Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 5 marca 2020 r.[1]

Sprawa C-66/18

Komisja Europejska
przeciwko

Węgrom

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Właściwość Trybunału – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS) – Swoboda świadczenia usług – Dyrektywa 2006/123/WE – Artykuł 16 – Artykuł 56 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Artykuł 49 TFUE – Usługi kształcenia – Szkolnictwo wyższe – Usługodawca z państwa trzeciego – Warunki ustawowe świadczenia usług kształcenia w państwie członkowskim – Wymóg zawarcia umowy międzynarodowej z państwem pochodzenia – Wymóg prowadzenia faktycznej działalności dydaktycznej w państwie pochodzenia – Zastosowanie karty praw podstawowych – Artykuł 13 – Wolność nauki – Artykuł 14 ust. 3 – Wolność tworzenia placówek edukacyjnych

I. Wprowadzenie

1. Przedmiotem niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są dwie zmiany węgierskiej ustawy o szkolnictwie wyższym z 2017 r. W myśl tych zmian szkoły wyższe z państw spoza EOG, które chcą podjąć lub kontynuować działalność na Węgrzech, muszą wykazać zawarcie umowy międzynarodowej między Węgrami a państwem pochodzenia, przy czym w przypadku państw federalnych umowa ta musi być koniecznie zawarta przez rząd centralny. Ponadto warunkiem prowadzenia działalności przez wszystkie zagraniczne szkoły wyższe jest oferowanie kształcenia wyższego również w państwie pochodzenia.

2. Według krytyków jedynym celem, jaki przyświeca rządowi węgierskiemu w związku z tą ustawą, jest uniemożliwienie prowadzenia działalności na Węgrzech przez Central European University (zwany dalej „CEU”). Z tego powodu w debacie publicznej mówiono czasami o „lex CEU”.

3. CEU został założony w 1991 r. przez inicjatywę, która – według jej własnego oświadczenia – postawiła sobie za cel promowanie krytycznej debaty w kształceniu nowych decydentów w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie wcześniej pluralizm był wykluczony. CEU jest uniwersytetem założonym na podstawie prawa stanu Nowy Jork, który posiada zezwolenie na prowadzenie

1 Język oryginału: niemiecki.

działalności wydane przez ten stan (tzw. Absolute Charter). Głównymi sponsorami są fundacje „Open Society" amerykańskiego biznesmena węgierskiego pochodzenia George'a Sorosa, który w niektórych kręgach jest osobą kontrowersyjną [2]. Ze względu na swoje szczególne cele CEU nigdy nie prowadził żadnej działalności dydaktycznej ani badawczej w Stanach Zjednoczonych.

4. Spośród sześciu zagranicznych szkół wyższych, które w momencie nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym prowadziły na Węgrzech działalność wymagającą uzyskania zezwolenia, CEU – ze względu na swój szczególny model działania – był jedyną, która nie była w stanie spełnić nowych wymogów. W związku z tym zaprzestał on działalności na Węgrzech; w listopadzie 2019 r. otwarto nowy kampus w Wiedniu.

5. W tym kontekście Komisja postrzega nowe przepisy nie tylko jako ograniczenie swobodnego przepływu usług, ale w szczególności również jako naruszenie wolności nauki zagwarantowanej w europejskiej karcie praw podstawowych.

6. Ponadto, ponieważ jeden z dwóch nowych wymogów znajduje zastosowanie wyłącznie do szkół wyższych z państw spoza EOG, postępowanie zyskuje jeszcze dodatkowy szczególny wymiar. Komisja zarzuca bowiem Węgrom w tym zakresie naruszenie prawa Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, zwanej dalej „WTO"), a mianowicie GATS. W niniejszym postępowaniu Trybunał będzie zatem musiał rozstrzygnąć również kwestię tego, w jakim zakresie postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może służyć jako narzędzie egzekwowania i zwiększania skuteczności międzynarodowego prawa handlowego.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Decyzja Rady 94/800 dotycząca zawarcia porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej

7. 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) [3] Rada przyjęła Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu, w tym również porozumienia zawarte w załącznikach 1–3 do tego porozumienia, do których należy Układ ogólny w sprawie handlu usługami (General Agreement on Trade in Services, zwany dalej „GATS").

8. Artykuł I 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:

(a) z terytorium jednego Członka na terytorium któregokolwiek innego Członka;

2 Jego fundacje dotknęło inne równolegle przyjęte uregulowanie węgierskie – a Külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (ustawa LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne), która nakłada określone obwarowane sankcją obowiązki rejestracji, zgłaszania i przejrzystości na organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące wsparcie finansowe z zagranicy. Ustawa ta jest przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sprawie C-78/18, Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń).

3 Dz.U. 1994, L 336, s. 1.

(b) na terytorium jednego członka dla usługobiorcy któregokolwiek innego Członka;

(c) przez usługodawcę jednego Członka poprzez obecność handlową na terytorium któregokolwiek innego Członka;

(d) przez usługodawcę jednego Członka poprzez obecność osób fizycznych Członka na terytorium któregokolwiek innego Członka.

[…]".

9. Artykuł XIV GATS jest zatytułowany „Wyjątki o charakterze ogólnym" i przewiduje, co następuje:

„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 któregokolwiek Członka środków:

(a) koniecznych dla ochrony publicznej moralności oraz utrzymania porządku publicznego[4]; […]

(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 podstępnym lub postępowania ze skutkami niewykonania kontraktów usługowych; […]

(iii) bezpieczeństwa; […]".

10. Artykuł XVI GATS znajduje się w części III układu, zatytułowanej „Zobowiązania szczegółowe". Przepis ten, zatytułowany „Dostęp do rynku", stanowi:

„1. W odniesieniu do dostępu do rynku […] każdy Członek przyzna usługom i usługodawcom któregokolwiek 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 […], 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;

4 „Powołanie się na wyjątki dotyczące ochrony porządku publicznego jest możliwe, tylko gdy występuje rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społecznych" (przypis w oryginale).

(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".

11. Artykuł XVII GATS, zatytułowany „Zasada traktowania narodowego", przewiduje:

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

12. Artykuł XX GATS stanowi:

„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. Listy szczegółowych zobowiązań zostaną załączone do niniejszego Układu oraz będą stanowić jego integralną część".

2. Decyzja Rady 2019/485 w sprawie zawarcia odpowiednich umów na mocy art. XXI Układu ogólnego w sprawie handlu usługami

13. Decyzją Rady (UE) 2019/485 z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zawarcia odpowiednich umów na mocy art. XXI Układu ogólnego w sprawie handlu usługami z Argentyną, Australią, Brazylią, Chinami, wydzielonym obszarem celnym Tajwanu, Penghu, Kinmen i Matsu (chińskim Tajpej), chińskim Hongkongiem, Ekwadorem, Filipinami, Indiami, Japonią, Kanadą, Kolumbią, Koreą, Kubą, Nową Zelandią, Stanami Zjednoczonymi i Szwajcarią, dotyczących koniecznych wyrównań wynikających z przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Austrii, Polski, Słowenii, Słowacji,

Finlandii i Szwecji do Unii Europejskiej [5] Rada zatwierdziła umowy, o których mowa w tytule i które stanowiły warunek wejścia w życie tak zwanej skonsolidowanej listy zobowiązań GATS UE-25. Skonsolidowana lista weszła w życie w dniu 15 marca 2019 r. Powtórzono w niej zobowiązania Węgier z ich listy szczegółowych zobowiązań [6] bez zmian [7].

14. Lista szczegółowych zobowiązań Węgier składa się z dwóch części, przy czym część I zawiera zastrzeżenia co do zobowiązań poziomych, podczas gdy część II dotyczy zastrzeżeń dotyczących zobowiązań pionowych (w ramach konkretnych sektorów).

15. W części II wymieniono sektory, w ramach których podjęto szczegółowe zobowiązania zgodnie z art. XVI („Dostęp do rynku") lub art. XVII GATS („Zasada traktowania narodowego"). W przypadku usług szkolnictwa wyższego (Higher Education Services) [8] w odniesieniu do dostępu do rynku dla właściwego w niniejszej sprawie trzeciego sposobu świadczenia usług („obecność handlowa") obowiązuje następująca zasada: „Zakładanie szkół uwarunkowane jest uzyskaniem licencji od władz centralnych". W kolumnie dotyczącej traktowania krajowego nie wpisano zastrzeżeń („None").

3. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

16. Artykuł 13 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") [9] jest zatytułowany „Wolność sztuki i nauki" i stanowi:

„Sztuka i badania naukowe są wolne od ograniczeń. Wolność akademicka jest szanowana".

17. Artykuł 14 ust. 3 karty brzmi następująco:

„Wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa".

18. Artykuł 16 karty przewiduje:

„Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi".

4. Dyrektywa 2006/123

19. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (zwana dalej „dyrektywą usługową") [10] ma zastosowanie „do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim".

20. W art. 4 ust. 1 tej dyrektywy pojęcie usługi zdefiniowano jako „wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. [57 TFUE]".

5 Dz.U. 2019, L 87, s. 1.

6 Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO GATS/SC/40 z dnia 15 kwietnia 1994 r.

7 Dokument WTO S/C/W/273, s. 166, 167. W kwestii wejścia w życie zob. komunikat Unii z dnia 7 marca 2019 r. skierowany do członków WTO.

8 Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO GATS/SC/40 z dnia 15 kwietnia 1994 r., s. 19 (pkt 5.C).

9 Dz.U. 2007, C 364, s. 1.

10 Dz.U. 2006, L 376, s. 36.

21. Artykuł 16 dyrektywy usługowej stanowi:

„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 […]”.

B. Prawo krajowe

22. Węgierskie przepisy regulujące szkolnictwo wyższe umieszczono w Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawie CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym). W 2017 r. ustawa ta została zmieniona Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym, zwaną dalej „ustawą o szkolnictwie wyższym”).

23. Zgodnie z art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym zagraniczna szkoła wyższa może prowadzić na terytorium Węgier studia wyższe kończące się uzyskaniem dyplomu, wyłącznie jeżeli „rząd Węgier i rząd państwa, w którym zagraniczna szkoła wyższa ma siedzibę, uznały za wiążącą międzynarodową umowę dotyczącą udzielenia placówce poparcia co do zasady dla prowadzenia działalności na Węgrzech, która to umowa, w przypadku państwa federalnego, powinna być oparta na umowie uprzednio zawartej z rządem centralnym, jeżeli nie ma on kompetencji do uznawania mocy wiążącej umowy międzynarodowej”.

24. Zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym wymóg ten dotyczy zagranicznych szkół wyższych, których siedziba znajduje się w państwie spoza EOG.

25. Zgodnie z art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym zagraniczna szkoła wyższa może prowadzić na terytorium Węgier studia wyższe kończące się uzyskaniem dyplomu, wyłącznie jeżeli „ma status uznanej przez państwo szkoły wyższej w kraju, w którym ma siedzibę, oraz faktycznie prowadzi tam studia wyższe”.

26. Zgodnie z art. 77 ust. 3 wymóg ten ma zastosowanie również do zagranicznych szkół wyższych, których siedziba znajduje się w jednym z państw EOG.

27. Artykuł 115 ust. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym w momencie wydania przez Komisję uzasadnionej opinii przewidywał, że wymóg, o którym mowa w art. 76 ust. 1 lit. a) tej ustawy, należało spełnić do dnia 1 stycznia 2018 r. W przypadku państw federalnych umowę z rządem centralnym należało zawrzeć w terminie sześciu miesięcy od publikacji ustawy XXV z 2017 r. Ponadto w art. 115 ust. 7 wyjaśniono, że zagraniczne szkoły wyższe, które w momencie upływu terminu nie będą spełniać wymogów ustawowych, utracą zezwolenie na działalność. W tym przypadku od dnia 1 stycznia 2018 r. nie mogą one już przyjmować nowych studentów na studia na Węgrzech, przy czym studia będące już w tym momencie w toku należy zakończyć najpóźniej w roku akademickim 2020/2021 na niezmienionych warunkach.

28. W dniu 18 października 2017 r. Węgry poinformowały Komisję, że ustawa o szkolnictwie wyższym została po raz kolejny zmieniona – ustawą CXXVII z 2017 r. W ten sposób przedłużono termin na spełnienie wymogów, o których mowa w art. 76 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, do dnia 1 stycznia 2019 r. Również o rok przedłużono pozostałe terminy, o których mowa w art. 115 ust. 7 i 8.

