



# Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 października 2020 r.\*<sup>i</sup>

## Spis treści

I. Ramy prawne .....	5
A. Prawo WTO .....	5
1. Porozumienie ustanawiające WTO .....	5
2. GATS .....	5
3. Uzgodnienie w sprawie rozstrzygania sporów .....	8
B. Prawo Unii .....	9
C. Prawo węgierskie .....	10
II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi .....	11
III. W przedmiocie skargi .....	12
A. W przedmiocie dopuszczalności .....	12
1. Argumentacja stron .....	12
2. Ocena Trybunału .....	13
B. W przedmiocie właściwości Trybunału .....	15
1. Argumentacja stron .....	15
2. Ocena Trybunału .....	16
C. Co do istoty .....	19
1. W przedmiocie wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej .....	19

\* Język postępowania: węgierski.

a)	W przedmiocie skutków, jakie należy nadać zobowiązaniu Węgier w odniesieniu do usług szkolnictwa wyższego w świetle zasady traktowania narodowego zawartej w art. XVII GATS .....	19
1)	Argumentacja stron .....	19
2)	Ocena Trybunału .....	20
b)	W przedmiocie zmiany warunków konkurencji na korzyść podobnych usługodawców krajowych .....	21
1)	Argumentacja stron .....	21
2)	Ocena Trybunału .....	22
c)	W przedmiocie uzasadnienia na podstawie art. XIV GATS .....	22
1)	Argumentacja stron .....	22
2)	Ocena Trybunału .....	23
2.	W przedmiocie wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji .....	24
a)	W przedmiocie art. XVII GATS .....	24
1)	W przedmiocie zmiany warunków konkurencji na korzyść podobnych usługodawców krajowych .....	25
i)	Argumentacja stron .....	25
ii)	Ocena Trybunału .....	25
2)	W przedmiocie istnienia względów uzasadniających .....	26
i)	Argumentacja stron .....	26
ii)	Ocena Trybunału .....	26
b)	W przedmiocie art. 49 TFUE .....	27
1)	W przedmiocie zastosowania art. 49 TFUE .....	27
i)	Argumentacja stron .....	27
ii)	Ocena Trybunału .....	27
2)	W przedmiocie istnienia ograniczenia .....	28
i)	Argumentacja stron .....	28
ii)	Ocena Trybunału .....	28
3)	W przedmiocie istnienia względów uzasadniających .....	28
i)	Argumentacja stron .....	28

ii) Ocena Trybunału .....	29
c) W przedmiocie art. 16 dyrektywy 2006/123 i posiłkowo art. 56 TFUE .....	31
1) W przedmiocie możliwości stosowania dyrektywy 2006/123 .....	31
i) Argumentacja stron .....	31
ii) Ocena Trybunału .....	31
2) W przedmiocie istnienia ograniczenia .....	31
i) Argumentacja stron .....	31
ii) Ocena Trybunału .....	31
3) W przedmiocie istnienia względów uzasadniających .....	32
i) Argumentacja stron .....	32
ii) Ocena Trybunału .....	32
3. W przedmiocie art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty .....	33
a) W przedmiocie możliwości stosowania karty .....	33
1) Argumentacja stron .....	33
2) Ocena Trybunału .....	33
b) W przedmiocie istnienia ograniczeń rozpatrywanych praw podstawowych .....	34
1) Argumentacja stron .....	34
2) Ocena Trybunału .....	34
c) W przedmiocie istnienia względów uzasadniających .....	36
1) Argumentacja stron .....	36
2) Ocena Trybunału .....	36
W przedmiocie kosztów .....	37

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dopuszczalność – Właściwość Trybunału – Układ ogólny w sprawie handlu usługami – Artykuł XVI – Dostęp do rynku – Lista szczegółowych zobowiązań – Warunek dotyczący istnienia zezwolenia – Artykuł XX ust. 2 – Artykuł XVII – Traktowanie narodowe – Usługodawca mający siedzibę w państwie trzecim – Uregulowanie krajowe państwa członkowskiego nakładające warunki na świadczenie usług szkolnictwa wyższego na jego terytorium – Wymóg dotyczący zawarcia umowy międzynarodowej z państwem siedziby usługodawcy – Wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby usługodawcy – Zmiana warunków konkurencji na korzyść usługodawców krajowych – Względy uzasadniające –

Porządek publiczny – Zapobieganie praktykom wprowadzającym w błąd – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Dyrektywa 2006/123/WE – Usługi na rynku wewnętrznym – Artykuł 16 – Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług – Istnienie ograniczenia – Względy uzasadniające – Nadrzędny wzgląd interesu ogólnego – Porządek publiczny – Zapobieganie praktykom wprowadzającym w błąd – Wysoki poziom szkolnictwa – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 13 – Wolność akademicka – Artykuł 14 ust. 3 – Wolność tworzenia placówek edukacyjnych – Artykuł 16 – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Artykuł 52 ust. 1

W sprawie C-66/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 1 lutego 2018 r.,

**Komisja Europejska**, którą reprezentowali V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester i K. Talabér-Ritz, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Węgrom**, które reprezentowali M.Z. Fehér i G. Koós, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan i S. Rodin, prezesi izb, E. Juhász, J. Malenovský (sprawozdawca), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 czerwca 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 marca 2020 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:
  - stwierdzenie, że wymagając od zagranicznych szkół wyższych umiejscowionych poza Europejskim Obszarem Gospodarczym (EOG) zawarcia umowy międzynarodowej jako warunku świadczenia usług kształcenia zgodnie z § 76 ust. 1 lit. a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym) (*Magyar Közlöny* 2011/165), zmienionej Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą nr XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym) przyjętą przez węgierski parlament w dniu 4 kwietnia 2017 r. (*Magyar Közlöny* 2017/53) (zwanej dalej „ustawą o szkolnictwie wyższym”), Węgry uchybiły zobowiązaniom

ciążącym na nich na mocy art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (zwanego dalej „GATS”), ujętego w załączniku 1 B do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marrakeszu i zatwierdzonego decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach rundy urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. 1994, L 336, s. 1) (zwanego dalej „porozumieniem ustanawiającym WTO”);

- stwierdzenie, że wymagając od zagranicznych szkół wyższych, by prowadziły kształcenie wyższe w swoim państwie pochodzenia zgodnie z § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 16 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36), a w każdym razie na mocy art. 49 i 56 TFUE oraz art. XVII GATS;
- stwierdzenie, że nakładając wyżej wymienione środki zgodnie z § 76 ust. 1 lit. a) i b) ustawy o szkolnictwie wyższym (zwane dalej „spornymi środkami”), Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”); oraz
- obciążenie Węgier kosztami postępowania.

## I. Ramy prawne

### A. Prawo WTO

#### 1. Porozumienie ustanawiające WTO

- 2 Artykuł XVI ust. 4 porozumienia ustanawiającego WTO stanowi:

„Każdy Członek zapewni zgodność swoich praw, przepisów i procedur administracyjnych z zobowiązaniami przewidzianymi w załączonych porozumieniach”.

#### 2. GATS

- 3 Artykuł I ust. 1–3 GATS stanowi:

„1. Niniejszy Układ odnosi się do środków stosowanych przez Członków, które oddziałują na handel usługami.

2. Dla celów niniejszego Układu handel usługami jest definiowany jako świadczenie usługi:

[...]

- c) przez usługodawcę jednego Członka poprzez obecność handlową na terytorium któregośkolwiek innego Członka;

[...]

3. Dla celów niniejszego Układu:

- a) »środki stosowane przez Członków« oznaczają środki stosowane przez:
- (i) administrację i władze stopnia centralnego, regionalnego lub lokalnego; oraz
  - (ii) organy pozarządowe sprawujące władzę delegowaną przez administrację i władze stopnia centralnego, regionalnego lub lokalnego;

Wypełniając obowiązki i zobowiązania wynikające z Układu, każdy Członek podejmie dostępne mu uzasadnione środki dla zapewnienia przestrzegania jego postanowień przez władze i administracje regionalne i lokalne oraz ciała pozarządowe działające na jego terytorium.

[...]”.

4 Artykuł XIV GATS stanowi:

„Pod warunkiem że środki takie nie są stosowane w sposób, który mógłby tworzyć narzędzie arbitralnej albo nieuzasadnionej dyskryminacji między krajami, gdzie panują podobne warunki, albo ukrytego ograniczenia dla handlu usługami, nic w niniejszym Układzie nie będzie interpretowane jako przeszkoda w przyjęciu i stosowaniu przez któregośkolwiek Członka środków:

- a) koniecznych dla ochrony publicznej moralności oraz utrzymania porządku publicznego;

[...]

- c) niezbędnych dla zapewnienia przestrzegania ustaw i przepisów, które nie są sprzeczne z postanowieniami niniejszego Układu, łącznie z odnoszącymi się do:
- (i) zapobiegania działaniom o charakterze oszukańczym i podstępny lub postępowania ze skutkami niewykonania kontraktów usługowych;

[...]”.

5 Artykuły XVI–XVIII GATS są objęte częścią III tego układu, zatytułowaną „Zobowiązania szczegółowe”.

6 Artykuł XVI GATS, zatytułowany „Dostęp do rynku”, przewiduje:

„1. W odniesieniu do dostępu do rynku, poprzez sposoby świadczenia usług określone w artykule I, każdy Członek przyzna usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego członka traktowanie nie mniej korzystne niż przewidziane zgodnie z warunkami, ograniczeniami i wymogami przyjętymi i wyszczególnionymi w jego liście zobowiązań.

2. W sektorach, gdzie podejmowane są zobowiązania w zakresie dostępu do rynku, środki, których Członek nie będzie utrzymywać albo wprowadzać zarówno na obszarze całego terytorium, jak i w jednostkach podziału administracyjnego, jeśli inaczej nie wyszczególniono w liście zobowiązań, są definiowane jako:

- a) ograniczenia liczby usługodawców czy to w postaci kontyngentów określonych liczbowo, monopolów, wyłącznych usługodawców, czy też wymogów wykonania testu potrzeb ekonomicznych;
- b) ograniczenia całkowitej wartości transakcji usługowych albo aktywów w postaci kontyngentów określonych liczbowo lub wymogu wykonania testu potrzeb ekonomicznych;

- c) ograniczenia całkowitej ilości transakcji usługowych lub całkowitej wielkości produktu wyrażonego w formie określonych liczbowo jednostek, kontyngentów lub wymogów wykonania testu potrzeb ekonomicznych;
  - d) ograniczenia, w postaci kontyngentów określonych liczbowo lub wymogu wykonania testu potrzeb ekonomicznych, całkowitej liczby osób fizycznych, które mogą być zatrudnione w danym sektorze usług albo które może zatrudnić dany usługodawca oraz które są konieczne dla i bezpośrednio związane ze świadczeniem usług;
  - e) środki, które ograniczają lub wymagają szczególnego rodzaju podmiotowości prawnej lub wspólnego przedsięwzięcia, za pomocą którego usługodawca może świadczyć usługę; oraz
  - f) ograniczenia nałożone na udział kapitału zagranicznego w postaci górnego progu udziału procentowego zagranicznych podmiotów albo całkowitej wartości indywidualnego czy też łącznego wkładu zagranicznego”.
- 7 Artykuł XVII GATS, zatytułowany „Zasada traktowania narodowego”, stanowi:

„1. Każdy Członek w sektorach zapisanych w liście zobowiązań, z zastrzeżeniem warunków i wymogów tam wymienionych, przyzna usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego Członka w odniesieniu do wszelkich środków wpływających na świadczenie usług traktowanie nie mniej korzystne niż przyznane własnym podobnym usługom i usługodawcom.

2. Członek może wypełnić wymóg określony w ustępie 1, przyznając usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego Członka traktowanie formalnie identyczne albo formalnie różne w porównaniu do udzielanego własnym podobnym usługom i usługodawcom.

3. Traktowanie formalnie identyczne albo formalnie różne będzie uznane za mniej korzystne, jeżeli zmienia warunki konkurencji na korzyść usług i usługodawców Członka w porównaniu z podobnymi usługami i usługodawcami któregośkolwiek innego Członka”.

- 8 Zgodnie z art. XX ust. 1 i 2 GATS:

„1. Każdy Członek zamieści na liście szczegółowe zobowiązania, które podejmuje na podstawie Części III niniejszego Układu. W odniesieniu do sektorów, gdzie takie zobowiązania są podejmowane, każda z list określi:

- a) warunki, ograniczenia oraz wymogi dotyczące dostępu do rynku;
- b) wymogi oraz zastrzeżenia dotyczące traktowania narodowego;

[...]

2. Środki niezgodne zarówno z artykułem XVI[, jak] i z artykułem XVII zostaną wpisane w kolumnie odnoszącej się do artykułu XVI. W tym przypadku zapis będzie uznawany za określający warunek lub wymóg odnoszący się także do artykułu XVII”.

