

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

Z DNIA 13 kwietnia 2010 r.*

W sprawie C-73/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Cour constitutionnelle (Belgia) postanowieniem z dnia 14 lutego 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 lutego 2008 r. w postępowaniu:

Nicolas Bressol i in.

Céline Chaverot i in.

przeciwko

Gouvernement de la Communauté française

* Język postępowania: francuski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta i C. Toader, prezesi izb, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, J. Malenovský (sprawozdawca), T. von Danwitz, A. Arabadjiev i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: M.A. Gaudissart, kierownik wydziału,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 marca 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu N. Bressola i in. przez adwokatów M. Snoecka oraz J. Troedera,

— w imieniu C. Chaverot i in. przez adwokatów J. Troedera oraz M. Mareschala,

— w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez adwokata M. Nihoula,

— w imieniu rządu austriackiego przez E. Riedla, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę oraz G. Rozeta, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 akapit pierwszy TFUE i art. 21 ust. 1 TFUE w związku z art. 165 ust. 1 TFUE i art. 166 ust. 1 TFUE.

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy N. Bressolem i in. oraz C. Chaverot i in. a gouvernement de la Communauté française (rządem Wspólnoty Francuskiej Belgii), dotyczącego oceny zgodności z konstytucją décret de la Communauté française du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur (dekretu wydanego przez Wspólnotę Francuską w dniu 16 czerwca 2006 r. regulującego liczbę studentów niektórych kierunków na pierwszym etapie kształcenia wyższego, *Moniteur belge* z dnia 6 lipca 2006 r., s. 34055, zwanego dalej „dekretem z dnia 16 czerwca 2006 r.”).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Zgodnie z art. 2 ust. 2 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r., który wszedł w życie w dniu 3 stycznia 1976 r. (zwanego dalej „paktem”):

„Państwa Strony niniejszego paktu zobowiązują się zagwarantować wykonywanie praw wymienionych w niniejszym pakcie bez żadnej dyskryminacji ze względu na [...] pochodzenie narodowe [...]”.

- 4 Artykuł 13 ust. 2 lit. c) paktu stanowi:

„Państwa Strony niniejszego paktu uznają, że w celu osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa [prawa każdego do nauki]:

[...]

- c) Nauczanie wyższe będzie w równym stopniu dostępne dla wszystkich na podstawie kryterium zdolności, w wyniku zastosowania wszystkich odpowiednich środków, a w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki; [...]”.

Prawo Unii

- 5 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77, sprostowania w Dz.U. 2004, L 229, s. 35, Dz.U. 2005, L 197, s. 34 oraz Dz.U. 2007, L 204, s. 28), przyjęta na podstawie art. 12 akapit drugi, art. 18 ust. 2, art. 40 WE, 44 WE i 52 WE, stanowi w swoich motywach 1, 3 i 20:

„(1) Obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie i środków przyjętych w celu ich stosowania.

[...]

(3) Obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Należy zatem skodyfikować i zweryfikować istniejące instrumenty wspólnotowe, które traktują oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów i inne osoby niezatrudnione w celu uproszczenia i wzmocnienia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii.

[...]

- (20) Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w państwie członkowskim na podstawie niniejszej dyrektywy powinni korzystać w tym państwie członkowskim z równego traktowania, jak jego obywatele w dziedzinach objętych traktatem, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień wyraźnie sformułowanych w traktacie lub prawie wtórnym”.

- 6 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny [...]”.

- 7 Zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Równe traktowanie”:

„Z zastrzeżeniem specjalnych przepisów wyraźnie określonych w traktacie i prawie wtórnym wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie niniejszej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w traktacie. Korzystanie z tego prawa obejmuje członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu”.

Prawo krajowe

- 8 Zgodnie z dekretem z dnia 16 czerwca 2006 r. uniwersytety i szkoły wyższe Wspólnoty Francuskiej są zobowiązane do ograniczenia, przy poszanowaniu pewnych zasad, liczby studentów, którzy w chwili rejestracji w instytucji szkolnictwa wyższego nie są uważani za rezydentów belgijskich w rozumieniu tego dekretu (zwanym dalej „studentami nierezydentami”), mogących zapisać się po raz pierwszy na jeden z dziewięciu kierunków medycznych i paramedycznych, określonych przez ten dekret.

- 9 Zgodnie z art. 1 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r.:

„Student rezydent dla celów niniejszego dekretu to student, który w chwili zarejestrowania w instytucji szkolnictwa wyższego udowodni, iż jego główne miejsce zamieszkania znajduje się w Belgii oraz że spełnia jeden z niżej opisanych warunków:

- 1) ma prawo stałego pobytu w Belgii;

- 2) zamieszkiwał w Belgii przynajmniej 6 miesięcy poprzedzających zarejestrowanie w instytucji szkolnictwa wyższego, jednocześnie prowadząc działalność zawodową za wynagrodzeniem lub bez wynagrodzenia, bądź korzystając z dochodu zastępczego zagwarantowanego przez belgijską służbę publiczną;

- 3) posiada pozwolenie na pobyt stały w Belgii na podstawie odpowiedniego belgijskiego aktu prawnego;

- 4) posiada prawo pobytu w Belgii, gdyż przysługuje mu status uchodźcy zgodnie z definicją zawartą w [belgijskich przepisach prawnych] lub złożył wniosek o uznanie za uchodźcę;
- 5) posiada prawo pobytu w Belgii, gdyż korzysta z czasowej ochrony na podstawie odpowiedniego belgijskiego aktu prawnego;
- 6) jego matka, ojciec, opiekun prawny lub małżonek spełniają jeden z powyższych warunków;
- 7) posiadał główne miejsce zamieszkania w Belgii przez okres przynajmniej 3 lat poprzedzających zarejestrowanie w instytucji szkolenia wyższego;
- 8) przyznano mu stypendium na studia w ramach rozwoju współpracy na rok akademicki oraz na studia, na które złożył podanie o przyjęcie.