III. Kontekst sprawy i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

29. W dniu 28 marca 2017 r. rząd węgierski wniósł do węgierskiego zgromadzenia narodowego projekt ustawy zmieniającej ustawę CCIV z 2011 r. Kilka dni później, a mianowicie w dniu 4 kwietnia 2017 r., projekt został przyjęty w postaci ustawy XXV z 2017 r. w ramach szybkiej ścieżki legislacyjnej.

30. Pismem z dnia 27 kwietnia 2017 r. Komisja poinformowała Węgry, że uważa, iż uchwalając ustawę XXV z 2017 r., naruszyły one art. 9, 10, 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 dyrektywy 2006/123, a tytułem ewentualnym art. 49 i 56 TFUE, art. XVII GATS oraz art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty, oraz wezwała je do zajęcia stanowiska. Węgry odpowiedziały pismem z dnia 25 maja 2017 r., w którym zakwestionowały dokonanie wskazanych naruszeń.

31. W dniu 14 lipca 2017 r. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała swoje stanowisko. Po oddaleniu przez Komisję wniosku Węgier o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi Węgry odpowiedziały pismami z dnia 14 sierpnia 2017 r. i 11 września 2017 r., stwierdzając, że nie doszło do podnoszonych uchybień.

32. W dniu 5 października 2017 r. Komisja wydała uzupełniającą uzasadnioną opinię. W dniu 6 października 2017 r. Węgry przekazały uzupełniające informacje do pism z dnia 14 sierpnia i 11 września tego samego roku.

33. W dniu 18 października 2017 r. Węgry odpowiedziały na uzupełniającą uzasadnioną opinię i przekazały pismem z dnia 13 listopada 2017 r. dalsze uzupełniające informacje.

IV. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

34. W ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, która wpłynęła do Trybunału w dniu 1 lutego 2018 r., Komisja wnosi o:

– stwierdzenie, że Węgry uchybiły

  – zobowiązaniom wynikającym z art. XVII GATS poprzez wymaganie od zagranicznych szkół wyższych umiejscowionych poza EOG zawarcia umowy międzynarodowej między Węgrami a państwem pochodzenia stanowiące warunek dla świadczenia usług kształcenia, zgodnie z art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy CCIV z 2011 r. ze zm.;

– zobowiązaniom wynikającym z art. 16 dyrektywy 2006/123/WE, a w każdym razie art. 49 i 56 TFUE, oraz art. XVII GATS poprzez wymaganie od zagranicznych szkół wyższych, by oferowały kształcenie wyższe w państwie pochodzenia, zgodnie z art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy CCIV z 2011 r. ze zm.;

– zobowiązaniom wynikającym z art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do ww. ograniczeń;

– obciążenie Węgier kosztami postępowania.

35. Węgry wnoszą o

– odrzucenie skargi Komisji jako niedopuszczalnej;

a tytułem ewentualnym o

– oddalenie skargi Komisji jako bezzasadnej;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

36. Na rozprawie w dniu 24 czerwca 2019 r. Komisja i Węgry przedstawiły swoje uwagi ustne.

V. Ocena prawna

37. W ramach niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy zbadać zgodność z prawem Unii dwóch warunków, od których węgierska ustawa o szkolnictwie wyższym ze zmianami uzależnia prowadzenie działalności dydaktycznej przez zagraniczne szkoły wyższe w kraju. Chodzi tu z jednej strony o wymóg zawarcia umowy międzynarodowej między Węgrami a państwem pochodzenia szkoły wyższej, a z drugiej strony o wymóg, by zagraniczna szkoła wyższa prowadziła w danym czasie również faktycznie działalność dydaktyczną w państwie pochodzenia.

38. Ponieważ pierwsze z wymienionych uregulowań znajduje zastosowanie wyłącznie do szkół wyższych mających siedzibą w państwach trzecich spoza EOG, Komisja zarzuca Węgrom w tym zakresie w szczególności naruszenie zasady traktowania narodowego, o której mowa w art. XVII GATS. W odniesieniu do tego zarzutu należy najpierw zbadać właściwość Trybunału w świetle art. 258 TFUE (sekcja A). Następnie analizie podlega z kolei dopuszczalność (sekcja B) i zasadność (sekcja C) skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w pozostałym zakresie. Oprócz naruszeń GATS Komisja widzi we wskazanych warunkach również naruszenia dyrektywy usługowej czy też podstawowych swobód, a także karty.

A. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do zarzutu naruszenia GATS

39. Właściwość Trybunału do rozpoznania sporu wchodzi w zakres bezwzględnych przeszkód procesowych, które bada się z urzędu [11].

11 Wyrok z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 37).

1. GATS jako integralna część prawa Unii

40. Zgodnie z orzecznictwem dotyczącym art. 258 ust. 1 TFUE przedmiot postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mogą stanowić jedynie naruszenia zobowiązań wynikających z prawa Unii [12]. Węgry uważają, że ewentualne zobowiązanie wynikające z art. XVII GATS w połączeniu ze szczegółowym zobowiązaniem w ramach sektora edukacji stanowi jednak nie zobowiązanie w świetle prawa Unii, lecz własne zobowiązanie państwa członkowskiego z tytułu prawa międzynarodowego.

41. Naruszenie przez państwa członkowskie określonych zobowiązań z tytułu prawa międzynarodowego było już przedmiotem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [13]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału umowy międzynarodowe zawierane przez Unię stanowią bowiem od momentu wejścia w życie integralną część porządku prawnego Unii [14]. Wiążą zatem instytucje Unii i państwa członkowskie w myśl art. 216 ust. 2 TFUE.

42. W każdym razie związanie to dotyczy w świetle orzecznictwa umów mieszanych w zakresie, w jakim chodzi o postanowienia tych umów, które dotyczą dziedziny objętej kompetencją zewnętrzną Unii [15].

43. Trybunał Sprawiedliwości orzekł już w sprawie art. 133 WE, że handel usługami, w tym również usługami dotyczącymi szczególnie wrażliwych sektorów, takich jak zdrowie i edukacja, wchodzi w zakres kompetencji zewnętrznej Unii [16]. Na mocy art. 207 TFUE, który wskutek przyjęcia traktatu lizbońskiego zastąpił art. 133 WE, kompetencja zewnętrzna Unii w zakresie handlu usługami została nawet rozszerzona i stanowi obecnie część jej wyłącznej kompetencji w ramach wspólnej polityki handlowej (zwanej dalej „WPH").

44. Pozostaje to bez uszczerbku dla istnienia wciąż daleko idącej kompetencji wewnętrznej państw członkowskich w dziedzinie edukacji, na którą powołują się Węgry. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 207 ust. 4 akapit trzeci lit. b) TFUE [17]. Zgodnie z tym przepisem Rada może zawierać umowy międzynarodowe w dziedzinie handlu usługami w zakresie edukacji wyłącznie jednomyślnie, jeżeli umowy te mogłyby w znacznym stopniu zakłócać działanie krajowego systemu tych usług i wywierać negatywny wpływ na odpowiedzialność państw członkowskich za ich zapewnienie. Ta jednomyślność jest konieczna, ponieważ wykonywanie zaciągniętych zobowiązań w wymiarze wewnętrznym musi należeć do państw członkowskich. W dziedzinie edukacji Unii przysługuje bowiem zgodnie z art. 6 lit. e) TFUE wyłącznie kompetencja do prowadzenia działań mających na celu koordynowanie.

45. Ponadto art. 207 ust. 6 TFUE przewiduje, że wykonywanie uprawnień przyznanych na mocy art. 207 ust. 1 TFUE nie prowadzi do harmonizacji przepisów ustawowych lub wykonawczych państw członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację. W odniesieniu do dziedziny kształcenia odpowiedni zakaz harmonizacji przewidziano w art. 166 ust. 4 TFUE. Nie podważa to jednak w żaden sposób istnienia kompetencji zewnętrznej Unii jako takiej.

12 Wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Irlandia (C-13/00, EU:C:2002:184, pkt 13).

13 Wyroki: z dnia 25 lutego 1988 r., Komisja/Grecja (194/85 i 241/85, EU:C:1988:95); z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy (C-61/94, EU:C:1996:313); z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Irlandia (C-13/00, EU:C:2002:184); z dnia 7 października 2004 r., Komisja/Francja (C-239/03, EU:C:2004:598); z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Włochy (C-173/05, EU:C:2007:362).

14 Wyroki: z dnia 30 kwietnia 1974 r., Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, pkt 2–6); z dnia 30 września 1987 r., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, pkt 7); z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 30).

15 Wyroki: z dnia 7 października 2004 r., Komisja/Francja (C-239/03, EU:C:2004:598, pkt 25); z dnia 16 listopada 2004 r., Anheuser-Busch (C-245/02, EU:C:2004:717, pkt 41); z dnia 11 września 2007 r., Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos (C-431/05, EU:C:2007:496, pkt 33 i nast.); z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 31 i nast.).

16 Tę kompetencję zewnętrzną Unia dzieliła jeszcze wówczas z państwami członkowskimi; zob. opinia 1/08 (Porozumienia zmieniające listy szczegółowych zobowiązań w ramach GATS) z dnia 30 listopada 2009 r. (EU:C:2009:739, pkt 135).

17 Zobacz już w tej kwestii moja opinia w sprawie Komisja/Rada (C-13/07, EU:C:2009:190, pkt 124).

46. W związku z tym porozumienia z krajami trzecimi stanowiące warunek wejścia w życie tzw. skonsolidowanej listy zobowiązań GATS UE-25 zostały zatwierdzone przez Unię bez udziału państw członkowskich [18]. Na liście tej bez zmian powtórzono zobowiązania Węgier w odniesieniu do szkolnictwa wyższego.

47. Tym samym zobowiązanie wynikające z GATS, podjęte pierwotnie przez Węgry i stanowiące przedmiot niniejszego postępowania, najpóźniej w momencie wejścia w życie traktatu lizbońskiego przeszło na Unię i stanowi w związku z tym zobowiązanie wynikające z prawa Unii, którego naruszenie może być przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [19].

2. Odpowiedzialność Unii z tytułu prawa międzynarodowego za naruszanie GATS przez państwa członkowskie

48. Ponadto za właściwością Trybunału do stwierdzania naruszeń GATS przez państwa członkowskie w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przemawia to, że Unia może zostać pozwana w związku z takim naruszeniem przez państwo trzecie przed organami rozstrzygania sporów WTO [20].

49. Wynika to, po pierwsze, z pełnego związania Unii GATS w stosunkach zewnętrznych. Zgoda Unii w myśl art. 1 ust. 1 decyzji Rady 94/800 ma się co prawda odnosić wyłącznie do tej części porozumienia WTO wraz z załącznikami, która leży w jej kompetencji, jednak podział kompetencji – w przeciwieństwie do innych umów mieszanych – nie został ujawniony, w związku z czym nie skutkuje ograniczeniem związania [21]. Artykuł 46 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów wyjaśnia w tym kontekście, że „państwo nie może powoływać się na to, że jego zgoda na związanie się traktatem jest nieważna, ponieważ została wyrażona z pogwałceniem postanowienia jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów, chyba że to pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło normy jego prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu” [22].

50. W każdym razie, zgodnie z traktatem lizbońskim, Unia i tak posiada jednak szeroką kompetencję w obszarze WPH.

51. Po drugie, działania państw członkowskich w obszarze stosowania GATS można przypisać Unii. Unia nie może co prawda bezpośrednio wpływać na działanie państw członkowskich we wszystkich obszarach objętych GATS, ponieważ przestrzeganie zobowiązań Unii wynikających z porozumienia WTO w dużej mierze zależy od sposobu, w jaki państwa członkowskie wykonują swoje własne kompetencje regulacyjne, mimo to w stosunkach zewnętrznych Unia w sposób nieograniczony związała się tym porozumieniem. Musi zatem pozwolić na to, aby przypisywano jej zachowanie jej członków.

18 Zobacz decyzja Rady (UE) 2019/485 z dnia 5 marca 2019 r. (Dz.U. 2019, L 87, s. 1). Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego Trybunał stwierdził w opinii 1/08 (Porozumienia zmieniające listy szczegółowych zobowiązań w ramach GATS) z dnia 30 listopada 2009 r. (EU:C:2009:739), że zmiana ta wchodzi w zakres kompetencji dzielonych Unii i jej państw członkowskich oraz wymaga udziału państw członkowskich.