### 3. Uzgodnienie w sprawie rozstrzygnięcia sporów

- 9 Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzygnięcie sporów, ujęte w załączniku 2 do porozumienia ustanawiającego WTO (zwane dalej „uzgodnieniem w sprawie rozstrzygnięcia sporów”), przewiduje w art. 1 ust. 1, że zawarte w nim zasady i procedury mają zastosowanie do sporów wniesionych zgodnie z zasadami i procedurami konsultacji i rozstrzygnięcia sporów przyjętymi w porozumieniach ujętych w załączniku 1 do porozumienia ustanawiającego WTO, w tym GATS.
- 10 Artykuł 3 ust. 2 tego uzgodnienia stanowi:

„System rozstrzygnięcia sporów WTO jest centralnym składnikiem dającym bezpieczeństwo i przewidywalność w wielostronnym systemie handlu. Członkowie uznają, że służy on zabezpieczeniu praw i obowiązków Członków w zakresie porozumień wymienionych i wyjaśnieniu postanowień tych porozumień zgodnie ze zwyczajowymi zasadami interpretacji międzynarodowego prawa publicznego. Zalecenia i postanowienia [Organu Rozstrzygnięcia Sporów] nie mogą zwiększyć ani zmniejszyć praw i zobowiązań ustalonych w porozumieniach wymienionych”.

- 11 Zgodnie z art. 11 wspomnianego uzgodnienia:

„Funkcją zespołu orzekającego jest pomoc [Organowi Rozstrzygnięcia Sporów] w wykonywaniu jego obowiązków wynikających z niniejszego uzgodnienia i porozumień wymienionych. W związku z tym zespół orzekający powinien dokonać obiektywnej oceny sprawy, włącznie z obiektywną oceną faktów sprawy oraz właściwości i zgodności z odpowiednimi porozumieniami wymienionymi, a także dokonać takich innych ustaleń, jakie pomogą [Organowi Rozstrzygnięcia Sporów] w sformułowaniu zaleceń lub wydaniu orzeczeń przewidzianych w porozumieniach wymienionych. Zespoły orzekające powinny regularnie konsultować się ze stronami sporu i stwarzać im odpowiednią możliwość dochodzenia do wzajemnie zadowolających rozstrzygnięć”.

- 12 Artykuł 17 tego uzgodnienia, zatytułowany „Rewizja apelacyjna”, przewiduje w szczególności:

„6. Apelacja będzie ograniczona do aspektów prawnych, o których traktuje raport, i interpretacji prawnej dokonanej przez zespół orzekający.

[...]

13. Organ Apelacyjny może podtrzymać, zmienić lub odrzucić ustalenia prawne i wnioski zespołu orzekającego.

[...]”.

- 13 Zgodnie z art. 19 ust. 1 uzgodnienia w sprawie rozstrzygnięcia sporów:

„Jeżeli zespół orzekający lub Organ Apelacyjny dojdą do wniosku, że postępowanie strony jest niezgodne z porozumieniem wymienionym, zaleci on zainteresowanemu Członkowi doprowadzenie do zgodności z tym porozumieniem. Jako uzupełnienie do zaleceń zespół orzekający lub Organ Apelacyjny mogą sformułować sugestie co do sposobu, w jaki Członek może wdrożyć zalecenia”.

- 14 Artykuł 21 tego uzgodnienia, zatytułowany „Nadzór nad wykonaniem zaleceń i orzeczeń”, stanowi:

„1. Szybkie wykonanie zaleceń lub orzeczeń [Organu Rozstrzygnięcia Sporów] ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznego rozstrzygnięcia sporów w interesie wszystkich członków.

[...]

3. Na posiedzeniu [Organu Rozstrzygania Sporów], odbywającym się w ciągu 30 dni od przyjęcia raportu zespołu orzekającego lub Organu Apelacyjnego, zainteresowany członek poinformuje [Organ Rozstrzygania Sporów] o swych zamiarach w zakresie wykonania zaleceń i postanowień [Organu Rozstrzygania Sporów]. Jeśli nie jest możliwe ze względów praktycznych natychmiastowe wykonanie zaleceń i postanowień, zainteresowanemu członkowi przyznany będzie rozsądny okres na ich wykonanie. [...]

[...]

6. [Organ Rozstrzygania Sporów] będzie sprawował [...] nadzór nad wykonaniem zaleceń i postanowień [...].

[...]”.

15 Artykuł 22 ust. 1 wspomnianego uzgodnienia stanowi:

„Wyrównanie i zawieszenie koncesji lub innych zobowiązań są tymczasowymi środkami dostępnymi, w przypadku gdy zalecenia lub postanowienia nie są wykonane w rozsądnym czasie [...]”.

16 Zgodnie z art. 23 ust. 1 tego uzgodnienia:

„Jeśli Członkowie dążą do naprawienia pogwałcenia zobowiązań lub innego zniweczenia albo naruszenia korzyści wynikających z porozumień wymienionych lub przeszkody w osiągnięciu któregoś z celów porozumień wymienionych, będą odwoływać się do zasad i procedur niniejszego uzgodnienia oraz domagać się ich przestrzegania [ich przestrzegać]”.

## **B. Prawo Unii**

17 Motyw 41 dyrektywy 2006/123 ma następujące brzmienie:

„Zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości [Unii Europejskiej] pojęcie »porząd[ku] publiczn[ego]« obejmuje ochronę przed rzeczywistym lub wystarczająco poważnym zagrożeniem jednego z podstawowych interesów publicznych i może dotyczyć szczególnie kwestii związanych z godnością ludzką, ochroną nieletnich i dorosłych wymagających opieki oraz dobrostanem zwierząt [...]”.

18 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123 dyrektywa ta ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

19 Artykuł 4 pkt 1 tej dyrektywy definiuje pojęcie „usługi” jako „wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. [57 TFUE]”.

20 Artykuł 16 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Swoboda świadczenia usług”, przewiduje w ust. 1–3:

„1. Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo.

Państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.

Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia wymogów sprzecznych z następującymi zasadami:

- a) niedyskryminacja: wymóg nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminować ze względu na przynależność państwową, lub w przypadku osób prawnych ze względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą przedsiębiorstwo;
- b) konieczność: wymóg musi być uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego;
- c) proporcjonalność: wymóg musi być odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia.

[...]

3. Przepisy niniejszego artykułu nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, do nałożenia wymogów w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z ust. 1 [...]”.

### C. Prawo węgierskie

- 21 Zgodnie z § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym zagraniczna instytucja szkolnictwa wyższego może prowadzić na terytorium Węgier działalność w zakresie kształcenia kończącego się uzyskaniem dyplomu, wyłącznie jeżeli „rząd Węgier i rząd państwa, w którym zagraniczna instytucja szkolnictwa wyższego ma siedzibę, wyraziły zgodę na związanie się międzynarodową umową dotyczącą udzielenia instytucji poparcia co do zasady dla prowadzenia działalności na Węgrzech, która to umowa, w przypadku państwa federalnego, powinna być oparta na uprzednim porozumieniu zawartym z rządem centralnym, jeżeli nie ma on kompetencji do wyrażania zgody na związanie się umową międzynarodową” (dalej „wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej”).
- 22 Zgodnie z § 77 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym przepis § 76 ust. 1 lit. a) tej ustawy nie ma zastosowania do zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim EOG.
- 23 Paragraf 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym stanowi, że zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego prowadzące działalność na Węgrzech muszą nie tylko posiadać status uznanych przez państwo instytucji szkolnictwa wyższego w kraju, w którym znajduje się ich siedziba, lecz również prowadzić „faktycznie kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego” w danym kraju (dalej „wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji”).
- 24 Zgodnie z § 77 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym przepisy § 76 ust. 1 lit. b) tej ustawy stosuje się również do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie członkowskim EOG.
- 25 Paragraf 115 ust. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym wyznaczał na dzień 1 stycznia 2018 r. termin przyznany zagranicznym instytucjom szkolnictwa wyższego na spełnienie warunków określonych w § 76 ust. 1 tej ustawy, z wyjątkiem państw federalnych, w odniesieniu do których należało zawrzeć uprzednie porozumienie z rządem centralnym w ciągu sześciu miesięcy od ogłoszenia ustawy nr XXV z 2017 r., czyli przed dniem 11 października 2017 r. Przepis ten przewidywał ponadto, że zagranicznym instytucjom szkolnictwa wyższego niespełniającym warunków przewidzianych we wspomnianej ustawie zostanie cofnięte zezwolenie, które posiadają, oraz że od dnia 1 stycznia 2018 r. żaden student nie będzie mógł zostać wpisany na pierwszy rok studiów prowadzonych na Węgrzech

przez zagraniczną instytucję szkolnictwa wyższego, przy czym studia już rozpoczęte na Węgrzech w dniu 1 stycznia 2018 r. mogą zostać ukończone najpóźniej w roku akademickim 2020/2021 na niezmiennych warunkach według systemu stopniowego opuszczania.

## II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 26 Uznawszy, że przyjmując ustawę nr XXV z 2017 r., Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 9, 10 i 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 dyrektywy 2006/123, a także, posiłkowo, art. 49 i 56 TFUE, art. XVII GATS oraz art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty, w dniu 27 kwietnia 2017 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia i wyznaczyła mu miesięczny termin na przedstawienie uwag. Węgry odpowiedziały na to wezwanie pismem z dnia 25 maja 2017 r., w którym zakwestionowały zarzucane im w ten sposób uchybienia.
- 27 W dniu 14 lipca 2017 r. Komisja wyśtosowała uzasadnioną opinię, w której stwierdziła w szczególności, że:
- wymagając od zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego umiejscowionych poza EOG zawarcia umowy międzynarodowej jako warunku świadczenia usług kształcenia zgodnie z § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS;
  - wymagając od zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego, by prowadziły kształcenie wyższe w swoim państwie pochodzenia, zgodnie z § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 16 dyrektywy 2006/123, a w każdym razie na mocy art. 49 i 56 TFUE; oraz
  - nakładając sporne środki, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty.
- 28 Komisja wyznaczyła Węgrom miesięczny termin na podjęcie niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii lub przedłożenia uwag.
- 29 Pismem z dnia 17 lipca 2017 r. Węgry wniosły o przedłużenie tego terminu, na co Komisja się nie zgodziła.
- 30 Węgry odpowiedziały na uzasadnioną opinię pismem z dnia 14 sierpnia 2017 r., w którym stwierdziły, że nie doszło do zarzuczanych uchybień.
- 31 Pismem z dnia 11 września 2017 r. to państwo członkowskie przekazało Komisji nowe uwagi mające na celu w szczególności przeprowadzenie porównania jego sytuacji z sytuacją innych państw członkowskich oraz przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących kilku państw członkowskich.
- 32 W dniu 26 września 2017 r. odbyło się spotkanie ekspertów, w którym uczestniczyli przedstawiciele Komisji i Węgier.
- 33 W dniu 5 października 2017 r. Komisja skierowała do Węgier dodatkową uzasadnioną opinię, w której podtrzymała ona, że nakładając na zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego obowiązek prowadzenia kształcenia wyższego w państwie ich pochodzenia zgodnie z § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły również zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS.

- 34 Pismem z dnia 6 października 2017 r. Węgry przekazały Komisji dodatkowe informacje, w których wyjaśniły, że Stany Zjednoczone Ameryki są jedynym państwem federalnym niebędącym członkiem EOG, z którym konieczne było zawarcie uprzedniego porozumienia przewidzianego w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z informacjami przekazanymi później przez władze węgierskie takie uprzednie porozumienie zawarto w pierwotnie przewidzianym w § 115 ust. 7 tej ustawy terminie, który upływał w dniu 11 października 2017 r.
- 35 Na dodatkową uzasadnioną opinię Węgry odpowiedziały pismem z dnia 18 października 2017 r., w którym poinformowały Komisję o przyjęciu przez węgierski parlament w dniu 17 października 2017 r. projektu ustawy zmieniającej ustawę o szkolnictwie wyższym, skutkującego między innymi przesunięciem na dzień 1 stycznia 2019 r. terminu przewidzianego w § 115 ust. 7 tej ustawy dla spełnienia warunków określonych w § 76 ust. 1 tejże ustawy.
- 36 Węgry wskazały ponadto w tym piśmie, że w *Magyar Közlöny* (węgierskim dzienniku urzędowym) opublikowano ustawę w sprawie ogłoszenia porozumienia o współpracy w dziedzinie szkolnictwa wyższego zawartego między rządem węgierskim a stanem Maryland (Stany Zjednoczone), dotyczącego wykonywania przez McDaniel College działalności na Węgrzech.
- 37 Wreszcie, pismem z dnia 13 listopada 2017 r. Węgry przekazały Komisji nowe dodatkowe informacje, wyjaśniając, że w dniu 30 października 2017 r. podpisano umowę międzynarodową konieczną do dalszego prowadzenia na Węgrzech działalności przez uniwersytet medyczny Heilongjiang Daxue (Chiny).
- 38 W tych okolicznościach w dniu 1 lutego 2018 r. Komisja wniosła niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącą spornych środków.
- 39 Postanowieniem z dnia 25 lipca 2018 r. prezes Trybunału zdecydował na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności.