»Prawo stałego pobytu« w rozumieniu akapitu pierwszego pkt 1 oznacza dla obywateli innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej prawo uznane na mocy art. 16 i 17 [dyrektywy 2004/38] [...]” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak pozostałe przepisy tego dekretu].

¹⁰ Rozdział II dekretu, obejmujący art. 2–5, zawiera przepisy dotyczące uniwersytetów.

11 Zgodnie z art. 2 tego dekretu:

„Władze akademickie ograniczają ilość studentów zapisujących się po raz pierwszy na uniwersytet we Wspólnocie Francuskiej na kierunki wymienione w art. 3 zgodnie z metodą ustanowioną w art. 4.

[...]”.

12 Artykuł 3 tego dekretu stanowi:

„Przepisy [rozdziału II] mają zastosowanie do kierunków prowadzących do uzyskania następujących tytułów:

1) licencjat na kierunkach fizjoterapia i rehabilitacja;

2) licencjat na kierunku weterynaria”.

13 Artykuł 4 tego samego dekretu ma następujące brzmienie:

„Na każdej uczelni uniwersyteckiej oraz na każdym kierunku, o którym mowa w art. 3, liczba studentów zapisujących się po raz pierwszy na dany kierunek, a którzy brani są pod uwagę dla celów finansowania, wynosić będzie »T«, natomiast liczba studentów zapisujących się po raz pierwszy na dany kierunek, a którzy nie są uznawani za rezydentów w rozumieniu art. 1, wynosi »NR«.

Jeśli stosunek pomiędzy NR z jednej strony a T z poprzedniego roku akademickiego z drugiej strony wynosić będzie określony procent »P«, władze akademickie odmówią dalszego przyjmowania studentów, którzy jeszcze nie zostali zapisani na dany kierunek i którzy nie są uznawani za rezydentów w rozumieniu art. 1.

Wartość P w poprzednim ustępie jest stała i wynosi 30 procent. Jednakże, jeśli w danym roku akademickim liczba studentów studiujących w państwie innym niż państwo, w którym uzyskali świadectwo ukończenia szkoły średniej, wynosi średnio ponad dziesięć procent we wszystkich instytucjach szkolnictwa wyższego Unii Europejskiej, wskaźnik P na następny rok akademicki wynosić będzie ten procent pomnożony przez trzy”.

14 Artykuł 5 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. stanowi:

„[...] studenci, którzy nie są uznawani za rezydentów w rozumieniu art. 1, mogą ubiegać się o przyjęcie na jeden z kierunków określonych w art. 3 najwcześniej trzy dni robocze przed dniem 2 września poprzedzającym odpowiedni rok akademicki. [...]

[...]

W drodze odstępstwa od akapitu pierwszego, co się tyczy studentów nierezydentów, którzy stawiają się w celu złożenia podania o przyjęcie na jeden z kierunków, o których mowa w art. 3 najpóźniej ostatniego dnia roboczego przed dniem 2 września poprzedzającym rok akademicki, jeśli liczba studentów, którzy się zgłosili, przekraczać będzie liczbę NR, o której mowa w art. 4 akapit drugi, pierwszeństwo w odniesieniu do zapisów między tymi studentami określone zostanie w drodze losowania. [...]

[...]”.

- 15 Rozdział III dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r., składający się z art. 6–9, zawiera przepisy odnoszące się do szkół wyższych. Artykuł 6 akapit pierwszy oraz art. 8 i 9 tego dekretu zawierają przepisy analogiczne do przepisów art. 2 akapit pierwszy oraz art. 4 i 5 tego samego dekretu.
- 16 Zgodnie z art. 7 należącym do rozdziału III przepisy te mają zastosowanie do kierunków prowadzących do uzyskania następujących tytułów:

„1) licencjat na kierunku połoźnictwo;

2) licencjat na kierunku ergoterapia;

- 3) licencjat na kierunku logopedia;
- 4) licencjat na kierunku podologia i podiatria;
- 5) licencjat na kierunku fizjoterapia;
- 6) licencjat na kierunku audiologia;
- 7) trener doradztwa psychodydaktycznego”.

Postępowania przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 17 System szkolnictwa wyższego Wspólnoty Francuskiej jest oparty na swobodnym dostępie do kształcenia, bez ograniczenia zapisów studentów.
- 18 Jednakże od kilku lat Wspólnota Francuska odnotowuje duży wzrost liczby studentów pochodzących z innych państw członkowskich aniżeli Królestwo Belgii i zapisujących się do instytucji należących do jej systemu szkolnictwa wyższego i to szczególnie na dziewięć kierunków medycznych i paramedycznych. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym wzrost ten wynika w szczególności z napływu studentów francuskich, którzy przyjeżdżają do Wspólnoty Francuskiej, ponieważ nauczanie wyższe odbywa

się tam w tym samym języku co we Francji, a Republika Francuska ograniczyła dostęp do odnośnych kierunków studiów.

- 19 Uznając, że liczba tych studentów osiągnęła zbyt wysoki poziom na tychże kierunkach, Wspólnota Francuska przyjęła dekret z dnia 16 czerwca 2006 r.
- 20 W dniach 9 sierpnia i 13 grudnia 2006 r. skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wnieśli do Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego) skargę o unieważnienie tego dekretu.
- 21 Część skarżących stanowią studenci, w szczególności będący obywatelami francuskimi i nienależący do żadnej z kategorii określonych w art. 1 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r., którzy ubiegali się o przyjęcie w roku akademickim 2006/2007 do instytucji należących do systemu szkolnictwa wyższego Wspólnoty Francuskiej celem odbycia studiów na jednym z kierunków określonych w tym dekrete.
- 22 Gdy liczba studentów nierezydentów przekroczyła próg określony przez tenże dekret, odnośne instytucje zorganizowały losowanie pomiędzy tymi studentami, które dla skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym okazało się niekorzystne. W konsekwencji odnośne instytucje odmówiły ich przyjęcia.
- 23 Pozostałą część skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym stanowią wykładowcy uniwersyteccy i wykładowcy szkół wyższych wskazanych w dekrete z dnia 16 czerwca 2006 r., którzy uważają, że stosowanie tego dekretu stanowi bezpośrednie i natychmiastowe zagrożenie dla ich zatrudnienia, ponieważ spowoduje ono, wraz z upływem czasu, zmniejszenie liczby studentów zapisanych do instytucji, na których oni wykładają.