19 Zobacz w tej kwestii opinia 2/15 (Umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r. (EU:C:2017:376, pkt 248).

20 Procedurę rozstrzygania sporów w ramach WTO uregulowano w Uzgodnieniu w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes, zwanym dalej „DSU”), w załączniku 2 do porozumienia WTO. Przewiduje ono najpierw ustanowienie tzw. zespołów orzekających w celu rozstrzygania określonych sporów, które składają sprawozdania organowi rozstrzygania sporów (Dispute Settlement Body, zwanemu dalej „DSB”). Organ ten opracowuje na tej podstawie końcowy raport, który staje się wiążący dla stron, jeżeli w terminie 60 dni nie zostanie wniesione odwołanie do organu apelacyjnego (Appellate Body, zwanego dalej „AB”).

21 Zobacz na przykład art. 6 ust. 1 załącznika IX do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza podpisanej dnia 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay (*United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, 1834, 1835, s. 3).

22 To samo – mutatis mutandis – przewiduje art. 46 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi (zwanej dalej „konwencją wiedeńską o prawie traktatów”) w odniesieniu do wewnętrznego podziału kompetencji organizacji międzynarodowej.

52. W związku z tym w praktyce również w przypadku środków podejmowanych przez państwa członkowskie Unia bierze na siebie negocjacje z innymi członkami WTO oraz obronę danego środka w ramach procedury rozstrzygania sporów [23].

53. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że w ramach wewnętrznego przestrzegania umowy międzynarodowej państwa członkowskie wypełniają zobowiązanie w stosunku do Unii, która wzięła na siebie odpowiedzialność za należyte wykonanie umowy w stosunkach zewnętrznych [24].

54. Zobowiązanie to jest wyrazem obowiązku lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 3 TUE, oznaczającym w tym przypadku ograniczenie w wykonywaniu kompetencji. Węgry mogą więc wykonywać swoją kompetencję wewnętrzną do regulowania szkolnictwa wyższego, ale wyłącznie w zakresie, w jakim odpowiednie uregulowania nie naruszają zobowiązań wynikających z porozumień WTO. Wiązałoby się to bowiem nie tylko z odpowiedzialnością Unii z tytułu prawa międzynarodowego, ale narażało również pozostałe państwa członkowskie na ryzyko zastosowania środków zaradczych. Ryzyko to widać szczególnie wyraźnie w świetle ostatnich wydarzeń w sporze dotyczącym pomocy publicznej przyznanej przez Francję, Hiszpanię, Niemcy i Wielką Brytanię Airbusowi – dodatkowe cła, które zostały wprowadzone przez USA jako środek zaradczy na podstawie upoważnienia udzielonego przez WTO, dotyczą między innymi włoskiego parmezanu.

55. W ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego można egzekwować również przestrzeganie tego zobowiązania do lojalnej współpracy.

3. Stosunek między postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego a procedurą rozstrzygania sporów WTO

56. Wnioskowi temu nie sprzeciwiają się również kolejne zarzuty podniesione przez Węgry.

57. Podkreślają one w tym kontekście przede wszystkim szczególny charakter procedury rozstrzygania sporów w ramach WTO oraz szczególną rolę organów rozstrzygania sporów WTO.

58. Należy na to jednak odpowiedzieć, po pierwsze, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości stwierdzający uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego w żaden sposób nie podważa wyłącznej właściwości organów rozstrzygania sporów WTO w zakresie stwierdzania naruszeń tego porozumienia w postępowaniu między dwoma członkami [25]. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stanowi bowiem czysto wewnętrzny instrument porządkowy. Wyrok jest zatem wiążący jedynie w stosunkach między Unią a państwem członkowskim i nie uniemożliwia organom WTO stwierdzenia naruszenia porozumienia WTO na wniosek państwa trzeciego, nawet jeśli Trybunał Sprawiedliwości nie uznał wcześniej takiego naruszenia.

23 Przykłady z praktyki organów rozstrzygania sporów WTO: WTO Appellate Body Report z dnia 5 czerwca 1998 r., przyjęty przez DSB w dniu 1 lipca 1998 r., WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R i WT/DS68/AB/R, European Communities – Computer Equipment, dotyczący określonych środków irlandzkich i brytyjskich; WTO Appellate Body Report z dnia 12 marca 2001 r., przyjęty przez DSB w dniu 5 kwietnia 2001 r., WT/DS135/AB/R, European Communities – Amiante, dotyczący francuskiego rozporządzenia; ostatnio WTO Appellate Body Report z dnia 15 maja 2018 r., WT/DS316/AB/RW, European Union – Large Civil Aircrafts.

24 Wyroki: z dnia 26 października 1982 r., Kupferberg (104/81, EU:C:1982:362, pkt 11 i 13); z dnia 30 września 1987 r., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, pkt 11); z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Irlandia (C-13/00, EU:C:2002:184, pkt 15) oraz z dnia 7 października 2004 r., Komisja/Francja (C-239/03, EU:C:2004:598, pkt 26).

25 Zobacz artykuł 23 ust. 1 DSU.

59. W praktyce sprzecznych rozstrzygnąć można unikać poprzez zawieszanie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez organy WTO, jeżeli równolegle postępowanie toczy się przed WTO. Poza tym można rozważyć ograniczenie szczegółowości kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości do oczywistych naruszeń, aby uwzględnić ostateczną właściwość organów rozstrzygania sporów WTO w przypadku szczególnie spornych kwestii [26].

60. Po drugie, to prawda, że Trybunał Sprawiedliwości, powołując się na szczególne znaczenie negocjacji w ramach WTO, konsekwentnie orzekał, że prawo WTO nie znajduje bezpośredniego zastosowania [27]. Oznacza to jednak tylko, że państwa członkowskie w ramach skargi o stwierdzenie nieważności ani też strony w przypadku pytania prejudycjalnego o ważność aktu nie mogą powoływać się na niezgodność aktu prawa Unii z porozumieniem WTO [28].

61. Punktem wyjścia dla tych rozważań jest przy tym szczególny charakter mechanizmu rozstrzygania sporów w WTO. W ramach takiej procedury można sobie wyobrazić, że w toku negocjacji z państwami trzecimi Unia wyrazi gotowość do wycofania określonego środka lub aktu prawnego, jeżeli państwo trzecie w zamian podejmie wobec niej inne zobowiązania. Gdyby toczące się równolegle postępowanie w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez państwo członkowskie lub pytania prejudycjalnego o ważność aktu można było oprzeć bezpośrednio na naruszeniu prawa WTO, pozycja negocjacyjna Unii zostałaby osłabiona. Takie postępowanie mogłoby bowiem doprowadzić do stwierdzenia nieważności danego aktu prawa Unii [29]. W ten sposób państwo członkowskie czy też nawet strona w postępowaniu prejudycjalnym utrudniałyby jednostronnie działanie Unii.

62. Wynika z tego jednak tylko to, że prawo WTO co do zasady nie może stanowić kryterium oceny *aktów prawa Unii* w postępowaniach przed jej sądami. Należy odróżnić to od kwestii, czy sądy Unii mogą dokonywać kontroli *środków krajowych* w świetle prawa WTO.

63. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził to już w dotyczącej kwot mlecznych sprawie Komisja/Niemcy, dokonując oceny środka krajowego w świetle porozumienia zawartego w ramach GATT [30]. Czyniąc to, nie przychylił się on do sugestii rzecznika generalnego G. Tesaura, który opowiedział się za tym, aby w kwestii kryterium oceny nie dokonywać rozróżnienia między środkami państw członkowskich a środkami Unii [31].

64. Moim zdaniem Trybunał w efekcie słusznie wyszedł w tym orzeczeniu z założenia, że rozważań, zgodnie z którymi kontrola aktów prawa Unii w świetle porozumienia WTO jest wyłączona, nie można przenieść na naruszenia prawa WTO przez państwa członkowskie. Możliwość wszczęcia przeciwko danemu państwu członkowskiemu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie stoi bowiem w sprzeczności z celami ani ze szczególnym charakterem rozstrzygania sporów w ramach WTO.

26 Zobacz w tej kwestii pkt 90 niniejszej opinii poniżej.

27 Wyroki: z dnia 12 grudnia 1972 r., International Fruit Company i in. (od 21/72 do 24/72, EU:C:1972:115); z dnia 23 listopada 1999 r., Portugalia/Rada (C-149/96, EU:C:1999:574); z dnia 9 stycznia 2003 r., Petrotub i Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4).

28 Wyrok z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 109).

29 Zobacz artykuł 264 ust. 1 TFUE.

30 Wyrok z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy (C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 16).

31 Opinia rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie Komisja/Niemcy (C-61/94, EU:C:1996:194, pkt 23, 24).

65. Po pierwsze, możliwość oparcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na naruszeniu prawa WTO może zapewnić skuteczne wykonanie ewentualnego wyroku organów rozstrzygania sporów WTO. Gdyby Unia nie mogła w takich przypadkach wszcząć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wewnętrzne egzekwowanie międzynarodowego prawa handlowego byłoby nawet poważnie zagrożone. Tymczasem jest ono szczególnie istotne w kontekście sankcji grożących państwom członkowskim niezaangażowanym w daną sprawę i Unii.

66. Po drugie, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może zyskać odrębne znaczenie w toku negocjacji z państwami trzecimi w ramach procedury rozstrzygania sporów. Ze względu na swoją szeroką kompetencję w obszarze WPH Unia prowadzi bowiem negocjacje z państwami trzecimi również w przypadku środków podejmowanych przez państwa członkowskie [32]. Jeżeli broni środka podjętego przez państwo członkowskie z powodów prawnych, politycznych lub innych, to nie będzie co prawda sama dążyć do wszczęcia przeciwko niemu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [33], jednak dzięki temu postępowaniu będzie dysponować wobec państw trzecich właśnie narzędziem, które wzmocni jej pozycję negocjacyjną. Udowodni bowiem w ten sposób swoim partnerom negocjacyjnym, że w stosunkach wewnętrznych w razie potrzeby może skutecznie zapewnić zaprzestanie naruszeń porozumienia WTO. W konsekwencji wzmocni to jej wiarygodność i uwzględni konieczność spójnego i szybkiego działania w stosunkach zewnętrznych.

67. Wreszcie mogą wystąpić również przypadki takie jak niniejszy, w których Unia sama jest przekonana o niezgodności z prawem środka podjętego przez państwo członkowskie. Wszczynając w takich przypadkach przeciwko niemu postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Unia nadaje wyraz swojej decyzji o zaangażowaniu na rzecz przestrzegania porozumienia WTO. Jeżeli jednak Unia „wyraziła zamiar wykonania szczególnego zobowiązania przyjętego w ramach WTO lub gdy akt [Unii] wyraźnie odsyła do konkretnych przepisów porozumień WTO", zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał ma za zadanie dokonać kontroli legalności w świetle przepisów WTO nawet aktów Unii [34]. Tym bardziej musi to więc dotyczyć środków podejmowanych przez państwo członkowskie.

68. W związku z tym niniejszemu postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie sprzeciwiają się ani szczególny charakter procedury rozstrzygania sporów w ramach WTO, ani szczególna rola organów rozstrzygania sporów WTO.

4. Wnioski

69. Podsumowując: zarzut pierwszy jest zatem objęty zakresem właściwości Trybunału.

B. Dopuszczalność skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

70. Należy teraz zbadać zarzuty Węgier w odniesieniu do dopuszczalności skargi.

32 Zobacz już w tej kwestii pkt 49–52 niniejszej opinii.

33 Jako znany i aktualny przykład można również w tym miejscu ponownie przywołać spór dotyczący Airbusa.

34 Zobacz wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., Fediol/Komisja (70/87, EU:C:1989:254, pkt 19–22); z dnia 7 maja 1991 r., Nakajima/Rada (C-69/89, EU:C:1991:186, pkt 31); z dnia 30 września 2003 r., Biret International/Rada (C-93/02 P, EU:C:2003:517, pkt 53); z dnia 23 listopada 1999 r., Portugalia/Rada (C-149/96, EU:C:1999:574, pkt 49); z dnia 1 marca 2005 r., Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, pkt 40).