### III. W przedmiocie skargi

#### A. W przedmiocie dopuszczalności

##### 1. Argumentacja stron

- 40 W odpowiedzi na skargę Węgry podnoszą, że powinna ona zostać odrzucona jako niedopuszczalna ze względu na zachowanie Komisji w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi oraz ze względu na niezgodność z prawem, która wynikała z tego zachowania. To państwo członkowskie wyjaśnia przede wszystkim, że Komisja, nie przedstawiając żadnego uzasadnienia, nałożyła na nie obowiązek przedłożenia uwag w przedmiocie wezwania do usunięcia uchybienia, a następnie uzasadnionej opinii w terminie jednego miesiąca zamiast terminu dwóch miesięcy zwykle stosowanego w ramach postępowań poprzedzających wniesienie skargi, i to mimo że przeciwko Węgom wszczęto równolegle dwa inne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które także podlegają podobnym terminom. Następnie Komisja odrzuciła ich wnioski o przedłużenie tego terminu, nie przedstawiając odpowiedniego uzasadnienia.
- 41 Takie zachowanie świadczy o tym, że Komisja nie próbowała wysłuchać Węgień w należyty sposób, co stanowi naruszenie zasady lojalnej współpracy i prawa do dobrej administracji. Zachowanie to stanowi również naruszenie prawa Węgień do skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę.

- 42 W swojej duplice Węgry wskazują również, że Komisja próbuje uzasadnić swoje zachowanie, powołując się na okoliczność, że władze węgierskie nie były skłonne uchylić spornych przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym. Nie można zaś powoływać się na taką okoliczność w celu uzasadnienia skrócenia terminów mających zastosowanie do postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, gdyż byłoby to wbrew celowi tego postępowania.
- 43 Ponadto Węgry utrzymują, że Komisja, dając jasno do zrozumienia, iż wszczęła niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wyłącznie w interesie Central European University (CEU) oraz ze względów czysto politycznych, poważnie naruszyła prawo do dobrej administracji ustanowione w art. 41 ust. 1 karty.
- 44 Komisja kwestionuje zasadność tej argumentacji.

## **2. Ocena Trybunału**

- 45 Co się tyczy w pierwszej kolejności argumentacji dotyczącej wyznaczonych przez Komisję Węgom jakoby nazbyt krótkich terminów na udzielenie odpowiedzi, należy przypomnieć, że celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest umożliwienie danemu państwu członkowskiemu zastosowania się do zobowiązań wynikających z prawa Unii lub skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję (wyrok z dnia 26 października 2006 r., Komisja/Włochy, C-371/04, EU:C:2006:668, pkt 9). Prawidłowość tego postępowania stanowi zasadniczą gwarancję przewidzianą przez traktat FUE nie tylko w celu ochrony praw danego państwa członkowskiego, lecz również w celu zapewnienia, że zakres sporu stanowiącego przedmiot ewentualnego postępowania sądowego będzie jasno określony [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska i in. (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 46 Konsekwencją wspomnianych celów jest to, że Komisja musi przyznać zainteresowanym państwom członkowskim rozsądny termin na udzielenie odpowiedzi na pismo wzywające do usunięcia uchybienia oraz na zastosowanie się do uzasadnionej opinii lub ewentualnie na przygotowanie obrony. W celu dokonania oceny, czy wyznaczony termin ma rozsądny charakter, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności danego przypadku [zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska i in. (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 47 Trybunał orzekł zatem, że krótki termin może być usprawiedliwiony w szczególnych sytuacjach, zwłaszcza gdy trzeba pilnie przeciwdziałać uchybieniu państwa członkowskiego lub gdy państwo członkowskie ma pełną znajomość punktu widzenia Komisji na długo przed rozpoczęciem postępowania [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska i in. (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 92].
- 48 W niniejszym przypadku w dniu 4 kwietnia 2017 r. węgierski parlament przyjął ustawę nr XXV, na mocy której, po pierwsze, instytucjom szkolnictwa wyższego niespełniającym warunków wymienionych w § 76 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym zostanie cofnięte zezwolenie na wykonywanie działalności, a po drugie, nie będą one już uprawnione do przyjmowania nowych studentów na pierwszy rok począwszy od dnia 1 stycznia 2018 r., przy czym studia już rozpoczęte mają zostać ukończone najpóźniej w roku akademickim 2020/2021.

- 49 W dniu 27 kwietnia 2017 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia i wyznaczyła im miesięczny termin na przedstawienie uwag. W dniu 14 lipca 2017 r. instytucja ta wydała uzasadnioną opinię, w której wyznaczyła temu państwu członkowskiemu miesięczny termin na podjęcie niezbędnych środków w celu zastosowania się do tej opinii lub do przedłożenia uwag.
- 50 Przy uwzględnieniu powyższych okoliczności, z których wynika, że termin wyznaczony Węgrom był uzasadniony istniejącą według Komisji pilną potrzebą zaradzenia zarzucanemu temu państwu członkowskiemu uchybieniu, miesięczny termin nie wydaje się nierozsądny.
- 51 Ponadto wbrew temu, co twierdzi rząd węgierski, oceny tej nie podważa okoliczność, że Komisja wniosła rozpatrywaną skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dopiero w dniu 1 lutego 2018 r. Pismem z dnia 18 października 2017 r. poinformowano ją bowiem uprzednio o odroczeniu na dzień 1 stycznia 2019 r. daty, od której instytucje szkolnictwa wyższego niespełniające warunków wymaganych w § 76 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym nie będą już uprawnione do przyjmowania nowych studentów na pierwszy rok.
- 52 W każdym razie, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wyznaczenie przez Komisję w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi krótkich terminów nie może samo w sobie spowodować, że późniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będzie niedopuszczalna. Stwierdzenie niedopuszczalności jest bowiem konieczne jedynie w przypadku, gdy zachowanie Komisji utrudniło danemu państwu członkowskiemu obalenie zarzutów Komisji, a tym samym naruszyło prawo do obrony, czego udowodnienie należy do państwa członkowskiego [zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 53 W niniejszym zaś przypadku Węgry jednak nie przedstawiły takiego dowodu.
- 54 Przeciwnie, badanie przypomnianego w pkt 26–37 niniejszego wyroku przebiegu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi wskazuje przede wszystkim, że w wyznaczonym im przez Komisję terminie miesięcznym Węgry przedłożyły szczegółowe uwagi dotyczące wezwania do usunięcia uchybienia, a następnie uzasadnionej opinii. Następnie to państwo członkowskie przedstawiło nowe uwagi w tym przedmiocie w trzech pismach z dnia 11 września, 6 października i 13 listopada 2017 r., przy czym wszystkie te pisma zostały przyjęte przez Komisję. Wreszcie, z analizy dokumentów przesyłanych w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz z analizy skargi wszczynającej postępowanie wynika, że Komisja rozpatrzyła wszystkie uwagi zgłoszone przez Węgry na różnych etapach tego postępowania, w tym uwagi przedstawione po upływie wyznaczonych terminów.
- 55 W tych okolicznościach nie ma znaczenia, że w tym samym okresie wyznaczono Węgrom analogiczne terminy w dwóch innych dotyczących ich postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 56 Co się tyczy w drugiej kolejności twierdzenia Węgier, jakoby Komisja wszczęła niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wyłącznie w celu ochrony interesów CEU, i to wyłącznie w celach czystko politycznych, należy przypomnieć, że celem postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE jest obiektywne stwierdzenie nieprzestrzegania przez państwo członkowskie zobowiązań, które na nim ciąży na mocy prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem w ramach takiego postępowania Komisji przysługują w odniesieniu do możliwości wszczęcia takiego postępowania uprawnienia dyskrecjonalne, w przedmiocie których Trybunał nie może sprawować kontroli sądowej [zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo].

57 Z powyższych rozważań wynika, że rozpatrywaną skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy uznać za dopuszczalną.

## **B. W przedmiocie właściwości Trybunału**

### **1. Argumentacja stron**

58 Węgry podnoszą brak właściwości Trybunału do rozpoznania niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do zarzutów Komisji dotyczących naruszenia GATS.

59 W pierwszej kolejności to państwo członkowskie podnosi, że zgodnie z art. 6 lit. e) TFUE dziedzina szkolnictwa wyższego nie wchodzi w zakres kompetencji Unii Europejskiej, a w konsekwencji w tej dziedzinie to zainteresowane państwa członkowskie odpowiadają indywidualnie za ewentualne nieprzestrzeganie swoich zobowiązań wynikających z GATS.

60 W drugiej kolejności zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego wyłącznie do zespołów orzekających i Organu Apelacyjnego WTO (zwanego dalej „Organem Apelacyjnym”), utworzonych przez Organ Rozstrzygania Sporów (zwany dalej „DSB”), należy dokonanie oceny, czy ustawa o szkolnictwie wyższym jest zgodna ze zobowiązaniami podjętymi przez Węgry na podstawie GATS.

61 Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału (wyrok z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy, C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 15, 16), Komisja jest właściwa do zbadania stosowania porozumienia WTO, które stało się integralną częścią prawa Unii, w ramach stosunków między państwami członkowskimi a instytucjami Unii, lecz nie w ramach stosunków między państwem członkowskim a państwem trzecim.

62 Ponadto w razie gdyby Trybunał uwzględnił żądanie Komisji w zakresie, w jakim opiera się ono na naruszeniu GATS, podważyłby on, dokonując autonomicznej wykładni artykułów GATS i listy szczegółowych zobowiązań Węgier, wyłączną kompetencję członków WTO i organów tworzących system rozstrzygania sporów WTO do dokonania wykładni porozumień WTO z naruszeniem art. 216 ust. 2 TFUE, co mogłoby zagrozić jednolitej wykładni GATS.

63 Po stwierdzeniu przez Trybunał istnienia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z GATS państwa trzecie nie miałyby już bowiem żadnego interesu we wszczęciu postępowania w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO.

64 Komisja odpowiada w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 207 ust. 4 TFUE handel usługami w dziedzinie szkolnictwa należy do wyłącznej kompetencji Unii w zakresie, w jakim jest on objęty zakresem stosowania wspólnej polityki handlowej. W konsekwencji, zapewniając przestrzeganie zobowiązań wynikających z GATS, państwa członkowskie wypełniają obowiązek wobec Unii, gdyż Unia przyjęła odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie tego układu.

65 W drugiej kolejności zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą państwa członkowskie. W konsekwencji, jak wynika zdaniem Komisji z orzecznictwa Trybunału (wyrok z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy, C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 15), ich nieprzestrzeganie przez te państwa podlega prawu Unii i stanowi uchybienie, które może być przedmiotem skargi na podstawie art. 258 TFUE.

- 66 Ponieważ w niniejszym przypadku GATS jest umową międzynarodową zawartą przez Unię, do Komisji należy czuwanie nad tym, aby państwa członkowskie przestrzegały zobowiązań międzynarodowych wynikających z niej dla Unii, co pozwala w szczególności zapobiec ewentualnemu powstaniu odpowiedzialności międzynarodowej Unii, w sytuacji gdy istnieje ryzyko wniesienia sporu do WTO.
- 67 Istnienie systemu rozstrzygania sporów WTO nie ma w tym względzie znaczenia. Po pierwsze, Unia jako członek WTO jest bowiem obowiązana do czuwania nad przestrzeganiem na swoim terytorium zobowiązań ciążących na niej na mocy porozumień WTO. Po drugie, państwa trzecie nie są związane ani rozwiązywaniem w ramach Unii sporów dotyczących zobowiązań międzynarodowych wiążących Unię i jej państwa członkowskie, ani wykładnią tych zobowiązań międzynarodowych dokonaną przez Trybunał.

## 2. Ocena Trybunału

- 68 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 258 TFUE przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może być jedynie stwierdzenie naruszenia zobowiązań wynikających z prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Irlandia, C-13/00, EU:C:2002:184, pkt 13).
- 69 Trybunał zaś wielokrotnie orzekał, że umowa międzynarodowa zawarta przez Unię stanowi od chwili jej wejścia w życie integralną część prawa Unii [zob. w szczególności wyroki: z dnia 30 kwietnia 1974 r., Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 5, 6; z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 73; a także opinia 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 117].
- 70 W niniejszym przypadku porozumienie ustanawiające WTO, którego częścią jest GATS, zostało podpisane przez Unię, a następnie przez nią zatwierdzone w dniu 22 grudnia 1994 r. decyzją 94/800. Weszło on w życie w dniu 1 stycznia 1995 r.
- 71 Wynika z tego, że GATS stanowi część prawa Unii.
- 72 Co się tyczy w pierwszej kolejności zastrzeżenia podniesionego przez Węgry i wspomnianego w pkt 59 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE Unia posiada wyłączną kompetencję w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.
- 73 Trybunał orzekł zaś, że zobowiązania podjęte w ramach GATS wchodzą w zakres wspólnej polityki handlowej [zob. podobnie opinia 2/15 (Umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376, pkt 36, 54].
- 74 W związku z powyższym, o ile z art. 6 lit. e) TFUE wynika, iż państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres kompetencji w dziedzinie edukacji, jako że Unia ma w tej dziedzinie jedynie kompetencje „do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnienie działań państw członkowskich”, o tyle zobowiązania podjęte w ramach GATS, w tym zobowiązania dotyczące liberalizacji handlu prywatnymi usługami edukacyjnymi, są objęte wyłączną kompetencją Unii.
- 75 Węgry zatem niesłusznie utrzymują, że w dziedzinie handlu usługami z zakresu szkolnictwa to zainteresowane państwa członkowskie odpowiadają indywidualnie za ewentualne nieprzestrzeganie swoich zobowiązań wynikających z GATS.
- 76 Co się tyczy w drugiej kolejności zastrzeżenia podniesionego przez Węgry i przedstawionego w pkt 60–63 niniejszego wyroku, należy podkreślić, że to państwo członkowskie nie podważa w sposób ogólny właściwości Trybunału do rozpoznania na podstawie art. 258 TFUE skargi mającej

na celu stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z wiążącej Unię umowy międzynarodowej. Węgry twierdzą jednak, że specyfika polegająca na istnieniu systemu rozstrzygania sporów WTO, mającego zastosowanie w szczególności do zobowiązań członków WTO wynikających z GATS, stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał skorzystał z przysługującej mu właściwości.

