



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 12. decembra 2013\*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Svoboda opravljanja storitev — Javne subvencije, ki jih sofinancira Evropski socialni sklad, za študente, vpisane na podiplomski specialistični študij — Deželna zakonodaja za izboljšanje lokalne ravni izobraževanja, ki za dodelitev štipendij določa pogoje, ki se nanašajo na izvajalce podiplomskega študija — Pogoj neprekinjenih desetih let izkušenj“

V zadevi C-523/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italija) z odločbo z dne 17. maja 2012, ki je prispela na Sodišče 19. novembra 2012, v postopku

**Dirextra Alta Formazione srl**

proti

**Regione Puglia,**

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi G. Arestis, v funkciji predsednika sedmega senata, J.-C. Bonichot (poročevalec) in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za la Regione Puglia S. O. Di Lecce, in V. Triggiani, odvetnika,
- za Evropsko komisijo E. Montaguti in H. Tserepa-Lacombe, agentki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: italijanščina.

## Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na razlago členov 56 PDEU, 101 PDEU in 107 PDEU ter členov 9 in 10 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), člena 2 dodatnega protokola k njej ter členov 11 in 14 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Dirextra Alta Formazione srl (v nadaljevanju: Dirextra), subjektom, ki izvaja storitve podiplomskega izobraževanja, in Regione Puglia glede odločb te dežele, da je dodelitev univerzitetnih štipendij, ki se financirajo med drugim iz Evropskega socialnega sklada (ESS), odvisna od nekaterih pogojev, ki se nanašajo predvsem na čas obstoja izobraževalne ustanove, na katero se nameravajo vpisati študenti, ki zaprosijo za te štipendije.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 V skladu z uvodno izjavo 22 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 31) morajo biti dejavnosti skladov in operacije, ki jih skladi pomagajo financirati, skladne z drugimi politikami Skupnosti in morajo spoštovati zakonodajo Skupnosti.
- 4 Člen 9(5) Uredbe št. 1083/2006 določa:

„Projekti, ki jih financirajo skladi, so skladni z določbami Pogodbe in akti, ki so bili sprejeti v skladu z njo.“

#### *Ureditev Regione Puglia*

- 5 Ukrepi za podporo podiplomskega študija v okviru napovedi regionalnega operativnega programa Regione Puglia za ESS so bili opredeljeni v deželni zakon št. 12 o ureditvi štipendij, katerih namen je pomagati diplomantom te dežele pridobiti nove univerzitetne kvalifikacije (legge regionale št. 12 – Misure in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi), z dne 26. maja 2009 (*Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* št. 78 z dne 29. maja 2009, str. 9856, v nadaljevanju: deželni zakon).
- 6 Člen 2 deželnega zakona določa različne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci, ki zagotavljajo podiplomsko izobraževanje, da bi bilo udeležbo v ustreznih programih mogoče financirati s ponujenimi štipendijami.
- 7 Ti pogoji so glede na to, ali se na eni strani nanašajo na javne ali zasebne italijanske ali tuje univerze, priznane z nacionalno zakonodajo, in na zasebne ali javne visokošolske institucije, ki ponujajo akreditirani magistrski študij, na drugi ter na druge visokošolske institucije, ki ustrezajo posebnim pogojem, ki se nanašajo zlasti na obdobje njihovih izkušenj, pridobljenih na področju podiplomskega izobraževanja, opredeljeni ločeno.
- 8 V zvezi s to zadnjo kategorijo člen 2(3) deželnega zakona določa:

„Magistrski programi, ki jih izberejo posamezniki, se morajo izvajati v zasebnih ali javnih visokošolskih institucijah, ki so v zadnjih desetih koledarskih letih pred javnim obvestilom v zvezi z dodelitvijo štipendij neprekinjeno izvajale podiplomsko izobraževanje in ki to dejavnost lahko dokažejo. Za