- 24 W uzasadnieniu wniesionej przez siebie skargi skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podnieśli w szczególności, że dekret z dnia 16 czerwca 2006 r. narusza zasadę niedyskryminacji, ponieważ jego przepisy traktują, bez ważnego uzasadnienia, w odmienny sposób studentów rezydentów i studentów nierezydentów. Otóż, podczas gdy studenci rezydenci nadal korzystają ze swobodnego dostępu do kierunków określonych w tym dekrete, dostęp studentów nierezydentów to tych kierunków jest ograniczony w taki sposób, że liczba przyjętych na te kierunki studentów należących do tej kategorii nie może przekroczyć progu 30%.
- 25 Sąd krajowy wyraził wątpliwości co do zgodności z prawem dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r., uznając, że przepisy konstytucji belgijskiej, których kontrola należy do zakresu jego kompetencji i których naruszenie jest podnoszone, powinny być widziane w związku z art. 12 akapit pierwszy WE, art. 18 ust. 1 WE, art. 149 ust. 1 WE i art. 149 ust. 2 tiret drugie WE i art. 150 ust. 2 tiret trzecie WE.
- 26 W tych okolicznościach Cour constitutionnelle postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 12 akapit pierwszy [WE] i art. 18 ust. 1 [WE] w związku z art. 149 ust. 1 i art. 149 ust. 2 tiret drugie [WE] oraz art. 150 ust. 2 tiret trzecie [WE] należy interpretować w taki sposób, że wymienione postanowienia zakazują autonomicznej wspólnocie państwa członkowskiego właściwej do spraw szkolnictwa wyższego, która musi sprostać napływowi studentów z sąsiedniego państwa członkowskiego pragnących studiować na kilku kierunkach o charakterze medycznym, finansowanych głównie ze środków publicznych, przy czym sytuacja ta wynika z restrykcyjnej polityki prowadzonej we wspomnianym państwie sąsiedzkim, podjęcia działań określonych w [dekrecie z dnia 16 czerwca 2006 r.], jeżeli ta Wspólnota powołuje się na ważne powody dla wykazania, że opisana sytuacja może nadwyrężyć finanse publiczne i pogorszyć jakość kształcenia?

- 2) Czy odpowiedź na pytanie pierwsze będzie inna, jeżeli ta Wspólnota wykaże, że w wyniku opisanej sytuacji liczba studentów zamieszkujących we Wspólnocie i uzyskujących dyplom jest zbyt mała, aby zapewnić stałą i dostateczną liczbę wykwalifikowanych pracowników medycznych, a tym samym zagwarantować jakość systemu zdrowia publicznego w tej Wspólnocie?

- 3) Czy odpowiedź na pytanie pierwsze będzie inna, jeżeli ta Wspólnota, biorąc pod uwagę art. 149 ust. 1 [WE] i art. 13 ust. 2 lit. c) [paktu], który zawiera klauzulę standstill, wybierze rozwiązanie zachowania szerokiego i demokratycznego dostępu do wysokiej jakości szkolnictwa wyższego dla mieszkańców Wspólnoty?''.

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- ²⁷ Poprzez dwa pierwsze pytania, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy pyta w istocie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowaniu państwa członkowskiego, takiego jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, które ogranicza liczbę studentów nierezydentów mogących zapisać się po raz pierwszy na kierunki medyczne i paramedyczne proponowane przez instytucje szkolnictwa wyższego, gdy państwo to musi sprostać napływowi studentów z sąsiedniego państwa członkowskiego wynikającemu z restrykcyjnej polityki prowadzonej we wspomnianym państwie sąsiedzkim i gdy w wyniku tej sytuacji liczba studentów zamieszkujących w tym pierwszym państwie członkowskim, którzy uzyskują dyplom tego kierunku, jest zbyt mała.

W przedmiocie kompetencji państw członkowskich w dziedzinie nauczania

- ²⁸ Tytułem wstępu należy przypomnieć, że mimo iż prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich w dziedzinie organizacji ich systemów edukacji i kształcenia zawodowego – zgodnie z art. 165 ust. 1 TFUE i art. 166 ust. 1 TFUE – to jednak

przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa Unii, w szczególności przepisów dotyczących swobody przemieszczania się i swobody pobytu na terytorium państw członkowskich (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-76/05 Schwarz i Gootjes-Schwarz, Zb.Orz. s. I-6849, pkt 70; a także z dnia 23 października 2007 r. w sprawach połączonych C-11/06 i C-12/06 Morgan i Bucher, Zb.Orz. s. I-9161, pkt 24).

- 29 Państwa członkowskie dysponują również swobodą wyboru czy to systemu kształcenia opartego na swobodnym dostępie do kształcenia – bez ograniczeń liczby przyjmowanych studentów – czy to systemu opartego na dostępie regulowanym, w ramach którego dokonywana jest selekcja studentów. Jednakże, jeżeli dokonają one wyboru jednego z tych systemów lub modelu mieszanego, metody, w oparciu o które funkcjonuje wybrany system, muszą przestrzegać prawa Unii, a w szczególności zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

W przedmiocie identyfikacji przepisów mających zastosowanie w sporze zawistym przed sądem krajowym

- 30 Artykuł 21 ust. 1 TFUE stanowi, że każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania.
- 31 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że każdy obywatel Unii może powołać się na art. 18 TFUE, zakazujący wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania *ratione materiae* prawa Unii, do których należy wykonywanie swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej przez art. 21 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, Zb.Orz. s. I-11613, pkt 24; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 32, 33; z dnia 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 Förster, Zb.Orz. s. I-8507, pkt 36, 37).