- 77 Należy zaś zauważyć, że kwestia ta nie została rozstrzygnięta przez Trybunał w orzecznictwie dotyczącym relacji prawa Unii z prawem WTO.
- 78 Dotychczas bowiem Trybunał orzekał albo w ramach oceny ważności aktu prawa wtórnego Unii względem podstaw odnoszących się do jego niezgodności z prawem WTO (zob. w szczególności wyrok z dnia 1 marca 2005 r., *Van Parys*, C-377/02, EU:C:2005:121, pkt 1, 39 i przytoczone tam orzecznictwo), albo w ramach ewentualnego powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii i wykonania uprawnienia do naprawienia poniesionej szkody (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 września 2008 r., *FIAMM i in./Rada i Komisja*, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 1, 107).
- 79 W szczególności w sprawach, w których zapadły wyroki przytoczone w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, Trybunał miał do czynienia z decyzjami wydanymi przez WTO, które były niekorzystne dla Unii, i musiał wypowiedzieć się w przedmiocie różnych aspektów ich wykonania, zwłaszcza w przedmiocie możliwości powołania się przez zainteresowane jednostki na prawo WTO.
- 80 W niniejszej zaś sprawie, po pierwsze, Komisja podnosi, że niektóre przepisy ustawowe przyjęte przez państwo członkowskie są niezgodne z GATS, wobec czego to państwo członkowskie uchybiło prawu Unii, którego integralną część ten układ międzynarodowy stanowi. Po drugie, w braku decyzji wydanej przez DSB, która uznawałaby zachowanie Unii lub państwa członkowskiego za niezgodne z prawem WTO, kwestia jej ewentualnego wykonania nie powstaje.
- 81 Niemniej jednak, jak wynika z pkt 66 niniejszego wyroku, Komisja podnosi, że celem niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest uniknięcie powstania odpowiedzialności międzynarodowej Unii, w sytuacji gdy istnieje ryzyko wniesienia sporu do WTO.
- 82 W tym względzie art. 3 ust. 2 uzgodnienia w sprawie rozstrzygania sporów uściśla, że system rozstrzygania sporów WTO jest centralnym składnikiem zapewniającym bezpieczeństwo i przewidywalność w wielostronnym systemie handlu, służącym zabezpieczeniu praw i obowiązków Członków WTO oraz wyjaśnieniu postanowień tych porozumień zgodnie ze zwyczajowymi zasadami interpretacji międzynarodowego prawa publicznego.
- 83 W szczególności na mocy art. 11 uzgodnienia w sprawie rozstrzygania sporów zespół orzekający jest uprawniony do dokonania obiektywnej oceny sprawy, włącznie z obiektywną oceną faktów sprawy oraz właściwości i zgodności z odpowiednimi porozumieniami wymienionymi. Na mocy art. 17 ust. 13 tego uzgodnienia Organ Apelacyjny może podtrzymać, zmienić lub odrzucić ustalenia i wnioski tego zespołu orzekającego, przy czym jego właściwość ogranicza się zgodnie z art. 17 ust. 6 wspomnianego uzgodnienia do aspektów prawnych, o których traktuje raport wspomnianego zespołu, i do interpretacji prawnej przez niego dokonanej. Członkowie WTO są co do zasady zobowiązani do natychmiastowego wykonania zaleceń i postanowień DSB, jak to wynika z art. 21 ust. 1 i 3 tego uzgodnienia.
- 84 Z powyższego wynika, że w pewnych okolicznościach kontrola przeprowadzana w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO może prowadzić do stwierdzenia niezgodności z prawem tej organizacji środków podjętych przez jej członka i może ostatecznie skutkować powstaniem odpowiedzialności międzynarodowej Unii, która jest jej członkiem, ze względu na czyn bezprawny.

- 85 Ponadto należy przypomnieć, że na mocy art. XVI ust. 4 porozumienia ustanawiającego WTO każdy członek WTO ma w ramach swojego wewnętrznego porządku prawnego obowiązek czuwania nad przestrzeganiem swoich zobowiązań wynikających z prawa WTO w różnych częściach jego terytorium. Analogiczny obowiązek został poza tym przewidziany w art. I ust. 3 lit. a) GATS.
- 86 W tych okolicznościach specyfika polegająca na istnieniu systemu rozstrzygania sporów WTO nie tylko nie ma znaczenia dla właściwości przyznanej Trybunałowi na mocy art. 258 TFUE, lecz skorzystanie z tej właściwości jest ponadto w pełni spójne z ciężącym na każdym członku WTO obowiązkiem czuwania nad przestrzeganiem jego zobowiązań wynikających z prawa tej organizacji.
- 87 Należy jeszcze przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Unia ma obowiązek wykonywania swoich kompetencji w poszanowaniu całego prawa międzynarodowego, w tym nie tylko postanowień konwencji międzynarodowych, które ją wiążą, lecz również norm i zasad ogólnego i zwyczajowego prawa międzynarodowego (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 Przede wszystkim zaś, jak wynika z art. 3 opracowanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych artykułów dotyczących odpowiedzialności państwa za czyny międzynarodowo bezprawne, które to artykuły zostały odnotowane przez Zgromadzenie Ogólne tej organizacji w rezolucji 56/83 z dnia 12 grudnia 2001 r., a kodyfikują międzynarodowe prawo zwyczajowe i mają zastosowanie do Unii, kwalifikacja czynu państwa jako „międzynarodowo bezprawnego” należy wyłącznie do prawa międzynarodowego. W konsekwencji na kwalifikację tę nie może mieć wpływu kwalifikacja tego samego czynu dokonana ewentualnie na mocy prawa Unii.
- 89 W tym względzie, o ile Komisja słusznie podkreśla, że spoczywająca na Trybunale na podstawie art. 258 TFUE ocena zachowania zarzucanego danemu państwu członkowskiemu nie wiąże innych członków WTO, o tyle należy zauważyć, że taka ocena nie ma również wpływu na ocenę, która mogłaby ewentualnie zostać przyjęta przez DSB.
- 90 Następnie, jak wynika z art. 32 artykułów dotyczących odpowiedzialności państwa za czyny międzynarodowo bezprawne, odpowiedzialne państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy swojego prawa krajowego w celu uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy prawa międzynarodowego.
- 91 Wynika z tego w szczególności, że ani Unia, ani zainteresowane państwo członkowskie nie mogą powoływać się na ocenę w świetle prawa WTO zachowania tego państwa dokonaną przez Trybunał w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE w celu odmowy dostosowania się do skutków prawnych przewidzianych przez prawo WTO, w razie gdyby DSB stwierdził niezgodność tego zachowania z tym prawem.
- 92 Wreszcie, bez uszczerbku dla ograniczeń możliwości powołania się na prawo WTO w celu kontroli zgodności z prawem aktów instytucji Unii przed sądem Unii, przypomnianych w orzecznictwie przytoczonym w pkt 78 niniejszego wyroku, należy zauważyć, że ogólna zasada prawa międzynarodowego dotycząca przestrzegania zobowiązań umownych (*pacta sunt servanda*), ustanowiona w art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, s. 331), oznacza, że dla celów wykładni i stosowania GATS Trybunał musi uwzględnić wykładnię różnych postanowień tego układu przyjętą przez DSB. Ponadto, w razie gdyby DSB nie dokonał jeszcze wykładni odnośnych postanowień, do Trybunału należy dokonanie ich wykładni zgodnie ze zwyczajowymi zasadami wykładni prawa międzynarodowego, które wiążą Unię, z poszanowaniem zasady wykonywania w dobrej wierze tego układu międzynarodowego, ustanowionej w tym art. 26.

- 93 Z powyższych rozważań wynika, że należy oddalić w całości argumentację przedstawioną przez Węgry dotyczącą braku właściwości Trybunału do rozpoznania rozpatrywanej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do zarzutu odnoszącego się do naruszenia GATS.

## C. Co do istoty

### *1. W przedmiocie wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej*

- 94 W celu rozpatrzenia zarzutu pierwszego należy przede wszystkim uściślić zakres zobowiązań Węgier w dziedzinie usług szkolnictwa wyższego w świetle zasady traktowania narodowego zawartej w art. XVII GATS, a następnie zbadać kwestię, czy wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej zmienia warunki konkurencji na korzyść krajowych usługodawców oferujących takie usługi lub usług przez nich świadczonych, z naruszeniem tego przepisu, i wreszcie, w przypadku odpowiedzi twierdzącej, zbadać argumenty Węgier mające na celu uzasadnienie tej zmiany na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. XVI GATS.

### *a) W przedmiocie skutków, jakie należy nadać zobowiązaniu Węgier w odniesieniu do usług szkolnictwa wyższego w świetle zasady traktowania narodowego zawartej w art. XVII GATS*

#### *1) Argumentacja stron*

- 95 Komisja twierdzi w pierwszej kolejności, że wpisanie usług szkolnictwa wyższego finansowanego prywatnie na listę szczegółowych zobowiązań Węgier oraz w odniesieniu do ustanowienia obecności handlowej, o której mowa w art. I ust. 2 lit. c) GATS (zwanego dalej „sposobem świadczenia 3”), użycie wyrażenia „bez ograniczeń” w kolumnie dotyczącej „ograniczeń traktowania narodowego”, o którym mowa w art. XVII tego układu, oznaczają brak zastrzeżenia względem tego zobowiązania, a tym samym całościowe zobowiązanie tego państwa członkowskiego w tym względzie.
- 96 W drugiej kolejności instytucja ta podnosi, że nie można uznać, iż warunek wymieniony przez Węgry w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku”, o którym mowa w art. XVI GATS, stanowiący, że „tworzenie szkół jest uzależnione od wydania zezwolenia przez organy centralne”, dotyczy również zasady traktowania narodowego na mocy art. XX ust. 2 GATS.
- 97 W tym względzie Komisja podnosi przede wszystkim, że warunek ten został sformułowany w sposób tak niejasny i tak ogólny, że pozwala uzależnić uzyskanie tego zezwolenia od jakiegokolwiek szczególnego warunku wbrew brzmieniu art. XX ust. 1 lit. a) i b) GATS. Taki warunek, dotyczący uzyskania uprzedniego zezwolenia, może poza tym zagrozić celowi zaciągania zobowiązań na podstawie art. XVI i XVII GATS, określonego w akapicie drugim preambuły GATS i obejmującemu „wzrost handlu usługami w warunkach przejrzystości i stopniowej liberalizacji”. Ponadto nawet przy założeniu, że warunek ten, zawarty w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku”, rzeczywiście ma zastosowanie do traktowania narodowego, nie może on w postaci, w jakiej został sformułowany, obejmować szczególnego wymogu przewidzianego w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, dotyczącego tego, by rząd węgierski i rząd państwa, w którym zagraniczna instytucja szkolnictwa wyższego ma siedzibę, wyraziły zgodę na związanie się międzynarodową umową dotyczącą udzielenia tej instytucji poparcia co do zasady dla ewentualnego prowadzenia przez nią działalności na Węgrzech.
- 98 Następnie Komisja podnosi, że zgodnie z wytycznymi w sprawie sporządzania list szczegółowych zobowiązań w ramach Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS), przyjętymi przez Radę Handlu Usługami WTO w dniu 23 marca 2001 r. (S/L/92), wymagań odnoszących się do zezwoleń nie

można uznać za ograniczenia dostępu do rynku na podstawie art. XVI GATS. W konsekwencji Węgry nie mogą zasłaniać się wymogiem dotyczącym uzyskania uprzedniego zezwolenia, aby wykluczyć istnienie naruszenia zasady traktowania narodowego.