„dejavnost podiplomskega izobraževanja“ štejejo samo programi, ki so namenjeni izključno „diplomantom“ in ki trajajo najmanj 800 ur. Navedeno dejavnost mora izvajati subjekt kot nosilec dejavnosti in ne le kot partner. Tudi v tem primeru magistrski programi, ki jih izberejo posamezniki, ne smejo trajati manj kot 800 ur, od tega vsaj 500 ur predavanj in vsaj 30 % praktičnega dela glede na predvideno skupno trajanje magistrskega študija.“

- 9 Z odlokom z dne 2. decembra 2009 je direktor oddelka za poklicno usposabljanje Regione Puglia odobril obvestilo o začetku postopka za dodelitev štipendij, določenih v deželnem zakonu.
- 10 V tem obvestilu je bilo določeno zlasti, da se lahko te štipendije dodelijo predvsem za magistrsko podiplomsko izobraževanje, ki ga izvajajo zasebne ali javne visokošolske institucije, ki so v obdobju med 3. decembrom 1999 in 3. decembrom 2009 neprekinjeno izvajale podiplomsko izobraževanje in to dejavnost lahko dokažejo (v nadaljevanju: pogoj desetih let izkušenj).

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 11 Dirextra je zasebna visokošolska ustanova, ki je dokazano opravila 8000 ur podiplomskega izobraževanja v okviru dejavnosti, ki jo je opravljala le pet let pred izdajo obvestila o začetku postopka za dodelitev štipendij, in ne deset let, kot zahteva deželni zakon.
- 12 Družba Dirextra je v tožbi, predloženi predložitvenemu sodišču, izpodbijala zakonitost pogoja desetih let izkušenj in predlagala razglasitev ničnosti odloka z dne 2. decembra 2009 ter obvestila o začetku postopka.
- 13 Tožeča družba je namreč trdila, da taka zahteva ni v skladu s pravom Unije, zlasti z načeli proste konkurence, sorazmernosti in prepovedi diskriminacije in da je v nasprotju s členom 56 PDEU in naslednjimi, členom 101 TFUE in naslednjimi ter z določbami Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19), Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132) in Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36).
- 14 Čeprav predložitveno sodišče ugotavlja, da se te direktive v obravnavani zadevi ne uporabljajo, v bistvu meni, da omejitve svobode opravljanja storitev, ki izhajajo iz pogoja desetih let izkušenj, pomenijo neenako obravnavanje, ki ni v skladu s cilji dejavnosti ESS, katerega namen je izboljšati kakovost celotnega izobraževalnega sistema. Po mnenju predložitvenega sodišča bi bilo tako pogojevanje izbire izvajalcev nesorazmerno in ne bi ustrezalo dejanskemu trajanju programov, ki bi jih bilo mogoče financirati, namreč 800 ur letno, oziroma bi bilo celo pretirano glede na samo sistematiko delovanja Evropske unije.
- 15 Ustrezni izvajalci bi bili lahko izbrani z uporabo pogojev, ki imajo manj omejujoče učinke za konkurenco in so sorazmerni glede na trajanje magistrskega študija, ki ga izvajajo subjekti, ki se vseeno lahko sklicujejo na visoko stopnjo strokovnosti, brez izkrivljanja konkurence in poseganja v kakovost izobraževanja, ob zagotovitvi svobode izobraževanja in pluralizma idej, ki ju varujeta člena 9 in 10 EKČP ter člena 11 in 14 Listine.

- 16 V teh okoliščinah je Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je določba, kot je člen 2(3) [deželnega zakona], ki omejujoče ureja dostop do trga izvajanja nekaterih specifičnih storitev, ki so namenjene izboljšanju lokalne ravni izobraževanja (izvajanje podiplomskih magistrskih programov), s tem, da določa, da mora izvajalec izpolnjevati en sam pogoj, ki je izbran in določen samovoljno (fond ur, ki mora biti dosežen v časovnem obdobju, ki je neutemeljeno predolgo) glede na namen ukrepa Skupnosti (izboljšanje kakovosti izobraževanja in torej izbor ustrezno usposobljenih subjektov) in ni prilagojen dejanskemu trajanju zadevne storitve, v skladu s členom 56 [PDEU] in naslednjimi, členom 101 [PDEU] in naslednjimi [...] ter s členom 107 [PDEU] in naslednjimi ter z načeli konkurence, sorazmernosti, prepovedi diskriminacije in enakega obravnavanja, ki so določena v teh predpisih, tudi v povezavi s členoma 9 in 10 [EKČP], členom 2 dodatnega protokola k njej ter členoma 11 in 14 [Listine]?“