71. W tym względzie Węgry podnoszą z jednej strony, że Komisja wyznaczyła im w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi zbyt krótkie terminy, ograniczając w ten sposób prawo do obrony. Z drugiej strony Węgry zarzucają Komisji, że naruszyła ona obowiązek niezależności i bezstronności, prowadząc postępowanie z czysto politycznych pobudek oraz przy jednostronnym uwzględnieniu indywidualnych interesów.

1. W przedmiocie wyznaczania terminów w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi

72. Celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest umożliwienie państwu członkowskiemu spełnienia wynikających z prawa Unii zobowiązań lub odpowiedniego powołania argumentów obrony wobec zarzutów Komisji [35]. Komisja musi zatem wyznaczyć państwom członkowskim odpowiedni termin na udzielenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia i zastosowanie się do uzasadnionej opinii lub ewentualnie na przygotowanie obrony. Jeżeli termin ten był na tyle krótki, że bez wystarczającego uzasadnienia naruszył prawo państwa członkowskiego do skutecznej obrony, konsekwencją tego jest to, że postępowanie poprzedzające wniesienie skargi nie zostało przeprowadzone prawidłowo, a skarga Komisji powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna [36].

73. Komisji, jako gospodarzowi postępowania, przysługuje duża swoboda uznania przy wyznaczaniu terminów [37]. To, czy wyznaczony termin jest odpowiedni, należy ponadto oceniać z uwzględnieniem wszystkich okoliczności danego przypadku. W świetle orzecznictwa bardzo krótkie terminy mogą być uzasadnione w szczególności wtedy, gdy na uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego należy odpowiedzieć szybko lub gdy dane państwo członkowskie zna stanowisko Komisji w całości jeszcze przed wszczęciem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi [38].

74. W niniejszej sprawie Komisja zarówno w wezwaniu do usunięcia uchybienia, jak i w uzasadnionej opinii wyznaczyła termin jednego miesiąca. Komisja zasadniczo wyznacza co prawda w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi terminy dwumiesięczne, jednakże termin jednego miesiąca nie stanowi jeszcze „bardzo krótkiego" terminu w rozumieniu pkt 73 przywołanego orzeczenia [39]. Należy również podkreślić, że od wystosowania wezwania do usunięcia uchybień z dnia 27 kwietnia 2017 r. do upływu drugiego jednomiesięcznego terminu w połowie sierpnia tego samego roku upłynęło około trzech i pół miesiąca, w których stanowisko Komisji było rządowi węgierskiemu znane, w związku z czym miał on czas, aby ocenić swoje możliwości obrony i przygotować odpowiedź.

75. W niniejszej sprawie Komisja słusznie powołuje się ponadto na pilny charakter sprawy. Nie przedstawiła ona co prawda Węgrom wyraźnie powodów przyjęcia takiego założenia, wynikają one jednak bezpośrednio z okoliczności, a mianowicie z faktu, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 115 ust. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym szkoły wyższe, które nie spełniały warunków, o których mowa w art. 76 ust. 1 tej ustawy, miały zostać pozbawione zezwolenia na działalność i możliwości przyjmowania nowych studentów już w dniu 1 stycznia 2018 r.

35 Wyroki: z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Austria (C-475/98, EU:C:2002:630, pkt 35); z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy (C-490/04, EU:C:2007:430, pkt 25).

36 Wyrok z dnia 2 lutego 1988 r., Komisja/Belgia (293/85, EU:C:1988:40, pkt 20).

37 Zobacz w tej kwestii opinia rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie Komisja/Francja (C-1/00, EU:C:2001:467, pkt 57). Podobnie również wyrok z dnia 10 lipca 1985 r., Komisja/Niderlandy (16/84, EU:C:1985:309, pkt 10).

38 Wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r., Komisja/Belgia (293/85, EU:C:1988:40, pkt 13 i 14); z dnia 2 lipca 1996 r., Komisja/Luksemburg (C-473/93, EU:C:1996:263, pkt 19 i 20); z dnia 28 października 1999 r., Komisja/Austria (C-328/96, EU:C:1999:526, pkt 51); z dnia 13 grudnia 2001 r., Komisja/Francja (C-1/00, EU:C:2001:687, pkt 64, 65).

39 W sprawie, w której wydano wyrok z dnia 2 lutego 1988 r., Komisja/Belgia (293/85, EU:C:1988:40), terminy wynosiły, odpowiednio, 8 i 14 dni; w sprawie Komisja/Francja (C-1/00, EU:C:2001:687) terminy wynosiły, odpowiednio, 15 i 5 dni; w sprawie Komisja/Austria (C-328/96, EU:C:1999:526) terminy wynosiły, odpowiednio, 7 i 15 dni; w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 31 stycznia 1984 r., Komisja/Irlandia (74/82, EU:C:1984:34), zakwestionowano termin wynoszący 5 dni.

76. Węgry poinformowały, że termin ten został przedłużony o rok, dopiero w dniu 18 października 2017 r., a więc po wyznaczeniu terminów istotnych dla postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Tym samym, wbrew stanowisku rządu węgierskiego, okoliczność, że Komisja wniosła skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dopiero w lutym 2018 r., nie może podważyć założenia pilnego charakteru sprawy przy wyznaczaniu terminów.

77. Wreszcie w świetle orzecznictwa należy wziąć pod uwagę, czy w efekcie ograniczono możliwość państwa członkowskiego w zakresie obrony przed zarzutami Komisji [40]. Nawet „zbyt krótki" termin nie skutkuje bowiem niedopuszczalnością skargi, jeżeli Komisja uwzględni również spóźniony środek obrony, w związku z czym państwo członkowskie w efekcie mogło się bronić przed zarzutami Komisji w wystarczającym zakresie [41].

78. W niniejszej sprawie rząd węgierski, oprócz pism z dnia 14 sierpnia 2017 r. i 18 października 2017 r., złożył trzy kolejne pisma, w których odpowiedział na pierwotną i uzupełniającą uzasadnioną opinię. Komisja wnikliwie przeanalizowała wszystkie te pisma i uwzględniła je, podejmując decyzję o wniesieniu skargi.

79. Z tego względu nie ma znaczenia również to, że Komisja wyznaczała jednomiesięczne terminy także w dwóch innych, wszczętych równolegle przeciwko Węgrom postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Nie można rzeczywiście wykluczyć, że wskutek skumulowania kilku postępowań z krótkimi terminami państwo członkowskie będzie tak obciążone, że nie będzie już w stanie skutecznie wykonywać swojego prawa do obrony. Komisja musi wziąć pod uwagę przy wyznaczaniu terminów również taką możliwość. Jeżeli jednak występują niezbędne przesłanki wyznaczenia odpowiednio krótkich terminów, a prawo państwa członkowskiego do obrony nie jest w efekcie ograniczone – na co Węgry nie przedstawiają w niniejszej sprawie żadnych argumentów – okoliczność ta nie może sama w sobie skutkować niedopuszczalnością wyznaczenia poszczególnych terminów.

2. W przedmiocie zarzutu motywacji politycznej

80. Węgry uważają ponadto, że Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z czysto politycznych pobudek, naruszając obowiązek bezstronności. Postępowanie miałoby bowiem służyć wyłącznie interesom CEU w Budapeszcie.

81. Jeśli chodzi o ten zarzut wątpliwe jest przede wszystkim to, czy z jednokrotnego wymienienia CEU w wezwaniu do usunięcia uchybienia można wyciągnąć wniosek, że postępowanie służy wyłącznie interesom tego uniwersytetu. Komisja nie może być bowiem bez wątpienia pozbawiona możliwości wybrania i wymienienia w ramach przykładu poszczególnych zainteresowanych instytucji.

82. W każdym razie same względy, które decydują o wszczęciu przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie mogą podważać prawidłowości prowadzenia postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a w związku z tym również wpływać na dopuszczalność skargi Komisji w świetle art. 258 TFUE [42]. Komisja musi co prawda uzasadnić, dlaczego zakłada, że doszło do naruszenia prawa Unii, jednak poza tym nie jest już zobowiązana podawać powodów, które skłoniły ją do wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [43].

40 Wyrok z dnia 10 lipca 1985 r., Komisja/Niderlandy (16/84, EU:C:1985:309, pkt 10).

41 Wyrok z dnia 31 stycznia 1984 r., Komisja/Irlandia (74/82, EU:C:1984:34, pkt 13).

42 Wyrok z dnia 3 marca 2016 r., Komisja/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, pkt 24).

43 Wyrok z dnia 3 marca 2016 r., Komisja/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, pkt 26).

83. Z powyższych względów zarzuty rządu węgierskiego dotyczące dopuszczalności należy w całości oddalić.

C. Zasadność skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

84. Przeanalizuję teraz najpierw zarzuty Komisji dotyczące wymogu zawarcia umowy międzynarodowej między Węgrami a państwem pochodzenia zagranicznej szkoły wyższej (część 1), a następnie te dotyczące wymogu faktycznego prowadzenia działalności dydaktycznej w państwie pochodzenia (część 2).

1. Wymóg zawarcia umowy międzynarodowej – art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym

85. W odniesieniu do ustanowionego w art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym warunku świadczenia usług kształcenia przez szkoły wyższe z siedzibą poza EOG, jaki stanowi zawarcie umowy międzynarodowej między Węgrami a państwem pochodzenia zagranicznej szkoły wyższej, Komisja zarzuca Węgrom naruszenie art. XVII GATS w związku ze szczegółowym zobowiązaniem w zakresie sektora szkolnictwa wyższego oraz art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty.

a) Naruszenie art. XVII GATS w związku z art. 216 ust. 2 TFUE

86. Naruszenie art. XVII ust. 1 GATS w związku ze szczegółowym zobowiązaniem Węgier w zakresie sektora szkolnictwa wyższego stanowiłoby jednocześnie naruszenie zobowiązania tego państwa członkowskiego wynikającego z art. 216 ust. 2 TFUE [44].

1) Szczegółowość kontroli

87. Jeśli chodzi o badanie naruszeń międzynarodowego prawa zwyczajowego, Trybunał wychodził w przeszłości z założenia, że jego kontrola ogranicza się do stwierdzania oczywistych naruszeń [45]. Prawdą jest, że odrzucił on to podejście co do zasady w odniesieniu do kontroli umów międzynarodowych zawieranych przez Unię [46].

88. W niniejszej sprawie ograniczenie szczegółowości kontroli Trybunału do oczywistych naruszeń GATS mogłoby jednak zostać wzięte pod uwagę ze względu na dwa argumenty, które Węgry podniosły przeciwko właściwości Trybunału.

89. Po pierwsze, konkretne wykonanie zobowiązań wynikających z GATS ma w niniejszej sprawie miejsce na podstawie własnej kompetencji wewnętrznej państw członkowskich w obszarze kształcenia. W takich wrażliwych obszarach państwa członkowskie powinny mieć pewien stopień swobody, który można uwzględnić, ograniczając szczegółowość kontroli.

44 W takim przypadku Trybunał Sprawiedliwości stwierdza nie tylko naruszenie odnośnej umowy międzynarodowej, ale również art. 216 ust. 2 TFUE (dawniej art. 300 ust. 7 WE); zob. wyroki: z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Irlandia (C-13/00, EU:C:2002:184); z dnia 7 października 2004 r., Komisja/Francja (C-239/03, EU:C:2004:598).

45 Wyroki: z dnia 25 stycznia 1979 r., Racke (98/78, EU:C:1979:14, pkt 52); z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 110).

46 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 110).

90. Po drugie, szczególny charakter procedury rozstrzygania sporów w ramach WTO oraz ostateczna właściwość organów rozstrzygania sporów WTO w zakresie wiążącego stwierdzania naruszeń porozumienia WTO przemawiają za tym, aby pozostawić wyjaśnienie szczególnie spornych i trudnych kwestii temu wyspecjalizowanemu organowi i ograniczyć kontrolę przestrzegania GATS dla „celów wewnętrznych" do oczywistych naruszeń [47].

91. Jeśli chodzi o niniejszą sprawę, uważam jednak, że doszło do oczywistego naruszenia GATS. Wyjaśnię to poniżej.

2) Działalność szkoły wyższej jako usługa w rozumieniu GATS

92. Węgry argumentują, że CEU, w którego wyłącznym interesie miałoby być w rzeczywistości prowadzone postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jest instytucją nienastawioną na zysk, w związku z czym jego działalność nie jest objęta zakresem stosowania GATS. Należy dodać, że GATS w art. I ust. 3 lit. b) wyłącza ze swojego zakresu stosowania te usługi, które nie są dostarczane ani na zasadach handlowych, ani też w ramach konkurencji z innymi usługami.

