekając, aż niedostateczna liczba specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej stanie się faktem. Musi ono postąpić w ten sam sposób w odniesieniu do zagrożeń dla jakości kształcenia w tej dziedzinie. Jednakże na właściwych władzach krajowych spoczywa obowiązek wykazania, na podstawie obiektywnej analizy, odnoszącej się do okoliczności stanu faktycznego i zawierającej dane liczbowe, która jest w stanie wykazać, przy pomocy poważnych, zbieżnych i prawdopodobnych danych, że rzeczywiście istnieją zagrożenia dla zdrowia publicznego, że zagrożenia te rzeczywiście istnieją

W drugiej kolejności, jeżeli sąd krajowy uzna, że istnieją rzeczywiste zagrożenia dla ochrony zdrowia publicznego, sąd ten musi ocenić w świetle elementów dostarczonych przez właściwe władze, czy uregulowanie może być uznane za właściwe dla zagwarantowania realizacji celu ochrony zdrowia publicznego. W tej sytuacji należy do niego również dokonanie oceny, czy ograniczenie liczby studentów nierezydentów może rzeczywiście zwiększyć liczbę posiadaczy dyplomów gotowych do zapewnienia, wraz z upływem czasu, dostępności opieki zdrowia w ramach danej wspólnoty.

W reszcie w trzeciej kolejności na sądzie krajowym spoczywa obowiązek oceny czy uregulowanie nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia przywołanego celu i w szczególności, czy powoływany cel leżący w interesie ogólnym nie mógłby zostać osiągnięty za pomocą środków mniej ograniczających, które miałyby na celu zachęcenie studentów, którzy odbyli swoje studia w danej wspólnocie do osiedlenia się na jej terytorium po ich ukończeniu lub przyciągnięcie specjalistów wykształconych poza ową wspólnotą do osiedlenia się w jej ramach. Do sądu krajowego należy również zbadać, czy właściwe władze pogodziły we właściwy sposób realizację tego celu z wymogami z prawa Unii, a w szczególności z możliwością dostępu studentów pochodzących z innych państw członkowskich do systemu kształcenia na poziomie wyższym, która to możliwość jest właśnie istotą gwarantowanej przez traktat zasady swobodnego przemieszczania się studentów.

(por. pkt 62–64, 66, 69–71, 75–79, 82;
pkt 1 sentencji)

3. Właściwe władze państwa członkowskiego nie mogą powoływać się na art. 13

ust. 2 lit. c) Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że ustawodawstwo tego państwa członkowskiego regulujące liczbę studentów niektórych kierunków na pierwszym etapie kształcenia wyższego nie jest zgodne z art. 18 TFUE i 21 TFUE.

Z brzmienia art. 13 ust. 2 lit. c) paktu wynika, że realizuje on w istocie ten sam cel co art. 18 TFUE i 21 TFUE, mianowicie cel polegający na zagwarantowaniu zasady niedyskryminacji w zakresie dostępu do szkolnictwa wyższego. Potwierdza to art. 2 ust. 2 paktu, zgodnie z którym każde z państw stron zobowiązuje się zapewnić prawa uznane w pakcie bez dyskryminacji ze względu na jakiegokolwiek różnicę, w szczególności ze względu na pochodzenie narodowe. Tymczasem art. 13 ust. 2 lit. c) paktu nie wymaga od państwa strony ani też nie upoważnia tego państwa do zapewnienia szerokiego dostępu do wysokiej jakości szkolnictwa wyższego jedynie dla swoich obywateli.

(por. pkt 86–88; pkt 2 sentencji)