- 99 Wreszcie, Komisja podnosi, że wymóg ten nie jest środkiem wchodzącym w zakres stosowania art. XVI GATS. Artykuł XVI ust. 2 tego układu wymienia bowiem w sposób wyczerpujący ograniczenia objęte zakresem stosowania tego przepisu. Wspomniany wymóg nie widnieje zaś na tej liście ani nie przypomina żadnego ze środków w niej wymienionych.
- 100 Komisja wywodzi na tej podstawie, że jeśli chodzi o sposób świadczenia 3, Węgry zobowiązały się do stosowania wobec usługodawców z państw trzecich będących członkami WTO traktowania nie mniej korzystnego niż przyznane przez to państwo członkowskie usługodawcom krajowym.
- 101 Węgry twierdzą, że zgodnie z art. XX ust. 2 GATS warunek, który umieściły w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku”, wspomniany w pkt 96 niniejszego wyroku, wywiera również skutki w odniesieniu do obowiązku traktowania narodowego.
- 102 To państwo członkowskie podnosi ponadto, że sformułowanie tego warunku w sposób ogólny pozwala mu na utrzymanie „uznaniowego systemu pozwoleń”, którego zasady może swobodnie dostosować, w razie potrzeby poprzez ograniczenie prowadzenia działalności przez usługodawców zagranicznych, w tym poprzez wymóg wcześniejszego zawarcia umowy międzynarodowej.

## 2) Ocena Trybunału

- 103 Przede wszystkim zgodnie z art. XVII ust. 1 GATS każdy członek WTO jest zobowiązany, w sektorach wpisanych na listę szczegółowych zobowiązań i z zastrzeżeniem warunków i wymogów tam wymienionych, do przyznania usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego członka WTO traktowania nie mniej korzystnego niż traktowanie przyznane własnym podobnym usługom i usługodawcom.
- 104 Następnie, zgodnie z art. XVI ust. 1 GATS, w odniesieniu do dostępu do rynku poprzez sposoby świadczenia usług określone w art. I GATS każdy członek WTO jest zobowiązany przyznać usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego członka WTO traktowanie nie mniej korzystne niż przewidziane zgodnie z warunkami, ograniczeniami i wymogami przyjętymi i wyszczególnionymi w jego liście szczegółowych zobowiązań.
- 105 Wreszcie, art. XX ust. 1 GATS uściśla, że każdy członek WTO jest zobowiązany zamieścić na liście szczegółowe zobowiązania, które podejmuje na podstawie części III GATS, obejmującej w szczególności art. XVI i XVII. W odniesieniu do sektorów, w których takie zobowiązania są podejmowane, każda z list powinna określać warunki, ograniczenia oraz wymogi dotyczące dostępu do rynku, a także wymogi oraz zastrzeżenia dotyczące traktowania narodowego. Te listy szczegółowych zobowiązań stanowią integralną część GATS.
- 106 W konsekwencji z art. XVI, XVII i XX GATS wynika, że lista szczegółowych zobowiązań członka WTO precyzuje zobowiązania, które podjął on w poszczególnych sektorach i według sposobu świadczenia usług. Lista taka uściśla między innymi warunki, ograniczenia oraz wymogi dotyczące „ograniczeń dostępu do rynku”, a także wymogi oraz zastrzeżenia dotyczące „ograniczeń traktowania narodowego”. Uściślenia te są przedstawione w dwóch oddzielnych kolumnach.
- 107 Ponadto zgodnie z art. XX ust. 2 GATS środki niezgodne zarówno z art. XVI, jak i z art. XVII GATS powinny, dla celów uproszczenia, zostać wpisane wyłącznie do kolumny dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku” listy szczegółowych zobowiązań danego członka, przy czym taki jednokrotny wpis uznaje się wówczas za wprowadzający również w sposób dorozumiany wymóg lub zastrzeżenie

w zakresie traktowania narodowego [zob. sprawozdanie zespołu orzekającego WTO z dnia 16 lipca 2012 r., zatytułowane „Chiny – Niektóre środki mające wpływ na usługi płatności elektronicznych” (WT/DS 413/R), przyjęte przez DSB w dniu 31 sierpnia 2012 r., ust. 7.658].

- 108 Wynika z tego, że warunek formalnie wpisany wyłącznie na podstawie art. XVI GATS pozwala na odstępnie od obowiązku traktowania narodowego przewidzianego w art. XVII jedynie w przypadku, gdy rodzaj środków, jakie wprowadza, jest sprzeczny zarówno z obowiązkiem przewidzianym w art. XVI, jak i z obowiązkiem przewidzianym w art. XVII GATS [zob. sprawozdanie zespołu orzekającego WTO z dnia 16 lipca 2012 r., zatytułowane „Chiny – Niektóre środki mające wpływ na usługi płatności elektronicznych” (WT/DS 413/R), przyjęte przez DSB w dniu 31 sierpnia 2012 r., ust. 7.658].
- 109 W niniejszym przypadku przyjęta przez Węgry lista szczegółowych zobowiązań (GATS/SC/40 z dnia 15 kwietnia 1994 r.) zawiera w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku” w odniesieniu do usług szkolnictwa wyższego świadczonych w drodze obecności handlowej warunek, zgodnie z którym tworzenie szkół jest uzależnione od wydania uprzedniego zezwolenia przez organy centralne.
- 110 Kolumna dotycząca „ograniczeń traktowania narodowego” zawiera wzmiankę „bez ograniczeń” w odniesieniu do podsektora usług szkolnictwa wyższego.
- 111 W tych okolicznościach należy ustalić, czy warunek dotyczący istnienia uprzedniego zezwolenia, wspomniany w pkt 109 niniejszego wyroku, zawarty w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku”, ma również zastosowanie do obowiązku traktowania narodowego przewidzianego w art. XVII GATS.
- 112 W tym względzie skutkiem zasady upraszczania ustanowionej w art. XX ust. 2 GATS, sprecyzowanej w pkt 108 niniejszego wyroku, jest to, że warunek ten może być objęty tą zasadą, a tym samym mieć zastosowanie również do art. XVII GATS tylko wtedy, gdy ma on charakter dyskryminujący.
- 113 Należy zaś zauważyć, że jak wynika z samego brzmienia warunku dotyczącego istnienia uprzedniego zezwolenia, warunek ten ma dotyczyć wszystkich instytucji edukacyjnych, niezależnie od ich pochodzenia, w związku z czym nie ma on żadnego dyskryminującego aspektu. W związku z tym zasada przewidziana w art. XX ust. 2 GATS nie może mieć zastosowania w niniejszym przypadku. Wynika z tego, że wspomniany warunek nie pozwala Węgrom na powołanie się na odstępstwo od obowiązku traktowania narodowego przewidzianego w art. XVII GATS.
- 114 Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, że Komisja słusznie utrzymuje, iż wpisanie przez Węgry usług szkolnictwa wyższego finansowanego prywatnie na listę szczególnych zobowiązań oraz w odniesieniu do sposobu świadczenia 3 wpisanie wyrażenia „brak ograniczeń” w kolumnie dotyczącej „ograniczeń traktowania narodowego” oznaczają brak zastrzeżenia względem zobowiązań tego państwa członkowskiego na podstawie art. XVII GATS w odniesieniu do tych usług.

***b) W przedmiocie zmiany warunków konkurencji na korzyść podobnych usługodawców krajowych***

*1) Argumentacja stron*

- 115 Komisja twierdzi, że w zakresie, w jakim instytucje szkolnictwa wyższego mające siedzibę w państwie członkowskim WTO innym niż państwo EOG mogą świadczyć usługi szkolnictwa wyższego na Węgrzech, tylko o ile państwo, w którym mieści się ich siedziba, zawarło uprzednio z rządem węgierskim umowę międzynarodową, uregulowanie węgierskie zastrzega dla tych usługodawców traktowanie mniej korzystne niż to, z którego korzystają zarówno podobni usługodawcy węgierscy, jak i usługodawcy mający siedzibę w państwie EOG, z naruszeniem obowiązku traktowania narodowego przewidzianego w art. XVII GATS.

- 116 Odnosząc się do brzmienia ustawy o szkolnictwie wyższym, Komisja dodaje, że rząd węgierski dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi w odniesieniu do treści tej umowy i decyzji o wszczęciu negocjacji w celu jej zawarcia. W konsekwencji rząd ten może odmówić, nawet z arbitralnych powodów, zawarcia takiej umowy, nawet gdyby państwo, w którym znajduje się siedziba usługodawcy, byłoby skłonne ją zawrzeć.
- 117 Węgry podnoszą, że pierwszorzędym celem wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej jest intensyfikacja wysiłków dyplomatycznych w dziedzinie polityki kulturalnej. Rząd węgierski był wielokrotnie gotowy do wszczęcia negocjacji i uczyni wszystko, aby mogły one zostać doprowadzone do końca. Podpisanie dwóch umów, jednej ze stanem Maryland (Stany Zjednoczone), a drugiej z Chińską Republiką Ludową, które nastąpiło po zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, stanowi dowód na to, że przyjęty środek nie stanowi warunku niemożliwego do wypełnienia.

## *2) Ocena Trybunału*

- 118 Na wstępie należy zauważyć, że wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej, który wymaga zawarcia porozumienia między Węgrami a innym państwem nienależącym do EOG, może w każdym razie mieć wpływ jedynie na niektórych usługodawców zagranicznych. Ponieważ wymóg ten nakłada na tych usługodawców zagranicznych dodatkowy warunek świadczenia usług szkolnictwa wyższego na Węgrzech w stosunku do warunków mających zastosowanie do podobnych usługodawców mających siedzibę w tym państwie członkowskim lub w innym państwie członkowskim EOG, wspomniany wymóg wprowadza formalnie różne traktowanie tych kategorii usługodawców w rozumieniu art. XVII ust. 3 GATS.
- 119 Zgodnie z tym przepisem należy zatem ustalić, czy wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej, wprowadzając formalnie różne traktowanie, zmienia warunki konkurencji na korzyść podmiotów świadczących usługi szkolnictwa wyższego mających siedzibę na Węgrzech lub świadczonych przez nie usług.
- 120 W tym względzie należy zauważyć, że wymóg ten, w postaci, w jakiej został sformułowany w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, oznacza, iż Węgry dysponują uprawnieniami dyskrecjonalnymi, zarówno jeśli chodzi o stosowność zawarcia takiej umowy, jak i w odniesieniu do jej treści. W tych okolicznościach możliwość prowadzenia przez instytucje szkolnictwa wyższego mające siedzibę w państwie członkowskim WTO innym niż państwo członkowskie EOG działalności na terytorium Węgier jest całkowicie uzależniona od uprawnień dyskrecjonalnych władz węgierskich.
- 121 Skutkuje to osłabioną pozycją konkurencyjną usługodawców mających siedzibę w państwie członkowskim WTO nienależącym do EOG, wobec czego wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej zmienia warunki konkurencji na korzyść usługodawców węgierskich z naruszeniem art. XVII GATS.

## *c) W przedmiocie uzasadnienia na podstawie art. XIV GATS*

### *1) Argumentacja stron*

- 122 Węgry utrzymują, że wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej jest konieczny do utrzymania porządku publicznego i zapobiegania praktykom wprowadzającym w błąd. Wymóg ten pozwala bowiem upewnić się, że państwo, w którym znajduje się siedziba danej instytucji, uznaje tego usługodawcę za „godnego zaufania” i wspiera przyszłą działalność tego przedsiębiorstwa na Węgrzech. Wspomniany wymóg pozwala ponadto upewnić się, że dana instytucja przestrzega uregulowań państwa, w którym znajduje się jego siedziba i które ewentualnie nakłada obowiązek spełnienia pewnych wymogów warunkujących możliwość prowadzenia działalności na Węgrzech.

- 123 To państwo członkowskie podnosi ponadto, że nie istnieje rozwiązanie alternatywne, zgodne z zasadami WTO, które umożliwiłoby osiągnięcie celów zamierzonych przez ustawodawcę węgierskiego.
- 124 W szczególności wbrew temu, za czym opowiada się Komisja, stosowanie do odnośnych zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego właściwego ustawodawstwa krajowego w taki sam sposób jak w odniesieniu do instytucji węgierskich byłoby nierealistyczne.
- 125 Komisja utrzymuje, że wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej nie daje się uzasadnić żadnym z wyjątków dozwolonych w GATS, w szczególności tych przewidzianych w art. XIV lit. a) i art. XIV lit. c) ppkt (i) i (ii) GATS.
- 126 W tym względzie Węgry nie przedstawiły jej zdaniem w szczególności żadnego dowodu na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym wymóg ten przyczynia się do utrzymania porządku publicznego, ani nawet nie wyjaśniły w tym kontekście, na czym polega rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego, ani ponadto nie uściśliły, w jaki sposób wspomniany wymóg mógłby okazać się niezbędny do osiągnięcia celu polegającego na utrzymaniu porządku publicznego, przy założeniu, że został on wykazany, i dlaczego w takim przypadku nie istniałoby mniej restrykcyjne rozwiązanie alternatywne.
- 127 Ponadto Komisja utrzymuje, że ze względu na uprawnienia dyskrecjonalne, jakimi dysponują Węgry w odniesieniu do wszczęcia negocjacji z państwem, w którym znajduje się siedziba zagranicznej instytucji szkolnictwa wyższego, tenże wymóg nie spełnia w każdym razie warunku przewidzianego w art. XIV GATS, zgodnie z którym środki, które mogą być uzasadnione w świetle tego artykułu, nie powinny być „stosowane w sposób, który mógłby tworzyć narzędzie arbitralnej albo nieuzasadnionej dyskryminacji między krajami, gdzie panują podobne warunki, albo ukrytego ograniczenia dla handlu usługami”.