93. Komisja nie sprzeciwia się jednak konkretnemu traktowaniu CEU, lecz art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym [48].

94. W tym względzie rząd węgierski sam podkreśla w niniejszej sprawie, że art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym ma zastosowanie do wszystkich szkół wyższych, nie kwestionując przy tym, że zakresem stosowania tej ustawy objęte są także instytucje, które oferują usługi za wynagrodzeniem, a więc bez wątpienia prowadzą działalność gospodarczą.

3) Treść szczegółowych zobowiązań Węgier w zakresie sektora kształcenia

95. Ponieważ warunek przewidziany w art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym dotyczy wyłącznie zagranicznych usługodawców, mógłby on naruszać zasadę traktowania narodowego.

96. Zgodnie z art. XVII ust. 1 GATS zobowiązanie każdego członka WTO do przyznania usługodawcom któregokolwiek innego członka traktowania nie mniej korzystnego niż to przyznane własnym podobnym usługodawcom przewidziano jednak z zastrzeżeniem warunków i wymogów wymienionych w odniesieniu do danego sektora zapisanego w liście zobowiązań (Schedule of Commitments).

97. Innymi słowy – zobowiązanie do traktowania narodowego w świetle GATS stanowi szczegółowe zobowiązanie, które musiał konkretnie podjąć dany członek w określonym zakresie – inaczej niż na przykład w przypadku GATT, gdzie wynika ono bezpośrednio z art. III GATT. Listy zobowiązań każdego członka stanowią zgodnie z art. XX ust. 3 GATS jego załączniki i są jego integralną częścią.

98. Wśród szczegółowych zobowiązań Węgier w odniesieniu do usług szkolnictwa wyższego w przypadku trzeciego sposobu świadczenia usług („obecność handlowa") w kolumnie dotyczącej dostępu do rynku wpisano warunek „Establishment of schools is subject to licence from the central authorities" („Zakładanie szkół uwarunkowane jest uzyskaniem licencji od władz centralnych"), podczas gdy w odniesieniu do traktowania narodowego nie ustalono żadnych ograniczeń („Brak") [49].

47 Zobacz już w tej kwestii pkt 59 niniejszej opinii.

48 Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 49).

49 Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO GATS/SC/40 z dnia 15 kwietnia 1994 r., s. 19 (pkt 5.C). Zobacz obecnie listę skonsolidowanych zobowiązań Unii i jej państw członkowskich z dnia 15 marca 2019 r., dokument WTO S/C/W/273, s. 166, 167 (pkt 5.C).

99. W niniejszej sprawie strony nie zgadzają się co do tego, czy – a jeżeli tak, to w jakim stopniu – wymóg uzyskania zezwolenia na działalność w celu uzyskania dostępu do rynku ogranicza na pierwszy rzut oka nieograniczone zobowiązanie Węgier do traktowania narodowego.

100. Z art. XX ust. 2 GATS wynika w tym zakresie, że wpis „Brak" w kolumnie dotyczącej traktowania narodowego nie musi jeszcze koniecznie uzasadniać zobowiązania do kompleksowego traktowania narodowego. Bowiem zgodnie z tym przepisem „środki niezgodne zarówno z artykułem XVI [dotyczącym dostępu do rynku] i z artykułem XVII [dotyczącym traktowania narodowego] 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".

101. Z praktyki orzeczniczej organów rozstrzygania sporów WTO wynika, że art. XX ust. 2 GATS stanowi regułę upraszczającą [50]. W przypadku środków niezgodnych zarówno z obowiązkiem przyznania dostępu do rynku, jak i z obowiązkiem traktowania narodowego wystarczy zatem wpisać wymóg wyłącznie w odniesieniu do dostępu do rynku. Obejmuje on wówczas również spowodowane danym środkiem nierówne traktowanie usługodawców krajowych i zagranicznych [51].

102. W tym kontekście należy stwierdzić, że art. XVI GATS nie zakazuje wszelkich możliwych środków mających wpływ na dostęp do rynku. W rzeczywistości niezgodnych z art. XVI GATS jest jedynie sześć precyzyjnie zdefiniowanych kategorii ograniczeń. Są one wymienione w art. XVI ust. 2 GATS i mają głównie charakter ilościowy [52]. Wymóg wpisany w kolumnie „Dostęp do rynku" określa również zobowiązanie do traktowania narodowego jedynie w sytuacji, kiedy dotyczy jednej z tych kategorii.

103. Jeżeli chodzi zaś o środki, które nie są niezgodne z art. XVI ust. 2 GATS, z wpisu „Brak" w kolumnie dotyczącej traktowania narodowego wynika w niniejszej sprawie, że dany członek jest w tym zakresie w pełni związany obowiązkiem traktowania narodowego [53].

104. Jak najbardziej mogą istnieć warunki uzyskania zezwolenia, które mają charakter ilościowy i tym samym są objęte jedną z kategorii, o których mowa w art. XVI ust. 2 GATS. Przyznanie zezwolenia można na przykład uzależnić od badania zapotrzebowania. Ze względu na wpisanie wymogu w kolumnie „Dostęp do rynku" Węgry mogą utrzymywać i wprowadzać takie środki. Ze względu na art. XX ust. 2 GATS takie środki mogą mieć ponadto charakter dyskryminacyjny. Wymóg wpisany w kolumnie „Dostęp do rynku" ma bowiem w myśl tego przepisu zastosowanie również do zobowiązania do traktowania narodowego.

50 WTO Panel Report z dnia 16 lipca 2012 r., przyjęty przez DSB w dniu 31 sierpnia 2012 r., WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, pkt 7.658. „[…] [T]he special rule in Article XX:2 provides a simpler requirement: a Member need only make a single inscription of the measure under the market access column, which then provides an implicit limitation under national treatment".

51 WTO Panel Report z dnia 16 lipca 2012 r., przyjęty przez DSB w dniu 31 sierpnia 2012 r., WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, pkt 7.661: „[…] Article XX:2 provides […] that the measure inscribed in the market access column encompasses aspects inconsistent with both market access and national treatment obligations […] [This thus permits] China to maintain measures that are inconsistent with both Articles XVI and XVII. With an inscription of 'Unbound' for subsector (d) in mode 1 under Article XVI, and a corresponding 'None' for Article XVII, China has indicated that it is free to maintain the full range of limitations expressed in the six categories of Article XVI:2, whether discriminatory or not".

52 WTO Panel Report z dnia 16 lipca 2012 r., przyjęty przez DSB w dniu 31 sierpnia 2012 r., WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, pkt 7.652: „Unlike Article XVII, however, the scope of the market access obligation does not extend generally to 'all measures affecting the supply of services'. Instead, it applies to six carefully defined categories of measures of a mainly quantitative nature. The issue thus arises whether the scope of these measures, and thus the extent of China's absence of obligation with respect thereto, extends to discriminatory measures in the sense of Article XVII".

53 WTO Panel Report z dnia 16 lipca 2012 r., przyjęty przez DSB w dniu 31 sierpnia 2012 r., WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, pkt 7.663: „[…] Due to the inscription of 'None', China *must grant national treatment with respect to any of the measures at issue that are not inconsistent with Article XVI:2*". (podkreślenie moje).

105. Wymóg uzyskania zezwolenia może mieć jednak także charakter jakościowy, na przykład jeśli przyznanie zezwolenia wiąże się ze spełnieniem określonych kryteriów merytorycznych. Taki środek nie jest z góry zakazany na mocy art. XVI GATS. W związku z tym nie znajduje jednak do niego zastosowania również art. XX ust. 2. Jakościowe warunki uzyskania zezwolenia musiałyby zatem być wpisane (również) w kolumnie dotyczącej warunków traktowania narodowego. W przeciwnym razie środki takie podlegają pełnemu zobowiązaniu do traktowania narodowego, które wynika z wpisu „Brak” [54].

106. W odniesieniu do środka będącego przedmiotem niniejszego postępowania należy stwierdzić, że wymóg zawarcia umowy międzynarodowej, podobnie zresztą jak wymóg prowadzenia działalności dydaktycznej w państwie pochodzenia, nie ma na celu ograniczenia o charakterze ilościowym. Nie jest to również wymóg dotyczący formy prawnej [por. art. XVI ust. 2 lit. e) GATS]. W konsekwencji środki te nie stanowią środków objętych zakresem stosowania art. XVI ust. 2 GATS. W związku z tym zastosowania nie znajduje do nich również art. XX ust. 2 GATS.

107. Wynika z tego, że z punktu widzenia dostępu do rynku Węgry mają co prawda możliwość wprowadzenia takich wymogów, dotyczy to jednak wyłącznie sytuacji, w której mają one zastosowanie w sposób nieróżnicujący. Węgry w pełni zobowiązały się bowiem w tym zakresie do traktowania narodowego poprzez wpis „Brak”.

108. W ramach przewidzianego w GATS systemu opt-in Węgry jak najbardziej mogły wpisać odpowiedni wymóg w kolumnie dotyczącej traktowania narodowego. Nie skorzystano jednak z tej możliwości.

109. Należy zatem stwierdzić, że w odniesieniu do środków, które stanowią podstawę niniejszego postępowania, Węgry są w pełni zobowiązane do traktowania narodowego.

110. Wniosek ten należy również uznać za oczywisty w rozumieniu przedstawionego wyżej kryterium kontroli w świetle istniejącej praktyki orzeczniczej organów rozstrzygania sporów WTO [55].

4) Istnienie nierównego traktowania

111. Wymóg zawarcia umowy międzynarodowej mający zastosowanie do szkół wyższych z siedzibą w państwach trzecich skutkuje nierównym traktowaniem z jednej strony szkół wyższych mających siedzibę na Węgrzech, a z drugiej strony szkół wyższych mających siedzibę w państwach trzecich. To samo dotyczy zresztą wymogu oferowania nauczania w państwie pochodzenia.

112. Wniosków tych nie podważa to, że usługodawcy krajowi z natury nie mogliby spełnić danego wymogu. Zgodnie z art. XVII ust. 3 GATS aby mówić o mniej korzystnym traktowaniu, konieczna jest jedynie zmiana warunków konkurencji na rynku krajowym na korzyść usług i usługodawców krajowych. Tymczasem stawianie dodatkowych wymogów zmienia warunki konkurencji na niekorzyść zainteresowanych szkół wyższych mających siedzibę w państwie trzecim.

5) Wyjątek w świetle art. XIV GATS?

113. Na koniec należy zbadać, czy wymóg zawarcia umowy międzynarodowej jest objęty jednym z wyjątków przewidzianych w art. XIV GATS.

54 Zobacz mutatis mutandis przypis 53.

55 Zobacz pkt 88 i 90 niniejszej opinii.

114. Rząd węgierski podnosi w tym zakresie, że chodzi o środek, który jest konieczny dla utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz zapobiegania działaniom o charakterze oszukańczym i podstępnym. Cele te wyraźnie wymieniono w art. XIV lit. a) oraz art. XIV lit. c) ppkt (i) GATS.

115. Zgodnie z art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym należy zawrzeć umowę z właściwym państwem, przy czym w przypadku państwa federalnego należy najpierw zawrzeć umowę z rządem centralnym, jeżeli nie ma on kompetencji do uznawania szkół wyższych. Jeśli chodzi o treść, umowa musi dotyczyć udzielenia placówce poparcia co do zasady dla prowadzenia działalności na Węgrzech przez rząd państwa pochodzenia.

116. Zawieranie umów międzynarodowych, w szczególności w sprawie uznawania kwalifikacji, jest powszechnym narzędziem współpracy międzypaństwowej w obszarze szkolnictwa wyższego. W odniesieniu do zapobiegania działaniom o charakterze podstępnym umowie dotyczącej udzielenia przez rząd państwa pochodzenia zezwolenia na działalność danej placówki edukacyjnej w państwie przyjmującym może co do zasady przypaść pewien rodzaj funkcji gwarancyjnej. Kraj przyjmujący dowiaduje się w ten sposób, że państwo pochodzenia ocenia placówkę jako wiarygodną i udziela poparcia dla prowadzenia przez nią działalności.