### **Vprašanje za predhodno odločanje**

#### *Uvodne ugotovitve*

- 17 Spomniti je treba, da se Sodišče ni dolžno v okviru postopka s predhodnim vprašanjem izreči o skladnosti določb nacionalnega prava s predpisi prava Unije. Sodišče pa je pristojno, da predložitvenemu sodišču posreduje vse elemente razlage prava Unije, ki mu lahko omogočijo, da presodi tako skladnost za namene sodbe v zadevi, o kateri odloča (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 37).
- 18 Predložitveno sodišče z vprašanjem, ali je pogoj, katerega posledica je, da se nekaterim visokošolskim institucijam ne da možnosti, da bi svoje storitve ponujale študentom, ki zaprosijo za deželno štipendijo, ki jo med drugim financira ESS, prekomeren glede na pravo Unije, Sodišče v bistvu sprašuje, ali zahteve svobode opravljanja storitve iz člena 56 PDEU nasprotujejo takemu pogoju. Zato je treba šteti, da so njegove trditve glede načel sorazmernosti in prepovedi diskriminacije združene s trditvami, ki se nanašajo na te zahteve, in nanje torej ni treba odgovoriti ločeno.
- 19 Poleg tega sklicevanje predložitvenega sodišča v vprašanju na člen 101 PDEU in naslednje v zvezi s konkurenco ter na člen 107 PDEU in naslednje v zvezi z državnimi pomočmi ter sklicevanje na člena 11 in 14 Listine v predložitveni odločbi ni dovolj obrazloženo, da bi Sodišče lahko presodilo upoštevnost teh določb in se nato izreklo o predlogu predložitvenega sodišča v delu, v katerem se nanaša na te določbe.
- 20 Nazadnje je treba opozoriti, da pravo Unije ne ureja razmerij med EKČP in pravnimi redi držav članic niti ne določa posledic, ki jih mora ugotoviti nacionalno sodišče, kadar je podano nasprotje med pravicami, ki jih zagotavlja ta konvencija in nacionalnim pravnim pravilom (glej v tem smislu sodbi z dne 24. aprila 2012 v zadevi Kamberaj, C-571/10, točka 62, in z dne 26. februarja 2013 v zadevi Åkerberg Fransson, C-617/10, točka 44). Sodišču se torej ni treba izreči o predlogu predložitvenega sodišča v delu, v katerem se ta nanaša na EKČP in njen dodatni protokol.

#### *Svoboda opravljanja storitev*

- 21 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da svoboda opravljanja storitev iz člena 56 PDEU zahteva ne le odsotnost vsakršne diskriminacije do izvajalca storitev, ki ima sedež v drugi državi članici, zaradi njegovega državljanstva, ampak tudi odpravo vseh omejitev, tudi če se uporabljajo brez razlike za nacionalne izvajalce in za tiste iz drugih držav članic, če prepovedujejo, motijo ali delajo manj

privlačne dejavnosti izvajalca s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito ponuja podobne storitve (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2013 v zadevi Citroën Belux, C-265/12, točka 35 in navedena sodna praksa).