- 32 Ponadto z tego samego orzecznictwa wynika, że zakaz ten obejmuje również sytuacje dotyczące warunków dostępu do kształcenia zawodowego, przy czym zarówno kształcenie przez szkoły wyższe, jak i kształcenie uniwersyteckie stanowią kształcenie zawodowe (wyrok z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5969, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 Wynika z tego, że studenci, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, mogą powoływać się na ustanowione przez art. 18 TFUE i 21 TFUE prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego, takiego jak Belgia, bez bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na swoją przynależność państwową.
- 34 W takim wypadku nie można wykluczyć, że sytuacja niektórych skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym może być regulowana przez art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, który dotyczy wszystkich obywateli Unii przebywających na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego zgodnie z tą dyrektywą.
- 35 W tej kwestii z akt sprawy wynika po pierwsze, że studenci w postępowaniu przed sądem krajowym są obywatelami Unii.
- 36 Po drugie, fakt, iż w danym wypadku nie wykonują oni żadnej działalności zarobkowej w Belgii, jest pozbawiony znaczenia, ponieważ dyrektywa 2004/38 stosuje się do wszystkich obywateli Unii, niezależnie od kwestii wykonywania przez nich na terytorium innego państwa członkowskiego działalności zarobkowej w charakterze pracownika najemnego lub w innym charakterze lub niewykonywania przez nich żadnej działalności zarobkowej.
- 37 Po trzecie, nie można wykluczyć, że niektórzy skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym zamieszkiwali już w Belgii, zanim wyrazili wolę zapisania się na jeden z odnośnych kierunków.

- 38 Po czwarte, należy stwierdzić, że dyrektywa 2004/38 ma zastosowanie *ratione temporis* w sporze zawisłym przed sądem krajowym. Po pierwsze, państwa członkowskie były zobowiązane do dokonania transpozycji tej dyrektywy przed dniem 30 kwietnia 2006 r. Po drugie, sporny dekret został przyjęty w dniu 16 czerwca 2006 r., a więc później. Ponadto bezsporne jest, że studenci, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, wystąpili o przyjęcie do odnośnej instytucji szkolnictwa wyższego na rok akademicki 2006/2007 i że otrzymali oni odmowę na podstawie tego dekretu. Odmowa przyjęcia ich na studia nastąpiła również siłą rzeczy po dniu 30 kwietnia 2006 r.
- 39 Jednakże, jako że Trybunał nie dysponuje wszystkimi elementami, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że sytuacja skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym należy również do zakresu zastosowania art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, do sądu krajowego należy dokonanie oceny, czy przepis ten ma rzeczywiście zastosowanie w zawisłym przed nim sporze.

W przedmiocie istnienia nierównego traktowania

- 40 Należy przypomnieć, że zasada niedyskryminacji zakazuje nie tylko dyskryminacji bezpośredniej opartej na przynależności państwowej, lecz również wszelkich pośrednich form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do takiego samego rezultatu (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-212/05 Hartmann, Zb.Orz. s. I-6303, pkt 29).
- 41 O ile przepis prawa krajowego nie jest obiektywnie uzasadniony i nie jest proporcjonalny do realizowanego celu, należy uznać go za pośrednio dyskryminujący, gdy ze swej natury dotyka on bardziej obywateli innych państw członkowskich niż obywatele danego państwa członkowskiego i w konsekwencji istnieje ryzyko postawienia tych pierwszych w gorszej sytuacji (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie C-195/98 Österreichischer Gewerkschaftsbund, Rec. s. I-10497, pkt 40; ww. wyrok w sprawie Hartmann, pkt 30).

- 42 W niniejszej sprawie dekret z dnia 16 czerwca 2006 r. przewiduje, że dostęp studentów do kierunków medycznych i paramedycznych określonych w tym dekrete jest otwarty bez ograniczeń jedynie dla studentów będących rezydentami, a mianowicie tych, którzy spełniają jednocześnie dwa wymogi: wymóg posiadania głównego miejsca zamieszkania w Belgii oraz jeden z ośmiu wymogów alternatywnych, wymienionych w art. 1 akapit pierwszy pkt 1–8 tego dekretu.
- 43 Studenci, którzy nie spełniają tych wymogów, korzystają natomiast jedynie z ograniczonego dostępu do tych instytucji, ponieważ łączna liczba tych studentów jest co do zasady ograniczona w odniesieniu do każdej uczelni uniwersyteckiej i każdego kierunku do 30% wszystkich studentów zapisanych w poprzednim roku akademickim. W ramach tego udziału procentowego studenci nierezydenci są na potrzeby zapisów selekcjonowani w drodze losowania.
- 44 Uregulowanie krajowe stanowiące przedmiot sporu w postępowaniu przed sądem krajowym kreuje zatem nierówne traktowanie pomiędzy studentami będącymi i niebędącymi rezydentami.
- 45 Wymóg miejsca zamieszkania, który ustanawia przedmiotowe uregulowanie, jest w naturalny sposób łatwiejszy do spełnienia dla obywateli danego państwa członkowskiego, którzy najczęściej mają miejsce zamieszkania w Belgii, niż dla obywateli innych państw członkowskich, którzy najczęściej mają miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim aniżeli Królestwo Belgii (zob. analogicznie wyroki: z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie C-337/97 Meeusen, Rec. s. I-3289, pkt 23, 24; ww. wyrok w sprawie Hartmann, pkt 31).
- 46 Wynika z tego, co przyznaje również rząd belgijski, że uregulowanie krajowe stanowiące przedmiot sporu w postępowaniu przed sądem krajowym dotyka bardziej, ze swej natury, obywateli państw członkowskich innych niż Królestwo Belgii, aniżeli obywateli tego państwa członkowskiego i że w związku z tym stawia tych pierwszych w gorszej sytuacji.

W przedmiocie uzasadnienia nierównego traktowania

- 47 Jak zostało stwierdzone w pkt 41 niniejszego wyroku, nierówne traktowanie, takie jak ustanowione przez dekret z dnia 16 czerwca 2006 r., stanowi zakazaną dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową, chyba że jest ono obiektywnie uzasadnione.
- 48 Rozważany środek musi być właściwy dla zagwarantowania słusznego celu, który realizuje, i nie może wykroczać poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 października 2008 r. w sprawie C-527/06 Renneberg, Zb.Orz. s. I-7735, pkt 81; z dnia 19 maja 2009 r. w sprawach połączonych C-171/07 i C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes i in., Zb.Orz. s. I-4171, pkt 25).