117. Artykuł XIV GATS przewiduje jednak, że wyjątki „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".

118. W tym kontekście wymogu zawarcia umowy międzynarodowej nie można przy bliższym zbadaniu uznać za dopuszczalny wyjątek. W swoim konkretnym kształcie wydaje się on bowiem narzędziem arbitralnej dyskryminacji w rozumieniu art. XVI GATS.

119. Po pierwsze, Komisja słusznie podkreśla, że zawarcie umowy międzynarodowej musi wiązać się z wykonywaniem prawa do swobodnego uznania w obszarze polityki, które nie podlega w pełni kontroli sądowej. Artykuł 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym uzależnia zatem przyznawanie zezwolenia na działalność szkołom wyższym mającym siedzibę w państwie trzecim od warunku, którego spełnienie leży ostatecznie wyłącznie w rękach Węgier. W efekcie zmierza to więc ostatecznie do warunku typu „subject to licence". Tymczasem Węgry nie obwarowały powziętego zobowiązania do traktowania narodowego takim właśnie warunkiem [56]. W każdym razie rząd węgierski może dowolnie opóźniać zawarcie umowy, co przy uwzględnieniu krótkich terminów wynikających z art. 115 ust. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym samo w sobie może już prowadzić do odmowy wydania szkole wyższej zezwolenia na działalność.

120. Ponieważ wymagana umowa w świetle art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym dotyczy wyłącznie udzielenia danej szkole wyższej poparcia co do zasady dla prowadzenia działalności na Węgrzech, nie jest ponadto jasne, dlaczego wymóg ten nie mógłby zostać spełniony również w drodze jednostronnego oświadczenia rządu państwa pochodzenia.

121. Po drugie, art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym precyzuje wymogi dotyczące umów międzynarodowych z państwami federalnymi w ten sposób, że konieczna jest uprzednia umowa z rządem centralnym, jeżeli nie jest on właściwy w zakresie uznawania mocy wiążącej umowy międzynarodowej. Ten szczególny wymóg stanowi warunek, którego spełnienie może być niemożliwe, a więc ostatecznie warunek arbitralny. Przynajmniej niepewne jest bowiem to, czy porządek konstytucyjny danego państwa federalnego w ogóle dopuszcza zawarcie wymaganej umowy z rządem centralnym, jeżeli szkolnictwo wyższe należy do właściwości krajów związkowych [57].

56 Zobacz pkt 107–109 niniejszej opinii.

57 Dotyczy to na przykład zawarcia umowy międzynarodowej ze stanami USA, do których kompetencji należy szkolnictwo wyższe.

122. O tym, że warunek, który stanowi przedmiot niniejszego postępowania, nie jest rzeczowym wymogiem związanym ze zwalczaniem działań o charakterze podstępnym, świadczy wreszcie okoliczność, iż obarcza się nim również szkoły wyższe, które prowadzą już działalność na Węgrzech. Nie jest jasne, w jaki sposób zawarcie umowy z rządem centralnym państwa pochodzenia mogłoby przeciwdziałać działaniom o charakterze podstępnym takiej szkoły wyższej.

123. W konsekwencji art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym nie można uzasadnić jako wyjątku w rozumieniu art. XIV GATS.

124. W związku z arbitralnym charakterem środka wniosek ten również należy uznać za oczywisty w rozumieniu wyżej przestawionego kryterium oceny.

125. Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że wymóg zawarcia umowy międzynarodowej jest niezgodny ze zobowiązaniami, jakie Węgry powzięły w świetle art. XVII ust. 2 oraz szczegółowego zobowiązania w zakresie sektora kształcenia. Poprzez uchwalenie art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym Węgry naruszyły więc art. XVII GATS w związku z art. 216 ust. 2 TFUE.

b) Naruszenie art. 14 ust. 3 karty

126. Komisja podnosi ponadto, że wymóg zawarcia umowy międzynarodowej z państwem pochodzenia w celu podjęcia i kontynuowania działalności w kraju przez szkoły wyższe mające siedzibę w państwach trzecich stanowi naruszenie wolność tworzenia placówek edukacyjnych, o której mowa w art. 14 ust. 3 karty. Ma on także naruszać wolność prowadzenia działalności gospodarczej zagwarantowaną w art. 16 karty.

1) Zastosowanie karty

127. Jak już wykazano, poszczególne zobowiązania wynikające z GATS stanowią zobowiązania Unii z tytułu prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty instytucje Unii, wykonując wszelkie zobowiązania, są związane kartą.

128. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty państwa członkowskie są natomiast związane nią wyłącznie „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii". Takie stosowanie prawa Unii ma jednak właśnie miejsce, kiedy państwa członkowskie wykonują wewnętrznie zobowiązania Unii z tytułu prawa międzynarodowego na podstawie własnej kompetencji regulacyjnej. Spełniają bowiem przy tym zobowiązanie wobec Unii, która w stosunkach zewnętrznych przejęła odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie umowy [58]. Zastosowanie karty gwarantuje przy tym, że państwa członkowskie nie będą naruszać praw podstawowych „jako przedstawiciele" Unii [59].

129. Nie oznacza to oczywiście, że środki z zakresu sektora edukacji państw członkowskich należy ogólnie rozpatrywać w odniesieniu do kryterium praw podstawowych Unii. Jedynie środki, które są regulowane prawem Unii, podlegają tym prawom podstawowym [60]. Są to w szczególności środki, w odniesieniu do których prawo Unii nakłada określone zobowiązania na państwa członkowskie. W niniejszym przypadku art. XVII GATS w sposób kompleksowy zobowiązuje Węgry do traktowania narodowego. Tym samym stosowanie karty wynika z tego, że uregulowania węgierskie nie czynią zadość temu obowiązkowi traktowania narodowego na podstawie art. XVII GATS.

58 Zobacz pkt 53 i 47 niniejszej opinii.

59 Zobacz w kwestii takiej sytuacji również opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Komisja/Węgry (Prawo użytkowania gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 82).

60 Podobnie wyroki z dnia 6 marca 2014 r., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 25 i nast.); z dnia 10 lipca 2014 r., Julián Hernández i in. (C-198/13, EU:C:2014:2055, pkt 36 i nast.).

2) Naruszenie art. 14 ust. 3 karty

130. Artykuł 14 ust. 3 karty gwarantuje wolność tworzenia placówek edukacyjnych. Musi ona obejmować również późniejsze prowadzenie takiej placówki edukacyjnej, ponieważ w przeciwnym razie jej tworzenie nie miałoby sensu. Z wyjaśnień dotyczących karty wynika, że art. 14 ust. 3 karty w dziedzinie edukacji finansowanej ze środków prywatnych stanowi szczególną formę wolności prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 16 karty [61].

131. Wynika z tego, po pierwsze, że art. 16 karty, w odniesieniu do którego Komisja również podniosła zarzut naruszenia, nie podlega w niniejszej sprawie odrębnemu badaniu, ponieważ art. 14 ust. 3 karty jest w tym zakresie bardziej szczegółowy.

132. Po drugie, wynika z tego, że art. 14 ust. 3 karty chroni w każdym razie gospodarczą stronę działalności prywatnej szkoły wyższej, a więc aspekty komercyjne utworzenia i prowadzenia szkoły wyższej.

133. Warunek taki jak ten określony w art. 76 ust. 1 lit. a), którego niespełnienie skutkuje zakazem utworzenia i prowadzenia takiej prywatnej placówki, narusza w konsekwencji zakres ochrony przewidziany w art. 14 ust. 3 karty, tym bardziej że ustanowienie odrębnego prawa podstawowego do tworzenia prywatnych placówek edukacyjnych sugeruje, iż poza aspektem gospodarczym szczególnie chronione powinno być istnienie prywatnych placówek edukacyjnych jako takie. Przemawia to moim zdaniem za tym, że art. 14 ust. 3 karty powinien gwarantować istnienie prywatnych placówek edukacyjnych obok szkół i uniwersytetów państwowych, a tym samym ostatecznie różnorodność oferty edukacyjnej.

3) Możliwość ograniczenia praw podstawowych w niniejszej sprawie

134. Jeśli chodzi o możliwość ograniczenia art. 14 ust. 3 karty, z brzmienia tego przepisu wynika, że wolność tworzenia placówek edukacyjnych jest szanowana „zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności". Oznacza to, że wolność tworzenia placówek edukacyjnych co do zasady gwarantowana jest wyłącznie w ramach obowiązujących aktualnie wymogów ustawowych dotyczących ich tworzenia. Innymi słowy, ustawodawca może co do zasady kształtować warunki tworzenia i prowadzenia placówek edukacyjnych zwykłą ustawą, nie naruszając art. 14 ust. 3 karty. Musi on jednak w każdym razie przestrzegać przy tym zasady proporcjonalności, jak wynika już z art. 52 ust. 1 karty [62].

135. Cele podniesione przez Węgry w ramach uzasadnienia to z jednej strony ochrona porządku publicznego, w szczególności ochrona przed działaniami o charakterze oszukańczym i podstępnym, a z drugiej strony zapewnienie jakości ofert edukacyjnych.

136. Jeśli chodzi o pierwszy z tych celów, wyjaśniono już, że wymagane zgodnie z art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym „udzielenie placówce poparcia co do zasady dla prowadzenia działalności" może zostać wyrażone również w drodze jednostronnego oświadczenia tego państwa, a tym samym zawarcie umowy międzynarodowej nie jest konieczne [63].

61 Dz.U. 2007, C 303, s. 22.

62 Zobacz w odniesieniu do podobnie sformułowanego art. 16 karty wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 47).

63 Zobacz już pkt 116 i 119 niniejszej opinii.

137. Ponadto, jak już również rozważano, uregulowanie to w swoim konkretnym kształcie wiąże się z ryzykiem arbitralnego stosowania [64]. Z jednej strony szczególny wymóg dotyczący zawarcia umowy przez rząd centralny nie zapewnia bowiem, że rzeczywiście będzie można go spełnić, z drugiej strony zawarcie umowy, a w szczególności jego termin zależą w efekcie całkowicie od uznania rządu węgierskiego. Okoliczność ta jest tym donioślejsza, że również prowadzenie placówek edukacyjnych, które miały wcześniej zezwolenie na działalność, obłożono następczymi warunkami, których spełnienie nie zależy od poszczególnych placówek i z którymi placówki te nie mogły się liczyć [65].

138. Co więcej, jeżeli chodzi o cel zapewnienia jakości, Węgry nie wyjaśniły, w jaki sposób obowiązkowe zawarcie umowy międzynarodowej z rządem centralnym państwa pochodzenia zagranicznej szkoły wyższej miałoby przyczynić się do osiągnięcia tego celu.

139. Jest tak tym bardziej, że wymóg ten nakłada się również na istniejące już placówki bez konieczności wykazania braków jakościowych czy też uzasadnienia, w jaki sposób braki te mogłyby zostać usunięte wskutek zawarcia umowy międzynarodowej z państwem pochodzenia placówki.

140. W związku z powyższym art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym nie można uznać za dopuszczalne ograniczenie wolności tworzenia placówek edukacyjnych. Dochodzę zatem do wniosku, że uchwalenie art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym narusza również art. 14 ust. 3 karty.

c) Naruszenie art. 13 zdanie drugie karty

141. Ponieważ szkoły wyższe, które nie spełniają wymogu przewidzianego w art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, nie mogą również w konsekwencji prowadzić na Węgrzech działalności dydaktycznej i badawczej lub też muszą ich zaprzestać – ewentualnie po upływie okresu przejściowego – Komisja podnosi także zarzut naruszenia art. 13 zdanie drugie karty. Zgodnie z tym przepisem wolność akademicka winna być szanowana.

142. O ile wiem, Trybunał nie miał jeszcze okazji wypowiedzieć się na temat zakresu ochrony przewidzianego w art. 13 zdanie drugie karty.

143. Jako punkt orientacyjny może służyć art. 52 ust. 3 karty, zgodnie z którym w zakresie, w jakim karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wolność nauki traktuje się jako następstwo prawa do wolności wyrażania opinii, o którym mowa w art. 10 EKPC [66] i do którego odnoszą się również wyjaśnienia dotyczące art. 13 karty [67]. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka obejmuje to w szczególności wolność podejmowania badań naukowych oraz wyrażania i rozpowszechniania opinii naukowych [68].