- 22 V tem primeru ni mogoče izključiti, da se izobraževalnim ustanovam, ki nimajo sedeža v Italijanski republiki, ampak v drugih državah članicah, odreče možnost ponujanja storitev študentom, upravičenim do deželne štipendije, samo zato, ker ti subjekti ne izpolnjujejo pogoja desetih let izkušenj, ki ga določa deželni zakon.
- 23 Poleg tega lahko določba, kot je ta v zadevi v glavni stvari, ki dodelitev štipendije pogojuje s tem, da izobraževalna ustanova, na katero se namerava vpisati študent, dokaže, da neprekinjeno deluje deset let, tega študenta odvrne od vpisa na ustanove, ki ne izpolnjujejo tega pogoja, in tako dejavnosti slednjih naredi manj privlačne.
- 24 Taka omejitev svobode opravljanja storitev je dopustna le, če se z njo uresničuje legitimen cilj, ki je združljiv s Pogodbo, in jo upravičujejo nujni razlogi v splošnem interesu, če se v takem primeru lahko zagotovi, da se doseže zeleni cilj, in če ne presega tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Citroën Belux, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 25 V tem primeru iz spisa, predloženega Sodišču, izhaja, da je cilj zadevnega deželnega zakona zagotoviti visoko raven univerzitetnega podiplomskega izobraževanja, do katerega je dostop olajšan z dodelitvijo štipendije, zato da bi se mladim diplomantom, ki še nikoli niso delali ali so izgubili zaposlitev, olajšal dostop na trg dela. Ni mogoče prerehati, da pogojevanje financiranja podiplomskega izobraževanja z zagotavljanjem kakovosti takega izobraževanja zato ustreza nujnemu razlogu v splošnem interesu. Iz tega je razvidno, da je cilj zagotavljanja visoke ravni univerzitetnega izobraževanja legitimen za upravičitev omejitev temeljnih svobod (glej v tem smislu sodbo z dne 13. novembra 2003 v zadevi Neri, C-153/02, Recueil, str. I-13555, točka 46).
- 26 Zahteva po minimalnih izkušnjah izobraževalnih institucij je ukrep, ki ustreza cilju, ki se ga s tem želi doseči.
- 27 Poleg tega ni razvidno, da bi tak pogoj, glede na informacije, ki jih ima Sodišče, z določitvijo desetletnih neprekinjenih izkušenj, potrebnih za umestitev med ustanove, na katere se bodo zadevni študenti lahko vpisali, segal preko tega, kar je nujno za doseg tako postavljenega cilja.
- 28 Ni namreč sporno, da zadevni deželni zakon v skladu s členom 2 odpira možnost, da se študenti ne vpišejo le na javne ali zasebne italijanske ali tuje univerze, priznane z nacionalnim pravom, ampak tudi na zasebne ali javne visokošolske institucije, ki izvajajo akreditirane magistrske programe, pa tudi na druge subjekte, na katerih magistrski programi niso akreditirani. Vendar se od zadnjenavedenih, ki so edine, na katere se nanaša pogoj desetih let izkušenj, ne zdi prekomerno zahtevati dokaza o dovolj dolgi dobi izkušenj, kar ob neobstoju vsakršnega nadzora, ki naj bi ga izvajali javni organi, in akreditacije dopušča domnevo, da je kakovost njihovega izobraževanja enaka kakovosti izobraževanja univerzitetnih ustanov, priznanih z nacionalnim pravom, in subjektov, katerih magistrski programi so akreditirani.
- 29 V zvezi s tem se zdi, da desetletno delovanje, ki se zahteva, ni prekomerno glede na roke, po koncu katerih so univerze priznane z nacionalnim pravom ali po koncu katerih se dodeli akreditacija magistrskim programom, ki jih izvajajo drugi subjekti podiplomskega izobraževanja.
- 30 Glede na zgoraj navedeno je treba na vprašanje predložitvenega sodišča odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni določbi, kot je ta v zadevi v glavni stvari, ki zahteva, da visokošolske ustanove, na katere se želijo vpisati študenti, ki zaprosijo za deželno štipendijo, ki jo med drugim financira ESS, dokažejo desetletne izkušnje, če te ustanove niso niti univerze, priznane z nacionalnim pravom, niti ustanove, ki izvajajo akreditirane magistrske programe.

## **Stroški**

- <sup>31</sup> Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

**Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni določbi, kot je ta v zadevi v glavni stvari, ki zahteva, da visokošolske ustanove, na katere se želijo vpisati študenti, ki zaprosijo za deželno štipendijo, ki jo med drugim financira ESS, dokažejo desetletne izkušnje, če te ustanove niso niti univerze, priznane z nacionalnim pravom, niti ustanove, ki izvajajo akreditirane magistrske programe.**

Podpisi