## 2) Ocena Trybunału

- 128 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. XIV GATS przewiduje w szczególności w lit. a) i w lit. c) ppkt (i), iż nic w tym układzie nie będzie uważane za przeszkodę w przyjęciu i stosowaniu środków, po pierwsze, koniecznych dla ochrony moralności publicznej oraz utrzymania porządku publicznego, a po drugie, niezbędnych dla zapewnienia przestrzegania ustaw i przepisów, które nie są sprzeczne z postanowieniami wspomnianego układu, łącznie z odnoszącymi się do zapobiegania działaniom o charakterze oszukańczym i podstępnym lub do postępowania ze skutkami niewykonania kontraktów usługowych.
- 129 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że dwa cele przywołane przez Węgry, a mianowicie, po pierwsze, cel polegający na utrzymaniu porządku publicznego, a po drugie, cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd, są rzeczywiście ujęte w GATS.
- 130 W drugiej kolejności, co się tyczy badania uzasadnionego charakteru wymogu istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej w świetle celu utrzymania porządku publicznego, w przypisie 5 do art. XIV lit. a) GATS uściślono, że „[p]owoływanie się na wyjątki dotyczące ochrony porządku publicznego jest możliwe tylko, gdy występuje rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społecznych”.
- 131 Węgry nie przedstawiły zaś żadnych argumentów, które pozwoliłyby na wykazanie w sposób konkretny i szczegółowy, w jaki sposób prowadzenie na ich terytorium działalności w zakresie szkolnictwa wyższego przez instytucje mające siedzibę w państwie nienależącym do EOG stanowiłoby, w braku takiej umowy, rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego.

- 132 Należy zatem stwierdzić, że wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej nie może być uzasadniony argumentacją Węgier dotyczącą utrzymania porządku publicznego.
- 133 W trzeciej kolejności, co się tyczy celu polegającego na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd, ze streszczonej w pkt 122 niniejszego wyroku argumentacji Węgier w tym względzie wynika, że Węgry wydają się uważać, iż uprzednie zawarcie umowy międzynarodowej jest konieczne do uzyskania ze strony danego państwa trzeciego gwarancji, że dana zagraniczna instytucja szkolnictwa wyższego jest wiarygodna, i do zapobieżenia w ten sposób powstaniu ryzyka w tym względzie.
- 134 Argumentacja ta nie może jednak uzasadniać wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej.
- 135 Artykuł XIV GATS przewiduje bowiem, że wyjątki, które są w nim wymienione, nie mogą być stosowane w sposób, który mógłby tworzyć narzędzie arbitralnej albo nieuzasadnionej dyskryminacji między krajami, gdzie panują podobne warunki, albo ukrytego ograniczenia dla handlu usługami.
- 136 Należy zaś, po pierwsze, zauważyć, jak uczyniła to w istocie rzecznik generalna w pkt 119 i 120 opinii, że wymóg istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej pozwala Węgom na uniemożliwienie w sposób arbitralny danej instytucji wejścia na ich rynek lub dalszego prowadzenia działalności gospodarczej na tym rynku, skoro zawarcie takiej umowy, a tym samym spełnienie tego wymogu zależą ostatecznie jedynie od woli politycznej tego państwa członkowskiego. Wspomniany wymóg różni się w tym względzie zasadniczo od warunku, zgodnie z którym wiarygodność zagranicznej instytucji edukacyjnej powinna być potwierdzona jednostronną deklaracją rządu państwa trzeciego, w którym ma ona swoją siedzibę.
- 137 Po drugie, w zakresie, w jakim wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej znajduje zastosowanie do zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego, które były już obecne na rynku węgierskim, nie jest on w każdym razie proporcjonalny, ponieważ cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd można by skuteczniej osiągnąć poprzez kontrolowanie działalności takich instytucji na Węgrzech oraz, w stosownym przypadku, poprzez zakazanie dalszego prowadzenia tej działalności wyłącznie tym spośród nich, co do których można było stwierdzić, że stosowały one takie praktyki.
- 138 W tych okolicznościach wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej nie może być uzasadniony argumentacją Węgier opartą na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd.
- 139 Przy uwzględnieniu powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS.

## ***2. W przedmiocie wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji***

### ***a) W przedmiocie art. XVII GATS***

- 140 Tytułem wstępu należy zauważyć, po pierwsze, że § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, którego dotyczy zarzut Komisji, nakłada na zagraniczną instytucję szkolnictwa wyższego, która zamierza prowadzić działalność na Węgrzech, obowiązek prowadzenia kształcenia w państwie, w którym ma ona swoją siedzibę, niezależnie od tego, czy państwo to jest państwem członkowskim, czy też państwem trzecim, a po drugie, że argumentacja przedstawiona przez Komisję na poparcie tego zarzutu odnosi się do wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie siedziby zainteresowanej instytucji bez rozróżnienia, czy wymóg ten ma zastosowanie do zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie członkowskim, czy też w państwie

trzecim. Zważywszy jednak, że jak wynika z wyjaśnień przedstawionych w pkt 73 niniejszego wyroku, art. XVII GATS wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej, przepis ten ma znaczenie dla badania tego zarzutu tylko w zakresie, w jakim wspomniany wymóg ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO.

- 141 Ponieważ zakres zobowiązań Węgier wynikających z art. XVII GATS w odniesieniu do usług szkolnictwa wyższego został sprecyzowany w pkt 114 niniejszego wyroku, należy zbadać, czy wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji w zakresie, w jakim chodzi o państwo trzecie będące członkiem WTO, zmienia warunki konkurencji na korzyść podobnych usługodawców krajowych lub świadczonych przez nich usług, z naruszeniem tego przepisu, i w razie potwierdzenia tego, zbadać argumenty Węgier mające na celu uzasadnienie takiej zmiany na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. XIV GATS.

*1) W przedmiocie zmiany warunków konkurencji na korzyść podobnych usługodawców krajowych*

*i) Argumentacja stron*

- 142 Komisja twierdzi, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji zmienia warunki konkurencji na korzyść usługodawców krajowych i że tym samym jest on sprzeczny z obowiązkiem traktowania narodowego, którego Węgry powinny w pełni przestrzegać na mocy art. XVII GATS.
- 143 W szczególności Komisja podnosi, że GATS nie uzależnia uznania statusu usługodawcy korzystającego z praw gwarantowanych przez ten układ od warunku świadczenia usług w kraju pochodzenia. W związku z tym w zakresie, w jakim wymóg ten skutkowałby uniemożliwieniem usługodawcom zagranicznym utworzenia pierwotnie placówki na Węgrzech, wymóg ten byłby względem nich dyskryminujący.
- 144 Węgry odsyłają mutatis mutandis do argumentacji, którą przedstawiły w odniesieniu do wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej.

*ii) Ocena Trybunału*

- 145 Na wstępie należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 114 niniejszego wyroku, Węgry zobowiązały się na podstawie art. XVII GATS do zapewnienia pełnego traktowania narodowego w odniesieniu do obecności handlowej podmiotów świadczących usługi szkolnictwa wyższego.
- 146 Należy zaś zauważyć, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji dotyczy w sposób szczególny usługodawców mających siedzibę za granicą.
- 147 W konsekwencji należy ustalić, czy wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji, wprowadzając to formalnie różne traktowanie, zmienia warunki konkurencji na korzyść usługodawców węgierskich lub usług przez nich świadczonych w porównaniu z podobnymi usługodawcami, którzy mają siedzibę w jakimkolwiek państwie trzecim będącym członkiem WTO, lub ze świadczonymi przez nich usługami.
- 148 W tym względzie należy zauważyć, że podmioty świadczące usługi kształcenia wyższego mające siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO i zamierzające podjąć działalność na Węgrzech są zobowiązane do uprzedniego utworzenia placówki w tym państwie trzecim i faktycznego prowadzenia w nim kształcenia w zakresie szkolnictwa wyższego.

149 Skutkuje to osłabioną pozycją konkurencyjną odnośnych usługodawców zagranicznych, wobec czego wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji zmienia warunki konkurencji z korzyścią dla podobnych usługodawców węgierskich.

2) *W przedmiocie istnienia względów uzasadniających*

i) *Argumentacja stron*

150 Aby uzasadnić taką zmianę warunków konkurencji, Węgry powołują się, po pierwsze, na cel polegający na utrzymaniu porządku publicznego, a po drugie, na cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd.

151 Komisja podnosi, że wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie można uzasadnić na podstawie żadnego z tych celów. Podnosi w szczególności, że Węgry nie przedstawiły żadnego dowodu na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym wymóg ten przyczynia się do utrzymania porządku publicznego, ani nawet nie wyjaśniły, na czym polega rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego, ani ponadto nie uściśliły, w jaki sposób wspomniany wymóg mógłby okazać się niezbędny do osiągnięcia celu polegającego na utrzymaniu porządku publicznego, przy założeniu, że został on wykazany, i dlatego w takim przypadku nie istniałoby mniej restrykcyjne rozwiązanie alternatywne.

ii) *Ocena Trybunału*

152 Jak wynika z pkt 128 i 129 niniejszego wyroku, oba cele, na które powołują się Węgry, a mianowicie, po pierwsze, cel polegający na utrzymaniu porządku publicznego, a po drugie, cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd, są rzeczywiście ujęte, odpowiednio, w art. XIV lit. a) i art. XIV lit. c) ppkt (i) GATS.

153 W tym względzie Węgry, nie przedstawiając dalszego uzasadnienia, odsyłają do swojej argumentacji odnoszącej się do wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej.

154 Należy zaś zauważyć, że Węgry, czyniąc to, nie przedstawiły żadnych argumentów, które pozwoliłyby na wykazanie w sposób konkretny i szczegółowy, w jaki sposób prowadzenie na ich terytorium działalności w zakresie szkolnictwa wyższego przez instytucje mające siedzibę w państwie nienależącym do EOG stanowiłoby, w braku prowadzenia kształcenia przez takie instytucje w państwie siedziby, rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego, co umożliwiłoby temu państwu członkowskiemu powoływanie się na uzasadnienie dotyczące utrzymania porządku publicznego.

155 Podobnie, ograniczając się do odesłania do swojej argumentacji odnoszącej się do wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej, Węgry nie przedstawiły żadnego konkretnego dowodu mogącego wykazać, w jaki sposób wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji jest konieczny do zapobiegania praktykom wprowadzającym w błąd.

156 W konsekwencji należy stwierdzić, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS.

**b) W przedmiocie art. 49 TFUE**

**1) W przedmiocie zastosowania art. 49 TFUE**

*i) Argumentacja stron*

157 Węgry podnoszą tytułem głównym, że nie można uznać za „działalność gospodarczą” w rozumieniu traktatu FUE kształcenia prowadzonego przez instytucje edukacyjne finansowane zasadniczo ze środków prywatnych, gdy – jak ma to miejsce w przypadku CEU – to usługodawca sam finansuje działalność edukacyjną. Wynika z tego zdaniem Węgieł, że art. 49 TFUE nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

158 Komisja twierdzi natomiast, że usługi szkolnictwa wyższego świadczone za wynagrodzeniem przez instytucje prywatne stanowią „usługi” w rozumieniu traktatu FUE. W konsekwencji instytucje prywatne prowadzące na Węgrzech w sposób stały i ciągły działalność w zakresie szkolnictwa i badań naukowych mogą powoływać się na prawo do swobody przedsiębiorczości na mocy art. 49 TFUE.

*ii) Ocena Trybunału*

159 Artykuł 49 ust. 1 TFUE stanowi, że w ramach postanowień zawartych w rozdziale 2 tytułu IV części trzeciej traktatu FUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane.

160 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że Trybunał orzekł, iż organizowanie studiów wyższych za wynagrodzeniem jest działalnością gospodarczą, która jest objęta rozdziałem 2, jeżeli działalność tę wykonuje obywatel jednego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim w sposób stały i ciągły z podstawowego lub zależnego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w tym drugim państwie członkowskim (wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, pkt 39).

161 W niniejszym przypadku § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego bez względu na to, czy instytucje te prowadzą kształcenie kończące się uzyskaniem dyplomu za wynagrodzeniem, czy też nie.

162 Następnie Trybunał orzekł już, że zakresem swobody przedsiębiorczości objęta jest sytuacja, w której spółka utworzona zgodnie z prawem jednego państwa członkowskiego, w którym ma ona swą siedzibę statutową, pragnie utworzyć oddział w innym państwie członkowskim, chociażby nawet owa spółka została utworzona w pierwszym z tych państw członkowskich wyłącznie w celu ustanowienia jej w drugim z nich, w którym miałyby prowadzić zasadniczą część, a nawet całość swej działalności gospodarczej (wyrok z dnia 25 października 2017 r., Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, pkt 38).

163 W związku z tym wymóg prowadzenia kształcenia w państwie, w którym dana instytucja ma swoją siedzibę, wchodzi w zakres stosowania art. 49 TFUE w zakresie, w jakim wymóg ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mającej siedzibę w państwie członkowskim innym niż Węgry i prowadzącej w tym ostatnim państwie kształcenie za wynagrodzeniem.