144. Uregulowanie ustawowe dotyczące zawierania umowy międzynarodowej, zawarte w art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, nie ogranicza, co prawda, tej wolności bezpośrednio. Może jednak pozbawić naukowców pracujących na zainteresowanych uniwersytetach infrastruktury niezbędnej dla korzystania z wolności akademickiej.

64 Zobacz już pkt 118–121 niniejszej opinii.

65 Zobacz w tej kwestii również pkt 122 niniejszej opinii.

66 Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyroki: z dnia 23 czerwca 2009 r., Mustafa Erdoğan/Turcja (CE:ECHR:2009:0623JUD001708903); z dnia 15 kwietnia 2014 r., Hasan Yazıcı/Turcja (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604).

67 Dz.U. 2007, C 303, s. 22.

68 Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r., Hasan Yazıcı/Turcja (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

145. Prawdą jest, że wolność nauki – z systematycznego punktu widzenia – umieszczono w art. 13 karty razem z ochroną wolności sztuki, która zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka również stanowi następstwo wolności posiadania poglądów. Można z tego wyciągnąć wniosek, że wolność akademicką, o której mowa w art. 13 zdanie drugie karty, należy postrzegać także jako prawo podstawowe do komunikacji. Wolność akademicka nie ogranicza się jednak do samej komunikacji.

146. W przeciwieństwie do EKPC karta zawiera prawo podstawowe do wolności sztuki i nauki, odrębne wobec ogólnej wolności posiadania poglądów. Obejmuje to nie tylko badania i nauczanie w ramach własnej odpowiedzialności merytorycznej i niezależnie od wpływów państwowych, ale też ich ramy instytucjonalno-organizacyjne. Powiązanie z uniwersytetem państwowym lub prywatnym stanowi bowiem w praktyce istotny warunek badań naukowych. Uniwersytet służy jako platforma dyskursu akademickiego oraz jako sieć i infrastruktura dla nauczycieli, studentów i podmiotów finansujących. Wolność tworzenia placówek edukacyjnych, zagwarantowana w art. 14 ust. 3 karty, chroni przy tym jedynie część tych ram instytucjonalnych, a mianowicie w odniesieniu do prywatnych placówek edukacyjnych.

147. Wymóg, którego niespełnienie skutkuje niemożnością prowadzenia działalności dydaktycznej i badawczej w ramach uniwersytetu lub też koniecznością jej zaprzestania, narusza zatem również zakres ochrony wynikający z art. 13 zdanie drugie karty.

148. Jeśli chodzi o możliwość ograniczenia art. 13 zdanie drugie karty, z wyjaśnień dotyczących karty wynika, że artykuł ten może podlegać ograniczeniom dozwolonym na mocy artykułu 10 EKPC. Są to ograniczenia przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie osiągnięcia określonych, wymienionych tam celów. Należą do nich na przykład ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobieżenie przestępstwu. Wymogi te odpowiadają zasadniczo wymogom określonym w art. 52 ust. 1 karty.

149. Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 13 zdanie drugie karty – w zakresie, w jakim chroni on również instytucjonalno-organizacyjne ramy badań naukowych i nauczania – nie przewiduje gwarancji istnienia każdej placówki edukacyjnej. Uregulowanie skutkujące zamknięciem szkoły wyższej musi być jednak proporcjonalne, jak wynika już z art. 52 ust. 1 karty.

150. Z omówionych już względów wymóg przewidziany w art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym należy jednak uznać za nieproporcjonalny, w związku z czym nie może on również uzasadniać ograniczenia art. 13 zdanie drugie karty[69].

d) Wnioski

151. Podsumowując, proponuję zatem, aby Trybunał stwierdził, że uchwalając art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry naruszyły zobowiązania wynikające z art. XVII GATS w związku z art. 216 ust. 2 TFUE oraz art. 13 zdanie drugie i art. 14 ust. 3 karty.

69 Zobacz pkt 136–139 niniejszej opinii.

2. Wymóg prowadzenia rzeczywistej działalności dydaktycznej w państwie pochodzenia – art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym

152. W odniesieniu do art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, który uzależnia utworzenie i dalsze prowadzenie zagranicznej szkoły wyższej na Węgrzech od prowadzenia rzeczywistej działalności edukacyjnej w państwie pochodzenia, Komisja podnosi zarzut naruszenia art. 16 dyrektywy 2006/123/WE, art. 49 i 56 TFUE, art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty oraz art. XVII GATS. W przeciwieństwie do właśnie przeanalizowanego wymogu zawarcia umowy międzynarodowej warunek, który teraz ma zostać poddany analizie, ma bowiem zastosowanie również do szkół wyższych z siedzibą w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub EOG.

a) Naruszenie art. 49 TFUE w związku z art. 54 TFUE

153. Najpierw należy zbadać podniesiony zarzut naruszenia swobody przedsiębiorczości. Trzeba bowiem założyć, że „studia wyższe kończące się uzyskaniem dyplomu", które zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym podlegają szczególnym wymogom, w zdecydowanej większości przypadków są oferowane ze stałego miejsca prowadzenia działalności na Węgrzech.

1) Ograniczenie swobody przedsiębiorczości

154. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości odpłatne usługi w zakresie szkolnictwa wyższego są objęte zakresem zastosowania swobody przedsiębiorczości, jeżeli obywatele jednego państwa członkowskiego świadczą je z głównego lub dodatkowego miejsca prowadzenia działalności położonego w innym, przyjmującym państwie członkowskim w sposób stały i ciągły [70].

155. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 49 TFUE obejmuje przy tym z jednej strony prawo do podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładania przedsiębiorstw oraz prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z przepisami, które w państwie prowadzenia działalności mają zastosowanie do jego własnych obywateli. Z drugiej strony za ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 ust. 1 TFUE należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania z tej swobody, ograniczają je lub zmniejszają jego atrakcyjność [71].

156. W świetle tych kryteriów art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym ogranicza prawo zagranicznych szkół wyższych do swobody prowadzenia działalności na Węgrzech, ponieważ uniemożliwia im się podjęcie działalności szkoły wyższej lub też zmusza do jej zaprzestania po upływie okresu przejściowego, jeżeli w państwie pochodzenia nie oferują one studiów wyższych.

2) Uzasadnienie ograniczenia

157. Jeśli chodzi o uzasadnienie tego środka, art. 52 ust. 1 TFUE stanowi, że przepisy przewidujące szczególne traktowanie cudzoziemców można uzasadnić wyłącznie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

158. Taki przepis przewidujący „szczególne traktowanie cudzoziemców" występuje w niniejszej sprawie. Tylko zagraniczne szkoły wyższe muszą bowiem w celu podjęcia i kontynuowania działalności dydaktycznej na Węgrzech wykazać prowadzenie takiej działalności w swoim państwie pochodzenia. Z natury rzeczy krajowe szkoły wyższe nie mogą wykazać tej okoliczności, ponieważ nie mają siedziby w innym państwie członkowskim. Okoliczność ta nie oznacza jednak, że zagraniczne szkoły wyższe nie

70 Wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, pkt 39).

71 Wyroki: z dnia 11 lipca 2002 r., Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442, pkt 38); z dnia 13 listopada 2003 r., Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, pkt 41).

są w tym zakresie porównywalne z krajowymi szkołami wyższymi [72]. Siedziba w innym państwie członkowskim nie może być bowiem w przypadku dyskryminacji ze względu na przynależność państwową dopuszczalnym kryterium różnicującym. Dyskryminacyjny charakter uregulowania polega właśnie na tym, że działalność zagranicznych szkół wyższych ze względu na ich siedzibę w innym państwie członkowskim podlega dodatkowym wymogom.

159. Również w tym przypadku Węgry powołują się na ochronę porządku publicznego i argumentują, że sporny wymóg jest konieczny w celu zapobiegania działaniom o charakterze oszukańczym i podstępnym. Poza tym tylko w ten sposób miałoby być możliwe zapewnienie jakości oferty edukacyjnej.

160. Uzasadnienie związane z porządkiem publicznym oznacza jednak ochronę przed rzeczywistym lub wystarczająco poważnym zagrożeniem jednego z podstawowych interesów publicznych. Chociaż nie można zaprzeczyć znaczeniu celów polegających na zapobieganiu działaniom o charakterze oszukańczym i podstępnym oraz zapewnieniu wysokiej jakości oferty edukacyjnej, nie narażają one przecież podstawowych interesów publicznych w rozumieniu tej definicji [73].

161. W tym kontekście należy zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości orzekł już, iż art. 49 TFUE co do zasady nie pozwala państwom członkowskim na zakazywanie tworzenia oddziału wyłącznie ze względu na argument, że dana spółka nie prowadzi działalności handlowej w państwie, w którym znajduje się jej siedziba [74]. To, czy państwo członkowskie może obarczyć działalność oddziału określonymi wymogami i jakie mogą to być wymogi, stanowi odrębną kwestię.

162. Uzasadnienie innymi nadrzędnymi względami interesu ogólnego wchodzi ponadto w grę wyłącznie w przypadku ograniczeń swobody przedsiębiorczości, które są stosowane bez dyskryminacji z uwagi na przynależność państwową [75].

163. W efekcie zatem poprzez uchwalenie art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym Węgry naruszyły art. 49 TFUE.

b) Naruszenie art. 16 dyrektywy usługowej

164. Komisja uważa ponadto, że wymóg, o którym mowa w art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, narusza dyrektywę usługową.

72 Podstawowe swobody to szczególne zakazy dyskryminacji, które w związku z tym zakazują odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji, zob. wyrok z dnia 14 lutego 1995 r., Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, pkt 30).

73 Podstawowy interes publiczny Trybunał dostrzegł na przykład w zapobieganiu ciężkim przestępstwom; zob. wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., E (C-193/16, EU:C:2017:542, pkt 20).

74 Wyroki: z dnia 9 marca 1999 r., Centros (C-212/97, EU:C:1999:126, pkt 38); z dnia 30 września 2003 r., Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, pkt 97).

75 Zobacz tylko Wyroki: z dnia 9 marca 2017 r., Piringer (C-342/15, EU:C:2017:196, pkt 53); z dnia 14 listopada 2018 r., Memoria i Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, pkt 51).

1) Zakres stosowania

165. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy usługowej ma ona zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, przy czym pojęcie usługi zdefiniowano w art. 4 pkt 1 tej dyrektywy jako „działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem". Zgodnie z orzecznictwem lekcje udzielane przez instytucje oświatowe finansowane głównie ze środków prywatnych, które nie pochodzą od samego usługodawcy, stanowią usługi, ponieważ instytucje te mają na celu oferowanie usług za wynagrodzeniem [76].

166. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy usługowej nie przewiduje rzeczywiście wyraźnie żadnych dalszych warunków objęcia zakresem stosowania. W szczególności nie ustanawia on kryterium tymczasowego charakteru działalności, który przywołuje się w kontekście podstawowych swobód w celu rozróżnienia między swobodą przedsiębiorczości a swobodą świadczenia usług [77], ponieważ dyrektywa usługowa zawiera również przepisy dotyczące swobody przedsiębiorczości usługodawców [78]. W niniejszej sprawie rozróżnienie to ma jednak moim zdaniem znaczenie, ponieważ Komisja podnosi zarzut naruszenia konkretnie art. 16 dyrektywy usługowej, który zawarto w rozdziale IV, dotyczącym swobodnego przepływu usług.

167. Artykuł 16 dyrektywy usługowej ma jednak zastosowanie do art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym jedynie w zakresie, w jakim przepis ten obarcza tymczasowe prowadzenie studiów wyższych kończących się uzyskaniem dyplomu szczególnymi wymogami. Można sobie jak najbardziej wyobrazić takie modele biznesowe, chociaż z pewnością większość szkół wyższych, które oferują uzyskanie dyplomów, robi to w ramach stałego miejsca prowadzenia działalności.

168. Artykuł 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym nie wprowadza jednak rozróżnienia między instytucjami, które prowadzą działalność dydaktyczną na Węgrzech w sposób stały, a tymi, które robią to jedynie tymczasowo. Podobnie przepis ten nie odróżnia podmiotów oferujących usługi kształcenia finansowane ze środków prywatnych od podmiotów, których działalność nie jest nastawiona na zysk.

169. W związku z tym uregulowanie to przynajmniej w części wchodzi w zakres stosowania art. 16 dyrektywy usługowej.

2) Dopuszczalny wymóg w rozumieniu art. 16 ust. 1 i 3 dyrektywy usługowej?