W przedmiocie uzasadnienia związanego z nadmiernymi obciążeniami dla systemu finansowania szkolnictwa wyższego

- 49 Rząd belgijski, wspierany przez rząd austriacki, twierdzi, że, po pierwsze, nierówne traktowanie pomiędzy studentami będącymi i niebędącymi rezydentami jest niezbędne w celu uniknięcia nadmiernych obciążeń dla systemu finansowania szkolnictwa wyższego, przy czym obciążenia te wynikałyby z faktu, iż w przypadku braku odmiennego traktowania liczba studentów nierezydentów, zapisanych do instytucji szkolnictwa wyższego Wspólnoty Francuskiej osiągnęłaby nadmiernie wysoki poziom.
- 50 W tej kwestii należy stwierdzić, że zgodnie z wyjaśnieniami Wspólnoty Francuskiej, wynikającymi z postanowienia odsyłającego, obciążenie finansowe nie stanowi istotnego powodu uzasadniającego przyjęcie dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. Zgodnie z jej wyjaśnieniami finansowanie szkolnictwa jest organizowane na bazie systemu

kosztów stałych, w ramach którego wysokość całościowej dotacji nie ulega zmianie stosownie do całościowej liczby studentów.

- 51 W tych okolicznościach obawa nadmiernego obciążenia dla systemu finansowania szkolnictwa wyższego nie może uzasadniać nierównego traktowania pomiędzy studentami będącymi i niebędącymi rezydentami.

W przedmiocie uzasadnienia związanego z utrzymaniem homogeniczności systemu kształcenia wyższego

- 52 Rząd belgijski, wspierany przez rząd austriacki, twierdzi, że obecność studentów nierezydentów na odnośnych kierunkach osiągnęła poziom, który grozi spowodowaniem obniżenia jakości kształcenia wyższego ze względu na ograniczenia wynikające z możliwości podjęcia studentów przez instytucje szkolnictwa i dyspozycyjności ich personelu. Zatem w celu utrzymania homogeniczności tego systemu i zapewnienia szerokiego i demokratycznego dostępu populacji Wspólnoty Francuskiej do kształcenia wyższego wysokiej jakości niezbędne okazuje się ustanowienie nierównego traktowania pomiędzy studentami będącymi i niebędącymi rezydentami i ograniczenie liczby tych ostatnich.
- 53 Oczywiście nie można z góry wykluczyć, że zapobieganie ryzyku zagrażającemu istnieniu narodowego systemu kształcenia i jego homogeniczności może uzasadnić nierówne traktowanie pomiędzy niektórymi studentami (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 66).
- 54 Jednakże elementy uzasadnienia przywołane w tym celu pokrywają się z elementami uzasadnienia związanymi z ochroną zdrowia publicznego, jako że wszystkie odnośne kierunki należą do tej właśnie dziedziny. Należy zatem zbadać je jedynie w ramach uzasadnienia związanego z wymogami ochrony zdrowia publicznego.

W przedmiocie uzasadnienia związanego z wymogami zdrowia publicznego

— Uwagi przedłożone Trybunałowi

- 55 Rząd belgijski, wspierany przez rząd austriacki, twierdzi, że uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym jest niezbędne dla osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu jakości i stałości usług medycznych i paramedycznych w ramach Wspólnoty Francuskiej.
- 56 Zwiększona liczba studentów nierezydentów powoduje ich zdaniem, po pierwsze, znaczne obniżenie jakości kształcenia na kierunkach medycznych i paramedycznych, które to kształcenie wymaga w szczególności znacznej liczby godzin zajęć praktycznych. Okazuje się, że tego rodzaju kształcenie nie może być prawidłowo zorganizowane powyżej pewnej liczby studentów, ponieważ możliwość podjęcia studentów przez instytucje szkolnictwa wyższego, dyspozycyjność ich personelu oraz możliwości przeprowadzenia zajęć praktycznych nie są nieograniczone.
- 57 W celu zilustrowania trudności napotkanych w dziedzinie kształcenia rząd belgijski przywołuje w szczególności sytuację panującą w dziedzinie studiów weterynarii. Podnosi on, że na bazie norm jakości obowiązujących dla kształcenia w dziedzinie weterynarii – które implikują w szczególności odbycie przez każdego studenta praktyki klinicznej na dostatecznej liczbie zwierząt – zostało stwierdzone, że nie jest możliwe kształcenie we Wspólnocie Francuskiej więcej aniżeli 200 weterynarzy na rok w ramach drugiego etapu studiów wyższych. Jednakże z powodu napływu studentów nierezydentów łączna liczba studentów na sześciu latach studiów wzrosła z 1 233 do 2 343 pomiędzy rokiem akademickim 1995/1996 a 2002/2003.
- 58 Sytuacja jest podobna na innych kierunkach określonych przez dekret z dnia 16 czerwca 2006 r.

- 59 Po drugie, rząd belgijski twierdzi, że obecność zwiększonej liczby studentów nierezydentów może powodować, wraz z upływem czasu, niedostatek wykwalifikowanych pracowników medycznych we Wspólnocie Francuskiej, co doprowadziłoby do załamania systemu zdrowia publicznego na całym jej terytorium. Ryzyko to jest jego zdaniem związane z faktem, że po zakończeniu studiów studenci nierezydenci wracają do swojego państwa pochodzenia w celu wykonywania tam swojego zawodu, podczas gdy liczba dyplomów uzyskanych przez rezydentów pozostaje zbyt niska w ramach pewnych specjalności.
- 60 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą w szczególności, że nawet jeżeli te elementy uzasadnienia są dopuszczalne, rząd belgijski nie wykazał realności wyżej wymienionych okoliczności.
- 61 Komisja zapewnia, że traktuje bardzo poważnie ryzyka przywoływane przez rząd belgijski. Uznaje ona jednak, że w chwili obecnej nie dysponuje wszystkimi elementami pozwalającymi jej na zajęcie stanowiska co do zasadności uzasadnienia.