## 2) W przedmiocie istnienia ograniczenia

### i) Argumentacja stron

- 164 Zdaniem Komisji ograniczeniem swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE jest wymóg, zgodnie z którym dane instytucje szkolnictwa wyższego są zobowiązane na podstawie § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym spełnić szczególne warunki w państwie członkowskim swojej siedziby, aby móc założyć inną placówkę na Węgrzech.
- 165 W szczególności państwo członkowskie nie może odmówić podmiotowi prawnemu korzyści związanych ze swobodą przedsiębiorczości na tej podstawie, że nie prowadzi on żadnej działalności gospodarczej w państwie członkowskim, w którym został utworzony.
- 166 Węgry podnoszą posiłkowo, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie ogranicza swobody przedsiębiorczości. Wymóg ten jest bowiem związany z prowadzeniem działalności, a nie z tworzeniem spółek. W szczególności nie uniemożliwia on ich zdaniem zagranicznej instytucji szkolnictwa wyższego utworzenia na przykład, w ramach zależnego miejsca prowadzenia działalności, filii na Węgrzech. Nie ogranicza on również wyboru formy prawnej placówki i przewiduje jedynie w odniesieniu do usługodawców mających już siedzibę na Węgrzech w ramach zależnego miejsca prowadzenia działalności warunek dotyczący prowadzenia działalności w zakresie szkolnictwa wyższego.

### ii) Ocena Trybunału

- 167 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za ograniczenie swobody przedsiębiorczości należy również uznać każdy przepis, który uniemożliwia korzystanie z tej swobody, utrudnia je lub ogranicza jego atrakcyjność (wyrok z dnia 6 września 2012 r., Komisja/Portugalia, C-38/10, EU:C:2012:521, pkt 26).
- 168 W niniejszej sprawie § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym wymaga, aby zainteresowani usługodawcy, którzy zamierzają świadczyć na Węgrzech usługi szkolnictwa wyższego za pośrednictwem stałej placówki, faktycznie prowadzili kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie, w którym mają swoją siedzibę.
- 169 Taki wymóg może zaś ograniczać atrakcyjność korzystania ze swobody przedsiębiorczości na Węgrzech przez obywateli innego państwa członkowskiego, którzy chcieliby podjąć działalność na Węgrzech w celu świadczenia tam usług szkolnictwa wyższego.
- 170 W konsekwencji wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE.

## 3) W przedmiocie istnienia względów uzasadniających

### i) Argumentacja stron

- 171 Węgry twierdzą przede wszystkim, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji jest konieczny do utrzymania porządku publicznego i zapobiegania praktykom wprowadzającym w błąd. Wymóg ten jest ponadto ich zdaniem konieczny do zagwarantowania jakości oferty edukacyjnej proponowanej przez dane instytucje na Węgrzech, tym bardziej że wydane przez nie dyplomy są dokumentami urzędowymi wywołującymi skutki prawne.

- 172 To państwo członkowskie podnosi następnie, że wspomniany wymóg jest środkiem umożliwiającym zagwarantowanie w odpowiedni sposób poszanowania tych celów, ponieważ dzięki temu właściwy organ jest w stanie uzyskać przekonanie, iż w państwie siedziby usługodawcy jest prowadzona rzeczywista i zgodna z prawem działalność, co ma na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu nauczania uniwersyteckiego na Węgrzech.
- 173 Węgry zauważają przy tym, że organy te ograniczają się w praktyce do badania działalności w zakresie szkolnictwa wyższego, dyplomów już wydanych, studiów potwierdzonych tymi dyplomami, a mianowicie warunków i programu nauczania, a także kwalifikacji kadry nauczającej, która zapewnia to kształcenie.
- 174 Wreszcie, zdaniem Węgier nie istnieje mniej restrykcyjny środek, ponieważ cel polegający na zagwarantowaniu kształcenia na wysokim poziomie w zakresie szkolnictwa wyższego może być realizowany jedynie poprzez zbadanie działalności prowadzonej w państwie, w którym instytucja ma swoją siedzibę. W każdym razie, ponieważ szkolnictwo wyższe nie było przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii, państwa członkowskie dysponują w tym względzie znacznym zakresem swobody.
- 175 Komisja utrzymuje przede wszystkim, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie odpowiada żadnemu z celów przywołanych przez Węgry. Węgry nie przedstawiły bowiem żadnej przekonującej argumentacji co do powodów, dla których wymóg ten miałby być uzasadniony i proporcjonalny w świetle takich celów, ani nawet nie wskazały, na czym miałyby polegać nadużycia, którym pozwalałby on zapobiec.
- 176 Komisja podnosi w szczególności, że wspomniany wymóg jest nieadekwatny, ponieważ poziom kształcenia prowadzonego w państwie siedziby danej instytucji nie daje żadnej wskazówki co do jakości usług świadczonych na Węgrzech. Ponadto, gdyby ich celem było rzeczywiście zapobieganie oszustwom i nadużyciom, Węgry powinny były przyjąć szczególne przepisy w tym względzie.
- 177 Wreszcie, wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji jest zdaniem Komisji nieproporcjonalny. Wymiana informacji z organami zapewnienia jakości lub akredytacji państwa siedziby danej instytucji edukacyjnej, co zalecają konkluzje Rady z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie zapewniania jakości w celu wspierania kształcenia i szkolenia (Dz.U. 2014, C 183, s. 30), i wzmocniona współpraca organów szkolnictwa wyższego w EOG stanowiłyby mniej restrykcyjne rozwiązania alternatywne.

#### *ii) Ocena Trybunału*

- 178 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być dopuszczone jedynie pod warunkiem, po pierwsze, że jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, a po drugie, że jest zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 166).
- 179 Ponadto do danego państwa członkowskiego należy wykazanie, że te łączne przesłanki są spełnione [wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 77].
- 180 W niniejszym przypadku Węgry powołują się w pierwszej kolejności na konieczność utrzymania porządku publicznego.

- 181 W tym kontekście należy przede wszystkim przypomnieć, że w ramach podstawowych swobód zagwarantowanych w traktatach na względy porządku publicznego można się powołać jedynie w obliczu rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych (wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r., Komisja/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, pkt 50).
- 182 Węgry ograniczają się zaś do twierdzenia, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji pozwala właściwemu organowi uzyskać przekonanie, że w kraju siedziby danego usługodawcy jest prowadzona rzeczywista i zgodna z prawem działalność. Jak stwierdzono w pkt 154 niniejszego wyroku, nie przedstawiły one żadnych argumentów, które pozwoliłyby na wykazanie w sposób konkretny i szczegółowy, w jaki sposób prowadzenie na ich terytorium działalności w zakresie szkolnictwa wyższego przez takie instytucje stanowiłoby, w braku spełnienia tego wymogu, rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego.
- 183 W związku z tym należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku nie wykazano istnienia takiego zagrożenia.
- 184 W drugiej kolejności Węgry powołują się na cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd. Bez przedstawienia dalszego uzasadnienia swojej argumentacji to państwo członkowskie wydaje się uważać, że dostęp do zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego do rynku węgierskiego wiąże się z ryzykiem rozwinięcia się takich praktyk.
- 185 Opierając się zaś na ogólnym domniemaniu, Węgry nie wykazały, wbrew spoczywającemu na nich ciężarowi dowodu, przypomnianemu w pkt 179 niniejszego wyroku, na czym konkretnie polega takie ryzyko ani w jaki sposób wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji pozwoliłby mu zapobiec.
- 186 W każdym razie, jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 185 opinii, Węgry nie wyjaśniły, dlaczego nie można by osiągnąć celu zapobiegania praktykom wprowadzającym w błąd, gdyby usługodawca nieprowadzący uprzednio kształcenia w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, miał możliwość wykazania za pomocą wszelkich innych środków, że przestrzega uregulowań tego państwa i że ponadto jest wiarygodny.
- 187 W trzeciej kolejności przywołany przez Węgry cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu szkolnictwa wyższego może oczywiście uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości (zob. wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, pkt 46).
- 188 Należy jednak zauważyć, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie zawiera żadnych uściśleń co do wymaganego poziomu jakości kształcenia, które instytucja zagraniczna prowadzi w państwie członkowskim swojej siedziby, oraz że nie przesądza on zresztą w żaden sposób o jakości kształcenia, które będzie prowadzone na Węgrzech, wobec czego w każdym razie nie jest w stanie zagwarantować realizacji tego celu.
- 189 Z powyższych rozważań wynika, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie może być uzasadniony argumentacją Węgier opartą na utrzymaniu porządku publicznego ani argumentacją opartą na nadrzędnych względach interesu ogólnego polegających na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd i na konieczności zapewnienia wysokiego poziomu szkolnictwa wyższego.
- 190 W konsekwencji należy stwierdzić, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE.

**c) W przedmiocie art. 16 dyrektywy 2006/123 i posiłkowo art. 56 TFUE**

**1) W przedmiocie możliwości stosowania dyrektywy 2006/123**

*i) Argumentacja stron*

- 191 Węgry podnoszą, że za „działalność gospodarczą” w rozumieniu art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 nie można uznać kształcenia prowadzonego przez instytucje edukacyjne finansowane zasadniczo ze środków prywatnych, gdy – jak ma to miejsce w przypadku CEU – to usługodawca sam finansuje działalność edukacyjną. W konsekwencji dyrektywa ta nie ma zastosowania w niniejszym przypadku.
- 192 Komisja utrzymuje, że zgodnie z art. 2 dyrektywy 2006/123, a także z jej art. 4 pkt 1, który odsyła do definicji usług zawartej w traktacie FUE, zakres stosowania tej dyrektywy obejmuje działalność edukacyjną i szkoleniową, która jest finansowana zasadniczo za pośrednictwem prywatnych wkładów finansowych. W konsekwencji instytucje prywatne prowadzące tymczasowo na Węgrzech działalność w zakresie szkolnictwa i badań naukowych mogą jej zdaniem powoływać się na prawo do swobodnego świadczenia usług na podstawie tej dyrektywy.

*ii) Ocena Trybunału*

- 193 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123 dyrektywa ta ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.
- 194 Zgodnie z art. 4 pkt 1 tej dyrektywy „usługa” oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 57 TFUE.
- 195 W niniejszym przypadku § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym dotyczy w sposób ogólny usług edukacyjnych, które mogą być świadczone przez zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego na Węgrzech, a zatem również prowadzenia działalności w zakresie kształcenia za wynagrodzeniem. Takie zaś prowadzenie stanowi „działalność gospodarczą” w rozumieniu art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123. W konsekwencji dyrektywa ta ma zastosowanie w niniejszym przypadku.

**2) W przedmiocie istnienia ograniczenia**

*i) Argumentacja stron*

- 196 Komisja twierdzi, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji w zakresie, w jakim dotyczy on również instytucji szkolnictwa wyższego, które zamierzają świadczyć na Węgrzech usługi transgraniczne, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 16 dyrektywy 2006/123. Posiłkowo Komisja twierdzi, że wymóg ten narusza art. 56 TFUE.
- 197 Węgry kwestionują tę argumentację.

*ii) Ocena Trybunału*

- 198 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2006/123 państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia w szczególności możliwość swobodnego prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.

- 199 W niniejszym przypadku § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym wymaga od zainteresowanych instytucji, aby prowadziły kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie, w którym mają swoją siedzibę.
- 200 Wymóg taki, rozpatrywany w świetle dyrektywy 2006/123, w zakresie, w jakim nakłada on na usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim dodatkowy warunek, może ograniczać ich prawo do swobodnego wykonywania działalności w dziedzinie szkolnictwa wyższego na Węgrzech, w razie gdyby chcieli prowadzić swoją działalność raczej na Węgrzech niż w państwie członkowskim ich siedziby, podobnie jak w razie gdyby zamierzali prowadzić taką działalność wyłącznie na Węgrzech.

3) *W przedmiocie istnienia względów uzasadniających*

*i) Argumentacja stron*

- 201 Węgry twierdzą, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie członkowskim siedziby danej instytucji jest konieczny do celów utrzymania porządku publicznego. W tym względzie Węgry odsyłają *mutatis mutandis* do swojej argumentacji odnoszącej się do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 49 TFUE.
- 202 Komisja uważa, że Węgry nie wykazały, iż usługi edukacyjne świadczone tymczasowo przez instytucje szkolnictwa wyższego mające siedzibę w państwie członkowskim mają wpływ na porządek publiczny na Węgrzech, mimo że wymaga tego art. 16 ust. 3 dyrektywy 2006/123.