170. Zgodnie z art. 16 ust. 1 i 3 dyrektywy usługowej państwa członkowskie mogą uzależniać możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium wyłącznie od spełnienia takich wymogów, które nie mają charakteru dyskryminacyjnego, a ponadto są konieczne i proporcjonalne. Ustanowione wymogi muszą przy tym zgodnie z art. 16 ust. 1 akapit trzeci lit. b) i art. 16 ust. 3 dyrektywy służyć utrzymaniu porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego lub też ochronie środowiska naturalnego.

171. W niniejszej sprawie wymóg, o którym mowa w art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, nie jest dopuszczalny już ze względu na jego dyskryminacyjny charakter. [79]

76 Wyroki: z dnia 11 września 2007 r., Komisja/Niemcy (C-318/05, EU:C:2007:495, pkt 69); z dnia 11 września 2007 r., Schwarz i Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, pkt 48); z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 48).

77 Wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r., Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, pkt 27, 28).

78 Zobacz rozdział III dyrektywy usługowej.

79 W kwestii dyskryminacyjnego charakteru zobacz już pkt 158 niniejszej opinii.

172. W każdym razie środka tego nie można uzasadnić żadnym ze względów wymienionych w art. 16 ust. 1 akapit trzeci lit. b) i art. 16 ust. 3. W tym zakresie wykazano już, że uregulowania tego nie można uzasadnić względami ochrony porządku publicznego [80].

173. W art. 16 dyrektywy usługowej – inaczej niż w przypadku innych przepisów tej dyrektywy – prawodawca Unii nie przewidział uzasadnienia ze względu na inne nadrzędne interesy publiczne, do których zgodnie z motywem 40 dyrektywy należy również edukacja na wysokim poziomie [81].

174. W orzecznictwie dotyczącym art. 56 TFUE uznaje się co prawda uzasadnienie ze względu na nadrzędne interesy publiczne, w podobnych przypadkach środków o charakterze dyskryminacyjnym nie uznawano jednak dotychczas takiego uzasadnienia [82]. To, czy prawodawca Unii mógł w sposób dopuszczalny ograniczyć możliwości uzasadnienia w ramach art. 16 dyrektywy usługowej w porównaniu z podstawami uzasadnienia uznanymi w prawie pierwotnym, może zatem pozostać w niniejszej sprawie kwestią otwartą [83]. Również na podstawie art. 56 TFUE nie można by bowiem uznać omawianego środka za uzasadniony.

175. W efekcie należy stwierdzić, że wymóg prowadzenia rzeczywistej działalności edukacyjnej w państwie pochodzenia nie odpowiada wymogom, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 3 dyrektywy usługowej. Poprzez uchwalenie art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym Węgry naruszyły zatem art. 16 dyrektywy usługowej.

176. Dyrektywa usługowa zawiera przy tym przepisy bardziej szczegółowe niż art. 56 TFUE, na który powołano się tytułem ewentualnym, w związku z czym analiza tego drugiego przepisu nie jest w niniejszej sprawie konieczna [84].

c) Naruszenie karty

177. Na koniec należy zbadać, czy poprzez uchwalenie art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym Węgry naruszyły prawa podstawowe zainteresowanych szkół wyższych, a w szczególności art. 13 i art. 14 ust. 3 karty [85].

1) Zastosowanie karty

178. Artykuł 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym stanowi nieprawidłową transpozycję dyrektywy usługowej [86]. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty znajduje więc ona zastosowanie [87].

80 Zobacz mutatis mutandis pkt 160 niniejszej opinii.

81 Zobacz na przykład art. 9 ust. 1 i 4, art. 10 ust. 2 i art. 11 ust. 1 dyrektywy usługowej.

82 Wyroki: z dnia 25 lipca 1991 r., Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, pkt 11–13); z dnia 19 lipca 2012 r., Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, pkt 37); z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 43).

83 W kwestii równoległej problematyki związanej z art. 14 dyrektywy usługowej zobacz wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in. (C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 40). W odniesieniu do argumentów zobacz opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawach połączonych X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, pkt 99 i nast.).

84 Wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry (C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 118). Zobacz odpowiednio w odniesieniu do związku między art. 15 dyrektywy usługowej a art. 49 TFUE wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Komisja/Węgry (C-171/17, EU:C:2018:881, pkt 87).

85 Artykuł 14 ust. 3 karty ma w niniejszej sprawie pierwszeństwo przed również podniesionym art. 16 karty jako lex specialis; zob. już w tej kwestii pkt 130 i 132 niniejszej opinii powyżej.

86 Zobacz w tej kwestii już pkt 170–175 niniejszej opinii.

87 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2016 r., Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917, pkt 64 i nast.). Zobacz również wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 66).

179. W niniejszej sprawie – inaczej niż założyły Węgry – nie pojawia się więc pytanie, czy można stwierdzić odrębne naruszenie karty, jeżeli zastosowanie prawa Unii wynika wyłącznie z ograniczenia podstawowych swobód [88].

180. Stwierdzenie odrębnego naruszenia prawa podstawowego nie ma jednak w niniejszej sprawie szczególnych konsekwencji. Zasadność skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynika już bowiem z naruszeń dyrektywy usługowej i art. 49 TFUE. Niemniej jednak odrębne zbadanie prawa podstawowego wyraźniej odzwierciedla szczególną wagę i jakość naruszenia. Odnosi się to w szczególności do przypadków, w których zarzucane naruszenie prawa podstawowego – jak w niniejszej sprawie – wykracza poza szkodliwe skutki gospodarcze, które są już objęte stwierdzeniem naruszenia przepisów dotyczących rynku wewnętrznego.

2) Naruszenie

181. Jak już wyjaśniono, wymóg, którego niespełnienie skutkuje niemożnością podjęcia przez uniwersytet działalności dydaktycznej i badawczej lub koniecznością jej zaprzestania oraz zakazem tworzenia i prowadzenia takiej placówki w celach zarobkowych, narusza zakres ochrony przewidziany zarówno w art. 13 zdanie drugie, jak i art. 14 ust. 3 karty [89].

3) Uzasadnienie

182. Pozostaje zatem sprawdzić, czy naruszenie wskazanych praw podstawowych wskutek uchwalenia art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym może zostać uzasadnione. W tym celu musiałoby ono być w szczególności proporcjonalne [90]. Zgodnie z brzmieniem art. 52 ust. 1 karty ograniczenia praw podstawowych 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.

183. Z jednej strony Węgry podnoszą, że jedynie w przypadku prowadzenia działalności dydaktycznej w państwie pochodzenia ich organy mogą być pewne, że chodzi o zgodną z prawem działalność, a wszystkie wymogi jej prowadzenia w państwie pochodzenia są spełnione. Miałoby to pozwalać zapobiegać działaniom o charakterze podstępnym. Z drugiej strony na podstawie działalności dydaktycznej oferowanej w państwie pochodzenia organy mogłyby sprawdzić, czy placówka dysponuje perspektywiczną koncepcją i wykwalifikowaną kadrą dydaktyczną, a tym samym zapewnić jakość oferty edukacyjnej.

184. W tym względzie należy przyznać, że udane prowadzenie szkoły wyższej w państwie pochodzenia sugeruje, iż spełnia ona tam wszystkie ustawowe wymogi prowadzenia działalności. Wymóg ten może więc w konsekwencji z góry wyeliminować placówki, których działalność jest niezgodna z prawem i ma charakter podstępny.

185. Legalności i rzetelności oferty w zakresie studiów wyższych nie da się jednak skontrolować wyłącznie na podstawie kryterium, jakim jest prowadzona już działalność edukacyjna w państwie pochodzenia. W przypadku braku takiej działalności w państwie pochodzenia państwo członkowskie musi więc akceptować również inne odpowiednie dowody. Ma to zastosowanie w szczególności w świetle wyjątkowego znaczenia prawa do swobody przedsiębiorczości w Unii, które zgodnie

88 W tej kwestii zobacz opinie rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawach połączonych SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410, pkt 121–142) oraz w sprawie Komisja/Węgry (Prawo użytkowania gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 64–112).

89 Zobacz już pkt 133 i 147 niniejszej opinii.

90 Zobacz już pkt 134 i 148 niniejszej opinii.

z orzecznictwem obejmuje właśnie również prawo spółek do prowadzenia swojej działalności zasadniczo lub wyłącznie w innym państwie członkowskim niż to, w którym mają one siedzibę [91]. Aby uniknąć sprzeczności w ocenie, dowodu na prowadzenie działalności w państwie pochodzenia nie można więc uznać za konieczny.

186. Jeśli chodzi o cel kontroli jakości, rząd węgierski nie wyjaśnił jeszcze w żaden sposób, jak samo istnienie studiów wyższych w państwie pochodzenia ma zapewnić jakość kształcenia w państwie przyjmującym. Trudno założyć, że uniwersytet zatrudnia w obu państwach tę samą kadrę dydaktyczną i naucza tych samych treści lub że wymogi jakościowe w dwu państwach są identyczne. Wątpliwa jest więc już sama przydatność tego środka.

187. W odniesieniu do konieczności wprowadzenia tego wymogu należy zauważyć, że kontrola jakości w przypadku tworzenia nowych krajowych szkół wyższych w ogóle nie byłaby już możliwa, gdyby jedyną możliwość jej dokonania miała stanowić istniejąca już oferta edukacyjna. Nieuniknione jest zatem sięgnięcie po inne środki kontroli jakości, które można by stosować również do zagranicznych szkół wyższych.

188. Wymóg prowadzenia działalności dydaktycznej w państwie pochodzenia sam w sobie nie jest zatem przydatny, a w każdym razie ogólnie nie jest konieczny w celu zapewnienia zgodności z prawem i jakości szkolnictwa wyższego.

4) Wnioski

189. Poprzez uchwalenie art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym Węgry naruszyły zatem również art. 13 zdanie drugie i art. 14 ust. 3 karty.

d) Naruszenie art. XVII GATS w związku z art. 216 ust. 2 TFUE

190. W zakresie, w jakim Komisja podnosi zarzut naruszenia art. XVII GATS również w odniesieniu do wymogu przewidzianego w art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, wystarczy stwierdzić, że w stosunkach między państwami członkowskimi pierwszeństwo przed międzynarodowym prawem handlowym mają przepisy prawa pierwotnego i wtórnego Unii [92].

191. Artykuł 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym ma jednak zastosowanie również do uniwersytetów z państw trzecich. W związku z tym z przedstawionych już wyżej względów uregulowanie to narusza zobowiązanie do traktowania narodowego w rozumieniu art. XVII GATS [93] i nie może również być uznane za dopuszczalny wyjątek w rozumieniu art. XIV GATS. Zgodnie z tym przepisem dozwolone są co prawda środki konieczne dla ochrony publicznej moralności oraz utrzymania porządku publicznego czy też zapobiegania działaniom o charakterze oszukańczym i podstępnym [94], jednak jak już wyjaśniono, wymóg prowadzenia działalności dydaktycznej w państwie pochodzenia nie spełnia właśnie tych przesłanek [95].

192. Zatem w odniesieniu do wymogu przewidzianego w art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym należałoby w efekcie potwierdzić naruszenie również art. XVII GATS w związku z art. 216 ust. 2 TFUE.

91 Zobacz w tej kwestii już pkt 158 niniejszej opinii oraz wyrok z dnia 30 września 2003 r., Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, pkt 97).

92 Zobacz podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 161 i nast., 165 i nast.).

93 Zobacz pkt 106 i 111 niniejszej opinii.

94 Zdefiniowano to w tekście układu jako „rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społecznych".

95 Porównaj mutatis mutandis pkt 160 i 183–188 niniejszej opinii.

VI. Propozycja rozstrzygnięcia

193. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1) Poprzez uchwalenie art. 76 ust. 1 lit. a) ustawy CCIV z 2011 r., ze zmianami, Węgry naruszyły art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu usługami w związku z art. 216 ust. 2 TFUE oraz art. 13 zdanie drugie i art. 14 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2) Poprzez uchwalenie art. 76 ust. 1 lit. b) ustawy CCIV z 2011 r., ze zmianami, Węgry naruszyły art. 16 dyrektywy 2006/123/WE, art. 49 TFUE w związku z art. 54 TFUE, art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu usługami w związku z art. 216 ust. 2 TFUE oraz art. 13 zdanie drugie i art. 14 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

3) Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.