— Odpowiedź Trybunału

- 62 Z orzecznictwa wynika, że nierówne traktowanie oparte pośrednio na przynależności państwowej może zostać uzasadnione przez cel polegający na zapewnieniu wysokiej jakości opieki medycznej, zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich w zakresie, w jakim przyczynia się on do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-87*, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Należy zatem ocenić, czy uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym jest właściwe dla zagwarantowania realizacji tego słusznego celu i czy nie wykracza poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia.

- 64 W tej kwestii to do sądu krajowego, do którego wyłącznej kompetencji należy ocena okoliczności faktycznych zawisłego przed nim sporu oraz dokonanie wykładni właściwych przepisów krajowych, należy ostateczne ustalenie, czy i w jakim zakresie takie uregulowanie spełnia te wymogi (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 171/88 Rinner-Kühn, Rec. s. 2743, pkt 15; z dnia 23 października 2003 r. w sprawach połączonych C-4/02 i C-5/02 Schönheit i Becker, Rec. s. I-12575, pkt 82).
- 65 Niemniej Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może w razie potrzeby dostarczyć wskazówki związane z aktami postępowania toczącego się przed sądem krajowym oraz uwagi pisemne bądź ustne, które mu zostały przedstawione, umożliwiające sądowi krajowemu wydanie rozstrzygnięcia (wyrok z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-187/00 Kutz-Bauer, Rec. s. I-2741, pkt 52; ww. wyrok w sprawach połączonych Schönheit i Becker, pkt 83).
- 66 W pierwszej kolejności na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zweryfikowania istnienia rzeczywistych zagrożeń dla ochrony zdrowia publicznego.
- 67 W tej kwestii nie można a priori wykluczyć, że ewentualne obniżenie jakości kształcenia przyszłych specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej będzie mogło spowodować, wraz z upływem czasu, obniżenie jakości opieki świadczonej na odnośnym terytorium, ponieważ jakość opieki medycznej lub paramedycznej na danym terytorium zależy od kompetencji specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej, wykonujących swoją działalność na tym właśnie terytorium.
- 68 Nie można również wykluczyć, że ewentualne ograniczenie łącznej liczby studentów na przedmiotowych kierunkach – w szczególności w celu zagwarantowania jakości kształcenia – może obniżyć, proporcjonalnie, liczbę dyplomów wydawanych w celu zapewnienia, wraz z upływem czasu, dostępności opieki zdrowia na odnośnym terytorium, co mogłoby następnie mieć wpływ na poziom ochrony zdrowia publicznego. W tej kwestii należy uznać, że niedostatek specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej oznaczałby poważne problemy dla ochrony zdrowia publicznego i że

zapobiegnięcie temu ryzyku wymaga, aby na terytorium tym osiedliła się dostateczna liczba posiadaczy dyplomów w celu wykonywania jednego z zawodów medycznych i paramedycznych określonych w dekrete spornym w postępowaniu przed sądem krajowym.

- 69 W ramach oceny tych zagrożeń sąd krajowy musi wziąć pod uwagę, po pierwsze, że związek pomiędzy kształceniem przyszłych specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej i cel polegający na zapewnieniu wysokiej jakości opieki medycznej, zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich, jest jedynie pośredni i mniej kauzalny aniżeli związek pomiędzy celem dotyczącym zdrowia publicznego i działalnością specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej już obecnych na rynku (zob. ww. wyroki: w sprawie Hartlauer; w sprawie Apothekerkammer des Saarlandes i in.). Ocena tego związku będzie zależała w istocie w szczególności nie tylko od analizy perspektywicznej, w której należy wysnuć wniosek z licznych, losowych i niepewnych elementów i należy wziąć pod uwagę przyszłą ewolucję odnośnej dziedziny zdrowia, lecz również od analizy sytuacji istniejącej na początku, mianowicie aktualnie.
- 70 Następnie, dokonując konkretnej oceny okoliczności sprawy zawisłej przed sądem krajowym, sąd krajowy musi wziąć pod uwagę okoliczność, że gdy brak jest pewności co do istnienia lub znaczenia zagrożeń dla zdrowia publicznego na jego terytorium, państwo członkowskie może podjąć środki ochronne, nie czekając, aż niedostateczna liczba specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej stanie się faktem (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Apothekerkammer des Saarlandes, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). Musi ono postąpić w ten sam sposób w odniesieniu do zagrożeń dla jakości kształcenia w tej dziedzinie.
- 71 Jednakoże na właściwych władzach krajowych spoczywa obowiązek wykazania, że zagrożenia te rzeczywiście istnieją (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Apothekerkammer des Saarlandes i in., pkt 39). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na władzach tych spoczywa obowiązek udowodnienia, gdy przyjmują środek stanowiący odstępstwo od zasady ustanowionej przez prawo Unii, za każdym razem, że środek ten jest właściwy dla zagwarantowania realizacji powoływanego celu i że nie wykracza on poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia. Powoływaniu przez państwa członkowskie

względów uzasadniających powinny zatem towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza przydatności oraz proporcjonalności środka ograniczającego przyjętego przez to państwo, jak również precyzyjne dane na poparcie jego argumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 18 marca 2004 r. w sprawie C-8/02 Leichtle, Rec. s. I-2641, pkt 45; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 63). Trzeba, aby taka obiektywna analiza, odnosząca się do okoliczności stanu faktycznego i zawierająca dane liczbowe, była w stanie wykazać, przy pomocy poważnych, zbieżnych i prawdopodobnych danych, że rzeczywiście istnieją zagrożenia dla zdrowia publicznego.