*ii) Ocena Trybunału*

- 203 Na mocy art. 16 ust. 3 dyrektywy 2006/123 państwo członkowskie, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, jest uprawnione do nałożenia wymogów w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione w szczególności względem porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, a także zgodnie z art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.
- 204 Należy jednak przypomnieć, że jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 181 niniejszego wyroku, do którego odsyła motyw 41 dyrektywy 2006/123, względy porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego zakładają w szczególności istnienie rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych. Jak stwierdzono zaś w pkt 154 i 182 niniejszego wyroku, Węgry nie przedstawiły żadnych argumentów, które pozwoliłyby na wykazanie w sposób konkretny i szczegółowy, w jaki sposób prowadzenie na ich terytorium działalności w zakresie szkolnictwa wyższego przez instytucje mające siedzibę w innym państwie członkowskim stanowiłoby, w braku spełnienia wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie członkowskim siedziby danej instytucji, rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego.
- 205 Należy zatem uznać, że wymóg ten nie może być uzasadniony w świetle art. 16 ust. 3 dyrektywy 2006/123.
- 206 Z powyższego wynika, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 16 dyrektywy 2006/123. W konsekwencji nie ma potrzeby badania, czy to państwo członkowskie naruszyło art. 56 TFUE, skoro takie naruszenie zostało podniesione przez Komisję jedynie posiłkowo.

207 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS oraz w zakresie, w jakim ma on zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE i art. 16 dyrektywy 2006/123.

### **3. W przedmiocie art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty**

#### **a) W przedmiocie możliwości stosowania karty**

##### *1) Argumentacja stron*

208 Komisja podnosi, że państwa członkowskie, wypełniając swoje zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych zawartych przez Unię, takich jak GATS, „stosują prawo Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, wobec czego są zobowiązane do przestrzegania jej postanowień.

209 Ponadto skoro § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym ogranicza podstawowe swobody zagwarantowane w traktacie FUE, dyrektywie 2006/123 i GATS, przepis ten powinien być zgodny z kartą.

210 Węgry twierdzą, że po pierwsze, nie można uznać, iż środek krajowy naruszający zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie w ramach GATS wpisuje się w ramy stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

211 Po drugie, zważywszy, że zdaniem tego państwa członkowskiego ani postanowienia traktatu FUE dotyczące swobody świadczenia usług, ani przepisy dyrektywy 2006/123 nie mają zastosowania w niniejszym przypadku, a w konsekwencji sporne środki nie stanowią ograniczenia naruszającego podstawowe swobody ustanowione przez traktat FUE lub dyrektywę 2006/123, nie są one objęte zakresem stosowania prawa Unii, wobec czego karta nie ma tu znaczenia.

##### *2) Ocena Trybunału*

212 Zakres zastosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłączenie „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”.

213 W niniejszej sprawie, po pierwsze, jak wskazano w pkt 71 niniejszego wyroku, GATS jest częścią prawa Unii. Wynika z tego, że gdy państwa członkowskie wykonują obowiązki wynikające z tego układu, w tym obowiązki nałożone w jego art. XVII ust. 1, należy uznać, że stosują one prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

214 Po drugie, jeżeli państwo członkowskie twierdzi, że środek, którego jest autorem i który ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez traktat FUE, jest uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego uznanym przez prawo Unii, środek taki należy uznać za środek stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, przez co powinien on być zgodny z prawami podstawowymi zapisanymi w karcie praw podstawowych [wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo]. To samo dotyczy art. 16 dyrektywy 2006/123.

215 W konsekwencji sporne środki muszą być zgodne z prawami podstawowymi ustanowionymi w karcie.

216 W tych okolicznościach należy zbadać, czy środki te ograniczają prawa podstawowe, na które powołuje się Komisja, a jeśli tak, to czy są one mimo to uzasadnione, jak twierdzą Węgry.

**b) W przedmiocie istnienia ograniczeń rozpatrywanych praw podstawowych**

*1) Argumentacja stron*

217 Zdaniem Komisji sporne środki mają wpływ, po pierwsze, na wolność akademicką zagwarantowaną w art. 13 karty, a po drugie, na wolność tworzenia placówek edukacyjnych oraz wolność prowadzenia działalności gospodarczej, ustanowione, odpowiednio, w art. 14 ust. 3 karty i w jej art. 16.

218 Co się tyczy wolności akademickiej, instytucja ta uważa, że środki te wpływają na możliwość swobodnego prowadzenia przez zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego prac badawczych na Węgrzech, a także rozpowszechniania przez nie wiedzy i dorobku naukowego.

219 Co się tyczy wolności tworzenia placówek edukacyjnych i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, Komisja uważa, że sporne środki ograniczają prawo jednostek do prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo przedsiębiorstw do korzystania z pewnej stabilności w zakresie ich działalności.

220 W odniesieniu do wolności akademickiej Węgry podnoszą, że okoliczność, iż instytucja szkolnictwa wyższego powinna spełniać pewne obowiązki prawne, nie wpływa ani na wolność akademicką danej instytucji, ani na wolność akademicką jej personelu. Takie obowiązki nie mają bowiem ich zdaniem nieuchronnie wpływu na możliwość prowadzenia działalności naukowej, czy to z punktu widzenia instytucjonalnego, czy osobistego.

221 Jeśli chodzi o wolność tworzenia placówek edukacyjnych i wolność prowadzenia działalności gospodarczej, Węgry nie kwestionują w istocie faktu, że sporne środki ograniczają korzystanie z pierwszej z tych wolności.

*2) Ocena Trybunału*

222 Co się tyczy w pierwszej kolejności wolności akademickiej, jest ona ujęta w sposób ogólny w art. 13 zdanie drugie karty, zgodnie z którym „[w]olność akademicka jest szanowana”.

223 Na mocy art. 52 ust. 3 karty prawom w niej zawartym, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), należy nadać takie samo znaczenie i co najmniej ten sam zakres, jakie nadaje im ta konwencja.

224 Jest prawdą, że tekst EKPC nie zawiera odniesienia do wolności akademickiej. Jednakże z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że wolność ta jest związana w szczególności z prawem do zapisanej w art. 10 EKPC wolności wyrażania opinii (wyrok ETPC z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie Hasan Yazıcı przeciwko Turcji, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, §§ 55, 69; a także wyrok ETPC z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie Mustafa Erdoğan i in. przeciwko Turcji, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, §§ 40, 46), co potwierdza również komentarz do art. 13 karty zawarty w wyjaśnieniach dotyczących karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).

225 W tej konkretnej perspektywie wolność akademicka, zarówno w dziedzinie badań, jak i nauczania, musi gwarantować wolność wyrażania opinii i działania, wolność przekazywania informacji, a także wolność poszukiwania i rozpowszechniania wiedzy i prawdy bez ograniczeń, przy czym należy uściślić, że

wolność ta nie ogranicza się do badań akademickich lub naukowych, ale obejmuje również swobodę wyrażania poglądów i opinii przez pracowników naukowych (wyrok ETPC z dnia 27 maja 2014 r., Mustafa Erdoğan i in. przeciwko Turcji, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

- 226 Niemniej jednak, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 145 i 146 opinii, pojęcie „wolności akademickiej” należy rozumieć szerzej.
- 227 W tym względzie dla celów wyjaśnienia różnych elementów nieodłącznie związanych z wolnością akademicką i ustalenia, czy sporne środki stanowią ograniczenie tej wolności, Trybunał uważa za użyteczne wzięcie pod uwagę treści zalecenia 1762 (2006), przyjętego przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 30 czerwca 2006 r., zatytułowanego „Wolność akademicka i autonomia uniwersytetów”, z którego wynika, że wolność akademicka ma również wymiar instytucjonalny i organizacyjny, ponieważ powiązanie z infrastrukturą jest zasadniczym warunkiem prowadzenia działalności dydaktycznej i badawczej. Istotny jest również pkt 18 zalecenia dotyczącego statusu nauczycieli akademickich, przyjętego w dniu 11 listopada 1997 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), zbraną w Paryżu w dniach od 21 października do 12 listopada 1997 r. na 29. sesji, zgodnie z którym „[a]utonomia jest instytucjonalnym wyrazem swobód akademickich oraz warunkiem niezbędnym do wypełnienia przez kadre i placówki szkolnictwa wyższego należących do nich funkcji”. W pkt 19 tego zalecenia uściślono, że „[o]bowiązkiem każdego państwa członkowskiego jest ochrona autonomii placówek szkolnictwa wyższego przed wszelką groźbą jej utraty”.
- 228 W świetle powyższego należy stwierdzić, że sporne środki mogą zagrozić działalności akademickiej odnośnych zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego na terytorium węgierskim, a tym samym pozbawić zainteresowanych pracowników naukowych autonomicznej infrastruktury koniecznej do prowadzenia przez nich badań naukowych i wykonywania przez nich działalności pedagogicznej. W konsekwencji środki te mogą ograniczać wolność akademicką chronioną na podstawie art. 13 karty.
- 229 Co się tyczy w drugiej kolejności wolności tworzenia placówek edukacyjnych i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zostały one ustanowione, odpowiednio, w art. 14 ust. 3 karty i w jej art. 16.
- 230 Zgodnie z art. 14 ust. 3 karty wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych musi być szanowana zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności.
- 231 Ponadto art. 16 karty stanowi, że uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.
- 232 Na wstępie należy zauważyć, że jak wynika z wyjaśnień dotyczących karty praw podstawowych, wolność tworzenia publicznych lub prywatnych placówek edukacyjnych jest zagwarantowana jako jeden z aspektów wolności prowadzenia działalności gospodarczej, w związku z czym należy je zbadać łącznie.
- 233 W tym względzie należy stwierdzić, że sporne środki mogą, w zależności od przypadku, czynić niepewną lub wykluczyć samą możliwość utworzenia na Węgrzech instytucji szkolnictwa wyższego lub dalszego prowadzenia tam takiej instytucji już istniejącej.
- 234 W konsekwencji należy uznać, że środki te ograniczają zarówno wolność tworzenia placówek edukacyjnych zagwarantowaną w art. 14 ust. 3 karty, jak i wolność prowadzenia działalności gospodarczej ustanowioną w art. 16 karty.

*c) W przedmiocie istnienia względów uzasadniających*

*1) Argumentacja stron*

- 235 Węgry twierdzą, że sporne środki są uzasadnione w świetle wymogów określonych w art. 52 ust. 1 karty.
- 236 Co się tyczy w szczególności wolności tworzenia placówek edukacyjnych i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, to państwo członkowskie podnosi, że powinny one być wykonywane z poszanowaniem zasad demokratycznych i w ramach przepisów krajowych regulujących korzystanie z nich. Nie można zatem zarzucić państwu członkowskiemu niezgodnego z prawem ograniczenia w sytuacji, gdy reguluje ono działalność gospodarczą w celu umożliwienia innym podmiotom prawnym korzystania z tych swobód.
- 237 Komisja twierdzi, że ograniczenia, jakie sporne środki nakładają na swobody zapisane, odpowiednio, w art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty praw, nie wydają się uzasadnione w świetle wymogów określonych w art. 52 ust. 1 karty.
- 238 Węgry nie wykazały bowiem w niniejszym przypadku, że ograniczenia nałożone przez sporne środki na wolność akademicką i wolność tworzenia placówek edukacyjnych odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób ani że ograniczenia te są proporcjonalne.

*2) Ocena Trybunału*

- 239 Artykuł 52 ust. 1 karty przewiduje, że wszelkie ograniczenia nałożone na korzystanie z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 240 W niniejszej sprawie Trybunał uznał w pkt 132, 138, 154, 155 i 189 niniejszego wyroku, że sporne środki nie były uzasadnione żadnym z uznawanych przez Unię celów interesu ogólnego, na które powołały się Węgry.
- 241 Wynika z tego, że środki te, które nakładają ograniczenia na prawa zapisane, odpowiednio, w art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty, jak Trybunał orzekł w pkt 228 i 234 niniejszego wyroku, nie odpowiadają w każdym razie tym celom interesu ogólnego.
- 242 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując sporne środki, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty.
- 243 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że:
- przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS;
  - przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS oraz w zakresie, w jakim ma on zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE i art. 16 dyrektywy 2006/123; oraz

- przyjmując sporne środki, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty.

### **W przedmiocie kosztów**

<sup>244</sup> Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. W niniejszym przypadku, ponieważ Węgry przegrały sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć je kosztami postępowania.

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

- 1) **Przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), zmienionej Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą nr XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), który uzależnia prowadzenie na Węgrzech działalności w zakresie kształcenia kończącego się uzyskaniem dyplomu przez zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego umiejscowione poza Europejskim Obszarem Gospodarczym od warunku wymagającego, by rząd węgierski i rząd państwa siedziby danej instytucji wyraziły zgodę na związanie się umową międzynarodową, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu usługami, ujętego w załączniku 1 B do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, sporządzonego w Marrakeszu i zatwierdzonego decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach rundy urugwajskiej (1986–1994).**
- 2) **Przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), zmienionej Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą nr XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), który uzależnia prowadzenie na Węgrzech działalności przez zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego od warunku wymagającego, by prowadziły one kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie ich siedziby, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem Światowej Organizacji Handlu, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu usługami, ujętego w załączniku 1 B do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, sporządzonego w Marrakeszu i zatwierdzonego decyzją 94/800, oraz w zakresie, w jakim ma on zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE i art. 16 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.**
- 3) **Przyjmując środki przewidziane w § 76 ust. 1 lit. a) i b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), zmienionej Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą nr XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.**

**4) Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy

i — Słowa kluczowe oraz pkt 195 i 227 w niniejszym tekście były przedmiotem zmian o charakterze językowym, po pierwotnym umieszczeniu tego tekstu na stronie internetowej.