- 72 W niniejszej sprawie analiza ta musi w szczególności umożliwiać dokonanie oceny, dla każdego z dziewięciu kierunków określonych przez dekret z dnia 16 czerwca 2006 r., maksymalnej liczby studentów, która może być kształcona z poszanowaniem uważanych za istotne norm, dotyczących jakości kształcenia. Ponadto musi ona wskazywać potrzebną liczbę posiadaczy dyplomów ukończenia studiów, którzy muszą osiedlić się we Wspólnocie Francuskiej w celu wykonywania zawodu medycznego lub paramedycznego, tak aby zapewnić dostateczną dostępność opieki medycznej w ramach publicznej służby zdrowia.
- 73 Ponadto analiza ta nie może ograniczać się do wskazania liczb dotyczących tej czy innej grupy studentów, opierając się, w szczególności, na dedukcyjnym myśleniu, że po zakończeniu swoich studiów wszyscy studenci nierezydenci osiedlą się w państwie, w którym zamieszkiwali przed podjęciem studiów, w celu wykonywania jednego z zawodów, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym. W konsekwencji analiza ta musi uwzględniać wpływ studentów nierezydentów na realizację celu polegającego na zagwarantowaniu dostępności specjalistów w ramach Wspólnoty Francuskiej. Ponadto musi ona uwzględniać możliwość, że studenci rezydenci postanowią wykonywać swój zawód po zakończeniu studiów w innym państwie członkowskim niż Królestwo Belgii. Analiza ta musi również uwzględniać zakres, w jakim osoby, które nie studiowały we Wspólnocie Francuskiej, później się w niej osiedlą w celu wykonywania jednego z tych zawodów.
- 74 Na właściwych władzach spoczywa obowiązek dostarczenia sądowi krajowemu analizy spełniającej te wymogi.

- 75 W drugiej kolejności, jeżeli sąd krajowy uzna, że istnieją rzeczywiste zagrożenia dla ochrony zdrowia publicznego, sąd ten musi ocenić w świetle elementów dostarczonych przez właściwe władze, czy uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym może być uznane za właściwe dla zagwarantowania realizacji celu ochrony zdrowia publicznego.
- 76 W tej sytuacji należy do niego również dokonanie oceny, czy ograniczenie liczby studentów nierezydentów może rzeczywiście zwiększyć liczbę posiadaczy dyplomów gotowych do zapewnienia, wraz z upływem czasu, dostępności opieki zdrowia w ramach Wspólnoty Francuskiej.
- 77 W trzeciej kolejności na sądzie krajowym spoczywa obowiązek oceny, czy uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia przywołanego celu, to znaczy, czy nie istnieją środki mniej ograniczające, które pozwalałyby na jego osiągnięcie.
- 78 W tej kwestii należy sprecyzować, że do sądu tego należy zweryfikowanie w szczególności, czy powoływany cel leżący w interesie ogólnym nie mógłby zostać osiągnięty za pomocą środków mniej ograniczających, które miałyby na celu zachęcenie studentów, którzy odbyli swoje studia w ramach Wspólnoty Francuskiej, do osiedlenia się na jej terytorium po ich ukończeniu lub przyciągnięcie specjalistów wykształconych poza Wspólnotą Francuską do osiedlenia się w jej ramach.
- 79 Do sądu krajowego należy również zbadanie, czy właściwe władze pogodziły we właściwy sposób realizację tego celu z wymogami z prawa Unii, a w szczególności z możliwością dostępu studentów pochodzących z innych państw członkowskich do systemu kształcenia na poziomie wyższym, która to możliwość jest właśnie istotą gwarantowanej przez traktat zasady swobodnego przemieszczania się studentów (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 70). Ograniczenia dostępu do podjęcia tych studiów, wprowadzone przez państwo członkowskie, musi

być zatem ograniczone do tego, co jest niezbędne do osiągnięcia realizowanego celu i muszą umożliwiać odpowiedni szeroki dostęp tych studentów do studiów wyższych.

- 80 W tej kwestii z akt sprawy wynika, że studenci nierezydenci, zainteresowani podjęciem kształcenia wyższego, są na potrzeby zapisów selekcyonowani w drodze losowania, czyli w sposób, który jako taki nie uwzględnia ich wiedzy ani doświadczeń.
- 81 W tej sytuacji na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zweryfikowania, czy procedura selekcji studentów nierezydentów ogranicza się do losowania i, jeśli tak jest, czy metoda przeprowadzania selekcji oparta nie na zdolnościach odnośnych kandydatów, lecz na przypadku, okazuje się niezbędna dla osiągnięcia realizowanego celu.
- 82 W konsekwencji na pytania prejudycjalne pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 18 TFUE i 21 TFUE stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, które ogranicza liczbę studentów nierezydentów mogących zapisać się po raz pierwszy na kierunki medyczne i paramedyczne proponowane przez instytucje szkolnictwa wyższego, chyba że sąd krajowy, po dokonaniu oceny wszystkich elementów mających znaczenie dla sprawy i przedstawionych przez właściwe władze, stwierdzi, że uregulowanie to okazuje się uzasadnione w świetle celu ochrony zdrowia publicznego.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 83 Poprzez pytanie trzecie sąd krajowy pragnie, aby Trybunał sprecyzował w istocie, jaki wpływ na sytuację mającą miejsce w postępowaniu przed sądem krajowym mają wymogi, jakie powstają dla państw członkowskich zgodnie z art. 13 ust. 2 lit. c) paktu.

- 84 Rząd belgijski twierdzi, że przyjęcie dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. było nieodzowne dla poszanowania prawa do kształcenia populacji Wspólnoty Francuskiej, które wynika z art. 13 ust. 2 lit. c) paktu. Odnosny przepis zawiera jego zdaniem klauzulę standstill, zmuszającą Wspólnotę do zachowania szerokiego i demokratycznego dostępu do wysokiej jakości szkolnictwa wyższego. W przypadku braku powyższego dekretu zachowanie dostępu nie byłoby jego zdaniem możliwe.
- 85 W kwestii tej należy jednak podnieść, że pomiędzy paktem i wymogami wynikającymi, w danym przypadku, z art. 18 TFUE i 21 TFUE, nie ma żadnej niezgodności.
- 86 Z brzmienia art. 13 ust. 2 lit. c) paktu wynika, że realizuje on w istocie ten sam cel co art. 18 TFUE i 21 TFUE, mianowicie cel polegający na zagwarantowaniu zasady niedyskryminacji w zakresie dostępu do szkolnictwa wyższego. Potwierdza to art. 2 ust. 2 paktu, zgodnie z którym każde z państw stron zobowiązuje się zapewnić prawa uznane w pakcie bez dyskryminacji ze względu na jakiegokolwiek różnice, w szczególności ze względu na pochodzenie narodowe.
- 87 Tymczasem art. 13 ust. 2 lit. c) paktu nie wymaga od państwa strony ani też nie upoważnia tego państwa do zapewnienia szerokiego dostępu do wysokiej jakości szkolnictwa wyższego jedynie dla swoich obywateli.
- 88 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że właściwe władze nie mogą powoływać się na art. 13 ust. 2 lit. c) paktu, jeżeli sąd krajowy uzna, że dekret z dnia 16 czerwca 2006 r. nie jest zgodny z art. 18 TFUE i 21 TFUE.

W przedmiocie stosowania wyroku w czasie

- 89 Na wypadek gdyby Trybunał doszedł do wniosku, że prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu spornemu w postępowaniu przed sądem krajowym, rząd belgijski wnioskuje o ograniczenie skutków tego wyroku w czasie. W jego przekonaniu ograniczenie to jest niezbędne, ponieważ liczba stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze jest znaczna, jako że liczni studenci nierezydenci złożyli swoje dokumenty na potrzeby zapisów na studia na rok akademicki 2006/2007 na jeden z kierunków określonych w dekrete z dnia 16 czerwca 2006 r. Zakwestionowanie tych stosunków prawnych mogłoby w konsekwencji mieć poważne reperkusje finansowe, mogące destabilizować budżet Wspólnoty Francuskiej w dziedzinie kształcenia.
- 90 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnia przepisu prawa Unii, dokonana przez Trybunał w ramach kompetencji przyznanej mu w art. 267 TFUE, wyjaśnia i precyzuje w miarę potrzeb znaczenie oraz zakres tego przepisu, tak jak powinien lub powinien być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie. Wynika z tego, że zinterpretowany w ten sposób przepis może i powinien być stosowany przez sąd do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem tego wyroku, jeśli przesłanki wniesienia do właściwego sądu powództwa dotyczącego zastosowania tego przepisu są w pozostałym zakresie spełnione (zob. wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Blaizot i in., Rec. s. 379, pkt 27; z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. s. I-4921, pkt 141).
- 91 Jedynie tytułem wyjątku, stosując podstawową zasadę pewności prawa, będącą elementem systemu prawnego Unii, Trybunał może ograniczyć w stosunku do wszystkich zainteresowanych możliwości powoływania się na przepis, którego wykładni dokonał, w celu podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze. Aby tego rodzaju ograniczenie mogło mieć miejsce, winny zostać spełnione dwie istotne

przesłanki, mianowicie dobra wiara zainteresowanych i ryzyko poważnych konsekwencji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 28 września 1994 r. w sprawie C-57/93 Vroege, Rec. s. I-4541, pkt 21; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-402/03 Skov i Bilka, Zb.Orz. s. I-199, pkt 51).

- ⁹² Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konsekwencje finansowe, które mogą wynikać dla państwa członkowskiego z wyroku wydanego w trybie prejudycjalnym, nie uzasadniają, same w sobie, ograniczenia skutków tego wyroku w czasie (zob. w szczególności wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. s. I-6193, pkt 52).
- ⁹³ Konkretnie Trybunał uciekał się do tego rozwiązania jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach, po pierwsze, gdy istniało ryzyko poważnych reperkusji finansowych ze względu, między innymi, na znaczną liczbę stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze na podstawie uregulowania uważanego za skuteczne i obowiązujące, po drugie, gdy okazywało się, iż osoby prywatne oraz władze krajowe skłoniły się do zachowań niezgodnych z uregulowaniami Unii ze względu na istnienie obiektywnej i istotnej niepewności odnośnie do zakresu przepisów Unii, do której to niepewności przyczyniło się ewentualnie również takie samo zachowanie innych państw członkowskich bądź Komisji (ww. wyrok w sprawie Grzelczyk, pkt 53).
- ⁹⁴ W postępowaniu przed sądem krajowym należy stwierdzić, że rząd belgijski nie przedstawił Trybunałowi żadnego konkretnego dowodu mogącego potwierdzić, iż autorzy dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. skłonili się do zachowania ewentualnie niezgodnego z prawem Unii ze względu na istnienie obiektywnej i istotnej niepewności odnośnie do zakresu tego prawa.

- 95 Ponadto rząd ten nie wsparł w żaden sposób za pomocą konkretnych dowodów swojej argumentacji, w myśl której niniejszy wyrok, jeśli jego skutki nie zostałyby ograniczone w czasie, mógłby mieć poważne konsekwencje finansowe.
- 96 W tej sytuacji nie następuje ograniczenie skutków niniejszego wyroku w czasie.

W przedmiocie kosztów

- 97 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) **Artykuły 18 TFUE i 21 TFUE stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, które ogranicza liczbę studentów uznawanych za nierezydentów w Belgii, mogących zapisać się po raz pierwszy na kierunki medyczne i paramedyczne proponowane przez instytucje szkolnictwa wyższego, chyba że sąd krajowy, po dokonaniu oceny wszystkich elementów mających znaczenie dla sprawy i przedstawionych przez właściwe władze, stwierdzi, że uregulowanie to okazuje się uzasadnione w świetle celu ochrony zdrowia publicznego.**

- 2) **Właściwe władze nie mogą powoływać się na art. 13 ust. 2 lit. c) Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r., jeżeli sąd krajowy uzna, że dekret wydany przez Wspólnotę Francuską w dniu 16 czerwca 2006 r. regulujący liczbę studentów niektórych kierunków na pierwszym etapie kształcenia wyższego nie jest zgodny z art. 18 TFUE i 21 TFUE.**

Podpisy